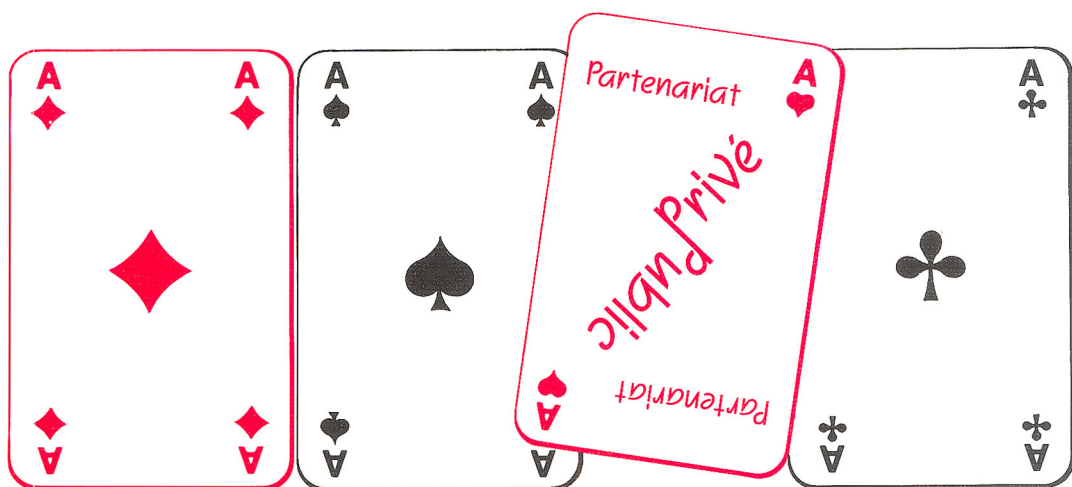


Le partenariat public-privé

Un atout pour l'aménagement du territoire
et la protection de l'environnement ?

Edité sous la direction de
Jean Ruegg, Stéphane Decoutère et Nicolas Mettan



Cet ouvrage est une publication des Presses polytechniques et universitaires romandes dont le but est principalement l'édition et la diffusion des travaux de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, des universités romandes et d'autres universités francophones. Le catalogue de leurs publications peut être obtenu aux:

Presses polytechniques et universitaires romandes,
EPFL - Centre Midi, case postale 119
1015 Lausanne
Suisse

Vous pouvez également consulter notre site internet à l'adresse
www.ppur.org

ISBN 2-88074-270-6

Première édition 1994

© Presses polytechniques et universitaires romandes

CH-1015 Lausanne

Imprimé en Suisse

Tous droits réservés.

Reproduction, même partielle, interdite sous quelque forme ou sur quelque support que ce soit sans l'accord écrit de l'éditeur.

Table des matières

	Liste des auteurs	v
	Carte de visite de la C.E.A.T.	vii
INTRODUCTION	Première approche du PPP <i>Jean RUEGG</i>	1
	Première partie: ÉTAT DES LIEUX ET DÉFINITION	
CHAPITRE 1	Remise en question de l'Etat <i>Jean-Daniel DELLEY</i>	17
CHAPITRE 2	Conséquences de l'organisation post-fordiste sur le fonctionnement de l'administration <i>Luigi BOBBIO</i>	25
CHAPITRE 3	Dynamique territoriale et rôle des milieux <i>Denis MAILLAT</i>	41
CHAPITRE 4	Contexte du PPP en France: instabilité du droit et redistribution des rôles entre les secteurs public et privé <i>Vincent RENARD</i>	57
CHAPITRE 5	Conséquences du PPP pour la production des projets d'urbanisme <i>Guy HENRY</i>	67
CHAPITRE 6	Formes du PPP <i>Jean RUEGG</i>	79
	Seconde partie: EXEMPLES	
CHAPITRE 7	PPP dans la politique de gestion des déchets <i>Peter KNOEPFEL et Martin BENNINGHOFF</i>	97
CHAPITRE 8	Planification d'ensemble d'Oberhausserriet dans la commune d'Opfikon <i>Martin STEIGER</i>	129

CHAPITRE 9	Vers une conception plus dynamique de l'aménagement du territoire: le projet «PDE» <i>Rudolf BURKHALTER</i>	139
CHAPITRE 10	Exemple de PPP entre l'Etat, une entreprise intégrale et une banque: le projet du Zénith à Genève <i>Bernard BOURQUIN, François REINHARD et Bernard VERDIER</i>	149
CHAPITRE 11	Louvain-la-Neuve: une opération complexe à partenaires multiples <i>Jean REMY et Jean-Marie LECHAT</i>	165
	Troisième partie: CONDITIONS ET INSTRUMENTS DE MISE EN ŒUVRE	
CHAPITRE 12	Participation du public à la préparation des grands projets d'infrastructures <i>Philippe WARIN</i>	189
CHAPITRE 13	Définir l'intérêt public: une mission impossible? <i>Pierre MOOR</i>	217
CHAPITRE 14	PPP et exigences du secteur privé: l'exemple du développement d'équipements commerciaux <i>Charles JOYE</i>	237
CHAPITRE 15	Gestion du PPP: l'intérêt d'une approche stratégique <i>Stéphane DECOUTÈRE</i>	245
CHAPITRE 16	PPP et marketing urbain <i>Patrice NOISETTE</i>	261
CHAPITRE 17	Convention et contrat: des outils de mise en œuvre du PPP <i>Pierre Louis MANFRINI</i>	283
SYNTHÈSE	Enjeux et limites du recours au PPP <i>Nicolas METTAN</i>	293

Liste des auteurs

Martin BENNINGHOFF	assistant, Institut de hautes études en administration publique, Université de Lausanne.
Luigi BOBBIO	chercheur, COREP, Polytechnique de Turin.
Bernard BOURQUIN	directeur régional, SA Conrad Zschokke, Genève.
Rudolf BURKHALTER	économiste-aménagiste, Bureau Aarproject, Berne.
Stéphane DECOUTÈRE	géographe, Communauté d'études pour l'aménagement du territoire, Lausanne.
Jean-Daniel DELLEY	maître d'enseignement et de recherche, Département de droit constitutionnel, Université de Genève.
Guy HENRY	urbaniste, Bureau Urbanisme & Architecture, Paris.
Charles JOYE	économiste, Retail & Development Services, Genthod.
Peter KNOEPFEL	professeur, Institut de hautes études en administration publique, Université de Lausanne.
Jean-Marie LECHAT	directeur, Administration des Domaines, Université Catholique de Louvain-la-Neuve.
Denis MAILLAT	professeur, Institut de recherches économiques et régionales, Université de Neuchâtel.
Pierre Louis MANFRINI	avocat et professeur, Institut de hautes études en administration publique, Université de Lausanne.
Nicolas METTAN	économiste, Communauté d'études pour l'aménagement du territoire, Lausanne.
Pierre MOOR	professeur, Institut de droit public, Université de Lausanne.

Patrice NOISETTE	directeur scientifique, Institut de l'économie urbaine, Paris.
François REINHARD	directeur, Section des bâtiments, Département des travaux publics et de l'énergie, République et Canton de Genève.
Jean REMY	professeur, Service du plan urbain, Université Catholique de Louvain-la-Neuve.
Vincent RENARD	directeur de recherche au CNRS, Laboratoire d'économétrie, Ecole polytechnique de Paris.
Jean RUEGG	géographe-aménagiste, Communauté d'études pour l'aménagement du territoire, Lausanne.
Martin STEIGER	architecte-urbaniste, Planpartner AG, Zurich.
Bernard VERDIER	sous-directeur, Cellule de surveillance des risques, Société de Banque Suisse, Genève.
Philippe WARIN	chercheur, Centre de recherche sur le politique, l'administration et le territoire, Institut d'études politiques de Grenoble.

Carte de visite de la C.E.A.T.

La C.E.A.T. (Communauté d'études pour l'aménagement du territoire) a été créée en 1975 par les cantons de Suisse romande sur proposition de la CUR (Conférence universitaire romande).

Bénéficiant de l'appui et de la collaboration de l'EPFL (Ecole polytechnique fédérale de Lausanne) et des universités, la C.E.A.T. développe des activités d'enseignement, de recherche, de conseil et d'expertise dans les domaines de la promotion économique, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement. Elle est également une plate-forme d'échanges et de discussions pour les spécialistes, les professionnels, les responsables politiques et administratifs ainsi que pour les scientifiques travaillant dans ces domaines.

L'organe de direction de la C.E.A.T. est le Conseil. Il est composé de représentants des cinq Hautes écoles de Suisse romande, des milieux politiques, économiques et de praticiens de l'aménagement des cantons romands, de Berne et du Tessin. Il est actuellement présidé par Monsieur Serge Sierro, conseiller d'Etat du canton du Valais. Son organe exécutif est le secrétariat général formé d'une équipe pluridisciplinaire – aménagiste, architecte-urbaniste, économiste, géographe, ingénieur, juriste, politologue – dirigée par Monsieur Michel Rey.

En matière d'enseignement, la C.E.A.T. a organisé cinq séminaires de troisième cycle sur les thèmes suivants:

- le plan directeur cantonal (1981-1982);
- la gestion des conflits intégrée à l'aménagement local (1984);
- l'évaluation des politiques publiques en Suisse (1988);
- la négociation en aménagement du territoire et pour la protection de l'environnement (1991);
- le partenariat public-privé.

Ce livre rassemble les contributions au séminaire de troisième cycle tenu en automne 1993 sur le thème du partenariat public-privé. Ce thème s'inscrit dans un cadre plus large de réflexions que la C.E.A.T. poursuit à propos des problèmes, programmes ou politiques à impact spatial.

PREMIÈRE APPROCHE DU PPP

Jean RUEGG

Le thème du PPP (partenariat public-privé) s'inscrit à la suite des travaux que la C.E.A.T. (Communauté d'études pour l'aménagement du territoire) mène depuis plusieurs années et qui sont liés à l'analyse et à l'évaluation des politiques publiques à dimension spatiale. Dans un contexte, marqué par l'internationalisation des échanges, les mutations des structures économiques, l'accroissement de la concurrence entre villes, régions ou nations et la crise des finances publiques, le PPP paraît incontournable. Mais que recouvre-t-il au juste? Est-il un concept nouveau qui dissimule des pratiques anciennes? Est-il un phénomène purement conjoncturel qui disparaîtra avec la reprise économique? Voilà quelques questions que la C.E.A.T. a voulu aborder lors du séminaire de troisième cycle qu'elle a organisé, sous l'égide de la CUR (Conférence universitaire romande), en automne 1993. Cet ouvrage rassemble la plupart des contributions qui y ont été présentées. Par ailleurs, et comme le PPP sous-tend souvent une forme de négociation, ce livre peut être considéré comme le prolongement des réflexions que la C.E.A.T. a publiées récemment sur ce thème [Ruegg et *al.* 1992].

Dans les lignes qui suivent, nous précisons la problématique dans laquelle s'inscrit l'ensemble des textes qui sont réunis ici. Puis, nous présentons la logique de leur agencement.

1. PROBLÉMATIQUE

Deux éléments constituent, en quelque sorte, des clés pour la lecture de cet ouvrage. Nous privilégions le point de vue de la collectivité, c'est-à-dire, le pôle public du PPP. Et puis, notre réflexion s'inscrit dans un débat plus vaste qui est celui de la façon dont l'administration fournit des biens et des services publics. Ce deuxième point mérite quelques développements.

1.1 Evolution des fonctions de l'administration

Dans la plupart de nos pays d'Occident, l'administration est mise en place dès le XIX^e siècle, d'abord pour exercer des fonctions de contrôle et de police. L'action publique vise à prévenir certains maux liés à l'industrialisation et à l'urbanisation. Ensuite, petit à petit, elle est dotée de capacités et de compétences supplémentaires. Pour pallier aux insuffisances de la régulation par le marché, l'administration est chargée notamment de produire certains biens et services. Désormais, il est admis que cette entité joue un rôle plus actif. Elle oriente le fonctionnement même de la société civile. Bien évidemment, cela ne va pas sans heurt. L'administration entre parfois en conflit avec des entreprises privées d'utilité publique, chargées par exemple de l'adduction d'eau ou de la planification et de l'exploitation des premiers transports publics [Léonard et Léveillée 1990: 143]. Par ailleurs, ce nouveau rôle confié à l'administration va aussi profondément modifier les relations entre le secteur public et les usagers. Pendant longtemps, ces derniers sont les producteurs des services de première nécessité – pensons, par exemple, à la corvée d'eau. Même s'il s'accompagne souvent d'une amélioration du confort d'utilisation¹, le transfert de la production de ces services au sein du secteur public peut conduire à un désengagement des usagers.²

¹ Eau courante dans les logements, écoulement dans les égouts puis apparition de l'électricité sont quelques exemples de ces changements qualitatifs.

² Il y a là sans doute quelques parallèles intéressants à faire avec les thèses d'Ewald [1986] sur la déresponsabilisation des usagers liée à l'essor des assurances sociales au XIX^e siècle.

Ceux-ci entretiennent, toujours plus souvent, une relation contractuelle et marchande avec le secteur public. Ils paient des impôts pour obtenir certaines prestations en contrepartie [Monkkonen 1988: 143; Hamel et Léonard 1992: 10].

L'histoire de notre siècle peut alors aussi être vue sous l'angle de l'histoire de l'administration. Cette dernière ne va pratiquement pas cesser de s'étoffer³ en concrétisant, au passage, la professionnalisation de certaines préoccupations telles que l'urbanisme, le développement régional ou la protection de l'environnement.

La critique de l'administration est sans doute aussi vieille que l'administration elle-même. Près de nous, les travaux de Crozier et Friedberg [1977], consacrés à la sociologie des organisations, suggèrent par exemple que les grands corps administratifs tendent aussi à développer des règles et des conduites visant à leur survie et à leur reproduction. Or, celles-ci peuvent nuire, parfois, à la poursuite de la fonction du secteur public. Cette critique est fondamentale. Elle malmène la perception naïve, qui voit dans l'administration l'organe d'exécution parfaitement transparent et neutre au seul service du pouvoir politique et de l'intérêt public.

Ce préambule n'a évidemment pas la prétention de vouloir retracer l'histoire du service public. Mais il permet peut-être de mieux comprendre comment s'inscrit le PPP. En effet, avec la crise actuelle des finances publiques, la critique à l'égard de l'administration est encore plus sérieuse que par le passé.

Les questions suivantes nous paraissent alors pertinentes pour appréhender le PPP:

- Comme le PPP, que d'aucuns associent à la privatisation⁴, s'inscrit clairement dans le contexte du «moins d'Etat», la première question qui vient à l'esprit est celle-ci: le PPP ne fait-il pas partie d'un courant néo-libéral qui aurait pour finalité de rendre au privé la production de biens et de services d'utilité publique? Autrement dit, le PPP n'est-il pas le révélateur d'un retour au siècle dernier où de nombreux services étaient produits, soit par les usagers, soit par des entreprises privées d'utilité publique?
- Le PPP est-il une formalisation des efforts de restructuration des systèmes administratifs ou trahit-il plutôt une sorte de fuite en

³ Au niveau fédéral, l'administration connaît peut-être son apogée dans les années soixante-dix, en profitant de la croissance de l'après-guerre et du phénomène de la progression à froid.

⁴ Nous verrons cependant que cette vision n'est pas unique (chapitre 6).

avant, parce que les financements publics nécessaires à la restructuration ne sont pas là [Heinz 1993: 17]?

- Le PPP relève-t-il d'un effet de mode, est-il un nouveau terme qui plaît, ou concerne-t-il des changements plus profonds qui auraient des effets structurels sur le fonctionnement et l'organisation de nos sociétés?

Dans cette introduction, nous envisageons simplement quelques pistes qui permettent d'aborder ces questions. Ces pistes sont reprises plus loin, pratiquement dans l'ensemble des textes que nous avons rassemblés, et plus particulièrement dans ceux de la première partie (chapitres 1 à 6).

1.2 Première définition du PPP

Dans la littérature portant plus précisément sur l'AT (aménagement du territoire) et sur l'urbanisme, la notion de PPP est souvent associée à la famille de réflexions et de pratiques qui sont développées sous le label du «nouvel urbanisme». Avec Ascher, nous pourrions situer le nouvel urbanisme entre la planification urbaine traditionnelle et la dé-planification libérale. Mais, il

«n'est ni un mélange des deux approches, ni à égale distance d'entre elles» [Ascher 1991: 119].

Le nouvel urbanisme est pragmatique, opérationnel, flexible. Il est révélateur d'une approche où

- la consolidation technique et la validation politique d'un projet sont menées conjointement, dès les premières phases de son élaboration;
- la qualité du processus de décision est aussi importante que la qualité du produit.

Mais, la notion de PPP va au-delà de ces seuls domaines d'application. On la retrouve à la fois dans les réflexions portant sur la restructuration des organisations publiques, sur le renouvellement des politiques de développement régional ou sur l'intégration des exigences environnementales. Dans tous ces cas, et en première analyse, le PPP semble être une réponse possible aux réajustements rendus nécessaires par la nouvelle organisation «post-fordiste» de nos sociétés.⁵ Nous reviendrons plus loin sur les caractéristiques de cette nouvelle organisation.

⁵ En fait, il peut être utile de distinguer au moins deux approches. Avec la première, le PPP serait un ajustement rendu nécessaire par le «post-fordisme». Le PPP serait alors lié à un effort de restructuration visant à dégager au sein du secteur public des gains de productivité comparables à ceux

Le terme de PPP concerne des processus où les secteurs public et privé sont amenés à travailler conjointement pour rechercher, élaborer et surtout mettre en œuvre des solutions qui n'auraient pas de raisons d'être ni de chances d'exister ou, plus simplement, qui ne présenteraient pas la même qualité, si le secteur public et le secteur privé se cantonnaient dans une voie solitaire.

Ceci est une première définition. Elle suggère que les acteurs publics et privés ont un intérêt commun à travailler de manière concertée. Elle permet même de concevoir que le PPP se développe dans un *espace de transaction* défini par cet intérêt commun d'une part, et par la différence foncière qui perdure entre eux d'autre part. Les acteurs public et privé ne poursuivent pas la même finalité. Ils ne doivent donc pas se confondre. L'acteur public poursuit un «intérêt général» et l'acteur privé un «intérêt particulier». Il faut alors noter que, dans ce contexte, l'acteur privé peut être aussi bien:

- un agent qui produit ou qui consomme;
- un acteur collectif ou individuel;
- une entreprise ou un usager.

L'existence d'un espace de transaction n'est pas nouvelle. A l'intérieur de celui-ci, les relations sont plus ou moins codifiées, notamment par le biais de la législation et de l'appareil juridique. Dans ce contexte, le PPP doit être vu comme une disposition organisationnelle – parmi d'autres – pour gérer, dans cet espace de transaction, les relations entre acteurs publics et privés. Sa caractéristique première serait d'occuper une sorte de position intermédiaire (fig. 1) entre l'Etat, qui a longtemps servi de forme d'organisation privilégiée pour traiter des relations privées-publiques, et le marché, qui, par la privatisation, pourrait être l'autre pôle possible de la gestion de ces relations [Greffé 1990: 645]. Cet espace intermédiaire exprime aussi l'idée que nous ne vivons pas dans une situation qui serait idéale et parfaite. Il n'y a ni d'un côté un marché parfait et un secteur public dépassé, ni de l'autre un secteur public, compétent et seul capable de défendre l'intérêt général, et des entrepreneurs, prédateurs de notre société. Ce ne sont pas là les termes de l'alternative. Nous devons plutôt choisir des modes de fonctionnement en tenant compte d'un secteur public perfectible et d'un marché imparfait. Ce sont là, nous

du secteur privé. Avec la seconde, le PPP découlerait plus prosaïquement de la crise des finances publiques. Incapable de remplir tous ses engagements, obligé de fixer des priorités, le secteur public se résoudrait à la privatisation et le PPP en serait une forme.

pensons, les caractéristiques de l'espace de transaction dans lequel le PPP entre en ligne de compte [Stephenson 1991, 113].

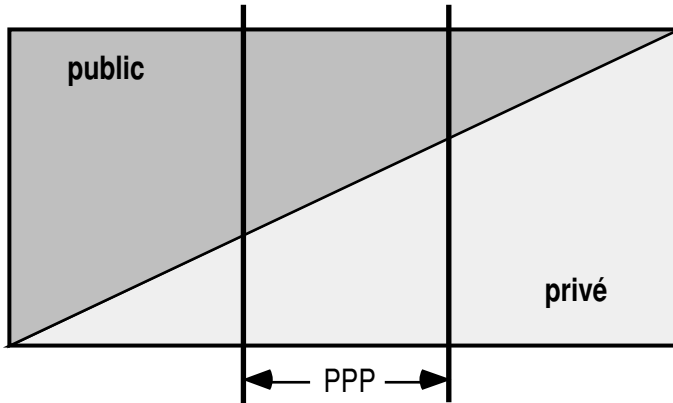


FIG. 1 Position intermédiaire du PPP

Par ailleurs, le PPP n'est pas nouveau non plus. Plusieurs formes de PPP sont déjà pratiquées, en Suisse ou ailleurs, depuis plusieurs décennies. Nommons par exemple:

- les politiques fiscales destinées à attirer de nouvelles entreprises et qui reposent sur l'exonération ou le report de la fiscalité;
- le plan de quartier qui permet au développeur d'obtenir d'autres règles que celles qui sont prévues dans les plans d'aménagement;
- les techniques pour financer des équipements centraux tels que les stations du métro de Toronto.

La nouveauté – si nouveauté il y a – réside plutôt dans l'adéquation, qui paraît structurelle, entre le PPP et les conditions-cadres qui prévalent dans nos sociétés post-fordistes.

1.3 Caractéristiques de l'organisation post-fordiste

Prise en compte de la demande

Le système fordiste était fondé sur la production de masse et la division du travail (organisation taylorienne). Il s'agissait de générer une offre puis d'aller sur les marchés pour lui trouver des preneurs.

Avec le post-fordisme, il s'agit désormais d'organiser les modes de production de manière à ce qu'ils serrent au plus près les exigences de la

demande. D'où la volonté de compresser les stocks, de recourir au *just in time*, de simplifier les structures des organisations (simplification et réduction des niveaux hiérarchiques), d'organiser différemment le travail (travail de groupe, compétence transverse, flexibilité des horaires), de responsabiliser et de rendre autonome les unités de production [Heinz 1993: 5-6]. Le mot-clé est la flexibilité: il faut rendre l'offre flexible par rapport à la demande.

Importance de la mondialisation de l'économie⁶

La mondialisation de l'économie se traduit notamment par:

- la modification des critères de localisation des entreprises: celles-ci marquent une indépendance croissante à l'égard des distances spatiales et du besoin de proximité entre leurs unités de décision, de recherche et développement et de production; par contre, elles tendent à valoriser des critères qualitatifs;
- l'accroissement de la compétition entre les pays, les régions et les villes: nous observons, d'abord, une forte pression à l'uniformisation des lois et des contraintes légales (cf. Eurolex) et, ensuite, un engouement certain pour le marketing territorial [Ashworth et Voogd 1990].

L'évolution des marchés locaux de l'emploi devient difficile à prévoir. Le secteur public doit faire avec des forces économiques qui limitent la portée des pratiques volontaristes et planificatrices.

Modification de la pratique étatique

L'Etat est toujours plus sollicité, en raison notamment des exigences de la coordination et de la complexité des mécanismes à réguler, tandis que ses ressources tendent à stagner ou à diminuer. Pour faire face à ses engagements, il doit fixer des priorités, recourir à des politiques incitatives plutôt que coercitives, se lancer dans des opérations où il doit pouvoir compter sur la participation d'autres acteurs issus:

- du secteur public; il s'agit des acteurs œuvrant dans d'autres services au sein d'une même administration, des acteurs relevant d'autres administrations de même niveau ou d'autres administrations de niveaux différents;
- des entrepreneurs du secteur privé; en Suisse par exemple, le financement de l'assurance chômage dépend notamment des em-

⁶ Cette mondialisation de l'économie n'est certainement pas sans relation avec la montée des revendications locales, régionales et nationales exprimées par les usagers-citoyens. Mais ceci est un autre débat.

ployeurs tandis que la réalisation de logements d'utilité publique repose partiellement sur les promoteurs privés;

- des usagers; comme responsables du tri à la source, ils constituent un des maillons essentiels des politiques de recyclage des déchets.

Cette modification est lourde de conséquences. Elle implique une réorientation des stratégies nécessaires à la poursuite de l'action publique. Les moyens ne sont plus là pour envisager un Etat qui planifierait tout. Mais elle requiert aussi un changement des modalités de mise en œuvre de l'action publique: planifier, contrôler, sanctionner ne sont plus des tâches suffisantes. Il faut envisager désormais de conseiller, de participer, d'imaginer, de négocier. Ceci exige des compétences nouvelles ... que l'on rencontrerait plus fréquemment dans le secteur privé.⁷

Explosion des structures urbaines traditionnelles

Les limites des agglomérations définies en termes de marché de l'emploi, de bassin de pendulaires, de consommation sociale ou d'utilisation d'infrastructures sportives et culturelles ne coïncident plus avec les limites administratives des communes-centres. Cette évolution est bien connue. Elle se caractérise notamment par l'existence de *spillovers* et elle participe à la précarité des finances des communes-centres.

Par conséquent, les communes doivent veiller à s'insérer dans des horizons plus vastes. Elles doivent faire l'effort de «penser région» lorsqu'il s'agit notamment de traiter des dossiers tels que la mise en place des transports publics, le financement des équipements centraux (hospitaliers, sportifs ou socio-culturels) ou l'aménagement des espaces publics ou de détente.

Mais...

Il serait faux de déduire de ce qui précède que le PPP ne profite qu'au secteur public. Le secteur privé est aussi intéressé à des formes de partenariat, notamment chaque fois que celles-ci permettent de capter des «effets externes d'organisation»⁸ [Greffé 1990] et des externali-

⁷ Le conditionnel semble être de rigueur. En effet, par idéologie sans doute, nous avons souvent tendance à prêter les qualités de souplesse et de flexibilité au secteur privé, et celles de lourdeur et d'inertie au secteur public. Ceci est certainement un peu caricatural. Par contre, il est vraisemblable de penser que les groupes privés, en cas de nécessité, présentent une plus grande capacité à s'adapter à des conditions-cadres nouvelles.

⁸ Les effets externes d'organisation renvoient à la notion d'espace de soutien [Ratti 1993] ou à celle de milieu innovateur [Maillat 1993].

tés. Parmi ces effets externes, il faut citer tous les processus dont la réussite dépend de la mise en commun, de façon concertée, de ressources et de compétences détenues par des partenaires différents. Quant aux externalités, elles concernent, par exemple, l'ensemble des éléments qualitatifs que l'on range souvent sous le label d'«aménité» et qui vont de l'image de marque d'un lieu aux effets d'agglomération, en passant par la qualité du cadre de vie et celle des équipements socio-culturels, sportifs, éducatifs ou sanitaires.

Il faut alors reconnaître que les motifs pour s'engager dans des formes de PPP sont multiples [F. de Closets 1989: 178]. Il peut s'agir, par exemple, de:

- faire à moindre coût;
- pallier les insuffisances des financements publics ou mobiliser des moyens supplémentaires pour faire face à un programme à grande échelle (cf. compétition entre villes ou entre régions pour démarcher de nouvelles entreprises);
- mettre en commun des services, des savoir-faire ou des capacités d'actions complémentaires, qui sont détenus partiellement par l'Etat ou le secteur privé;
- stimuler le renouveau du service public par une contribution extérieure;
- faire face à l'urgence, à la diversité ou à la nécessité d'actions épisodiques ou éphémères pour lesquelles l'administration, trop rigide, est démunie ou embarrassée;
- obtenir l'engagement et le soutien du secteur public pour la réalisation d'un projet privé.

En résumé

Pour situer le PPP, nous pouvons retenir pour le moment qu'il est souvent associé aux préoccupations suivantes:

- la volonté de composer avec des ressources limitées;
- le souci d'augmenter l'efficacité – mesurée en termes de mise en œuvre – des décisions prises à l'intérieur de nos systèmes sociaux, institutionnels, juridiques et politiques;⁹
- la volonté de privilégier une approche transversale (plutôt que sectorielle) afin de prendre en compte les dimensions sociale, politique, économique, environnementale et technique d'un projet;

⁹ De ce point de vue, le PPP s'inscrit dans un contexte réformiste plutôt que révolutionnaire.

- la recherche de pratiques plus contractuelles et plus flexibles, moins figées et moins procédurières, qui intègrent largement la négociation et la planification stratégique [OEPR/ROREP 1992].

Le PPP est donc dans l'air du temps.

2. STRUCTURE DU LIVRE

Le livre comprend trois parties. Chacune poursuit un objectif particulier. Ainsi, la première vise à mieux camper le contexte et à développer la notion du PPP. La seconde porte sur une série d'exemples de mise en pratique du PPP. La troisième est consacrée aux conditions et aux instruments de sa mise en œuvre.

2.1 Contenu de la première partie

Les premières contributions tentent de poser le cadre du PPP et d'expliquer pourquoi ce concept apparaît dans nos pratiques. Ainsi, Jean-Daniel Delley essaie de repérer les changements qui concernent le statut et le rôle de l'Etat. Tout en plaçant ces changements dans le contexte italien, Luigi Bobbio s'intéresse à leurs effets pour le fonctionnement de l'administration. Denis Maillat privilégie plutôt le point de vue du secteur privé. Il observe que les mutations actuelles conduisent à une réorganisation qui table sur l'importance croissante des milieux innovateurs.

La contribution de Vincent Renard traite de la planification territoriale française. Elle rappelle, d'abord, que l'expérience du PPP est déjà assez ancienne et, ensuite, qu'elle n'est pas exempte de critiques. Traitant également du cas français, Guy Henry s'intéresse aux influences possibles du PPP sur le passage, toujours délicat, de la planification à la réalisation d'un projet d'urbanisme.

Enfin, dans ce qui apparaît comme une première synthèse, Jean Ruegg montre que le concept du PPP n'est pas encore très bien établi. Il est encore souvent compris de différentes façons en fonction du contexte, du domaine d'application et du problème à résoudre. En outre, aux différentes formes du PPP correspondent des difficultés particulières de mise en œuvre.

2.2 Contenu de la seconde partie

La seconde partie expose une série d'exemples de mise en pratique du PPP. Ces exemples ont été choisis de manière à rendre

compte, au moins partiellement, de la diversité des situations dans lesquelles le PPP est présent. Ils ne sont pas de simples illustrations du PPP. Mais, ils visent à en faire ressortir les enjeux et les difficultés de mise en œuvre. Ils annoncent ainsi la troisième partie où les enjeux et les difficultés sont repris plus extensivement.

La gestion des déchets permet à Peter Knoepfel et Martin Benninghoff de montrer que ce domaine est un véritable laboratoire pour le PPP. En effet, la plupart des cantons suisses sont justement en train de mettre en place des concepts de gestion des déchets qui reposent sur des pratiques partenariales. Or, cela pose souvent des questions essentielles. Il apparaît que, dans certains cas, le recours au PPP bloque la recherche de nouveaux procédés plus écologiques ou conduit à l'émergence de nouveaux monopoles qui sont apparemment contraires à l'économie de marché.

L'exemple suivant concerne la planification d'un quartier situé dans une commune de l'agglomération zurichoise. Martin Steiger en tire plusieurs enseignements utiles pour considérer le PPP.

L'exemple bernois des PDE (pôles de développement économique), qui est en voie de concrétisation, nous intéresse notamment pour le soin que les responsables de l'étude ont mis au management de leur projet, lequel soin est sans aucun doute une condition importante pour la mise en œuvre du PPP.

Avec le Zénith, nous restons dans l'urbanisme. La présentation de ce cas est très riche. D'abord, elle permet de se familiariser avec la logique d'un grand groupe de construction. Avec les compétences qu'il rassemble, cet acteur est appelé à jouer un rôle croissant dans les projets d'urbanisme. Or, il y a lieu de se demander si, dans le cadre d'un PPP, le grand groupe de construction n'impose pas un rapport de force qui serait par trop défavorable au secteur public.¹⁰ Ensuite, elle met en parallèle les perceptions de l'entrepreneur, Bernard Bourquin, du banquier, Bernard Verdier, et du représentant de l'administration, François Reinhard. Cet exemple rend alors compte des négociations, pas toujours faciles, qui sont inéluctables lorsque le PPP vise à la réalisation d'un projet très précis tant de par sa nature que de par sa localisation. Il suggère aussi, qu'un PPP «pur» – où seul des «gains» seraient en jeu – relève surtout de la théorie. Il n'est vraisemblablement pas possible de finaliser un projet comme le Zénith sans faire de concessions.

Le dernier exemple est consacré à la réalisation de la ville nouvelle de Louvain-la-Neuve. Jean Remy et Jean-Marie Lechat s'attachent à

¹⁰ Cette question est d'autant plus actuelle que de nombreuses municipalités suisses, même de taille moyenne – Vevey, Neuchâtel, par exemple – travaillent déjà avec ces nouveaux partenaires.

montrer comment les intérêts public et privé ont joués ensemble et comment ils ont été pris en compte dans le processus de planification, de réalisation, puis de gestion de Louvain-la-Neuve.

2.3 Contenu de la troisième partie

Cette dernière partie est organisée en deux temps.

Dans un premier, elle est consacrée aux conditions qui sont nécessaires avant d'envisager un PPP. En s'appuyant sur l'expérience française, Philippe Warin se demande comment le secteur public prend en compte les demandes formulées par l'utilisateur... qui est un acteur privé. Bien sûr, la situation française est différente de la nôtre. Il n'empêche que son analyse met en évidence toutes une série de difficultés que nous rencontrons aussi dans notre pratique où, trop souvent encore, les groupes d'utilisateurs ou les associations ne peuvent pas participer à l'élaboration d'un projet. Ils interviennent seulement en fin de parcours, et de façon réactive, lorsque le projet est bien défini. Mais, ne serait-il pas souhaitable qu'ils soient des partenaires dès les premières phases de l'élaboration du projet? Et si oui, ne faudrait-il pas les doter de la capacité de faire des expertises et de proposer des solutions? Dans un autre domaine, la théorie invite la collectivité publique à éviter un PPP si le risque de trahir l'intérêt public est trop élevé. Les considérations de Pierre Moor sont alors centrales. En développant une réflexion sur la définition de l'intérêt public, il suggère que ce dernier ne se laisse pas appréhender facilement. L'intérêt public n'est pas immédiatement opérationnel et requiert, au contraire, d'être précisé avec humilité et honnêteté. Cet enseignement est d'autant plus important que, de son côté, Charles Joye laisse entendre que l'intérêt privé est plus immédiatement accessible. La mise en œuvre du PPP n'est alors pas chose aisée.

Dans un second temps, il est alors question des instruments qui peuvent favoriser la mise en œuvre d'un PPP. L'approche stratégique présentée par Stéphane Decoutère est assez conceptuelle. Mais, elle est une formalisation précieuse qui offre une démarche et une méthode de «management» de projet. Elle permet ainsi, notamment, de repérer et de faire préciser les enjeux et les modalités du PPP. La contribution de Patrice Noisette s'inscrit dans le même cadre. En traitant du marketing urbain, elle présente en outre un concept qui est appelé à jouer un rôle croissant pour concrétiser les jeux de «concurrence-complémentarité», qui se développent aujourd'hui dans le contexte de la mondialisation de l'économie. Et puis, Pierre-Louis Manfrini présente le contrat et la convention. En analysant plus spécifiquement le contenu, les avantages et les inconvénients du contrat et de la convention, il montre que ces

outils techniques sont particulièrement adéquats pour mettre en œuvre le PPP.

Enfin, dans sa synthèse, Nicolas Mettan établit une sorte de bilan entre les éléments remarquables qui ressortent des différentes contributions présentées ici et les questions qui restent à traiter pour poursuivre la réflexion sur le thème du PPP.

REMERCIEMENTS

La publication d'un tel ouvrage serait impensable sans mettre en pratique quelques formules de partenariat. Nous souhaiterions alors profiter de ces quelques lignes pour remercier ceux qui, dans cette opération, auront été des partenaires diligents, compréhensifs et stimulants. Nous pensons d'abord aux participants du séminaire, sans lesquels l'aventure n'aurait tout simplement pas pu débuter. Ensuite aux intervenants qui se sont pliés à une double exigence: préparer un exposé, puis, dans des délais toujours trop courts, rédiger un texte pour le publier. A eux, nous devons cet ouvrage. Puis, à nos collègues de la C.E.A.T., et plus particulièrement à Lilli Monteventi, Michel Rey, Doris Sfar et Michèle Wehrli qui, à des titres divers, ont assumé des travaux nécessaires à la réussite du projet. Enfin, aux Presses polytechniques et universitaires romandes pour leur confiance et à Olivier Babel, auquel nous tenons à dire notre reconnaissance pour son professionnalisme et sa compétence.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

- ASCHER, F. 1991. Les principes du nouvel urbanisme. *Sociedade e Territorio* Juin, 13: 119-126.
- ASHWORTH, G., et H. VOOGD. 1990. *Selling the City*. London: Belhaven Press.
- CGQ. 1991. Partenariat et Territoire. *Cahiers de Géographie du Québec*. Numéro spécial 95, septembre.
- DE CLOSETS, F. 1989. *Le pari de la responsabilité*. Paris: Payot.
- CROZIER, M., et E. FRIEDBERG. 1977. *L'acteur et le système*. Paris: Seuil.
- DTP-BERNE. 1992. Les pôles de développement économique du canton de Berne. Berne: DTP, rapport à l'intention du Conseil-exécutif du canton de Berne.

- EWALD, F. 1986. *L'Etat providence*. Paris: Grasset.
- GREFFE, X. 1990. Economie du partenariat. *Revue d'économie régionale et urbaine* 5: 643-652).
- HAMEL, P., et J.-F. LÉONARD. 1992. L'avenir des services urbains dans l'agglomération montréalaise. *Trames* 6: 7-14.
- HEINZ, W. 1993. Le développement urbain par le partenariat public-privé: le point de vue allemand. Paris: Ministère de l'équipement (document de travail).
- LÉONARD, J.-F., et J. LÉVEILLÉE. 1990. Près des yeux, près du cœur: la gestion des services publics municipaux. In MORIN, R. et *al.* (éd.). *Gestion locale et problématiques urbaines au tournant des années 1990*. 143-154. Montréal: UQAM.
- MAILLAT, D., M. QUÉVIT et L. SENN (éd.). 1993. *Réseaux d'innovation et milieux innovateurs: un pari pour le développement régional*. Neuchâtel: EDES.
- MONKKONEN, E.-H. 1988. *America becomes Urban: the Development of U.S. Cities and Towns 1780-1980*. Berkeley: University of California Press.
- MONTGOMERY, J., et A. THORNLEY. 1990. *Radical Planning Initiatives*. Aldershot Hants, UK: Gower.
- OEPR/ROREP. 1992. *A l'heure de l'Europe de 1993: propositions pour une approche stratégique de la politique régionale en Suisse*. Berne: P. Lang.
- RATTI, R., et M. BAGGI. 1993. Essai d'analyse dynamique et spatiale d'un réseau innovant dans le secteur des services. In MAILLAT, D. et *al.* (éd.). *Réseaux d'innovation et milieux innovateurs*. 259-276. Neuchâtel: EDES.
- RUEGG, J., N. METTAN, et L. VODOZ. (éd.). 1992. *La négociation; son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*. Lausanne: PPUR.
- SMITH, M. 1988. *City, State and Market*. New York: Basil Blackwell.

Première partie

ÉTAT DES LIEUX ET DÉFINITION

REMISE EN QUESTION DE L'ÉTAT

Jean-Daniel DELLEY

1. DÉBAT TRUQUÉ

Le débat qui actuellement tend à monopoliser la scène politique paraît truqué. Il oppose, pour simplifier:

- ceux pour qui l'Etat doit être soumis à une sévère cure d'amaigrissement au nom d'une foi aveugle dans le marché et ses mécanismes d'autorégulation (mots d'ordre: déréglementation, privatisation); ceux pour qui l'action publique contribue plus à asphyxier l'activité économique qu'à la dynamiser, à étouffer le sens des responsabilités qu'à stimuler l'imagination et le goût du risque; ceux pour qui l'intervention de l'Etat est par nature liberticide;
- ceux pour qui toucher à l'Etat et à ses prestations, aux effectifs de la fonction publique, constitue une mise en cause du progrès et de la justice sociale (mot d'ordre: préserver les acquis).

La mauvaise foi et l'absence de rigueur intellectuelle caractérisent ce débat. Chaque camp est sélectif dans sa critique dès lors qu'il s'agit de

prendre des décisions concrètes. A gauche, on invoque volontiers l'économie de marché pour justifier le démantèlement des cartels, dont on attend des avantages pour les consommateurs. A droite, cette même économie de marché est appelée à l'aide pour exiger la déréglementation des conditions de travail, dont on attend des avantages pour les entreprises. Bref, chacun limite sa critique aux domaines dont la libéralisation doit servir ses propres intérêts. Pas trace dans ce débat d'une perspective générale, d'un projet cohérent susceptible de dessiner le rôle de l'Etat dans la société de demain.

2. GROSSEUR DE L'ETAT HELVÈTE

Nous sommes là dans le domaine du relatif. Comparativement, nombre d'indicateurs montrent que le secteur public helvétique est moins développé que celui de la plupart des pays industrialisés.

Pour la quote-part des collectivités publiques au produit national brut, la Suisse se place juste devant le Japon, queue de liste. Certes, à partir des années soixante, les recettes et les dépenses publiques ont crû plus rapidement que le PNB, reflétant une croissance économique et démographique rapide et un besoin de rattrapage en matière d'infrastructures et de prestations (réseau routier, épuration des eaux, enseignement et recherche, aménagement du territoire, sécurité sociale notamment). Mais dès 1975, on observe un ralentissement du phénomène dont l'évolution devient plus faible que celle de la croissance économique.

La pression fiscale en Suisse (impôts et cotisations sociales) reste modérée: seuls le Japon et les Etats-Unis traitent plus favorablement leurs contribuables.

Les effectifs de la fonction publique connaissent une progression marquée à partir de 1960, suivant en cela l'évolution du secteur tertiaire privé. Mais dès 1975, cette progression fléchit. La proportion des fonctionnaires par rapport à la population active reste très inférieure à la moyenne des pays de l'OCDE.

Certes la «juridicisation» de la société se poursuit: le volume des actes normatifs publics croît, mais on ne peut parler d'explosion [Linder et *al.* 1985]. Ce phénomène n'épargne d'ailleurs pas les grandes entreprises et les organisations professionnelles et économiques.

Contrairement à beaucoup d'autres pays industrialisés, la Suisse ne connaît pas un secteur public productif important.

Enfin le système politique suisse dispose de procédures spécifiques qui constituent des freins efficaces à l'enflure de la sphère étatique. Au niveau fédéral, la fiscalité directe relève toujours d'un ordre pro-

visoire et exige régulièrement l'assentiment populaire; par ailleurs les taux d'imposition figurent dans la Constitution. La présomption de compétence en faveur des cantons impose à la Confédération d'obtenir l'accord de la majorité populaire et des cantons pour toute tâche nouvelle. Et finalement le droit de référendum législatif permet au corps électoral de freiner les ardeurs étatiques.

Néanmoins, comparaison n'est pas raison, comme dit l'adage. La relativisation de l'importance de l'Etat ne dispense pas de porter un regard critique sur la qualité de son action.

3. EFFICACITÉ DE L'ACTION ÉTATIQUE

Débattre abstraitement de la question de la quote-part de l'Etat au PNB, des effectifs de la fonction publique ou de la densité normative ne conduit qu'à un affrontement idéologique stérile. La critique peut par contre se révéler fructueuse si l'on prend la peine d'examiner l'action de l'Etat dans la perspective des objectifs visés. Je me limite ici à développer rapidement deux exemples, le droit de la construction et le logement social.

3.1 Premier exemple: droit de la construction

Le droit de la construction est l'objet d'une critique nourrie de la part des milieux professionnels et constitue l'un des domaines privilégiés sur lequel s'exerce une forte demande en faveur de la déréglementation. Pour prendre une image géologique, le droit de la construction s'est développé par addition de couches, au gré des préoccupations successives de la collectivité (hygiène, sécurité, esthétique, aménagement du territoire, économie d'énergie, protection de l'environnement), au point qu'il constitue aujourd'hui un véritable maquis. Dans ce maquis, l'administration détient une position privilégiée car la multiplication des prescriptions lui confère un pouvoir considérable dans le cadre de sa fonction d'application de la loi.

Prenons l'exemple des prescriptions en matière énergétique. Cette préoccupation est née il y a une quinzaine d'années, à la suite de la crise de l'approvisionnement pétrolier. L'exigence d'économies d'énergie et de substitution des agents énergétiques classiques s'est heurtée à des prescriptions préexistantes qui sont loin d'être toutes adaptées à cet objectif nouveau. Ainsi des normes en matière d'esthétique qui limitent l'installation de panneaux solaires, des indices d'utilisation du sol qui empêchent l'adjonction de vérandas ou encore des plans de quartier qui in-

terdisent l'orientation optimale des immeubles. A ces difficultés se sont ajoutées des normes ponctuelles et successives – isolation spécifique des différentes parties du bâtiment, régulation des installations, normes de fonctionnement et contrôle périodique des installations, décompte individuel des frais de chauffage. A un point tel que les constructeurs ont pu légitimement se sentir pris dans un carcan étouffant: pour réaliser l'objectif d'économies d'énergie, le législateur a cru bon de quadriller normativement le chemin des architectes et des ingénieurs.

La revendication d'une déréglementation pure et simple ne tient pas compte de l'intérêt public à un usage ménager de l'énergie, puisque le prix de cette dernière est tel qu'il n'induit pas les comportements adéquats au but visé. Par contre le souci de simplifier le travail et de restaurer l'autonomie des professionnels de la construction devrait conduire à mettre l'accent sur le résultat attendu plus que sur les moyens d'y parvenir. Imposer une norme globale de consommation énergétique pour un bâtiment déterminé, c'est le rôle de l'Etat; trouver les moyens de respecter cette norme relève de la responsabilité des professionnels.

3.2 Second exemple: logement social

La politique sociale constitue un champ important de l'action de l'Etat moderne. Elle est aussi l'une des cibles favorites des partisans du moins d'Etat qui préconisent de freiner la progression des dépenses dans ce domaine, voire même de fixer un plafond en forme de pourcentage du PNB à ne pas dépasser. Mais plutôt que de définir une règle d'or financière en la matière, ne serait-il pas plus judicieux de définir d'abord les besoins à satisfaire et d'examiner l'efficacité des moyens mis en œuvre, de déterminer si les bénéficiaires réels sont bien ceux auxquels l'aide est destinée?

La politique du logement social illustre bien les dérapages que peuvent connaître les meilleures intentions initiales. La pénurie de logements à loyers modérés qui règne au début des années soixante dans les centres urbains est perçue comme un phénomène conjoncturel. D'où l'idée d'une aide publique à la construction de logements de ce type, par le biais d'allègements fiscaux limités dans le temps. Mais à l'expérience, le phénomène s'est révélé être de nature structurelle, le marché ne parvenant pas à répondre à cette demande particulière. C'est dire qu'à l'échéance de l'aide publique, les immeubles tombant dans le marché libre, il a fallu subventionner de nouvelles constructions à caractère social. Une véritable course-poursuite dont on ne voit pas la fin. Parallèlement, l'évolution des revenus a conduit à ce que les locataires des immeubles sociaux bénéficient d'une rente de situation, alors que

les plus démunis n'avaient pas accès à ces logements pourtant conçus en priorité pour eux.

On pourrait poursuivre encore longtemps la liste des dysfonctionnements de l'action publique, des effets pervers qu'elle engendre et des détournement d'objectifs dont elle fait l'objet, sans parler des contradictions qu'elle révèle. Voir à cet égard les investissements considérables consentis par les collectivités publiques en faveur de l'épuration des eaux usées et les subventions à l'agriculture versées par ces mêmes collectivités, une agriculture dont les modes de production constituent une des sources importantes de la pollution des eaux.

Il n'est pas étonnant dès lors que l'Etat soit soumis aux feux de la critique et que son action souffre d'une perte de légitimité. Néanmoins, dès que des difficultés se font jour, il reste l'instance de recours vers laquelle on se tourne. Nous ne rêvons que de lui rogner les ailes, mais à la moindre alerte nous lui demandons de déployer ses ailes protectrices. Comment résoudre cette contradiction?

4. RÔLES DE L'ETAT

Ecartons le rêve d'une société autorégulée qui pourrait se passer d'une structure propre à exprimer des finalités collectives. Quels que soient les avantages indéniables du marché, ce dernier n'est pas à même de résoudre les problèmes auxquels sont confrontées les sociétés modernes complexes, de gérer la multiplication des interdépendances entre les individus et les groupes. Plutôt que de débattre sur le plus ou moins d'Etat et sur les avantages comparés des secteurs privé et public, c'est à l'invention de nouvelles modalités d'action de l'Etat qu'il faut s'attacher.

4.1 Limites de l'Etat interventionniste

L'Etat libéral classique – l'Etat veilleur de nuit – assurait avant tout l'ordre et la sécurité intérieurs et extérieurs. Son mode d'action privilégié, le programme conditionnel, énumère les prescriptions qui assurent cet ordre et les sanctions aptes à le rétablir. Le programme conditionnel postule que le comportement prescrit est directement adéquat au but visé: ainsi la préservation de l'aire forestière, objet de la loi fédérale sur les forêts, se résume tout entière dans l'obligation de remplacer tout arbre abattu. Par ailleurs, l'administration agit selon la catégorie du commandement.

L'Etat providence ou interventionniste se distingue d'une part par l'ampleur des tâches qu'il exerce et d'autre part par les finalités substantielles qu'il poursuit: le développement économique, le plein-emploi, la justice sociale. Il est un agent actif dans le devenir et la transformation de la société. Sa manière d'agir change: si la règle juridique de type conditionnel subsiste, l'Etat est d'abord préoccupé par les objectifs à atteindre. Les lois et les règlements ne sont que des moyens au service de ces objectifs; leur respect ne garantit pas a priori la réalisation des buts visés. C'est cette logique nouvelle qui explique la mobilité du droit, constamment adapté en fonction du résultat recherché. Ce phénomène est particulièrement visible dans le droit de l'environnement: la multiplication et la révision des prescriptions traduisent l'effort constant de parvenir à une amélioration de la qualité de l'environnement.

De ce fait, l'Etat interventionniste se révèle particulièrement vulnérable. Il prête le flanc à la critique puisque les résultats dont il peut se prévaloir sont rarement à la hauteur des ambitions affichées.

Pour le sociologue du droit Luhmann [1983], les désillusions engendrées par l'action de l'Etat interventionniste ne sont guère étonnantes, car l'instrument juridique est inadéquat à la fonction de pilotage incombant à l'Etat moderne. En effet, l'action par le droit, le système juridique ont été conçus en rupture avec le mode de fonctionnement de la monarchie absolue. Ils visent à stabiliser les attentes, à fixer les règles du jeu, à assurer la prévisibilité de l'action de manière à favoriser les échanges entre les individus. Dans l'Etat moderne, ce n'est plus ce cadre stable qui est premier mais les finalités à atteindre; le droit est au service de ces finalités et exige donc adaptation et souplesse. D'où les incessantes révisions législatives et réglementaires, les concepts juridiques de nature indéterminée et les délégations de compétences qui confèrent à l'administration une large autonomie et une part non négligeable de la fonction législative. Une administration qui, pour parvenir à ses fins, cherche de plus en plus à persuader plutôt qu'à imposer.

Mais du coup, c'est la stabilité et la prévisibilité du droit qui sont en question. L'édifice juridique se désagrège sans pour autant que l'action publique convainque. L'Etat, poursuit Luhmann, dans son ambition de piloter la société, se trouve confronté à des systèmes très complexes (l'économie, la science, la santé, l'éducation) qui ont développé des logiques propres, irréductibles à l'outil juridique.

4.2 Vers l'Etat pilote

Les thèses néo-libérales de la primauté du marché comme principe de fonctionnement de la société ne sont-elles alors pas confirmées?

C'est aller un peu vite en besogne. Les mécanismes de la concurrence finalisés par le seul optimum économique ne rendent pas mieux compte de la complexité sociale que l'action par le droit. L'efficacité réductrice qu'ils postulent conduisent à la désintégration de la société. Luhmann propose un nouveau mode d'action, le programme relationnel, où l'Etat n'est plus le centre qui impose autoritairement ses décisions mais un partenaire qui:

- organise la concertation entre les acteurs sociaux;
- définit des finalités collectives;
- laisse à ces acteurs une large autonomie dans la réalisation.

4.3 Vers l'Etat catalyseur

Concluons en abordant la question sous un angle plus concret, celui choisi par deux auteurs américains dans le cadre d'une enquête sur les nouveaux modes de gestion des collectivités publiques [Osborne et Gaebler 1993]. L'administration centralisée et hiérarchisée, l'action réglementaire, la priorité accordée aux procédures plutôt qu'aux résultats, telles sont les caractéristiques principales de l'Etat interventionniste. Le modèle s'est révélé performant pour répondre à des besoins de base, uniformes, dans une société à évolution relativement lente et dans un environnement stable. La société contemporaine est différente: elle évolue rapidement, son environnement est instable et les besoins qu'elle exprime sont hétérogènes. Les difficultés financières auxquelles ont à faire face les collectivités publiques représentent à la fois un risque et une chance. Le risque de restreindre aveuglément le rôle de l'Etat sous prétexte d'économies et de sanctifier le secteur privé; la chance de repenser la fonction première de l'Etat et d'adapter sa manière d'agir.

L'Etat interventionniste s'est vu confier un grand nombre de tâches. Aujourd'hui, pressé par les difficultés budgétaires, il coupe dans les subventions et réduit ses prestations sans trop réfléchir aux priorités qui relèvent de sa mission et sans faire l'analyse critique de son fonctionnement. Face aux problèmes collectifs auxquels sont confrontées les sociétés modernes, il n'est pas question d'affaiblir l'Etat. C'est bien au contraire d'un Etat fort dont nous avons besoin, fort non pas de sa dimension, de l'ampleur de son administration et de la multiplicité des tâches qui lui incombent, mais fort de par sa capacité à décider et à diriger. Pour prendre une image nautique, l'Etat interventionniste, trop occupé à ramer, en a oublié le gouvernail. La réappropriation de cette capacité de gouverner passe par des modalités d'action où l'Etat n'est pas obligatoirement le fournisseur monopolistique de prestations. L'Etat ne s'affaiblit pas en laissant à d'autres acteurs le soin de réaliser les objectifs

qu'il a déterminés, en faisant le choix des solutions à la fois les plus efficaces et les moins coûteuses, les plus aptes à répondre à la demande sociale. Ce type de gouvernement, parce qu'il fonctionne plus comme un catalyseur que comme un service à la clientèle, laisse aux citoyens un espace d'autonomie, une capacité de formuler leurs problèmes et de participer à leur solution. Bref, avec les mêmes moyens, il peut faire mieux que l'Etat interventionniste.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

- BÜRGENMEIER, B. 1990. *Plaidoyer pour une économie sociale*. Paris: Economica.
- DELLEY, J.-D. 1993. L'Etat nouveau sera débureaucratisé, rationalisé, allégé: il sera complémentaire. *Le Temps des affaires*, mars: 34-49.
- DELLEY, J.-D., et L. MADER. 1986. *L'Etat face au défi énergétique: étude de mise en œuvre des mesures fédérales et cantonales en matière d'économies d'énergie*. Lausanne: Payot.
- DUPASQUIER, J.-N. 1986. *L'Etat englobé*. Lausanne: Réalités sociales.
- FREY, R., et R. LEU. 1988. *Der Sozialstaat unter der Lupe*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn.
- LINDER, W., et al. 1985. *Inflation législative: une recherche sur l'évolution quantitative du droit suisse*. Lausanne: Institut des hautes études en administration publique.
- LUHMANN, N. 1983. Die Einheit des Rechtssystems. *Rechtstheorie* 14. Berlin: Duncker & Humblot.
- OSBORNE, D., et T. GAEBLER. 1993. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New-York: Plume Book.
- REY, J.-N. 1982. *Trop d'Etat? Essai sur la mise en cause de l'Etat protecteur en Suisse*. Lausanne: Réalités sociales.
- ROSANVALLON, P. 1981. *La crise de l'Etat providence*. Paris: Seuil.
- WEBER, L., et al. 1992. *Les finances publiques d'un Etat fédératif: la Suisse*. Paris: Economica.
- WILLKE, H. 1991. Trois types de structures juridiques: programmes conditionnels, programmes finalisés et programmes relationnels. In MORAND, C.-A. (éd.). *L'Etat propulsif*: 65-94. Paris: Publisud.

CONSÉQUENCES DE L'ORGANISATION POST-FORDISTE SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION

Luigi BOBBIO

1. ADMINISTRATION POST-WEBERIEENNE

Par de nombreux aspects, l'administration publique se trouve déjà dans une situation post-fordiste ou, dès lors que l'on parle d'administration, dans une situation post-weberienne. Au début du siècle, les bureaucraties publiques apparaissaient comme l'incarnation la plus parfaite de la rationalité occidentale; comme de grandioses machines régies par un ensemble structuré de règles aptes à garantir la prévisibilité des actions complexes. Le même modèle avait été transféré dans la grande entreprise fordiste. Au cours du XX^e siècle les bureaucraties publiques et privées se sont développées, sur la base de critères homogènes, jusqu'à la puissante synthèse du communisme soviétique.

A la fin de notre siècle, le panorama qui s'offre à l'observateur est d'un tout autre genre. L'administration publique se présente en fait com-

me une constellation de structures semi-autonomes, faiblement reliées, dotées de formes juridiques, de logiques d'action et de finalités profondément différenciées. Et je me demande si cela a encore un sens de parler de l'administration publique au singulier et s'il ne serait pas plus opportun de se référer aux administrations publiques. Il est certain que l'image de la machine du XX^e siècle ne fonctionne plus.

D'autres images s'imposent: celles du macrosystème organisationnel [Mayntz 1978], du système d'action [Dupuy et Thoenig 1983], de l'agrégat de structures [Cassesse 1988], de la fragmentation [Dente 1985].

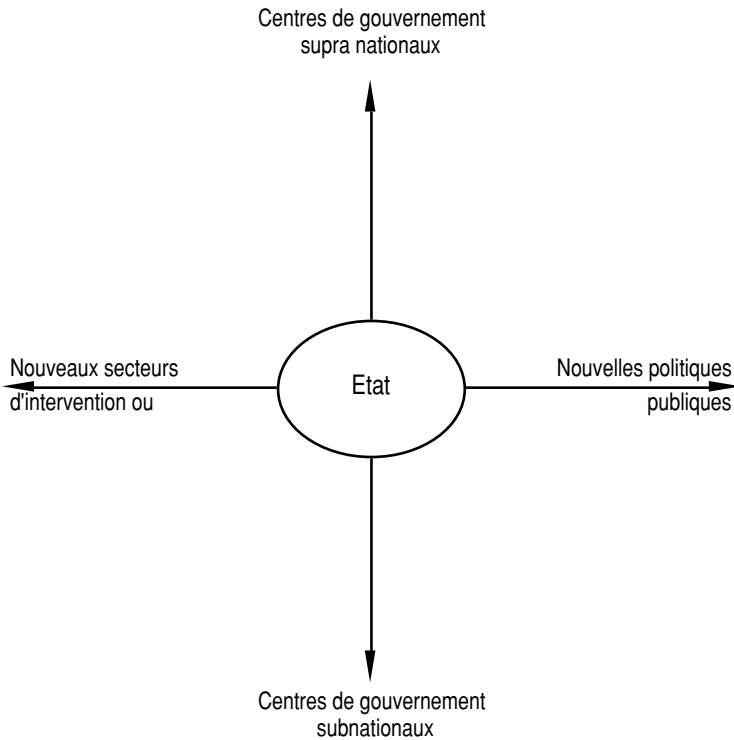


FIG. 1 Dilatation horizontale et verticale des pouvoirs publics

Le nouveau scénario est le résultat d'un lent processus, toujours en cours, d'expansion et de diffusion des structures publiques. Ce processus s'est développé selon deux directions:

- horizontale, à travers l'accroissement des fonctions publiques; c'est l'Etat social;
- verticale, à travers la poussée vers la mondialisation et la régionalisation des pouvoirs publics (fig. 1).

1.1 Dilatation horizontale: le paradoxe de l'Etat social

L'acquisition progressive de nouvelles fonctions par l'Etat a impliqué une prolifération de structures. Il s'est peu à peu spécialisé dans le gouvernement et dans la gestion de nouveaux secteurs toujours plus nombreux. Le nombre des ministères et les articulations internes ont augmenté. D'autres structures toujours plus détachées de la maison-mère (l'Etat-personne) se sont aussi constituées. Pourvues de ressources propres, elles se sont rendues progressivement autonomes. Elles se caractérisent par des styles d'action et des logiques d'intervention spécifiques. En outre, le droit administratif s'est enrichi de nouvelles typologies organisationnelles: établissements publics institutionnels et économiques, entreprises publiques, hautes autorités, agences. De nouvelles classes professionnelles très éloignées de la bureaucratie classique, de par la formation et les dispositions personnelles de leurs membres, ont fait leur entrée dans les administrations publiques.

Dans ce contexte, la construction de l'Etat social s'est révélée paradoxale. Au fur et à mesure que la présence de l'Etat dans la société devenait plus «envahissante», le tissu qui liait ses structures s'est affaibli. Ainsi, l'Etat social ne s'est pas transformé en «Moloch» omnipotent ou en «Grand Frère» paternaliste, comme le craignaient les libéraux. Il s'est plutôt révélé être un énorme assemblage d'institutions et de politiques sectorielles. Du reste, l'expression même de «Etat social» est en soi une contradiction, un paradoxe. Et le phénomène qu'elle désigne reflète bien cette contradiction intrinsèque: en s'élargissant, l'Etat s'est morcelé et en se socialisant, il s'est en quelque sorte mélangé à la société.

De fait, tous les groupes (syndicats de branches, corporations, associations, entreprises) se sont rassemblés en fonction de leur intérêt spécifique autour des nouveaux compartiments, comme aimantés par les politiques qui y sont justement rattachées. La construction du consensus ou de la légitimité, fonction essentielle de l'Etat, est devenue polycentrique. Chaque domaine sectoriel a acquis une certaine autosuffisance à travers la construction et la consolidation de *policy communities* ou de *policy networks* spécifiques [Jordan et Richardson 1987; Jordan 1990].

Bien sûr les fonctions de coordination, de supervision ou de planification n'ont pas disparu. Au contraire, l'élargissement des tâches de

l'Etat a requis un renforcement des politiques horizontales. Mais même pour le déroulement de ces fonctions, des structures spécialisées se sont formées et se sont juxtaposées (et pas nécessairement surimposées) aux structures préexistantes. Les plans ou le budget de l'Etat sont le résultat d'interactions complexes avec les secteurs qui gèrent les politiques spécifiques. Lorsqu'ils sont imposés par le haut, ils échouent souvent.

1.2 Dilatation verticale: la mondialisation et la régionalisation

La mondialisation de l'économie, mais aussi de l'information et des relations culturelles, n'est pas restée sans effet sur le plan institutionnel. De nouveaux centres de gouvernement se sont formés et renforcés sur le plan mondial ou continental. Parallèlement, l'importance des gouvernements subnationaux s'est accrue à l'échelon des régions, des communes et surtout des grandes villes. Le pouvoir politique qui, une fois, était concentré en un point unique – l'Etat national – s'est dilaté aussi bien vers le haut que vers le bas, à travers la multiplication des niveaux territoriaux. Les Etats nationaux présentent encore la plus forte densité des fonctions de gouvernement, mais ils n'ont plus le monopole absolu du politique et de l'administration.

Il se peut que ce phénomène soit peu pertinent pour la Suisse en raison d'une structure interne marquée par le fédéralisme et des relations externes caractérisées par la défense de l'indépendance et de la neutralité du pays. Mais ce phénomène est très probant pour des Etats traditionnellement unitaires et centralisés qui, comme la France ou l'Italie, sont pleinement insérés dans le processus d'intégration européenne.

2. ÉTAT PYRAMIDE ET ÉTAT RÉSEAU

Pour décrire les caractéristiques post-weberiennes de l'administration publique, j'ai recouru à des métaphores spatiales: horizontale et verticale. Il peut être utile de poursuivre dans cette direction et de se demander quelle forme revêt aujourd'hui l'espace occupé par les pouvoirs publics. Dans le passé, la réponse était simple: l'Etat pouvait être pensé comme une pyramide. Mais actuellement cette image convient mal pour décrire ce que nous pouvons observer. Il est certain que l'autorité et la hiérarchie continuent d'exister. Mais elles ne sont plus disposées sur une échelle harmonieuse allant du haut vers le bas. Pour résoudre un problème public, il arrive souvent que plusieurs chaînes hiérarchiques

entrent en désaccord, ou que des conflits émergent entre des normes provenant de diverses autorités.

Il peut être plus utile, parce que plus réaliste, de penser à l'Etat en tant que réseau. Un réseau formé de structures, d'organes, d'institutions, d'offices ou d'agences qui entretiennent des rapports réciproques de nature très variable. Pour donner une idée de la forme que prend un tel réseau nous pourrions considérer une matrice à deux dimensions: en abscisse les domaines d'intervention ou les politiques et en ordonnée les niveaux territoriaux de gouvernement (tab. 1).

TABLEAU 1 Etat réseau

Niveau de gouvernement	Politiques						
	A	B	C	D	E	F	G
Mondial							
Continental							
National							
Régional							
Local							

La première dimension montre comment l'espace de l'intervention publique est conceptualisé. Les politiques avec leurs subdivisions internes, leurs limites et leurs variations dans le temps constituent le système de base de l'Etat contemporain, auquel se conforment tous les groupes d'intérêt, de pression, ou même simplement le débat public. Chaque politique a, outre ses structures et ses normes, ses propres associations, ses revues spécialisées, ses experts.

L'autre dimension montre comment le pouvoir se déplace dans l'espace qui, cette fois, n'est plus métaphorique. Elle comprend désormais une série longue et croissante de niveaux décisionnels: mondiaux, continentaux, nationaux, régionaux et locaux.

Chaque maille du réseau, qui correspond dans le schéma à un point d'intersection entre une politique déterminée et un niveau territorial (tab. 1), est un lieu de densité organisationnelle et de décision. Les mailles ne

sont pas toutes identiques. Elles ne sont pas non plus reliées les unes aux autres de la même façon. Il y a des politiques, comme la politique de défense ou la politique monétaire, qui sont décidées essentiellement au niveau supra-national ou national. Il y a des politiques, comme les politiques sociales, pour lesquelles les niveaux locaux sont particulièrement adéquats pour «modeler» la nature des services disponibles pour les citoyens. Il y a des points du réseau qui sont d'abord reliés dans le sens vertical. Par exemple, les politiques agricoles de tous les pays européens sont menées dans un canal distinct et autosuffisant, qui met en contact les associations locales des agriculteurs, les ministères compétents et la Commission de la Communauté européenne, mais qui ignore complètement les instances horizontales de gouvernement. Il y a naturellement des politiques plus importantes que d'autres, comme les politiques budgétaires. Mais, en l'occurrence, l'expérience montre combien les Finances publiques ont de la peine à résister aux poussées provenant des structures sectorielles de l'Etat.

Dans l'Etat réseau les instances gouvernementales sont fortement impliquées dans la négociation et dans la médiation. Parfois, elles parviennent à imposer une de leurs solutions. Souvent, elles arrachent des victoires à la Pyrrhus parce que le réseau s'oppose à leurs directives ou les déforme.

3. INTERACTIONS AU SEIN DE L'ÉTAT RÉSEAU

A l'intérieur de cet espace que j'ai défini comme Etat réseau, les interactions sont plutôt de type inter-organisationnel qu'infra-organisationnel. Les politiques publiques sont décidées et mises en œuvre à travers une négociation incessante entre des structures publiques appartenant soit à divers secteurs d'intervention soit à divers niveaux de gouvernement. Les normes juridiques constituent le cadre et fixent les limites. Mais c'est la négociation qui donne leur contenu aux décisions publiques. A la rigidité bureaucratique, qui est typique de l'administration weberienne, s'oppose ainsi une certaine flexibilité administrative [Dupuy et Thoenig 1983].

Cela découle du fait que les structures spécifiques ne tirent pas uniquement leur légitimité de la loi ou de l'autorité que leur confère leur insertion dans un ordre plus général, établi par l'Etat. Mais elles jouissent également d'une légitimation substantielle car elles sont les interprètes et les défenseurs d'intérêts spécifiques qui, à bon droit d'ailleurs, sont perçus comme relevant d'intérêts publics: les intérêts de la ville, de la nation, de l'Europe; les intérêts de la santé, de l'industrie, de l'environnement, de l'instruction, par exemple. Parfois ces diverses expressions de

l'intérêt paraissent compatibles entre elles. Mais elles sont souvent en conflit. Elles ne peuvent alors être recomposées que par un processus de négociation. Il est en effet impossible de retrouver dans les constitutions, dans les lois ou dans les documents programmatiques des gouvernements une définition certaine et partagée de l'intérêt général. Dans tous les pays contemporains par exemple, des conflits émergent entre les ministères qui traitent de l'environnement et ceux qui s'occupent de l'industrie aux niveaux national, régional et local.

3.1 Partenariat public-privé et partenariat public-public

Dans les Etats contemporains, les enjeux ne concernent pas seulement les rapports entre les secteurs public et privé. Des problèmes tout aussi complexes sont générés à l'intérieur du secteur public. A côté du partenariat public-privé (ou PPP1), il existe donc également un partenariat public-public (ou PPP2) qui est sans doute aussi décisif pour le succès des politiques publiques. Etant donné que les deux types de partenariats procèdent souvent de façon conjointe, nous pourrions dire que la forme que revêtent les décisions publiques est normalement celle du partenariat public-privé et public-public (ou PPPPP).

3.2 Partenariat public-public: deux exemples formels

La négociation entre agences publiques s'établit principalement de façon informelle. Cependant, elle tend à une reconnaissance officielle. Dans les Etats fédéraux, il existe des bureaux officiels explicitement destinés à la négociation entre les Etats membres et l'Etat central. Par ailleurs, le droit administratif commence à admettre l'usage du contrat – institution typique du droit privé – dans les rapports entre administrations publiques.

Je donnerai deux exemples tirés de la législation italienne.

Accord de programme

Au milieu des années quatre-vingt on a introduit, par voie extraordinaire, la notion d'«accord de programme». Depuis, celui-ci est devenu une pratique générale et ordinaire. L'«accord de programme» est conclu entre plusieurs acteurs publics – l'Etat, les régions, les communes ou les institutions, par exemple – «pour la définition et la mise en œuvre d'ouvrages, d'interventions ou de programmes d'intervention qui deman-

dent, pour leur pleine réalisation, l'action intégrée»¹ d'acteurs publics. L'«accord de programme» est donc un exemple formel de partenariat public-public. Son aspect le plus important est d'avoir des effets de droit public: il peut être contraignant. Il a par exemple le pouvoir de modifier les instruments urbanistiques en vigueur.

Conférence des services

La «conférence des services», a été introduite pour simplifier la procédure administrative. La dilatation (horizontale et verticale) de l'Etat a eu un effet dramatique sur les procédures. Elle les a rendues infiniment plus complexes. Lorsque des décisions de grande importance sont en jeu, qui impliquent plusieurs intérêts publics, il est inévitable que la loi soumette la décision à une longue course d'obstacles.

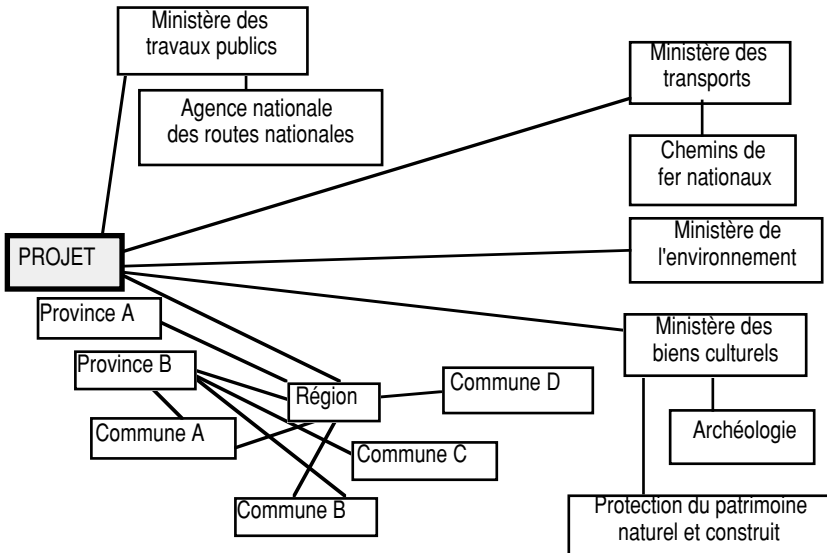


FIG. 2 Procédure séquentielle: l'approbation d'un projet d'autoroute

Le droit d'intervention est reconnu à toutes les structures qui ont quelque compétence territoriale ou fonctionnelle sur le problème consi-

¹ Article 27, «accords de programme», de la loi du 8 juin 1990, n° 142, intitulée «Règlement des collectivités locales».

déré. A chaque fois, il faut demander des avis techniques ou juridiques, des autorisations, des observations, des assentiments. Les divers actes nécessaires pour arriver au résultat final sont en général organisés de façon séquentielle de sorte que l'opposition, ou simplement le retard d'un acteur, produise des effets cumulatifs sur l'ensemble de la procédure. Il faut ajouter que, selon la tradition, les relations entre les acteurs impliqués dans la procédure sont essentiellement bilatérales. En outre, elles se déroulent sous forme écrite, sur la base du principe classique de la dépersonnalisation de l'administration (fig. 2).

Pour remédier à cette situation, la loi italienne a prévu que «lorsqu'il s'avère opportun d'effectuer un examen des différents intérêts publics impliqués dans une procédure administrative»², il est possible de convoquer toutes les parties intéressées à une «conférence des services» dont les décisions – prises à l'unanimité – ont l'effet de se substituer à tous les avis et autorisations requis (fig. 3).

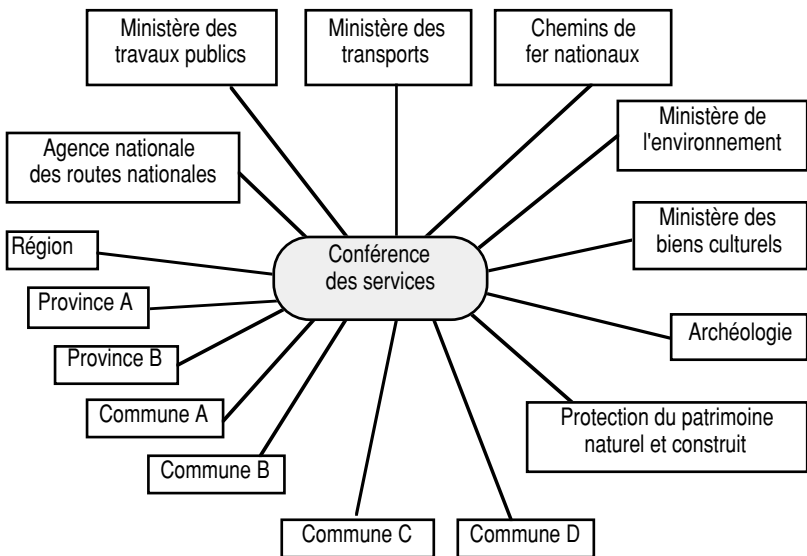


FIG. 3 Procédure séquentielle: la «conférence des services»

² Article 14 de la loi du 7 août 1990, n° 241, intitulée «Nouvelles normes en matière de procédure administrative et de droit d'accès aux documents publics».

La «conférence des services» a été introduite la première fois par voie extraordinaire en 1988, dans le but d'accélérer les procédures pour les ouvrages publics en vue des championnats du monde de football. En 1990, elle a été étendue à toutes les procédures, bien que de façon facultative. Actuellement le Parlement discute une proposition du gouvernement qui consiste à rendre obligatoires les «conférences des services» dans de nombreux types de procédures.

L'innovation a pour l'heure connu une application limitée et a rencontré de féroces oppositions. Il sera nécessaire de revenir sur ce point parce qu'il révèle combien il est difficile de passer du paradigme technico-légal au paradigme «négocié-interactif».

3.3 Partenariat public-privé dans l'Etat réseau

Dans la culture occidentale, la sphère publique et la sphère privée se sont traditionnellement présentées comme les deux termes d'une dichotomie, s'excluant réciproquement. Ce qui n'était pas public était forcément privé et inversement. Chacune de ces sphères possédait des caractéristiques bien distinctes et opposées à l'autre (tab. 2). Par ailleurs, pendant plus d'un siècle, la gauche socialiste et la droite libérale se sont féroce­ment combattues sur ce point, la première pour élargir la sphère publique, la seconde pour la contenir. Bien que le conflit ait été très âpre, les deux parties possédaient une définition commune de la situation, dans le sens où elles étaient d'accord sur ce qui était considéré comme public et ce qui était considéré comme privé. Elles divergeaient radicalement sur les valeurs à assigner à l'un et à l'autre, mais elles avaient les mêmes instruments analytiques et conceptuels.

TABLEAU 2 Public-privé: la dichotomie

PUBLIC	PRIVé
<ul style="list-style-type: none">• Etat• loi• droit administratif• intérêt général	<ul style="list-style-type: none">• société• contrat• droit civil• intérêts particuliers

Dans l'Etat dilaté les deux sphères apparaissent profondément interconnectées. Public et privé ne représentent plus deux univers séparés et opposés, mais plutôt les deux pôles d'un continuum (fig. 4). Ceci est évident si l'on considère la nature juridique des différents acteurs: entre le «public pur» et le «privé pur», toutes les nuances possibles sont présentes sur scène.

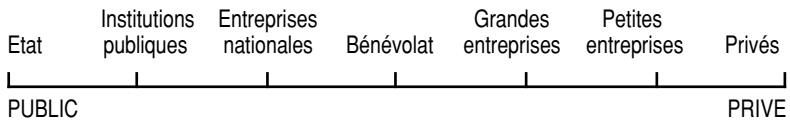


FIG. 4 Public/privé: le continuum

Le plus important est que la nature publique ou privée d'une institution ne permet pas d'en prédire le comportement. Les institutions publiques ne poursuivent pas nécessairement le bien public. Les institutions privées ne travaillent pas toutes pour le profit. Il y a des entreprises privées qui sont préoccupées par leur légitimité et par leur capacité à dégager des consensus. Ces préoccupations sont pourtant considérées comme typiques du pouvoir politique. Les thèmes d'efficacité et de compétitivité, qui caractériseraient le secteur privé, sont toujours plus souvent «importés» dans les services publics. Sans compter qu'il existe un nombre croissant d'associations privées qui poursuivent des fins solidaires et altruistes (bénévolat, par exemple), sans aucun mandat législatif ni recours aux bureaucraties rationnelles.

La distinction entre public et privé n'est certes pas enterrée, mais elle n'est plus garantie par aucune «marque de fabrication». Elle doit être redéfinie. Il est intéressant de noter, peut-être justement en raison d'une incertitude croissante quant aux limites entre les deux sphères, que l'on observe un intérêt grandissant parmi les chercheurs du *policy process* pour le problème de l'argumentation dans les politiques publiques [Majone 1989]. Dans un espace d'interaction privée, les intérêts se présentent sous une forme nue. Ils ne doivent pas être justifiés par une quelconque valeur supérieure. Dans l'espace de l'interaction publique, toutes les parties sont obligées de faire référence à une définition du bien collectif ou de l'intérêt général. Ce qui distingue les sphères publique et privée n'est pas tant la nature des acteurs ou des instruments (contraignants ou contractuels) à leur disposition que les diverses stratégies d'argumentation qui sont utilisées dans l'une ou l'autre sphère.

Ce critère de distinction peut sembler trop faible, voire trompeur. Un discours sur le bien collectif est souvent un simple camouflage d'intérêts égoïstes. Et «la fonction civilisatrice de l'hypocrisie» [Elster 1993] ne doit pas être sous-évaluée.

L'imbrication entre public et privé n'empêche pas que le partenariat entre les deux secteurs se présente très souvent à travers une nette distinction des rôles dans lesquels les deux types d'acteurs, comme le suggère Ruegg dans l'introduction, «ne poursuivent pas la même finalité

et ne doivent pas se confondre». Ces cas sont actuellement les plus fréquents, surtout dans les micro-interventions. Mais ils ne sont peut-être pas les plus significatifs.

Les cas les plus spectaculaires et les plus controversés de partenariat public-privé, comme ceux qui concernent l'urbanisme dans les grandes villes, présentent en fait une physionomie différente. Les opérateurs privés ne se présentent pas dans l'arène publique simplement comme porteurs d'intérêts égoïstes. Mais ils prétendent – souvent avec succès – étayer leurs propositions à la lumière d'une quelconque version du bien collectif. Ce phénomène est étroitement lié au fait que les grands groupes privés sont toujours plus intéressés aux avantages offerts par les villes. Celles-ci leur servent d'espace de soutien et de lieu de relations. Ils sont, par conséquent, disposés à engager des ressources pour contribuer à les promouvoir. L'implication d'opérateurs privés dans le marketing urbain, dans l'élaboration de plans stratégiques ou dans la projection de parcs naturels ou de parcs scientifiques entre tout à fait dans cette logique. En Italie, il existe de nombreux exemples allant dans cette direction: le cas du Lingotto à Turin [Bobbio 1990], celui des associations pour les intérêts métropolitains à Milan [Fareri 1990] ou celui du projet Fiat-Fondiaria à Florence [Morisi 1990].

D'aucuns voient dans ces phénomènes un danger pour la démocratie, dans le sens où des choix généraux sont confiés à des acteurs privés de légitimation démocratique. D'autres les perçoivent comme le signe positif d'une nouvelle cohésion de la ville, qu'ils opposent d'ailleurs assez souvent à l'Etat central. Dans les deux cas, ces phénomènes posent des problèmes nouveaux qui ne peuvent être traités avec les instruments traditionnels dérivés de la dichotomie classique public-privé.

4. RATIONALITÉS ADMINISTRATIVES

Les nouvelles conditions, dans lesquelles se développent les politiques publiques dans l'Etat réseau, provoquent de fortes tensions sur l'administration. Cette dernière doit agir simultanément selon des logiques profondément différentes, ou répondre à des légitimités diverses. Elle doit:

- exécuter les lois selon une logique juridico-formelle;
- produire des résultats satisfaisants selon une logique technico-professionnelle orientée vers le résultat;
- obtenir le consensus entre les partenaires publics et privés selon une logique de négociation (tab. 3).

TABLEAU 3 Rationnalités administratives

LOGIQUE D'ACTION	CRITÈRE D'ÉVALUATION	DESTINATAIRE	ACTIVITÉS TYPIQUES	SPHÈRE	FORME PROFESSIONNELLE
JURIDICO-FORMELLE	Conformité à la loi	Titulaire de droits	Mesures unilatérales	Etat régulateur	Fonctionnaire Juriste
TECHNICO-PROFESSIONNELLE	Efficacité	Titulaire de besoins	Organisation de services	Etat social	Technocrate
NÉGOCIATRICE	Consensus	Partenaire	Accords	Etat réseau	Diplomate (?)

Les trois types de rationalité correspondent à diverses phases du développement de l'Etat moderne [Offe 1974; Freddi 1989]:

- l'Etat régulateur, nommé aussi Etat libéral;
- l'Etat social, producteur de services;
- l'Etat réseau.

Ces trois types de rationalité tendent à poser des impératifs contradictoires à l'administration. Une action légitime n'est pas nécessairement productrice de résultats efficaces et partagés. Une décision découlant d'un accord peut enfreindre les principes d'impartialité défendus par la loi. Par ailleurs, les destinataires des politiques publiques prennent une physionomie différente en fonction de la logique d'action dominante. Dans une administration juridico-formelle, ils sont essentiellement considérés comme des titulaires de droits. La connaissance de leurs préférences effectives est négligeable, puisqu'elles sont déjà incorporées a priori dans les normes juridiques. Dans une administration de services, l'impératif est de satisfaire les préférences des citoyens, sans pour autant reconnaître à ces derniers le droit d'être un interlocuteur. L'accent est mis sur les moyens techniques qu'il faut mettre à disposition pour atteindre un résultat. Enfin, dans un contexte de négociation, les destinataires des politiques sont en même temps les acteurs qui contribuent pleinement à les déterminer dans un rapport bi- ou multilatéral avec l'administration.

La difficulté de concilier ces logiques différentes est accentuée également par le fait que les logiques de négociation ont actuellement un statut incertain au sein des administrations publiques. Elles ne reposent pas sur des routines consolidées, des expertises éprouvées ou des formes professionnelles spécifiques (excepté le cas des diplomates). La négociation, entre secteurs public et privé ou public et public, est omniprésente. Mais en même temps, elle se déroule, le plus souvent, d'une manière obscure et occasionnelle. Elle produit fréquemment des résultats qui sont à la marge des lois et du principe d'impartialité, et dont l'efficacité est faible. Ainsi, plus une administration est dominée par

le principe de légalité, plus la négociation risque de se développer en faisant tache d'huile, dans la confidentialité, et en générant des propositions dont la légitimité est discutable.

Le cas italien représente une excellente illustration d'une situation où tout paraît négociable, même si toutes les décisions administratives se présentent formellement comme des actes unilatéraux. Le résultat extrême est la diffusion de comportements «particularistes» ou la généralisation de la corruption.

En Italie, l'actuelle réaction contre le système de la corruption fait des pratiques de négociation le bouc émissaire principal. Celui qui évalue l'administration du point de vue de la légalité ou de l'efficacité tend inévitablement à soutenir que «négociateur c'est un peu trahir». Et souvent il n'a pas tort. Il y a eu de vraies trahisons à travers des pratiques de négociation. Face au développement, objectivement impressionnant, de ce qui en Italie est appelé l'*intreccio politico-affaristico*, l'opinion de ceux qui voudraient simplement un «retour à la loi» ou au «professionnalisme» tend à se renforcer.

Mais ce retour est illusoire face au développement actuel de l'Etat réseau. Il semble plus réaliste de penser à une administration dans laquelle l'espace de la négociation est explicitement prévu, réglé et porté à la connaissance de tous, et dans laquelle il est possible d'établir une ligne de démarcation entre l'espace de la négociation, celui de la loi et celui de l'expertise technocratique. Ceci implique de faire quelque peu reculer l'appareil juridico-législatif, en lui retirant partiellement les territoires occupés jusqu'à présent par des réglementations trop rigides et minutieuses. Cela libérerait de l'espace pour l'autorégulation des acteurs publics et privés, qui devrait être menée en recourant à des instruments consensuels et de négociation.

Il s'agit d'un processus très difficile à réaliser, surtout dans les administrations publiques marquées, comme en Italie, par l'existence d'une culture juridique très formalisée, d'une part, et par l'absence d'une culture correspondante de la négociation³, d'autre part. Mais l'évolution des pouvoirs publics en forme de réseaux ne laisse pas beaucoup d'alternatives.

³ La négociation est prise ici dans le sens d'un rapport entre des acteurs qui sont en mesure de se reconnaître réciproquement et qui sont porteurs d'intérêts légitimes et parfois contradictoires.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

- BOBBIO, L. 1990. Archeologia industriale e terziario avanzato a Torino: il riutilizzo del Lingotto. In DENTE, B. et al. (éd.). *Metropoli per progetti: attori e processi di trasformazione urbana a Firenze, Torino, Milano*: 101-161. Bologna: Il Mulino.
- CASSESE, S. 1988. Fortuna e decadenza della nozione di stato. In *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*: 89-103. Milano: Giuffrè, vol. I.
- DENTE, B. 1985. *Governare la frammentazione*. Bologna: Il Mulino.
- DUPUY, F., et J.-C. THOENIG. 1983. *Sociologie de l'administration française*. Paris: A. Colin.
- ELSTER, J. 1993. *Argomentare e negoziare*. Milano: Anabasi.
- FARRERI, P. 1990. La progettazione del governo a Milano: nuovi attori per la metropoli futura. In DENTE, B. et al. (éd.). *Metropoli per progetti: attori e processi di trasformazione urbana a Firenze, Torino, Milano*: 163-220. Bologna: Il Mulino.
- FREDDI, G. 1989. Burocrazia, democrazia e governabilità. In FREDDI, G. (éd.). *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*: 30-65. Roma: La Nuova Italia Scientifica.
- JORDAN, G. 1990. Sub-governments, policy communities and networks: refilling the old bottles? *Journal of theoretical politics*: 319-338.
- JORDAN, G., et J.-J. RICHARDSON. 1987. *Government and pressure groups in Britain*. Oxford: Clarendon press.
- MAJONE, G. 1989. *Evidence, argument and persuasion in the policy process*. New Haven: Yale University Press.
- MAYNTZ, R. 1978. *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. Heidelberg: Müller Juristischer Verlag.
- MORISI, M. 1990. Chi decide il futuro di Firenze: pianificazione urbanistica e conflittualità politica nel progetto Fiat-Fondiaria. In DENTE, B. et al. (éd.). *Metropoli per progetti: attori e processi di trasformazione urbana a Firenze, Torino, Milano*: 17-100. Bologna: Il Mulino.
- OFFE, C. 1974. Rationalitätskriterien und Funktionsprobleme politisch-administrativen Handels. *Leviathan*, 3.

DYNAMIQUE TERRITORIALE ET RÔLE DES MILIEUX¹

Denis MAILLAT

1. APPROCHE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

La modification de la hiérarchie des régions, observée au cours des vingt dernières années, est largement due à des phénomènes de développement ayant pris naissance à l'intérieur même des régions [Maillat et Lecoq 1992; Benko et Lipietz 1992]. Le concept de milieu permet de comprendre ces phénomènes et de les formaliser. On peut ainsi montrer qu'il existe des dynamiques territoriales spécifiques, qui fonctionnent de telle manière que le développement d'une région n'est pas subordonné à sa seule capacité d'attraction d'établissements ou de filiales de grandes entreprises, mais qu'il dépend de son aptitude à susciter des initiatives locales, à générer un tissu de nouvelles entreprises et à mettre en œuvre

¹ Ce texte a été publié dans CEDRE. 1994. *Le développement régional dans le contexte de l'intégration européenne*. Série Territoires d'Europe, volume 3, 1^{er} trimestre 1994. Il est reproduit ici avec l'autorisation du CEDRE (Centre Européen du Développement Régional).

une dynamique territoriale de l'innovation.

Les recherches réalisées au cours des années soixante mettaient en relief le rôle prépondérant des grandes entreprises et des groupes multinationaux dans le fonctionnement des économies des pays industrialisés. L'accent était porté sur l'organisation «fordienne» du travail, sur la division spatiale des fonctions et sur l'opposition entre les régions centrales et les régions périphériques. Depuis la fin des années soixante-dix, l'augmentation du nombre des petites entreprises, les manifestations de leur créativité et de leur capacité d'innovation ont relancé le débat sur les nouvelles formes d'organisation de la production et sur les mécanismes du développement territorial. Cette évolution a bien mis en évidence les deux processus fondamentaux du développement régional: la logique fonctionnelle, qui conduit à l'éclatement de la production dans l'espace et à la division spatiale des fonctions de l'entreprise (de la grande entreprise notamment), et la logique territoriale, qui met en action les interdépendances au niveau territorial.

Les entreprises qui obéissent à la logique fonctionnelle entretiennent généralement peu de relations avec les autres agents de leur espace de localisation, et ils ne jouent que rarement le jeu de l'insertion locale. Par exemple, dans la mesure où les relations qu'elles ont avec leurs sous-traitants ou leurs fournisseurs sont fondées sur le moindre prix, elles ne privilégient pas la proximité. En revanche, dans le cas de la logique territoriale, les entreprises développent des réseaux d'échange et de coopération dans leur territoire d'implantation. Elles participent ainsi à la constitution d'un environnement approprié qui leur permet de bénéficier d'externalités et de ressources spécifiques.

Ainsi, au modèle du développement venant de l'extérieur et diffusé par les grandes entreprises se substitue un modèle, dans lequel les territoires n'apparaissent plus comme des supports passifs pour la localisation d'éventuelles entreprises, mais comme des milieux actifs au sein desquels naissent l'innovation et la créativité.

2. TERRITOIRE COMME RESSOURCE

Pour appréhender le phénomène de la modification des hiérarchies spatiales et du rôle joué par le territoire dans la dynamique de la recomposition et de la transformation des activités, il a fallu développer un certain nombre de concepts nouveaux.

En simplifiant, on peut dire que la réflexion s'est tout d'abord déroulée autour de l'analyse de l'évolution des disparités régionales. Celle-ci a mis en évidence que la poursuite de la convergence des niveaux de revenus entre régions, constatée dans les années soixante-dix, ne relevait

plus d'un processus d'extension à tout le territoire d'effets positifs issus des régions riches, mais d'une dynamique autonome propre à certaines régions jusque-là moins favorisées. Ainsi est né le concept du retournement des hiérarchies spatiales [Aydalot 1984], basé sur le fait que certains systèmes territoriaux sont à même de se développer sans qu'une redistribution de la croissance n'intervienne à partir des régions plus fortes.

Puis, la redécouverte par les économistes italiens du concept «marshallien» de district industriel a attiré l'attention sur le succès de certaines formes spécifiques d'organisation de la production, territorialement intégrée, et sur leur capacité à se développer avec une relative autonomie. Les travaux sur les districts industriels ont fait ressortir l'importance de la composante territoriale dans la dynamique industrielle [Becattini 1990; Garofoli 1992].

Enfin, la démarche du GREMI (Groupe de recherche européen sur les milieux innovateurs), axée sur le concept de milieu innovateur, a d'emblée souligné le rôle essentiel de la composante territoriale dans les processus d'innovation, et plus généralement de créations de nouvelles ressources. Plutôt que de mettre l'accent sur l'efficacité de facteurs régionaux de production, le GREMI a porté l'attention sur les aspects territoriaux des différentes ressources mises en œuvre dans les processus d'innovation. En fait, c'est Aydalot [1986] qui a posé l'hypothèse du rôle déterminant joué par les milieux locaux, véritables incubateurs de l'innovation. En relevant que l'entreprise n'est pas un agent innovateur isolé mais qu'elle est partie du milieu qui la fait agir, il soulignait que le passé des territoires, leur organisation, le consensus qui les structure étaient des composantes majeures de l'innovation. Dans la logique de cette démarche, il s'agit de considérer que les comportements innovateurs ne sont pas nationaux, mais qu'ils dépendent de variables définies au niveau territorial.

3. MISE EN ÉVIDENCE DES INTERACTIONS LOCALES

En considérant les milieux comme des incubateurs de l'innovation, on veut souligner qu'ils ne correspondent pas à des territoires entendus comme de simples supports d'activités économiques. Au contraire, chaque milieu se présente comme une configuration d'agents et d'éléments économiques, socioculturels, politiques, institutionnels, possédant des modes d'organisation et de régulation spécifiques [Maillat et Perrin 1992]. Cette démarche se différencie de l'approche en termes de facteurs de localisation (présence de main-d'œuvre qualifiée, de centres de recherche, d'un aéroport, d'aménités culturelles et résidentielles,

d'un climat agréable), qui était supposée expliquer le développement des nouvelles activités, notamment l'émergence des activités de haute technologie. Cette approche n'a pas donné les résultats espérés car, en considérant le territoire comme un simple support de facteurs de localisation, elle ne permet pas d'expliquer la mise en œuvre des processus de développement. En revanche, en mettant l'accent sur l'organisation des milieux dans lesquels des relations variées de coopération se tissent entre entreprises, clients et fournisseurs, centres de recherches et de formation, etc., on postule que ce n'est pas le territoire au sens banal qui est l'élément essentiel: ce qui importe, c'est le regroupement d'acteurs économiques et de ressources immatérielles (formation, recherche) qui, par leurs interactions, développent des compétences, des savoir-faire, des règles spécifiques.

En d'autres termes, il convient de ne pas considérer le territoire comme une donnée a priori, mais comme le résultat d'un processus de construction (on parle de territoire construit), issu des stratégies organisationnelles des acteurs et des phénomènes d'apprentissage collectifs [Lecoq 1992]. Cette problématique est très bien illustrée par Gaffard [1992] quand il écrit:

«Aujourd'hui, nous devons fonder notre analyse sur une solide théorie du changement, de telle façon que le territoire n'apparaisse plus comme un ensemble de facteurs de localisation et d'institutions données, mais qu'il soit regardé comme une ressource spécifique en ce sens que sa construction devienne un élément essentiel du processus de changement».

Par rapport à cette exigence, le concept de milieu prend tout son sens car il souligne le rôle des ressources immatérielles (savoir-faire notamment), de la proximité, du «capital relationnel», des diverses formes de coopération et d'apprentissage dans les capacités d'une région à piloter son développement.

4. CONCEPTS DE MILIEU ET DE MILIEU INNOVATEUR

4.1 Concept de milieu

Le concept de milieu est fondé sur la notion de «territoire construit». C'est un ensemble spatial ayant une dimension territoriale, mais pas de frontières définies a priori; il ne correspond donc pas à une région donnée au sens commun du terme, mais il présente une unité et une cohérence se traduisant par des comportements identifiables et spécifiques et une culture technique, entendue comme l'élaboration, la

transmission et l'accumulation de pratiques, savoirs et savoir-faire, normes et valeurs liés à une activité économique. La culture technique a un fort ancrage territorial dans la mesure où elle est élaborée et transmise dans le cadre des relations professionnelles et socio-éducatives de proximité.

Ces différents éléments génèrent des attitudes et des comportements «codifiés» qui sont à la base de l'organisation du milieu et de sa régulation.

Au cours de leurs travaux, les équipes du GREMI ont mis en évidence trois approches de la notion de milieu qui ont concouru à l'identification de ses composantes principales [Maillat et Perrin 1992].

Approche micro-analytique du milieu

Elle est essentiellement centrée sur la réduction de l'incertitude et des coûts de transactions. Ainsi, pour Camagni [1991],

«le milieu est un opérateur collectif de réduction du degré statique et dynamique d'incertitude auquel sont confrontées les firmes par l'organisation tacite et explicite d'interdépendances fonctionnelles des acteurs locaux, en assurant de manière informelle les fonctions de recherche, transmission, sélection, transcription, transformation et contrôle de l'information».

Dans cette perspective, le milieu se présente comme une structure de gestion efficiente alternative au marché et à la hiérarchie, qui permet la réduction des coûts de transaction et le contrôle d'une information spécifique.

Approche cognitive du milieu

Elle s'articule principalement autour des notions d'apprentissage, de savoir-faire et de culture technique. Selon Maillat, Crevoisier et Vasserot [1992],

«le milieu regroupe dans un tout cohérent un appareil productif, une culture technique et des acteurs. L'esprit d'entreprise, les pratiques organisationnelles, les comportements d'entreprise, le savoir-faire, la manière d'utiliser les techniques et d'appréhender le marché sont autant d'éléments qui sont à la fois parties intégrantes et parties constitutives du milieu. Le milieu se présente comme un processus de perception, de compréhension et d'actions continues».

Cette décision met en évidence deux éléments essentiels du milieu: d'une part, elle présente le milieu comme un processus et non

comme un ensemble statique de ressources génériques; d'autre part, elle souligne l'importance du marché local du travail. Ce dernier assure la circulation et l'échange des savoir-faire, la transmission et la reproduction de la culture technique locale et, par conséquent, il contribue à la reproduction et à la transformation du milieu.

Approche organisationnelle du milieu

Elle a été principalement développée par Perrin [1991] et Quévit [1991]. Pour ce dernier,

«le milieu est un mix de formes d'organisation qui structure les stratégies d'entreprise selon la double logique d'externalisation et d'intégration organique. La particularité du milieu innovateur est de générer des processus organisationnels, qui s'articulent sur ces deux logiques, pour permettre la rencontre de formes d'organisation territorialisées et de réseaux extra-territoriaux. Le concept de milieu se réfère à des systèmes d'acteurs et à des structures appréhendées dans leurs interactions réciproques. La composante organisationnelle qui structure ces échanges est une variable essentielle à la compréhension des mécanismes qui constituent le milieu».

Ainsi, les propriétés principales de cet ensemble spatial qu'est le milieu, outre sa dimension territoriale évoquée plus haut, sont les suivantes:

- la participation d'un collectif d'acteurs: ces acteurs (entreprises, institutions de recherches et de formation, pouvoirs publics locaux) doivent avoir une relative indépendance décisionnelle et une autonomie dans la formulation des choix stratégiques;
- la présence des éléments matériels (entreprises, infrastructures), mais aussi des éléments immatériels (savoir-faire) et institutionnels (diverses formes de pouvoirs publics locaux ou d'organisations ayant des compétences décisionnelles);
- une logique d'interaction qui relève de la coopération: les acteurs doivent agir en relation d'interdépendance afin de mieux valoriser les ressources existantes;
- une dynamique d'apprentissage qui se manifeste par la capacité des acteurs, constituée au cours du temps, à modifier leur comportement et à mettre en œuvre de nouvelles solutions en fonction des transformations de leur environnement extérieur.

La logique d'interaction et la dynamique d'apprentissage portent sur:

- la formation de savoir-faire, qui permet la maîtrise des processus

de production et la création de nouveaux produits et de nouvelles techniques;

- le développement de «normes de comportement», qui porte sur la relation entre acteurs, notamment sur la recherche d'un équilibre entre coopération et concurrence, afin de construire un espace de travail collectif;
- la connaissance et la capacité d'identifier en tant qu'opportunité d'interaction les ressources spécifiques des différents acteurs ainsi que celles du milieu;
- la relation que les acteurs du milieu entretiennent avec l'environnement extérieur; le milieu n'est pas isolé, il se situe dans un contexte technique et de marché qui est international et évolutif.

Au-delà des externalités spécifiques qui proviennent d'une culture technique commune, de l'interaction et de la mobilité des individus sur le marché du travail, de la facilité des contacts personnels et de la transmission des informations, le milieu se caractérise donc aussi par des coopérations plus directes entre les acteurs locaux (privés, publics et collectifs). Ces coopérations sont facilitées par la proximité des acteurs et s'effectuent généralement sous la forme de réseaux. Ainsi, le milieu est non seulement régi par un système d'attentes réciproques sur les compétences et les comportements attendus, mais il fonctionne comme opérateur de liaisons [Maillat, Quévit et Senn 1993]. C'est la raison pour laquelle il suscite des organisations de type réticulaire.

4.2 Concept de milieu innovateur

Par rapport au concept de milieu, celui de milieu innovateur porte l'attention sur le processus d'innovation et non plus simplement sur l'organisation de la gestion efficace des ressources productives. Le milieu innovateur est l'organisation territoriale où prennent naissance les processus d'innovation. On peut définir le milieu innovateur comme un ensemble territorialisé, dans lequel les interactions entre agents économiques se développent par l'apprentissage qu'ils font de transactions multilatérales, génératrices d'externalités spécifiques à l'innovation, et par la convergence des apprentissages vers des formes de plus en plus performantes de gestion en commun des ressources [Maillat, Quévit et Senn 1993; Perrin 1991]. L'innovation est donc, selon cette conception, considérée comme un processus d'intégration d'éléments qui déterminent et favorisent la dynamique et la transformation du système techno-productif territorial. De ce fait, le milieu innovateur se caractérise par l'intégration de dynamiques internes et de changements survenus à l'extérieur. Dès lors, le milieu est innovateur lorsque:

- Il est capable de s'ouvrir à l'extérieur et d'y recueillir les informations et les ressources nécessaires aux transformations du système techno-productif territorial.
- Ses ressources sont organisées, coordonnées et mises en relation par des structures économiques, culturelles et techniques qui rendent les ressources exploitables pour de nouvelles combinaisons productives. L'innovation étant un processus complexe et incertain, elle est généralement mise en œuvre de manière collective sous la forme de réseaux d'innovation. Le milieu, en raison de ses caractéristiques, notamment la logique d'interaction et la dynamique d'apprentissage, est le contexte approprié à leur formation, à leur développement et à leur diffusion [Maillat, Quévit et Senn 1993; Perrin 1992].

4.3 Milieu innovateur et réseaux d'innovation

Un réseau d'innovation est

«une forme d'organisation des relations entre les acteurs d'un processus d'innovation qui, par sa durée et son ouverture (pluralité des spécialisations, diversité des savoir-faire), met en œuvre un apprentissage individuel et collectif dont l'effet synergétique contribue de manière déterminante à la créativité de l'ensemble» [Perrin 1990].

Le réseau d'innovation a donc une réalité pluridimensionnelle dont on peut relever les caractéristiques suivantes:

- *Une dimension organisationnelle:* le réseau d'innovation est un mode d'organisation s'inscrivant, d'un point de vue théorique, dans un dépassement de la dualité firme/marché. Dans cette perspective, l'argumentation des coûts de transactions justifierait l'émergence de modes d'organisation spécifiques que sont les réseaux.
- *Une dimension temporelle:* un réseau suppose un système de relations durables entre différents acteurs, basé sur un système de confiance et de connaissance mutuelles, de réciprocités et de priorités. Le réseau est un mode d'organisation des transactions qui se développent dans le temps. Il n'est pas figé mais évolutif.
- *Une dimension cognitive:* l'organisation réticulaire est dépositaire d'un savoir-faire collectif supérieur à la somme des savoir-faire individuels des acteurs. L'intérêt de ce mode d'organisation est de permettre le développement de processus d'apprentissage collectifs.
- *Une dimension normative:* tous les réseaux se caractérisent par

un système propre de règles plus ou moins formalisées, définissant les obligations et contraintes des membres. Ces règles permettent de délimiter un espace de travail collectif et d'en assurer une gestion plus cohérente vis-à-vis des turbulences de l'environnement.

- *Une dimension territoriale*: la constitution des réseaux d'innovation représente pour chacun des partenaires un avantage comparatif de compétitivité, qui se territorialise dans des échanges de proximité mais qui n'exclut pas des relations plus lointaines.

Le milieu innovateur participe à la constitution des réseaux d'innovation et intervient dans leur dynamisme. Réciproquement, les réseaux d'innovation enrichissent le milieu, ils contribuent à accroître les capacités créatrices de celui-ci. En d'autres termes, il s'établit entre le réseau d'innovation et le milieu une interaction dialectique, qui fait que le milieu, par ses apports, représente un avantage comparatif et reçoit en retour des retombées positives, qui agissent sur son processus de structuration et de constitution [Maillat, Quévit et Senn 1993].

En définitive, les concepts présentés ci-dessus mettent en évidence l'importance de la prise en compte de la dimension territoriale dans l'analyse de la dynamique économique et de processus d'innovation. L'approche en termes de milieux innovateurs permet de comprendre les mécanismes par lesquels un territoire devient une ressource spécifique, dont la construction est un élément déterminant du processus global de changement.

5. ÉVOLUTION DES MILIEUX

Jusqu'à présent, nous avons mis en évidence les conditions qui permettent de caractériser les milieux innovateurs. Mais il est évident que tous les milieux ne sont pas nécessairement innovateurs. En effet, l'observation de la réalité montre qu'un milieu est plus ou moins conservateur ou plus ou moins innovateur, selon que les pratiques qui régulent son organisation sont orientées vers l'exploitation des avantages acquis ou, au contraire, vers une logique et une pratique de renouvellement et/ou de création de nouvelles ressources [Perrin 1992; Peyrache 1991].

Il s'agit donc de se poser la question du cycle de vie des milieux, de leur évolution au cours du temps. La clef du problème se trouve certainement dans la capacité qu'ont les acteurs d'un milieu à comprendre les transformations de leur environnement technique et de marché, par rapport à ce qui se passe dans leur milieu. Pour demeurer ou redevenir in-

novateurs, ils doivent être capables de reconnaître les changements qui interviennent dans leur environnement et de les maîtriser.

Au stade actuel des recherches [Crevoisier 1993; Maillat, Quévit et Senn 1993], il apparaît que la dynamique des milieux est soumise à l'enchaînement de deux phases: l'idéation (conception) et l'activation (mise en œuvre).

L'idéation est la phase durant laquelle un ou plusieurs acteurs du milieu recensent les différents savoir-faire et les différentes ressources du milieu, qu'ils sont susceptibles de mobiliser, et les mettent en relation avec les contraintes et les opportunités, qui apparaissent sur les marchés et dans le développement des techniques. Au cours de cette phase, certains acteurs d'un milieu sont amenés, pour une raison ou une autre, à agir non plus dans le cadre de leur activité quotidienne, mais par rapport aux opportunités qu'offre l'environnement extérieur. C'est cette démarche d'appréciation des opportunités, qui se présentent dans l'environnement par rapport aux possibilités de la région, qui permet de déboucher sur l'élaboration de projets. Ainsi, suivant le degré de prise en considération des changements qui surviennent à l'extérieur ou suivant les possibilités réelles ou perçues de mobiliser des ressources à l'intérieur de la région, les acteurs vont poursuivre des projets existants, les modifier ou en lancer de nouveaux [Crevoisier 1993].

La phase d'activation consiste à mobiliser effectivement les savoir-faire et les ressources pour déboucher concrètement sur la mise en œuvre des projets et la réorganisation de l'appareil productif. C'est au cours de cette phase que la capacité des acteurs à interagir selon des règles de coopération/concurrence (logique d'interaction) et la dynamique d'apprentissage exercent leurs effets et permettent au milieu d'exploiter les expériences accumulées au cours du temps. En définitive, la mise en évidence de la capacité d'idéation et de la faisabilité de l'activation de nouveaux projets permettent de positionner le milieu par rapport à son cycle de vie et à sa capacité de faire face aux transformations de son environnement, c'est-à-dire de générer des processus innovateurs, susceptibles d'assurer l'adaptation du système territorial de production, de créer de la valeur ajoutée et de développer de nouvelles compétences (notamment des savoir-faire) et de nouvelles formes de coopération.

6. POLITIQUE RÉGIONALE

6.1 Typologie des milieux

Le concept de milieu innovateur fut développé pour rendre comp-

te, sur le plan théorique, du retournement spatial, c'est-à-dire de la modification de la position de certaines régions moins développées dans la hiérarchie spatiale. D'après Aydalot [1984], ce retournement constaté au début des années soixante-dix n'était pas explicable par les théories de l'époque, comme la théorie de polarisation ou celle de la division spatiale et fonctionnelle du travail, tant il est vrai que ces théories expliquent la hiérarchie des espaces et non la transformation de cette dernière. Cette constatation amenait à la conclusion logique de l'existence d'une dynamique autonome à l'intérieur de certaines régions, leur permettant d'améliorer leur position dans la hiérarchie.

En considérant que le territoire n'est pas donné a priori, mais qu'il est construit grâce à la dynamique des milieux, on peut dès lors considérer que les collectivités régionales ont la possibilité de promouvoir une véritable dynamique locale fondée sur l'accumulation, dans leur territoire, des ressources collectives spécifiques nécessaires au dynamisme de leur appareil techno-productif [Perrin 1992]. Cela ouvre de nouvelles perspectives à la politique régionale.

Il faut dès lors mettre l'accent sur les phénomènes qui actionnent le milieu. Pour cela, nous retenons deux caractéristiques qui sont générales à tous les milieux: leur logique d'interaction (coopération pour l'innovation débouchant sur la création de réseaux d'innovation, construction d'un espace de travail commun) et leur dynamique d'apprentissage collectif, caractérisée par la capacité des acteurs du milieu à adapter, au cours du temps, leurs comportements aux transformations de leur environnement (par l'innovation, la création d'entreprises, la production de savoir-faire spécifiques) [Maillat, Crevoisier et Lecoq 1991].

6.2 Logique d'interaction

C'est parce qu'ils coopèrent pour innover que les acteurs rendent un milieu dynamique et contribuent à générer des externalités spécifiques. Mais c'est évidemment parce que ces dernières existent que les acteurs constituent des réseaux pour utiliser les ressources créées en commun. Ces réseaux caractérisent l'organisation d'un milieu et peuvent avoir des prolongations en dehors de ce dernier. Il importe de préciser que les interdépendances déterminantes sont celles qui contribuent à mettre en œuvre les processus d'innovation et les réseaux qui en découlent, et non pas les simples relations marchandes.

On peut suggérer quelques indicateurs capables d'estimer ces relations déterminantes, qui sont autant d'exemples soulignant l'existence de diverses formes de coopération de nature territoriale: l'existence de *joint-venture* entre entreprises locales (cet indicateur traduit la capacité à

définir des projets en commun), le chiffre d'affaires réalisé dans l'espace local par les entreprises locales spécialisées dans le marketing et le conseil technique (les prestations de ce type d'entreprises impliquent généralement de fortes interactions entre les acheteurs), le taux de rotation de la main-d'œuvre qualifiée entre les firmes de la région (cet indicateur permet d'estimer les possibilités de coopération entre entreprises), l'existence de foires industrielles et régionales (les foires industrielles locales donnent l'occasion aux entreprises de la région de connaître leurs capacités respectives et d'entamer des relations de coopération).

Les liens déterminants doivent également être appréhendés par les relations entre les entreprises et les institutions de recherche et de formation, ainsi qu'avec les autorités publiques locales. Le chiffre d'affaires des centres de recherche réalisé dans l'espace considéré (on évalue ainsi des relations déterminantes relatives à la technologie), la capacité des entreprises d'engager de nouveaux diplômés (ceci donne une image de l'adéquation entre les institutions de formation et le tissu local), l'existence de politiques technologiques des autorités locales (ceci permet de supposer une capacité à définir des projets communs entre les acteurs publics et privés) et les actions conjointes dans le domaine de la formation adaptée au milieu (ces actions permettent d'indiquer si un certain consensus en matière de formation, existe) sont alors autant d'indicateurs de la capacité d'interaction mise en œuvre dans le milieu.

6.3 Dynamique d'apprentissage

Cette dynamique caractérise la capacité des acteurs du milieu à modifier, au cours du temps, leurs comportements en fonction des transformations de leur environnement (ce qui se passe en-dehors du milieu). Si on décompose analytiquement ce processus, on peut dire qu'il comporte une phase de saisie et de compréhension des transformations de l'environnement extérieur et une phase de mobilisation des ressources du milieu pour créer des solutions adaptées à la nouvelle situation (phase d'idéation et phase d'activation). Ces démarches peuvent être plus ou moins innovatrices suivant qu'elles répondent au coup par coup aux changements de l'environnement, ou qu'elles les anticipent en créant de nouvelles organisations techno-productives. Par exemple, un réseau d'entreprises peut faire évoluer ses produits par petites adaptations successives. Elle peut aussi, par une politique technologique ambitieuse, être à la pointe du renouvellement des produits et ainsi imposer de nouvelles conditions de concurrence dans l'environnement.

Concrètement, il s'agit de mettre en évidence la création de savoir-faire, de nouvelles règles de régulation du système, la reproduction des

compétences spécifiques, les efforts de formation, la transformation des techniques, les changements dans la relation au marché. Il est clair qu'il s'agit d'éléments qui ne peuvent pas être mesurés directement. A titre indicatif, on peut retenir les indicateurs suivants pour caractériser la dynamique d'apprentissage: le taux de création d'entreprises d'origine locale (ce taux doit permettre d'évaluer la capacité de créer de nouvelles formes organisationnelles dans le milieu), le nombre de brevets déposés (qui permet d'évaluer la capacité à trouver des solutions techniques adaptées aux transformations de l'environnement), le nombre de marques/modèles déposés (afin de qualifier la richesse des relations avec les marchés), la croissance des dépenses de formation (qui indique si le savoir-faire est perçu comme une ressource stratégique), la proportion d'apprentis dans la population active (qui montre de quelle manière le savoir-faire est entretenu).

A l'aide des différents indicateurs décrits ci-dessus (et d'autres à découvrir), il est possible de mettre en évidence l'existence ou non d'effets de milieu. On peut schématiquement combiner la logique d'interaction et la dynamique d'apprentissage pour obtenir quatre cas type (fig. 1):

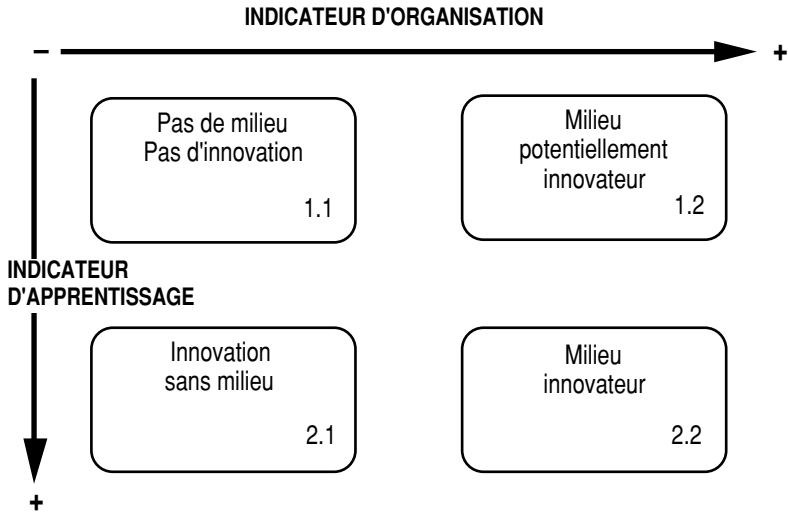


FIG. 1 Typologie des milieux (source: IRER/1991)

- Un cas de région (case 1.1) où il y aurait peu d'innovation et peu de milieu actif. Il peut s'agir par exemple de régions dont les systèmes territoriaux de production sont essentiellement composés

de succursales de production de grandes entreprises.

- Un cas où la valeur des indicateurs d'interaction et d'organisation est élevée (case 2.2). Il s'agit du cas type de milieu innovateur.
- Un cas où l'indicateur d'organisation est élevé, alors que l'indicateur d'apprentissage reste faible (case 1.2). Il s'agit d'un milieu potentiellement innovateur. On peut donner comme exemple les régions de type «district industriel».
- Un cas où l'indicateur d'organisation est faible, alors que celui d'apprentissage est élevé (case 2.1). Ce cas correspond aux régions de type technopolitain naissant.

6.4 Nature de la politique régionale

L'approche présentée jusqu'ici a montré qu'en combinant la logique d'interaction et la dynamique d'apprentissage, il est possible de répartir les régions suivant l'intensité des phénomènes du milieu. En fonction de l'influence plus ou moins grande de l'une par rapport à l'autre, la politique régionale peut porter sur l'encouragement de formes organisationnelles plus coopératives. Ainsi, le passage d'un milieu potentiellement innovateur (case 1.2) à un milieu innovateur (case 2.2) requiert une action sur la variable «apprentissage». Une politique technologique territoriale visant à constituer ou à stimuler la capacité d'apprentissage peut par exemple être utilisée. Le passage d'un espace qui innove sans qu'il y ait de milieu (case 2.1) à un milieu innovateur (case 2.2) demande, en revanche, une politique locale d'animation car il s'agit de développer les coopérations entre les acteurs.

En définitive, la politique régionale doit aujourd'hui de plus en plus utiliser le milieu, le créer ou le transformer afin que les régions créent les ressources et les externalités spécifiques nécessaires à un développement, tant il est vrai qu'il ne suffit qu'elles se présentent comme de simples supports de localisations.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

AYDALOT, P. 1984. La crise économique et l'espace: recherche sur les nouveaux dynamismes spatiaux. *Revue canadienne de sciences régionales*, vol. III, 1: 9-31.

AYDALOT, P. (éd.). 1986. *Milieus innovateurs en Europe*. Paris: GREMI.

BECATTINI, G. 1990. The marshallian industrial district as a socio-economic notion. In PYKE, F. et al. (éd.). *Industrial districts and interfirm cooperation in Italy*. Genève: Bureau international du travail.

- CAMAGNI, R. 1991. Local milieu, uncertainty and innovation networks: towards a new dynamic theory of economic space. In CAMAGNI, R. (éd.). *Innovation networks: spatial perspectives*. London: Belhaven Press.
- CREVOISIER, O. 1993. Espace régional et recomposition des activités industrielles: l'émergence des milieux innovateurs dans l'Arc jurassien. Neuchâtel: Thèse à l'Université de Neuchâtel.
- GAFFARD, J.-C. 1992. *Territory as a specific resource: the process of construction of local systems of innovation*. Nice: Mimeo-Latapes.
- GAROFOLO, G. (éd.). 1992. *Endogeneous development and Southern Europe*. Avebury: Aldershot Hants.
- LECOQ, B. 1992. Dynamique industrielle et territorialité. Eléments de problématique sur la dynamique des systèmes industriels localisés. Aix-en Provence: CER, note de recherche 134.
- MAILLAT, D., et LECOQ, B. 1992. New technologies and transformation of regional structures in Europe: the role of the milieu. *Entrepreneurship & Regional Development* 4: 1-20.
- MAILLAT, D., et PERRIN, J.-C. (éd.). 1992. *Entreprises innovatrices et développement territorial*. Neuchâtel: GREMI, EDES.
- MAILLAT, D. et al. 1992. Innovation et district industriel: l'Arc jurassien suisse. In MAILLAT, D., et PERRIN, J.-C. (éd.). *Entreprises innovatrices et développement territorial*. Neuchâtel: GREMI, EDES.
- MAILLAT, D. et al. (éd.). 1993. *Réseaux d'innovation et milieux innovateurs: un pari pour le développement régional*. Neuchâtel: GREMI, EDES.
- PERRIN, J.-C. 1990. Réseaux d'innovation: contribution à une typologie. Aix-en-Provence: CER, note de recherche 115.
- PERRIN, J.-C. 1991. Technological innovation and territorial development: an approach in terms of networks and milieux. In CAMAGNI, R. (éd.). *Innovation networks: spatial perspectives*. London: Belhaven Press.
- PERRIN, J.-C. 1992. Dynamique industrielle et développement local: un bilan en termes de milieux. In MAILLAT, D., et PERRIN, J.-C. (éd.). *Entreprises innovatrices et développement territorial*. Neuchâtel: GREMI, EDES.
- PERRIN, J.-C. 1992. Innovations et régions en développement: trois zones de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. In MAILLAT, D., et PERRIN, J.-C. (éd.). *Entreprises innovatrices et développe-*

ment territorial. Neuchâtel: GREMI, EDES.

PEYRACHE, V. 1991. Le développement technologique régional. Paris. IRES, document de travail 91.04.

QUEVIT, M. 1991. Innovative environments and local/international linkages in enterprise strategy: a framework for analysis. In CAMAGNI, R. (éd.). *Innovation networks: spatial perspectives*. London: Belhaven Press.

**CONTEXTE DU PPP EN FRANCE:
INSTABILITÉ DU DROIT ET REDISTRIBUTION DES RÔLES
ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ**

Vincent RENARD

L'expression «partenariat public-privé» n'est pas un être juridique déterminé par les lois et règlements, c'est une expression synthétique qui rassemble plusieurs traits marquants de l'évolution des pratiques, notamment dans les domaines de l'aménagement et de l'urbanisme. Si cette expression a fait florès depuis une dizaine d'années, on doit souligner que ses origines remontent nettement plus loin dans plusieurs pays, européens en particulier.

Par exemple en France, la notion d'aménagement concerté a été un point clé du débat parlementaire qui a conduit au vote de l'importante LOF (loi d'orientation foncière de 1967) introduisant la figure juridique de la ZAC (zone d'aménagement concerté), et l'intervention des Sociétés d'économie mixte dans l'aménagement lui est encore bien antérieure.

Il nous faudra donc spécifier, à partir du cas français et de quelques autres exemples européens ce qui, dans les évolutions récentes, explique cette émergence du thème du PPP.

Cet examen nous conduira à nous interroger sur cette notion à travers le jeu des différents acteurs publics et privés: l'aménageur-promoteur (public, privé ou mixte), la collectivité locale, l'Etat, le juge... et les citoyens.

Ce jeu des acteurs se traduit par une organisation des pouvoirs et une codification juridique des comportements sur les marchés. Nous évoquerons les origines du PPP en France, avant d'examiner les évolutions récentes du PPP dans les rapports entre les différents acteurs et leurs conséquences en termes économiques, juridiques, urbanistiques et sociaux.

1. SOURCE DU PARTENARIAT: LA FIN DU JACOBINISME

On sait le rôle essentiel de l'Etat depuis des siècles dans le fonctionnement de la société française. Pour nous en tenir à la période récente, l'Etat joue après la Seconde Guerre mondiale un rôle central dans la reconstruction, rôle explicité dans une loi de 1943 qui réorganise un cadre de planification urbaine bien malmené dans l'Entre-deux-guerres.

Jusqu'en 1958, c'est le Ministère de la Reconstruction qui impulse, finance, organise la reconstruction, directement ou à travers des sociétés d'économie mixte et des municipalités. Ce n'est véritablement que dans les années soixante qu'émerge un secteur privé de la promotion immobilière, progressivement encadré sur le plan juridique. Mais l'Etat, à travers son administration déconcentrée, joue le rôle essentiel dans la réglementation, la planification urbaine, le financement de l'aménagement et la réalisation des infrastructures.

Le cadre législatif est profondément remanié par la LOF de 1967. Celle-ci dessine le cadre nouveau de la planification urbaine:

- les SDAU (schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme) dessinent, au niveau des agglomérations ou des petites régions, les grandes évolutions à moyen terme; mais ils ne sont pas directement opposables aux tiers;
- les POS (plans d'occupation des sols) fixent, au niveau de la commune, le droit des sols (constructibilité, hauteur, densités, protections, stationnement); et ils sont opposables aux tiers.

Dans l'élaboration conjointe des documents d'urbanisme se développe un certain partenariat entre l'Etat et les collectivités locales. Mais le dernier mot appartient encore à l'Etat, tant pour approuver le plan que pour délivrer le permis de construire.

La LOF de 1967 introduit également la ZAC, forme initiale du PPP. Décidée par la collectivité publique, avec la possibilité de recours à l'ex-

propriation, la ZAC est mise en œuvre par un opérateur public ou privé dans le cadre d'un contrat négocié entre les partenaires, qui aboutit à un PAZ (plan d'aménagement de zone), qui se substitue au POS après son approbation.

L'accord de ZAC explicite également la règle de partage du financement des équipements publics entre public et privé, l'opérateur prenant au moins à sa charge la voirie et les espaces verts.

Enfin la LOF a voulu mettre un terme à la véritable jungle qui régnait en matière de relations financières entre promoteurs et collectivités locales en instituant, hors le cas des ZAC, la TLE (taxe locale d'équipement) due par le constructeur pour financer les équipements d'infrastructure; ceci dans l'attente de la mise au point de la «taxe d'urbanisation» qui serait un impôt foncier assis sur les terrains constructibles non bâtis. Cette dernière n'a jamais été mise en place, et le blocage politico-administratif relatif à la fiscalité foncière subsiste encore aujourd'hui. Quant aux participations des promoteurs au financement des infrastructures (et à d'autres dépenses), elles se sont rapidement développées, au-delà du cadre de la TLE, parfois aux franges de la légalité. Cette question des relations financières entre promoteurs et collectivités locales est au cœur de la question du PPP.

1.1 Politique de décentralisation

Sur la base d'un train de réformes législatives intervenues entre 1982 et 1985, le puissant mouvement de décentralisation a bouleversé le paysage politico-administratif du pays. Si les instruments d'urbanisme sont restés dans une large mesure les mêmes (SDAU, POS, ZAC), la répartition des compétences a été profondément changée par la suppression du contrôle a priori exercé par l'administration d'Etat et par la dévolution des pouvoirs essentiels en matière d'urbanisme aux communes, désormais responsables de l'élaboration des POS, et de la délivrance du permis de construire dès lors qu'elles disposent d'un POS approuvé. C'est le cas de 13'000 des 36'000 communes de France, et de toutes les villes importantes. En l'absence de POS s'applique une règle dite de «constructibilité limitée», c'est-à-dire que, sauf exceptions limitativement énumérées, seules peuvent être autorisées, par l'Etat, des constructions à l'intérieur des «parties actuellement urbanisées». Ce cadre de la constructibilité limitée a été assoupli par une loi du 31 décembre 1986 qui avait pour objet une politique d'«offre foncière».

1.2 Politique de déréglementation

On doit souligner que le mouvement de décentralisation a été concomitant à une politique de déréglementation, amorcée dès la fin des années soixante-dix, poursuivie puis renforcée au milieu des années quatre-vingts.

Simplification et rigidification du droit

Le constat de la grande complexité des règles d'urbanisme suscite depuis une quinzaine d'années la préoccupation de clarifier et simplifier le Code de l'urbanisme, mais force est de constater que la production de lois et décrets ne s'est guère ralentie, et que les tentatives de simplification ont parfois conduit à une «complexification». Il est difficile de s'arracher à la logique du droit procédural écrit qui génère spontanément son auto-accélération.

Déréglementation et flexibilité des procédures

Si la déréglementation formelle a largement échoué, la flexibilité a pris d'autres voies, par l'assouplissement croissant des procédures, parfois leur détournement, voire l'inapplication des décisions des tribunaux administratifs. L'insécurité juridique qui en résulte, si elle a été une condition du développement du PPP, constitue aujourd'hui un problème majeur dans la pratique de l'urbanisme en France, de par les conséquences économiques, urbanistiques et sociales induites par cette instabilité.

2. CŒUR DU PARTENARIAT: LES RAPPORTS ENTRE L'AMÉNAGEUR-PROMOTEUR ET LA COLLECTIVITÉ LOCALE

C'est le problème central: le permis de construire, l'autorisation de lotir ou l'accord de ZAC sont aujourd'hui délivrés par la collectivité locale – le plus souvent la commune – dans des conditions qui ont considérablement évolué.

2.1 Négociation de la règle publique

La planification urbaine a changé de nature. Les SDAU, initiés, préparés et approuvés par les collectivités locales, sont aujourd'hui pratiquement au point mort. Quant aux POS, s'il en existe aujourd'hui plus de 13 000, ils sont devenus d'une très grande volatilité. La moitié environ est en révision ou en cours de modification. Ceci crée un climat d'instabi-

lité juridique qui a été souligné avec force par le récent rapport du Conseil d'Etat:

«L'instabilité de la règle locale d'urbanisme remet en cause la sécurité juridique de ses usagers» [Conseil d'Etat 1992].

Cette flexibilité conduit à un changement dans le rapport entre l'autorité publique et l'opérateur. Dans la mécanique antérieure, le promoteur se «calait» sur le document d'urbanisme pour monter son opération. C'est maintenant souvent le mouvement inverse qui se déroule: l'opérateur repère un terrain intéressant, entame sa prospection foncière, négocie éventuellement une promesse de vente et se tourne alors vers la municipalité pour obtenir, le cas échéant, une modification ou une révision du POS. Cette étape s'accompagne évidemment d'une négociation dans laquelle les participations en argent ou en nature versées par l'aménageur ou le constructeur tiennent une place importante.

2.2 Substitution du projet privé à la règle publique

Il importe ici de faire une place à part aux grands projets, aux opérations importantes. Les acteurs privés et publics y sont dans un rapport de force qui a évolué. Dans les années soixante-dix, l'interlocuteur public était l'Etat (déconcentré au niveau départemental des DDE – Direction départementale de l'équipement). C'est aujourd'hui la commune qui négocie, face à un interlocuteur qui est souvent une très importante entreprise (Bouygues, la Générale des Eaux, par exemple) qui produit l'ensemble des services urbains, depuis les réseaux d'infrastructure jusqu'aux logements et aux bureaux.¹ C'est donc, dans une certaine mesure, le projet de l'acteur privé qui se substitue au plan de la collectivité publique. Le glissement comporte des aspects positifs: par leur sensibilité à l'évolution de la demande et la qualité de leur gestion, les acteurs privés sont en mesure de produire des «morceaux de ville» mieux adaptés aux besoins, au moins dans le court terme, que ce qu'aurait pu produire une planification parfois élaborée de façon procédurière et figée.

Mais cette tendance conduit aussi à plusieurs évolutions plus contestables, parfois dangereuses:

- Par une perte de vision du long terme (que l'on doit rapprocher du niveau des taux d'intérêt réels), cette libéralisation (ou déplanification, ou substitution du projet privé à la règle publique) produit une dérégulation économique et une accentuation des cycles de l'immobilier. La bulle immobilière de la seconde moitié des années quatre-vingts en est une illustration nette. On doit préciser ici que

¹ Sur ce modèle «ensemblier», voir [Campagnac 1992].

cette évolution n'est pas propre à la France, elle a également été observée à Tokyo, Londres... et Genève.

- Cette bulle est elle-même génératrice d'une évolution dualiste en termes de prix fonciers et immobiliers, et par suite de déséquilibres sociaux, qui eux-mêmes retentissent sur l'efficacité économique. L'exemple du logement social dans la région Ile-de-France illustre bien ce point.

En l'absence d'une intervention régulatrice du secteur public sur le marché foncier (comme en Hollande ou en Suède par exemple), le marché foncier aggrave ces cycles en reflétant de façon hypertrophiée la hausse de la demande avant de freiner le processus d'ajustement à la baisse par un effet cliquet, dû autant à une attitude psychologique qu'à un raisonnement économique.

Sur le marché des bureaux, c'est aujourd'hui un gel des opérations nouvelles (avec un stock de bureaux vacants estimé aujourd'hui à quatre millions de m² pour la région parisienne). Sur le marché du logement, c'est une résistance à la baisse qui provoque une viscosité du marché, potentiellement annonciatrice d'une crise de pénurie dans quelques années.

Sans envisager le retour à la planification urbaine telle qu'elle était pratiquée dans les années soixante-dix, on parle beaucoup aujourd'hui du besoin de revenir à une forme rénovée de planification urbaine, plus économique dans ses objectifs, plus flexible dans son maniement, mais incluant une solide vision du long terme et des mécanismes régulateurs des marchés fonciers.

2.3 Financement des équipements par les promoteurs

En cette matière, la France oscille depuis vingt-cinq ans entre la tentation d'un système fiscal, où le montant des participations dues par le promoteur est prédéterminé, et la négociation directe avec l'autorité publique, telle qu'elle est pratiquée dans les ZAC depuis vingt-cinq ans.² Le développement du partenariat depuis quelques années a accru la part de la négociation, parfois aux franges ou hors de toute légalité.

Planning gains

On retrouve ce problème dans de nombreux pays, par exemple en Angleterre où le gouvernement Thatcher avait tenté, sur les recomman-

² Pour une comparaison internationale sur cette question, voir [Alterman 1991].

dations d'un *Planning Advisory Group*, de limiter de façon nette les participations (*planning gains*) exigées des promoteurs au moment du permis de construire. Mais l'évolution douloureuse des finances locales en Angleterre a conduit à une nouvelle résurgence de ces participations.

Dans le cas français, une récente loi de 1992 (loi «Sapin», du nom du ministre des Finances de l'époque) a posé un principe général visant à encadrer ces participations: seules seront admises les participations destinées à financer des équipements réalisés «dans l'intérêt principal des habitants de l'opération en cause». Plus question donc de financer ainsi une salle polyvalente à l'autre extrémité de la commune ou la réfection d'un bureau de poste. Si ce principe général paraît sain, on imagine les difficultés pratiques de sa mise en œuvre et les risques de contentieux qu'il ne manquera pas de développer.

Loi d'orientation sur la ville

Parmi ces «participations», on doit faire une place à part à la «participation à la diversité de l'habitat» introduite par la LOV (loi d'orientation sur la ville de 1991). Due, sous certaines conditions, par le promoteur construisant des logements non subventionnés, elle est destinée à financer, par l'apport de terrains, de bâtiments ou d'argent, l'approvisionnement en terrains pour la construction de logements.

Très intéressante dans son esprit, elle avait pour objet de combattre les effets ségrégatifs du boom immobilier des années quatre-vingts, en préservant les équilibres sociaux dans les villes. Largement appliquée aux Etats-Unis sous le nom de *linkage*, elle pose un problème délicat en indexant dans une certaine mesure la réalisation de logements sociaux sur la bonne santé du secteur immobilier, l'aggravant du même coup en période de crise. Si elle permet d'atteindre à court terme des résultats intéressants dans certaines situations, cette participation ne peut donc se substituer à une action régulatrice globale d'harmonisation entre les différents secteurs du marché immobilier.

2.4 Partenariat avec d'autres acteurs

Il existe d'autres partenaires que le promoteur et la collectivité locale dans l'acte d'aménager. On peut penser à l'Etat, au juge et au citoyen. Nous nous limiterons ici à quelques points qui paraissent importants dans l'évolution récente.

Juge, maire et Etat

La décentralisation initiée après 1982 modifiait le rapport Etat-collectivités locales. Supprimant la tutelle a priori, elle plaçait les collectivités locales sous le contrôle du juge administratif (du Conseil d'Etat en appel), éventuellement saisi par le Préfet lorsqu'il constate une irrégularité. Le «contrôle de légalité» avait suscité de fortes réserves, en particulier au sein de l'administration d'Etat, dénonçant à l'avance le «gouvernement des juges» en évoquant l'hydre des *lawyers* américains.

Force est de constater que ces craintes n'étaient pas fondées. Peut-être le contrôle de légalité n'occupe-t-il pas assez le rôle de contre-pouvoir qui aurait dû devenir le sien. Cette faiblesse du contrôle de légalité est nettement soulignée dans le rapport précité du Conseil d'Etat [1992]. En 1989, sur plus de 700 000 actes pris en application du Code de l'urbanisme et transmis au contrôle de légalité, seulement 272 ont été déférés au tribunal administratif, soit moins de trois par département et par an...

Ceci peut certes traduire en partie une bonne autorégulation des communes, et une concertation satisfaisante entre collectivités locales, mais il s'avère que de nombreuses irrégularités constatées ne sont pas déférées. Une cause en est certainement l'imbrication des rôles de juge et partie joués par les DDE, qui assurent encore le plus souvent l'élaboration des POS et l'instruction des permis de construire. Le Conseil d'Etat est sévère: «le contrôle de légalité est exercé actuellement de manière tout à fait insatisfaisante (...). La grande diversité de son exercice nuit considérablement au principe d'égalité des citoyens devant la loi. Le droit de l'urbanisme y perd sa crédibilité» [1992: 54-55].

Citoyens et décision d'urbanisme

La participation des citoyens aux choix d'urbanisme, si elle fait l'objet d'un certain nombre de procédures de concertation et d'enquêtes publiques figurant dans le Code de l'urbanisme et dans le Code de l'expropriation, joue un rôle certainement moins important que dans plusieurs pays voisins, par exemple en Suisse et en Allemagne [ADEF 1985].

Toutefois cette participation s'est très sensiblement accrue depuis une douzaine d'années, en parallèle avec la montée des préoccupations d'environnement, et elle s'est traduite par un important développement du mouvement associatif.

Elle s'est concrétisée dans des textes, d'abord par une importante loi de 1983 qui a renforcé le rôle des enquêtes publiques (choix du commissaire enquêteur, rapport d'enquête, sursis à exécution), ensuite par une obligation de mise en place d'une procédure de concertation pour les opérations d'urbanisme importantes.

Cette participation accrue contribue sans doute à remédier à ce qui était généralement considéré comme une carence du système français d'aménagement. Mais elle soulève aussi un délicat problème d'insécurité juridique qui résulte de l'extrême complexité du Code de l'urbanisme actuel: la multiplicité des règles de procédure contenues dans le Code de l'urbanisme contribue à fragiliser le système dès lors que les requérants ont une bonne compétence juridique. On voit ainsi d'importants permis de construire, des ZAC parmi les plus importantes, annulés par le tribunal administratif ou le Conseil d'Etat, souvent pour des vices de forme mineurs, sans considération du caractère général du projet. En outre, il est fréquent que cette annulation intervienne alors que les travaux sont déjà fort avancés, voire terminés, conduisant alors dans la plupart des cas à la «régularisation» de l'opération. C'est probablement cette déconnexion fréquente entre le jugement du tribunal et le devenir d'une opération qui tend le plus à saper la crédibilité du droit de l'urbanisme, en même temps qu'elle jette un voile de suspicion sur l'action des associations, souvent soupçonnées de n'agir que pour la défense d'un intérêt particulier, ou par simple acharnement juridique. Une association, dans les Alpes Maritimes, a même été condamnée récemment, pour recours abusif, à verser une somme importante (au regard de ses ressources) à un promoteur indûment attaqué.

3. POUR TERMINER

Montée du PPP, flexibilité de la règle de droit, faiblesse du contrôle de légalité et hypercomplexité du Code de l'urbanisme ont ainsi conduit, depuis quelques années, à la fois à un dérèglement en termes économiques et à une perte de crédibilité des règles de droit. Une rude tâche attend le gouvernement qui a annoncé son intention de déposer, à la session parlementaire du printemps 1994, un projet de loi visant à simplifier et rendre plus efficace le Code de l'urbanisme.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

- ADEF (éd). 1985. *L'intervention du public dans les choix d'aménagement*. Paris: ADEF.
- ALTERMAN, R. (éd). 1991. *Private supply of public services*. New York: New York University Press.
- CAMPAGNAC, E. (éd). 1992. *Les grands groupes de la construction: de nouveaux acteurs urbains?* Paris: L'Harmattan.

CONSEIL D'ETAT. 1992. *L'urbanisme: pour un droit plus efficace*. Rapport du groupe de travail présidé par M. Daniel Labetoulle. Paris: La Documentation Française.

CONSÉQUENCES DU PPP POUR LA PRODUCTION DES PROJETS D'URBANISME

Guy HENRY

1. INTRODUCTION

Etant moins chercheur que praticien, ce qui m'intéresse dans le PPP (partenariat public-privé) c'est moins d'effectuer l'analyse en elle-même du processus général à travers lequel les projets d'urbanisme (et donc la ville) se produisent aujourd'hui, que de mesurer les conséquences de ce partenariat sur la conception et la réalisation des projets. Ce qui m'importe, c'est d'apprécier ce qui, dans ce partenariat, encourage – ou au contraire freine – le renouvellement des pratiques et des idées qui servent de fondement aux projets d'aménagement.

Dans le cadre d'une activité professionnelle qui consiste principalement à concevoir – et, lorsque cela est possible, à réaliser – des projets d'urbanisme, l'équipe que j'anime effectue quelques travaux de recherche sous contrat. Ainsi, entre 1989 et 1991, avec Ida Hounkpatyn, géographe-urbaniste, nous nous sommes intéressés de très près à

Barcelone, ville dans laquelle, d'ailleurs, le Village olympique fut, entre la fin des années quatre-vingts et le début des années quatre-vingts dix, la plus importante opération de *partnership* en Europe. Même si notre intérêt n'était pas centré sur le partenariat, nous avons eu l'occasion de mesurer l'importance de ce thème dans la dynamique urbaine qui a si profondément modifié cette ville en une décennie [Henry 1992]. Ainsi, si l'on s'interroge sur l'incidence du PPP sur la production de cette vaste opération, il semble clair que la morphologie urbaine rigoureuse adoptée (des îlots à la manière de Cerdà interprétés par la modernité architecturale) n'a pas eu pour seul motif des raisons culturelles visant à ancrer l'extension urbaine dans l'histoire de la ville. Ce choix et cette rigueur s'expliquent aussi par des raisons d'ordre pratique en liaison directe avec le partenariat: il convenait, au dire même des concepteurs¹, d'adopter un système formel qui puisse permettre de contrôler l'intervention, pendant un court laps de temps, d'un nombre important de partenaires privés (des promoteurs et leurs architectes, des entreprises de travaux publics et leurs ingénieurs) avec l'objectif affirmé d'éviter la cacophonie habituelle des opérations construites à neuf, un peu partout pendant la même période en Europe, et dont on a pu voir, par exemple, l'affligeant spectacle dans les villes nouvelles françaises.²

Nos recherches sur le projet urbain barcelonais terminées, nous avons, en 1993, engagé une expertise intitulée «2 fois 10 villes» dans laquelle nous nous sommes fixés pour objectif de repérer, à travers l'analyse de dix grands projets d'urbanisme dans des villes françaises – puis, nous l'espérons, de dix autres projets dans des villes européennes –, les idées nouvelles qui les sous-tendent ou qu'ils génèrent, tant du côté de la maîtrise d'ouvrage que du côté de la maîtrise d'œuvre. Ces «grands projets», indiquons-le d'emblée, s'inscrivent tous, sous des formes diverses, dans le cadre du partenariat.

Avant d'entrer dans le vif du sujet concernant les conséquences du PPP sur la conception et la production des projets d'urbanisme, indiquons en quelques mots d'une part ce qui, pour nous, se joue lorsque l'on parle de projets d'urbanisme et d'autre part sur quoi repose la nouveauté de la situation actuelle.

¹ L'équipe de conception du projet d'ensemble de Village olympique, les architectes Martorell, Bohigas, Mackay, Puigdomenech associés.

² Pour une analyse fine du Village olympique, voir le bel ouvrage édité par HOLSA [1992], l'organisme aménageur, et notamment notre contribution: *the olympic Village: a task of interpretation*.

1.1 Sens du projet d'urbanisme

Les villes dans lesquelles nous vivons ont une forme particulière – assez souvent même, elles paraissent informes, mais c'est leur forme à elles – et cette forme compte beaucoup dans notre manière de vivre. Certes, ce n'est pas la forme urbaine, architecturale ou paysagère, qui crée de toutes pièces notre manifestation vitale (la forme architecturale des grands ensembles, pour prendre cet exemple extrême, n'est pas l'unique responsable du drame qui s'y joue actuellement). Cependant, soit cette forme crée des possibilités pour qu'une sociabilité et une créativité se déploient, soit, au contraire, elle leur oppose des résistances.

Donner à la forme de l'espace³ l'importance qui devrait toujours être la sienne, dans la conception des projets d'urbanisme, conduit à percevoir ces projets comme les lieux de la rencontre de deux mondes: le monde palpable, visible des formes sensibles, et le monde immatériel, insaisissable des forces (politiques, économiques, financières...) qui font et défont les villes. Désigner l'«espace du projet», de sa conception jusqu'à sa réalisation, comme le lieu de cette rencontre est peut-être la seule manière d'éviter aussi bien le formalisme dans lequel s'enferme souvent la pratique architecturale – qui réduit l'enjeu du projet à son seul dessin –, que l'économisme – qui détermine si fortement, depuis une bonne décennie, la maîtrise d'ouvrage publique et privée et qui ne perçoit de la forme que le décor qui fait vendre, choisissant comme ultime critère de validité de ses options un nombre d'emplois (soi-disant) créés ou un équilibre financier.

Les projets d'urbanisme auxquels nous avons choisi de nous intéresser⁴ sont donc des projets qui revendiquent fortement une forme architecturale, paysagère et/ou urbaine. Affirmant une prise de position esthétique forte, ils font de l'existence de cette forme un enjeu important, central, du processus de conception et de réalisation du projet. Ils se différencient ainsi fondamentalement des opérations d'aménagement urbain ordinaire dont la forme n'est que le résultat «naturel», spontané, du processus de valorisation et d'occupation du sol urbain. Ils prennent fermement position contre cet urbanisme sans forme intentionnelle, réfléchi, contrôlé, qui constitue l'essentiel du paysage de nos villes, et notamment de leurs périphéries.

³ Nous parlons ici bien entendu de la forme au sens large: la forme sédimentée qui donne son poids d'histoire aux villes, la forme qui fait sens et rend possible l'identification, qui donne existence à des lieux.

⁴ La liste de ces projets, qui n'est pas exhaustive, concerne les villes de Lille, Dunkerque, Nantes-Atlantique, La Plaine-StDenis, Vénissieux-les-Minguettes, Strasbourg et Nîmes.

L'engagement formel de ces projets, notons-le au passage, ne répond pas qu'au désir d'architectes, d'urbanistes ou de paysagistes soucieux d'accomplir honorablement leur métier. Il répond aussi, de plus en plus, à une attente du secteur privé. Car l'incohérence, l'anarchie formelle, l'illisibilité de la ville contemporaine poussent, semble-t-il, un nombre croissant d'investisseurs à susciter la production de projets qui font de l'architecture, de l'environnement paysager et de l'insertion des bâtiments dans cet environnement, des éléments importants de distinction et de valorisation.⁵ Il reste à savoir si cette attente, qui rend possible l'existence d'un espace du projet en tant que lieu de rencontre – ce dont nous parlions précédemment –, est appelée à se développer et à mettre un terme à la perte de sens et à l'énorme gaspillage des sites dont se rend coupable la production urbaine contemporaine; ou s'il ne s'agit que d'un effet de surface qui ne remet pas en cause les structures profondes de la commande urbaine et architecturale.

1.2 Nouveauté de la situation actuelle

Concernant le second point, si l'on s'interroge sur ce qui fait la nouveauté de la situation actuelle, il importe d'abord de remarquer que ce n'est pas d'aujourd'hui que les acteurs privés participent à l'aménagement urbain même si, pendant longtemps, les projets d'urbanisme relevaient essentiellement de l'initiative publique.⁶ L'aménagement entrait alors dans le cadre d'une planification urbaine et réglementaire aux procédures bien définies (les ZAC par exemple).

Partenariat et nouveaux modes de production de l'urbain

Si un changement se dessine depuis quelques années, il résulte du fait que l'anticipation du public est aujourd'hui moins solitaire et son action moins volontariste et donc davantage négociée qu'autrefois. Peut-on pour autant parler du partenariat comme s'il s'agissait d'un nouveau mode de production de la ville? Sans doute non et il est probablement plus judicieux de s'interroger sur ce que ce changement introduit par rapport aux idées et aux pratiques antérieures, qu'il s'agisse de la planification urbaine, des montages financiers, des techniques d'élaboration et de validation des programmes, voire, plus globalement de s'in-

⁵ On sait l'importance qu'a pris, depuis quelques années, le discours de la promotion immobilière et du marketing urbain sur l'image.

⁶ Car il y en avait aussi d'initiative purement privée.

terroger sur l'idée même que l'on se fait, aujourd'hui, de ce qu'est un *projet*.

Partenariat et évolution des pratiques des acteurs

Au fil de l'expertise que nous menons dans le cadre de notre programme actuel de recherche, il s'avère que le thème du partenariat affecte de manière sensible l'évolution des pratiques des différents acteurs, maîtres d'œuvre et maîtres d'ouvrage, qui contribuent au développement urbain. Ainsi, pour ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage publique, on peut considérer que la nouveauté principale réside dans le fait que les collectivités, qui n'avaient aucune politique contractuelle avec le privé il y a encore dix ans, s'engagent actuellement dans cette voie. Alors qu'une grande méfiance séparait jusqu'à il y a peu le public du privé, aujourd'hui, les collectivités cherchent à discuter avec les représentants du secteur privé, à les rencontrer. Il n'y a d'ailleurs pas que les investisseurs immobiliers qui les intéressent pour mettre en œuvre les projets d'aménagement qu'elles imaginent. Le dialogue avec les industriels se noue également, notamment sous la pression de la crise de l'emploi. Dans le même temps, les collectivités n'hésitent plus à confier au privé la gestion de services qui, il y a encore quelques années, étaient perçus comme relevant uniquement de son domaine (collecte des déchets, transport scolaire, gestion d'équipements, par exemple).⁷ Globalement, on peut considérer que les nouvelles modalités de production de l'urbain résultent de la conjonction entre une volonté de développement, exprimée par les instances publiques, et une capacité technico-financière d'acteurs privés, qui interviennent très en amont dans l'élaboration des projets et s'impliquent fortement en aval dans leur mise en œuvre opérationnelle et leur commercialisation.

On peut donc penser que le schéma⁸ hérité de l'époque antérieure – qui voyait la production de l'espace urbain résulter d'un mécanisme linéaire, dans lequel le maître d'ouvrage public définissait d'abord ses intentions sous la forme d'un projet d'aménagement, que des groupes privés concrétisaient ensuite en mettant en œuvre leurs moyens techniques financiers et commerciaux – a en bonne partie vécu. La réalité semble désormais beaucoup plus complexe. L'imbrication des acteurs

⁷ Parmi les raisons qui motivent cette évolution récente, en France, il y a la loi de décentralisation (loi Defferre du 7 janvier 1983) qui a transféré aux maires des pouvoirs étendus. Celle-ci fait d'eux des agents plus responsables détenant des moyens financiers importants et disposant désormais d'un réel pouvoir en matière d'urbanisme.

⁸ Schéma qui perdure dans l'idéologie du «projet urbain».

se fait plus étroite dès les prémisses des opérations (à titre d'exemple, les tests de commercialisation interviennent très en amont), la conception devient plus interactive, les rapports entre acteurs publics et privés fonctionnent selon des règles plus subtiles qu'autrefois.

2. CONSÉQUENCES DU PPP

C'est donc dans le cadre de ce nouveau contexte que se pose la question relative aux conséquences du PPP sur la production des projets d'urbanisme. Pour répondre à cette question, il convient d'abord de préciser que, lorsque l'on parle de la conception du projet, deux niveaux se mêlent et interfèrent qu'il importe de distinguer⁹:

- Celui de la *conception pure*, autrement dit le corpus d'idées qui est à la base du projet: l'analyse et la prise de position adoptées à l'égard du site et du programme, les concepts architecturaux et urbains auxquels il est fait appel, l'interprétation plus ou moins critique de la question posée par le maître d'ouvrage. Ce versant engage principalement la culture (l'idéologie) du concepteur qui produit ces idées.
- Celui de la *conception pré-opérationnelle* du projet, en entendant par là tout ce qui – le projet contenant un fil directeur et l'affirmation d'une prise de position – concerne le *passage* à la réalisation. Cela suppose la prise en compte des contraintes opérationnelles proprement dites et des options du maître d'ouvrage (montage, découpage, phasage) et l'adaptation du projet aux exigences des partenaires institutionnels et privés (investisseurs, gestionnaires, privés et institutionnels).

C'est au second niveau que le partenariat intervient. Il est alors bien rare qu'il ne mette pas en cause la conception pure et qu'il ne conduise pas à des modifications importantes (voire déchirantes). D'où la question centrale qui ressort de l'expertise des projets auxquels nous nous sommes intéressés: est-il possible d'intégrer les contraintes partenariales dès la conception pure, dès l'esquisse initiale du projet (étape absolument déterminante qui oriente la plupart du temps tout le processus projectuel)?

⁹ La frontière entre les deux niveaux n'est, certes, pas toujours facile à délimiter. Ainsi, tel maître d'ouvrage guidera le concepteur, dès la conception, en vue de produire un projet adapté aux perspectives opérationnelles partenariales qu'il s'est fixées; lors d'un concours, il pourra préférer tel projet parce qu'il s'inscrit le mieux dans cette perspective. Il peut y avoir empiètement (par anticipation) d'un niveau sur l'autre.

2.1 Manque d'anticipation

La réponse à cette question est loin d'être simple. Ainsi, au vu des quelques projets sur lesquels porte notre expertise, on peut tout d'abord fréquemment constater que les idées de la maîtrise d'œuvre (bien que celle-ci soit d'excellente qualité sur les sites choisis) enregistrent un certain retard sur le mouvement des réalités. Nombre de projets font preuve, au stade de la conception initiale, d'un manque d'anticipation sur les conditions que le partenariat leur imposera plus tard; nombre de projets raisonnent comme si la maîtrise d'ouvrage publique était encore en mesure d'exercer un contrôle quasi total sur l'opération d'urbanisme, alors qu'elle est de plus en plus conduite à négocier. Ce manque d'anticipation entraîne parfois de grandes difficultés lorsque la réalisation se prépare et s'engage.

Cependant, s'en tenir à cette constatation pourrait laisser penser que la maîtrise d'œuvre est seule concernée par ce retard, et que la solution simple consiste à ce qu'elle s'adapte au nouveau contexte partenarial. Une telle conclusion serait doublement fautive, voire dangereuse. Sans chercher à disculper la maîtrise d'œuvre de ses insuffisances (parfois criantes), il convient d'abord de faire observer que la maîtrise d'ouvrage publique est tout aussi responsable de cette situation car, sauf exception, elle tarde tout autant à définir ses prérogatives dans le cadre du partenariat. Faute d'expérience et de rigueur, elle s'avère souvent incapable, au moment où elle formalise sa demande et interroge un (des) concepteur(s), d'énoncer les contraintes qui s'imposeront au projet lorsque celui-ci entrera, au stade opérationnel, dans le champ du partenariat.

2.2 Omission du rapport de force entre intérêts public et privé

Mais plus fondamentalement, les constatations qui précèdent sont insuffisantes dans la mesure où elles reposent sur un raisonnement qui sous-estime la dimension éthique du projet d'urbanisme et ramène celui-ci à la résolution d'un pur problème technique. Alors que cette dimension éthique devient une composante essentielle dans le contexte à la fois troublé et riche de potentialités qui caractérise la période que nous traversons.¹⁰ De plus, dans la continuité de cette conception, il est logique que l'on gomme l'élément qui joue de manière déterminante, surtout dans le domaine de l'urbanisme, dans le *passage* d'une idée à sa

¹⁰ Une comparaison pourrait être faite avec ce qui se passe dans d'autres domaines de l'activité intellectuelle: la médecine et l'ensemble des sciences nouvelles, par exemple.

réalisation, à savoir le rapport de forces dont cette idée est immanquablement l'enjeu.

Aucun projet d'urbanisme digne de ce nom ne peut en effet s'abstraire du rapport de forces (politiques, symboliques, économiques) dont il est l'objet, qu'il le veuille ou non, et que son auteur le sache ou non. Or, si l'on admet que l'une des caractéristiques du partenariat est d'introduire plus tôt dans le processus de conception le rapport de forces entre intérêts public et privé, il convient alors de s'interroger sur les idées (le message) que véhicule ce que l'on pourrait appeler l'idéologie du partenariat.

2.3 Partenariat et aliénation de la pensée urbanistique?

Il est difficilement pensable que les idées, qui sous-tendent un projet d'urbanisme, soient sans rapport avec l'état de la pensée de l'époque dans laquelle ce projet naît. Sous cet angle, on peut peut-être redouter que le partenariat contamine le processus de conception d'idées moins généreuses, moins ambitieuses que celles dont est porteuse la culture urbaine et architecturale ancrée dans notre culture occidentale. En d'autres termes, le partenariat se généralisant, ne peut-on craindre que la logique du marché occupe une place déterminante dans la production des projets urbains? Comment concilier l'expression de la commande par la puissance publique (qui exprime les besoins, l'intérêt général et l'intérêt à long terme de la société) et l'intérêt des partenaires privés? En introduisant très tôt la logique du marché dont sont porteurs les investisseurs privés, en allant au-devant de leurs exigences, la commande publique ne court-elle pas le risque de se priver d'une part essentielle de sa liberté?¹¹

2.4 Partenariat et flexibilité

Examinons, pour finir, le thème de la flexibilité qui apparaît comme une conséquence directe du partenariat.

L'argumentation qui s'est développée depuis quelques années en faveur d'un «urbanisme de projets», le présentant comme l'alternative radicale à la planification urbaine abstraite, n'est pas sans soulever quelques questions. Certes, sous la pression de nouveaux acteurs (notamment les «ensembliers» issus des grands groupes industriels et fi-

¹¹ Comment ne pas remarquer la coïncidence entre la privatisation des services publics et la perte d'intérêt pour l'espace public, qui s'exprime dans les «produits» de l'aménagement contemporain: zones commerciales, parcs d'activités, infrastructures de transport, par exemple.

nanciers), un urbanisme de projets se développe. Mais les projets restent le plus souvent ponctuels pour des raisons évidentes de maîtrise du risque propre au secteur privé. Si bien que, d'une certaine manière, on rejoint les logiques précédentes, si fortement dénoncées, de sectorisation et de fragmentation de l'urbanisme. La question se pose donc de savoir comment des projets d'urbanisme peuvent mobiliser l'initiative et le financement privés sur des logiques à plus long terme, s'insérant dans des stratégies territoriales plus vastes. Pour cela, la réponse qui semble s'imposer est celle de projets offrant une flexibilité suffisante pour s'adapter aux évolutions de la demande.

Le thème de l'évolutivité (ou de la flexibilité) du plan ou du projet d'urbanisme, bien qu'il ne soit pas formulé explicitement par les auteurs, est cependant omniprésent dans presque tous les projets que nous sommes en train d'expertiser.¹² Or, ce qui frappe, c'est que tant qu'elle se cantonne dans le champ du programme ou du montage financier, cette flexibilité paraît relativement discernable, tandis qu'elle semble l'être beaucoup moins dès lors que la formalisation spatiale du projet intervient. La raison en est que le projet d'urbanisme naît de la rencontre de deux mondes: celui du *programme* fait de chiffres et de mots, de fonctions et de normes, de procédures et de financements, et celui de la *forme* fait de culture, d'histoire, de symboles, qui obéissent l'un et l'autre à des lois fort différentes.

Cette question de l'évolutivité est assurément l'une des plus complexes que le projet d'urbanisme contemporain ait à résoudre. On peut le vérifier parfaitement avec le projet conçu par l'architecte Christian de Portzamparc (projet Atlanpole à Nantes) dans lequel le principe des «îles bâties» devait permettre une grande souplesse concernant la combinaison des éléments construits, constituant les «îlots ouverts» inscrits dans la trame de composition générale. Or ce principe, tout-à-fait valable dans le contexte de la ville dense, ne s'est pas révélé pertinent dans celui de l'urbanisation d'un vaste territoire de grande périphérie urbaine.

On rétorquera que l'expression de cette flexibilité incombe principalement au maître d'ouvrage, ou qu'elle résulte de son insuffisance à mieux cerner et exprimer sa demande avant d'engager l'élaboration du

¹² Il convient de noter que cette recherche de flexibilité n'est pas entièrement nouvelle dans l'histoire de l'urbanisme; à titre d'exemple, on peut citer les recherches réalisées à la fin des années soixante par l'Atelier de Montrouge à propos du Vaudreuil, pour tenter de définir une trame pouvant accueillir indifféremment des équipements ou des ensembles de logements. La différence réside dans le fait que cette recherche de flexibilité émanait antérieurement de maîtres d'oeuvres soucieux de contrecarrer le systématisme d'un mode de production (adoptant donc un point de vue critique), tandis qu'elle émane aujourd'hui des maîtres d'ouvrages.

projet; ce qui est en bonne partie vrai. Cependant, il ne faut pas perdre de vue que, dans les opérations complexes, la formalisation spatiale aide le maître d'ouvrage – beaucoup plus qu'il ne le croit spontanément lui-même – à mieux comprendre le contenu et les attendus de la demande dont il doit être l'interprète, la dialectique forme urbaine/programme jouant souvent à plein. Par ailleurs, force est bien de reconnaître que dans le climat d'incertitude que traverse l'aménagement urbain, la demande du maître d'ouvrage public devient assez souvent et rapidement contradictoire, dans la mesure où il doit simultanément afficher un projet qui, par ses options spatiales (lisibles par son dessin, ses maquettes), traduise une volonté claire et séduisante, tout en expliquant à ses clients potentiels que ce même projet s'accommode du maximum de modifications. Il en résulte parfois un climat extrêmement difficile à gérer pour le maître d'œuvre, qui est placé dans une position d'attente et d'incertitude contraire au développement et à l'affirmation du projet.

Pour être approfondie, l'analyse de la signification profonde de la gestion évolutive des projets d'urbanisme doit être resituée dans le système du libéralisme dans lequel la ville occidentale se produit. Cette recherche d'évolutivité a deux motifs principaux: le fait que les prévisions programmatiques sont beaucoup plus incertaines qu'elles ne l'étaient il y a encore dix ans, et le fait que, malgré l'essoufflement du financement public, l'aménageur public – en France tout au moins – entend continuer à contrôler le processus d'urbanisation.¹³

On le voit, la question de la flexibilité est liée directement à celle du partenariat, qui apparaît de plus en plus comme une condition obligée de l'aménagement. Or, en l'absence d'une réflexion sérieuse de la maîtrise d'ouvrage publique sur la gestion de projets urbains évolutifs, le risque est grand que ce partenariat prenne la forme d'une dépendance à sens unique, qui remette en cause le sens profond de sa vocation: la défense de l'«intérêt général», l'articulation du futur immédiat et du futur incertain.

¹³ Par contre, d'autres pays européens se sont nettement plus engagés dans la voie d'une privatisation de l'aménagement urbain. L'Italie, par exemple, s'est engagée assez loin dans ce sens avec la loi de 1988 qui permet de concéder l'étude préalable et la réalisation de grandes opérations d'urbanisme au secteur privé (voir notamment l'expérience des projets phares de Fiat à Turin et de Pirelli à Milan).

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

HENRY, G. 1992. *Barcelone, dix années d'urbanisme*. Paris: éditions du Moniteur.

HOLSA. (éd.). 1992. *Olympic Barcelona, the renewed city*. Barcelone: Gili.

FORMES DU PPP

Jean RUEGG

Plusieurs grands centres commerciaux situés dans nos villes offrent des espaces «publics» tels que des cheminements piétonniers couverts, des surfaces de jeux pour les enfants, des terrasses pour les cafés. Ces espaces sont clairement produits par des acteurs privés. Pourtant, et au moins pendant les heures d'ouverture des commerces, ils sont accessibles à tout le monde. Des espaces «publics fournis par le privé» sont-ils le fruit d'un PPP (partenariat public-privé)?

Une bonne part de la gestion des déchets ménagers dépend de notre motivation à effectuer le premier tri. Ce faisant, serions-nous les acteurs d'un PPP?

Un des piliers de notre politique pour lutter contre les disparités régionales est toujours constitué par la LIM (loi d'aide aux investissements dans les régions de montagne). Cette loi vise à aider le secteur public à réaliser les infrastructures (routes, équipements sportifs, centres culturels, infrastructures techniques) qui inciteront les entreprises privées à venir s'installer dans une région décentralisée. Cette politique est-elle une forme de PPP?

Nous pourrions multiplier les exemples. Ce n'est évidemment pas le but. Nous aimerions simplement suggérer, par l'évocation de ces trois cas, la diversité des situations que d'aucuns associent au PPP.

Dans les pages qui suivent, nous n'allons pas chercher à trancher et à distinguer le «bon» du «mauvais» PPP. Plus modestement, nous tenterons de mettre un peu d'ordre dans la multiplicité des formes du PPP. Et puis, nous essaierons aussi de montrer que, dans la littérature tout au moins, le PPP prend souvent des tours qui sont spécifiques à des situations sociopolitiques et à des problèmes à résoudre. Ainsi, mais ce n'est qu'un exemple, les conceptions nord-américaine et allemande du PPP diffèrent considérablement.

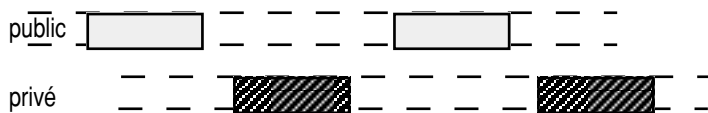
1. CONCEPTION ET FORMES DU PPP

Plusieurs points de vue sont possibles pour repérer des formes distinctes de PPP. Nous en retiendrons trois: l'«agencement dans le temps des actions publiques et privées» (fig. 1), la «relation entre privatisation et décentralisation» et la «finalité de l'acteur privé».

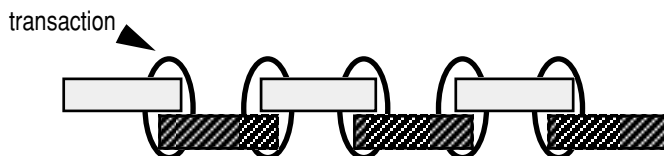
1.1 Agencement dans le temps des actions publiques et privées

Actions distinctes dans le temps

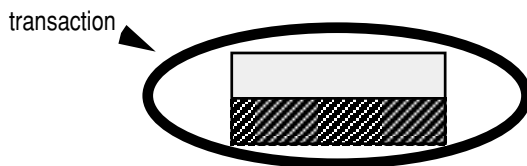
Cela correspond à des formes relativement anciennes du PPP. En matière de politique économique, la LIM déjà citée en est l'exemple type. Au fond, la LIM recherche bien une conjonction entre les initiatives des collectivités publiques et le comportement des privés. Aux premières de mettre en place un certain nombre d'infrastructures afin d'attirer les seconds qui, par le choix de la localisation de leurs activités, contribueront au développement économique régional. Il est à noter que, dans la plupart de nos communes, la même stratégie est adoptée pour gérer la zone industrielle ou pour améliorer l'attractivité du centre urbain. Or, dans tous les cas, ce «PPP» souffre de travers identiques. Il peut s'écouler un certain temps entre l'action du secteur public et la réaction du secteur privé. Parfois même, cette réaction ne se produit jamais. L'engagement du secteur privé est «ardemment souhaité» par le secteur public, mais il ne le recherche pas «trop» activement, ni ne le négocie.



Situation 1: Les actions publiques et privées sont distinctes dans le temps



Situation 2: Les actions publiques et privées se chevauchent partiellement dans le temps



Situation 3: Les actions publiques et privées sont concomitantes

FIG. 1 Agencement dans le temps des actions publiques et privées

Dans les exemples plus récents de PPP, la conception qui prévaut est différente: le PPP implique une collaboration dynamique et interactive entre des acteurs des secteurs public et privé [Stephenson 1991: 110]. L'interaction peut être plus ou moins importante. Mais elle doit être toujours présente. Dans la plupart des cas, elle impliquera une négociation, laquelle pourra être concrétisée par un contrat.

Nous distinguerons deux types d'interaction.

Actions «entremêlées»

Cette situation est caractéristique de PPP qui portent sur des projets ou des objets précis. Une fois la phase d'interaction terminée, les acteurs reprennent leur mode de fonctionnement traditionnel, «chacun dans leur coin».

Le droit de superficie qu'une collectivité concède à un privé entre dans cette catégorie, de même que la concession ou le *leasing*. L'interaction a lieu au moment de l'octroi du droit, qui fait l'objet d'un contrat. Puis, il peut alors y avoir évaluation et renégociation du droit, une fois que ce dernier arrive à échéance. Avec le droit de superficie, le cas est évidemment un peu particulier. En raison de la durée du droit – souvent égal ou supérieur à cinquante ans –, ce ne sont plus les mêmes personnes qui sont amenées à rediscuter d'une éventuelle prolongation. L'évaluation – qui devrait précéder la renégociation – est alors souvent très sommaire.

L'instrument du plan de quartier est relativement proche du principe du droit de superficie ou de la concession. Son élaboration implique qu'il y ait discussion et négociation entre le développeur et le secteur public, représenté ici par son administration. Cependant il n'y a cette fois pratiquement aucune évaluation ou renégociation possible. Une fois que le plan est accepté et légalisé, le secteur public perd l'essentiel du contrôle de sa réalisation.¹

Actions concomitantes

C'est le cas le plus pur, où les secteurs publics et privés sont en phase parfaite pour élaborer, réaliser et gérer un projet quelconque. Toute organisation qui comprend des membres issus des secteurs publics et privés entretenant une relation durable entre dans cette catégorie. Une société à économie mixte en constitue une forme particulièrement aboutie. L'exemple de Ret SA, dans le canton de Neuchâtel, montre bien jusqu'où peut mener le PPP. En tirant une partie de ses ressources de la vente de ses services à ses bailleurs de fonds, cette société se trouve dans l'obligation de servir leurs intérêts tout en étant compétitive.

D'autres exemples pourraient être mentionnés. Mais ce n'est pas là le plus important. Il faut surtout retenir que l'interaction est une compo-

¹ Ce propos doit être relativisé. Par exemple, la collectivité publique peut assortir son accord d'une obligation de construire dans un certain délai. Mais, il n'en reste pas moins vrai que ces moyens de contrôle et de sanction sont faibles.

sante importante du PPP. En général, notre conception du PPP intègre cette dimension.

1.2 Privatisation versus décentralisation

Dans la littérature consacrée au PPP, il nous semble que deux courants existent. Certains, comme Heinz [1993], voient dans le PPP une forme de privatisation du secteur public. D'autres, et c'est notamment le cas des auteurs nord-américains, inscrivent plutôt le PPP dans le contexte de la décentralisation et du transfert de certaines politiques du niveau fédéral ou régional au niveau local. Ces deux courants ne sont pas très éloignés: la privatisation peut être une forme de décentralisation. Néanmoins, il nous paraît important de continuer à les distinguer pour différencier d'autres formes de PPP.

Privatisation

Pour Heinz [1993: 10-12], le renouveau du service public s'apparente à deux objectifs stratégiques qui sont à la fois complémentaires et indépendants:

- l'amélioration et la modernisation interne des administrations publiques, par l'introduction de techniques de management que l'on rencontre habituellement dans les entreprises privées (rémunération au mérite, responsabilisation des fonctionnaires, gestion par objectifs); le but visé est de permettre une prise de décision plus rapide, plus flexible et plus transparente;
- la réduction et l'externalisation de certaines fonctions; le but visé est la privatisation.

Heinz toujours repère trois types de privatisation:

- *la privatisation fictive*: la collectivité publique transfère des services publics à une société de droit privé dont elle détient la totalité du capital;
- *la privatisation effective*: la collectivité publique transfère des services publics à des acteurs privés;
- *la privatisation partielle par PPP*: la collectivité publique transfère des services publics à une structure qui peut prendre toutes les formes possibles de coopération entre la fonction publique, des investisseurs et des exploitants privés.

A l'intérieur de cette privatisation partielle, Heinz va même plus loin. Il distingue une conception française et anglo-saxonne, plus large, selon laquelle la privatisation partielle et le PPP sont synonymes, d'une

conception germanique qui limite le PPP à une forme particulière de privatisation partielle: les sociétés à économie mixte.

A nouveau, ce ne sont pas ces détails qui vont retenir notre attention, mais plutôt les conséquences quant à la définition du PPP. Si nous suivons ceux qui associent le PPP à la privatisation, nous observons en effet qu'ils limitent leur analyse à des formes *bipartites* de PPP, où les interactions concernent seulement deux types d'acteur. D'un côté, il y a le secteur public, et de l'autre, un acteur privé qui peut être un développeur, un investisseur ou un financier [Heinz 1993: 3].

Décentralisation

La décentralisation renvoie à un contexte différent, assez caractéristique de la situation qui prévaut en Amérique du Nord. Ce contexte est marqué à la fois par le désengagement de l'Etat central,² dont les programmes qu'il abandonne ne peuvent pas toujours être repris à l'échelon régional ou local, et par les difficultés que rencontrent plusieurs grandes métropoles (perte d'emplois et de ressources fiscales, chômage endémique, paupérisation de certains quartiers, développement d'une société à deux vitesses, accroissement de la compétition entre villes). Le PPP devient alors, en quelque sorte, un dispositif de «dépannage» qui n'est plus forcément le fait des pouvoirs publics, mais plutôt de groupes fortement engagés dans la vie des quartiers.³ Klein insiste alors sur le côté spontané du PPP. Pour lui,

«[...] sont partenariales les pratiques issues de collaborations spontanées qui font suite à l'initiative des communautés locales [Klein 1991: 1].

Cette vision est peut-être un peu trop spécifique à un contexte. Mais elle cadre parfaitement avec des situations où certaines collectivités locales sont confrontées à l'absence de l'Etat pour faire face à des problèmes d'abord sociaux. En ce sens, les formes de PPP qui en résultent se distinguent du projet de privatisation des services publics. Le PPP devient plutôt synonyme de mise en commun des ressources et des initiatives des acteurs publics et privés pour soutenir l'*entrepreneurship* lo-

² Voir les effets de la politique menée par le président Reagan, dès le début des années quatre-vingts.

³ Le PPP comme «dépannage» ou comme «palliatif» au manque de ressources publiques est aussi présent en Allemagne par exemple. Suite à la réunification, le secteur public délaisse quelque peu la partie occidentale pour concentrer ses investissements dans la partie orientale. Heinz mentionne alors que le PPP connaît un essor important dans la partie occidentale pour compenser ce désengagement de l'Etat fédéral [1993: 14].

cal, la création d'emplois, l'amélioration du cadre de vie, la formation des travailleurs et la mise en place des mécanismes de réinsertion sociale [Hamel 1990: 47].

Ainsi compris, le PPP se caractérise essentiellement par des formes *tripartites*. Il rassemble en effet les pouvoirs publics et deux types d'acteurs privés: les entrepreneurs et les groupes locaux constitués d'usagers ou de citoyens. En outre, il naît souvent à l'initiative de ces derniers. Le programme «partenaires» élaboré par la Ville de Montréal rend bien compte de cette approche:

«Tout en poursuivant parallèlement nos efforts sur d'autres fronts, nous avons choisi de nous mettre au diapason des groupes communautaires, dont les efforts nous apparaissent porteurs d'avenir, et nous avons opté résolument pour une approche de développement économique local» [Ville de Montréal 1990: 1].

Dans le même document, l'«approche de développement local» est définie comme:

«les efforts de concertation et de planification entrepris par l'ensemble des partenaires de tous les secteurs (gouvernement, privés, groupes syndicaux et communautaires), afin de développer l'économie d'un micro-territoire sous la responsabilité de la communauté locale» [Ville de Montréal 1990: 17].⁴

1.3 Finalité de l'acteur privé

Recherche d'un profit

Il s'agit d'une forme classique, qui vient presque immédiatement à l'esprit lorsque l'on envisage le PPP. Elle n'amène par conséquent pas de commentaires particuliers, si ce n'est pour rappeler qu'elle concerne souvent la dimension marchande du service public [Léonard et Léveillé 1990: 150].

⁴ Pour réaliser son programme, la Ville de Montréal s'appuie sur les groupes communautaires, issus des quartiers, et sur les CDEC (Corporations de développement économique et communautaire) qui sont à la fois ...«des structures d'action et de concertation qui regroupent l'ensemble des partenaires d'un quartier: entreprises privées, groupes communautaires, syndicats locaux, résidents et institutions. [...]. Pour leur fonctionnement et leurs activités, les CDEC reçoivent une aide financière de l'Office de planification et de développement du Québec et de la Ville de Montréal» [Ville de Montréal 1990: 22].

Poursuite d'un but non lucratif

Cette situation survient notamment lorsque des usagers ou des groupes communautaires sont parties prenantes d'un PPP. Elle est intéressante dans la mesure où elle permet de traiter de la coproduction, qui est un cas un peu particulier de PPP. La coproduction est la production conjointe de services ou de biens par l'administration et les citoyens [Léonard et Léveillé 1990]. Plusieurs exemples intéressants relèvent de la coproduction, tels les corps de pompiers volontaires ou les systèmes de gestion des déchets ménagers qui reposent sur le tri par les usagers-consommateurs. Le service, qui représente un bien collectif, est fourni sans échange marchand ou monétaire. Dans le contexte nord-américain, où l'utilisateur ne dispose pas des mêmes droits que chez nous pour participer à la vie publique, Léonard et Léveillé relèvent que la coproduction renforce souvent l'intérêt des particuliers pour la chose publique. Elle accroîtrait le support au secteur public et pourrait même être considérée comme une variante à la participation [1990: 152-153].

Ce rapide tour d'horizon ne prétend pas à l'exhaustivité. Il nous paraît cependant utile pour aborder un thème qui est plus directement lié à l'application du PPP. Aux différentes formes du PPP correspondent en effet des difficultés variables de mise en pratique.

2. DIFFICULTÉS ASSOCIÉES À QUELQUES FORMES DE PPP

Si nous acceptons de ne traiter que des formes de PPP qui incluent une interaction entre les partenaires, alors nous pouvons considérer deux catégories de difficultés. La première est présente dans tout PPP. La seconde rend compte de problèmes de mise en œuvre qui sont spécifiques aux formes de PPP bipartite et tripartite respectivement.

2.1 Difficultés communes aux formes de PPP

Quelques commentaires sur la négociation

Pour développer des PPP qui intègrent une relation dynamique et collaborationniste entre les partenaires, il faut envisager la négociation. Le PPP ne se décrète pas, ni ne s'impose. Mais il se négocie entre des parties qui ont un intérêt bien compris à collaborer ensemble, au moins momentanément, pour un objet généralement bien précis. Par consé-

quent, les règles de la négociation sont largement transposables au contexte du PPP.⁵ Mais, il n'y a pas lieu de les développer ici.

Eviter de mélanger les rôles

Une collectivité publique n'a pas à se suppléer à l'acteur privé – l'inverse, d'ailleurs, est aussi vrai. Cette remarque ne concerne pas tant les méthodes de travail, qui sont largement transférables, que la finalité. La collectivité publique doit rester un acteur qui poursuit un intérêt général, malgré ou surtout en raison des difficultés à nourrir cet intérêt (chap. 13).

Se préparer au PPP

Une collectivité publique ne peut pas se permettre d'aborder le PPP en dilettante. Elle doit s'y préparer en anticipant les problèmes et les opportunités à venir, compte tenu de ses objectifs et de l'intérêt qu'elle poursuit.

Pour ce faire, il faudra qu'elle développe toute une série de documents préparatoires, qui lui permettront, le moment venu, de négocier une formule de PPP avec un ou des acteurs privés. En matière d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, nous pouvons citer parmi ces documents ceux qui constituent la planification directrice: projet ou dessein urbain, objectifs directeurs, plan de zones, cahier des charges.⁶ Ces documents sont à concevoir à des fins stratégiques. Ils ne seront pas figés – ils ne sont pas une fin mais un moyen –, mais ils tenteront de préciser les marges de manœuvre de la collectivité publique en s'attachant à repérer notamment:

- ce qu'elle peut offrir dans le cadre d'une relation de PPP;
- ce qu'elle souhaite obtenir en contrepartie.

Il existe déjà plusieurs types de documents qui vont dans ce sens. S'ils ne sont pas forcément conçus dans l'optique du PPP, ils le rendent possible (chap. 9 et 15, notamment).

⁵ Se préparer, écouter l'autre, faire preuve d'engagement et de détermination, savoir gérer les marges de manœuvre, être capable de passer à l'acte sont quelques dispositions qui, pour Bellenger, sont requises pour négocier dans de bonnes conditions [Bellenger 1992: 211-219].

⁶ Il est intéressant de relever que le PPP semble aller de pair avec la «re-découverte» de l'importance de la planification stratégique en urbanisme et en aménagement du territoire.

Exploiter une relation de dépendance-indépendance

La relation de partenariat met en scène un rapport fait de dépendance et d'indépendance entre les parties.

La dépendance est requise simplement pour que les parties aient quelque chose en commun qui justifie la recherche d'une formule de PPP. Par exemple, la collectivité publique peut être dépendante de l'acteur privé parce que celui-ci détient les moyens financiers qui lui font défaut. A l'inverse, l'acteur privé dépend de la collectivité publique qui définit des indices d'utilisation ou qui intervient largement dans le processus d'approbation d'un projet. Autant d'éléments qui conditionnent la faisabilité financière du projet.

L'indépendance est aussi nécessaire, mais pour définir et distinguer les parties entre elles. Pour qu'il y ait recherche d'une formule de PPP, il faut des parties ayant quelque chose de spécifique et d'irréductible que l'autre désire mais n'a pas. La présence de ce «quelque chose» indique que, dans un domaine au moins, chaque partie est indépendante de l'autre et qu'elle constitue, de ce fait, un partenaire potentiel.

C'est du couplage entre dépendance et indépendance que peut émerger une plage, ou une intersection, dans laquelle les formules de PPP seront à rechercher. La collectivité publique doit être consciente de la taille de cette intersection afin de pouvoir rester, tant que faire se peut, maîtresse de la relation qui s'instaure avec l'acteur privé, dans le cadre d'un PPP.

Mettre les ressources en commun

Pour être intéressante, une formule de PPP doit permettre à toutes les parties de se retrouver gagnantes. Le PPP n'aurait guère de sens si une partie se retrouvait finalement dans une moins bonne posture qu'au début des négociations fixant le cadre et les éléments du PPP.

Il est aisé de comprendre que la confiance est un ingrédient nécessaire au PPP. Pour ce faire, il est admis que chaque acteur à intérêt à mettre en commun celles de ses ressources qui sont utiles au succès du PPP.

Elargir le gâteau

Les théoriciens de la négociation insistent souvent sur l'«élargissement du gâteau». Cette expression veut rappeler que les partenaires doivent être soucieux d'intégrer plusieurs éléments dans la négociation. Cet élargissement, qui va au-delà des objets qui constituent le noyau de la négociation, est utile pour offrir de la marge de manœuvre et augmenter le champ des solutions. Il est intéressant de relever que le

PPP offre plusieurs exemples qui concrétisent cette exigence. De manière générale, le PPP ne porte que rarement sur des éléments seulement monétaires. Il contient souvent d'autres dimensions dont la valeur est difficile à évaluer [Grefte 1990: 652].

Ainsi, dans le cas de la société mixte développée à Cologne pour revaloriser les terrains de gare, Heinz [1993: 21] mentionne les termes de l'échange suivants:

- la Ville de Cologne est intéressée à pouvoir participer à la dynamique et à profiter du professionnalisme des acteurs privés, et elle compte sur le profit que l'opération devrait dégager pour financer d'autres équipements moins rentables;
- les acteurs privés sont intéressés à coopérer avec la Ville parce qu'ils y voient des facilités pour mettre en œuvre leur projet et parce qu'ils espèrent améliorer la qualité des relations qu'ils entretiennent avec les instances publiques, dans le cadre général de leurs activités.

Ces éléments sont clairement non monétaires. Ils contribuent à élargir le gâteau puisque, même si leur valeur est difficile à estimer, les partenaires en tiennent compte dans la négociation.

L'exemple du tri des déchets ménagers par les consommateurs est également assez probant. Même si d'autres formules sont disponibles, qui présentent peut-être un bilan économique comparable, la coproduction génère un effet précieux et fort recherché par les responsables de la politique de gestion des déchets. La coproduction contribue à sensibiliser les usagers qui, ainsi, seront plus réceptifs aux objectifs généraux de cette politique et certainement plus enclins à réduire leur propre production de déchets.

De l'importance du contrat

L'idée d'un contrat, qui est librement et volontairement consenti par les partenaires et qui est limité dans le temps, paraît essentiel pour caractériser le PPP et le distinguer:

- des formes de coopération qui seraient imposées ou prédéterminées par une loi ou par une autre disposition réglementaire⁷ (voir, par exemple, la participation aux frais d'équipements prévue dans

⁷ Les formes de coopération prévues dans une loi sont peut-être le fruit de processus où des formes au moins partielles de PPP ont été utilisées. Mais si tel est le cas, ces formes sont spécifiques à la phase de l'élaboration de la loi. Elles ne permettent pas de déduire que le PPP sera aussi présent dans la phase d'exécution.

le cadre de l'article 19 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire);

- des cas de privatisation totale où le secteur public n'aurait plus les moyens d'influer sur le cours d'une prestation fournie seulement par le secteur privé;

En outre, le contrat réaffirme le lien étroit entre le PPP et la négociation. Le contrat précise l'accord et formalise les modalités qui ont été négociés par les partenaires.

Le contrat traduit bien le côté spécifique, flexible et non directement reproductible du PPP qui est seulement une mesure organisationnelle, parmi d'autres, pour régler les relations entre des acteurs publics et privés qui sont pris dans le contexte post-fordiste de nos sociétés.

Enfin, le contrat permet de rappeler que dans un PPP, l'acteur public et l'acteur privé ont à exercer des droits et des responsabilités, et qu'ils doivent être sanctionnés en cas de non-respect de leurs engagements.

Partager les risques et les responsabilités

Un PPP est plus qu'une entente entre la collectivité publique et un acteur privé. Il doit être durable et résister à l'épreuve de la mise en œuvre. Comme chaque partie engage sa responsabilité et sa crédibilité, elle devrait s'investir seulement pour les points qu'elle peut assumer. En cas d'incertitude, elle partagera les risques éventuels.

Une telle exigence a une double conséquence.

D'abord, elle implique une certaine transparence entre les parties.⁸ Celle-ci est possible seulement s'il existe une confiance et un respect mutuels. A un certain degré de connivence, et dans un contexte un peu idéal où le contrôle démocratique par les citoyens serait possible, le PPP pourrait même générer un élargissement de la légitimité politique. En effet, une collectivité publique ne devrait s'engager que pour les projets qu'elle estime pouvoir, ou savoir, défendre face aux citoyens. A l'inverse, l'engagement de la collectivité publique pourrait être une garantie, pour l'acteur privé, de la faisabilité politique du projet.

Ensuite, elle oblige les parties à anticiper aussi les risques inhérents à l'échec de la formule de PPP retenue. Ainsi, toute «formule» de PPP devrait avoir une base contractuelle qui formaliserait la manière de gérer l'échec, qui peut être dû soit au manquement d'une partie (il faut alors

⁸ La transparence ne signifie pas que les parties se disent tout! Elles doivent seulement partager les informations qui conditionnent directement le succès ou l'échec du PPP. Et ce, même si leur niveau d'information est différent.

prévoir des sanctions) soit à la mauvaise évaluation d'un risque (il faut alors savoir comment partager les responsabilités). Ces points sont d'autant plus importants que les litiges peuvent être complexes et difficiles à arbitrer. Ne relevant plus du droit public, leur résolution n'est plus précisée ni dans une loi, ni dans un règlement. Raison de plus pour soigner l'ensemble des travaux préalables à l'élaboration et à la «signature» du contrat de PPP.

A ce titre, il est intéressant de mentionner le cas des *Docklands* à Londres. Cet exemple fut souvent utilisé pour décrire les tenants et les aboutissants du PPP. Or, les conséquences de la déconfiture financière de l'acteur privé permettent d'affirmer aujourd'hui que les *Docklands* ne sont plus l'exemple à suivre en matière de PPP. Dans cet accord, il était question que l'acteur privé construise une ligne de transports publics entre la *City* et le nouveau quartier d'affaires des *Docklands*, en contrepartie de quoi le promoteur obtenait le droit de construire un nouveau complexe aux densités impressionnantes. Aujourd'hui, le complexe n'est pas terminé. Il n'y a pas de demande. La fameuse ligne reste à faire. Or, son absence rend d'autant plus précaire les chances de trouver des nouveaux utilisateurs que ceux-ci estiment les surfaces offertes aux *Docklands* trop chères et trop éloignées de la *City*! Voilà une opération de PPP où l'occurrence d'un échec a certainement été sous-évaluée.

2.2 Quelques difficultés spécifiques à des formes de PPP

Cas du PPP bipartite

Un des principaux enjeux de cette forme de PPP est lié au contrôle démocratique. Contrairement au PPP tripartite qui admet que les usagers sont partie prenante, cette forme tend à privilégier seulement l'acteur public et l'entrepreneur.⁹ Sachant que les négociations appellent une certaine discrétion, voire la confidentialité, comment alors ne pas tomber dans des pratiques qui échappent au contrôle des citoyens? Cette question est d'autant plus importante que nous devons convenir, comme le suggère Weaver, que

«[...] les PPP donnent un pouvoir politique à des décideurs qui, comme les bureaucrates, n'ont jamais été élus à des postes publics et qui représentent, comme les groupes de pression, les intérêts fonctionnels de certaines portions de la communauté» [1990: 391].

⁹ Le terme d'entrepreneur est pris au sens large. Il est synonyme de financier, d'industriel ou de développeur.

Par ailleurs, l'engagement de l'acteur public est difficile. Il doit tenter d'agir au nom d'un intérêt général qui ne se laisse pas toujours aussi facilement appréhender que l'intérêt privé. Il se retrouve ainsi, parfois, à défendre des objectifs à moyen ou long terme, contre ceux à court terme de l'entrepreneur. Il y a donc un risque réel que, par le biais du PPP, le secteur public devienne le support du secteur privé ou pire, son client [CGQ 1991: 424]. Il doit donc se garder de développer une pratique où:

- il serait au service du seul secteur privé;
- il viserait la recherche du profit [CGQ 1991: 417];
- il se retrouverait dans une situation de dépendance vis-à-vis du secteur privé.

Voilà pourquoi, cette question du contrôle démocratique est essentielle. Dans quelle mesure le contrat (chap. 17), le marketing urbain (chap. 16) ou l'approche stratégique (chap. 15) permettent de la traiter? L'enjeu en tout cas est de taille puisqu'il s'agit de renforcer le contrôle du secteur public par les citoyens, dans le but de responsabiliser et d'augmenter la légitimité de l'action du secteur public plutôt que de freiner ou de figer ses initiatives.

Cas du PPP tripartite

Une des difficultés majeures réside dans la différence d'intérêts qui peut exister entre les partenaires privés. Dans un cadre de redéveloppement économique, il apparaît assez fréquemment que les industriels ont des objectifs de profit les incitant à privilégier les projets intégrant les hautes technologies – peu dépendantes d'une localisation mais plutôt d'une main d'œuvre très qualifiée –, tandis que les associations de quartier, qui poursuivent des buts non lucratifs, sont très sensibles aux questions de réinsertion sociale et de qualité de l'environnement physique [Hamel 1989: 49-59]. Ceci peut alors déboucher sur des PPP qui finissent par dévier de leurs modalités premières vers des formes traditionnelles d'aide au développement économique (voir ci-dessus, l'exemple de la LIM). L'expérience de Pittsburgh illustre bien les conséquences possibles de ce décalage entre plusieurs intérêts privés. Jusque dans les années soixante, les motivations des grandes aciéries et des communautés locales étaient certes distinctes mais néanmoins compatibles. Au moins, chaque partie était concernée par le futur de la ville. Mais ce n'est manifestement plus le cas depuis les années quatre-vingts. Les grandes aciéries, pour des raisons internes à leur organisation, ont des intérêts qui ne coïncident plus avec ceux des communautés de Pittsburgh. Pour survivre, les premières ont dû se diversifier. Elles ont alors développé des activités qui dépendent de moins en moins du tissu et des réseaux présents dans l'agglomération de Pittsburgh. Lorsqu'il

s'agit d'envisager le PPP, ce ne sont plus que les petites entreprises qui se sentent concernées par les problèmes des communautés locales. Mais ces petites entreprises ont des moyens limités. Les formules de PPP destinées au redressement de régions en déclin sont alors souvent marquées par l'absence de l'investissement privé. Par conséquent, l'engagement du secteur public tend à reprendre des formes classiques de subsides qui visent soit à la création de nouvelles entreprises soit à l'amélioration du cadre physique [Weaver 1990: 386-388]. Il est certain que si de tels développements se généralisaient, il faudrait revoir la portée innovatrice du PPP. Ces développements pourraient même conduire à des pratiques où le PPP deviendrait une action publique vouée seulement à la défense des intérêts privés.

Là aussi, les éléments font défauts pour mesurer pleinement la portée de ce risque. Mais nous pourrions en retenir l'enseignement suivant: pour que le PPP soit un atout, il est nécessaire de l'associer à une restructuration et à une rediscussion du rôle de l'Etat. Sinon, le risque est grand de déboucher sur une sorte de privatisation de l'action publique conduisant à d'autres travers tels que le renforcement de la société duale ou la quasi-impossibilité de produire des biens collectifs.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

- AMERICAN PLANNING ASSOCIATION. 1987. Public-private Partnerships in Pittsburgh. *JAPA* 53, 4: 430-509. (Série d'articles présentés lors d'un symposium tenu à Pittsburgh sur le thème du partenariat public-privé).
- BELLENGER, L. 1992. Peut-on se former à la négociation? In RUEGG, J. et *al.* (éd.). *La négociation*. 211-219. Lausanne: PPUR.
- CGQ. 1991. Partenariat et Territoire. *Cahiers de Géographie du Québec*. Numéro spécial 95, septembre.
- FAINSTEIN, N., et S. FAINSTEIN. 1993. Le partenariat public-privé dans le développement économique aux Etats-Unis. Paris: Ministère de l'équipement (document de travail).
- GREFFE, X. 1990. Economie du partenariat. *Revue d'économie régionale et urbaine* 5: 643-652.
- HAMEL, P. 1989. Le développement local en milieu urbain: la nécessité d'un partenariat privé-public? *Coopératives et développement* 21, 2: 29-50.

- HAMEL, P., et J.-F. LÉONARD. 1993. Partenariat et politiques urbaines: Montréal, Toronto, Vancouver. *Cahiers du Grétsé* 12. Université de Montréal et Université du Québec à Montréal.
- HAMEL, P., et J.-F. LÉONARD. 1992. L'avenir des services urbains dans l'agglomération montréalaise. *Trames* 6: 7-14.
- HEINZ, W. 1993. Le développement urbain par le partenariat public-privé: le point de vue allemand. Paris: Ministère de l'équipement (document de travail).
- KLEIN, J.-L. 1991. Proximités spatiales et distances sociales: le partenariat comme voie de développement local. Chicoutimi: Université du Québec à Chicoutimi (document de travail).
- LÉONARD, J.-F., et J. LÉVEILLÉE. 1990. Près des yeux, près du cœur: la gestion des services publics municipaux. In MORIN, R. et al. *Gestion locale et problématiques urbaines au tournant des années 1990*: 143-154. Montréal: UQAM.
- MAILLAT, D., M. QUÉVIT et L. SENN (éd.). 1993. *Réseaux d'innovation et milieux innovateurs: un pari pour le développement régional*. Neuchâtel: EDES.
- MONTGOMERY, J., et A. THORNLEY. 1990. *Radical Planning Initiatives*. Aldershot Hants, UK: Gower.
- RUEGG, J., N. METTAN, et L. VODOZ. (éd.). 1992. *La négociation: son rôle, sa place, dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*. Lausanne: PPUR.
- SMITH, M. 1988. *City, State and Market*. New York: Basil Blackwell.
- STEPHENSON, M. 1991. Whither the Public-private Partnership: a critical Overview. *Urban Affairs Quarterly* 27, 1: 109-127.
- VILLE DE MONTRÉAL. 1990. Partenaires dans le développement économique des quartiers. Publication de la Ville de Montréal.
- WEAVER, C. 1990. Développement économique local et partenariat public-privé aux USA. *Revue d'économie régionale et urbaine* 3: 377-401.

Seconde partie

EXEMPLES

PPP DANS LA POLITIQUE DE GESTION DES DÉCHETS

Peter KNOEPFEL et Martin BENNINGHOFF

1. POLITIQUE DES DÉCHETS: LABORATOIRE DU PPP

Le but premier de la politique des déchets en Suisse est de diminuer la pollution de l'environnement: réduction à un niveau acceptable des charges polluantes (pollution du sol, de l'air, de l'eau, consommation d'énergie, volume des décharges et quantité des déchets) générées par la production, le traitement et l'élimination des déchets.

Quatre sous-objectifs ou stratégies permettent d'atteindre le but de la politique des déchets [OFEFP 1992: 5]:

- prévention des déchets à la source;
- réduction des polluants lors de la production et dans les produits;
- diminution des déchets par la valorisation;
- traitement et stockage respectueux de l'environnement.

Une évaluation intermédiaire de cette politique a permis à l'Administration fédérale de constater qu'elle n'a pas réussi à atteindre les buts

fixés dans la législation. Les problèmes non résolus sont les suivants [CF 1993:1378; Grundlehner et Knoepfel 1992: 29-30]:

- installations inappropriées à certains types de déchets;
- capacité de traitement des installations insuffisantes;
- manque d'installations de traitement et de recyclage pour toutes sortes de déchets;
- mise en décharge sans tri préalable;
- opposition de la population pour l'installation ou l'agrandissement de certaines installations;
- élimination de certains déchets de manière économique mais pas forcément écologique.

Tel est le constat de l'Administration fédérale [OFEFP 1991] et du Conseil fédéral [CF 1993] au début des années quatre-vingt-dix. La législation en vigueur ne répond plus aux nouvelles exigences de la gestion des déchets, et ne résout pas les tâches de la politique des déchets [CF 1993: 1378]. Ainsi, si les principes de cette politique et les objectifs qui y sont fixés (valorisation des déchets) sont incontestés, les différentes obligations qui en découlent posent des problèmes d'exécution (organisation et financement).

A cet effet, la Confédération réagit en proposant une meilleure planification de la gestion des déchets (définition de zones d'apport et attribution des déchets à des installations données) et suggère l'introduction de nouveaux instruments économiques. De plus, elle envisage une nouvelle répartition des tâches entre l'Etat et les particuliers pour remédier aux différents problèmes que nous venons d'évoquer [CF 1993: 1378-1379].

Faisant écho aux caractéristiques des programmes relationnels présenté par Willke [1991], la politique des déchets explore la richesse du fédéralisme d'exécution en intégrant dans sa législation un «nouvel» acteur: le secteur privé. Non seulement la Confédération délègue des compétences aux cantons et aux communes, mais elle sollicite les ressources, le savoir-faire et la flexibilité du secteur privé. Redéfini en ces termes, le fédéralisme d'exécution s'enrichit de l'idée de «subsidiarité» [Bütschi et Cattacin 1993: 144].

Ce principe de subsidiarité, qui servira de levier d'action au PPP (partenariat public-privé), se trouve inscrit dans le Message du 7 juin 1993 relatif à une révision de la LPE (Loi fédérale sur la protection de l'environnement):

«La répartition des tâches entre l'Etat et les particuliers en ce qui concerne l'élimination des déchets fait l'objet d'une nouvelle réglementation. Le principe de subsidiarité y est pris en considération. C'est ainsi que les cantons ne doivent prendre

des mesures, pour l'élimination des déchets industriels par exemple, que si le but visé ne peut pas être atteint autrement» [CF 1993:1379].

Ce principe de subsidiarité ne rejoint pas l'idée habituelle de délégation, mais s'appréhende de manière réflexive. En organisant la mise en œuvre des politiques publiques à l'aide de règles procédurales, l'Etat dépasse la simple délégation de compétence de l'Etat libéral et s'inscrit dans le principe de «subsidiarité réflexive», caractéristique d'un Etat «propulsif» [Morand 1991] et incitatif.

Bien qu'il ne s'agisse que d'un principe, la politique des déchets deviendrait, avec une telle orientation, un véritable laboratoire du PPP. Laboratoire, car le partenariat se réalise dans le cadre d'une politique jeune et complexe et donc difficilement prévisible. Chaque déchet possède son propre réseau, chaque canton ou commune décline et applique le droit fédéral à sa manière.

Ces considérations nous amènent à formuler toute une série de questions sur la notion de PPP dans la gestion des déchets:

- Quelle est la structure du problème des déchets et comment, dans ce domaine, le PPP s'applique-t-il?
- Comment se présentent concrètement les réseaux publics-privés dans la réalité suisse?
- Quels sont les avantages et les inconvénients des régimes retenus?
- Quelles sont, de manière générale, les conditions de fonctionnement des régimes du PPP dans le secteur des déchets?

2. APPLICATION DU PPP A LA POLITIQUE DES DÉCHETS

2.1 Rôle des secteurs privé et public

La prise en charge par le secteur privé n'exclut nullement l'existence d'interventions étatiques. Cependant, ces interventions n'ont pas comme objectif de prendre en charge la gestion des sections concernées des flux de matières par des activités quasi physiques de l'Etat. Mais, elles se limitent à fixer les conditions-cadres des activités du secteur privé. C'est ainsi que l'Osubst (Ordonnance sur les substances dangereuses pour l'environnement) contient toute une série de dispositions sur la production des biens de consommation (interdiction de mise sur les marchés) et sur la consommation même de ces biens (obligation de suivre les modes d'emploi). De même, l'OTD (Ordonnance sur le traitement des déchets) stipule des principes susceptibles d'influencer le comportement des gens consommant les biens qui deviendront des dé-

chets (par exemple, obligation du tri à la source). Ces dispositions mèneront le cas échéant, à des instruments concrets lors de la mise en œuvre par les administrations fédérales et cantonales. Néanmoins, ces activités étatiques restent limitées aux conditions-cadres d'activités principalement prises en charge par le secteur privé (régime d'autorisation).

Dans les schémas des pages suivantes, seules les activités prises en charge principalement par les agents de l'Etat sont encadrées. Comme l'implication de l'Etat est normalement beaucoup plus directe dans les régimes de concession (extraction de matières premières) que dans les régimes d'autorisation, voire même de «contrôle autonome» (Osubst, art. 12 ss), nous considérons les premiers comme des activités de l'Etat, bien que, selon les cas, les concessionnaires peuvent être des sociétés privées ou semi-privées.

2.2 Différents régimes

L'une des caractéristiques de la gestion des déchets repose sur la spécificité de chaque déchet. De manière succincte voici, pour illustrer cette diversité, six types de régime. Ces différents régimes se distinguent les uns des autres par la prise en charge toujours plus importante du secteur privé dans la gestion du déchet.¹

Régime classique du traitement des déchets ménagers

Cette situation ne correspond plus à la nouvelle législation qui favorise la diminution des déchets à la source et leur valorisation. Avec un régime classique, l'ensemble des ordures ménagères était soit entreposé dans des décharges, généralement inadéquates, soit amené dans

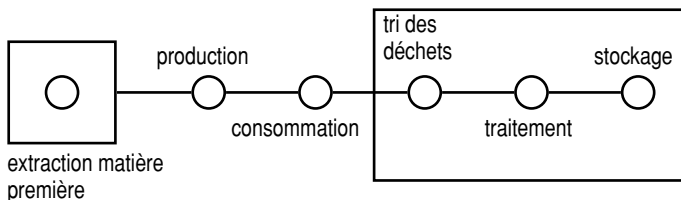


FIG. 1 Régime classique de la gestion des déchets

¹ Dans la présentation graphique des différents régimes, les étapes entourées par un cadre correspondent à une activité importante du secteur public (qui dépasse la simple législation sur les conditions-cadres).

une usine d'incinération pour être brûlé (fig. 1). Pour les déchets ménagers, l'OTD est souple, puisqu'elle encourage seulement la valorisation des déchets comme le verre, le papier ou le textile (OTD, art. 6). Néanmoins cette ordonnance exige l'incinération des déchets (OTD, art.11).

Régime actuel des déchets ménagers (avec tri et valorisation)

De plus en plus les déchets urbains, c'est-à-dire les déchets produits par les ménages, ainsi que les autres déchets de composition analogue (OTD, art. 3) sont triés et valorisés en fonction de leur type (fig. 2). Ainsi, l'OTD s'applique à la réduction et au traitement des déchets ainsi qu'à l'aménagement et à l'exploitation d'installations de traitement des déchets (OTD, art. 2). Elle préconise le tri à la source pour le secteur privé et centralisé pour le secteur public.

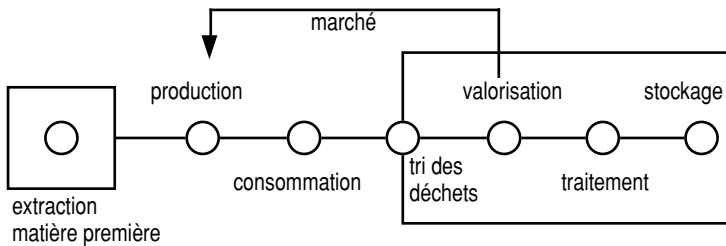


FIG. 2 Régime actuel des déchets ménagers

Régime des boues d'épuration selon l'Ordonnance fédérale de 1981²

Les boues d'épuration sont à considérer comme un produit provenant de l'épuration des eaux usées. L'épuration entraîne une grande production de boues qu'il s'agit d'éliminer ou de valoriser. Les boues d'épuration contiennent des matières organiques et des éléments fertilisants, et peuvent être valorisées comme engrais par les agriculteurs, à condition qu'elles ne contiennent pas une quantité trop importante de métaux lourds. Dans ce cas, les boues d'épuration sont considérées comme des déchets qui sont «triés» par les stations d'épuration (fig. 3).

² Cette ordonnance date du 8 avril 1981. Elle fut intégrée dans l'Osubst du 9 juin 1986 – annexe 4.5 – (RS 814.013) par la révision du 16 septembre 1992.

Si elles ne sont pas valorisées comme engrais (50 %), les boues d'épuration le sont par récupération (25 %) de leur valeur énergétique. Le solde (25 %) est mis en décharge après avoir été stabilisé à la chaux. L'élimination de déchets suit plusieurs chemins: l'incinération de boues fraîches dans des fours à lit fluidifié; l'adjonction de boues aux ordures ménagères dans des installations d'incinération; la mise en décharge avec addition de produits solidifiants; la pyrolyse³ et l'incinération de boues séchées ou partiellement déshydratées dans des fours à ciments [Gex-Fabry et Ingold 1992: 184].

Les scories ou résidus solides de l'épuration des gaz doivent être traités en vue de leur stockage définitif (OTD). Les gaz épurés terminent dans l'air.

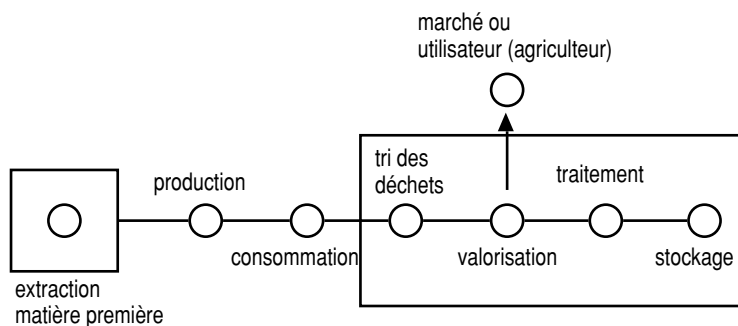


FIG. 3 Régime des boues d'épuration

Régime des piles et des boîtes d'aluminium⁴

Dans ce type de régime, le tri s'effectue à la source par les consommateurs. L'annexe 4.10 de l'Osubst oblige le consommateur à déposer les piles usées⁵ à un point de collecte spéciale (chiffre 31), et les fabri-

³ Il s'agit d'une méthode qui décompose les boues d'épuration par la chaleur, sous vide.

⁴ Le régime des piles est régi par l'Osubst et son annexe 4.10 alors que celui des boîtes en aluminium se trouve dans l'OEB (Ordonnance sur les emballages pour boissons).

⁵ Selon la LPE et ses diverses ordonnances d'application, les piles sont considérées comme polluantes et dangereuses pour l'environnement si «leur teneur en mercure et en cadmium dépasse 250 mg au total par kg de piles» (Osubst, chiffre 1), et elles sont considérées comme déchets spé-

cants et commerçants ont l'obligation de reprendre gratuitement toutes les piles usées (chiffre 32). La récolte et le recyclage sont essentiellement pris en charge par le secteur privé. Malgré cette obligation, la moitié des piles n'est pas triée et finit avec les ordures ménagères.⁶ Ces piles sont mises en décharge (actuellement une décharge contrôlée ne tolère plus ce genre de déchets) ou traitées dans une UIOM (usine d'incinération).⁷ L'autre moitié des piles est recyclée par les firmes Recymet SA et Batrec SA. Les résidus sont mis en décharge.

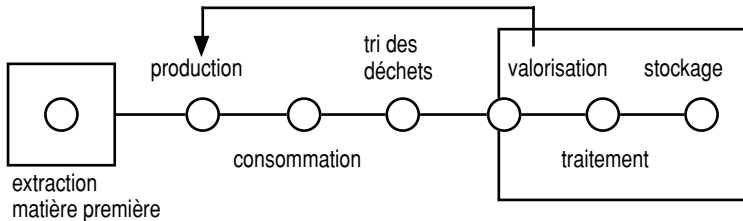


FIG. 4 Régime des piles et des boîtes d'aluminium

Le recyclage des boîtes d'aluminium repose sur le même régime. Mais, il se différencie par une plus grande prise en charge de la récupération et de la valorisation par le secteur privé (fig. 4). De plus, avec les boîtes d'aluminium, la notion de cycle redevient pertinente puisque les boîtes valorisées sont réintroduites dans le marché, avec une réduction d'utilisation d'énergie (85 % d'économie d'énergie).

Régime des réfrigérateurs (réglementation privée)

Dans ce régime, le rôle de l'Etat est peu important (la fonction de contrôle constitue un rôle important pour l'Etat mais elle n'est pas présente dans le flux des matières présenté ici). Dans un premier temps, et

ciaux quelle que soit leur composition (ODS – Ordonnance sur les mouvements de déchets spéciaux –, annexe 3, chiffre 21, catégorie 13).

⁶ La part des métaux lourds due aux piles est de 80 % pour le mercure et de 13 % pour le zinc [Demierre 1992: 234].

⁷ Il faut savoir que l'incinération de déchets contaminés par les piles n'est satisfaisante ni pour l'environnement (les métaux lourds transformés en oxydes, sels, et chlorure se retrouvent sous forme de poussières en suspension), ni pour la gestion d'une UIOM (les métaux endommagent les installations) [Demierre 1992: 234].

jusqu'à l'introduction de l'Osubst (annexe 4.15), l'impulsion venait du secteur privé. La stratégie de la gestion de ce type de régime repose sur le principe du pollueur-payeur. Le consommateur, qui désire se débarrasser de son réfrigérateur, doit payer une taxe.⁸ Les appareils munis d'une vignette (taxe) sont pris en charge par des entreprises d'élimination [OFEFP 1992: 39]. L'élimination des appareils frigorifiques est effectuée de manière autonome (fig. 5). Le traitement des fluides réfrigérants est réalisé de manière conforme à l'ODS et à l'OTD.

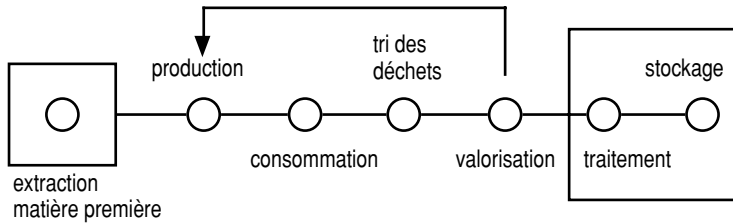


FIG. 5 Régime des réfrigérateurs

Régime des déchets de chantier (réglementations cantonales)

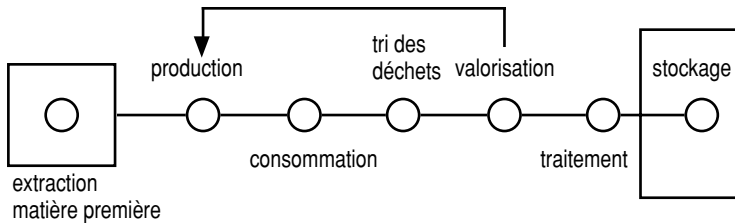


FIG. 6 Régime des déchets de chantier

Contrairement aux déchets urbains, la gestion des déchets de chantier est essentiellement l'affaire des professionnels de la branche (fig. 6). Ainsi, l'organisation sur le chantier en matière de tri à la source (multibennes) et de récupération des diverses fractions de déchets est dévolue aux milieux de la construction. L'OTD exige dans son article 9

⁸ Le prix de la vignette (taxe) couvre tous les frais, du transport à partir d'un centre de collecte officiel au recyclage ou au traitement des différents composants (métaux, matières plastiques, verre, huile et CFC).

que les déchets soient triés (déchets spéciaux ou non, déchets stockables définitivement). Les fractions recyclables iront chez les récupérateurs et les déchets combustibles vers les usines d'incinération. Les éléments inertes et non valorisables iront en décharge [Benninghoff et *al.* 1993: 23].

2.2 Conception du PPP dans la gestion des déchets

Les premiers résultats de notre étude nous permettent de présenter les points suivants qui définissent et synthétisent la conception du PPP dans la politique des déchets.

Dans un premier temps, l'Etat doit identifier les flux des matières avec les boucles de recyclage et identifier les acteurs-clés, pour l'ensemble du cycle. En raison de la spécificité et de la complexité d'un déchet, les acteurs, qu'ils soient du secteur privé ou du secteur public, ne sont pas toujours suffisamment puissants pour organiser la gestion et le traitement de ce déchet, ou même pour transmettre l'information aux acteurs responsables de la mise en œuvre et du contrôle. Dans ces situations, il peut être opportun de «créer» de nouveaux acteurs-clés tels que des associations de branches, des sociétés de ramassage et de traitement spécialisé.

Une fois ce réseau constitué sur la base des exigences du flux des matières, un jeu de négociation et de partenariat entre trois catégories d'acteurs s'organise autour des enjeux de la gestion d'un type de déchet. La constellation de base se caractérise, de manière métaphorique, par le «triangle de fer» [Knoepfel 1993a: 2] des acteurs de la politique de l'environnement. Ce triangle est formé de l'Etat, des groupes cibles et des organisations de la protection de l'environnement (fig. 7).

Si les acteurs de la protection de l'environnement participent à des relations d'échanges de ressources, ils restent par contre, dans la plupart des cas, en dehors des réseaux de gestion des déchets proprement dits. Ils participent à des réseaux de mise en œuvre comme acteurs critiques, soit pour bloquer un processus décisionnel, soit, au contraire, pour entrer en médiation avec d'autres acteurs afin de trouver un consensus politique. Ainsi l'absence des acteurs de la protection de l'environnement, dans certains réseaux, ne signifie pas qu'ils sont inactifs ou peu importants. Cela signifie, au contraire, qu'ils acceptent, de manière tacite, la politique menée par le réseau.

Une des dimensions possibles de l'analyse des réseaux est l'échange de ressources (financières, politiques, organisationnelles) entre les acteurs. Le «triangle de fer» fonctionne sur ce principe. Il se définit et s'organise à l'aide d'une logique d'échanges entre trois partenaires.

L'échange de ressources s'effectue de deux manières: soit l'acteur offre une ressource, soit il la reçoit.

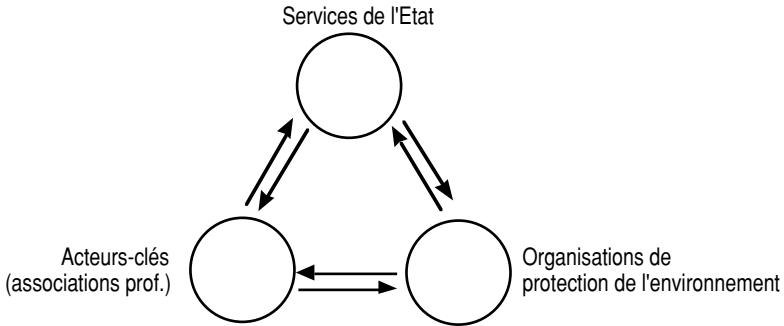


FIG. 7 «Triangle de fer» des acteurs impliqués dans la politique de l'environnement

Etat

Il *offre* de renoncer à une intervention hiérarchique et autoritaire, et garantit le fonctionnement de la gestion d'un déchet en établissant des conditions cadres.

Il *reçoit* le soutien du secteur privé pour la résolution d'un problème propre à un déchet; problème qu'il ne peut résoudre seul. Qui plus est, cette résolution du problème est conforme aux exigences de la protection de l'environnement.

Acteurs-clés (associations des branches professionnelles)

Ils *offrent* l'infrastructure (investissement en équipement de ramassage, de recyclage et de traitement); ils cherchent des innovations technologiques aux différentes étapes du flux des matières, et acceptent l'introduction d'instruments économiques.

Ils *reçoivent* la liberté d'action et, éventuellement, des concessions quant aux objectifs de recyclage ou aux modalités de traitement. Ils reçoivent l'abstention d'éventuelles oppositions écologiques. De plus, les consommateurs adhèrent aux actions de ces acteurs puisque ceux-ci offrent une structure adéquate et souple. L'Etat, quant à lui, garantit, avec sa nouvelle LPE [CF 1993], l'approvisionnement des déchets (définition et garantie de zones d'apport) par l'obligation de remettre les déchets produits dans une zone donnée dans l'installation correspondante (Révision de la LPE, art. 31a nouveau).

Mouvements de protection de l'environnement

Ils *offrent* de renoncer à une politique de confrontation et de blocage, et diminuent leurs interventions sur le plan politique et judiciaire contre les choix technologiques et contre l'implantation de nouvelles installations de traitement prévues;

Ils *reçoivent* la résolution d'un problème environnemental important.

Une des conséquences de ces échanges de prestations dans le cadre de réseaux stabilisés est l'approbation d'un contrat de confiance par les associations écologiques, passage obligé pour une mise en œuvre efficace et donc acceptée par les groupes concernés. Ces accords entre associations spécialisées et responsables de la protection de l'environnement, de type volontaire, permettent des succès rapides et évitent des procédures administratives lourdes [OFEFP 1991: 138ss].

Ces contrats volontaires et spécifiques à un cycle de déchet sont légitimés d'une manière ou d'une autre par l'Etat. Dans le Message pour la nouvelle LPE [CF 1993], la Confédération offre davantage de compétences et d'autonomie au secteur privé, en déléguant («subsidiarité réflexive») certaines tâches de mise en œuvre. Cette légitimation de l'Etat incite le secteur privé à devenir plus responsable dans la gestion des déchets et à intégrer cet acteur dans la résolution de problèmes sociétaux. Cette action de l'Etat décloisonne les secteurs d'activités en réseaux «transsectoriels».

3. ACCROISSEMENT DE LA COMPLEXITÉ DES RÉSEAUX: QUELQUES EXEMPLES DE LA PRATIQUE⁹

Les différents réseaux que nous présentons dans ce chapitre ne correspondent pas à une analyse technique [Sciarini 1993; Knocke et Kuklinski 1986], mais ils constituent une «photographie» de la gestion d'un déchet particulier, réalisée à l'aide de quelques entretiens et de documents écrits.

3.1 Déchets ménagers ordinaires

Le réseau le plus simple est celui des déchets ménagers ordinaires, puisqu'il n'intègre que très peu les acteurs privés dans sa mise en œuvre (fig. 8). Ce type de réseau est généralement mis en place par la com-

⁹ Ce chapitre reprend les résultats d'une étude réalisée dans le cadre du cours de Politiques publiques comparées du Professeur P. Knoepfel à l'ID-HEAP: voir [Benninghoff et al. 1993].

mune ou le canton, afin de pourvoir aux besoins élémentaires de la population en matière de déchets.

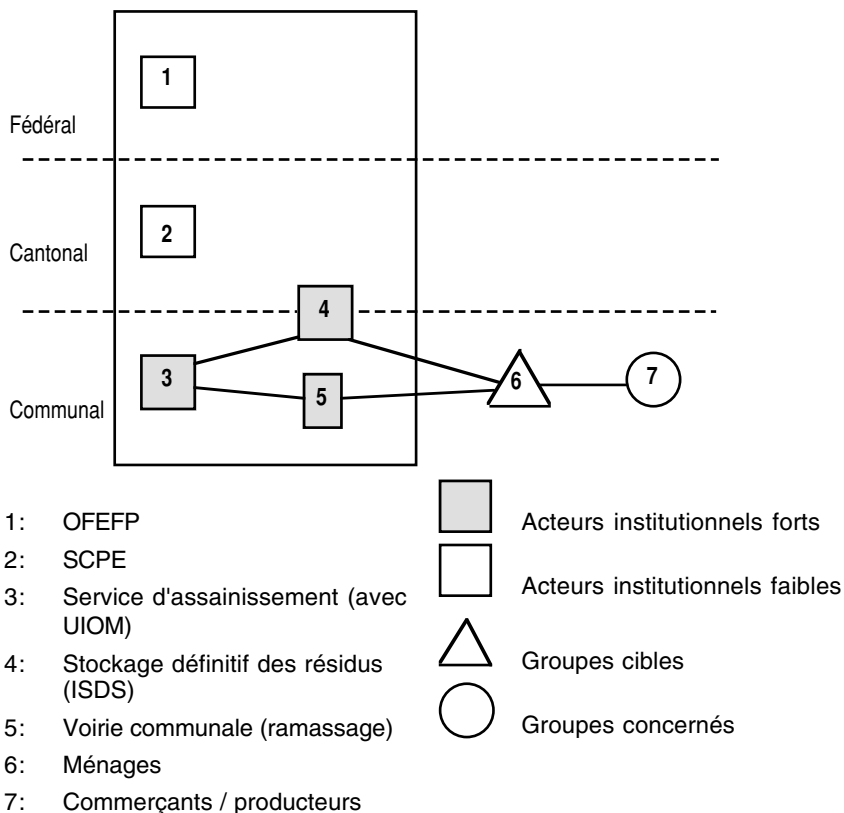


FIG. 8 Réseau simple

3.2 Déchets ménagers ordinaires avec récupération et stockage par le secteur privé

Dans ce type de réseau, le secteur privé participe à la récupération des déchets (fig. 9). En fonction de la capacité financière de la commune et des structures d'organisation du ramassage ou de la récupération des déchets ménagers, des entreprises privées en collaboration avec la voirie communale gèrent une partie du flux des déchets.

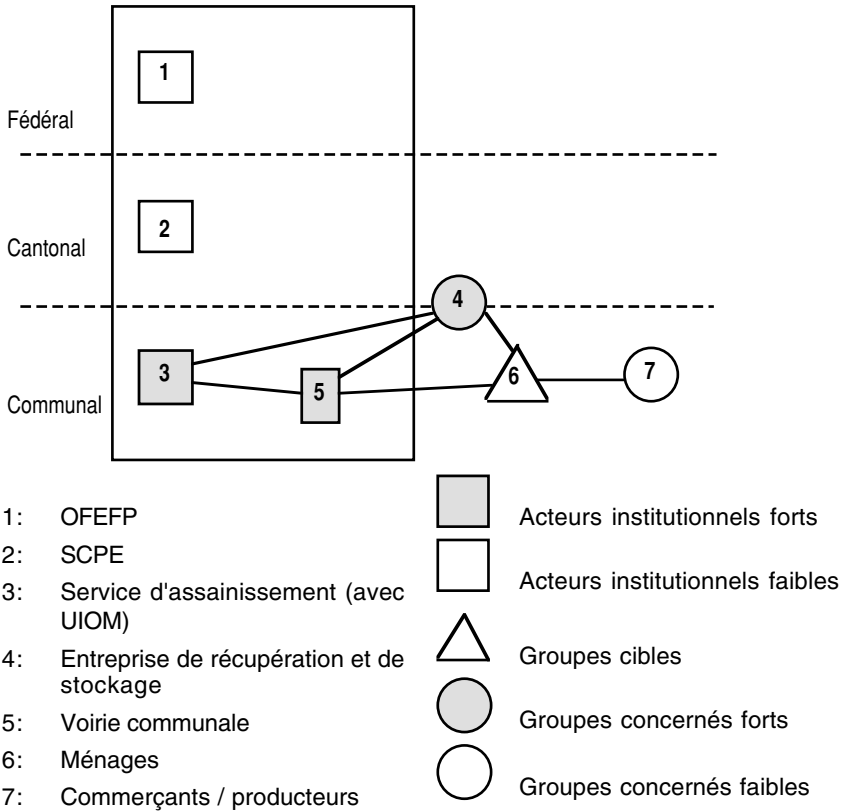


FIG. 9 Déchets ménagers ordinaires avec récupération et stockage par le secteur privé

3.3 Déchets ménagers ordinaires avec tri à la source, collecte séparée et planification cantonale

Depuis 1991, avec l'entrée en vigueur de l'OTD, la Confédération, qui est peu satisfaite des premiers résultats de ses «lignes directrices pour la gestion des déchets» établies déjà en 1986 [OFPE 1986], donne une impulsion en faveur d'une plus ample planification dans la politique des déchets. Elle souhaite ainsi responsabiliser les cantons et les

encourager à mieux collaborer avec les communes. Les cantons devront établir chaque année un inventaire des quantités de déchets produits sur le territoire, en distinguant les types de déchet par commune, par installation de traitement et type de traitement (valorisation, incinération, stockage). Ces résultats devront être communiqués à l'OFEFP (OTD, art. 15). De plus, d'ici le 1^{er} février 1996 un plan de gestion des déchets devra être établi (OTD, art. 16).

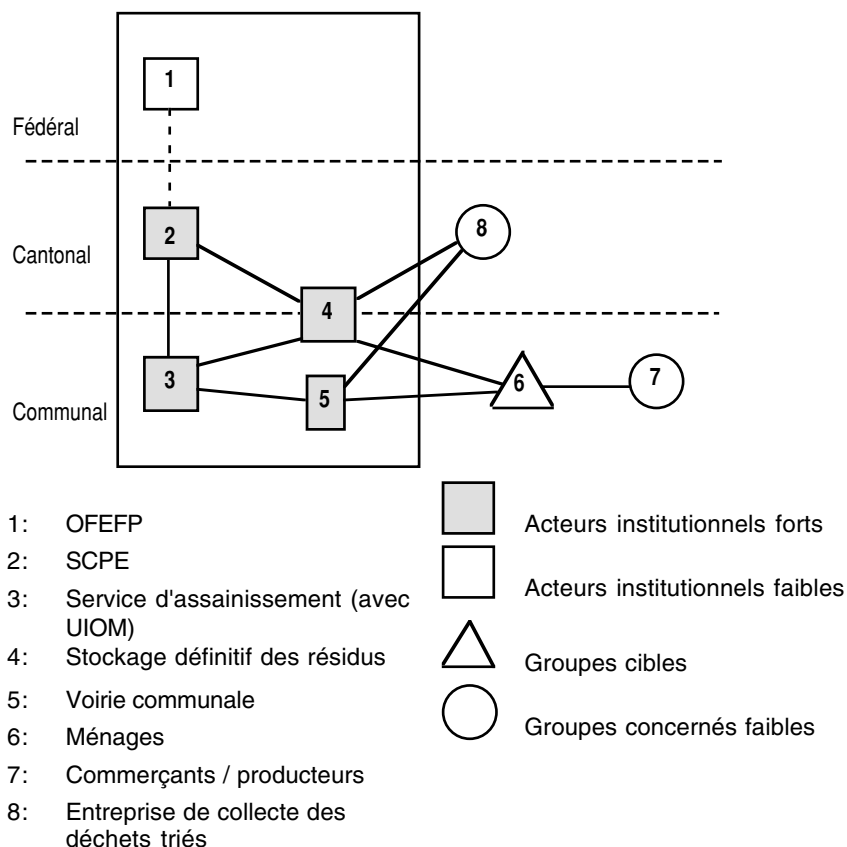


FIG. 10 Réseau local sous l'influence d'une planification exigée par la Confédération

Cette tendance à une planification plus approfondie pour mieux rationaliser la gestion des déchets se vérifie au niveau du réseau (fig. 10).

La commune, si elle est épaulée par le canton, deviendra elle aussi plus active dans ce domaine et accroîtra sa collaboration avec le canton. Cependant, un rapport de force peut surgir entre une commune-ville (forte agglomération) et le canton. Si ces deux entités veulent garder une certaine autonomie et une marge de manœuvre au niveau de la gestion, elles pourraient, le cas échéant, bloquer le processus de collaboration et empêcher toute synergie institutionnelle.

3.4 Boîtes d'aluminium (à l'exemple de la Ville de Lausanne)

Dans ce réseau nous sommes en présence d'acteurs mixtes, où les groupes cibles et les acteurs privés ont une influence plus importante sur la réalisation des objectifs fixés dans l'OEB. Cette politique des déchets axée sur le recyclage des boîtes d'aluminium se joue surtout au niveau fédéral. La Confédération ayant négocié les objectifs fixés dans l'OEB avec le secteur industriel, la mise en œuvre incombe aux acteurs privés. En raison peut-être de la spécificité de cette politique, le canton et la commune ne se sentent pas trop concernés. Pourtant, le canton constitue la courroie de transmission entre la commune et la Confédération (OTD, art. 15). Dans le cas des boîtes d'aluminium, cette tâche est dévolue à un acteur privé, la SVUG (Association suisse pour les emballages de boissons respectueux de l'environnement), qui a été institutionnalisé par l'Etat dans le cadre de l'OEB (art. 7, al. 4).

Ce réseau montre la tendance de la nouvelle politique fédérale en matière de gestion des déchets (fig. 11). Certains déchets spécifiques sont gérés de manière presque autonome par l'industrie, sous le contrôle de la Confédération. Il peut en résulter un manque de collaboration des cantons et des communes. L'arrangement politico-administratif (acteurs institutionnels) n'a que peu d'importance dans la gestion du recyclage des boîtes d'aluminium.

3.5 Déchets de chantier (à l'exemple du canton de Neuchâtel)

Ce réseau se distingue du précédent par l'intégration des acteurs cantonaux (fig. 12). L'arrangement politico-administratif est même assez fort puisqu'on y retrouve l'OFEPF, l'OFAT, l'OFQC, le SCPE, le SAT. Ces cinq acteurs collaborent fortement avec les organisations professionnelles et les associations des différents corps de métiers (SIA, SSE).

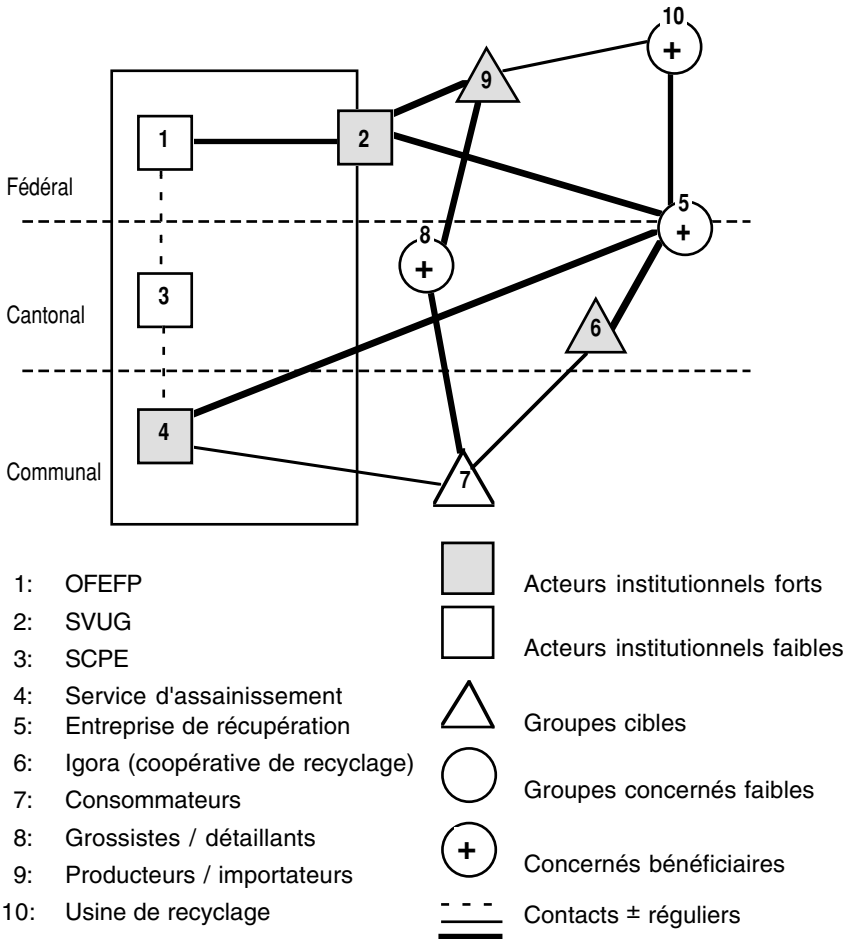


FIG. 11 Réseau des boîtes d'aluminium

Si cette bonne collaboration provient de la spécificité du déchet, c'est aussi grâce à la création d'un concept cantonal qui favorise les relations entre les groupes cibles et qui permet d'avoir une vision globale de sa gestion: chaque rôle est bien défini. Ces contacts sont sélectifs afin d'établir des directives ou des normes techniques. Mais la recherche

d'une plus grande efficacité risque d'introduire des situations de monopole (le canton privilégiant certaines entreprises au détriment d'autres).

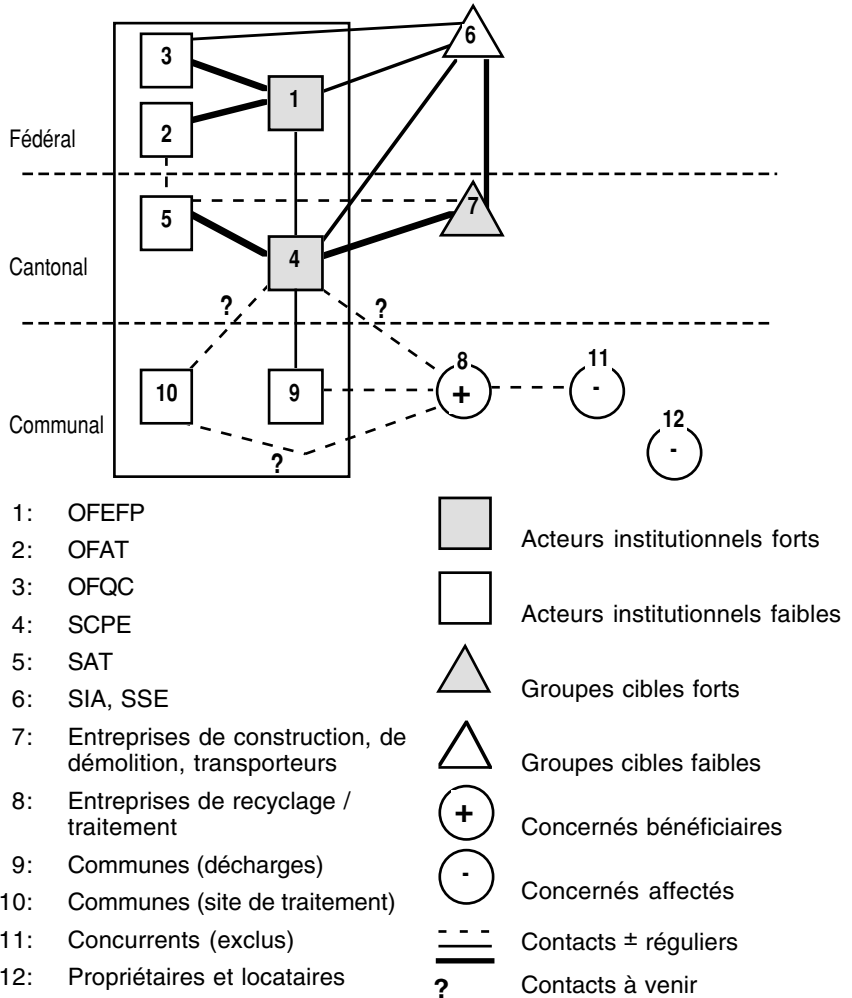


FIG. 12 Réseau des déchets de chantier

3.6 Appareils frigorifiques (à l'exemple du canton de Vaud)

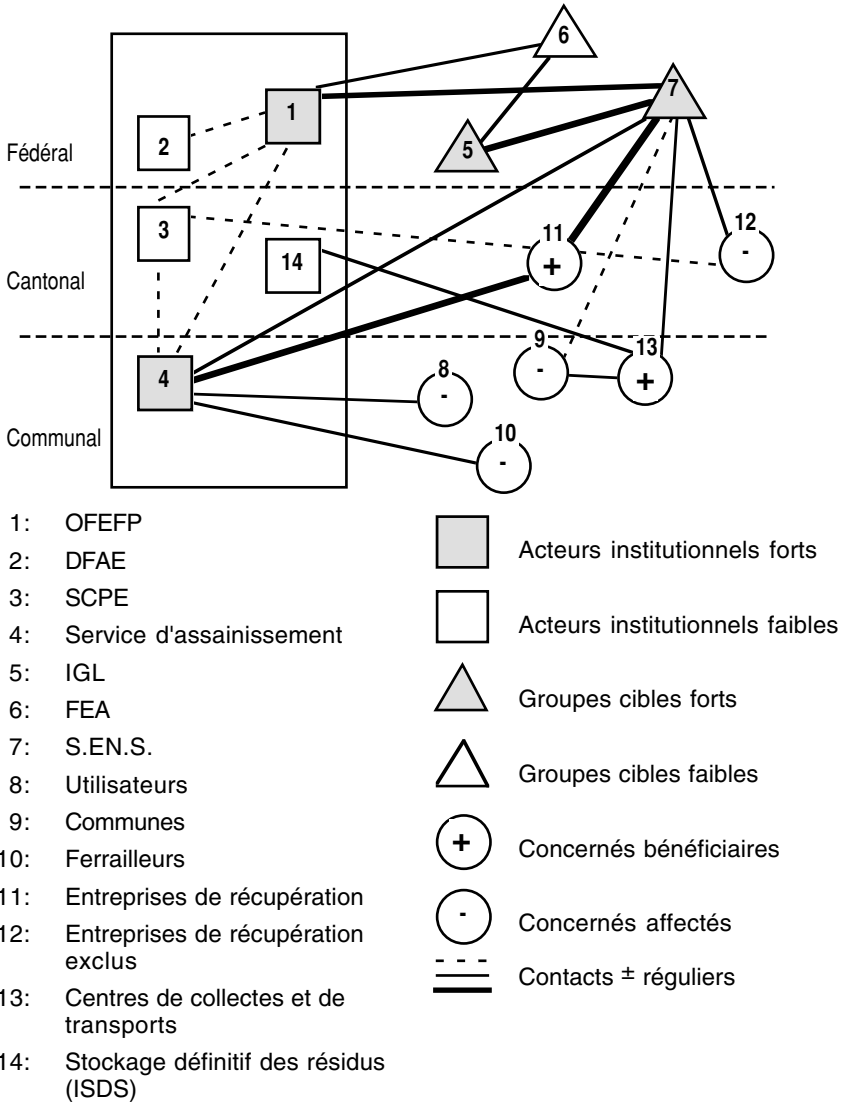


FIG. 13 Réseau des appareils frigorifiques

Si le point de départ ressemble à celui des boîtes d'aluminium, la mise en œuvre en est toute différente. Dans le cas des appareils frigorifiques, la Confédération a laissé un acteur privé (IGL) élaborer la stratégie d'élimination. La réalisation a ensuite été confiée à la S.EN.S. (Fondation pour la gestion et la récupération des déchets en Suisse). La mise en œuvre a été prise en charge par le secteur privé, qui n'avait ni l'obligation légale, ni la nécessité d'assurer la coordination avec les différentes instances cantonales et communales. Les communes, de leur côté, se sont organisées pour récupérer ce type de déchet. De cette double impulsion deux types de réseaux se sont créés, qui ne collaborent pas ou peu. La S.EN.S. coordonne la récupération des appareils frigorifiques, et assure également le financement de leur élimination. Cet acteur central a délimité, avec IGL, huit zones d'apport pour toute la Suisse et signé des contrats avec huit entreprises qui appartiennent à IGL. Sur la base de cette organisation privée, la création d'une organisation de type cartellaire est possible. Faute de meilleure solution, la Confédération avalise cette démarche et ce réseau, au risque d'une relation conflictuelle avec le canton et la commune (fig. 13).

3.7 Piles (à l'exemple du canton de Neuchâtel)

Au début de cette politique, la Confédération pénalisait les secteurs privé ou parapublic qui s'occupaient de l'élimination des déchets (UIOM et décharges). Elle les considérait comme des pollueurs. Les milieux industriels s'organisèrent alors pour résoudre à la source – et non pas en bout de course – le problème lié aux piles [Demierre 1992: 235].

L'AFIP (Association des fabricants et importateurs de piles) et l'OEP (Organisation d'entraide pour l'élimination des piles usagées) mirent en place une infrastructure et un système de financement pour la gestion de ce déchet. Des industries de recyclage comme Batrec SA ou Recy-met SA organisèrent le recyclage des piles dans la région romande.

La mise sur pied de ce réseau s'est constituée par des phases d'apprentissage successives de la part de la Confédération. Ce réseau n'est de loin pas encore stabilisé mais les solutions adéquates se dessinent. Seule la collaboration entre acteurs institutionnels de niveaux politiques différents fait défaut (fig. 14).

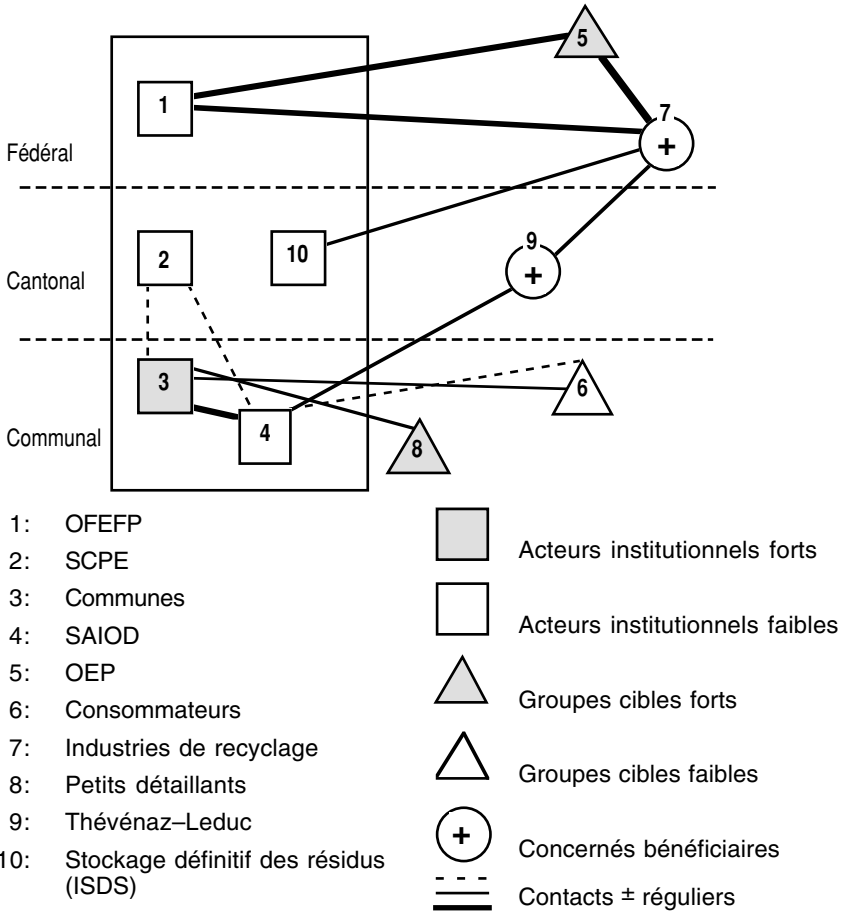


FIG. 14 Réseau des piles

4. REGARDS CRITIQUES

4.1 Avantages des solutions de PPP

Au stade où en est notre étude et sur la base de nos documents, il est difficile de présenter des données permettant d'évaluer l'efficacité ou

l'efficacité du PPP de manière précise. Les avantages de ces régimes seront présentés et illustrés à l'aide de données partielles ou sous forme d'hypothèses, qu'il conviendrait de vérifier d'ici quelques années.

Efficacité: le taux de récupération¹⁰

Nous avons présenté différents types de régimes selon le degré de participation du secteur privé dans la gestion du déchet. La problématique que nous avançons dans ce chapitre, sans pouvoir encore y répondre, est d'évaluer l'efficacité du PPP dans la gestion des déchets par opposition à un régime plus «traditionnel» des déchets de type étatique.

- Les piles: avant l'arrivée (1991) d'entreprises de traitement, les piles n'étaient pas recyclées ou alors de manière marginale. Le circuit traditionnel était la mise en décharge ou l'incinération. Une partie des piles recyclées partait à l'étranger (30%). Depuis 1992, trois entreprises en Suisse traitent ces piles. La quantité des piles recyclées est évaluée à 53% de la quantité totale du marché. Le reste est éliminé avec les ordures ménagères (mise en décharge ou incinération avec les ordures ménagères dans les UIOM). Il est prévu pour 1995 de recycler 70% des piles existantes sur le marché.
- Les boîtes d'aluminium: depuis l'entrée en vigueur de l'OEB, les données sont répertoriées par la SVUG. Celle-ci informe annuellement l'OFEFP de la quantité de boîtes d'aluminium récupérées. Alors qu'en 1989 on ne comptait qu'un taux de 31%, en 1991 on atteignait 50%, en 1992 68% et en 1993 plus de 70%. En comparaison, le taux de recyclage de l'aluminium ménager (régime public) n'est que de 18% de l'ensemble de la «consommation» d'aluminium.
- Le verre: depuis quelques années, le verre est de plus en plus recyclé, puisqu'en 1991 on comptait un taux de 65% et qu'actuellement il avoisine les 72% de la consommation totale et les 75% de la production.
- Le papier: le taux de recyclage du papier est constant depuis quelques années et se situe aux environs de 50%. Des marchés saturés, une plus forte concurrence (marché italien) et une baisse des prix à la tonne expliquent ce taux relativement faible.

Une des hypothèses, que l'on peut formuler sur la base des données disponibles, serait de penser qu'une gestion des déchets en PPP permettrait une élimination et un traitement plus respectueux de l'environnement.

¹⁰ Les données nous ont été transmises par un collaborateur scientifique de l'OFEFP.

ronnement qu'un régime purement étatique. Les cas des piles et des boîtes d'aluminium tendent à confirmer cette hypothèse. L'arrivée, dans le réseau de la gestion des piles, d'entreprises de traitement a eu deux effets profitables à l'environnement. Premièrement, ce régime de PPP allège considérablement les UIOM et évite d'endommager les installations. Deuxièmement, il réduit la quantité des métaux lourds qui sont présents dans les déchets urbains et qui provoquent une pollution des eaux, des boues d'épuration et des sols. Il diminue également la pollution atmosphérique. Le régime appliqué pour les boîtes d'aluminium va dans le même sens, puisque le circuit de recyclage permet une réduction de 85% de la consommation d'énergie nécessaire à la fabrication de ce produit.

De plus, la création de filières spéciales (zones d'apport) propres à un déchet permet de rendre plus rapide l'écoulement (circulation du déchet pour être réintroduit dans le marché sous forme de produit recyclé ou alors éliminé) qu'un régime purement étatique et général.

Efficience: le PPP, une solution moins coûteuse

Les régimes de PPP ont permis ou permettront de réduire les frais d'assainissement des UIOM dus à une utilisation trop généreuse et donc inadéquate des usines d'incinération: création d'une multitude de réseaux répartis de manière plus rationnelle pour la collecte et le traitement des déchets. La proposition d'utiliser des instruments économiques (taxe d'incitation) par la Confédération internaliserait les coûts d'exploitation et de fonctionnement des entreprises de recyclage et de traitement des déchets.

Dans le cas d'une bonne synergie avec les partenaires privés et d'une bonne répartition des tâches, l'administration publique peut réaliser des économies. De plus, dans le Message relatif à la révision de la LPE, le Conseil fédéral concrétise le principe du pollueur-payeur pour les coûts d'élimination. Ainsi, «l'obligation faite au détenteur de déchets de supporter ces coûts est indissociable de son obligation d'éliminer les déchets» [CF 1993:1391]. Par contre, une attention accrue en faveur de la politique des déchets aurait des conséquences sur l'effectif du personnel des cantons et de la Confédération. La globalisation des marchés, avec l'introduction d'une ordonnance sur le mouvement des déchets spéciaux, entraînerait de nouvelles tâches pour la Confédération et augmenterait les charges financières.

L'hypothèse d'un prix pour le traitement à la tonne, plus avantageux que sous un régime purement étatique, s'avère exacte si les acteurs des réseaux se trouvent en situation de concurrence. Par contre, en cas de

monopole, un régime de type étatique permettrait un prix plus avantageux que celui appliqué en régime de PPP.

Sensibilisation et adhésion des milieux concernés

La nouvelle stratégie développée par les pouvoirs publics intègre les groupes cibles (secteur privé) et les concernés (population), et les rend responsables face à la politique des déchets – en tant que pollueurs mais aussi en tant qu'acteurs de cette politique publique. Cet Etat devenu «modeste» [Crozier 1991] entrevoit la possibilité de négocier, de faire participer les acteurs privés dans la mise en œuvre. Le secteur privé n'est plus le simple pollueur ou le groupe cible d'une politique publique, mais il devient un partenaire à part entière au même titre que l'administration publique. Cette volonté de gérer et de résoudre un problème ensemble, en synergie et en complémentarité, transforme la relation de force et de hiérarchie en une relation de confiance et de responsabilisation. Cette nouvelle manière d'appréhender l'acteur augmente indéniablement la sensibilisation et l'adhésion des milieux concernés à une politique de déchets plus proche des citoyens.

De plus, cette mise à niveau des relations entre acteurs publics et acteurs privés rend visibles les acteurs en cause et exerce par là une pression sur les producteurs, les entreprises de recyclage et de traitement. Ces derniers veillent alors à devenir novateurs dans les techniques de production, de récupération et de traitement des déchets. Cette pression est augmentée par la logique du marché qui introduit la notion de concurrence entre les entreprises s'occupant de la gestion des déchets. De ces pressions naissent des produits moins polluants, des productions de biens avec moins de déchets et des installations de traitement plus respectueuses de l'environnement.

4.2 Inconvénients des solutions de PPP

Etatisation d'un nouveau secteur de l'économie (secteur «quaternaire»)

La tendance actuelle promeut le principe du pollueur-payeur dans la gestion des déchets, et tente de couvrir l'ensemble des frais et des coûts provenant du recyclage, du traitement et du stockage des déchets. Cette politique privilégie un régime des déchets privé ou en économie mixte.

L'introduction d'un régime économique mixte dans la politique des déchets amène des transformations notables dans la gestion d'une activité dite publique. Dorénavant, l'organisation de la gestion des déchets

se réalise selon les règles de l'économie de marché, cherchant des marges d'autofinancement et la réalisation de profits.

Avec la création d'une industrie de recyclage, de traitement et de stockage des déchets surgit un nouveau secteur d'activité économique que l'on peut appeler secteur «quaternaire». Ce nouveau secteur nécessitera un fort investissement des milieux industriels. En contrepartie, et pour diminuer les frais d'exploitation, l'Etat crée des zones d'apport et oblige les «producteurs» de déchets d'apporter ceux-ci aux installations agréées pour ces zones, afin de garantir un flux minimum de déchets. Cette intervention de l'Etat dans une gestion et une organisation régies selon les règles de l'économie de marché conduit à une étatisation, au moins partielle, de ce nouveau secteur de l'économie.

Les inconvénients de cette solution sont liés au paradoxe suivant: d'un côté l'Etat prône la diminution des déchets à la source et de l'autre côté, il encourage l'industrie du déchet à rationaliser et à valoriser sa gestion et ses installations (infrastructures). Ainsi, si une telle politique de l'environnement est créatrice d'emplois (le secteur «quaternaire» constitue environ 2 à 4% de la population active) et diminue la charge financière de l'Etat, elle est également obligée de conserver ces emplois une fois créés. L'étatisation partielle conduira à court terme à la création d'un secteur éco-industriel (industrie du déchet) gérant de manière efficace la politique des déchets. Par contre, à moyen et à long terme, cette tendance provoquera une stabilisation des structures de production actuelles, souvent trop polluantes et fondamentalement anti-écologiques [Knoepfel 1992b: 264].

De manière plus prospective, il y aurait aussi un risque, avec la création d'un secteur quaternaire, d'un glissement d'une politique environnementale (politique des déchets) vers une politique d'intérêts sectoriels (entreprises de recyclage et traitement des déchets), dû à la «reféodalisation» [Morand 1988] du processus de production des normes dans lequel les groupes d'intérêts jouent un rôle décisif (contractualisation des règles de droit public). Ce phénomène ayant également pu être constaté dans la politique agricole, on peut craindre une «agriculturisation» de la politique du déchet.

Risque de bloquer des innovations technologiques

Bien que le souci de la Confédération soit de développer ou de soutenir une technologie de plus en plus performante et écologique dans la gestion des cycles des matières, un risque de blocage existe. En effet, si certaines entreprises ou cartels dominaient le marché du recyclage et du traitement d'un déchet, elles pourraient racheter ces patentes d'innovation et les faire disparaître dans un tiroir afin de ne pas

perdre leur part du marché. Ainsi, des entreprises d'une certaine importance, peu flexibles mais puissantes financièrement et gérant par exemple une zone d'apport, pourraient bloquer un processus d'innovation technologique.

Création d'entreprises monopolistiques

Pour optimiser et rationaliser la gestion des déchets spéciaux, et afin de réduire les frais d'exploitation souvent fort coûteux, l'Etat garantit des zones d'apport à des entreprises. Mais le risque est grand de voir surgir de véritables monopoles. Dans son Message, le Conseil fédéral fait mention qu'une telle évolution devra être empêchée dans l'intérêt de l'élimination des déchets.

«On veillera, par des délais appropriés et par la clause de résiliation, à ne pas freiner la réalisation de solutions écologiquement et économiquement meilleures. Il conviendrait également de régler (...) la question des tarifs, la vérification de la comptabilité et les autres possibilités d'interventions de l'Etat» [CF 1993: 1390].

La Confédération et les cantons devront être vigilants car si certaines entreprises monopolistiques gèrent les déchets d'une manière économique et écologique, il en existe d'autres qui cherchent avant tout un profit à court terme et ce, aux dépens de la protection de l'environnement.

Dépendance de l'Etat à l'égard de l'éco-business

En poursuivant la thèse «catastrophiste» que nous venons de développer, nous imaginons même une dérive possible vers une «liaison dangereuse» entre l'Etat et l'éco-business. A vouloir déléguer certaines tâches au secteur privé, à vouloir rationaliser et trouver un financement supportable, l'Etat, qui est pris dans la structure néo-corporatiste du système politique suisse, ne se donne plus les moyens et la marge de manœuvre nécessaires à la gestion des collaborations complexes qu'il veut entretenir avec le secteur privé. L'Etat ne risque-t-il pas alors de finir dans les «pattes» de l'éco-business («oekosozialer Komplex» selon Weidner [1993: 225ss])?

Risque de l'exclusivité

En créant un PPP, une relation privilégiée naît entre le secteur public et certains acteurs du secteur privé. La négociation, la participation et la délégation sont certes des conditions nécessaires. Mais, elles ne per-

mettent pas d'empêcher que la relation devienne exclusive. Or, cette exclusivité, qui est «construite à la périphérie de l'administration», risque de manquer de transparence et de contrôle politique et démocratique. Dans le cas de la politique des déchets, la nature de cette relation mettra-t-elle en doute l'utilité, voire la nécessité du PPP?

Ces hypothèses, formulées à l'emporte-pièce et de manière un peu provocante, devraient suffire pour montrer que le PPP n'est pas forcément une panacée pour la politique des déchets. Néanmoins, il permet d'envisager cette politique jeune sous un nouvel angle d'analyse. Dans ce contexte, la gestion des déchets est un véritable laboratoire du PPP!

5. DIFFICULTÉ À TROUVER DES RÉGIMES FIABLES DE PPP

Notre étude nous a montré qu'il n'existe pas un type de PPP, que le PPP n'est pas la panacée et qu'il se décrit parfois comme un réseau d'acteurs conflictuels et parfois consensuels. Dans une résolution pragmatique des problèmes liés à la gestion des déchets, le PPP doit être fonctionnel. Ainsi, les régimes établis doivent tenir compte des intérêts des trois groupes d'acteurs du «triangle de fer» de la politique de l'environnement.

Par ailleurs, la réalisation d'un PPP oblige souvent des acteurs aux intérêts divergents à collaborer au sein d'un réseau de gestion d'un déchet particulier. Il est nécessaire de ne pas occulter la présence d'intérêts divergents.

Lorsque l'exigence d'un PPP fonctionnel et la présence d'intérêts divergents se cristallisent à l'intérieur d'un réseau, il faut admettre que le PPP ne sera pas toujours réalisable. S'il se développe néanmoins, il risque d'être peu fiable, inadéquat voire même inéquitable. Ces éléments peuvent clairement remettre en question l'opportunité du PPP pour la gestion des déchets. La mise sur pied d'un PPP constitue donc un jeu de triangulation entre trois points d'équilibre: il s'agit d'un véritable *social engineering*. Rentrer dans ce jeu requiert la connaissance des intérêts des trois acteurs en présence. Le PPP va au-delà d'un simple jeu à somme nulle, il introduit la notion de divergences et de complémentarités d'intérêts entre trois acteurs en présence.

- Les *acteurs publics* peuvent envisager un PPP si les conditions suivantes sont remplies:
 - Une base légale suffisamment large doit exister qui permette notamment la prise en compte des acteurs privés, la garantie d'une zone d'apport et l'obligation de déposer les déchets. Ces bases légales doivent être conformes aux législations en

- vigueur dans d'autres domaines, telles que la loi sur les cartels ou le droit européen et international (GATT, UE).
- La gestion d'un déchet ne doit pas être une affaire entièrement privée. Ce peut être le cas pourtant, par exemple avec certains déchets chimiques qui sont directement traités par l'entreprise qui les génère. Là, la gestion de ces déchets «indigènes» ne constitue pas, a priori, un problème collectif. Elle ne nécessite donc aucune intervention particulière de l'Etat, en dehors du contrôle général des émissions qu'il applique à toutes les entreprises industrielles.
 - Le PPP doit offrir des solutions plus efficaces, plus efficientes et plus proche des milieux économiques (chiffre 4, ci-dessus).
 - Le PPP doit déboucher sur une solution équitable (équité sociale) que se soit dans le domaine du prix du traitement, de la tarification ou de la protection des couches économiques faibles, dans la prise en compte des exclus (groupes concernés et affectés) et des tiers (associations de protection de l'environnement ou de locataires), et dans l'allocation appropriée des installations dans l'espace (équité spatiale). Cette condition d'équité sociale, économique et spatiale rejoint l'idée de la fonction de production du «bien-être», développée par l'Etat providence.
 - La solution offerte par le PPP doit être opérationnelle. Les réseaux d'acteurs doivent être ancrés dans les milieux économiques et sociaux concernés et être peu nombreux. De plus, pour être opérationnel, le PPP doit offrir suffisamment d'instruments incitatifs aux différents partenaires, afin de mettre en œuvre la politique des déchets.
- Les *acteurs privés* peuvent envisager un PPP si les conditions suivantes sont remplies:
 - La formule envisagée doit être compatible avec leurs intérêts économiques. Le bilan de leurs entreprises doit être équilibré à moyen et long terme. Les investissements doivent pouvoir être amortis, les frais de fonctionnement couverts et l'entreprise doit réaliser un bénéfice. Le PPP sera lucratif ou ne sera pas.
 - L'Etat doit offrir une sécurité quant à la garantie de zones d'apport à long terme.
 - L'Etat doit introduire la logique d'exclusivité mentionnée ci-dessus, même si celle-ci conduit à modifier les règles de la concurrence à l'intérieur d'une branche industrielle, en offrant un statut privilégié au privé qui se lance dans le PPP.

- La solution au problème des déchets doit être réalisable techniquement et elle ne doit pas engendrer, dans sa gestion, de risques majeurs. Aucun privé ne s'engagera dans un PPP impliquant la gestion d'un déchet extrêmement dangereux.
- Un réseau, spécifique à la branche professionnelle concernée, doit pré-exister. En outre, le degré d'intégration du réseau doit être suffisant pour que le *networking* ne devienne pas une charge trop lourde.
- Les *associations de protection de l'environnement* constituent le partenaire du PPP dont le comportement est le moins prévisible. Cette caractéristique provient d'une dynamique sociale dans laquelle cet acteur est amené à louvoyer entre les différentes tendances politiques. Cela rend difficile toute élaboration de PPP fiables. En raison de leur pouvoir de blocage, ces associations constituent en effet un acteur clé. Si un PPP se développe sans tenir compte de leurs intérêts, il risque de mal fonctionner ou de manquer d'adéquation sociale. Les associations pour la protection de l'environnement peuvent vraisemblablement envisager un PPP si les conditions suivantes sont remplies:
 - La solution envisagée ne doit pas figer la production de déchets à son niveau actuel. Cette condition est un point crucial des revendications écologiques.
 - Les tarifs fixés sur le tonnage de déchets à traiter doivent être équitables. Dans cette même logique, les mouvements écologiques refuseront toute solution fortement concentrée dans l'espace.
 - Le régime des déchets doit s'inscrire dans une logique plus globale que la seule gestion du déchet. Le PPP doit également agir à la source de la production de déchets et tendre à un équilibre entre les exigences de l'OTD et de l'Osubst. (Cette dernière privilégie justement des stratégies d'interventions sur la production même des déchets).
 - Une formule de PPP doit impliquer des acteurs publics fédéraux. Un PPP purement local n'intéressera guère les associations écologistes.

Dans le cas où les conditions énoncées par les trois différents partenaires ne seraient pas remplies, les réorientations suivantes pourraient émerger:

- choix d'un régime hiérarchique plus traditionnel au lieu d'un PPP;

- création d'un PPP écologiquement et/ou économiquement peu fiable – c'est-à-dire inefficace et inefficent – qui, après peu de temps, serait vidé de son sens¹¹;
- retour à une approche sectorielle (recherche d'une solution efficace et efficiente pour résoudre un problème sectoriel des déchets) au détriment d'une vision plus globale; cela pourrait survenir au cas où un PPP efficient et efficace s'avérerait inéquitable et ne tiendrait pas compte d'autres priorités politiques telles que l'équité sociale et spatiale.

Nous terminerons en affirmant, qu'à notre avis, le PPP n'est pas une solution du type néo-corporatiste où l'Etat résoudrait un problème en collaborant étroitement avec des acteurs privés et puissants économiquement. Nous voulons plutôt introduire l'idée que l'avantage du PPP est d'inciter à considérer un troisième acteur: le «tiers» qui est régulièrement exclu dans l'approche néo-corporatiste. Nous sommes en effet convaincus que la globalisation des enjeux politiques, liés par exemple à la gestion des déchets, appelle en corollaire la globalisation de l'approche démocratique.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

CF:	Conseil fédéral
DFAE:	Département fédéral des affaires extérieures
FEA:	Association suisse des fabricants et fournisseurs d'appareils électroménagers
GATT:	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
OEP:	Organisation d'entraide pour l'élimination des piles usagées
OFAT:	Office fédéral de l'aménagement du territoire
OFEFP:	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
OFQC:	Office fédéral des questions conjoncturelles
SAIOD:	Société anonyme pour l'incinération des ordures et des déchets (canton de Neuchâtel)
SAT	Service de l'aménagement du territoire
SCPE:	Service cantonal pour la protection de l'environnement (canton de Vaud)
SIA:	Société suisse des ingénieurs et des architectes

¹¹ Ceci semble être le cas actuellement (début 1994) pour le «système dual» allemand.

SSE: Société suisse des entrepreneurs
UE: Union européenne

BIBLIOGRAPHIE

- BENNINGHOFF, M., M. CHARDONNENS, S. FORSTER, et A. JORDAN. 1993. Politique des déchets: les boîtes en aluminium, les déchets de chantier, les frigos, les piles. Chavannes: IDHEAP (non publié).
- CF. 1993. Message relatif à une révision de la Loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) du 7 juin 1993 (RS 93.053). *Feuille fédérale* 32, II: 1337ss.
- BUETSCHI, D., et S. CATTACIN. 1993. L'Etat incitateur: nouvelles pratiques de la subsidiarité dans le système du bien-être suisse. *Annuaire suisse de science politique* 33.
- CROZIER, M. 1991. *Etat modeste, Etat moderne: stratégies pour un autre changement*. Paris: Seuil.
- CSOE. 1993. *Observation intégrée de l'environnement en relation avec les écosystèmes. Projet d'introduction d'un nouveau système d'observation de l'environnement*. Rapport, version détaillée. Berne: CSOE.
- DELLEY, J.-D. 1993. L'Etat nouveau sera débureaucratisé, rationalisé, allégé. Il sera complémentaire. *Le Temps des Affaires* Mars.
- DEMIERRE, L. 1992. Un traceur de la problématique actuelle de la gestion des déchets spéciaux: le cas des piles. In GRUNDLEHNER, S., et P. KNOEPFEL (éd.). *Défis des déchets*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn.
- DENTAN, J. 1991. Vers un recyclage structuré dans différents domaines. *Gestion et service public* 4: 25-27.
- DFEP. 1993a. *Documentation GATT*. Berne: Service de presse, DFEP.
- DFEP. 1993b. *L'Etat de la négociation de l'Uruguay Round fin août 1993*. Berne: Service de presse, DFEP.
- DFI. 1988. *Ordonnance sur les emballages pour boissons. Projet. Commentaire*. Berne: DFI.
- DFI. 1990. *Modification de la loi sur la protection de l'environnement (LPE). Commentaire*. Berne: DFI.
- FREIBURGHHAUS, D. 1989. Le développement des moyens de l'action politique. *Cahier de l'IDHEAP* 59.

- GELBERT, M., et B. BOCHSLER. 1991. *Déchets et recyclage*. Zurich: Ligue pour la propreté en Suisse.
- GEX-FABRY, R., et M. INGOLD. 1992. La valorisation des boues d'épuration dans l'agriculture suisse. In GRUNDLEHNER, S., et P. KNOEPFEL. (éd.). *Défis des déchets*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn.
- GRUNDLEHNER, S., et P. KNOEPFEL. (éd.). 1992. *Défis des déchets. Réalités politiques et administratives de la Suisse romande*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn, coll. Ecologie et Société, volume 6.
- KNOEPFEL, P., W. ZIMMERMANN, U. MUELLER, D. KOLLY, et L. DEMIERRE. 1989. *Déchets et environnement dans la vie politique quotidienne. Quatre études de cas pour l'enseignement*. Berne: EDMZ.
- KNOEPFEL, P., C. LARRUE, et I. KISSLING-NäF. 1992a. Politiques publiques comparées (Notes de cours). Lausanne: IDHEAP.
- KNOEPFEL, P. 1992b. Les six défis d'une politique des déchets innovatrice. In GRUNDLEHNER, S., et P. KNOEPFEL. (éd.). *Défis des déchets*. Bâle: Helbing & Lichtenhanhn.
- KNOEPFEL, P. 1993a. Approaches to an effective framework for environmental management. *Cahiers de l'IDHEAP* 108a.
- KNOEPFEL, P., et I. KISSLING-NäF. 1993b. The transformation of public policies through spacialisation – reflections on the changing relationship between space and policy. *Cahiers de l'IDHEAP* 109a.
- KNOEPFEL, P. 1993c. New institutionnal arrangements for the next generation of environmental policy instruments: intra- and interpolicy cooperation. *Cahiers de l'IDHEAP* 112.
- KNOKE, D., et J. KUKLINSKI. 1986. *Network Analysis*. Londres: SAGE Publications.
- KRIESI, H. 1992. Systèmes politiques comparés, 1992/93 (Note de cours). Genève: Université de Genève (Département de Science politique).
- MORAND, C.-A. 1988. Le droit de l'Etat providence. *RDS*: 527-551.
- MORAND, C.-A. (éd). 1991. *L'Etat propulsif: contribution à l'étude des instruments d'action d'Etat*. Paris: Publisud.
- OFEFP. 1988. *Commentaire relatif à la loi sur la protection de l'environnement*. Berne: Office central fédéral des imprimés et du matériel (OCFIM).

- OFEFP. 1991. *L'état de l'environnement en Suisse (rapport 1990 sur l'état de l'environnement)*. Berne: Office central des imprimés et du matériel (OCFIM).
- OFEFP. 1992. Stratégie de gestion des déchets en Suisse. Objectifs, mesures, effets. *OFEFP, Cahier de l'environnement* 173.
- OFPE. 1986. Lignes directrices pour la gestion des déchets en Suisse. *OFPE, Cahier de l'environnement* 51.
- SCIARINI, P. 1993. Le système politique suisse face à la Communauté européenne et le GATT: le cas test de la politique agricole. Genève: Thèse à l'Université de Genève (Faculté des SES).
- WEIDNER, H. 1993. Der Verhandelnde Staat. Minderung von Vollzugskonflikten durch Mediationsverfahren. *Annuaire suisse de science politique* 33.
- WILLKE, H.. 1991. Trois types de structures juridiques: programmes conditionnels, programmes finalisés et programmes relationnels. In MORAND, C.-A. (éd.). *L'Etat propulsif*. Paris: Publisud.

PLANIFICATION D'ENSEMBLE D'OBERHAUSERRIET DANS LA COMMUNE D'OPFIKON

Martin STEIGER

1. PRÉSENTATION DU PROJET

1.1 Situation de départ

L'Oberhauserriet est un territoire essentiel pour le développement de places de travail dans l'agglomération zurichoise. En raison de sa situation remarquable, il subit une forte pression pour être équipé (fig. 1). Le plan de zones et le règlement des constructions, partiellement adopté en 1987, autorisent une importante création de places de travail qui risque de s'accompagner de nuisances en termes de circulation et de pollution de l'air et du bruit. Cependant, la réalisation du plan de quartier adopté en 1983 n'a pas été possible jusqu'ici: en 1988, une demande de révision a exigé une autre estimation des terrains suivie d'une initiative demandant que la partie non équipée du secteur soit affectée en zone de réserve. Ces problèmes ont amené la Municipalité d'Opfikon à

entreprendre, sur une base partenariale, un réexamen de la planification d'ensemble d'Oberhauserriet.

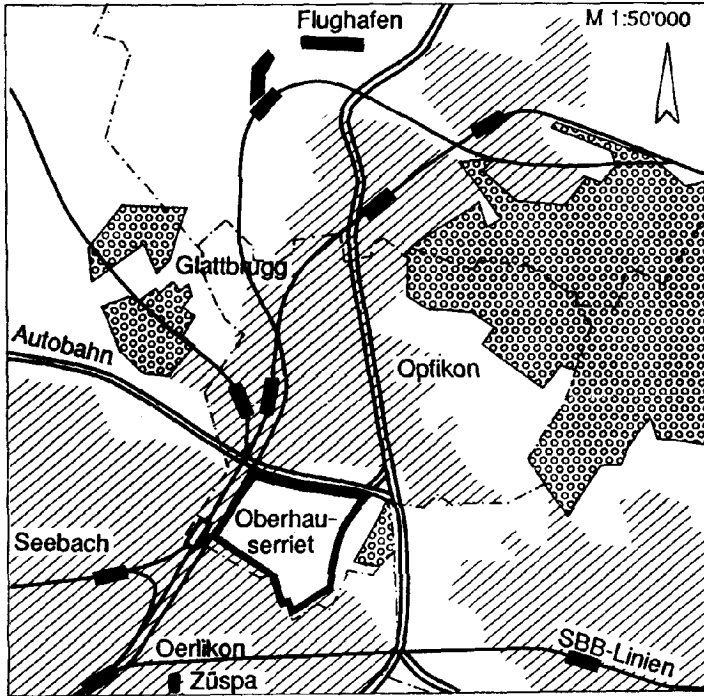


FIG. 1 Situation d'Oberhauserriet dans l'agglomération zurichoise

1.2 Réexamen de la planification d'ensemble d'Oberhauserriet

Le résultat principal de ce réexamen, terminé en été 1988, a confirmé que l'équipement et la construction selon le plan de zones et le règlement en vigueur n'étaient pas adaptés au réseau routier prévu. Ainsi une révision de la planification de cette zone industrielle s'avérait indispensable. La Municipalité a donc donné le mandat d'élaborer une nouvelle planification d'ensemble de ce secteur et de réviser le plan de zone et le règlement des constructions.

1.3. Nouvelle planification d'ensemble d'Oberhauserriet

Vers une nouvelle proposition

La nouvelle planification s'est déroulée en étroite collaboration avec la Municipalité (exécutif) et les propriétaires fonciers concernés. La proposition a reçu l'accord de principe de la ville de Zurich (principal propriétaire foncier) et des propriétaires privés. Les propriétaires se sont engagés à financer une desserte supplémentaire par les transports publics, à créer un parc, et à trouver une solution pour une réalisation par étapes. Les propriétaires privés ont accepté de mettre à disposition du terrain à bâtir à un prix préférentiel pour la construction de logements.

Après la procédure de consultation d'octobre 1989, la Municipalité a adopté le projet définitif en janvier 1990 et l'a soumis au Conseil communal (législatif). En date du 8 avril 1991, celui-ci accepta clairement la planification sous réserve de modifications mineures. Un référendum fut lancé contre cette décision. Lors de la votation populaire du 20 octobre 1991, les citoyens d'Opfikon ont rejeté le référendum et accepté le contre-projet de la Municipalité.

Contenu de la proposition

La nouvelle planification d'ensemble d'Oberhauserriet comprend:

- le rapport sur les données de base qui résume la solution de planification retenue;
- l'étude sur l'environnement qui démontre que la planification d'ensemble d'Oberhauserriet correspond aux prescriptions du droit de l'environnement (dans la mesure où les impacts de la planification sur l'environnement peuvent déjà être estimés);
- la révision à proprement parler du plan de zones et du règlement de constructions, avec les prescriptions spéciales pour le territoire d'Oberhauserriet.

Les objectifs essentiels de la nouvelle planification d'ensemble d'Oberhauserriet peuvent être brièvement caractérisés comme suit:

- *Mixité de fonction:* la nouvelle planification d'ensemble prévoit un quartier vivant, avec des logements et une grande diversité des activités, au lieu d'une cité administrative. Par rapport aux conceptions antérieures, le nombre de places de travail a été considérablement réduit. Il reste au plus 9 700 places de travail prévues ce qui permet la création d'un quartier d'habitation pour au moins 3 000 personnes.
- *Desserte respectueuse de l'environnement:* la desserte est essentiellement assurée par les transports publics. De ce fait, l'offre en places de parc, principalement pour les pendulaires, a pu être

considérablement réduite. Le trafic automobile est déjà intercepté dès les abords du secteur. A partir de deux grands parkings le quartier sera desservi par un moyen de transport public efficace et respectueux de l'environnement. Pour cela un système de bus à grande fréquence (en site propre), un tram ou un système de transport non conventionnel (monorail) pourrait être introduit.

- *Conception urbanistique respectueuse des conditions locales:* un plan directeur d'aménagement sert de base à la nouvelle planification. Des immeubles de bureaux sont prévus le long de la Thurgauerstrasse, là où les nuisances sont les plus fortes. Des constructions mixtes (logements, bureaux, commerces pour le quartier) devraient être réalisés dans un espace de transition. Quant au quartier d'habitation, il sera localisé dans la zone la plus calme, située dans la partie est d'Oberhauserriet. Cette zone touche un grand parc qui fait partie d'une zone de délasserment existante autour de l'Auholz et le long de la Glatt. Pour améliorer l'environnement des logements et des places de travail, le territoire est articulé par de grands espaces verts et desservi par un réseau dense de chemins pour piétons et de pistes pour vélos. La conception qui repose sur le principe de la construction en îlots permet la réalisation de constructions de grandes qualités qui sont respectueuses de l'environnement (fig. 2).
- *Règlement:* le nouveau règlement prévoit une zone à bâtir ordinaire dont la densité permet une desserte «normale» par les transports individuels et collectifs. Des prescriptions spéciales complémentaires autorisent une densité plus importante pour autant que, parallèlement, la desserte soit assurée par un moyen de transport public à grande capacité et que des exigences qualitatives plus élevées soient prises en considération. Le plan directeur d'aménagement sert de référence pour la construction selon les prescriptions spéciales.
- *Impacts sur l'environnement:* l'étude sur l'environnement a démontré que les exigences du droit de l'environnement sont respectées sauf dans le domaine de la protection de l'air. Cependant les immissions à Oberhauserriet étant principalement causées par des sources extérieures, le problème doit par conséquent être résolu à une échelle plus large. Les dispositions prévues, relatives à l'offre de places de parc et de transports publics, vont plus loin que les objectifs fixés par le Conseil d'Etat dans le cadre de son plan de mesures pour la protection de l'air. Ainsi on peut être assuré que les émissions, provoquées par la réalisation des constructions, peuvent être gardées à un niveau aussi bas que possible. Cette planification d'ensemble d'Oberhauserriet provo-

quera moins de nuisances pour l'environnement que ne le ferait la construction d'un volume identique dans un autre lieu.

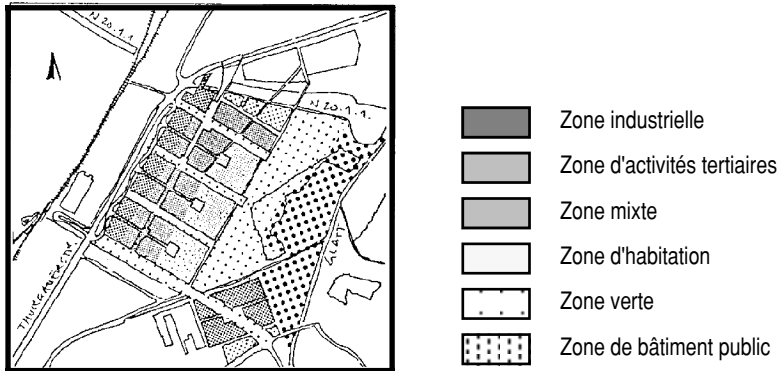


FIG. 2 Affectations prévues

2. HISTORIQUE DU PROJET

Les premières réflexions autour du site de l'Oberhauserriet remontent au siècle passé. Un concours international avait alors été organisé pour définir l'avenir de l'agglomération zurichoise. A l'époque, ce territoire fut aménagé pour aider les agriculteurs à produire davantage mais aussi afin de stocker les déchets provenant de la canalisation d'Oerlikon. Lors de ce concours, on avait également projeté d'y construire un port qui aurait permis d'acheminer, via le Furttal, les bateaux en provenance du Rhin. L'idée était d'en faire le centre du développement industriel de la région. Les autorités de la ville de Zurich jugèrent utile d'acquérir du terrain à cet endroit, de manière à pouvoir devenir, le cas échéant, un partenaire du projet.

Ce projet n'a pas vu le jour. Néanmoins, il en est resté quelque chose puisque ce territoire devint en 1952 une zone industrielle sensée accueillir les grandes industries zurichoises, loin du centre afin d'éviter les nuisances. Un premier plan de zone a vu le jour, puis en 1957, on a commencé à travailler sur le plan de quartier.

Celui-ci a été très difficile à élaborer du fait de toutes les incertitudes entourant la mise en valeur de ces terrains. Ainsi de nombreux acteurs n'ont cessé d'influencer les discussions, que ce soient les représentants

des routes nationales ou la ville de Zurich avec ses projets autour de l'aéroport de Kloten ou ceux du métro. En 1983, on est tout de même parvenu à établir un plan de quartier limitant la part des bureaux pouvant être réalisés. Ce plan est entré en vigueur, mais peu de temps après, il a été remis en cause par trois événements:

- En 1984, la Ville de Zurich qui possède de nombreuses parcelles, a fait recours. Avec le nouveau plan, une partie de ses terrains se retrouvait dans une zone où les bureaux sont interdits. Cette attitude est intéressante. Elle montre qu'une collectivité publique – la Ville de Zurich, en l'occurrence – peut aussi parfois se comporter comme un acteur qui défend des intérêts strictement privés.
- Un deuxième problème bien plus sérieux s'est posé quasi-simultanément: celui des équipements (routes, canalisation) nécessaires à cette très grande zone. Le plan initial prévoyait en effet entre 15 000 et 22 000 places de travail, mais sans transport public adéquat et avec un réseau routier incapable d'absorber le trafic qui serait généré si tout le plan venait à être concrétisé. Cette situation était de nature à ruiner toute possibilité d'aménagement sur le site. Il a donc été décidé de revoir le plan de quartier. C'est alors qu'a commencé le véritable partenariat entre la commune et les propriétaires privés. Ceux-ci, bien que frustrés par ce nouveau contretemps, ont compris que commercialement parlant, il pouvait être intéressant de coordonner leurs actions avec les intentions de la commune et de s'influencer mutuellement. Dès lors les deux parties ont travaillé conjointement à l'élaboration du nouveau plan.
- Un troisième événement est venu favoriser cette coopération: l'initiative communale déposée en 1988 par un groupe de jeunes de tendance «rose-verte» qui visait à placer les terrains non équipés de l'Oberhauserriet en zone de réserve.

Paradoxalement, cette initiative a créé la situation idéale pour faire avancer les travaux de révision du plan. Face à la menace de cette initiative, les propriétaires (y compris les représentants de la Ville de Zurich) et les autorités d'Opfikon ont ressoudé leurs liens pour faire corps contre leur «ennemi» commun. De plus, les initiants, issus d'un milieu écologiste sérieux, jeune et innovatif, sont parvenus à faire une pression telle, que les propriétaires et les autorités ont fini par adopter des solutions qu'ils n'auraient certainement jamais acceptées en d'autres circonstances.

3. ASPECTS PARTENARIAUX DE LA DÉMARCHE

Le partenariat entre acteurs publics et privés a porté principalement sur deux types de questions:

- la redéfinition des objectifs et du type d'équipements nécessaires à leur concrétisation;
- la répartition des tâches et des coûts.

Sur le plan des équipements, un effort particulier a été fourni pour étudier les possibilités de desservir la zone, l'objectif étant de limiter le trafic privé dans la zone et de connecter l'Oberhauserriet au nœud de trafic autoroutier et ferroviaire (train, tram) situé à proximité. Parallèlement, les espaces verts ont été réétudiés et il a été proposé de créer un parc urbain, avec un lac, dont la réalisation serait financée par les privés.

Restait à régler le plus important: la manière de réaliser un tel plan ainsi que la répartition des tâches et des coûts.

La première innovation a été de négocier une modification du parcellaire et de regrouper les propriétaires par groupes de quatre. Ils l'ont accepté.

La seconde innovation a été de limiter la densité à un indice compris entre 0.6 et 0.7¹ afin de tenir compte des possibilités réduites d'accès. Toutefois, il a aussi été admis que la densité pouvait être augmentée pour autant que les propriétaires respectent les prescriptions supplémentaires suivantes:

- que l'augmentation de densité ne génère pas de parkings supplémentaires;
- que des transports publics de capacité suffisante soient construits pour absorber cette densité supplémentaire;
- qu'ils financent ces transports publics.

Après négociation, les propriétaires et les pouvoirs publics ont fixé ces prescriptions supplémentaires d'un commun accord. Ils leur ont adossé tout un système de règles et de contrats, concernant par exemple le financement d'une étude sur l'environnement, qui démontre que la planification d'ensemble d'Oberhauserriet correspond aux prescriptions du droit de l'environnement. Les propriétaires ont accepté de ne construire qu'avec ces prescriptions spéciales, de financer les transports publics à hauteur de 60 millions, de construire par étapes raisonnables et de vendre le terrain pour les habitations à des prix préférentiels. Tous ces contrats sont aujourd'hui signés, sauf par la Ville de Zurich, qui n'est pas opposée au principe mais qui hésite car elle a la possibilité de créer par

¹ Cette indice signifie que pour 1 m² de terrain, il est possible de construire 0.6 à 0.7 m² de surface de plancher.

ses propres moyens un autre service de transport public, répondant à des impératifs qui ne sont pas seulement ceux d'Oberhausserriet.

Résultat: avec ces prescriptions supplémentaires, le plan permet de créer 9 700 places de travail, d'accueillir sur le site près de 3 000 habitants, tandis que les parkings sont limités à 4 700 places. Le plan initial de 14 200 places de travail aurait, selon la législation en vigueur, nécessité 12 000 places de parkings, ce qui est inconcevable.

4. PROBLÈMES EN SUSPENS

Tout n'est pas réglé pour autant. Le problème aujourd'hui est de définir comment il convient de procéder pour réaliser le plan adopté. Il s'agit notamment de financer:

- les études nécessaires au développement du projet;
- l'équipement des parcelles.

Cet équipement nécessite pour l'ensemble de la zone plusieurs dizaines de millions. Il s'agit là d'un investissement préalable à toute réalisation. Il ne peut être couvert puisqu'il ne dégage aucune rentabilité.

Pour contourner cette difficulté, il a fallu imaginer une forme originale de financement. Il est proposé aux propriétaires de constituer une parcelle commune, d'élaborer les plans particuliers et d'obtenir les autorisations nécessaires, de l'équiper puis de la commercialiser avant toutes les autres. L'argent retiré de cette opération devrait servir à payer l'équipement de l'ensemble du périmètre (infrastructure de base), la création du parc et les surcoûts générés par les contrats signés avec la commune. En vendant les terrains au prix modéré de 1 000 francs le m², il serait ainsi possible d'équiper le reste des terrains et de les proposer à d'éventuels investisseurs.

La Ville d'Opfikon soutient cette démarche. Elle laisse maintenant le soin aux propriétaires de décider s'ils souhaitent travailler à partir du plan conventionnel ou s'ils préfèrent adopter ce plan de financement particulier pour le développement de la zone.

L'adoption de ce plan de financement présenterait un très grand avantage. En réalisant une parcelle commune, les privés disposeraient d'un terrain «véritablement prêt à l'emploi» qu'ils pourraient proposer dès qu'un investisseur en quête de localisation se manifesterait, sans aucun problème de délais, ni risque de procédures interminables. L'Oberhausserriet acquerrait ainsi un avantage comparatif indéniable par rapport à d'autres zones dans lesquelles la planification préparatoire, pourtant indispensable à toute mise en valeur, n'est pas aussi avancée. A long terme, le site est tellement bien placé, en Suisse et au milieu de l'Eu-

rope, qu'il attirera forcément des investisseurs à la recherche de grandes surfaces bien situées, d'autant que de telles surfaces n'existent plus au cœur des villes.

5. PRINCIPES À RESPECTER DANS LE CADRE DU PPP

Cet exemple de PPP (partenariat public-privé) au niveau de l'élaboration et de la planification d'un projet montre qu'il est possible d'aller de l'avant, si on prend la peine de coordonner les intérêts des différentes parties en présence. Même s'il n'existe pas de «formule magique» garantissant le succès d'un PPP, on peut néanmoins dégager, sur la base de cette expérience, quelques principes de base qu'il vaut mieux respecter si l'on veut avancer dans ce type de projets dépendant de multiples partenaires:

- *Voir «grand» pour pouvoir réaliser «petit».* Pour avoir quelque chance d'être réaliser, un plan doit être raisonnable. Mais pour plaire, il doit toujours comporter à l'origine une grande réalisation. Si le plan initial est trop modeste, il devient très rapidement banal. Il finit par être négligé. Sans une idée fascinante au départ (monorail, lac), on a peu de chance de faire aboutir un partenariat public-privé. Cependant, l'idée de base doit non seulement être porteuse mais elle doit aussi pouvoir être adaptée aux circonstances, quitte à ce qu'elle soit «revue à la baisse».
- *S'appuyer sur les opposants, au besoin s'en créer.* Une lutte commune contre des opposants permet de regrouper les énergies et de hiérarchiser les priorités.
- *Donner toutes les information non confidentielles aux opposants.* Il vaut mieux traiter avec des opposants qui connaissent bien le projet plutôt qu'avec des ignorants.
- *Savoir que les interlocuteurs avec lesquels on travaille ne sont pas éternels.* Un projet de PPP prend du temps. Par conséquent, les interlocuteurs du projet risquent de changer: on discute avec l'un, puis il est promu ou débauché par la concurrence. Il faut en tenir compte dans la manière de négocier. Cela vaut tant pour le secteur privé que pour le secteur public. Ainsi à Opfikon, le promoteur de l'initiative contre la mise en valeur d'Oberhauserriet est aujourd'hui le municipal en charge de l'aménagement du territoire, donc du projet. Les bonnes relations entretenues alors qu'il était un opposant profitent aujourd'hui au projet.
- *Procéder par étapes et de manière itérative.* Un PPP se prépare et se construit petit à petit. Il commence nécessairement par l'harmonisation préalable des intérêts des uns et des autres, en

vue de déboucher sur des prescriptions, des contrats et enfin des réalisations. C'est pour parvenir à une telle harmonisation que les *Gebietsrahmenpläne* (sorte de plans directeurs) sont importants. Ils n'ont pas de valeur légale mais permettent aux partenaires publics et privés de clarifier, préalablement aux procédures traditionnelles, les conditions-cadres qui gouverneront le projet qui les occupe. Ces documents condensent les accords obtenus entre le secteur privé et le secteur public et constituent une sorte de contrat ou de convention informelle indiquant le chemin qui va être suivi. Par exemple, dans un projet à Dubendorf, des partenaires publics et privés ont ainsi élaboré une première esquisse des règles de construction qu'ils souhaitaient retenir pour leur projet (densité notamment). Sur cette base, le Conseil de la Ville leur a accordé un soutien de principe.

En travaillant de cette manière, sur une base réellement partenariale, on crée peu à peu une compréhension mutuelle entre les partenaires concernés. Les partenaires privés peuvent s'engager et financer les travaux préparatoires. L'engagement du secteur public facilite le traitement du dossier tant au niveau des exigences techniques que procédurales. Il devient alors vraiment un interlocuteur avec lequel on peut parler.

VERS UNE CONCEPTION PLUS DYNAMIQUE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE: LE PROJET «PDE»

Rudolf BURKHALTER

1. ORIGINE DU PROJET «PDE»

En décembre 1989, le Conseil exécutif du canton de Berne a décidé de constituer un groupe de travail chargé d'élaborer un plan sectoriel des PDE (pôles de développement économique) pour le canton. Pour mieux comprendre cette décision, il est utile de retracer les grandes lignes du développement de l'aménagement dans le canton de Berne.

1.1 Ressources limitées

A la fin des années soixante et au début des années septante, l'aménagement au niveau local, régional et cantonal a connu un engouement sans précédent. A cette période, les fameux pronostics de développement du professeur Kneschaurek de St. Gall projetaient une Suisse de dix millions d'habitants. C'était dans cette optique qu'une

grande partie des communes du canton de Berne, et en particulier les plus importantes, élaborèrent leurs premiers plans de zones. Ils prévoyaient une capacité presque sans bornes. Les projets de route et d'équipement public étaient conçus avec le même état d'esprit.

1.2 Conflits entre l'aménagement du territoire et la promotion économique

La récession au milieu des années septante a mis brusquement fin à cette euphorie et la crise pétrolière nous a démontré que les ressources étaient limitées. La croissance ne pouvait pas continuer éternellement. L'aménagement a été réadapté: l'orientation vers l'extérieur et le futur a été abandonnée au profit d'une orientation vers l'intérieur. La notion de croissance qualitative faisait son apparition. Des paysages furent protégés, ainsi que des sites, des bâtiments historiques, des forêts ou des marais. Des standards minimaux furent exigés pour la grandeur des chambres d'enfants, la qualité de la construction, l'isolation, la protection contre le bruit, par exemple. Tous ces développements de l'aménagement vers l'amélioration de la qualité ont été perfectionnés pendant les années quatre-vingts. Les aménagistes se concentraient, en général, sur les problèmes de l'habitat, de la protection du paysage et de l'environnement. En revanche, très peu de personnes s'intéressaient alors aux zones industrielles, au développement du tertiaire, aux grandes concentrations de bureaux, à la répercussion des changements dans les districts industriels sur l'organisation du territoire et aux exigences qui en résultaient pour l'aménagement.

Les conflits entre aménagement et promotion économique devinrent encore plus aigus, lorsque le canton de Berne décida au milieu des années quatre-vingts de lancer une grande opération pour la sauvegarde des surfaces agricoles. Les meilleures zones agricoles coïncidant souvent avec les zones industrielles, l'incompatibilité était manifeste.

C'est sur cet arrière-fond de conflit entre l'aménagement et la promotion économique – un conflit sans issue ni gagnant – qu'il faut comprendre le développement du projet PDE dans le canton de Berne.

1.3 Regain d'intérêt pour les transports publics

A cela est venu se greffer un troisième élément: l'intérêt, qui se manifeste dès le milieu des années quatre-vingts, pour le projet Rail 2000 des CFF, pour le RER zurichois et, d'une manière générale, pour le développement de l'ensemble des transports publics. Le Grand Conseil du canton de Berne a décidé de développer son propre mini-RER pour

l'agglomération de la ville de Berne. Ce projet consiste essentiellement à relier, au sein d'un même réseau, quatre lignes de chemin de fer à l'ouest et au sud de la ville avec quatre lignes en direction du nord et de l'est. Le RER bernois doit être capable d'absorber une plus grande partie du trafic pendulaire. Il doit permettre aussi de décongestionner le système routier. La première ligne de ce RER est en service, la deuxième va suivre prochainement, mais la situation financière précaire du canton met actuellement des limites sérieuses à ce projet.

Parallèlement, le Grand Conseil a exigé du gouvernement qu'il rédige un rapport sur les possibilités d'adapter le développement de l'urbanisation en fonction de la localisation des lignes du RER, de manière à inciter les gens à utiliser les transports publics. Dans ce rapport, le gouvernement constatait que le meilleur moyen de réaliser ce but était de concentrer les places de travail, notamment du secteur tertiaire, dans les nœuds du futur système RER. Il a donc promis d'accompagner l'instauration des lignes RER d'une politique d'aménagement, qui permettrait le développement de l'habitat à proximité des stations RER et la localisation des places de travail aux nœuds du transport public. Ce qui semblait être, à première vue, une politique logique, simple et facile à exécuter s'est avéré être, dans la pratique, une entreprise difficile à mettre en œuvre.

1.4 Passage à une activité cantonale de promotion

Au début des années quatre-vingt-dix, il a fallu admettre que la croissance qualitative ne suffisait plus, pas plus que l'orientation vers l'intérieur, zone par zone, village par village. Un canton qui souffre de plus en plus de grands problèmes économiques a besoin de visions de développement. Il doit concentrer ses efforts et il ne peut plus se permettre de pratiquer des politiques sectorielles contradictoires.

Dans le domaine du développement industriel, le canton de Berne commençait à sentir la concurrence des cantons voisins de Fribourg, du Jura et de Soleure, notamment, mais aussi de l'Alsace et de la région de Baden-Baden, qui offraient des conditions de plus en plus favorables et attractives pour les industriels. Il fallait donc des visions et des stratégies de développement qui soient en accord avec les exigences de la protection de l'environnement, d'une part, et qui permettent de promouvoir l'attractivité économique du canton, d'autre part.

Aujourd'hui, nous vivons une époque où une orientation vers l'extérieur s'impose de nouveau. Il faut se demander continuellement si les structures économiques et l'organisation du territoire, les infrastructures de communication et l'attractivité des villes, des agglomérations ou des

stations touristiques du canton sont encore compétitives aux niveaux suisse et européen.

Pour aborder ces questions, il s'est tout d'abord agi d'instaurer une collaboration entre des offices qui se sont combattus pendant une décennie et de coordonner les décisions stratégiques de ces offices. Le mandat du gouvernement de 1989 était très clair à cet égard: il exigeait la constitution d'un groupe de travail devant réunir les représentants de l'office de l'aménagement, du département de l'économie publique, de la direction des transports et de celle des finances, du délégué au développement économique ainsi que des associations patronales et des syndicats.

Mais le conseil exécutif demandait encore davantage. Il voulait élaborer un plan sectoriel pour les PDE qui précisait les secteurs de planification, les critères d'appréciation, les conditions-cadres des options de développement, une liste des personnes et des organisations concernées, les mesures d'accompagnement possibles, les instruments de planification prévus, un plan d'action et un plan financier. Le plan sectoriel devait fournir une base pour les négociations avec les communes, les régions et les propriétaires fonciers concernés (tout particulièrement les chemins de fer), ainsi qu'avec des investisseurs potentiels. Le gouvernement exigeait aussi que, parallèlement à l'élaboration du plan sectoriel, un projet pilote aboutisse à la définition et à la réalisation d'un premier pôle de développement dans la région de Berne.

Le groupe de travail n'avait donc pas les tâches habituelles propres aux commissions interdépartementales qui, en général, se constituent avec enthousiasme et s'endorment au cours des années. Le gouvernement a exigé que les premiers pôles de développement soient disponibles vers 1997 et cela surtout dans la région bernoise, où les problèmes sont les plus aigus. C'est la première fois que le canton de Berne a délaissé aussi clairement une planification passive et restrictive pour une gestion active et valorisante du développement du territoire.

Passons maintenant des grandes décisions et des belles déclarations d'intention aux premiers résultats. Après presque trois ans d'activité au sein du groupe PDE, quelles sont les expériences qui ont été faites?

2. PREMIÈRES EXPÉRIENCES AVEC LE PROJET «PDE»

Il a fallu tout d'abord trouver des sites qui correspondaient aux exigences du mandat gouvernemental.

Tous les membres du groupe furent étonnés de constater, après les premiers travaux, qu'il y avait un grand nombre de sites qui se prê-

taient à cette opération et cela à un moment où la pression des milieux économiques et notamment immobiliers était encore très forte, et la disponibilité des terrains réduite.

En approfondissant un peu plus les travaux, il apparut que la grande majorité des terrains, qui convenaient au développement, faisaient l'objet de travaux de planification depuis des années. Le cas le plus typique relevait d'un véritable cercle vicieux: la planification des routes bloquait des décisions d'aménagement, lesquelles empêchaient l'élaboration de projets de bâtiments qui, à leur tour, interdisait toute réalisation, y compris la planification des routes... Dans tous les cas, les décisions nécessaires à l'avancement du dossier relevaient de la compétence d'institutions et d'offices très différents. Parfois même, des offices, à l'intérieur de l'administration cantonale, défendaient des intérêts contradictoires. Cela était incompréhensible pour les communes concernées. De plus, les CFF étaient souvent impliqués. Or, ceux qui ont déjà travaillé avec eux savent combien il est difficile d'obtenir des engagements et des décisions claires de la part de ce «dragon» aux multiples visages.

Tandis que l'aménagement traditionnel se contentait de définir les zones, les plans partiels ou les règlements de construction, il s'est avéré nécessaire de passer à une promotion plus active, pour accélérer la prise de décisions qui s'imposait et pour dépasser les impasses qui bloquaient le développement de beaucoup de terrains.

2.1 Vérification de l'existence d'une concurrence entre les communes

La première prise de contact avec les communes concernées a constitué une phase décisive. Les communes étaient habituées à un canton-patron. Elles attendaient qu'il décrète la création de PDE. Mais la démarche retenue fut bien différente. Dès le début, les experts insistèrent, auprès des communes et des autres agents et offices concernés, qu'ils n'étaient là que pour encourager les activités de coordination et pour apporter un soutien dans les questions de planification ou de promotion des sites. Ils précisèrent aussi qu'ils n'interviendraient pas sans l'autorisation expresse, voire sans la demande, des communes concernées.

En général, les communes bernoises ne sont pas très intéressées à la création de zones d'activités. Celles-ci ne rapportent pas de grands revenus fiscaux. Chaque commune préfère laisser à ses voisins le soin d'implanter une zone d'activités. Elle préfère offrir des zones d'habitat pour attirer les cadres et les chefs d'entreprises ou de bureaux.

A cause de cela, il a fallu s'assurer de l'existence d'une certaine concurrence entre les communes pour la promotion de sites d'implantation prometteurs. Heureusement, le premier tour d'horizon montra que le canton de Berne possédait plus de sites susceptibles d'être développés par les communes que l'économie bernoise ne pouvait en occuper. Il a donc été possible de faire des choix et de soutenir surtout les communes qui étaient les plus motivées à appuyer les objectifs du canton. Dans cette phase, le rôle du canton a souvent consisté à lancer un projet et à améliorer les processus de coordination en cours, en utilisant son influence pour essayer de débloquer des situations qui paraissaient sans issues depuis longtemps. Le canton offrait tout simplement ses bons services en participant au financement des études préliminaires et en préparant les décisions à prendre au niveau communal.

Pendant presque une année, les représentants du canton, c'est-à-dire le représentant du gouvernement ou un premier secrétaire d'une des directions concernées, ont voyagé dans les communes les plus importantes pour expliquer le projet PDE et convaincre les responsables communaux de se joindre aux efforts du gouvernement.

Après quinze mois de travail, le gouvernement a pu tirer le premier bilan de ses activités: il y a plus d'une trentaine de sites, susceptibles d'être développés, où les communes sont prêtes à collaborer. Les responsables communaux (en général les présidents communaux), qui participaient à la conférence de presse du gouvernement, ont utilisé ce forum pour faire connaître et promouvoir leurs zones d'activités. C'est ainsi que, par exemple, les représentants de la ville de Berne ont constaté qu'il y avait un grand nombre de communes prêtes à accueillir des offices de la Confédération, tout en sachant que celle-ci ne paie pas d'impôts. Un premier but était donc acquis: la compétition entre les communes pour le développement de pôles de croissance économique est une réalité. Il n'est donc pas nécessaire que le canton décrète le développement de zones d'activités stratégiques. Mais, il peut offrir son soutien aux communes qui sont réellement convaincues et motivées.

2.2 Formation de managers de projets complexes

Après cette première tentative de faire démarrer le projet, les problèmes sont devenus plus concrets: comment maintenir une pression sur les communes pour que l'opération continue? Comment surveiller le progrès des projets particuliers dans les communes?

En raison des pressions politiques, il a fallu chercher des pôles de développement dans chaque région du canton. Mais le canton n'a pas les moyens de promouvoir tous ces sites. On doit alors faire un choix. Et

les critères de ce choix ont été définis par le groupe de travail PDE de la manière suivante:

Il faut concentrer les efforts

- sur les endroits stratégiques;
- sur les communes où l'engagement est réel.

Mais le nombre de sites qui peuvent être développés dépend essentiellement du personnel à disposition. Même si des moyens illimités étaient disponibles et si les communes débordaient toutes d'enthousiasme pour le projet PDE, la restriction la plus sérieuse résiderait dans le fait qu'il y a très peu de personnes à disposition, capables de faire démarrer et de guider un projet de cette envergure. D'après notre expérience, une personne bien formée dans le domaine du management de projets complexes ne peut gérer que cinq ou six projets locaux. L'office de l'aménagement du territoire ayant seulement deux personnes à disposition, le calcul est vite fait. Pour augmenter l'impact et les possibilités de l'opération, il a fallu alors former et motiver d'autres collaborateurs de l'office de l'aménagement. Ceci s'est avéré assez difficile: qui a l'habitude, depuis des années, de surveiller des planifications traditionnelles a de grandes difficultés à adopter, du jour au lendemain, un rôle plus actif. Dans les cours de formation qui ont été organisés, les collaborateurs ont clairement exprimé les limites imposées par leur travail quotidien mais aussi leur peur de s'exposer.

Ce dernier élément psychologique est très important. Le collaborateur qui veut faire la promotion d'un site doit être personnellement convaincu par le projet PDE. Il doit avoir une expérience professionnelle approfondie et il doit avoir un certain plaisir à faire bouger les choses. Il est très dangereux de commencer un projet sans avoir à disposition les moyens financiers nécessaires et le personnel répondant aux exigences d'une opération souvent complexe.

Aujourd'hui, une bonne douzaine de projets sont en marche. Et de nouveaux sont en train de démarrer.

Le premier objectif consiste toujours à mettre sur pied un plan directeur pour chaque site local. L'exemple d'une planification concrète, en cours pour la gare de Berne, permettra d'expliquer pourquoi l'élaboration d'un plan directeur est si importante.

3. EXEMPLE DE «PDE»: LA GARE DE BERNE

Le projet le plus important – c'est le projet pilote de toute l'opération PDE – est le *Masterplan* (plan directeur) de la gare de Berne que j'ai

l'honneur d'élaborer sous la direction de A. Wirth, délégué de la ville de Berne pour ce projet.

3.1 Organisation et cahier des charges

Tout projet commence avec une bonne organisation et un cahier des charges précis.

En ce qui concerne l'organisation, nous sommes devenus assez stricts, suite à de mauvaises expériences. Tous les projets PDE doivent avoir la même structure organisationnelle, c'est-à-dire une direction politique et un organe technique bien séparés. Nous ne voulons pas d'organisation où l'élaboration technique est mêlée aux décisions politiques.

Le cahier des charges est le second élément qu'il faut régler rapidement. A l'intérieur d'un périmètre de planification, les compétences des différents partenaires de l'opération sont réduites. Le cahier des charges définit les compétences et les responsabilités des organes de planification, et les limites à l'autonomie de chacun (y compris la commune). Ceci est très important. Lorsque le cahier des charges n'est pas clairement établi, les risques sont grands de connaître par la suite des conflits de compétences. Le cahier des charge définit les libertés qui demeurent (par exemple, chaque partenaire peut continuer à faire des investissements qui s'amortissent en cinq ans), le fonctionnement des prises de décision, les règlements financiers, les responsabilités pour les mandats. Des règles simples, centralisées et facilement contrôlables sont préférables. Sur cette base, les partenaires d'un aménagement particulier peuvent se mettre d'accord sur un financement, un plan de travail et les délais.

3.2 Etude préliminaire

Pour la gare de Berne nous avons élaboré d'abord une phase préparatoire. Il s'agissait alors de connaître tous les problèmes dans le périmètre de planification, avant d'envisager des solutions. Cette phase a abouti à un rapport qui comprenait tous les problèmes existants dans le périmètre et les options possibles pour un développement futur.

Ce rapport a servi à la discussion publique. La question posée aux partis politiques ou aux organisations de tout genre était simple: voyez-vous la nécessité d'élaborer un *Masterplan*?

La réponse fut nette: le conseil de la ville de Berne a décidé par soixante-quatre voix contre zéro de libérer les crédits nécessaires. Les six autres partenaires ont fait de même et le 1^{er} janvier 1992 nous étions en mesure de commencer nos travaux. Un budget de 2,4 millions de

francs fut mis à notre disposition et nous avons promis que le plan directeur serait publié le 7 mai 1993, lors d'une conférence de presse. Cette promesse fut tenue, évidemment.

3.3 Objectifs du projet

A partir des intérêts des sept partenaires, les buts du *Masterplan* ont été clairement définis:

- il s'agit de créer un PDE sur la gare de Berne offrant un nombre significatif de places de travail;
- les problèmes résultant de l'introduction de Rail 2000 et du RER doivent être résolus et il faut améliorer sensiblement le fonctionnement de tous les moyens de transports publics;
- une solution doit être trouvée pour le trafic automobile afin de créer, par la suite, des espaces nouveaux pour les piétons et afin d'améliorer la qualité urbaine autour de la gare.

Après un an de travail intense avec une équipe de spécialistes, qui comprenait plus de cinquante mandataires, une solution a été dégagée qui semble répondre à tous ces buts.

Il ne s'agit pas ici de l'expliquer, mais plutôt de montrer, dans ce contexte, quel a été le rôle de la planification directrice dans cette opération.

3.4 Importance de la planification directrice

Pour nous, le plan directeur, avec sa portée juridique bien définie dans notre loi cantonale, est l'instrument déterminant pour l'ensemble des travaux.

L'idée directrice qui guide l'élaboration du contenu des plans est de ne jamais porter les efforts sur une seule carte. Les réalisations prévues ont été divisées en une dizaine d'éléments bien séparés. Si un de ces éléments est bloqué, ce n'est pas un désastre. Il en reste toujours neuf autres!

Mais plus on divise un projet pour des raisons pratiques ou par opportunité politique, plus on est obligé d'avoir la garantie que tous les partenaires respecteront la conception globale. Cette conception globale détermine donc le contenu du plan directeur. Ce plan directeur, qui a une valeur contraignante pour les collectivités publiques, définit les éléments clefs du réaménagement prévu (par exemple, les nouveaux bâtiments, le système routier, les espaces libérés) et la suite des opérations (plan de réalisation).

Le plan directeur devient ainsi un contrat entre les partenaires. Il comprend quatre éléments:

- la conception urbaine;
- le plan de trafic (public et privé);
- le plan d'affectation;
- le plan de réalisation.

Ces documents sont divisés en trois catégories d'une portée juridique différenciée:

- *Information préalable*: c'est la catégorie la moins contraignante. Les partenaires se limitent à une information préalable en cas de réalisation ou de changement de projet.
- *Projet à élaborer*: c'est la catégorie la plus importante. Il s'agit de projets sur lesquels les partenaires se sont mis d'accord en principe, mais qui restent à élaborer. La valeur juridique de cette catégorie porte essentiellement sur la définition de la suite des travaux nécessaires et des responsabilités engagées.
- *Projet défini*: c'est une catégorie utilisée pour des projets dont le contenu est clair et accepté par tous les partenaires. La suite des travaux est également définie.

Le plan directeur, tel qu'il est défini dans les lois fédérale et cantonale, est l'instrument idéal pour promouvoir des projets complexes avec beaucoup de partenaires. Le plan directeur, s'il est accepté par tous les partenaires, est le seul instrument de coordination, prévu dans notre législation, apte à gérer des procédures très différentes comme, par exemple, un plan partiel d'affectation de compétence communale et une procédure de droit fédéral relative aux voies des chemins de fer.

Une conception plus dynamique de l'aménagement est donc étroitement liée à l'utilisation de cet instrument de coordination magnifique, que le législateur a mis à notre disposition. De plus, nos législateurs ont eu la générosité de nous laisser une grande liberté dans la conception et l'application de cet instrument tout en définissant clairement sa portée juridique, contraignante pour les collectivités publiques. Il ne reste plus qu'à nous en servir avec imagination et persévérance.

***EXEMPLE DE PPP ENTRE
L'ÉTAT, UNE ENTREPRISE INTÉGRALE ET UNE BANQUE:
LE PROJET DU ZÉNITH À GENÈVE***

Bernard BOURQUIN, François REINHARD et Bernard VERDIER¹

1. INTRODUCTION

Dans la période de réajustements organisationnels que nous vivons au sein de notre société, de nouveaux espaces de transactions entre l'Etat et le secteur privé voient le jour. Ces nouveaux horizons octroient de nouveaux droits, impliquent de nouvelles responsabilités, et nécessitent de nouvelles règles du jeu entre les acteurs des secteurs public et privé. Ensemble, ils doivent développer de nouvelles relations de partenariat afin de tenter d'apporter des solutions originales à des problèmes restés jusqu'ici sans réponse. Parmi ceux-ci, certaines infrastructures semblent présenter un premier espace de transaction prometteur. La

¹ Le texte qui suit a été partiellement remis en forme par Philippe Bellwald, S.A. Conrad Zschokke, Région Genève.

salle polyvalente de spectacles du Zénith à Genève, qui est présenté dans les lignes qui suivent, en fournit sans doute une illustration significative.

2. STRATÉGIE ET POINTS DE VUE DES TROIS PARTENAIRES

2.1 Point de vue de l'Etat

Depuis un certain nombre d'années, l'Etat connaît des difficultés financières croissantes. On constate que ce phénomène touche l'ensemble des collectivités publiques (Confédération, cantons, communes). La diminution des revenus de l'Etat, liée à la mauvaise conjoncture économique et à l'éclatement de ses charges (intérêts de la dette, indemnité chômage, aide aux personnes âgées, par exemple), a contraint les collectivités publiques à faire des économies. Les investissements pour la construction d'ouvrages publics n'y échappent pas. Ils sont en nette régression.

Se rendant bien compte qu'en période de mauvaise conjoncture, l'Etat devrait, au contraire, augmenter ses investissements pour faciliter la relance, il cherche alors d'autres sources de financement, en dehors de la «manne» fiscale.

Le PPP (partenariat public-privé) est certainement l'un des moyens à disposition pour développer de nouvelles infrastructures publiques, permettant par la même occasion de relancer le monde de la construction, actuellement en pleine dérive.

2.2 Point de vue du constructeur, la S.A. Conrad Zschokke

Pionnière de l'«entreprise intégrale» en Suisse, la S.A. Conrad Zschokke veut se démarquer de ses concurrents en offrant une valeur ajoutée plus élevée aux projets qu'elle développe. Pour ce faire, elle évolue en direction d'une combinaison de prestations de travaux et de prestations de services de qualité, afin de réaliser des ouvrages clé en main dans les délais impartis et avec garantie de coût.

Par son approche du marché, en tant qu'«entreprise intégrale», la S.A. Conrad Zschokke aborde les projets très à l'amont de leur réalisation, lorsque les options retenues influencent encore considérablement le projet. Dans le cas du PPP, cette approche prend toute sa valeur. Elle permet de trouver des solutions originales, spécifiques et appropriées à chaque projet. Ces solutions ne peuvent aboutir que si les acteurs entretiennent des relations de confiance mutuelle et que s'ils sont fiables, ce qui est sans aucun doute le cas de la S.A. Conrad Zschokke, dont la

compétence en pilotage de projets dès le début de la planification, la santé et la solidité financières en font un partenaire recherché et apprécié. Sa filiale GEPA (Général Parking), spécialisée dans la réalisation de parkings clé en main, en est un exemple depuis plus de 20 ans.

2.3 Point de vue du bailleur de fonds, la SBS

Le PPP n'est pas un concept nouveau: les banquiers ont toujours financé les gouvernements et, inversement, les gouvernements ont souvent offert aux banques des possibilités de placement. Cependant, ce partenariat s'est toujours situé dans un cadre global: les banquiers en effet prenaient un risque sur l'Etat et non sur les investissements que l'Etat entendait promouvoir avec des fonds empruntés.

Le PPP dont on parle aujourd'hui est plus ciblé dans la mesure où l'entité publique et la(les) société(s) privée(s) accepte(nt) de partager les risques de toute nature sur un investissement spécifique.

Comme il n'est pas dans la vocation de l'Etat, du moins en économie de marché, d'intervenir dans les domaines industriels et commerciaux, c'est essentiellement dans le domaine du développement des infrastructures que ce partenariat va s'enraciner. Pour certaines écoles de pensée, cette intrusion du privé dans un domaine jusqu'alors contrôlé exclusivement par l'Etat pose un important problème de philosophie politique. En s'associant au privé, l'Etat n'abandonne-t-il pas une partie de sa souveraineté? A cela on peut répondre deux choses:

- la décision de développer ou non ce type d'infrastructure continue à appartenir à l'Etat;
- seul un certain type d'infrastructure, dont le caractère de bien public est très dilué, peut faire l'objet d'un partenariat.

Ce dernier point mérite quelques explications. Traditionnellement, pour identifier les biens (investissements) qui peuvent faire l'objet d'un financement public, on distingue les biens divisibles des biens indivisibles. Les biens indivisibles sont ceux du bénéfice desquels personne ne peut être exclu. Ainsi en est-il de la justice ou de la défense. Aucun citoyen ne pouvant être exclu du bénéfice de tels biens, personne non plus ne paiera pour les utiliser. Ainsi donc la production de tels biens ne pourra être financée que par l'impôt. On peut étendre ce concept aux infrastructures en considérant que personne ne peut être exclu de l'accès à l'éducation, aux soins hospitaliers, au réseau routier, par exemple.

Cette extension du concept devient cependant beaucoup plus difficile lorsque l'infrastructure considérée ne bénéficie qu'à un groupe bien ciblé de citoyens. Ainsi en est-il du tunnel sous la Manche par exemple, ou de Swissmetro si le projet voit le jour. On peut alors s'inter-

roger sur l'opportunité, si ce n'est la légitimité, d'un financement exclusivement public de tels investissements. Laisser le financement partiel ou total de telles infrastructures au secteur privé ne devrait écorner en rien, dans une économie de marché, la souveraineté de l'Etat.

C'est donc exclusivement dans le cadre de ce type d'investissement qu'un PPP pourra se développer, et cela d'autant plus que les usagers de tels services d'infrastructure seront solvables et donc capables de payer un prix qui permettra d'assumer les investissements.

Le développement du PPP n'aurait cependant pu se concrétiser sans le développement parallèle d'une technique financière spécifique: le financement de projet. Sans entrer dans les détails de cette technique, il suffit de dire que la caractéristique essentielle de ce financement est que les garanties sur lesquelles il repose sont apportées par le *cash-flow* qu'il génère. Au même titre que le capital-risque, le financement de projet est donc un pari sur l'avenir. Il ne peut en effet en être autrement car, par essence, un projet tel que le Zénith ne peut avoir d'«histoire financière» sur laquelle baser un jugement de crédit. Il n'a qu'un futur.

Pour limiter au maximum les risques liés à un tel pari, le bailleur de fonds privé s'entoure donc de nombreuses précautions et va s'efforcer, autant que faire se peut, de ventiler les risques sur les participants au projet qui sont les plus aptes à les assumer. Ainsi, le risque de construction (dépassement de coûts) sera-t-il reporté sur le constructeur en lui demandant de s'engager sur les coûts, les délais et la qualité technique de l'ouvrage, le risque administratif sur l'Etat en lui demandant de s'engager sur la bonne fin des procédures d'autorisation de construction, d'exploitation, etc., le risque géologique sur les compagnies d'assurance, le risque d'exploitation sur l'exploitant de l'ouvrage en lui demandant d'adhérer à des critères de qualité, de rendement et de solvabilité financière et ainsi de suite pour chaque risque identifié. Bien entendu, il restera toujours des risques résiduels que le bailleur de fonds privé devra assumer en dernier ressort.

3. HISTOIRE ET NATURE DU PROJET

3.1 Genèse de la proposition jusqu'à fin 1992

Dès 1984, des représentants d'une société organisatrice de concerts en Suisse romande ont lancé publiquement l'idée de construire une salle polyvalente de type «Zénith» à Genève. A cette époque, aucune salle n'était équipée tant quantitativement que qualitativement pour accueillir, à Genève, des spectacles de variétés d'une certaine impor-

tance, à telle enseigne que ceux-ci étaient organisés, pour l'essentiel, en dehors du canton de Genève, en Suisse romande, et dans des infrastructures inadaptées (salles de congrès, patinoires, notamment).

Le problème le plus complexe consistait à trouver un terrain sur le territoire du canton de Genève. Pour assurer la viabilité du projet, il était nécessaire que l'Etat mette à disposition un terrain en droit de superficie.

En 1986, une S.A. pour la promotion, la construction et l'exploitation d'une salle polyvalente (sports et spectacles) est créée, sous la raison sociale Pro-Zénith SA. En 1987, la presse genevoise annonce le projet de créer une salle polyvalente de 8 000 places à Genève. La même année, un comité de soutien au projet se constitue. Il est composé de nombreuses personnalités locales et étrangères.

Parallèlement, les autorités cantonales (Départements des travaux publics et de l'intérieur et de l'agriculture) sont contactées en vue de rechercher le site adéquat. Plusieurs lieux sont envisagés, sans succès. En été 1991, le Département des travaux publics mandate un bureau d'architectes pour faire une étude de faisabilité d'une salle polyvalente de spectacles sur un terrain, propriété de l'Etat de Genève, situé à proximité de l'aéroport de Genève-Cointrin et de Palexpo (Palais des expositions).

En automne 1991, le Grand Conseil genevois est saisi d'une demande de crédit pour l'étude de la construction d'une nouvelle halle pour Palexpo, d'un parking souterrain et d'une salle de spectacles. L'emplacement choisi est idéal, puisqu'il se situe à proximité immédiate de l'aéroport, de l'autoroute et de la gare CFF, dans une zone dépourvue d'habitations. Il permet la réalisation:

- d'une halle d'exposition, dite «halle 7», pour répondre aux besoins de Palexpo – notamment pour lui permettre d'accueillir Telecom 1995;
- une salle polyvalente de spectacles d'une capacité de 6 000 places accolée à la halle – mais séparée par une cloison amovible permettant d'exploiter les deux bâtiments, soit indépendamment l'un de l'autre, soit en bénéficiant de la profondeur de la halle;
- d'un parking souterrain de plusieurs niveaux (environ 600 places).

Le 23 janvier 1992, le Grand Conseil genevois libère un crédit de Fr. 3.85 mio. pour l'étude de ces trois ouvrages.

Lors des discussions devant les Commissions parlementaires, l'idée de trouver des professionnels pour exploiter la salle polyvalente de spectacles et des investisseurs privés pour la réaliser est évoquée à plusieurs reprises. En effet, l'Etat de Genève ne peut pas assumer seul le financement total d'un tel ouvrage et il n'est pas intéressé à exploiter lui-même une salle de spectacles.

La Commune du Grand-Saconnex accueille favorablement le projet, malgré les nuisances supplémentaires que cela risque d'engendrer. Elle demande toutefois de tout mettre en œuvre pour la construction d'un parking d'environ 1 000 à 1 500 places.

Le 12 mars 1992, le Grand Conseil libère les crédits nécessaires à la construction et à l'équipement d'une nouvelle halle de Palexpo. Il est à relever que la majorité du Conseil d'Etat s'oppose à la réalisation conjointe de la salle polyvalente de spectacles et refuse la demande du Département des travaux publics de présenter la participation de Fr. 10 mio. au Grand Conseil, montant qui représenterait la part de l'Etat au projet du «Zénith».²

Face au refus du Conseil d'Etat de présenter ce projet au Grand Conseil, le monde politique genevois réagit rapidement et s'organise.

Tout d'abord, une motion, signée par de nombreux députés, est adressée au Grand Conseil en septembre 1992. Elle invite le Conseil d'Etat à soumettre au Grand Conseil un projet de loi portant sur la réalisation de la salle polyvalente de spectacles. Un autre groupe de députés demande, sous la forme d'une autre motion, de rechercher un autre site plus approprié, notamment dans la région lémanique, et d'étudier d'autres possibilités de financement – soit par une société d'économie mixte, soit par des fonds privés – qui n'entraîneraient aucune charge pour les finances cantonales.

Puis, une pétition, munie de plusieurs centaines de signatures, est adressée au Grand Conseil, en octobre 1992. Elle lui demande de tout entreprendre pour faire aboutir le projet de salle polyvalente de spectacles et de libérer les fonds nécessaires à cet effet.

Lors du débat final devant le Parlement, le Chef du Département des travaux publics explique les diverses modalités pour la construction, le financement et l'exploitation de cette salle de spectacles. Une structure identique à celle retenue pour Palexpo est proposée, à savoir une Fondation immobilière mixte, propriétaire du bâtiment, qui serait mise au bénéfice d'un droit de superficie, d'une part, et une société privée chargée de l'exploitation de la salle, formée de professionnels du spectacle et du sport, d'autre part. Ainsi, Etat et secteur privé collaboreraient pour mettre à disposition des jeunes et des moins jeunes la salle dont ils rêvent depuis longtemps. La majorité s'accorde à trouver le lieu idéal, vu la proximité des transports en commun par air, rail et route et l'absence de voisinage.

Lors de la discussion finale, les députés apprennent que la société

² Il est assez cocasse de noter que les partis de droite, majoritaires au Conseil d'Etat, s'opposent à cette salle de spectacles tout en prônant le moins d'Etat et le recours à l'industrie privée.

qui exploite Palexpo, Orgexpo, est opposée à la réalisation de la salle de spectacles. Elle craint les difficultés, en termes d'accès, de période de montage des expositions, de concurrence ou de nuisances, que pourrait entraîner la cohabitation de deux équipements différents sur un même site. De plus, la société de l'aéroport de Cointrin est inquiète de la présence d'une telle activité à proximité immédiate de ses installations (risques de déprédations provoquées par la jeunesse venant aux concerts, disparition d'un terrain de réserve pour une éventuelle extension des bâtiments aéroportuaires).

Il est aussi à relever qu'il n'existe aucun autre lieu où construire une salle de ce genre. Il est impossible de l'envisager en zone industrielle, ni en zone agricole. En tout autre endroit, il faudrait créer des parkings et assurer une desserte par les transports en commun qui impliqueraient d'importants investissements.

Fort de ce qui précède, la majorité du Grand Conseil présente un amendement consistant à rajouter un montant de Fr. 10 mio. au crédit de construction demandé par le Conseil d'Etat pour la halle d'exposition, afin d'y inclure la construction de la salle polyvalente de spectacles. Cette somme permet de couvrir une partie des frais de construction et d'équipement de la salle polyvalente de spectacles. Il est admis que le solde est à la charge de partenaires publics ou privés.

Le 2 octobre 1992, le Grand Conseil libère le crédit demandé. Il pose toutefois deux conditions. Le crédit sera débloqué lorsque le solde aura été trouvé auprès des différents partenaires, et lorsque le Parlement aura reçu l'assurance que le budget d'exploitation sera équilibré, sans que l'Etat n'intervienne.

Le 18 décembre 1992, une offre concrète de partenariat est adressée au Conseil d'Etat par la S.A. Conrad Zschokke, Daniel Perroud Organisation, M. Michael Drieberg et la SBS (Société de Banque Suisse).

3.2 Présentation du périmètre de Palexpo

L'extension de Palexpo comprend:

- une nouvelle halle d'exposition, dite «halle 7»;
- une passerelle de liaison couverte, reliant la nouvelle «halle 7» aux cinq halles existantes de Palexpo;
- un parking souterrain.

Ces ouvrages sont situés à proximité immédiate de:

- l'aéroport international de Genève-Cointrin;
- la gare CFF de Cointrin;
- l'autoroute (RN 1A).

Sur le même site, seront réalisés:

- un musée international de l'automobile;
- une salle polyvalente de spectacles, dite le Zénith.

Halle 7

Maître de l'ouvrage:	Département des travaux publics, direction des bâtiments.
Dimensions et construction:	Surface d'exposition d'environ 16 000 m ² de plancher; hauteur libre d'environ 12 m; volume SIA d'environ 260 000 m ³ ; façades et vitrages en acier et aluminium; toiture en bois avec 21 fermes en lamellé-collé.
Coût estimatif:	Fr. 42.5 mio. environ, équipements y compris.
Financement:	Etat de Genève et Fondation de Palexpo.
Durée des travaux:	De février 1993 au printemps 1995.

Passerelle couverte

Maître de l'ouvrage:	Département des travaux publics, direction des bâtiments.
Dimensions et construction:	Longueur de 100 m environ; largeur de 6 m; structure portante en acier; façades et toiture en verre et aluminium.
Coût estimatif:	Fr. 5 mio.
Financement:	Etat de Genève.
Durée des travaux:	De mars 1994 au printemps 1995.

Parking

Maître de l'ouvrage:	Fondation pour la construction et l'exploitation de parcs de stationnement, dite Fondation des parkings.
Dimensions et construction:	Construction en sous-sol sur 3 niveaux sous la partie sud-ouest de la «halle 7» et sous la salle polyvalente de spectacles; capacité d'environ 1 000 places.
Coût estimatif:	Fr. 13 mio. environ.
Financement:	Etat de Genève et Fondation des parkings.
Durée des travaux:	De novembre 1992 à mars 1994.

Salle polyvalente de spectacles, dite le Zénith

Maître de l'ouvrage:	Fondation mixte pour la création d'une salle polyvalente de spectacles.
Dimensions et construction:	Capacité maximale d'environ 10 000 personnes; volume SIA d'environ 100 000 m ³ .
Coût estimatif:	Fr. 22.7 mio., y compris part d'équipement.
Financement:	Etat de Genève, Ville de Genève, SBS.
Durée des travaux:	De février 1994 à août 1995.

Musée international de l'Automobile

Maître de l'ouvrage:	Fondation du Musée international de l'automobile.
Dimensions et construction:	Construction sur 2 niveaux sous la partie nord-est de la «halle 7»; surface d'exposition d'environ 14 000 m ² ; volume SIA d'environ 75 000 m ³ .
Coût estimatif:	Fr. 17.8 mio. environ.
Financement:	Fonds privés.
Durée des travaux:	De février 1994 au printemps 1995.

3.3 Développement du projet de la salle de spectacles

Généralités

L'offre conjointe de la S.A. Conrad Zschokke, de Daniel Perroud Organisation, de M. Michael Drieberg et de la SBS a été retenue, en raison de la qualité de chaque partenaire. Le pilote est une grande entreprise de la construction, financièrement solide, qui propose de réaliser le projet en entreprise générale. La banque est en mesure d'assurer le financement du solde du coût de construction de la salle. Quand aux deux autres partenaires, ils sont connus pour leurs compétences d'organisateur, l'un pour les spectacles musicaux et l'autre pour les manifestations sportives. Tous deux apportent en outre leurs connaissances en matière de gestion de salle.

Le Conseil d'Etat est d'accord de concéder un droit de superficie gratuit à une Fondation mixte de droit privé, pour une durée de 80 ans. Cette Fondation sera composée de représentants de l'Etat et de la Ville de Genève – cette dernière a accepté d'allouer un crédit d'investissement de Fr. 3 mio. pour le projet – et de représentants des partenaires privés.

La Fondation mixte sera liée à une S.A. d'exploitation et de gérance, constituée des partenaires privés, et à laquelle les pouvoirs publics ne participeront pas, si ce n'est comme observateurs, au niveau du Conseil d'administration.

Le coût total de construction, y compris les frais d'accompagnement (coûts annexes, frais financiers) est de Fr. 22.7 mio. Ce montant est financé comme suit:

Participation de l'Etat de Genève:	Fr. 10.0 mio.
Participation de la Ville de Genève:	Fr. 3.0 mio.
Prêt de la SBS:	Fr. 9.0 mio.
Bonus à l'investissement de la Confédération:	Fr. 0.7 mio.
TOTAL:	Fr. 22.7 mio.

En ce qui concerne la couverture du déficit éventuel de la Société d'exploitation et de gérance de la salle, la SBS assure un fonds de roulement de Fr. 1 mio., avec en contrepartie un cautionnement non-solidaire couvert de ses débiteurs.

Les charges d'exploitation tiennent compte des intérêts dus en contrepartie du prêt de Fr. 9 mio. de la SBS et d'un amortissement de 1,5 %. Ainsi, les garanties financières exigées par le Grand Conseil, dans sa décision du 2 octobre 1992, peuvent être satisfaites, à condition que:

- la S.A. Conrad Zschokke garantisse un prix de construction plafond de Fr. 20.4 mio. clé en main, permettant ainsi un coût total de réalisation de Fr. 22.7 mio. au maximum;
- les conditions de financement soient ratifiées par le siège de la SBS.

Fort de ce qui précède, le Grand Conseil, en date du 25 juin 1993, a voté une résolution, considérant que les conditions fixées par le Grand Conseil étaient réunies et que, par conséquent, les Fr. 10 mio. sollicités pouvaient être libérés. Ceci a mis un terme au débat politique lié à cette affaire.

Montage de la structure juridique du projet

L'Etat de Genève, propriétaire du terrain, concède un droit de superficie d'une durée de 80 ans, à une Fondation mixte de droit privé, régie selon les articles 80 et suivants du Code Civil Suisse. La Fondation mixte est maître de l'ouvrage et propriétaire de la salle de spectacles destinée à des manifestations culturelles, sportives et de loisirs.

La Fondation mixte délègue la promotion, l'administration et la gestion de la salle à une Société d'exploitation et de gérance entièrement

privée et indépendante de la Fondation, moyennant le versement d'un loyer, d'une indemnité ou d'une redevance.

Le Conseil de la Fondation mixte est composé de cinq membres, dont trois sont issus des collectivités publiques et deux des milieux privés:

- deux représentants de l'Etat de Genève;
- un représentant de la Ville de Genève;
- un représentant désigné par la S.A. Conrad Zschokke;
- un représentant désigné par la SBS.

Si nécessaire, un représentant de la Fondation de Palexpo et/ou de la Société d'exploitation et de gérance de la salle peut être invité à assister aux séances du Conseil de Fondation, sans voix délibérative.

Quant à la Société d'exploitation et de gérance, elle est composée d'un Conseil de trois membres:

- deux représentants d'organiseurs de spectacles et de manifestations sportives;
- un représentant de Zschokke Immeubles Commerciaux.

Enfin, l'assemblée générale de la Société d'exploitation et de gérance désigne un comité consultatif constitué de quatre membres:

- un représentant de l'Etat de Genève;
- un représentant de la Ville de Genève;
- un représentant de la commune du Grand-Saconnex;
- un représentant d'Orgexpo.

La Fondation mixte est chargée de conclure les actes juridiques suivants:

- une convention avec la Société d'exploitation et de gérance pour régler les modalités d'exploitation, de promotion, d'administration et de location de la salle;
- un contrat d'entreprise générale à prix plafond garanti avec l'entreprise chargée de construire la salle;
- un contrat de prêt hypothécaire avec l'établissement bancaire chargé de financer le solde du coût de la salle qui n'est pas pris en charge par les collectivités publiques.

Un certain nombre de conditions particulières sont fixées par l'Etat de Genève, à savoir :

- La salle polyvalente de spectacles ne pourra être utilisée pour des expositions, foires ou congrès qu'avec l'accord de la Fondation du Palexpo.
- La salle devra être louée à Palexpo lors de l'organisation de grandes manifestations telles que le Salon international de l'automobile et Telecom.

- La Société d'exploitation et de gérance ne sera pas autorisée à organiser elle-même des spectacles ou manifestations, mais devra louer ladite salle à des tiers, sans discrimination.
- L'utilisation de la salle devra être compatible avec l'exploitation de la halle d'exposition voisine.
- La salle devra être mise gratuitement à disposition de la Ville de Genève durant 12 jours par année pour une utilisation sans but lucratif.
- La Société d'exploitation et de gérance devra s'engager à couvrir tous les frais d'exploitation de la salle, y compris l'entretien courant ainsi que les charges financières (intérêts et amortissements) découlant du prêt consenti par la SBS pour compléter le financement du coût de la salle.; le non-paiement de ces charges constitue un motif de rupture du contrat de gestion.
- Les actionnaires de la Société d'exploitation et de gérance s'engageront à fournir un montant de Fr. 1 mio. destiné à couvrir les besoins de trésorerie de ladite Société pendant les cinq premières années d'exploitation.
- Une part de l'excédent des recettes servira au remboursement des prêts publics au prorata des sommes initialement avancées, respectivement de Fr. 10 mio. et de Fr. 3 mio. de l'Etat et de la Ville de Genève pour la construction de la salle. Le solde étant versé aux actionnaires de la Société d'exploitation et de gérance sous forme de dividendes.
- Une fois les prêts de l'Etat et de la Ville de Genève intégralement remboursés, l'excédent d'exploitation sera réparti entre les actionnaires de la Société d'exploitation et de gérance, d'une part, et entre l'Etat et la Ville de Genève au prorata des prêts initiaux, d'autre part.

4. PROBLÈMES RENCONTRÉS

4.1 Par l'Etat de Genève

Les problèmes, rencontrés par l'Etat de Genève pour mener à terme cette opération de partenariat, ont plusieurs origines.

Nature politique du dossier

Compte tenu du contexte difficile des finances cantonales, il a été difficile d'obtenir qu'une participation financière substantielle au coût du projet soit votée par le Parlement. Il a été non seulement difficile d'obte-

nir cette part d'investissement, mais il a encore fallu faire la preuve que le projet ne coûterait rien à l'Etat en termes de frais d'exploitation.

Le site retenu a certainement contribué aux difficultés rencontrées pour ce projet. Malgré le fait qu'il soit idéalement situé en dehors d'une zone habitée et à proximité de l'aéroport de Cointrin, de la gare CFF et de l'autoroute, il présentait les inconvénients suivants:

- L'aéroport souhaitait conserver ce terrain pour une extension éventuelle dans le futur. En outre la proximité du tarmac et de ses installations aéroportuaires lui faisait craindre des déprédations de la part des usagers de la salle polyvalente de spectacles.
- Orgexpo voyait dans cette salle construite à côté de la nouvelle «halle 7» une concurrente à son centre de Congrès; les problèmes de vandalisme ont également été invoqués. De plus, le terrain était utilisé comme aire de parking pour les poids lourds lors des manifestations à Palexpo.
- La commune du Grand-Saconnex redoutait une trop grande concentration d'activités dans un même secteur, provoquant un surcroît de nuisances pour les habitants.

Présence d'un très grand nombre de partenaires

De par la concentration des ouvrages réalisés sur le même site (parking souterrain, halle d'exposition, salle polyvalente de spectacles, musée international de l'automobile, infrastructures routières, passerelle de liaison par-dessus l'autoroute), qui impliquait des maîtres d'ouvrages et des utilisateurs différents poursuivant des intérêts parfois divergeants, la coordination et la prise en compte des intérêts de chacun a été très difficile.

Complexité technique des ouvrages et délais d'étude et de réalisation

La mise au point conjointe des projets, pour la «halle 7» et pour la salle polyvalente de spectacles, a constitué un gros travail. Il s'agit en effet d'ouvrages particuliers exigeant beaucoup d'attention. L'exiguïté des lieux et la superposition de certains ouvrages (parking, salle polyvalente de spectacles), ou leur juxtaposition («halle 7», salle polyvalente de spectacles), ont engendré des problèmes techniques difficiles à résoudre.

De plus, certains délais impératifs – le parking et la «halle 7» doivent absolument être achevés pour Telecom 1995 – ont impliqué une ouverture du chantier rapide, alors même que tous les problèmes de mise au point des projets et de coordination n'étaient pas totalement réglés.

4.2 Par le constructeur, la S.A. Conrad Zschokke

Agissant en tant que pilote du groupe des partenaires privés, la S.A. Conrad Zschokke a dû s'impliquer à différents niveaux (technique, économique, fonctionnel) afin que le projet puisse se développer au rythme dicté par le politique.

La toute première échéance fut de s'assurer que le projet était viable. Pour ce faire, il a fallu donner à la future salle les caractéristiques opérationnelles exigées par les organisateurs de spectacles et de manifestations sportives:

- une capacité de 10 000 places;
- une excellente visibilité depuis la galerie principale, pour toutes les activités prévues et en particulier pour les activités sportives;
- des locaux techniques en suffisance – loges, vestiaires, régie, bureaux et stockage.

Ainsi, après modélisation en trois dimensions de la salle, la capacité de la salle et la visibilité depuis la galerie principale ont pu être améliorées en augmentant l'inclinaison de cette dernière. Mais ceci a nécessité une surélévation du bâtiment initial de quelque huit mètres. D'importantes surfaces ont été allouées sous la salle pour les locaux techniques, pour lesquels une grande fonctionnalité a été recherchée tout en apportant convivialité et confort pour les futurs utilisateurs. Un local de stockage attenant à la salle a été réalisé; enfin le local de régie et des bureaux ont été prévus sur un côté de la salle.

Du point de vue de l'exploitation de la salle proprement dite, la proximité immédiate de l'aéroport et de l'autoroute a nécessité la prise en compte d'un niveau de bruit extérieur élevé. Une protection phonique importante a été mise en place pour isoler le bâtiment, dans les limites acceptables, pour le type de manifestations prévues. Ainsi une protection de cinquante décibels sera placée au niveau des façades et de la toiture pour se prémunir du bruit généré, par exemple, par les avions au décollage. Des études très complètes ont été effectuées pour prendre en compte les besoins en lumière, en sonorisation et en équipement nécessaires à une salle digne de celle du Zénith. Même si ces besoins ne pourront être totalement satisfaits dans un premier temps, pour des raisons budgétaires, les exploitants ont été très soucieux des possibilités d'extensions et d'améliorations futures. La ligne de conduite a été de rechercher une «flexibilité d'exploitation» maximale. Elle est en effet, le meilleur gage d'une mise en place efficace et très rapide des éléments nécessaires pour permettre d'organiser des manifestations très diverses. Or, cette diversité est le seul moyen qui permette d'augmenter le potentiel de rentabilité de la salle. Dans ce contexte, au-dessus du gril de scène, un réseau dense de passerelles a été développé en toiture pour

permettre la mise en place rapide d'éléments nécessaires aux spectacles comme des amplificateurs, des lasers ou des spots, par exemple. En outre, une liaison verticale a été mise en place au moyen d'un monte-charge reliant le sous-sol, où se trouve le local de stockage, à la salle et aux passerelles en toiture.

Dans la phase de consolidation du prix final de construction de la salle, d'importants efforts ont été consentis pour optimiser le projet en fonction du montant final mis à disposition pour le financement (Fr. 22.7 mio.). Cette phase a nécessité la révision radicale de certains concepts initiaux et la décision de procéder à des étalements dans les investissements, notamment au niveau de l'équipement d'exploitation.

En dehors de tout aspect constructif ou d'exploitation, la S.A. Conrad Zschokke a piloté les travaux d'élaboration du document de convention liant la Fondation à la Société d'exploitation et de gérance. L'élaboration de ce document a nécessité la participation de tous les intervenants au projet, tant publics (Etat de Genève, Ville de Genève) que privés (la SBS, la S.A. Conrad Zschokke et la Société d'exploitation et de gérance). Elle a permis de délimiter les responsabilités de chacun dans le fonctionnement du partenariat. Ce document, qui est en quelque sorte une charte de fonctionnement, est garant des engagements pris par chacune des parties afin d'assurer le bon fonctionnement de la salle et ce, dès la première phase de construction.

4.3 Par le bailleur de fonds privé, la SBS

Le projet de la salle polyvalente de spectacles du Zénith est un bon exemple d'investissement par le biais d'un financement de projet. La population intéressée est bien ciblée. C'est une clientèle jeune ou passionnée de musique, qui accepte de payer pour le spectacle de son choix. Un financement public intégral de cette salle par le biais de l'impôt aurait pu être interprété comme une inégalité systématique, dans la mesure où les contribuables non intéressés par ce type de spectacles auraient, malgré tout, contribué à son financement. Un financement mixte public-privé se trouve donc parfaitement fondé et cela même en dehors de toute argumentation concernant la rareté des fonds publics.

Pour se prémunir d'assurer tous les risques inhérents à cette opération, la SBS s'est efforcée de faire endosser les risques par ceux qui sont aptes à les assumer. Ainsi, elle a insisté tout d'abord pour que la construction de la salle se fasse sous forme de contrat à coût fixe sur lequel le constructeur s'engagerait. De ce fait, la banque a voulu éliminer toute surprise de coût en limitant également à une somme forfaitaire le coût des investissements d'accompagnement à la charge du projet. Est-il

besoin de dire que la solvabilité du constructeur est aussi un élément que la banque n'a pas manqué de considérer.

Ensuite la SBS a exigé que la Fondation mixte, qui est propriétaire du Zénith, n'établisse pas de relations exclusives avec la Société d'exploitation et de gérance du Zénith constituée à l'origine. Pour ce faire, un certain nombre de critères d'éligibilité des gérants et de performance financière ont été définis et la Société d'exploitation et de gérance s'est engagée à les respecter. En cas de non-respect de tels critères, la Fondation serait en droit de casser le contrat avec la Société d'exploitation et de gérance et de lancer un appel d'offre pour trouver de nouveaux exploitants. Ce contrat permet ainsi de garantir une exploitation optimale à travers l'appel toujours possible à la concurrence. Par ailleurs, en exigeant des garanties bancaires importantes de la part des actionnaires de la Société d'exploitation et de gérance, la SBS a responsabilisé les exploitants.

Enfin la SBS a demandé à l'Etat une opinion juridique couvrant les aspects réglementaires de la construction et de l'exploitation de cette salle afin d'éviter tout problème administratif.

D'autres aspects de risque ont été couverts. La SBS est finalement confrontée à un risque de marché qui, lui, ne peut être évacué. Encore que celui-ci a été minimisé en s'assurant, d'une part, de la robustesse du *cash-flow* de la société exploitante qui louera la salle et, d'autre part, d'une contribution financière substantielle de l'Etat sous forme de fonds propres.

5. CONCLUSIONS

L'expérience vécue pour la réalisation de la salle polyvalente de spectacles du Zénith à Genève a été passionnante, malgré toutes les difficultés politiques, techniques, juridiques et financières qu'il a fallu surmonter.

Cette opération est la démonstration qu'un PPP est tout à fait possible pour des constructions d'intérêt public. Un tel PPP permet ainsi d'alléger les dépenses de l'Etat, de contribuer à la relance de la construction et de mettre en commun les qualités propres aux secteurs privé et public.

La plupart des grands projets d'infrastructures sont susceptibles d'un montage de ce type. On peut espérer que le succès du Zénith soit l'amorce d'une activation de ce PPP pour le bénéfice de tous les usagers. Ce projet, s'il se concrétise, servira certainement d'exemple à d'autres projets pour l'avenir.

LOUVAIN-LA-NEUVE: UNE OPÉRATION COMPLEXE À PARTENAIRES MULTIPLES

Jean REMY et Jean-Marie LECHAT

1. CONCEPTION ET RÉALISATION DE LOUVAIN-LA-NEUVE

1.1 Origine

L'origine de Louvain-la-Neuve s'inscrit dans les conflits politiques entre les communautés flamandes et wallonnes. Dès 1965, la pression va en augmentant. En 1968, diverses tensions dans la vieille ville universitaire de Leuven, et les divergences politiques qu'elles occasionnent, provoquent la chute du gouvernement national de M. Van den Boeynants. Malgré l'opposition officielle des autorités universitaires, la crise se résoudra par l'obligation, pour la section francophone de l'Université Catholique de Louvain, de quitter Leuven et le territoire flamand, pour s'établir en Wallonie.

1.2 Recherche du site

Par ailleurs, et indépendamment des problèmes entre communautés linguistiques, des travaux de recherche de site débutent dès 1963 pour permettre l'extension de l'UCL. Une loi de 1965 limite les sites où un enseignement en français pourrait être dispensé au territoire de Woluwe-St-Lambert et au canton de Wavre. Autrement dit, lorsque la section francophone devra quitter Leuven, la recherche de sites sera déjà largement orientée. Malgré cela, les négociations seront difficiles. D'abord, elles seront menées en privé et dans le secret: officiellement la section francophone ne veut pas déménager.¹ Ensuite, certaines communes comme Wavre et Bierges vont s'opposer à l'implantation de l'UCL, par crainte d'un changement de majorité au sein des instances politiques. Enfin, l'UCL est une université privée, dont l'Etat finance les frais de fonctionnement. Elle ne dispose donc pas des montants nécessaires au déménagement de la section francophone. Comme, officiellement, ce déménagement est voulu par les Flamands, l'UCL obtiendra alors, en contrepartie, la possibilité d'exproprier, ou d'acquérir sous menace d'expropriation, les terrains nécessaires.

Le terrain qui sera choisi est situé sur le territoire de la commune d'Ottignies, sur le plateau de Lauzelle. Il correspond au cahier des charges que l'UCL s'était fixé, à savoir: un terrain conséquent (850 ha seront acquis), peu construit, appartenant à de gros propriétaires ou à des fermiers prêts à se retirer, et bien situé par rapport aux principaux axes de communication tant routiers (la route nationale 4 permet d'accéder directement à l'autoroute E 411 Bruxelles-Luxembourg) que ferroviaires (depuis 1975, une ligne en cul-de-sac relie directement Louvain-la-Neuve à la gare d'Ottignies² qui occupe une position de carrefour entre la ligne internationale Bruxelles-Luxembourg et la ligne Leuven-Charleroi). Le site est situé entre Namur et Bruxelles, à environ 30 km de cette dernière ville.

¹ Officieusement, depuis 1965, l'administrateur général cherche des terrains pour déménager mais ceci doit rester privé et secret sans quoi, il n'y aura pas moyen de négocier le déménagement et de le faire payer. L'administrateur général apparaîtra alors comme quelqu'un de particulièrement clairvoyant puisque, une fois la décision prise d'implanter l'UCL à Ottignies, il sera très tôt capable de faire une proposition concrète pour un terrain adéquat.

² Cette liaison sera encore améliorée à l'avenir puisque Louvain-la-Neuve devrait être désignée comme gare terminus d'un réseau RER.

1.3 Caractère du projet

L'Université se comporte comme un privé qui gère son budget comme une entreprise ayant un patrimoine mais capable de prendre des initiatives à caractère public. Elle est reconnue service d'utilité publique puisqu'elle a le droit d'exproprier dans le cadre d'une loi particulière. Elle est aussi en liaison avec les milieux politiques qui lui permettent d'avoir certaines influences et c'est celles-ci qui vont être déterminantes pour la suite des opérations, où l'UCL va jouer le rôle d'un opérateur synthétique.

Un des principaux enjeux est de faire converger des initiatives et des budgets d'origines publiques et privées, pour assurer la promotion des 850 ha dont l'UCL s'est rendue propriétaire, autour d'un plan global conçu par l'université. C'est en tant que propriétaire que l'UCL veut valoriser son bien, dans une perspective qui n'est pas le profit à court terme mais un objectif à long terme qu'elle s'est fixé pour elle-même. Cet objectif est le suivant: l'Université veut développer une ville diversifiée, avec sa vie sociale et son milieu de travail, pour se donner des espaces de liberté et un dynamisme plus grand dans son insertion régionale. L'enjeu majeur est de parvenir à créer une ville qui serait le support à un milieu innovateur et ouvert. Le concept retenu rejette donc résolument l'idée d'établir un campus à la campagne, en dehors de toute zone urbaine.

Cet objectif est d'autant plus important que, parallèlement, plusieurs textes juridiques laissent à penser que l'Etat estime que l'UCL ne réalisera pas cela. Ces textes juridiques qui régissent l'UCL sont en effet similaires à ceux que l'on retiendrait pour réaliser un campus. Il y aura alors pendant plusieurs années un hiatus entre l'Université, et sa volonté déclarée de réaliser une ville nouvelle, et l'Etat, qui continue à considérer le projet comme le campus d'une université privée. Pour dépasser certaines ambiguïtés liées notamment au mandat d'expropriation réservé au développement d'une université, il a fallu trouver une série de formules juridiques qui permettraient à des activités non académiques de prendre place sur le site. L'Etat a alors interdit à l'UCL de revendre ses terrains. Mais il l'a autorisée à les céder par le biais d'un bail emphytéotique.³ Cette disposition se révèle aujourd'hui fort utile pour permettre à l'UCL de préserver sa maîtrise de l'ensemble de l'opération urbanistique. En effet, avant de recevoir une parcelle sous bail emphytéotique, le bénéficiaire doit faire la preuve que son projet de construction est conforme au plan

³ Le système de l'emphytéose est largement répandu dans les pays anglo-saxons. Le droit d'emphytéose est accordé pour une période généralement très longue (27 à 99 ans).

TABLEAU 1 Organigramme de l'administration des domaines

CONSEIL DU DÉVELOPPEMENT URBAIN	ADMINISTRATEUR-GÉNÉRAL		
SERVICE DU PLAN URBAIN Coordinateur: J. Remy	ADMINISTRATION DES DOMAINES Directeur: J.-M. Lechat	SERV. DE COORD. DES TRAV. URB. Chef de service: L. Boulet	SERV. DE GEST. & DE PROMO. URB. Chef de service: J.-M. Lechat
Tâches principales: - conception plans d'urbanisme; - études de planification; - participation à la programmation globale; - suivi de construction et d'aménagement; - grandes infrastructures; - paysagisme.	Tâches principales: - études techniques; - unité dessin topographique; - gestion technique des immeubles INESU; - gestions diverses (eaux, toponymie, signalisation, plantation, œuvre d'art, terres agricoles, propriété).	Tâches principales: - programmation et promotion du logement, des commerces, des bureaux, des services et des équipements socio-culturels; - gestion urbaine; - INESU; - information sur la ville.	Tâches principales: - gestion administrative des immeubles et des locaux académiques; - gestion des emphythéoses.
			GEST. DU PATRIMOINE PRIVÉ UCL M. Godfriaux, C. Pinton
			Tâches principales: - gestion du parc scientifique.
			GEST. DU PARC SCIENTIFIQUE Resp.: J. Van Eljs
			Tâches principales: - gestion des réalisations urbaines; - financement des réalisations urbaines.
			INESU J. Hautot, M. Grolet, F. Tasiaux

d'urbanisme. Des négociations entre le service d'urbanisme de l'UCL et les architectes ont donc lieu avant de requérir les autorisations de construire usuelles auprès des instances communales. Sans ces négociations préalables, qui doivent déboucher sur l'octroi du permis de bâtir, l'UCL n'accorde pas le bail emphytéotique. En outre, ce dernier est assorti d'une obligation de construire dans les 18 mois et de plusieurs conditions liées à l'affectation, par exemple. L'ensemble de cette stratégie confère alors à l'UCL un puissant moyen de contrôle urbanistique et de prévention de toute spéculation foncière. Cela est indispensable pour assurer le succès de la ville nouvelle. Le bail emphytéotique procure donc les moyens à l'UCL, qui est une personne privée sans pouvoir en matière d'aménagement, d'en faire malgré tout en s'appuyant sur le projet de ville nouvelle. Le recours au bail emphytéotique pourrait d'ailleurs être recommandé aux collectivités publiques puisque, outre les moyens de contrôle qu'il accorde, il permet de procurer une rente à long terme (sous forme de canon emphytéotique) qui profitera à plusieurs équipes municipales, pendant toute la durée du bail.

1.4 Mesures organisationnelles

Comment l'Université a-t-elle développé une entité semi-autonome chargée du projet de développement urbain? Il y a deux services qui sont indépendants: le service du plan urbain ou d'urbanisme, dirigé au début par le professeur R. Lemaire (depuis quelques années la fonction de coordination au plan urbain a été reprise par le professeur J. Remy), et le service de promotion, dirigé par J.-M. Lechat. Ces deux services ont chacun leur indépendance. La promotion urbaine qui s'occupe à la fois des financements et de la recherche d'acquéreurs de terrains ne peut pas s'engager dans une transaction sans avoir l'accord du service d'urbanisme. C'est le service d'urbanisme qui vérifie que le projet architectural est conforme au plan urbanistique. Sans le visa du service de l'urbanisme, le service de promotion ne peut pas contracter de bail emphytéotique (tab. 1). Et puis, à côté de cela, il y a aussi une entité particulière qui est l'INESU. L'INESU est une ASBL (association sans but lucratif). C'est un outil financier que l'UCL utilise pour se donner de la marge de manœuvre lorsque ni les crédits de l'Etat, ni les financements de l'Université ne lui permettent de réaliser les travaux à faire.

1.5 Principaux concepts du plan directeur

La conception urbanistique se dégage d'une lecture d'ensemble du plan directeur. Elle ne se limite nullement à des options sur la forme

du cadre bâti. Certes, ces dernières en sont le point de départ, mais elles se combinent à d'autres préoccupations. Leur ensemble fait la richesse du plan directeur comme outil de conception, de promotion et de gestion d'un espace urbain. Ces divers critères dérivent d'une option de base: la ville doit devenir un lieu d'expérience de la différence qui multiplie les possibilités de rencontre. Cela suppose une certaine manière d'entremêler les populations et les activités, et une réflexion portant sur les différentes échelles grâce auxquelles la mixité peut avoir lieu. Cinq grands principes ont guidé la conception de départ.

Morphologie de l'espace construit

L'option qui a été prise est un parti contre l'urbanisme et l'architecture moderne. Il s'agit de redonner sens à la rue et à la place, en exigeant des architectes qu'ils composent leurs bâtiments à partir de l'espace public et qu'ils articulent les façades à partir du piéton. Par ailleurs, ils doivent aussi respecter une distinction du gabarit entre le centre urbain et les quartiers. Enfin, les bâtiments de l'Université sont distribués de manière à ne pas apparaître comme ce qui fait le lien dans la ville. L'Université marque sa présence par la qualité et la force de son d'architecture.

Par ailleurs, il y a aussi une distinction claire entre les quartiers et le centre urbain, d'une part, et le parc scientifique, d'autre part. Dans le premier cas, toutes les constructions sont contiguës. Dans le second, où il s'agit d'offrir de la marge de manœuvre aux entreprises, la règle est à la construction détachée. Toutefois, la stratégie va plus loin. Pour faire émerger une image positive du parc scientifique qui est orienté sur la chimie et les biotechnologies, l'importance est mise à la fois sur la qualité architecturale des constructions et sur l'aménagement paysager. Chaque entreprise s'engage contractuellement à consacrer 2% du coût de construction à des œuvres d'art qu'elle est libre d'implanter, soit sur sa parcelle, soit ailleurs en ville. En plus, elle s'engage à agrémenter son terrain de plusieurs plantations. La conception générale de l'aménagement paysagé est réalisée par l'UCL avec la collaboration d'une firme spécialisée.

Structure socio-démographique

- Les objectifs à atteindre sont multiples. Parmi ceux-ci nous citerons:
- un volume suffisant de population, 50 000 habitants étaient prévus au début de l'opération;
 - une densité adéquate de population, afin de pouvoir réaliser une ville piétonne dont le rayon ne dépasserait jamais un kilomètre;

- une population hétérogène d'étudiants, de ménages et de travailleurs (la proportion souhaitée étant un étudiant pour deux non étudiants).

Pour réaliser la ville ouverte, il faut des habitants qui travaillent sur place et à l'extérieur, et des personnes occupées sur place mais qui n'y résident pas. La ville devra aussi attirer des populations extérieures. Une telle diversité devrait permettre d'éviter les effets négatifs d'une imbrication trop étroite entre le milieu du travail, le milieu résidentiel et la vie socio-culturelle. Elle devrait aussi permettre de multiplier les liens entre Louvain-la-Neuve et ses alentours.

Entremêlement de fonctions

L'objectif premier est d'éviter le campus. Pour ce faire, les unités académiques sont fragmentées en fonction des différentes interactions qu'elles ont entre elles ou avec des activités qui se développent dans le parc scientifique. L'intérêt prioritaire pour l'académique doit stimuler les activités de recherche, à partir du parc scientifique, mais aussi des activités culturelles pour l'animation du centre urbain. Ces activités culturelles combinées à des commerces viennent conforter le caractère attractif du site et se renforcer mutuellement. Elles doivent aussi se démarquer de l'activité académique en acquérant leur propre autonomie. Divers types de services et de bureaux complètent la gamme. Par là, se crée un milieu de travail diversifié et innovateur, et un espace de vie sociale présentant de multiples opportunités.

Infrastructure de communications

En matière de communication, il y a lieu de séparer clairement les voiries automobiles et les voiries piétonnes. Les premières doivent permettre une circulation fluide et sûre. Branchées sur le réseau autoroutier, elles permettent d'accéder à tous les quartiers de Louvain-la-Neuve, par le biais d'une rocade sur laquelle sont branchées les pénétrantes. Cette conception décourage le trafic de transit. Quant aux voiries piétonnes, elles servent de trame à partir de laquelle se compose l'environnement bâti. Elles sont organisées à partir d'un centre et d'une série de radiales.

Il est intéressant de relever qu'aujourd'hui, les options différentes pour ces deux réseaux de voirie laissent apparaître quelques difficultés pour forger l'image de la ville. Celui qui arrive à Louvain en voiture n'a pas la même vision de la ville que celui qui arrive en train. Une des tâches actuelles du service du plan urbain est de retravailler cela en cherchant une meilleure intégration entre les quartiers et le centre urbain. Cet effort

passer par le développement du centre qui est resté pendant longtemps à l'état d'embryon.⁴

Quant aux liaisons avec l'extérieur, elles sont essentielles. Le développement de ces relations passera par la valorisation des transports en commun. Louvain-la-Neuve espère être bientôt reliée au centre de Bruxelles et aux institutions européennes par un RER.⁵ Et l'autoroute permet déjà de se rendre au centre de Bruxelles ou à Namur en 25 minutes environ.

Style de sociabilité citadine

La sociabilité citadine doit stimuler une ouverture à des contacts variés, tout en accordant à chacun plus d'autonomie personnelle. Cela suppose que l'on soit attentif à mélanger les diverses composantes en termes de population et d'activité. Ces mélanges supposent une option sur les types de mixité souhaitables, sans quoi les incompatibilités seront plus fortes que les complémentarités. Il en va ainsi pour les mélanges entre la population étudiante et non étudiante, entre la fonction de résidence et les activités bruyantes, surtout la nuit. La solution suppose aussi de bonnes options quant au lieu où ces mélanges se font: unité de voisinage, lieu de convergence entre plusieurs unités de voisinage. En outre, une ville doit favoriser la promenade, et particulièrement au centre urbain. Il faut donc être attentif à une bonne distribution spatiale des lieux attractifs, de manière à stimuler entre ceux-ci le déplacement piéton et à constituer des ambiances de rencontre. Par exemple, la gare, les librairies et les restaurants – lieux de passage obligés – ne sont pas centralisés mais localisés de façon à générer des déplacements. Ces localisations ont été décidées sur la base d'études d'ambiance de centre urbain.

Avec le plan d'occupation des sols, ces cinq objectifs permettent d'opérationnaliser le plan directeur en aidant à la prise de décision. Ils lui confèrent sa dimension stratégique en servant aussi de critères pour tenir le cap, lorsqu'il s'agit d'adapter le plan et de lui conférer une certaine souplesse pour composer avec l'incertain et l'imprévu. Enfin, ils fournissent des règles utiles à la fois à la promotion et à la gestion du projet de Louvain-la-Neuve.

Il est intéressant de relever que le projet de Louvain-la-Neuve a été pensé par l'Université libre en dehors de toute planification au niveau de l'État et même de la région. Ce n'est qu'aujourd'hui que l'UCL réintègre

⁴ Aujourd'hui de grands espoirs sont fondés sur le projet d'un groupe de promoteurs qui se propose d'y implanter un centre commercial.

⁵ Il y a aujourd'hui quatre trains par heure entre Bruxelles et Louvain-la-Neuve.

les plans des autres entités, car la force même de Louvain-la-Neuve est d'être un pôle de développement pour sa région qui a un effet d'induction pour les communes d'Ottignies et de Wavre. Il est donc nécessaire de se réinsérer dans les structures existantes, quitte à négocier ou à discuter la façon dont l'UCL exerce son influence dans la région. Pour bien comprendre ceci, il faut aussi ajouter que Louvain-la-Neuve n'est pas une entité politico-administrative. Elle a le statut d'un quartier de la commune d'Ottignies. Cette situation n'est pas sans engendrer quelques besoins d'ajustement. Par exemple, l'UCL s'est rapidement dotée d'un service d'urbanisme. Pour que la commune n'accorde pas automatiquement les autorisations de bâtir à l'UCL, elle a dû alors développer ses propres compétences en créant son service d'urbanisme. En matière de police, il y a aussi eu quelques difficultés. Pendant longtemps, la commune n'avait qu'un garde-champêtre. Aujourd'hui, il y a vingt-cinq policiers, mais le service d'ordre reste très discret et presque inexistant la nuit. Ces quelques cas montrent bien qu'il existe une phase de transition et que la fin de cette phase passe par une réinsertion de Louvain-la-Neuve dans le tissu local.

1.6 Liaisons entre projet urbain, réalisation et promotion

La finalité première du plan est de le réaliser. Pour ce faire, plusieurs options ont été retenues.

D'abord, il s'agissait de faire admettre que le plan devait être vu dans sa séquence temporelle. L'urbaniste doit discuter de l'agencement dans le temps des opérations afin de vérifier avec le promoteur que le plan est financièrement réalisable.

Ensuite, le parti pris a été de surdimensionner le centre urbain afin d'en faire un argument de promotion (ce qui n'a pas tout-de-suite fonctionné), et aussi afin d'obliger à le considérer comme le pôle à partir duquel on dicte le développement des différents quartiers et à partir duquel on organise les relations entre eux. Dans ce type d'opération, le risque est toujours à partir d'un quartier puis de le laisser grandir. Or, une ville n'est pas un grand quartier.

Enfin, en complément au processus de réalisation, il a été convenu de fractionner les travaux, afin d'accroître la compétition entre des entreprises moyennes, et d'obliger à choisir plusieurs architectes.

Fractionner les travaux

Cet élément a été proposé par les conseillers économiques. Ils ont beaucoup insisté sur ce point, qui permet de casser la logique des

grandes entreprises qui s'entendent entre elles pour se mettre en situation de monopole.

En outre, il faut aussi relever que le travail avec des grosses entreprises aurait mal convenu. Il s'agissait de faire respecter une séquence temporelle d'ailleurs largement dictée par l'organisation du déménagement des facultés, dont le calendrier était fixé par l'Université. Or, les grosses entreprises ont leur propre stratégie. On ne peut pas leur imposer une séquence temporelle. Elles ne viennent pas pour travailler sur une année. Le développement qu'elles font nécessite, d'un point de vue commercial, d'être étalé sur plusieurs années. Or, l'UCL ne voulait pas que les réalisations soient menées en fonction des seuls critères commerciaux. Elle voulait que plusieurs opérations puissent être menées presque indépendamment les unes des autres. Voilà pourquoi l'UCL a préféré travailler avec des petites entreprises qui faisaient un immeuble par année et qui surtout étaient prêtes à accepter la logique de réalisation et de programmation de l'UCL. Si pendant longtemps, l'UCL s'est tenue à cette façon de faire, cela change aujourd'hui puisque, pour réaliser un complexe commercial important pour le centre urbain, elle est justement entraînée de mener une expérience avec de gros promoteurs.

Multiplier les architectes

Comme l'objectif est de faire une ville ouverte et diverse, il est assez logique d'appeler plusieurs architectes différents⁶. Cependant, ces architectes ont été orientés à travailler sur la base d'un canevas donné par l'urbaniste, R. Lemaire, qui a fonctionné un peu comme un chef d'orchestre et qui a veillé au respect d'une certaine unité de la partition jouée par les différents architectes.

1.7 Quelques problèmes liés à la réalisation du programme

L'exemple du logement est assez intéressant. Il met en évidence les conflits qu'il peut y avoir entre le court et le long terme. Or, ces conflits participent à la complexité à maîtriser le plan, compte tenu du marché et de l'existence de la demande. Un des principes de Louvain-la-Neuve est de valoriser le logement collectif. D'abord, parce qu'il est important pour générer la ville diverse. Ensuite, parce qu'il permet d'optimiser l'utilisa-

⁶ Il faut d'ailleurs relever que cette logique est parfaitement compatible avec le fractionnement des travaux mentionnés ci-dessus. En effet, les grosses entreprises ont l'habitude de travailler avec un seul bureau d'architectes et on ne peut pas leur demander de composer tout-à-coup avec plusieurs bureaux différents.

tion des équipements d'infrastructure (réseaux viaires notamment). Enfin parce que lui seul permet de produire des densités vraiment urbaines. Or, il n'y a pas encore assez de logements collectifs, tandis qu'il y a une liste d'attente pour le logement unifamilial. Donc, si la logique du marché était prépondérante, il faudrait libéraliser l'accès au logement unifamilial. Mais alors on ne pourrait sans doute plus réaliser l'objectif urbanistique: Louvain-la-Neuve ne doit pas devenir un «suburbain» amélioré. Voilà pourquoi le logement unifamilial est strictement contingenté et pourquoi des efforts sont menés pour susciter l'expression de la demande potentielle pour le logement collectif.

Il y a un autre point de tension qui est lié à l'option d'un centre urbain piétonnier. Pour réaliser cette option, il est nécessaire d'avoir en sous-sol plusieurs niveaux de parkings. Or, la réalisation des dalles de parkings renchérissent considérablement le prix du terrain. Pour s'en sortir financièrement, il est alors nécessaire de prévoir des commerces et des bureaux, au moins au niveau des premiers étages. En revanche, si l'on veut faire du logement, il faut trouver des astuces pour le financer. Or, l'un des objectifs pour renforcer le poids du centre urbain est justement d'y développer la fonction d'habitat, de manière à mieux équilibrer les relations entre le centre urbain et les quartiers. Il y a donc là un gros défi que le service du plan, guidé par des impératifs urbanistiques, a lancé au service de la promotion de Louvain-la-Neuve.

2. COMMENT L'UNIVERSITÉ A JOUÉ LE RÔLE D'OPÉRATEUR SYNTHÉTIQUE

Cette partie tente de mettre en évidence deux aspects :

- comment l'UCL a articulé des financements et des initiatives diverses autour de son projet;
- comment l'UCL, en tant qu'opérateur privé, a travaillé avec le public.

2.1 Origines du financement

Pour l'ensemble de l'opération de Louvain-la-Neuve, le financement du privé est légèrement supérieur à 53%. L'impact des investissements publics est surtout apparu au départ avec un organisme public qui a prêté de l'argent, par le biais d'un prêt cautionné par l'Etat. Ceci représente 28% des investissements totaux. Cette somme est pratiquement un subside de l'Etat. Elle correspond en fait au coût du transfert de la section francophone de Leuven à Louvain-la-Neuve. Ce montant a été

consacré à la construction des bâtiments nécessaires à l'Université. Il y a un autre subside de l'Etat – plus de 7% des investissements – qui a été destiné à la réalisation des programmes sociaux (restaurants et logement des étudiants, essentiellement). Les investissements de l'UCL-patrimoine et de l'ASBL-INESU représentent plus de 3%. Ces investissements sont «qualitativement» importants, car ils constituent l'instrument financier auquel l'UCL recourt pour financer certaines opérations liées aux infrastructures ou aux commerces par exemple, opérations nécessaires pour mettre en relation des investissements imputés à des sources de financement différentes (par exemple terminer une route dont une partie est prise en charge par un privé et l'autre par le public, au titre du transfert de l'Université). Enfin, 8% des investissements proviennent des pouvoirs publics (région) pour le chemin de fer, les routes nationales des alentours et, mais dans une faible proportion, pour subventionner un centre sportif et des logements sociaux pour les habitants (fig. 1).

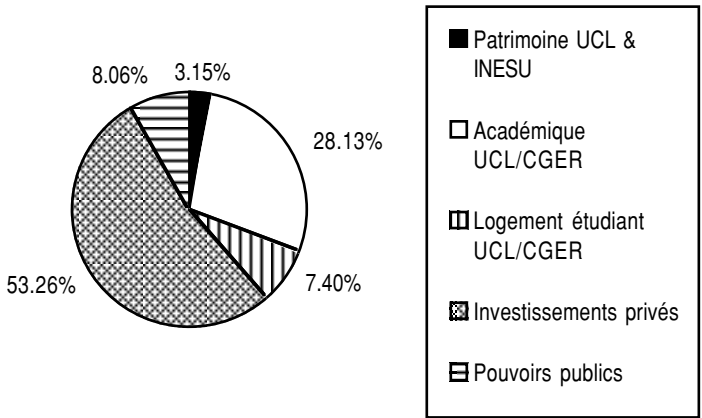


FIG. 1 Investissements à Louvain-la-Neuve (chiffres de décembre 1993)

2.2 Trois exemples pratiques

Voiries

Le plan des voiries est marqué par un seul dessein, qui est l'œuvre d'un seul urbaniste. Et pour concrétiser le plan il y a une coordination unique. Mais dans la réalisation, il a fallu composer avec une multiplicité de financements (plus de 12) et de maîtres d'œuvre (jusqu'à 5 - 6 par moment). Pour faire face à cette complexité, qui pouvait entraver la cohérence de l'ensemble, il a fallu que l'UCL utilise ses marges de manoeuvre en faisant jouer les vases communicants.

Complexe sportif

Il fallait réaliser un centre sportif pour assurer la formation des licenciés en éducation physique. Or, pour le service du plan urbain, l'objectif était que ce centre puisse aussi servir aux étudiants et aux habitants de Louvain-la-Neuve. Là, c'est par le biais d'un haut-fonctionnaire, soucieux de promouvoir la pratique du sport parmi les universitaires, que le projet a pu aller de l'avant. Il y voyait en effet un moyen pour développer une politique nationale du sport pour la jeunesse. Il s'est alors impliqué dans le cas de Louvain, allant même jusqu'à le faire figurer comme un pôle régional dans un plan de développement des équipements sportifs. Le soutien de ce haut-fonctionnaire a été gagné contre l'engagement de l'UCL à soutenir d'autres projets de centres sportifs dans les universités belges. La maîtrise de l'ouvrage a été prise en charge par l'UCL, ce qui est assez inhabituel. En général, ce type d'ouvrage est pris en charge par la régie des bâtiments de l'Etat. Mais cette disposition particulière correspondait à une volonté d'efficacité et de respect des délais. Or, avec la conception de Louvain-la-Neuve, les services spécialisés de l'UCL détenaient l'expérience et les compétences nécessaires.

Le centre sportif est le plus grand du Benelux. Il comprend, dans un seul complexe, à la fois un centre pour les besoins pédagogiques et un centre pour ceux du public. Chaque centre a sa piscine. Le centre a été financé selon une clef de répartition assez complexe selon qu'il s'agit du complexe sportif ou des piscines. Disons que l'Etat, via des subsides, la Communauté française, l'UCL, et la commune d'Ottignies, pour la piscine notamment, ont participé avec des parts variables. Les propriétés et les charges immobilières, liées à l'entretien notamment, sont réparties en fonction de la clef de participation financière. Quant à la gestion du complexe et à l'éventuelle extension du centre, elles sont organisées sur la base d'un montage assuré par une association sans but lucratif (ASBL) de statut privé, nommée Association de gestion du centre sportif de Blocry.

Cette ASBL a une assemblée générale qui est composée de quinze personnes. Une majorité des deux tiers est requise pour que l'assemblée générale modifie les statuts de l'ASBL. L'assemblée générale est également compétente pour accepter des nouveaux membres, pour approuver le budget annuel et pour nommer le directeur (cela se fait au bulletin secret). Le conseil d'administration est composé des quinze mêmes personnes. Il s'occupe de la gestion courante de l'ASBL et fait les aménagements non propriétaires. La composition de l'assemblée générale et du conseil d'administration est la suivante: cinq représentants de la Communauté française (dont un représentant du ministre), cinq membres de la ville d'Ottignies (dont trois de la majorité et deux de l'opposition), cinq membres de l'UCL (trois administratifs et deux académiques). Quant à la direction, elle a les mêmes pouvoirs que dans le cadre d'une société privée.

Le mode de travail de l'ASBL est assez direct. Et cela nécessite parfois quelques accommodements avec les représentants du secteur public. En effet, les décisions sont prises à la majorité et tout le monde doit s'y plier avec les conséquences financières qui parfois en découlent. Alors toutes les séances sont préparées, sur la base d'un ordre du jour très précis. Ainsi tous les partenaires ont le temps de consulter les milieux qu'ils représentent avant la prise de décision. Ce type de mesures organisationnelles est surtout important pour permettre aux fonctionnaires, qui pourraient être parfois pris dans la logique des politiques, de garder de la marge de manœuvre.

Le souci de la marge de manœuvre du fonctionnaire est presque une constante dans l'ensemble de l'opération de Louvain-la-Neuve. Il faut en effet préciser qu'au sein de l'équipe qui a conçu la ville nouvelle, un gros effort a très tôt été développé pour connaître, comprendre et savoir utiliser les filières administratives.

La façon dont les rubriques sont présentées dans le budget et la comptabilité du centre sportif sont révélatrices de cet état d'esprit (tab. 2). Elle témoigne de cette volonté de concilier des usages marchands avec l'utilisation d'un centre à des fins pédagogiques et non marchandes. C'est peut-être à Louvain-la-Neuve, qu'on rencontre le meilleur exemple de participation mixte, privée et publique, où tous les partenaires trouvent leur compte. Et cela a notamment été rendu possible parce que chacun fonctionne finalement avec une logique propre au secteur privé, mais dans un environnement et selon des modalités spécifiques à leur propre culture.

TABEAU 2 Rubriques des budgets et des comptes du Centre sportif

A. DÉPENSES DE PERSONNEL DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DÉPENSES D'AMÉNAGEMENT ET AMORTISSEMENT DE CES DÉPENSES
B. RECETTES DES PARTICULIERS RECETTES DES CLUBS COMMUNAUX RECETTES DES AUTRES CLUBS PARTICIPATION FORFAITAIRE VILLE D'OTTIGNIES - LOUVAIN-LA-NEUVE RECETTES DIVERSES (LOCATION CAFÉTÉRIA)
C. DIFFÉRENCE (PERTE) DÉPENSES-RECETTES
D. NOMBRE D'HEURES-UNITÉS UCL NOMBRE D'HEURES-UNITÉS COMMUNAUTÉ FRANÇAISE TOTAL DES HEURES-UNITÉS
RATIO «C/D» DONNE LE COÛT DE L'HEURE-UNITÉ RÈGLE: CHAQUE PRIORITAIRE PARTICIPE À LA DIFFÉRENCE DÉPENSES-RECETTES AU PRORATA DE SES HEURES

Parc scientifique

La problématique du parc scientifique met à nouveau en scène un problème de montage. La zone du parc scientifique est dotée d'une excellente accessibilité et d'une bonne desserte interne. Elle est située sur le territoire de deux communes différentes (ce qui offre l'avantage de pouvoir faire jouer la concurrence entre elles si besoin était). Un des premiers enjeux était d'obtenir que l'Etat subsidie le zoning industriel, ce qu'il fait habituellement. Mais l'Etat ne peut le subsidier que si les terrains appartiennent à une intercommunale de développement économique. La commune de Mont-St-Guibert a alors vendu à l'IBW (Intercommunale du Brabant Wallon) une partie des terrains du parc scientifique situés sur son territoire. L'UCL, elle, a pu se contenter d'une promesse de vente à l'IBW d'une partie de ses terrains. Elle y a alors réalisé les voiries, avec les subsides de l'Etat. Ces voiries irriguent l'ensemble du parc scientifique.

Qu'en est-il de la gestion du parc scientifique? Le comité de gestion a été mis en place par l'Etat national en 1970. La répartition des pouvoirs en est la suivante: l'IBW, la seule à pouvoir obtenir des subsides (jusqu'à

80% du coût des travaux), réalise les voiries et les réseaux divers sur ses terrains; l'UCL doit donner son accord pour toute implantation dans le parc, tandis que les communes de Mont-St-Guibert et d'Ottignies - Louvain-la-Neuve ont un pouvoir consultatif.

En matière d'implantation, le conseil d'administration de l'UCL a développé une stratégie assez précise qui permet de renforcer l'image du parc scientifique. L'UCL cherche à attirer les sociétés à haute valeur ajoutée, dans les secteurs de la chimie, de la pharmacie et des technologies à haute précision. L'UCL pratique alors une véritable sélection. Comme l'IBW gère d'autres zones industrielles, l'UCL la met en relation avec toutes les entreprises qui ne conviennent pas au parc scientifique. En contrepartie, l'IBW oriente sur Louvain-la-Neuve les entreprises qui la contactent et qui conviendraient au parc scientifique. Par exemple, lorsqu'il fut décidé de réaliser le premier grand centre de télécommunications en Belgique (téléport), les premières discussions envisageaient de le localiser à Wavre sur un site propriété de l'IBW. L'UCL tenta alors de faire valoir l'intérêt d'une localisation dans son parc scientifique, et proposa que le promoteur puisse au moins choisir entre un site à Louvain-la-Neuve et un autre à Wavre. L'IBW accepta cette proposition et le promoteur choisit de venir à Louvain-la-Neuve.

La force de l'UCL est certainement d'avoir réussi ce qu'elle a entrepris: aujourd'hui, c'est un must d'avoir son siège à Louvain-la-Neuve. En plus, l'UCL est assez positive face au développement de toute la région et elle peut faire valoir assez d'expériences et de compétences pour exprimer son point de vue, et éventuellement suggérer des manières de faire à d'autres acteurs régionaux impliqués dans le développement économique.

Il faut cependant relever que cette stratégie très sélective est relativement récente. Entre 1972 et 1985, l'accueil fut assez large et l'accent peu porté sur la qualité. C'est vraiment à partir de 1988, avec l'arrivée du centre de recherche de Shell, que l'UCL a pu adopter une stratégie rigoureuse. En devenant très sélective, l'UCL a immédiatement pu attirer la qualité. Aujourd'hui, le parc scientifique de Louvain-la-Neuve mérite le titre de technopole, dans la mesure où on observe maintenant la création de nouvelles entreprises (des *spin-offs*), qui naissent des interactions et de la rencontre entre des entreprises déjà présentes sur le site.

3. GESTION DE LA VILLE NOUVELLE

Il s'agit maintenant de gérer Louvain-la-Neuve. Cela implique des négociations permanentes. Par exemple, l'UCL aimerait remettre à la ville d'Ottignies l'entretien de certaines infrastructures. La ville veut bien les

accepter si, en contrepartie, elle peut récupérer un impôt. Par contre, elle ne voit pas l'intérêt de reprendre des voiries liées uniquement à l'académique notamment parce que là, il n'y pas de substance taxable prévisible.

3.1 Quelques enjeux

Différentes formes de négociation

Pour mener ces négociations, l'UCL a développé différentes formes de négociation qui impliquent différents partenaires déléguant un nombre déterminé de représentants. Les négociations bipartites concernent la ville et l'UCL. Les tripartites rassemblent la ville, l'UCL et l'association des habitants. Les quadripartites les mêmes et le mouvement des étudiants. La gestion de ces réunions est organisée sur la base d'un calendrier très détaillé, spécifique à chaque type de négociation. Ces réunions n'ont pas de valeur juridique. Officiellement, aucune décision n'y est prise. Mais dans les faits, et au vu de la qualité des représentants, il n'est pas rare que ces réunions débouchent sur des quasi-décisions. Ce fut le cas, par exemple, avec les problèmes d'amélioration des piétonniers lorsque la ville a finalement accepté en séance de mettre 1 mio de FB par an pour réaménager les piétonniers, parce que l'UCL venait d'offrir le même montant devant l'association des habitants.

Equilibre interne à la commune d'Ottignies

Il y a un autre enjeu lié au domicile des étudiants. Beaucoup ont encore leur domicile là où habite leurs parents. Le poids électoral de Louvain est donc relativement faible et ce d'autant plus que les étudiants étrangers, qui ont l'obligation d'élire leur domicile à Louvain, n'ont pas de droit de vote. Mais cela est entrain de changer assez rapidement. Pour garder la majorité, la commune veut alors poursuivre une stratégie de développement afin de préserver un différentiel qui lui est favorable. Toutefois, les autorités n'ont pas de stratégie de développement économique. Ainsi c'est l'UCL qui s'implique dans les commissions locales pour aider Ottignies. En effet, les possibilités d'étendre l'UCL dépendent aussi du développement du reste de la ville. L'imbrication entre Louvain-la-Neuve et Ottignies est considérable. Toute une série de mesures et de contreparties se développent entre les deux entités, au profit de l'ensemble de la commune. Car il y a une convergence des intérêts globaux entre l'UCL et Ottignies. Pour l'anecdote, c'est d'ailleurs un peu grâce à l'importance de la première que la seconde sera certainement choisie comme chef-lieu de la province. Pour ce faire, et à titre provisoire,

Louvain-la-Neuve fournira les bâtiments administratifs nécessaires. En contrepartie, elle aura le soutien du reste de la commune pour qu'un centre commercial vienne s'y localiser.

3.2 Centre commercial

Sur le plan urbanistique, il s'agit maintenant de renforcer le centre urbain afin d'éviter que les composants du site ne se tournent le dos. Pour le moment les habitants ont l'impression d'être dans un «suburbain» amélioré, les étudiants perçoivent leur «domaine» comme un campus amélioré et les entreprises du parc scientifique sont satisfaites de leur environnement. Mais, il n'y a pas véritablement d'intégration entre ces trois entités. D'où l'enjeu de renforcer le centre et de lui donner un seuil à partir duquel l'intégration des composants serait possible. C'est dans ce contexte qu'il faut situer l'intérêt du projet de réalisation d'un centre commercial.

Genèse du projet

Il y a environ trois ans un groupe de promoteurs a contacté l'UCL. Basée sur plusieurs études de marché, la proposition était d'implanter un centre commercial sub-urbain de 30 000 m² dans un site très bien situé par rapport au réseau de routes, mais en dehors du centre de Louvain-la-Neuve. L'UCL redoutait qu'une telle localisation ne nuise aux commerces implantés au centre de Louvain-la-Neuve. Elle proposa un autre site immédiatement dans le centre urbain. Cette solution avait l'avantage de renforcer ce dernier. Mais les promoteurs n'en voulaient pas. Plusieurs négociations s'engagèrent. L'UCL insistait pour que l'épi-centre du centre commercial soit sur la place de l'Université et qu'un autre commerce important donne sur la Grande Place. En contrepartie, elle était prête à autoriser que les autres surfaces soient accolées à la gare, à proximité des parkings. Les promoteurs acceptèrent d'abord d'examiner cette contre-proposition, à laquelle ils finirent par donner suite.

Suite des négociations

A partir de ce moment, d'autres problèmes furent discutés. Pour ce faire, l'UCL élaborait un document qui précisait ses exigences urbanistiques. Ce document a servi de base aux négociations ultérieures qui ne furent pas toujours faciles. Par exemple, l'UCL souhaitait que le centre commercial puisse améliorer les relations entre deux quartiers d'habitation. En outre, elle voulait un centre intégré avec un tiers de logements,

un tiers de commerces et un tiers de bureaux. En contrepartie, les promoteurs exigèrent de pouvoir rajouter la surface nécessaire à la réalisation d'un complexe de cinémas (Kinépolis). Enfin, elle posait une série de conditions liées à la réalisation: construction de l'ensemble de la dalle, même si les logements sont réalisés par étape, et obligation de réaliser en parallèle les parties du complexe qui concernent directement la structuration du centre urbain.

Dans l'ensemble de ces négociations, l'UCL avait certes un pouvoir assez important. Mais sa position était délicate. Si toutes les études d'opportunité faites par les promoteurs étaient positives, elles montraient aussi que d'autres localisations, en dehors de Louvain-la-Neuve, étaient parfaitement envisageables. En exigeant trop, l'UCL risquait alors de perdre le projet dont l'enjeu pour la structuration du centre urbain était considérable. Cette situation permet d'ailleurs d'ouvrir une parenthèse qui concerne la manière de mener ce type de négociation. On ne peut pas exiger de fonctionnaires publics qu'ils aient les compétences pour négocier des projets où le risque est grand, soit de casser la négociation parce que l'on exige trop, soit de rester en-deçà de ce que les promoteurs accepteraient de fournir en contrepartie. C'est pourquoi l'UCL a mandaté un urbaniste spécialiste des centres commerciaux pour lui indiquer les marges dans lesquelles la négociation était possible. Dans le cadre des partenariats public-privé, cette question des compétences est essentielle pour pouvoir négocier à «armes égales». Le public doit être capable d'aller chercher les compétences ailleurs, même si celles-ci sont seulement disponibles dans le privé.

Une fois que le projet eut gagné en maturité, par le biais de négociations relativement secrètes, l'étape suivante fut d'amener le projet au conseil d'administration de l'UCL puis devant les autorités d'Ottignies. Celles-ci s'intéressèrent au projet tout en demandant que le promoteur aide la municipalité à remettre à flot un projet qui peinait dans un autre quartier de la commune.

Les interlocuteurs suivants furent l'association des habitants de Louvain-la-Neuve, les représentants des commerçants, les étudiants qui souhaitaient obtenir des locaux pour une salle polyvalente. Les différentes séances qui eurent lieu avec ces groupements font partie d'une stratégie plus large de communication qui est nécessaire pour former un consensus suffisant autour d'un projet. Il fut alors possible de discuter du certificat d'urbanisme, dont l'obtention est nécessaire pour tout projet commercial, et qui correspondait à un accord de principe de la commune.

Pour bien montrer la précarité de ce type de processus et malgré les multiples séances d'information, il faut mentionner que tout ne s'est pas déroulé sans problème. Ainsi, à la fin du mois d'octobre 93, un communiqué de presse de l'association des habitants annonçait que, sans re-

mettre en question l'ensemble du programme, elle contestait l'implantation d'une partie du projet et souhaitait que tout cela soit renégocié. Les promoteurs, pressés par les délais, se remirent alors au travail et proposèrent une série de concessions pour répondre aux exigences des habitants. Les négociations en sont là. Il est toutefois intéressant de relever que toutes les parties sont d'accord sur le programme du complexe, d'une part, et que les promoteurs, malgré cet imprévu, ne sont pas sorti du jeu et retravaillent à une autre solution, d'autre part.

4. QUELQUES ENSEIGNEMENTS

4.1 importance des personnes

Qualité de ceux qui ont porté le projet

Bien sûr, tous les montages sont importants sur un plan technique, mais ce qui est resté primordial dans l'expérience de Louvain-la-Neuve, c'est la qualité des gens, la capacité de quelques personnes à prendre des décisions et à les assumer dans une situation qui, dans le cadre de la séparation entre les unités francophone et néerlandophone de l'Université de Leuven, était une situation d'urgence (*emergency*).

Qualité des membres des associations

Dans les comités de quartier, le niveau socio-culturel des leaders d'opinion est très élevé et la tenue des discussions-négociations est généralement très bonne. De plus, ces comités fonctionnent souvent à des échelles différentes. Ils peuvent être présents pour des projets qui concernent un bâtiment et ils peuvent aussi revendiquer des objets qui intéressent l'ensemble de Louvain-la-Neuve. Cela est important pour la réussite de l'ensemble du projet. Par exemple, les promoteurs ont été très agréablement surpris par la pertinence des questions posées lors des séances d'information. Cette qualité contribue à ce que ces comités soient pris au sérieux. Elle oblige aussi les autres parties à répondre correctement. Il se crée là, de nouveau, une synergie qui au fond bénéficie à l'ensemble du projet.

4.2 Reproductibilité de l'expérience

Réaliser une ville nouvelle est une chose que l'on ne peut recommander à personne. Il est possible de faire, avec moins d'engagement,

des développements à partir de noyaux urbains déjà constitués. C'était d'ailleurs le projet initial. Mais le bourgmestre de Wavre a eu peur que l'arrivée de l'UCL ne modifie l'équilibre de sa commune. Et c'est pourquoi le projet s'est développé sur un plateau pratiquement libre de toute construction, situé sur le territoire de la commune d'Ottignies.

Sur un plan économique, l'UCL a peu de disponibilité financière pour investir dans le projet urbain. Une université qui vit essentiellement de subsides n'a pas, à proprement parler, de valeur. Elle a une notoriété, mais elle ne produit pas de la valeur. Or, sans avoir levé ni taxe ni impôt et en recourant peu à l'Etat, on peut dire que l'UCL a permis de créer un pôle de développement régional à un coût relativement faible pour la collectivité.

A côté de cela, il faut reconnaître que l'expérience de Louvain-la-Neuve est difficilement reproductible. En voici quelques raisons.

Adhésion au plan directeur

Parce qu'il s'agit d'une ville nouvelle, le recours au plan directeur est très important. D'abord, il est utilisé pour informer ceux qui viennent s'établir à Louvain-la-Neuve du projet qui est en cours et auquel on leur demande d'adhérer. Ensuite, il est la référence à partir de laquelle sont examinés tous les nouveaux projets. Dans ce contexte, il est parfois frappant de relever que l'association des habitants reproche au service du plan urbain de prendre trop de liberté, à son avis, par rapport à l'esprit du plan directeur. Enfin, le plan directeur qui précise plusieurs enjeux importants est un document qui est discuté, négocié, parfois durement, par les différents groupes. Il devient alors presque un outil où les associations et l'UCL finissent par avoir des positions qui sont certes indépendantes mais qui, au moins sur les points essentiels, sont largement convergentes. Cette vision un peu idéale ne doit cependant pas dissimuler d'abord des tensions réelles et ensuite des conflits assez sérieux. Par exemple, il y a eu des débats au sein de l'association des habitants entre ceux qui souhaitaient la poursuite du projet de ville et ceux qui estimaient qu'il fallait maintenant s'opposer à toute croissance et refuser le centre commercial. Ce conflit semble être maintenant dépassé puisque le communiqué de presse de l'association stipule qu'elle accepte le programme et que ses réticences concernent des options urbanistiques. N'empêche qu'il a pesé sur les discussions et les négociations liées au centre commercial.

Il est certain que cette situation est particulière. Dans la plupart des villes, le plan directeur est établi après coup. Il ne peut pas alors servir de support à l'adhésion des différents groupes d'habitants à un projet commun de gestion ou de reproduction de la ville.

Structure institutionnelle

L'expérience de Louvain-la-Neuve est difficilement transposable au pouvoir communal. Par contre, on pourrait envisager un transfert pour un établissement public constitué de la région et des communes voisines. L'UCL a tenté cela, notamment pour accroître sa légitimité démocratique. Mais ce sont les autorités politiques proches de l'université qui trouvaient cette voie suicidaire, car elle aurait empêché une prise de décision rapide et la prise de risques.

L'avantage de la structure de Louvain-la-Neuve est alors certainement de ne pas être liée au problème de réélection que connaissent toutes les autorités communales. Avec la logique de l'élection le court-terme tend à prendre le pas sur le long terme. Or, cette logique est difficilement compatible avec le long terme qui est nécessaire pour concilier ce qui est marchand, et qui relève du développement économique donc du court terme, avec ce qui est non marchand et qui relève plutôt de l'urbanisme et du long terme. Dans ce contexte, nous retrouvons bien un des enjeux du partenariat public-privé. Le PPP n'est-il pas potentiellement riche s'il est un des lieux de rencontre entre les impératifs de l'économie et de la promotion économique, d'une part, et les préoccupations de l'aménagement et de l'urbanisme, d'autre part?

Troisième partie

**CONDITIONS ET INSTRUMENTS
DE MISE EN ŒUVRE**

PARTICIPATION DU PUBLIC À LA PRÉPARATION DES GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURES

Philippe WARIN

1. BESOIN DE RAPPROCHEMENT DE L'ADMINISTRATION

Le thème de la relation entre l'administration et son public a fait l'objet d'une importante production de lois, de circulaires ministérielles, de textes réglementaires, au cours des années quatre-vingts en France. Que ce soit dans le cadre de politiques sociales, comme celles relatives au DSU (développement social urbain), ou de politiques réglementaires, comme par exemple celles qui organisent la réalisation des grands projets d'équipements routiers ou ferroviaires, on observe une préoccupation constante du législateur pour développer l'information, la consultation et parfois la concertation avec le public et les associations autour d'objectifs précis, visant à améliorer les actions ou les services rendus. Les lois les plus importantes, votées ces dernières années dans ces différents domaines, se sont toutes efforcées d'introduire au moins une

obligation de consultation des destinataires ou des utilisateurs finaux de l'action publique.¹

Les raisons qui expliquent ce besoin actuel de l'administration de se rapprocher de ses usagers sont multiples, et un vrai travail de recherche reste à faire pour en cerner toute la complexité. Mais deux raisons parmi elles forcent l'attention :

- l'aspiration des services publics vers une logique concurrentielle, sinon commerciale, où la satisfaction des exigences des usagers-clients met à rude épreuve le respect des obligations du service public;
- la dégradation de l'image du monde politique, qui oblige à développer des nouveaux modes de participation politique autour d'activités de consultation sur des sujets qui intéressent directement les citoyens.

Aujourd'hui en France, ce thème a pour principal cadre d'expression le mouvement de modernisation de l'administration publique [Warin 1992]. La consultation des usagers (qui permet l'expression des points de vue), voire la concertation (qui introduit la phase de négociation), paraît déterminante au moment où les services publics, soumis de plus en plus à une régulation par le marché, sont amenés à différencier davantage les services rendus au public. L'usager est devenu la référence ultime de l'action publique, et sa satisfaction le point de passage obligé de tout discours sur l'administration. Autour de lui doivent s'organiser les changements structurels et culturels dans l'administration. Ainsi aujourd'hui, la RATP (Régie autonome des transports parisiens) organise des «comités spécialisés» qui associent les représentants des usagers pour aborder, sous l'angle de la concertation, différents sujets intéressant directement les voyageurs (tarification, péage, signalisation, contrôle).

A cela, il faut probablement ajouter une autre raison qui est le brouillage des repères de l'action publique. Elle conduit à rendre l'opi-

¹ Sans tous les énumérer, nous pouvons mentionner les textes réglementaires du DSU, qui demandent qu'une consultation soit organisée lors de la définition des programmes d'actions. La LOV (loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991) institue un «droit à la ville» et impose dans son article 4 une consultation obligatoire lors de toute opération intéressant les conditions de vie des habitants. Dans le domaine des grands projets d'équipement et de l'aménagement du territoire, la même préoccupation apparaît. La loi Bouchardeau du 12 juillet 1983, portant sur la démocratisation des enquêtes d'utilité publique, vise à constituer un cadre obligatoire de consultation applicable à toutes les enquêtes publiques. Les résultats de cette loi étant, entre autres, jugés insuffisants, une circulaire du 15 décembre 1992, relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures, cherchera à instaurer les conditions d'un large débat.

nion publique plus méfiante. Ce brouillage, qui a déjà été observé au niveau des moyens et des régimes juridiques [Pisier-kouchner 1982], est accentué aujourd'hui avec l'essor des politiques contractuelles qui semblent entraîner une rapide confusion des responsabilités, à cause des financements croisés et de la complexité du partenariat institutionnel que ces politiques nécessitent. On le constate aussi bien pour des politiques urbaines [Guillemot 1992] que pour des projets d'aménagement d'envergure nationale [Millon 1992]. On ne sait plus de qui dépend quoi. Les choix effectifs des élus deviennent de moins en moins lisibles, quand ils n'éclatent pas en «affaires». Cette situation n'est vraisemblablement pas étrangère au retour sur le devant de la scène politico-médiatique de la question de la moralité en politique. Dans ce contexte, le renforcement des relations de proximité avec les citoyens ou les usagers est une façon de satisfaire cette demande de transparence et de clarté de l'action publique et de l'activité politique. Ainsi, avec la loi de décentralisation de 1982, le législateur a-t-il nourri l'objectif d'instaurer davantage de transparence pour effacer les conséquences négatives, à bien des égards, de l'imbrication des compétences entre les différents niveaux de gouvernement [Grémion 1992]. De la même façon, les mesures prises pour moderniser les services publics sont présentées comme devant contribuer à réaffirmer le «respect de la société civile».² La transparence de l'action administrative, telle qu'elle est définie dans la récente Charte du service public, constitue la condition essentielle de la concertation des citoyens ou du public destinataire de l'action publique.³ Mais aux doutes du public devant le brouillage des repères traditionnels s'ajoutent des demandes de politiques plus articulées autour des principes du service public ou des valeurs d'environnement, de qualité de vie, de pouvoir dans l'entreprise, de droits des minorités. Ces demandes sont formulées par des populations mieux éduquées, qui s'émancipent des filières classiques de la participation politique et rejoignent de nouveaux groupes

² Le respect de la société civile est un thème majeur dans la circulaire du 27 mai 1988 du Premier ministre Rocard. Elle instaure un «code de déontologie de l'action gouvernementale» dont le principe de base est exprimé comme suit: «... si la finalité de notre action est l'amélioration des conditions de vie de nos concitoyens, elle n'est certainement pas de leur façonner un mode de vie dont ils ne voudraient pas. Aussi devons-nous être constamment à l'écoute des aspirations et contribuer, si faire se peut, à leur réalisation». Cette idée est reprise dans la circulaire du 23 février 1989 sur le renouveau du service public qui propose d'associer plus étroitement les associations d'usagers à l'amélioration des services publics.

³ «La transparence doit être conçue comme une condition du dialogue et de la concertation mais également comme un instrument du contrôle de l'action des services publics par les usagers» [Ministère 1993: 13].

d'intérêt (c'est le phénomène de «mobilisation cognitive» décrit par Inglehart [1977] et Dalton [1988] notamment).

Le bilan de ces efforts pour développer une concertation du public n'est cependant pas bon, loin s'en faut. De nombreux exemples permettent de l'attester.

Dans le domaine du génie urbain, le directeur de l'INGU-L (Institut national du génie urbain de Lyon) notait lors d'un colloque récent:

*«il n'y a pas vraiment de concertation, en France, dans le domaine du génie urbain. Quand les usagers sont consultés, cela porte trop souvent sur les solutions techniques. Alors que pour être véritablement efficace, il faudrait les associer dès l'origine et s'accorder bien souvent un temps plus long de réflexion et d'élaboration».*⁴

En ce qui concerne le développement social urbain, les rapports d'évaluation rendent compte d'un échec à propos de la concertation et même, plus simplement, de la consultation tentée auprès des destinataires des programmes d'actions [Delarue 1991, Floch 1991 et Nasse, 1992]. Personne ne le contredit. En 1992, le Président de la Commission des affaires sociales, familiales et culturelles de l'Assemblée nationale reconnaît que:

*«l'un des grands défauts de la politique des villes, son grand drame, c'est que l'on n'a que très peu d'occasions de faire réagir en vérité, et non de façon publicitaire, les utilisateurs finaux de ces politiques sur leurs attentes».*⁵

Les raisons de cet échec sont nombreuses. Il apparaît avec une certaine évidence que chaque commune définit librement son mode d'action, faute d'une formulation de l'action avec les habitants plus élaborée et imposée comme cadre de référence, à partir duquel se négocierait avec l'Etat la convention d'un programme de DSQ (développement social de quartier). La décision de mettre en place un dispositif DSQ est un acte politique qui relève principalement de la volonté municipale. La volonté des organismes logeurs (HLM) n'est pas décisive à ce niveau-là, tandis que l'Etat ne peut pas modifier le projet contre la volonté municipale. Il peut essayer de négocier une orientation différente, en argumentant une meilleure conformité du projet avec les textes et les directives

⁴ Propos de B. Archer, cité dans Senebier [1993: 61].

⁵ Extrait d'un entretien avec J.-M. Belorgey [1992]. J.-M. Belorgey a présidé la Commission des affaires sociales, familiales et culturelles à l'Assemblée nationale, le groupe interministériel Habitat et Vie Sociale et le Comité d'évaluation de la politique de la ville.

qui réglementent le DSQ. Mais si la commune s'obstine, il n'a que la possibilité de refuser la convention qui officialise le partenariat institutionnel et déclenche les procédures de financement.⁶ Dans ces conditions, la place de l'habitant dans un cadre contractuel ne peut être attribuée que par la volonté municipale, en fonction du modèle démocratique qui inspire l'action de la municipalité concernée [Dion 1984, Jacquier et Warin 1985 et Jegouzo 1992]. La consultation prévue par la LOV est de la seule initiative du conseil municipal. Par conséquent, il n'y a rien qui ne soit de nature à inquiéter les tenants de l'exclusivité de la démocratie représentative. Cela conduit Jegouzo à suggérer que, dans ce domaine,

«seule l'introduction d'un référendum d'initiative populaire aurait été de nature à bouleverser les équilibres institutionnels».

De même, dans les projets d'aménagement ou d'équipement, qui peut forcer un maître d'ouvrage puissant (un «grand» maire, un président de conseil général ou une entreprise publique comme la SNCF) à organiser les conditions d'une concertation avec les usagers, les futurs utilisateurs ou les groupes d'intérêt concernés par la réalisation du projet (associations de riverains, professionnels)? La concertation avec le public paraît donc subordonnée à une volonté politique ou administrative. Dans ce cas, l'information et la consultation du public seraient utilisées comme des recettes de gestion politique ou économique. Elles serviraient à légitimer un projet et à éviter le surcoût d'une contestation trop tardive.

Ce point de vue critique a sa pertinence, mais il est sommaire. Les choses paraissent en effet plus complexes. On observe que certaines instances acceptent une politisation des projets par le public, c'est-à-dire un rapprochement de problèmes ou de conflits jusque-là considérés comme indépendants, et qu'elles cherchent à rendre plus contradictoire la procédure consultative. Dans un pays où la tradition jacobine persiste encore, les efforts réalisés pour rendre compte du pluralisme social sont fragiles [Hall 1992] et interrogent, par conséquent, lorsqu'ils proviennent du sommet de l'Etat. Aussi, nous proposons d'illustrer cette tentative d'organisation de la concertation avec le public par l'administration centrale, avant d'essayer d'en examiner le sens. A cette fin, nous allons indiquer comment des hauts fonctionnaires français, en l'occurrence des inspecteurs généraux du Ministère de l'équipement, ont récemment défini les principes d'une consultation souhaitable dans le cas de grands

⁶ Le bilan des opérations de DSQ montre que si de tels refus ne sont pas exceptionnels, les partenaires parviennent généralement à un accord sur un projet revu et corrigé.

projets routiers et ferroviaires, à partir de leurs expériences des avatars de la consultation, dans les projets de tracés des lignes TGV.

2. CONSULTATION ET CONCERTATION DANS LA CULTURE DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT

La notion de concertation n'est pas absente de la culture de ce ministère technique, et en particulier de celle des ingénieurs des Ponts et Chaussées. La question du rapport aux usagers, telle que la pose aujourd'hui une administration devenue soucieuse de son avenir, ne peut pas en effet être abordée sans tenir compte aussi de la thématique plus ancienne de la participation des citoyens au développement urbain, qui a connu son apogée au milieu des années soixante-dix. L'administration publique française, et celle de l'Équipement en particulier, conserve de cette période une vision pour le moins stratégique de la nécessité d'une concertation avec les collectivités locales et les associations d'usagers.

Dès le début des années soixante, on assiste en France à un mouvement en faveur d'une participation des usagers ou des habitants à la production de leur ville. Ce mouvement naît des craintes grandissantes liées au développement d'un urbanisme technocratique, et de la remise en cause de la planification urbaine comme mode de globalisation des problèmes et d'intégration des intérêts en jeu, qu'expriment des intellectuels n'occupant pas de position d'expertise proche du pouvoir politique en place [Chombart de Lauwe 1953, Lefebvre 1968 et 1972, Castells 1973, Coing 1973 et Ragon 1977]. Les analyses abondantes sur lesquelles s'appuie ce mouvement sont souvent inspirées d'expériences étrangères, en particulier canadiennes [Castells 1972 et Alexander 1976]. Elles servent aussi au renouvellement de la problématique marxiste sur l'étude du politique. Ainsi, va-t-il exister dans ce pays, jusqu'au début des années quatre-vingts, une intense réflexion sur les formes de la démocratie locale, dans laquelle on s'interroge beaucoup sur les modalités de la participation des citoyens.⁷

⁷ Un point culminant de cette réflexion est le colloque «Urbanisme et libertés» de 1977, au cours duquel personne ne contesta plus la nécessité d'associer le plus grand nombre de citoyens à la politique de l'urbanisme. Mais les interrogations sur les modalités de la participation et sur ce que l'on peut raisonnablement en atteindre sont plus que jamais présentes. Plusieurs expériences montrent que le langage peut-être un obstacle essentiel à la participation. En outre, les associations qui aspirent à représenter la population se heurtent aux élus détenteurs légitimes du pouvoir de décision. Enfin, les associations ne sont pas toujours représentatives. Elles n'expriment parfois que de simples intérêts privés.

Cette réflexion critique débouchera sur peu d'expérimentations sociales⁸ et n'amènera qu'une timide transformation du droit en matière de participation.⁹ Le déclin du paradigme urbain et l'émergence au milieu des années soixante-dix de références nouvelles - le cadre de vie et l'environnement - produisent un glissement des préoccupations vers les usages sociaux de l'espace et de l'habitat, vers une micro-sociologie de la vie quotidienne qui éloigne alors la «recherche urbaine» des explications globales, qui postulaient un changement de société dans la transformation des rapports sociaux urbains [D'Arcy et Prats 1985]. Cette réflexion sur la participation des citoyens aux politiques urbaines s'assouplit au début des années quatre-vingts, tant la difficulté de réaliser cet idéal qui s'oppose aux pouvoirs en place est grande. Un autre élément explicatif est sans doute aussi fourni par l'application de la loi de décentralisation qui transfère aux collectivités locales des prérogatives de l'Etat central en matière d'urbanisme. Avec la décentralisation, le législateur a voulu instaurer de la clarté dans les rapports qui lient les citoyens aux décisions qui les concernent. De la sorte, la revendication d'une démocratie participative perdait un peu de pertinence. Dans un domaine comme l'urbanisme, le maire devenant responsable de ses actes devant les électeurs, la démocratie était supposée gagner en proximité. Mais dix ans après, le bilan paraît plutôt mitigé, et il n'est pas certain que dans le domaine particulier de l'urbanisme, l'action publique ait vraiment acquis plus de transparence [Grémion, 1992, Moussé 1993].

Cela étant, les cadres de l'Administration de l'équipement (qui devient en 1976 le Ministère de l'environnement et du cadre de vie) ne traversent pas ce mouvement de revendication sans être concernés, ni atteints dans leurs schémas de pensée. Déjà en 1969, Thoenig et Friedberg signalent l'engagement des ingénieurs des Ponts et Chaussées dans ce mouvement. Le caractère politique de l'aménagement urbain amène ces acteurs à préconiser une transformation des rapports entre l'administration et les collectivités locales, et à étendre la participation en y faisant entrer des professionnels locaux et des associations:

«pour agir efficacement, il faut susciter les interlocuteurs nécessaires tout en codifiant les rapports avec un environnement

⁸ Les expériences les plus innovantes ne se répètent pas. Aujourd'hui, les références sont toujours les mêmes: l'Alma Gare à Roubaix, les Groupes d'action municipale à Grenoble ou les conseils municipaux ouverts aux étrangers résidant dans la commune de Mons en Baroeuil.

⁹ On identifie deux lois: celle du 31 décembre 1976 sur l'urbanisme qui reconnaît le rôle des associations agréées, et celle du 3 janvier 1977 qui institue les Conseils en Architecture et Urbanisme.

mal connu et mouvant. La participation en constitue l'instrument indispensable» [Thoenig et Friedberg 1969].

Même si les grands services qui s'occupaient des domaines de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire ont fondu avec la décentralisation, il reste des agents de l'Etat, qui ont vécu cette période et qui, disséminés dans d'autres services et notamment dans les services du «transport» et de l'«habitat», ont véhiculé ces modèles de participation très fortement centrés sur les collectivités locales et les associations.

Cependant, la perception stratégique de la concertation (utile pour constituer des interlocuteurs et des partenaires) ne va pas se répandre dans l'Administration de l'équipement. L'étude des expériences d'auditions publiques, entreprises au cours des années quatre-vingts à l'initiative du Ministère de l'environnement, souligne comment des ingénieurs reconnus essentiellement pour leur compétence technique se sont spécialisés dans des techniques de relations humaines pour initier des démarches consultatives [Defrance 1988]. De la même façon, des recherches plus récentes ont montré la présence d'ingénieurs-militants dans les services extérieurs de l'Equipement, et en particulier dans les services directement impliqués dans des actions partenariales liées à la «politique de la ville». Ces ingénieurs s'impliquent fortement dans les équipes opérationnelles et initient des processus de consultation de la population. Cette attitude n'est pas majoritaire parmi les agents de l'Equipement. Mais son existence met bien en lumière la dimension stratégique du partenariat avec les habitants. Il s'agit de mieux se positionner dans le partenariat institutionnel à partir d'une forte implication dans la conduite d'opérations dans le cadre de programmes DSQ [Péraldi 1991 et Favrot-Laurens 1993]. Cette attitude est celle d'ingénieurs subdivisionnaires qui ont souvent pratiqué la conduite d'opérations dans le domaine des constructions publiques, et qui portent un intérêt personnel à l'aménagement urbain et à l'échange entre habitants et acteurs de terrain. Leurs efforts sont d'autant plus remarquables par les observateurs que dans les textes¹⁰, dans les dispositifs mis en œuvre [Ion 1991] et dans

¹⁰ Si l'on s'en tient aux textes officiels, la participation des habitants au processus de développement de leur quartier reste une préconisation à caractère général, justifiée par ses effets pratiques dans le changement social espéré. La volonté de faire participer les habitants paraît avant tout pédagogique et normalisatrice. Ainsi, pour la Commission nationale pour le développement social des quartiers, elle est destinée à «changer les mentalités comme la façon d'agir de chacun» et à opérer un «redressement». Pour le Comité d'évaluation de la politique de la ville, ce n'est pas sans désabusement qu'il se demande «si les habitants ont véritablement trouvé leur place dans le DSU, alors que dans l'esprit des pionniers de cette politique, ils devaient être les garants de sa réussite», (voir l'*Evaluation de la poli-*

les discours politiques¹¹, le partenariat avec les habitants reste une intention floue, davantage centrée sur l'assistance que sur l'intégration des habitants.

3. POLITISATION DES PROJETS TGV

La question de la consultation dans les projets TGV est, elle aussi, chargée d'enjeux stratégiques pour l'administration centrale. Avec la politique TGV, la SNCF procède à une redéfinition complète de sa politique d'exploitant du réseau ferré national. Le TGV est le moyen de définir un nouveau concept de service ferroviaire (rapidité sur de grandes distances et valorisation du temps de voyage grâce aux horaires et aux aménagements des rames qui facilitent l'articulation entre le déplacement et le travail), d'assurer le développement et la promotion à l'étranger d'une technologie moderne, de restructurer l'espace national et européen en modifiant les perceptions des distances, et de renouveler l'image du transport ferré auprès du public et du personnel de l'entreprise. Cette politique reçoit bien sûr le soutien et l'aval du gouvernement, mais aussi de la puissante FNAUT (Fédération nationale des associations d'usagers des transports) qui adhère à son programme d'extension du réseau.¹² Cela étant, la réalisation de nouvelles lignes pose des

tique de la ville, document cadre pour la préparation des notes de synthèse régionale du 25 mai 1992).

- ¹¹ Par exemple, le ministre Besson évoque les relations de l'Équipement avec les habitants et les usagers de la façon suivante: «Ils n'attendent certes pas tout de l'État; mais l'information, l'accueil, le service, l'aide, la protection qu'ils sont en droit d'espérer, c'est notre responsabilité à nous de les organiser, de les susciter, de les améliorer et de les développer, en nous appuyant, le cas échéant, sur les réseaux compétents de partenaires. Ces hommes et ces femmes sont aussi, en tant qu'usagers, en droit d'exiger une pleine efficacité de l'État, une bonne utilisation des deniers publics et un service ouvert, lisible et proche» (allocution sur la modernisation dans le secteur de l'habitat faite le 12 mars 1991).
- ¹² Les associations d'usagers réunies au sein de la FNAUT 2000 ont toujours considéré que l'«équipement crée l'usage», et qu'un effort vigoureux d'investissement ferroviaire devait permettre à la SNCF d'élargir sa clientèle et contribuer ainsi à réduire les coûts sociaux du système de transport. Elles ont donc, dès son émergence, soutenu le projet TGV Sud-Est et combattu ceux qui, vers 1975, parlaient à son sujet de «concorde du rail», de «catastrophe écologique». Aujourd'hui encore, conscientes des dangers de l'explosion des trafics routier et aérien, les associations sont favorables à la poursuite du programme TGV. Elles ne sont que plus à l'aise pour faire part de leurs critiques concernant aussi bien les méthodes d'exploitation

difficultés politiques au gouvernement. La définition de leurs tracés est particulièrement conflictuelle et la SNCF n'a pas toujours su organiser une consultation suffisante. Les collectivités locales et les groupes d'intérêt locaux (associations de riverains et de défense de l'environnement, les chambres de commerce et d'industrie) font alors pression pour que toutes les conséquences des projets de tracé soient mesurées, débattues et prises en compte.

La politisation du projet est particulièrement forte dans le cas du TGV Sud-Est. Le projet concerne beaucoup de collectivités et d'intérêts locaux: les régions Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur, cinq départements et plus de cent communes. Mais aussi, l'histoire du projet montre que le projet initial de la SNCF, qui date de 1989, ne rencontrait pas d'opposition majeure, jusqu'à ce que le 14 juillet 1990, le Président de la République, au cours de la traditionnelle *garden party* de l'Élysée, ne fasse allusion au TGV devant les journalistes, en affirmant notamment que le tracé risquait de condamner des vignobles réputés. Avant ces propos les deux tiers des personnes interrogées se déclaraient favorables au TGV Sud-Est. La tendance s'inverse à la suite de cette déclaration présidentielle. Aussitôt les viticulteurs locaux, déjà inquiets, se mobilisent et entreprennent des actions de protestation, parfois spectaculaires. Ces groupes d'intérêt entraînent certains élus locaux dans leur mouvement. Les résultats des commissions d'enquête sont contestés, la neutralité des commissions ou des commissaires-enquêteurs est mise en cause, des actions directes parfois violentes sont commises, des groupes d'intérêt qui s'ignoraient jusqu'à là conjuguent leurs efforts. Le passage de la contestation à la protestation, avec le recours à l'action directe, et le rapprochement des conflits, avec l'apparition de collusion entre groupes d'intérêt bien distincts, sont les signes apparents d'une politisation locale forte du projet TGV.¹³

Le gouvernement est donc amené à arbitrer entre les intérêts du maître d'ouvrage et des collectivités locales. Celles-ci posent de nouveaux problèmes à la fois écologiques, avec le respect de l'équilibre d'un site ou la prise en compte de sa dangerosité, et économiques, avec la prise en compte des effets de recentralisation des entreprises et des activités de service [Bonnafous 1990]. De nouvelles missions d'expertise,

du TGV que de ses effets pervers [Sivardière 1990]. (J. Sivardière est secrétaire général de la FNAUT 2000 et administrateur de la SNCF.)

¹³ Dans la vallée du Rhône, les écologistes et les vigneronns se prêtent attention et assistance, et rassemblent parfois leur «potentiel protestataire»; de la même façon, les groupes écologistes n'effraient plus certains élus locaux.

d'enquête et de conciliation sont organisées.¹⁴ Mais sous la pression de cette politisation, par ailleurs fortement médiatisée, et dans le souci de respecter une opinion publique qui aspire à plus de transparence et qui, de surcroît, manifeste dans les sondages sa préférence pour une maîtrise par l'Etat des projets TGV¹⁵, le gouvernement Bérégovoy décide de modifier le contexte dans lequel le maître d'ouvrage désigné prépare et réalise les projets de lignes de TGV.

La circulaire n° 92-71 du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures, signée par J.-L. Bianco alors ministre de l'Équipement, du Logement et des Transports, répond à cette attente. Son objectif est d'instaurer les conditions d'un «large débat auquel doivent participer tous les partenaires concernés», dans le cadre de la procédure d'utilité publique dans laquelle doit s'inscrire formellement la recherche du meilleur tracé. Pour ce faire, la circulaire propose d'améliorer la consultation préalable et d'organiser le suivi des projets.

La parution de cette circulaire suscite un émoi au sein du corps d'inspection générale du ministère. Depuis quinze mois, des membres du CGPC (Conseil général des Ponts et Chaussées)¹⁶ développent une réflexion sur les procédures consultatives nécessaires aux grands projets d'infrastructures. La circulaire stoppe net le travail en cours. Dans

¹⁴ Avec la montée de la contestation des viticulteurs et de certains élus locaux, le ministre de l'Équipement demande à l'inspecteur général Querrien de réfléchir à un tracé évitant les fameux vignobles. Ce nouveau tracé passe au Tricastin, à proximité de la centrale nucléaire. D'où un tollé des milieux écologistes. Une fois le rapport Querrien rendu public début 1991, le gouvernement demande à un collège de huit experts, présidé par C. Quin, de lancer une consultation auprès des élus et des associations. Le collège fait alors appel à un bureau d'études britannique pour voir si le TGV Sud-Est ne peut pas utiliser les voies existantes. D'autres études seront également commandées sur le passage au Tricastin. Ce qui fait que l'enquête d'utilité publique débutera avec plus de trente kilos de rapports et d'expertises.

¹⁵ Selon les résultats d'une enquête OIP de 1991, 45% des personnes interrogées se déclarent favorables à ce que ce soit l'Etat qui décide du tracé des TGV [Percheron 1992].

¹⁶ Le CGPC assure l'inspection générale des ministères chargés de l'équipement, des transports, de l'environnement et de la mer. Les ingénieurs des Ponts et Chaussées représentent l'élite administrative de ces ministères. Comme pour les autres «grands corps», «leur suprématie est à la fois fonctionnelle et culturelle: ils détiennent les postes clés soit dans l'appareil ministériel proprement dit, soit dans les cabinets ministériels, et ils bénéficient d'une réputation de compétence technocratique qui assure la légitimité de leur incontestable contrôle du *policy-making*» [Mény 1991].

une note d'avril 93, un des membres de ce groupe de travail exprime sa désapprobation, au nom du groupe pour le texte de la circulaire (et la démarche du cabinet), ainsi que son intention de profiter de l'alternance politique et du changement de ministre pour reprendre l'initiative sur le sujet.¹⁷ Cette note sera diffusée et débattue lors du séminaire de recherche organisé au CGPC.¹⁸ Hormis le côté anecdotique de cette situation, elle révèle le souci d'un grand corps de préserver sa place dans le système de décision. Les débats qui eurent lieu dans le cadre du séminaire, que ce soit à propos de la circulaire Bianco ou à propos de travaux de recherche relatifs aux enquêtes publiques [Tripier et *al.* 1993, Barthélémy et Quéré 1993], rendent compte de la construction, au sein d'un corps d'inspection générale, d'une conception normative de la consultation du public, qui illustre cet effort pour organiser une forme de participation du public sans refuser la politisation des projets. Dans le cas des grands projets d'infrastructures, la notion de public est particulièrement extensive et demande quelques précisions. Sans revenir sur l'ensemble des problèmes de définition que cela pose, deux aspects sont à considérer. D'une part, «le public» est constitué d'une diversité d'agents, allant des utilisateurs supposés aux riverains concernés en passant par les simples contribuables, les groupes professionnels, les associations et les collectivités locales. L'enquête d'utilité publique s'adresse à cette diversité. Mais d'autre part, la principale ligne de clivage entre ces différents publics passe entre ceux qui participent à une

¹⁷ Les élections législatives de mars 93 marquent le retour aux affaires d'une très forte majorité de droite et donc un changement de gouvernement.

¹⁸ Ce séminaire a été co-organisé par le CGPC, le ministère de la Recherche et le ministère de la Fonction publique. D'octobre 92 à mai 93 il a servi de lieu de présentation et de discussion des recherches réalisées dans le cadre du programme de recherche *L'administration de l'Équipement et ses usagers*. Outre les équipes de recherche, ce séminaire a réuni de nombreux protagonistes des commissions d'enquête des TGV Sud-Est, Est, Atlantique, en la personne ont été inspecteurs généraux, responsables des commissions d'enquête, de l'ancien président de la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs, et du principal animateur du groupe de travail du CGPC sur les procédures de consultation. Le programme de recherche et ce séminaire ont été dirigés par l'inspecteur général C. Quin, ancien président de la RATP, et ancien membre dirigeant du Parti Communiste Français. La «mission Quin» a remis un rapport au ministre fin 93. Outre la recherche que nous avons réalisée dans le cadre de ce programme, nous avons participé au comité de pilotage du séminaire et contribué à ce titre à la rédaction des synthèses des débats des différentes séances, ainsi qu'à l'organisation du colloque final *L'administration de l'Équipement et le citoyen en tant qu'utilisateur* qui a eu lieu à Paris en mai 1993.

consultation préalable, plus ou moins officielle, où se définissent les orientations du projet et ceux qui sont invités à s'exprimer une fois déterminé le projet initial.

4. CONSTRUCTION D'UNE CONCEPTION NORMATIVE DE LA CONSULTATION DU PUBLIC ET DES ASSOCIATIONS

Le partenariat avec les usagers dans le domaine des grands équipements est étroitement lié au départ à la question de la propriété. La réalisation de ces équipements exige en effet une utilisation massive de l'expropriation. Or dans un pays qui a sacralisé le droit de propriété, la dépossession ne pouvait être admise, comme l'indique l'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme, que «lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment». De ce fait, dès le début du XIX^e siècle, le législateur va essayer d'accommoder deux objectifs pour mener à bien l'expropriation nécessaire: d'une part, donner aux propriétaires une garantie de procédure, d'autre part, assurer la légitimité de l'action de dépossession. Ces deux objectifs sont indissolublement liés. L'expropriation ne peut trouver de légitimité sans que les expropriés eux-mêmes ne soient sensibles aux garanties qui leur sont accordées. La procédure administrative qui cherche à répondre à cette double exigence est l'enquête d'utilité publique. Ses traits essentiels ont été dessinés en 1833 et 1841, après que la loi de 1810 sur l'expropriation eut institué l'enquête parcellaire. Cette procédure est toujours appliquée de nos jours, sans grand changement, puisque la réforme de 1976, qui vise à améliorer les conditions de la consultation du public et des associations, n'a pas porté ses fruits, sauf dans un nombre réduit d'enquêtes publiques où les directives de la réforme ont été respectées.

La fonction de légitimation de l'action de dépossession recherchée dans l'enquête d'utilité publique s'est progressivement effacée. A cause d'une utilisation massive de l'expropriation après 1945, la procédure a subi une sorte de banalisation qui s'est traduite par une multiplication des finalités possibles de l'expropriation et, par conséquent, par une difficulté croissante à faire naître le consentement lors de l'enquête. Dans ces conditions, l'enquête d'utilité publique est apparue de plus en plus comme une garantie contre l'action de l'administration.

«Garantie du propriétaire avant tout: l'utilité publique sera discutée et appréciée en fonction des atteintes à la propriété privée. Garantie du contribuable aussi: celui-ci appréciera, à l'aune de ses impôts, l'utilité publique des opérations envisagées. Garantie essentiellement individuelle enfin: la focalisa-

tion de l'enquête sur les atteintes à la propriété tend à atomiser le «public» et conduit à la défense d'intérêts particuliers face à une administration qui, par principe, incarne l'intérêt général. Ce trait est d'autant plus sensible que l'enquête d'utilité publique étend son champ d'application, en particulier aux POS (plans d'occupation des sols» [Toulemonde 1982].

Cette conception façonnée par la pratique perpétue l'antagonisme entre l'administration et les administrés. L'enquête d'utilité publique ne porte presque jamais sur les choix du développement urbain et de l'aménagement du territoire, elle se focalise sur l'exercice du droit de propriété. Face à cette dérive, la réforme de 1976 s'efforce de restaurer la fonction de légitimation de l'enquête d'utilité publique.

L'intention principale de la réforme du 14 mai 1976 est de redéfinir la procédure autour de l'information et de la consultation du public et des associations. Le déroulement de la procédure d'enquête est alors revu de façon à mieux les intégrer. Trois étapes sont envisagées:

- avant même l'ouverture de l'enquête, une information doit être organisée tant auprès du public que des associations, portant sur les grandes orientations du projet;
- au sein des dossiers soumis à l'enquête, toutes les informations susceptibles d'éclairer le public sur la nature, le coût et les conséquences du projet doivent être fournies: les conditions d'insertion du projet dans l'environnement et les mesures de préservation prévues, les différentes solutions envisagées (les «partis d'aménagement») élaborées par l'administration et en dehors d'elle, notamment par les associations;
- au cours de l'enquête, les conditions d'accès du public à l'enquête sont améliorées (modification de la nature et multiplication des supports; amélioration de la collecte des observations, notamment auprès des associations; publicité des résultats de l'enquête), le commissaire-enquêteur doit être le catalyseur d'un dialogue entre le public et les associations d'une part, et la collectivité expropriante d'autre part.

Produite en pleine période de réflexion sur la démocratie participative, cette réforme de l'enquête d'utilité publique correspond à une conception de la participation qui dissocie nettement la consultation du processus de décision. Le déroulement envisagé cherche essentiellement à améliorer l'information du public, mais ne vise pas pour autant à lui donner accès au processus de décision. En permettant cette information du public et son expression, l'enquête d'utilité publique est conçue comme un moyen d'informer les pouvoirs publics de la pertinence et de la viabilité des projets qu'ils décident. Les attentes du public à l'égard de

cette procédure sont donc forcément limitées. La consultation du public a ses limites, que le gouvernement de l'époque sait rappeler pour contrer les tenants d'une démocratie participative. Le gaulliste R. Galley, ministre de l'Équipement et du Logement déclare que

«le public et les associations ne doivent se substituer ni aux élus locaux, ni à l'Etat, à qui il appartient de prendre les décisions finales»¹⁹

Et il est dit que la consultation n'est pas toujours souhaitable, et qu'une relative opacité est parfois nécessaire pour que les projets puissent prendre forme. Ainsi, M. Ligot, secrétaire d'Etat à la Fonction publique et maire de Cholet, considère-t-il que

«mettre sur la place publique l'ensemble des étapes d'un processus d'action risquerait de jeter le trouble dans l'opinion et de provoquer des blocages»²⁰

Les débats du CGPC confirmeront les deux principes: la fermeture du champ de la décision au public; la possibilité de limiter la consultation préalable à un public restreint et pour certains projets, afin de ne pas rendre impossible leur gestion. Ils seront rappelés par C. Quin, très nettement et sans discussion possible, au moment d'introduire la discussion sur l'enquête d'utilité publique. De la sorte, le débat sur la consultation souhaitable avec le public ne peut répondre qu'à un objectif d'amélioration des conditions de la consultation, en tant qu'étape distincte de celles de la concertation et de la décision. La consultation ne permet donc pas une nouvelle définition des positions sociales ni en particulier une réévaluation de la place du public. Que cela soit affirmé par des hommes aux convictions politiques aussi dissemblables, que R. Galley ou C. Quin, tend à montrer qu'au-delà des appartenances politiques et idéologiques il existe une représentation commune du politique, qui dissocie les processus de consultation et de négociation. Une représentation qui se trouve à la base même de la démocratie représentative, qui fonde la société française depuis deux siècles.

A partir de ces principes, les débats du CGPC vont chercher à définir les conditions d'une politisation des projets acceptable pour l'Etat. La discussion va porter alors sur deux aspects: l'information du public et des associations, et l'exercice de l'expertise.

Avant de développer l'un et l'autre de ces aspects, rappelons à grands traits le déroulement d'une enquête d'utilité publique, puisque

¹⁹ Revue *Urbanisme* 153-154, juin 1976.

²⁰ *Le Monde* du 28 septembre 1976.

c'est dans cette procédure que s'effectue la consultation du public et des associations.

Au départ, un maître d'ouvrage, entité investie des prérogatives de la puissance publique, prend l'initiative d'un projet. Il présente dans un «dossier d'enquête», sous une forme compréhensible par tous, la synthèse des études techniques menées sous sa responsabilité, et en particulier celle de l'étude d'impact sur l'environnement. D'autres partenaires institutionnels, par exemple des industriels et des chambres de commerce, peuvent être associés à la préparation du dossier, lorsqu'il s'agit d'un projet à dimension locale.

L'enquête d'utilité publique s'effectue ensuite sous l'autorité et la responsabilité d'une commission d'enquête ou d'un commissaire-enquêteur. Celui-ci est appelé à émettre un avis d'ensemble en faveur ou en défaveur du projet. Doté théoriquement d'un pouvoir contraignant sur le maître d'ouvrage et sur l'autorité appelée à prendre la DUP (déclaration d'utilité publique), cet avis est formulé après qu'aient été recueillis et étudiés les arguments du maître d'ouvrage et du public. Les commissaires sont désignés par le président du Tribunal administratif, à partir de listes officielles.²¹

Le déroulement de l'enquête suppose une information du public et des associations sur le dossier, et une consultation pour recueillir leur avis.²² Il incombe au commissaire-enquêteur ou à la commission d'enquête de faire connaître et de faire comprendre le projet et d'organiser les conditions de la consultation. Quand un projet est soumis à enquête publique, deux phases sont donc officiellement prévues pour permettre l'information et l'expression directe de la population: la consultation préalable et l'enquête d'utilité publique (réforme du 14 mai 1976). Mais l'histoire effective des projets montre que les choses sont plus complexes. Ainsi pour des projets locaux, les agents de la DDE (Direction départementale de l'Équipement) chargés du dossier complètent parfois ces deux séquences par un travail d'information qui répond à des de-

²¹ Les conditions de choix et de nomination des commissaires-enquêteurs et la définition de leurs fonctions font l'objet de critiques [Toulemonde 1982].

²² Le «public» compte tous ceux qui sont appelés à recevoir le projet, c'est-à-dire à en prendre connaissance à l'aide des documents mis à leur disposition et à faire part de leurs observations, que ce soit pour l'accepter en l'état, proposer des modifications ponctuelles, demander des précisions, ou encore, faire part de leur opposition globale, en l'assortissant éventuellement d'une contre-proposition. Toutes ces remarques n'ont qu'une valeur informative. Rassemblées, elles expriment une certaine disposition générale du public à l'égard du projet.

mandes individuelles ou par des séances d'échange et de discussion avec les associations.

L'intérêt du public et des associations pour la procédure consultative est variable. D'une manière générale, leur intervention a pour effet de construire l'objet de l'enquête publique, c'est-à-dire de désigner les enjeux sociaux locaux [Barthélémy et Quéré 1993]. En ce sens, cette procédure débouche nécessairement sur un processus de politisation, puisque le public replace le projet technique dans un contexte historique et social et le met en relation avec des conflits ou des clivages pré-existants. Le projet soumis à la consultation est ainsi défini par rapport à un passé, mais il est également qualifié par rapport à ses conséquences prévisibles et ses incertitudes.²³

Cette définition sociale de l'objet de l'enquête fournit au commissaire-enquêteur un domaine d'investigation. Il va évaluer, sous l'aspect de l'intérêt public général, ce qui se présente à lui comme un problème public local, ou comme une divergence de points de vue quant au caractère approprié des solutions techniques contenues dans le projet. Une fois la consultation achevée, le travail du commissaire-enquêteur consiste à rendre un avis sur l'orientation souhaitable du projet, en tenant compte des critiques entendues lors de l'enquête publique et en recherchant l'intérêt général et non la satisfaction d'un intérêt particulier. L'avis du commissaire-enquêteur doit, par conséquent, suggérer un schéma de réalisation du projet suivant une définition de son objet acceptable par les partenaires institutionnels qui en ont l'initiative. C'est sur la base de cet avis que l'autorité responsable déclare le projet comme étant ou non d'utilité publique. Lorsque c'est le cas, la mise en œuvre du projet peut commencer. Le public et les associations disparaissent de nouveau du cadre de la consultation, sauf s'ils restent mobilisés et tentent des recours en justice pour stopper ou infléchir la réalisation du projet.

Ce n'est pas le public qui donne sa signification au projet, même lorsque la consultation est effective et la critique bien vivante. Mais, c'est le commissaire-enquêteur qui, comme acteur intermédiaire essentiel, traduit toujours les exigences et les craintes du public dans un avis global qui porte *in fine* sur le sens du bien collectif ou de l'intérêt général, dont la définition n'appartient à personne en particulier. Le commissaire-enquêteur est le maillon qui permet de ne pas modifier les rapports entre le maître d'ouvrage et le public. La consultation du public peut faire surgir l'expression de colères, de craintes, de désaveux, mais il ne peut y avoir

²³ Cela confirme l'intuition sociologique déjà ancienne de Thomas [1923], selon laquelle «Quand les hommes considèrent certaines situations comme réelles, elles sont réelles dans leurs conséquences».

de solution sans l'arbitrage final d'une instance supérieure, seule compétente ou légitime pour dire le sens de l'intérêt général (le gouvernement dans le cas des tracés TGV). La réinterprétation par le commissaire-enquêteur des points de vue exprimés localement permet ce passage vers l'intérêt général.

Dans ce schéma, la consultation du public est possible au moment où le projet est soumis à enquête publique, c'est-à-dire une fois qu'une autorité politique ou administrative décide d'un projet, qu'un dossier technique est préparé et qu'un partenariat institutionnel est instauré. Beaucoup d'obstacles proviennent de cette situation. L'intervention trop tardive du public, en «aval», où bon nombre de choix ne peuvent plus être remis en cause, sauf de façon marginale, est perçue depuis longtemps comme problématique. La réforme de 1976 cherchait à corriger cette situation. Les recherches réalisées pour le CGPC attestent que rien n'a changé sur ce plan, si bien qu'au cours des débats des propositions rééditent à peu de chose près les recommandations de la réforme de 1976, et notamment celle prévoyant une information du public préalable à l'enquête d'utilité publique. Parmi les exemples discutés, celui du TGV Atlantique (Paris-Bordeaux), où les inquiétudes relatives au «marais poitevin» n'ont surgi qu'au moment de l'enquête publique, avec l'intervention d'associations écologistes et de protection de l'environnement. Dans ce cas, comme dans beaucoup d'autres, il est admis que la procédure consultative aurait gagné en simplicité et en efficacité, si les associations avaient été consultées avant de lancer l'enquête d'utilité publique.

La réflexion collective menée au CGPC n'a cependant pas nié les problèmes que pouvait poser une consultation précoce des usagers et de leurs associations. Une autre conception est apparue qui remet en cause la nécessité d'une information du public avant l'ouverture de l'enquête. Elle admet qu'une consultation organisée sur les schémas nationaux directeurs des infrastructures routières et ferroviaires éviterait de découvrir de nouveaux problèmes, qui auraient pu être traités plus facilement s'ils avaient été pris en compte plus tôt. Mais surtout, elle considère que les premières études qui envisagent les différentes variantes d'un projet concernent obligatoirement un grand nombre d'individus ou de collectivités, si bien que le maître d'ouvrage chargé d'organiser la procédure consultative risque d'être rapidement débordé. Or, il est rappelé que le maître d'ouvrage a aussi pour fonction de maîtriser les incertitudes du projet et, par conséquent, de contrôler le processus d'information en direction des différents partenaires et du public. Aussi paraît-il préférable de limiter l'information sur l'initiative d'un projet et sur les études en cours à un premier cercle de partenaires institutionnels. Il s'agit, en l'occurrence, d'éviter l'affolement de l'opinion et des surenchères bien souvent

improductives, mais aussi de préserver la maîtrise du projet au maître d'ouvrage.

Finalement, le principe retenu est de ne pas demander la généralisation d'une consultation préalable dès la genèse du projet, avant même l'ouverture de la procédure consultative (comme le demande la réforme de mai 1976). Implicitement, il s'agit de limiter l'accès à la préparation du projet initial à des partenaires institutionnels choisis en fonction de considérations juridiques, économiques, stratégiques. Ainsi, est-il possible de réguler dans un premier temps, à l'abri de l'opinion publique et même de certaines collectivités locales, les enjeux politiques et politiques d'un projet. Dans le cas du TGV Nord, la pression est venue rapidement de certaines collectivités locales qui s'estimaient écartées du «premier tour de table», alors que la logique géographique et économique du tracé (le plus court pour le plus rapide) aurait voulu qu'elles bénéficient *de facto* du passage de la ligne, et donc qu'elles soient associées aux premières négociations. G. de Robien, maire UDF d'Amiens, a, dans cette affaire, dénoncé la collusion politique entre le gouvernement socialiste et d'autres collectivités du nord de la France.

Partant de là, le débat s'est ensuite orienté sur la question de l'opacité du dossier soumis à l'enquête publique.

L'étude d'impact a toujours été la pièce maîtresse de l'enquête publique. Ceci s'explique au regard de sa fonction, qui est formellement de présenter les différentes variantes étudiées ainsi que les éléments qui justifient le parti finalement privilégié par le maître d'ouvrage parmi les différentes options envisagées, sous un jour compréhensible et donc évaluable par chacun. Le principe qui émerge de la discussion sur la qualité des dossiers d'enquête publique est de renforcer le contrôle des commissaires-enquêteurs sur le maître d'ouvrage, pour que celui-ci se livre à la restitution la plus complète et à la diffusion la plus large de toutes les études préalables, afin de permettre une comparaison des différents tracés. L'objectif est de rendre la phase de consultation du public la plus contradictoire possible. La confrontation, même conflictuelle, des points de vue est érigée en principe d'action. Le problème, esquivé pendant les débats, est qu'en l'état actuel, la législation ne confère pas à la consultation du public une place telle pour que son absence, dans une enquête, suffise pour frapper de nullité la décision prise à son terme.

L'information du public pose un autre problème qui est celui de sa capacité à analyser les documents soumis à son appréciation. Le problème est ancien et a déjà reçu des débuts de réponse. Pour s'en tenir aux années soixante-dix, on peut rappeler que la réflexion sur les modalités d'une démocratie participative n'était pas dépourvue d'une optique éducative. C'est dans cette perspective, par exemple, que la loi du 3 janvier 1977 institue les Conseils en architecture, urbanisme et environ-

nement, «dont le rôle est la promotion d'une véritable pédagogie du citoyen». Sur cet aspect, les débats du CGPC ne débouchent pas sur des propositions concrètes. Mais de nouvelles dispositions prises dans le cadre de la politique de la ville sont citées comme des exemples à étudier. En l'occurrence, il est fait mention implicitement de l'avis du Comité Interministériel à la Ville du 3 mars 1992, qui propose d'affecter des crédits d'Etat aux associations locales d'habitants des quartiers DSU, et de la circulaire du 18 décembre 1992 sur la consultation des locataires sur les projets de réhabilitation d'immeubles à l'aide de financement PALULOS (Prime à l'amélioration des logements à usage locatif social), qui attribue des moyens financiers aux associations pour répondre à la consultation. Cela étant, s'il semble intéressant d'allouer des fonds aux associations dans le but de les aider à participer plus activement à la consultation, le groupe de travail retient comme principe que ces fonds servent aux associations pour commander des études, mais ne soient pas destinés à doter les associations d'une capacité autonome d'expertise.

Ce principe ne sera pas adopté sans difficulté car certains participants, n'appartenant pas au corps de l'inspection générale mais à des instances de programmation de la recherche contractuelle, trouvent dans des exemples étrangers, et en particulier nord-européens, que l'autonomisation de l'expertise et son appropriation par les associations serait une bonne chose pour la démocratie. L'argument développé est que de la sorte, on pourrait retrouver de véritables lieux de contre-pouvoir, dont la fonction principale ne serait plus d'exprimer des revendications mais de proposer des vérifications, peut-être des modifications et éventuellement des solutions alternatives au projet initial.

A l'inverse, d'autres pensent que céder une partie de l'expertise aux associations serait une opération «contre nature», puisque cela reviendrait à les instituer dans un rôle d'expert équivalent à celui du maître d'ouvrage et à réduire leur potentiel protestataire. Cela priverait le projet de son principal contradicteur. Par contre, ils admettent facilement que les associations aient besoin d'informations et de connaissances nouvelles pour exprimer des contre-propositions. Cela fait partie du rôle assigné au «public» par l'ensemble de textes (loi du 12 juillet 1983), portant sur la démocratisation des enquêtes publiques et la protection de l'environnement. La crainte implicite est d'assister de cette façon à une transgression des rôles établis et à un accroissement des risques de blocage des initiatives publiques.

Cette discussion sur le partage de l'expertise a un enjeu plus précis. Sans que cela ne soit vraiment annoncé, on s'aperçoit, en reprenant les travaux d'une séance ultérieure du séminaire, que c'est l'usage d'une des propositions de la circulaire Bianco qui est en cause. La circulaire prévoit en effet d'instituer une «commission de suivi des débats» de

l'enquête publique. Cette commission a pour objectif de veiller à la qualité des informations et au pluralisme de la consultation. Il s'agit d'une commission de suivi des débats et non pas de conduite du projet.²⁴ La circulaire ne précise pas les modalités de composition de cette commission. Mais on apprend par l'animateur du groupe de travail du CGPC qu'en l'état actuel de la réflexion au ministère, cette commission devrait être composée d'experts indépendants, recrutés selon une double filière. La première est celle des experts nationaux, personnalités indépendantes, reconnues pour leur capacités d'expertise dans différents domaines et inscrites dans le fichier national des experts nationaux (totalement distinct du fichier des commissaires-enquêteurs). La seconde est celle d'experts locaux, recrutés sur des critères comparables au premier, après avis du Préfet, en vue de compléter la commission de suivi. Si la première filière est interdite d'accès aux associations locales, la seconde par contre peut leur être ouverte à condition que des membres d'associations soient reconnus comme experts par le Préfet. On peut supposer que dans le cas où les associations détiendraient un pouvoir d'expertise reconnu, elles pourraient investir, par le biais de ces commissions de suivi des débats, le cœur même du dispositif de la consultation prévu dans la circulaire. Or, dans la partie que les inspecteurs généraux jouent avec le cabinet du ministre, il ne peut être question d'admettre l'idée d'un partage de l'expertise avec les associations, car une telle proposition risquerait d'apparaître comme une ineptie aux yeux du pouvoir politique.

5. LIBÉRER L'EXPRESSION, REFUSER L'ÉMANCIPATION

Le débat du CGPC a abordé la question de la consultation du public en retenant ses aspects les plus évidents. Les principes avancés ne se

²⁴ «Cette commission veillera à la qualité et à la pertinence des informations portées à la connaissance du public et à l'existence de débats ouverts et pluralistes. Elle pourra faire des suggestions pour la conduite des études et de la concertation. Elle veillera à ce que les questions posées par les partenaires de la concertation reçoivent en temps utile des réponses argumentées. Elle pourra proposer d'engager des expertises externes qui seront financées par le maître d'ouvrage. A l'issue du débat, le préfet coordonnateur en établira un bilan et me proposera un projet de cahier des charges. Au terme de cette phase de débat, le gouvernement arrêtera le cahier des charges de l'infrastructure qui sera rendu public. Ce document d'information accompagnera le dossier soumis à l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique. (...) C'est à partir de ce cahier des charges que seront engagées les études de tracé» [Circulaire Bianco du 15 décembre 1992].

distinguent pas par leur nouveauté. Ils sont à l'image de ce qu'est la consultation du public aujourd'hui en France, c'est-à-dire tout d'abord un discours bien intentionné mais général et flou.

Cela étant, cet épisode montre que le thème de la consultation du public est utilisé pour ouvrir une «fenêtre» dans un processus décisionnel en vue de contraindre un acteur central (le maître d'ouvrage) à tenir compte d'autres logiques que les siennes. Alors que l'attitude plutôt habituelle de l'administration est de disqualifier le comportement ou l'action des groupes d'intérêt en leur déniaient toute légitimité, on a affaire ici à une démarche inverse. Le CGPC procède en fait à la constitution d'une sorte de «communauté politique» en agréant les associations de cadre de vie et de riverains qui sont concernées par les tracés des lignes TGV, en reconnaissant l'importance de leur point de vue dans la définition de l'utilité publique d'un projet. En souhaitant organiser la confrontation des points de vue, le CGPC cherche implicitement à faire pression sur le maître d'ouvrage, perçu en l'occurrence comme appartenant à une «baronnie technocratique».²⁵ En ce sens, on peut se demander si la question de la consultation du public ne sert pas de prétexte à l'administration centrale, et à la direction des transports en particulier, pour retrouver son autorité dans la définition de la politique des transports terrestres, face à une entreprise nationale qui a pu en partie la lui subtiliser.

La structure tripartite de la consultation publique (maître d'ouvrage, commissaires-enquêteurs, publics) n'apparaît donc pas comme une «fausse structure» de discussion parce qu'elle vise effectivement la confrontation la plus large des points de vue. Les principes retenus créent les conditions d'une consultation contradictoire, voire conflictuelle, que le maître d'ouvrage serait tôt ou tard amené à considérer sous la pression des groupes d'intérêt.²⁶ Mais en même temps, on préserve, grâce au travail de médiation du commissaire-enquêteur, la supériorité de l'intérêt général sur les particularismes locaux. Par conséquent, cette structure sert aussi, comme bien d'autres comités ou commissions *ad hoc*, à épuiser les velléités réformatrices de groupes que le pouvoir politique refuse de considérer comme les interprètes légitimes de l'intérêt public.

²⁵ Selon Jacoud [1993], l'attitude de la SNCF est celle d'une «baronnie technocratique», et c'est là en partie que réside «la crise du service public SNCF».

²⁶ La FNAUT demande à la SNCF de renforcer l'articulation entre le réseau à grande vitesse et le réseau classique et de ne pas privilégier le développement du TGV au détriment des autres activités ferroviaires. On trouve une opinion similaire du côté des responsables syndicaux des agents de la SNCF [Andouard 1993].

La manière de traiter la question du partage de l'expertise nous paraît centrale dans l'approche normative de la consultation développée par les inspecteurs généraux. Elle permet à la fois d'organiser la politisation du projet et de maintenir intact le processus de décision. En souhaitant une meilleure information du public, voire la possibilité pour les associations de commander des contre-expertises, le CGPC permet d'une part au public de mieux mesurer les conséquences du projet au niveau local et de mettre ainsi en évidence ses inconvénients. Mais, en refusant que les associations se dotent de leur propre capacité d'expertise, le CGPC les empêche d'autre part d'assurer plus en amont un contrôle sur la définition du projet proposé. Il les prive d'un moyen essentiel pour accroître leur connaissance des déterminants non seulement locaux mais aussi globaux du projet et de la politique publique des transports. Ce refus tient à une raison simple. Pour les dirigeants politiques et administratifs, il ne saurait être question de concéder une partie de leur pouvoir décisionnel au public. S'il est souhaitable que les citoyens ou les associations contestent une proposition de projet et exigent son amélioration, il est par contre inconcevable qu'ils puissent remettre en cause l'utilité même du projet. Autant il paraît nécessaire d'écouter les associations lorsqu'il s'agit de déterminer d'une façon optimale les avants projets sommaires, les projets détaillés, les tracés de 100 mètres et de 300 mètres, autant il est hors de question d'entendre qu'elles préféreraient au TGV un tranquille omnibus s'arrêtant de village en village.

C'est là une condition incontournable, quelle que soit la méthodologie employée pour développer la consultation. Ainsi, invité à commenter les aléas de l'aménagement du TGV Sud-Est et du projet de tunnel routier franco-espagnol du Somport, C. Leyrit, directeur des routes au ministère de l'Équipement affirme la nécessité de bien séparer les débats sur l'opportunité de l'équipement et sur le tracé.²⁷ En d'autres termes, il ne saurait être question pour l'administration de tutelle d'entrer dans une démarche de consultation, avant même que l'idée du projet ne soit admise et acceptée par les acteurs censés représenter des intérêts suffisamment importants. L'attente est claire mais pose néanmoins problème: comment engager, dans les meilleures conditions, une consultation sur un projet déjà formalisé, sans imaginer une consultation préalable portant sur l'intention initiale du projet?

L'analyse des politiques publiques montre bien comment des groupes d'intérêt peuvent agir sur l'identification d'un problème et sur son inscription sur l'agenda d'une autorité publique. Aussi pour éviter ce cas de figure, pour laisser le public et les associations dans une connais-

²⁷ Propos relevés dans la revue *Le Moniteur* du 5 février 1993.

sance partielle du projet, la meilleure solution est encore de renforcer leur connaissance des effets locaux du projet.²⁸ Autrement dit, en accroissant la connaissance du public mais sans lui laisser la maîtrise d'une production de connaissances, on peut libérer l'expression du public sans l'émanciper de sa position d'assujetti.

La question qui se pose est alors de savoir dans quelle mesure cette organisation de la consultation peut être acceptée par le public et les associations. La structure de l'enquête publique est-elle adaptée pour supporter une politisation accrue des projets? Ne risque-t-on pas d'accroître la méfiance des associations si, d'un côté, on leur assure les conditions d'une expression la plus franche possible et, de l'autre, on les tient à l'écart de la construction de l'avis final?

C'est le problème sur lequel vient buter le CGPC. Les débats ont permis de réaffirmer le rôle central des commissaires-enquêteurs dans l'animation de la procédure consultative. Mais, ils n'ont pas introduit de propositions visant à modifier le recrutement des commissaires ou la composition des commissions. Devant le risque d'un rejet, par les associations, d'une procédure dans laquelle elles seraient invitées à s'engager, mais qui leur échapperait une fois que la commission d'enquête prépare son avis, le CGPC s'est montré très attentif à la proposition de la circulaire Bianco d'instituer autour de chaque préfet, «avec les responsables locaux concernés (élus, forces sociales, économiques, associations locales), un comité de suivi de la mise en œuvre des engagements de l'Etat». Après le renforcement de la consultation dans le cadre de la procédure d'enquête publique, c'est l'élargissement de la consultation à d'autres étapes de la mise en œuvre du projet qui devrait permettre d'organiser et de canaliser la participation du public dans le processus d'élaboration de la décision politique et administrative. Autrement dit, on peut tout à la fois éviter la participation du public à la prise de décision et améliorer le fonctionnement démocratique de l'administration en aménageant des processus de consultation avant, pendant et après la mise en œuvre d'un projet, au cours de processus de consultation préalable, de suivi ou d'évaluation.

Dans ces conditions, on ne peut pas vraiment parler de partenariat avec le public, dans la mesure où il n'y a pas d'égalité des positions. En effet, quel que soit l'effort pour faciliter l'information et l'expression des points de vue, la construction de l'avis final, la concertation et la négociation qui préparent la décision, restent toujours des actes unilatéraux qui

²⁸ Schumpeter, il y a plus de cinquante ans, notait que si les citoyens ont une connaissance incertaine des problèmes publics, c'est qu'ils ne connaissent bien que ce dont ils mesurent les conséquences à leur niveau local [Leca 1992].

ne concernent pas directement le public, mais les acteurs dits «compétents». Dans l'administration française aujourd'hui, il y a cette tendance à vouloir établir de nouveaux espaces d'information et de consultation du public tout autour de la sphère de la décision, mais sans chercher à rendre celle-ci moins étanche. Dans ce schéma, l'explication en termes d'administration technocratique ou jacobine n'est pas à rejeter, mais elle n'est peut-être pas la plus intéressante, puisque dans certains cas (en particulier dans des projets d'infrastructures de plus petites dimensions concernant une commune ou une agglomération) des observations montrent que des associations parviennent tout de même à participer à la prise de décision.²⁹ Plus pertinente paraît être la question du coût de ce partenariat et des processus d'apprentissage réciproques, qui sont nécessairement à l'œuvre et qui permettent un rapprochement entre les cadres cognitifs, temporels, culturels de chacun des protagonistes.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ALEXANDER, C. 1976. *Une expérience d'urbanisme démocratique*. Paris: Seuil.
- ANDOUARD, M. 1993. SNCF, service public en panne. *Le Monde des Débats*, octobre.
- BARTHÉLÉMY, M., et L. QUÉRÉ. 1993. *Les enquêtes publiques: une production collective?* Paris: CEMS.
- BELORGEY, J.-M. 1992. Entretiens avec... *Economie et Humanisme* 322, juillet-septembre.
- CASTELLS, M. 1973. *Les luttes urbaines*. Paris: Maspéro.
- CASTELLS, M. 1972. *La question urbaine*. Paris: Maspéro.
- CHOMBART DE LAUWE, P.-H. 1953. *Des hommes et des villes*. Paris: Payot.
- COING, H. 1973. *Rénovation urbaine et changement social*. Paris: Ed. Ouvrières.
- DALTON, R. 1988. *Citizen politics in western democracies*. London: Chatham House Publishers.
- D'ARCY, F., et Y. PRATS. 1985. Les politiques du cadre de vie. In LECA, J., et M. GRAWITZ (éd.). *Traité de science politique*. Paris: PUF, tome 4.

²⁹ Sur cette question se reporter aux travaux de [Tripier et al. 1993].

- DEFRANCE, J. 1988. Donner la parole: la construction d'une relation d'échange. *Les Actes de la recherche en sciences sociales* 73.
- DELARUE, J.-M. 1991. *Banlieues en difficultés: la relégation*. Rapport au ministre de la Ville et de l'Aménagement du Territoire. Paris: Syros alternatives.
- DION, S. 1984. Politiques municipales et concertation: néo-corporatisme et démocratie. *Sociologie du Travail*, 2.
- FAVROT-LAURENS, G. 1993. Point de vue des usagers et procédures partenariales dans le domaine du logement et de l'habitat. Rapport de recherche pour le CGPC (polycopié).
- FLOCH, J. 1991. Participation des habitants à la ville. Rapport du groupe de travail du CNV-DSU (polycopié).
- GRÉMION, C. 1992. Région, département, commun: le faux débat. *Pouvoirs* 60.
- GUILLEMOT, A. 1992. *L'évolution récente du rôle de l'Etat dans la mise en œuvre des politiques publiques: le cas de la politique de la ville*. Paris: Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat.
- HALL, P.-A. 1992. Pluralisme et groupes de pression. In HALL, P.-A., J. HAYWARD, et H. MACHIN (éd.). *L'évolution de la vie politique française*. Paris: PUF.
- ION, J. 1991. La fin des petits clercs. Gestion sociale urbaine et travailleurs sociaux. In DONZELOT, J. (éd.). *Face à l'exclusion, le modèle français*. Paris: Ed. Esprit.
- INGLEHART, R. 1977. *The silent revolution*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- JACOUD, R. 1993. La SNCF, au service d'elle même. *Le Monde des Débats*, octobre.
- JACQUIER, J., et P. WARIN. 1985. La gestion urbaine à Echirolles. Rapport de recherche pour le Plan Urbain (polycopié).
- JEGOUZO, Y., et al. 1992. Chroniques de l'administration. *Revue Française d'Administration Publique* 61, janvier-mars.
- LECA, J. 1992. Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'Etat et le statut de l'évaluation. Paris (polycopié).
- LEFEBVRE, H. 1972. *Espace et politique*. Paris: Anthropos.
- LEFEBVRE, H. 1968. *Le droit à la ville*. Paris: Anthropos.
- MÉNY, Y. 1991. Formation et transformation des *policy communities*: l'exemple français. In MÉNY, Y. (éd.). *Idéologies, partis politiques*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- MILLON, C. 1992. L'imbrication des pouvoirs, limite pour la démocratie. *Pouvoirs* 60.
- MINISTÈRE. 1993. La Charte du service public. Paris: Ministère de la fonction publique et des réformes administratives.

- MOUSSÉ, J. 1993. Corruption, éthique et travaux publics. *Études* avril.
- NASSE, P. 1992. *Exclus et exclusions: connaître les populations, comprendre les processus*. Rapport du groupe technique «Exclusion». Paris: Commissariat Général du Plan, La Documentation Française.
- PÉRALDI, M. 1991. Ingénieurs et militants. In *L'envers des métiers: compétences politiques et pratiques professionnelles dans les directions départementales de l'Équipement*. Dossiers des séminaires TTS, 15-16.
- PERCHERON, A. 1992. L'opinion et la décentralisation, ou la décentralisation apprivoisée. *Pouvoirs* 60.
- PISIER-KOUCHNER, E. 1983. Le service public: entre libéralisme et collectivisme. *Esprit* 12, décembre.
- RAGON, M. 1977. *L'architecte, le prince, et la démocratie*. Paris: Albin Michel.
- SENEBIER, G. 1993. Génie urbain: des usagers citoyens? *Urbanisme* 261: 60-61.
- SIVARDIÈRE, J. 1990. Le TGV vu par les usagers. *Les Annales des Mines* octobre.
- THOENIG, J.-C., et E. FRIEDBERG. 1969. Politiques urbaines et stratégies corporatives. *Sociologie du travail* 4.
- THOMAS, W. 1923. *The unadjusted girl*. Boston: Little Brown & Co.
- TOULEMONDE, B. 1982. Les enjeux d'une forme désuète de consultation: l'enquête d'utilité publique. *Les Annales de la recherche urbaine* 16.
- TRIPPIER, P., et al. 1993. *L'administration de l'Équipement et l'usage de ses réalisations*. Paris: ADA.
- WARIN, P. 1992. Le devoir d'évaluation des politiques publiques: étude de la circulaire du 23 février 1989 sur le renouveau du service public. Lyon: Séminaire de recherche CEOPS/CERIEP/CERAT.

DÉFINIR L'INTÉRÊT PUBLIC: UNE MISSION IMPOSSIBLE?

Pierre MOOR

1. INTRODUCTION

Si définir l'intérêt public était une mission impossible, ce texte n'aurait pas lieu d'être. Il y a donc bien quelque chose à dire, bien que, bizarrement, il n'y ait guère de littérature juridique d'importance sur ce sujet: les auteurs, pour la plupart, se contentent d'assez brèves analyses ou décrivent les finalités propres à telle ou telle politique publique ou les motifs justificatifs des restrictions aux droits constitutionnels. Toutefois, même si la notion ne fait pas l'objet d'une explicitation systématique, elle s'étend, comme une nappe phréatique, sous tout le territoire du droit public, puisqu'elle constitue la condition nécessaire à toute intervention de la collectivité. Pour poursuivre la même image, on rencontre donc à maints endroits des surgissements: ces points épars, on va chercher ici à les mettre en perspective.

Ce relatif désintérêt des juristes s'explique. Ils ne sont ni philosophes, ni théologiens: ils n'ont donc rien à faire d'une théorie de l'intérêt public en soi, ni à plus forte raison de ce qui devrait être considéré comme un pur concept, en dehors de toute référence à une organisation constitutionnelle concrète. Ils n'ont même pas développé une méthodologie propre à révéler ce qui, dans un Etat donné, peut être considéré en général comme de l'intérêt public. Le plus couramment, ils se réfèrent à un titre quantitatif: le nombre de personnes intéressées, et au principe de subsidiarité: la collectivité n'a pas à se préoccuper de ce que les administrés sont en mesure de réaliser eux-mêmes.¹ Ou bien ils considèrent que seule une analyse domaine par domaine peut être utile [Häfelin et Müller 1993: 104].

Il est vrai que, dans la pratique, la notion provoque moins de contestation qu'on pourrait le penser. Lorsqu'il s'agit d'examiner la validité d'une restriction à un droit constitutionnel, la jurisprudence se fonde sur des critères qui bénéficient d'une longue tradition: sécurité de l'Etat, des personnes, des biens, santé, moralité, tranquillité publiques – des notions suffisamment bien circonscrites pour que l'on puisse s'épargner le recours à la notion plus abstraite d'intérêt public [Moor 1988: 337 ss]. Par rapport à la liberté économique, le Tribunal fédéral a ajouté à ces valeurs (dites d'«ordre public») celle de politique sociale, de même qu'en matière de restrictions à la propriété, il emploie les notions d'utilisation rationnelle du sol et d'occupation judicieuse du territoire. C'est sans doute en cas d'expropriation que les cas d'«utilité publique» sont les plus largement définis; mais les contestations sont en général résolues par référence aux tâches étatiques couramment reconnues. On peut en résumé affirmer que la définition de ce qu'est l'intérêt public fait l'objet d'un consensus, lequel s'exprime, dans les ouvrages qui se penchent sur la question, par une énumération de ce qui est reconnu comme tel [Grisel 1984: 345 ss, Häfelin et Müller 1993: 105-106, Knapp 1991: 30 ss, et Moor 1988: 333 ss].

Ce terme de consensus permet d'éclairer un aspect fondamental du concept qui, si on l'analyse dans sa fonction – justifier l'intervention de l'Etat – doit faire référence moins à la quantité de gens «intéressés» qu'à la légitimité de l'objectif poursuivi: est d'intérêt public une tâche dont on pense généralement qu'il est légitime que l'Etat s'en occupe. Or, sous cet angle précisément, il existe des procédures de légitimation, organisées par l'ordre constitutionnel, qui assurent la transmutation du plomb des demandes sociales en or de l'intérêt public: cette alchimie est à

¹ Voir par exemple [Grisel 1984: 339 ss].

l'œuvre, d'une part dans la pratique constitutionnelle, d'autre part dans le principe de la légalité.

En effet, tout d'abord, la Constitution consacre des intérêts publics: protection de l'environnement, de la nature, des eaux, sécurité sociale, par exemple. Elle exclut aussi l'Etat de certains domaines: ainsi, il lui est interdit en principe de pratiquer une politique économique planificatrice, alors même que cela paraîtrait souhaitable à une majorité d'hommes politiques. Toutefois, la Constitution représente un système ouvert puisqu'elle est modifiable, en particulier par initiative populaire.

En second lieu, et dans les limites tracées par la Constitution, il appartient au législateur de consacrer un intérêt comme étant public, en faisant de tel ou tel secteur un domaine où l'Etat intervient: il y a ici aussi ouverture du système aux demandes sociales. Cette consécration législative est un passage nécessaire, puisque, en vertu du principe de la légalité, l'administration n'est pas en droit d'agir tant qu'il n'existe pas un fondement légal à son action. Elle n'est pas suffisante, parce qu'on peut concevoir que le législateur adopte une loi pour la satisfaction de quelques intérêts purement privés – ce qui serait anticonstitutionnel: hypothèse peu probable, étant donné que la loi est par définition une norme générale et abstraite, et que la publicité de la procédure législative sert de garantie à la rationalité de ce qu'elle produit – il faudrait alors que les députés soient singulièrement habiles dans l'art du camouflage.

Il y a donc un rapport étroit entre les évolutions sociales, économiques et idéologiques et les divers intérêts publics. Les juristes l'expriment souvent, en disant que la conception de l'intérêt public varie dans le temps. Effectivement, en observant l'émergence, depuis le début du XIX^e siècle, de tâches étatiques nouvelles, les juristes ont cru pouvoir constater la constitution de trois catégories qui, apparues successivement, se juxtaposent aujourd'hui: on les qualifie d'administration de «police», de «prestation» et, enfin, de «gestion». Ces trois catégories ne correspondent pas seulement à des groupes de tâches qui ont toutes une finalité relativement commune (ce qui sera exposé sous chiffre deux); en outre, elles se caractérisent par l'emploi de techniques de mise en œuvre qui leur sont plus ou moins spécifiques – ce qui ne devrait pas surprendre, étant donné la circularité de la relation buts/moyens (chiffre trois). Il ne faut pas pour autant les concevoir comme éanches les unes par rapport aux autres; et, en ce sens, lorsqu'on dit qu'elles sont aujourd'hui juxtaposées, l'image ne correspond que partiellement à la réalité. Elle est exacte, parce que les tâches caractéristiques de l'Etat au siècle passé sont encore aujourd'hui les siennes. Mais elle est fautive, dans la mesure où la mise en œuvre de chacune des catégories, reprenant d'abord la panoplie des instruments existants, les a conservés tout en développant certains jusqu'à les faire changer de na-

ture. Sous cet angle, la juxtaposition, progressive, est également une filiation, dont l'observation devrait permettre de mieux comprendre le mode de fonctionnement de la norme juridique comme instrument de gestion.

2. CATÉGORISATION DES INTÉRÊTS PUBLICS

2.1 Administration de police

Dans sa fonction classique, la notion d'intérêt public sert à délimiter la sphère étatique et la société civile, à une époque, le XIX^e siècle, où une frontière nette pouvait censément être tracée entre les deux. C'est dire en même temps qu'un certain contenu lui était assigné, celui de la défense de l'ordre public – on dit aussi les biens de «police»: sécurité de l'Etat, des personnes, des biens, hygiène et salubrité, moralité, tranquillité publiques. Ces différentes valeurs peuvent être lues de deux manières: l'Etat ne peut pas intervenir dans la vie sociale pour d'autres raisons, d'une part, et d'autre part, il n'y a pas de vie sociale assurée si ces valeurs ne sont pas garanties. En d'autres mots, l'Etat ne peut aller au-delà, mais il doit aller jusqu'à ce point, de telle manière que les conditions essentielles auxquelles la «vie» de la société civile est subordonnée soient réalisées. Par un système d'ordres et de défenses, l'Etat veille à ce que les individus n'abusent pas de leur liberté au mépris de ce que l'on pourrait appeler la «nature humaine»: ainsi la société civile peut se déployer selon les règles qui la régissent «naturellement», à savoir les lois du marché; on qualifie souvent cette relation entre l'Etat et la société civile comme étant d'extériorité réciproque.

Cet Etat gendarme manifeste son pouvoir – exerce sa fonction – par l'édition de lois. En effet, non seulement le concept de norme (règle générale et abstraite) était parfaitement en synergie avec l'idéal de rationalité propre à cette époque, lequel gouvernait également l'appréhension des phénomènes socio-économiques par la pensée économique et sociologique: il était donc normal que l'Etat soit de même gouverné, dans son organisation et ses tâches, par des «lois». Mais aussi cette technique d'intervention était parfaitement, et logiquement, adaptée à la défense de l'ordre public: pour définir les limites que tout individu doit respecter s'il ne veut pas se mettre «hors-la-loi», pour définir ce qui s'exclut de la société en tant que telle, il est nécessaire, mais aussi suffisant de dire ce qui est «en soi» interdit ou ordonné, et ce qui est valable pour toute personne et en toute circonstance. En d'autres mots, puisqu'il s'agit de «nature» et de «raison», le passage entre ce qui est normal et

ce qui ne l'est pas, entre société et non-société, en même temps devait et pouvait se décrire en termes généraux et abstraits.

2.2 Administration de prestation

Il faut rappeler ici le paradoxe qui est consubstantiel à la pensée libérale, qui a eu besoin de révolutions pour faire triompher ses idées, et qui donc a utilisé l'histoire contre l'histoire afin de fonder une organisation rationnelle (naturelle) de la société. La pensée libérale a créé l'Etat pour permettre la société civile, et, comme celle-ci présuppose des individus (formellement) libres, l'Etat doit être nécessairement ouvert. De là le paradoxe d'une institution «volontariste» garantissant une structure aux régulations (censément) «spontanées»: en effet, ce qui est rendu possible, c'est qu'une «volonté» collective puisse ainsi se former au sein de la société civile pour agir d'abord sur l'Etat et, en cas de succès, par l'Etat – ainsi la société civile se retourne sur elle-même, et se transforme par l'action collective, transformation qui est en contradiction avec l'idée même de la société civile comme donnée auto-régulée. C'est par ce jeu que l'Etat a peu à peu modifié sa position, et que s'est constituée la seconde catégorie d'intérêts publics, dont la commune définition est: intérêts dont la réalisation consiste à produire des prestations, lesquelles sont dites positives (par opposition aux «prestations négatives» propres à la protection de l'ordre public) et qui ont pour finalité de promouvoir le bien-être général au-delà de ce qu'assure l'économie de marché. Intervient ici l'idée de solidarité sociale ou, selon une terminologie idéologique, l'Etat providence.

Il est vrai toutefois que, même dans la plus grande orthodoxie libérale, l'Etat fournissait déjà des prestations positives: il n'y a donc pas rupture entre deux systèmes opposés, on l'a déjà dit, mais bien plutôt émergence ou, si l'on veut, évolution dialectique, ou encore instabilité structurelle de tout système libéral. Le paradoxe auquel on vient de faire allusion le montre. Ainsi, il était normal, ou pour le moins non hérétique, que l'Etat s'occupe du régime des communications: routes, chemins de fer, services de messagerie (postes, téléphones), scolarité (en tant qu'accession à une communication laïque rationnelle). Mais du fait des pressions sociales de plus en plus fortes, d'autres régimes de prestations se sont ajoutés, dans le but (et c'est ce qui est nouveau) de corriger au nom de la justice les effets des inégalités: régimes de la santé publique, de la sécurité sociale, des loisirs et de la culture. Certes, ces interventions étatiques n'ont pas été radicalement antinomiques à la logique libérale et elles ne doivent donc pas forcément être considérées comme des concessions de la «bourgeoisie» au «prolétariat»: on peut

également les interpréter comme moyens de coproduire la force de travail ou d'augmenter le dynamisme du marché par une politique des revenus. On peut d'ailleurs observer le développement d'autres politiques publiques, tendant à fournir des prestations à vocation plus économique, moins sociale: ainsi en matière énergétique, dans le domaine de la formation professionnelle et de la recherche. La politique agricole y trouve sans doute aussi sa place.

Du point de vue des instruments de l'intervention étatique, la norme continue d'être le mode de gestion le plus courant, en tout cas lorsque la redistribution sociale se fait selon des critères généralisables, à savoir essentiellement lorsque les prestations publiques se fournissent en argent (sécurité sociale); l'égalité de traitement est ainsi assurée. Toutefois, sur le plan de l'importance matérielle de l'interventionnisme, deux phénomènes vont prendre une importance spectaculaire. Le premier se traduit sur le plan des chiffres: la quote-part de l'Etat dans le produit national brut – constatation triviale – s'est accrue dans une proportion considérable, ce qui manifeste l'inadéquation grandissante du schéma de l'extériorité de l'Etat par rapport à la société civile. L'autre phénomène ne constitue qu'un aspect particulier: c'est l'augmentation des investissements lourds, due notamment aux besoins accrus en moyens de communication et en énergie. Pendant de nombreuses années, ils ont été réalisés sans trop de difficultés politiques et administratives, jusqu'à ce que la conscience de leur multiplication et de leurs impacts émerge.

Du point de vue de l'organisation, on relèvera que les tâches caractéristiques de ce second «âge» ne requièrent l'exercice de la puissance publique que de manière limitée. Certes, il faut exproprier, prélever des cotisations obligatoires ou limiter des importations: mais ce ne sont là que les moyens nécessaires à la mise à disposition des prestations publiques (réseaux de communication, rentes de sécurité sociale, subventions, garanties de prix des produits agricoles, par exemple). Contrairement à la police, la fourniture de ces prestations ne doit donc pas nécessairement passer par l'appareil administratif étatique; elle peut être déléguée. Il suffit que l'Etat réglemente la redistribution des revenus et en contrôle l'exécution. Les exemples de collaboration entre les bureaucraties publiques et privées foisonnent d'ailleurs dans les secteurs de la sécurité sociale et de la politique économique agricole, et ce sont peut-être les plus connus; mais on en trouve tout autant dans la politique du logement, dans celle de l'énergie, dans celle des transports. Ici, l'obsolescence du modèle d'extériorité Etat/société civile devient manifeste. Elle l'est davantage encore si l'on observe que, de plus en plus, et de par la force des choses, un nouveau critère apparaît qui permet de juger les activités publiques: celui de l'efficacité. Et c'est normal, puisque l'Etat in-

vestit dans le secteur productif et élabore des programmes sociaux, c'est-à-dire qu'il affecte des ressources économiques. On verra même que l'instrument classique de gestion des tâches publiques – la norme juridique – va subir une profonde mutation.

Cette période peut se résumer dans les termes de l'«Etat de droit social» – on voit assez, par l'accolement de ces mots, qu'il ne s'agit pas d'un concept qui opérerait une synthèse, mais plutôt d'une manière commode de décrire une réalité mouvante, prise entre l'idéologie économique libérale dominante et les exigences de la gestion de valeurs et de biens collectifs. Mais on a néanmoins cherché à articuler les éléments caractéristiques des activités étatiques dans leur double dimension de prestations négatives et positives. De manière générale, l'Etat s'est trouvé libre d'étendre ses tâches, dans le sens d'un intérêt public positif, dans la mesure où, ce faisant, il ne dérogeait pas à la définition limitative de la portée des libertés publiques; et il faut immédiatement ajouter que, dans le domaine des libertés publiques économiques, le champ ouvert à des restrictions admissibles aux droits constitutionnels s'est durablement élargi. C'est ainsi que le Tribunal fédéral a considéré que des motifs de politique sociale, et non plus seulement de police, autorisaient la restriction de la liberté du commerce et de l'industrie.²

2.3 Administration de gestion

Les premiers signes d'une troisième période sont apparus il y a un demi-siècle. Sans doute pourrait-on y voir les balbutiements initiaux de l'aménagement du territoire. Cette troisième période se développe avec l'installation des politiques spatiales et la mise en œuvre de la législation sur les eaux, pour atteindre (provisoirement?) un point culminant dans la législation sur l'environnement. En fait, il s'agit d'interventions publiques suscitées par les conflits sociaux, économiques et politiques sur l'utilisation des ressources communes. Par ces termes, on désigne ici les biens qui doivent être à la disposition, d'une manière ou d'une autre, de tout acteur économique, de telle sorte que chacun puisse les exploiter de façon privative: l'espace, l'air, l'eau, le silence, le paysage. Or, il est patent que, l'une après l'autre, ces différentes ressources se sont révélées être en pénurie, soit quantitative, soit qualitative: d'où l'apparition de conflits et la prise de conscience de la nécessité d'une gestion collective. Des biens plus abstraits se sont d'ailleurs ajoutés à la liste: la santé (voire la

² On pourrait ajouter que la théorie des droits constitutionnels a évolué de manière correspondante; elle a intégré une dimension constitutive, ce qui sous-entend que l'Etat a également à charge de veiller à ce que ces droits puissent être exercés effectivement; voir à ce sujet Müller [1987: 21 ss].

survie: que l'on pense non seulement à la politique des coûts de la santé, mais aussi à la drogue et au Sida), la transparence du marché des idées (législation sur les moyens de communication de masse, développement de la recherche scientifique).

Ces nouveaux domaines, où l'Etat s'est engagé, ont été abordés en un premier temps par les techniques héritées. Les réglementations se sont succédé, avec un caractère de plus en plus technique (et très souvent issues du secteur privé). Les investissements publics se sont multipliés (stations d'épuration des eaux, usines d'incinération, par exemple). Toutefois, il est rapidement apparu que cela était sans doute nécessaire, mais de plus en plus insuffisant.

On s'est en effet vite rendu compte qu'on ne pouvait remédier à une pénurie sans en créer une autre, ni résoudre un conflit sans en susciter d'autres. Toute intervention provoque une multiplicité de conséquences, qui doivent toutes être prises en considération pour obtenir un résultat globalement positif, et exige aussi d'autres mesures, souvent même préalables, pour déployer pleinement son effet. Il faut par conséquent planifier et coordonner. De nouveaux instruments ont dès lors été inventés, rodés et (plus ou moins) intégrés: plans directeurs, études d'impact, plans de mesures, par exemple. De plus, puisqu'il s'agit de situations de pénurie, l'économie (au sens noble du terme) de ces mesures a dû être évaluée, dans une proportion bien plus grande que par le passé: effectivité, efficacité, efficience de l'action étatique font l'objet d'évaluations de plus en plus nombreuses.

Si la nécessité de coordonner et de planifier est la caractéristique la plus visible de cette troisième période, ce n'est pas la plus fondamentale. En fait, ce qui est visé, c'est un régime de liberté orientée (du point de vue des administrés) ou d'autorité distanciée (du point de vue de l'administration): ces termes ne sont sans doute pas (encore) adéquatement choisis – la difficulté terminologique, on le voit bien, découle de la nature paradoxale de la tâche assignée à l'Etat en la matière. Cela mérite un développement.

Dans une situation de pénurie, les ressources communes doivent être exploitées de manières judicieuse et rationnelle (pour reprendre les termes de l'article 22 *quater* Cst.). Mais, dans cette proposition, il y a non pas un mais deux accents: non seulement l'exploitation doit être économe, mais il doit y avoir exploitation – c'est-à-dire, selon le pari du système libéral, les individus doivent être libres de et dans leurs initiatives. Il faut donc qu'il y ait un dynamisme social, mais il faut qu'il soit ordonné. Il faut que les acteurs privés agissent, mais dans un ensemble coordonné. Dès lors, c'est par l'usage qu'ils font de leur liberté que les fins d'intérêt public seront atteintes. Cette proposition n'est pas en soi nouvelle: déjà dans l'âge d'or de la pensée libérale, la liberté de chacun assurait le bon-

heur de tous. Mais, à l'époque, on considérait qu'il suffisait que l'Etat interdise les comportements asociaux et que, pour le reste, il s'abstienne. Dans l'état de pénurie, il faut que chacun agisse «dans un certain sens» pour que les ressources communes soient toutes utilisées de manière optimale. L'Etat ne doit pas seulement obtenir que les gens respectent les interdits.³ Il doit surtout faire en sorte qu'ils aient un comportement positif, orienté. Les gens doivent économiser l'énergie, trier leurs déchets, utiliser les transports publics: c'est ainsi que la protection de l'environnement sera assurée. Les entreprises doivent investir: c'est ainsi que le chômage sera résorbé. Les promoteurs doivent construire: c'est ainsi que l'aménagement du territoire sera réalisé. D'une certaine manière, les gens ne sont plus seulement des administrés, ils sont aussi les administrateurs des intérêts publics à atteindre.

Certes, dans de nombreux domaines, il suffit encore de réglementer; mais il n'est pas possible de contraindre généralement les gens à agir: il faudrait un policier derrière chaque citoyen. Dans d'autres domaines, on peut les encourager par des subventions: mais, outre les limites financières, on va se heurter au risque de léthargie, voire de sclérose. Que reste-t-il alors d'autre à faire? Il faut informer, convaincre, négocier, échanger. Qui aurait imaginé, il y a un siècle, que l'Etat fasse un jour de la publicité sur la meilleure manière de se chauffer, de cuire un œuf ... et même de faire l'amour?

Il y a plus encore. Administrer la pénurie, c'est répartir ce qui n'est (plus) à disposition infiniment, ce qui n'existe plus que de manière limitée: choisir, et par conséquent renoncer. Il existe des situations où de tels arbitrages peuvent se faire globalement, par une norme générale et abstraite. Mais souvent aussi, il faut agir sur une situation individuelle et concrète – un espace déterminé. Faire alors le meilleur choix requiert que l'autorité ait une marge de manœuvre suffisante, sans être liée normativement à des solutions prédéterminées: c'est seulement ainsi qu'elle peut pondérer toutes les valeurs en présence. Elle y gagne une liberté de nature politique, essentiellement la même (quoique moindre dans ses enjeux) que celle dont jouit le parlement ou le gouvernement.

Ce ne sont pas seulement les initiatives privées qui font l'objet de nouvelles techniques d'intervention. Le fait même que les ressources communes se font rares implique des difficultés croissantes dans leur exploitation concrète: on ne peut plus construire n'importe quoi n'importe où – même les installations d'intérêt public – parce que toute

³ A la prestation négative de l'Etat, caractéristique de l'administration de police, correspond trait pour trait une prestation négative des citoyens: c'est un autre moyen de caractériser la relation d'extériorité de l'Etat et de la société civile.

construction d'une certaine importance est une consommatrice importante de ressources communes, dont le montant dépasse les dépenses strictement liées à son fonctionnement considéré isolément. Tout projet de ce genre, qu'il soit public ou privé, exige donc une comptabilisation de tout ce qui va être consommé, et une décision prenant en considération l'ensemble des ressources affectées. Il y aura par conséquent plusieurs intérêts publics visés – ceux d'abord qui tiennent à la réalisation⁴ et au fonctionnement de l'installation, ceux ensuite qui tiennent à chacune des ressources consommées, directement ou indirectement (dans le présent et l'avenir). Il y aura aussi plusieurs intérêts privés concernés – celui d'abord qui tient en général, dans notre système de marché, à une régulation à l'abri de l'ingérence étatique⁵, ceux ensuite qui sont liés individuellement aux divers intérêts publics affectés (usagers, voisins, concurrents ou constructeurs, de l'installation). Chacun de ces intérêts se présentera différemment dans chacune des situations concrètes où l'installation pourrait être réalisée, avec un poids variable selon les caractéristiques propres à chaque environnement. Les équilibres, les arbitrages, les compromis devront donc être élaborés en fonction de chacune des configurations individuelles où un tel projet pourrait s'implanter. Dès lors, la conformité à des règles préétablies ne pourra être que très partiellement retenu comme le critère de décision. Ce sera plutôt celui de la décision optimale telle qu'elle ressortira du processus de sélection, d'évaluation et de pondération des intérêts en cause, en tenant compte également des aménagements et des adaptations que les acteurs participant à ce processus auront consentis: car le coût procédural et administratif, notamment celui engendré par des résistances, devra aussi être pris en compte. Toute action de ce type sera par conséquent individualisée, puisque les facteurs de décision résulteront de la comparaison d'une pluralité de situations individuelles qui, chacune, sous un angle que l'on appellerait volontiers «métaphysique» – ou plus simplement «métajuridique» –, est en réalité unique, donc impossible à abstraire et à généraliser dans ce qui la constitue comme étant proprement ce qu'elle est. Une telle décision ne peut être prise en application de règles matérielles; elle nécessite par essence que l'autorité dispose d'une liberté suffisante pour choisir la meilleure parmi plusieurs solutions, dont chacune a ses caractéristiques particulières et peut se révéler excellente si on la considère sous un seul angle.

On se trouve là aussi aux antipodes d'une administration normative. Mais on ne peut s'arrêter à ce simple constat. En effet, même si l'adminis-

⁴ Y compris aujourd'hui l'emploi de la main-d'œuvre.

⁵ C'est le principe de subsidiarité.

tration doit pouvoir être libre pour être efficacement adaptée, elle doit néanmoins ne pas être arbitraire: car elle ne saurait jouir de la même autonomie de principe qu'un acteur privé dans une pure économie de marché. Il faut donc qu'elle soit orientée, guidée, canalisée, contrôlée; et il lui faut des instruments nouveaux, que, s'agissant de la liberté des particuliers, nous venons de répertorier, mais qui, évidemment, deviennent ici plus impératifs. Parmi ceux-ci, on retrouve aussi les techniques d'information, de négociation, de collaboration qui sont nécessaires pour qu'un projet gagne une légitimité suffisante auprès des groupes d'intérêts.

Par opposition aux termes de «police» et de «prestation», on qualifiera ces nouvelles tâches publiques d'administration de «gestion». Ce terme nous paraît en effet caractériser adéquatement la nécessité d'une exploitation rationnelle et judicieuse de biens, qui, par leur nature, sont à la disposition de tout un chacun, mais sous la responsabilité directrice de l'Etat, et qui, par conséquent, doivent faire l'objet d'une «gestion» partagée entre l'Etat et le secteur privé.

3. TYPES D'INTERVENTIONS, SELON LEUR LOGIQUE

3.1 Schéma classique: la séparation des pouvoirs

Pour apporter un autre éclairage, il s'agit d'exposer brièvement selon quelle logique sont aménagées les interventions publiques. On reprend ainsi certains des thèmes esquissés ci-dessus; mais il va de soi qu'ils ne sauraient être développés ici, puisque, d'ordinaire, ils nécessiteraient tout un traité de droit administratif!

Manifestement, le problème à résoudre est de légitimer le pouvoir politique, c'est-à-dire de placer la dimension politique de l'exercice du pouvoir à un endroit de la structure étatique où elle peut être élaborée selon la «volonté générale» ou, du moins, selon des modalités accessibles à un contrôle de la «nation». Par politique, on entend ici l'arbitraire du subjectif, de l'individuel, par opposition à l'objectif, au rationnel; et il est intéressant de noter que si, sur le plan de la philosophie de l'individu, le terme d'arbitraire qualifie positivement l'exercice – par une personne – de sa libre volonté⁶, en revanche, pour l'Etat, l'arbitraire est une perversion du pouvoir qu'il faut éliminer, dans la mesure du possible, afin de la

⁶ C'est la notion de libre arbitre!

remplacer par l'objectivité de la raison.⁷ Cela s'est fait en axant la construction du pouvoir politique sur l'institution de la norme, sur le modèle de la loi tel que les sciences exactes l'avaient conceptualisé et tel que la science juridique l'offrait. Il suffisait de concentrer l'intégralité de la dimension politique dans l'institution de la loi et d'en localiser la compétence dans le parlement, lieu éminemment public, parce qu'accessible, soit directement⁸, soit indirectement⁹, au débat rationnel. L'administration quant à elle n'avait plus qu'à exécuter; et le juge vérifiait la conformité de l'exécution à la norme.¹⁰ Coïncidaient donc la logique juridique, normative/déductive, et la logique institutionnelle des pouvoirs étatiques. Et, dès que le pouvoir politique par essence – le parlement – s'était exprimé, la suite, c'est-à-dire l'action étatique à proprement parler, devenait parfaitement prévisible pour tout un chacun.

L'arbitraire s'exprime dans le parlement, où, dans la mesure du possible, il est maîtrisé par la procédure; l'exercice concret des pouvoirs subséquents est, lui, tout à fait objectif, puisqu'il exécute la norme, règle générale et abstraite.

Du point de vue de l'intérêt public, on remarquera que cette définition est dès lors l'apanage de la loi: c'est elle qui dit ce qu'est l'intérêt public, et qui ordonne, prescrit (pré-script) ce que les autorités publiques ou les administrés ont à faire ou à ne pas faire dans l'intérêt public.¹¹ De son côté, l'intérêt privé est ce dont la loi ne s'occupe pas, et même plus: c'est ce dont la loi n'a pas à s'occuper, parce que chaque personne en

⁷ L'objectivité de la raison est une sorte de déterminisme volontairement accepté!

⁸ Les séances du parlement sont publiques.

⁹ Cela survient par l'exercice de la liberté d'opinion ou par l'exercice de la liberté de la presse.

¹⁰ En réalité, cette construction n'a atteint la perfection de son idéal qu'avec le développement de la juridiction administrative, soit à un moment où déjà les domaines ouverts à la liberté de l'administration se multipliaient; mais ce n'est pas un phénomène rare que de voir une construction se compléter au moment où elle a besoin de ce soutien nouveau, précisément parce que, par ailleurs, elle commence à se délabrer. L'idéal court après le réel, non l'inverse.

¹¹ Voir par exemple l'article 5 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789: «La Loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la Loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas», ou l'article 17: «La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité».

est le seul maître.¹² Il n'y a de points de rencontre que là où l'Etat a la compétence de limiter les initiatives des individus, et ceux-là constituent logiquement l'exception, puisqu'il s'agit d'interventions requises pour que la société civile puisse «tourner» (comme une mécanique dont on enlève les corps étrangers qui la gripperait) telle qu'en elle-même. C'est pourquoi les actions étatiques doivent reposer sur une norme et qu'elles s'expriment sous forme d'obligations des citoyens (dans l'administration de police) ou de droits (dans l'administration de prestation); de cette manière, non seulement la frontière entre Etat et société civile peut être contrôlée, mais son respect est garanti à toute personne dans la mesure où elle est le sujet d'une telle obligation ou d'un tel droit. Le caractère exceptionnel des interventions étatiques est sauvegardé, et des moyens juridiques de mise en œuvre sont donnés.

Cette analyse met en évidence le caractère bipolaire de la relation de droit public, conçue, de même qu'en droit privé, comme la titularité d'un droit ou d'une obligation d'un sujet de droit envers un autre. D'un côté, l'administration, qui exécute les tâches d'intérêt public par l'attribution de droits et d'obligations selon des modalités prévues par la loi; de l'autre, les administrés – auxquels la loi confère des droits et des obligations – qui peuvent agir contre l'administration si l'activité concrète de cette dernière ne respecte pas la norme, si elle les charge de devoirs au-delà de ce que la norme prévoit ou si elle ne leur donne pas les facultés dont elle dispose en leur faveur. Les tiers sont en dehors de cette relation, parce qu'il n'y a pas d'autres droits contre l'Etat que ceux que la loi prévoit, et que les seuls titulaires sont ceux qu'elle institue. Car autoriser des tiers à agir, pour obtenir l'exécution d'une prestation étatique à laquelle ils n'ont pas eux-mêmes droit, ce serait leur permettre d'intervenir pour assurer la réalisation d'un intérêt privé que la loi ne leur reconnaît pas. Cela constituerait une violation de la frontière entre Etat et société civile, par un biais dont l'ordre juridique ne veut précisément pas. L'exemple classique est celui d'un entrepreneur déjà installé, dont le chiffre d'affaires risque de diminuer à la suite de l'autorisation d'ouverture que l'autorité accorde à une autre entreprise. Or, l'Etat ne se mêle pas de la concurrence. Par conséquent, s'il était possible au premier commerçant, atteint dans un intérêt de pur fait, de contester devant une instance étatique l'autorisation conférée à un tiers, alors cela reviendrait à lui accorder la faculté de faire protéger par l'Etat l'avantage dont il dispose. Il pourrait donc faire transformer un intérêt privé en un intérêt public que l'ordre juridique veut réserver, au contraire, au monde de la société civile.

¹² Et, à l'abri ainsi de toute contrainte étatique quant à l'usage de son libre arbitre, chacun peut se déterminer rationnellement sur les affaires publiques. On reconnaît le thème de l'extériorité de l'Etat et de la société civile.

Une autre hypothèse serait d'admettre que le tiers puisse agir en exécution de la prestation étatique, en invoquant que son refus léserait l'intérêt public; mais cela aussi est interdit. La réalisation de l'intérêt public est l'apanage de l'Etat, qui a seul la compétence d'intervenir autoritairement pour limiter la liberté. Aucun individu n'a à cet égard plus de droit qu'un autre, en dehors des situations que la loi prévoit. Les intérêts d'un individu quelconque¹³ sont défendus par l'Etat seul.

Il est clair que ce système ne fonctionne que si les décisions administratives sont prises sans qu'il ne soit nécessaire d'y introduire d'élément nouveau par rapport à ce que dicte la loi. Rien de politique ne doit surgir à ce niveau. Il faut que les actes de l'autorité puissent atteindre leur but en exécutant purement et simplement la loi, en la «reproduisant» identiquement chaque fois qu'elle a à s'appliquer. Or, pour que ceci soit possible logiquement, il est nécessaire aussi que les situations que la norme vise soient également «reproductibles», c'est-à-dire que les éléments pertinents pour l'application de la loi soient partout et toujours identiquement définissables. Cette condition, qui n'a jamais été pleinement réalisée¹⁴ – tant s'en faut –, va faire défaut dans les domaines de l'administration de gestion, où la configuration est même inversée. Les facteurs de décision déterminants résulteront de la spécificité des situations individuelles, et non pas de leur capacité à être assimilées les unes aux autres: on l'a déjà vu plus haut. On notera toutefois que bien avant l'apparition de l'administration de gestion, certaines matières étaient déjà considérées comme devant échapper au schéma classique et à ses garanties; et il n'est pas surprenant que ce soient précisément celles dont les ressources étatiques étaient limitées – gestion des choses publiques, de la fonction publique, des établissements publics, des subventions, des autorisations exceptionnelles – et celles pour lesquelles il fallait à l'Etat une certaine liberté.¹⁵

De manière générale, on peut décrire l'évolution comme une diminution de la densité normative. C'est-à-dire que la norme présente, dans des domaines de plus en plus nombreux, un degré d'impérativité (de pré-scription) plus faible, créant par là – comme un système de vases

¹³ Ceci est évidemment une pure abstraction. Politiquement, l'ensemble des «individus quelconques» constitue le corps collectif de la nation, dont l'Etat est le seul porte-parole.

¹⁴ Cette insuffisance de la construction normative/déductive est en même temps la marque d'un idéal et d'une idéologie. Voir, pour tout ce qui concerne cette question, [Morand 1988: 527 ss, et 1989: 129 ss].

¹⁵ Juridiquement parlant, il s'agit de la liberté d'appréciation, des concepts juridiques indéterminés, de l'ordonnance administrative.

communicants – un nouvel espace de liberté au profit de l'administration. Celle-ci gagne donc une dimension «micropolitique» au niveau de la mise en œuvre de législations de moins en moins exhaustives. Comme on le sait, c'est dans les politiques d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement que cela s'est manifesté le plus spectaculairement; mais non pas exclusivement.

3.2 Administration de gestion

Le nouveau mot-clé, qui s'ajoute à celui de la légalité, est celui de l'efficacité. Il y a entre les deux un rapport complexe, puisque la légalité, principe directeur de notre organisation politique, doit, malgré ou à travers le schéma hérité de la loi comme prescription, permettre l'efficacité, et que celle-ci, de son côté, doit, à cause de la structure permanente de la séparation des pouvoirs, s'inscrire dans un cadre normatif garantissant l'autonomie individuelle.

Dans l'abstrait, les conflits de valeurs ne peuvent se régler de manière adéquate que s'ils sont simples: il en est ainsi dans la relation bipolaire classique où s'opposent l'intérêt public et l'intérêt privé. Dès que la mise en œuvre des politiques publiques implique la confrontation de plusieurs valeurs, il est rare que les conflits concrets puissent s'arbitrer dans toute situation selon le même équilibre. Ils ne peuvent donc se résoudre dans l'abstrait, mais doivent faire l'objet d'un repérage, d'une évaluation et d'une décision selon la configuration individuelle où ils se trouvent engagés. C'est cela qui a rendu la diminution de la densité normative inéluctable, car, sans jouir d'une certaine liberté, on ne peut prendre de décisions qui reposent sur des pondérations individuelles concrètes. Il y a donc apparition d'une dimension micropolitique au niveau de l'administration et du juge qui la contrôle.¹⁶

On a signalé déjà que, bien antérieurement, certains secteurs publics étaient gérés au bénéfice d'une semblable liberté: ainsi les choses publiques, dans leur constitution et leur aménagement aussi bien que dans les usages particuliers qui peuvent en être faits; et on a noté que précisément les garanties ordinaires de l'Etat de droit dans son schéma classique y étaient tenues pour inapplicables. Ce rapprochement n'est pas artificiel, comme on l'a souligné: de tels secteurs mettent eux aussi en œuvre des ressources rares, et le parallèle avec ce que nous avons appelé «ressources communes» est donc tout naturel. Les mêmes caractéristiques s'y trouvent: il s'agit de gérer des biens pour qu'ils soient utilisables au mieux, dans l'intérêt de la population en général; et, comme

¹⁶ Les juristes ont tendance à scotomiser ce dernier point.

il y a une quantité ou une qualité limitée de tels biens, que l'exploitation de l'un entraîne une moins grande disponibilité des autres, et que l'usage individuel entraîne une moins grande disponibilité pour les autres, il faut nécessairement procéder à des choix, à des compromis, à des sacrifices. Chacun de ces biens représente un intérêt public – il y a donc une pluralité d'intérêts publics, non pas juxtaposés¹⁷, mais combinés, convergents ou, souvent, divergents. L'intérêt public devient par conséquent relatif, non seulement parce que, comme dans l'administration de police, il s'oppose à la masse des intérêts privés de la société civile, mais aussi, sinon surtout, parce qu'il ne peut être mis en œuvre qu'en balance d'autres intérêts publics. Il y aura donc nécessairement et toujours, pour chacun d'eux, à un moment ou à un autre, des retranchements.

Le pluralisme des intérêts publics (on pourrait dire aussi la parcellisation ou la fragmentation de l'intérêt public) se retrouve dans les structures d'organisation. L'administration se fragmente autant que l'intérêt public lui-même. Ce n'est plus tant la loi qui incorpore l'intérêt public, ni l'autorité qui l'exécute en tant que telle, comme institution abstraite. La loi énumère les tâches, les missions, les responsabilités de l'Etat comme autant d'objectifs, d'une part, et les moyens et les instruments propres à les réaliser, d'autre part. Puis les uns comme les autres sont répartis et distribués entre les différents niveaux étatiques (Confédération, cantons, communes) et, à l'intérieur de chaque niveau, entre les différentes subdivisions administratives individuelles.¹⁸

Dès lors, aucune autorité ne peut plus prétendre avoir le monopole de l'intérêt public. Réduite à ses propres forces, aucune n'en sait assez, ni sur l'intérêt qu'elle a à charge de réaliser, ni sur ceux qui incombent à d'autres autorités, avec lesquelles elle devra composer. En réalité, c'est l'ignorance où elle se trouve quant aux seconds qui rend nécessairement incomplète sa connaissance du premier, dans la mesure où seule une appréhension globale permet de procéder à un arbitrage adéquat.¹⁹ De plus, c'est aujourd'hui une banalité que de le dire, l'information est filtrée par la place qu'on occupe. Elle se trouve donc institutionnellement lacunaire. Pour promouvoir «son» intérêt public, chaque autorité devient un acteur parmi d'autres.

¹⁷ Comme c'est le cas pour les biens de police, dont il est inconcevable qu'ils entrent en conflit les uns avec les autres.

¹⁸ Ces répartitions se font jusqu'au jour où la nécessité d'une coordination formelle se manifeste.

¹⁹ On retrouve ici le problème de la coordination, cette fois matérielle.

Dès lors que l'intérêt public se parcellise, il y a derrière chacun de ses éléments, non plus la «volonté générale», la «nation», mais le conglomerat de tous les intérêts privés qui, d'une manière ou d'une autre, y sont liés. Il y a mixité des divers intérêts publics et des intérêts privés qui, tour à tour, s'y rattachent. Relativisé, l'intérêt public perd sa majesté et manifeste ouvertement de qui, de quel groupe, de quel milieu il relève et par qui – outre l'autorité – il est défendu. L'intérêt public n'est plus (seulement, ni principalement) ce qui s'oppose aux intérêts privés, et leur distinction ne permet plus de tracer la frontière entre l'Etat et la société civile, celui-là ayant pour fonction (intérêt public) de permettre à celle-là (intérêts privés) de se déployer librement en tant qu'elle-même, selon ses propres règles. Bien au contraire: la société civile est intéressée dans ses propres structures à une administration efficace dans la gestion des ressources dont elle a besoin pour être elle-même. Par définition, il ne peut plus y avoir de frontière. On peut être même plus précis: puisqu'il y a pénurie de ressources, on ne peut plus concevoir la société en tant que civile, c'est-à-dire comme un ensemble d'individus (sujets de droit) par opposition à l'Etat, mais – l'analyse juridique rejoignant enfin ce que la sociologie connaît depuis fort longtemps – comme un complexe de groupes et d'individus, d'intérêts généraux et/ou privés dont la gestion exige l'aménagement de procédures collectives. Ainsi, intégrant l'Etat, la société perd son épithète.

Certes, il y a encore de la police, des prestations. De même, il y a de même des droits et des obligations dont les titulaires sont des administrés déterminés. Et il y en aura toujours, du moins tant qu'il y aura une société, ou plus exactement tant qu'il y aura une organisation politique et sociale fondée sur le principe des libertés fondamentales. Mais il s'agira alors de cristallisations sectorielles, instrumentalisées, à l'intérieur d'un système mouvant où intérêts publics et privés se combineront, s'éloigneront, s'opposeront, se soutiendront.

Le thème du partenariat public-privé – négociation, compromis, collaboration entre secteurs publics et privés – en est une manifestation exemplaire, tout autant que l'est celui de la privatisation. Il en est d'autres. En effet, la relation juridique de droit public est devenue multipolaire. On ne parle plus, dans les processus de décision, de titularité de droits ou d'obligations, mais d'acteurs. Les uns sont formels: l'ordre juridique impose leur présence. Tels sont évidemment en premier lieu toutes les autorités de décision (parce que souvent il y en a plus d'une dans la même affaire), mais aussi toutes celles qui doivent être consultées. Parmi les particuliers, il y a ceux dont la situation juridique est visée, mais aussi tous ceux qui subissent une atteinte particulière à leurs intérêts de pur fait. Le droit public, se séparant de la conception privatiste, a élargi au-delà de la titularité de droits ou d'obligations le cercle de ceux qui avaient le droit de

participer à une procédure. Il y a les droits de participation que la loi confère directement à des organisations privées à but idéal. Puis on trouve les acteurs informels, c'est-à-dire tous ceux dont la présence est souhaitable par opportunité politique, et dont la collaboration est de nature à faciliter la solution. La parcellisation de l'intérêt public a pour corollaire nécessaire la multiplication des acteurs, de chacune des catégories. Ce n'est pas forcément un bien – les tractations peuvent être occultes. Mais c'est un passage obligé, s'il doit y avoir correspondance entre ce qu'est l'intérêt public et les aménagements institutionnels de sa réalisation. C'est ce dernier point qui nous permet de donner une conclusion en quelques mots.

4. CONCLUSION

En effet, on aurait tort de qualifier prématurément cette évolution; elle ne permet en soi aucun jugement définitif, qu'il soit optimiste ou pessimiste. Plutôt donc que de se lancer dans des prophéties, il vaut peut-être mieux faire un retour sur le passé, afin de voir où se situerait la continuité. Car le souci d'éclairer l'état actuel de la mise en œuvre des tâches publiques, d'y introduire la transparence par de nouvelles différenciations, se situe dans la tradition même de ce qui a été et reste au fondement même de la séparation des pouvoirs: organiser selon une distribution rationnelle et ouverte des fonctions la réalisation des intérêts de la communauté et des individus. La difficulté (que les débats sur la privatisation illustrent) consiste en ce que, d'une manière ou d'une autre, une telle organisation devrait inclure non seulement les intérêts publics, mais aussi les intérêts privés, en respectant la nature propre des uns et des autres, ce dont, malheureusement, je crois, personne n'a aujourd'hui le moindre concept.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

- GRISEL, A. 1984. *Traité de droit administratif I*. Neuchâtel: éd. Ides et Calendes.
- HÄFELIN, U., et G. MÜLLER. 1993. *Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts*. Zurich: Schulthess Polygraphischer Verlag, seconde édition.
- KNAPP, B. 1991. *Précis de droit administratif*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn, quatrième édition.

- MOOR, P. 1988. *Droit administratif: les fondements généraux*. Berne: éd. Staempfli, volume I.
- MORAND, C.-A. 1989. Le principe de légalité et l'interventionnisme étatique. In *Festschrift für Otto K. Kaufmann*: 129 ss. Berne: éd. P. Haupt.
- MORAND, C.-A. 1988. Le droit de l'Etat providence. *Revue de droit suisse*, 527 ss.
- MÜLLER, J.-P. 1987. Einleitung zu den Grundrechten. In *Commentaire de la Constitution fédérale*: Rz 21 ss. Bâle: Helbing & Lichtenhahn.

PPP ET EXIGENCES DU SECTEUR PRIVÉ: L'EXEMPLE DU DÉVELOPPEMENT D'ÉQUIPEMENTS COMMERCIAUX

Charles JOYE

Cet exposé se divise en deux parties: la première aborde la situation actuelle des centres commerciaux; la seconde traite du partenariat entre secteurs public et privé lors de la réalisation de tels centres.

1. SITUATION ACTUELLE DES CENTRES COMMERCIAUX

1.1 Situation mondiale

La situation des centres commerciaux dans le monde n'est pas brillante, de nombreux exemples en témoignent:

- aux Etats-Unis, l'*overbuilding* est chronique; on recense très peu de projets nouveaux;
- en France, tous les projets sont actuellement bloqués en raison de la législation en vigueur (passage de la loi Royer à la loi Sapin);

- en Grande-Bretagne, les nouveaux centres connaissent des taux de vacance qui peuvent être supérieurs à 50% de la surface commercialisable totale;
- en Scandinavie, la situation économique catastrophique a plongé les centres commerciaux dans le marasme;
- en Allemagne, les promoteurs se sont rués vers l'ex-Allemagne de l'Est (on recense plus de cinquante projets de centres commerciaux importants), mais la population n'est pas prête;
- en Suisse, les centres commerciaux ont de la peine à maintenir les chiffres d'affaires des années précédentes.

1.2 Problèmes généraux affectant les centres commerciaux dans l'ensemble de l'Europe

Facteurs économiques

Les centres commerciaux européens rencontrent des problèmes économiques, à savoir:

- le climat économique général désastreux;
- le taux élevé de chômage;
- la faible progression démographique;
- une stagnation de la consommation privée;
- l'absence de sources de financement (malgré les taux d'intérêts en baisse);
- la stagnation des chiffres d'affaires;
- une diminution du revenu disponible des particuliers;
- la forte pension à l'épargne des individus.

Facteurs psychologiques

D'autres facteurs exercent une influence certaine sur le commerce de détail et sur l'industrie des centres. Il s'agit de facteurs psychologiques tels que:

- le climat d'insécurité des individus face à
 - leur avenir personnel;
 - l'avenir de leur entreprise;
 - l'avenir de leur pays;
- le refus, après quarante ans de prospérité sans pareille, de sortir de ce cocon confortable;
- un manque certain d'esprit d'entreprise;
- la difficulté d'adaptation dans un monde qui évolue trop vite;
- souvent, un manque d'énergie et de volonté de lutter et de vaincre la crise.

1.3 Problèmes spécifiques des centres commerciaux en 1993

A ces difficultés générales s'ajoutent un certain nombre de problèmes spécifiques aux centres commerciaux, parmi lesquels on peut citer:

- la stagnation des ventes;
- des taux de vacance élevé – surtout dans les petits centres;
- les difficultés énormes à trouver des pôles d'attraction;
- les négociations longues et ardues avec les commerçants pour la location de nouveaux locaux;
- les difficultés à encaisser les loyers – la nécessité de consentir des rabais;
- les faillites de certains commerçants faibles;
- les faillites de promoteurs imprudents.

1.4 Situation des centres commerciaux en Suisse

La situation des centres commerciaux en Suisse n'est guère plus brillante que celle décrite ci-dessus. Comme il l'a déjà été dit, les centres commerciaux helvétiques ont de la peine à maintenir les chiffres d'affaires des années précédentes.

Par ailleurs, il faut savoir que:

- du fait de la politique d'aménagement du territoire, il n'est quasiment plus possible de construire de nouveaux centres commerciaux de dimension régionale (plus de 20 000 m²);
- les centres commerciaux régionaux existants bénéficient d'une rente de situation, qu'ils n'ont pas toujours su bien gérer;
- les opérations de centres-villes ne connaissent pas toujours le succès;
- les difficultés de développement dans notre pays poussent les chaînes du commerce de détail à s'implanter à l'étranger, dans les centres commerciaux orientés vers la clientèle suisse;
- quelques centres commerciaux de dimension intermédiaire (entre 10 000 et 20 000 m²) verront encore le jour;
- les petits centres ont beaucoup de peine à survivre car ils sont peu compétitifs – sauf pour la satisfaction des besoins en biens de consommation courante;
- les propriétaires ont enfin compris que les centres commerciaux doivent être rénovés;
- les nouveaux projets seront de plus en plus multifonctionnels (commerces, parkings, logements, bureaux).

1.5 Perspectives de développement des centres commerciaux

Toutefois, à moyen terme, un nombre important de facteurs positifs ressortent immédiatement, et le secteur apparaît alors comme porteur:

- Depuis Parly 2 à Paris (1969), Woluwé St-Lambert à Bruxelles (1968), Meyrin (1963), les centres commerciaux ont poussé en Europe comme de la mauvaise herbe. Qu'on le veuille ou non, les centres commerciaux sont là pour durer et si le développement à l'avenir sera moins rapide, il continuera à se faire.
- La base de population de l'ensemble de l'Europe occidentale dépasse 350 millions d'habitants, ce qui constitue un marché très vaste.
- Nous devons encore trouver les réponses adéquates pour répondre aux besoins de consommation des 270 millions d'habitants des nouveaux pays démocratiques de l'Europe de l'est.
- Le phénomène de l'*overbuilding* est certainement un souci dans quelques pays européens (nord de l'Europe), mais pas dans ceux d'Europe du sud.
- Nous devons accepter que cela prenne plus longtemps pour qu'un centre commercial atteigne sa «vitesse de croisière» (ce délai a passé de trois à cinq ans).

1.6 Va-t-on vers un consommateur européen?

Pour conclure cette première partie, j'ajouterai encore un mot sur un débat agitant partisans et détracteurs des centres commerciaux: le consommateur européen se distingue-t-il des autres consommateurs? Beaucoup d'intellectuels européens considèrent encore qu'il existe un «animal étrange», tel le client européen, qui serait instruit, qui ferait preuve de plus de maturité et qui serait foncièrement différent, par exemple, du consommateur américain.

Cette idée n'est pas neuve comme en témoignent les exemples historiques d'idées préconçues dans ce domaine:

- il y a quarante ans, dans beaucoup de pays européens, on considérait qu'il était dangereux d'avoir la radio dans sa voiture: cela pouvait distraire le conducteur;
- il y a trente ans, certaines associations féminines anglaises considéraient que le jeans n'avait pas d'avenir dans ce pays, qu'il était indécent et médicalement dangereux pour les femmes;
- il y a vingt-cinq ans, les grands magasins européens n'avaient pas compris que les clients fréquenteraient des centres commerciaux développés sans leur participation; résultat: les hypermarchés les ont remplacés;

- il y a vingt ans, les Français prétendaient que la famille Dupont n'irait jamais manger chez Mc Donald's;
- il y a dix ans, personne ne croyait que l'«européen moyen», soi-disant toujours à la recherche de la qualité, irait régulièrement faire ses achats dans des magasins tels que Ikea ou Hennes & Mauritz;
- il y cinq ans encore, personne ne croyait que le «Minitel» français serait l'un des moyens de communication les plus importants en France (plus de 25% de tous les ménages).

Il faut admettre que le consommateur européen n'existe pas en tant que genre particulier ou race différente par rapport au client américain, asiatique ou africain. En revanche, les idées préconçues, les préjugés, les a priori restent aussi difficiles à corriger que par le passé.

2. PARTENARIAT ENTRE SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ POUR RÉALISER DES CENTRES COMMERCIAUX

Construire et exploiter un centre commercial suppose des relations entre secteurs public et privé, entre promoteurs, urbanistes, architectes, autorités et usagers. Ces relations ne vont pas de soit parce que les intérêts de ces acteurs ne coïncident pas toujours, et parce que souvent ces acteurs s'ignorent les uns les autres. L'objet de cette seconde partie est de dresser la liste des différentes difficultés «relationnelles», pouvant exister entre ces différents acteurs, et de proposer quelques mesures pour les réduire.

2.1 A la recherche d'équilibres instables

En matière de développement de centres commerciaux, nous avons toujours été à la recherche d'équilibres instables et contradictoires entre:

- la volonté de protéger le centre-ville et celle de développer des projets suburbains;
- l'affirmation officielle de favoriser la libre entreprise et l'application d'une politique autoritaire en matière d'aménagement du territoire;
- la connaissance des désirs réels des consommateurs et une vision étatique de la consommation;
- le désir de garantir la liberté du commerce et les réglementations restrictives en matière d'heures d'ouverture.

2.2 Qui sont les pires ennemis actuels des promoteurs de centres commerciaux?

Les promoteurs de centres commerciaux sont malheureusement trop souvent leurs propres ennemis! Ils ont souvent une vision à court terme de la promotion des centres commerciaux. A cela s'ajoutent:

- des modes de financements inadéquats et insuffisants;
- des instituts de financement irrationnels;
- une absence d'études de marché sérieuses;
- le recours à des architectes sans expérience;
- un manque d'imagination et de professionnalisme;
- des prises de risques inconsidérées;
- des coûts de construction trop élevés.

Il est facile de blâmer les autorités, les écologistes, la situation économique, les commerçants, mais les promoteurs ont encore de grands progrès à faire en Europe en général, et en Suisse, en particulier.

2.3 Quelques péchés commis par les urbanistes et les architectes

Cela dit, les promoteurs ne sont pas les seuls à commettre des erreurs. On peut aussi dresser la liste des mauvaises habitudes prises par les urbanistes et les architectes:

- croire qu'eux seuls savent quel est le bon emplacement pour un centre commercial;
- décider de la taille d'un centre commercial sans tenir compte de la réalité de la demande économique effective;
- être persuadés qu'ils connaissent mieux les règles de fonctionnement interne d'un centre commercial que les professionnels;
- envisager des centres commerciaux avec une forte intégration verticale d'utilisations du sol différentes, alors que des solutions de juxtaposition seraient possibles;
- préparer des plans de commercialisation sans consulter les personnes chargées de commercialiser;
- dessiner des centres commerciaux ronds, prévoir des trames triangulaires et irréalistes pour un centre commercial;
- proposer des solutions coûteuses qui empêchent la réalisation du centre ou sa commercialisation.

2.4 Relations avec les autorités: points de friction les plus courants

Que ce soit en Europe ou en Suisse, les divergences les plus importantes sont les suivantes:

- fondamentalement, les autorités et les syndicats n'aiment ni les centres commerciaux (surtout suburbains), ni les promoteurs;
- réciproquement, les promoteurs n'aiment pas les autorités avec lesquelles ils entretiennent des rapports plus ou moins bons; les promoteurs n'ont pas non plus développé de politique civique;
- les autorités souhaitent réduire le trafic automobile, imposer les transports publics et protéger les centres-villes historiques;
- les politiciens souhaitent protéger le petit commerce et craignent de perdre des voix aux prochaines élections;
- les plans d'aménagement prévoient des plans d'affectation pour le logement, les équipements publics, les zones vertes, les zones d'activités – mais curieusement pas pour le commerce de détail;
- la pression des impératifs écologiques (de la part des autorités mais aussi de la population) se fait ressentir de manière de plus en plus forte;
- les autorités se réfugient souvent derrière la volonté populaire et refusent de prendre position de manière claire.

2.5 Antagonisme ou partenariat: point de vue des promoteurs

Les promoteurs doivent néanmoins souvent passer outre ces différents points de friction car:

- ils n'ont pas réellement le choix: ils doivent composer pour réaliser leur projet;
- ils ont appris à leurs dépens que s'il y a au départ une trop forte opposition au niveau politique local et/ou régional, leur projet ne se fera pas;
- ils s'exposent à des retards très longs, s'ils ne trouvent pas des solutions de compromis;
- ils ont tendance à sous-estimer les délais nécessaires pour obtenir les permis de construire;
- tous les problèmes doivent être réglés avec les autorités – il ne sert à rien de vouloir tricher;
- souvent le projet initial ressort amélioré après les négociations avec les autorités;
- ils doivent admettre que le point de vue des représentants des autorités peut différer du leur.

2.6 Antagonisme ou partenariat: point de vue des représentants des autorités

De leur côté, les autorités apparaissent comme un acteur, et parfois un partenaire, incontournable:

- ils peuvent faire aboutir le projet – c'est une grande chance;
- ils peuvent, par des exigences déraisonnables, faire capoter un projet – c'est une grande responsabilité;
- ils doivent faire respecter l'esprit des lois et garantir les intérêts des tiers légitimement intéressés par le développement du projet;
- ils doivent chercher des solutions ou proposer des modifications qui n'impliquent pas des coûts exagérés;
- ils doivent comprendre que le respect des délais promis est particulièrement important pour le promoteur;
- enfin, ils doivent admettre que tous les promoteurs ne sont pas des escrocs ou des spéculateurs inconscients.

2.7 Pour conclure: dix conseils aux promoteurs

Alors, au-delà des antagonismes, les promoteurs ont tout intérêt à:

- rechercher le dialogue avec les autorités à tous les stades de développement du projet;
- respecter strictement les réglementations et règlements en vigueur;
- faire faire une étude de marche démontrant la validité et la justification économique du projet;
- présenter des projets complets et détaillés;
- pratiquer une politique d'information ouverte à l'égard des autorités;
- bien connaître les rouages de l'administration – respecter autant que faire se peut les cheminements et hiérarchies;
- rechercher un bon architecte qui connaît les problèmes de réalisation de centres commerciaux;
- connaître ses droits et faire appel à un avocat spécialisé en la matière;
- avoir l'appui des autorités locales et de la population sans lequel un projet est difficile à concrétiser;
- faire preuve de patience et de diplomatie – un centre commercial doit être réalisé avec les autorités; il ne se fera pas contre elles.

GESTION DU PPP: L'INTÉRÊT D'UNE APPROCHE STRATÉGIQUE

Stéphane DECOUTÈRE

1. INTRODUCTION

Mettre en œuvre un projet de PPP (partenariat public-privé) nécessite une implication et une coopération poussées de la part de nombreux acteurs, tant au niveau de l'élaboration que de la réalisation du projet. Comme le propose Ruegg en introduction, le PPP désigne en effet des processus où les secteurs privé et public sont amenés à travailler conjointement pour rechercher, élaborer et mettre en œuvre des solutions, qui ne verraient pas le jour ou qui ne présenteraient pas la même qualité si le secteur public et le secteur privé se cantonnaient dans la voie solitaire.¹

¹ Greffe [1990] présente le partenariat comme une manière de réduire *ex-ante* les coûts de transaction, que des agents mutuellement dépendants les uns des autres, en raison de leurs dotations spécifiques, auraient eu à assumer *ex-post*. Par ailleurs, la notion de secteur privé peut recouvrir

Cependant, le PPP se différencie d'autres formes de coopération entre acteurs publics et privés (leasings, concessions, par exemple), par la manière avec laquelle il implique les acteurs dans un projet, à savoir la concertation, la coproduction et la coresponsabilité (tab. 1). Ce type d'implication, contrairement aux processus d'information et de consultation, consiste, pour un chef de projet, à élaborer et à réaliser une solution en collaboration directe avec les milieux concernés, qui sont considérés comme des partenaires et possèdent dès lors une coresponsabilité (conceptuelle, juridique, ou financière).

TABLEAU 1 Modalités d'implication des acteurs dans un projet²

• l'information:	permet d'expliquer les orientations et les décisions prises et d'apporter de nouvelles connaissances; elle peut parfois induire des modifications d'attitude;
• la consultation:	permet de soumettre diverses propositions aux publics concernés, d'évaluer les réactions qu'elles entraînent et d'effectuer un choix ou de procéder à des modifications en conséquence;
• la concertation-coproduction:	consiste à élaborer et à réaliser une solution en collaboration directe avec les milieux concernés, qui sont considérés comme des partenaires coresponsables et qui se voient octroyer, à ce titre, un pouvoir d'influence direct sur le projet.

Un projet de PPP se distingue donc d'autres formes de prise en compte des tensions existant nécessairement au sein d'une organisation. Il n'exclut pas ces dernières, mais il tente de les résoudre autrement. Il s'apparente à ce que Goguelin [1993]³, psychologue des entreprises, nomme le «management psychologique des organisations», soit, selon ses termes, «la mise en état permanent de résolution des problèmes en réunion-discussion (régulation des tensions)». Il s'oppose en cela, à la fois:

plusieurs types d'acteurs et d'interlocuteurs: des entreprises (et donc des entrepreneurs), des associations à caractère communautaire, et, en fin de compte, les usagers réunis ou non en groupes formalisés.

² Ce tableau est tiré d'un document interne de la C.E.A.T., qui a été rédigé par Chantal Deschenaux en vue de l'élaboration du plan de mesure de protection de l'air du canton du Valais, septembre 1993.

³ Voir notamment le schéma récapitulatif de la page 40.

- au *management à courte vue* – au jour le jour – qui gère les conflits ouverts, même s'ils apparaissent après des phases d'information et de consultation, à l'aide d'instruments comme la négociation, la conciliation ou la médiation;
- au *management autoritaire* qui agit par la force et la coercition.

Le recours à la concertation-coproduction, qui caractérise le PPP, engage le chef de projet à respecter les règles du jeu établies entre les partenaires, et à tenir compte des avis émis par ceux-ci. Dans un tel processus, le chef de projet doit plus que jamais consolider la faisabilité des mesures proposées en prenant en compte les intérêts et les points de vue des différents acteurs en présence, si possible dès le stade de la conception du plan. Ceci renforce la nécessité, pour lui, d'anticiper les conflits entre les acteurs.

Pour ce faire, il peut approcher la gestion de ses projets de plusieurs manières. En simplifiant à l'extrême, nous distinguerons les approches traditionnelles – ou tayloriennes⁴ – des approches «stratégiques» – ou post-tayloriennes. La différence entre ces deux types d'approches réside, principalement, dans:

- la manière dont sont abordées les différentes phases des projets;
- le degré d'attention accordé à la gestion des interactions entre acteurs (formalisation des processus d'interaction).

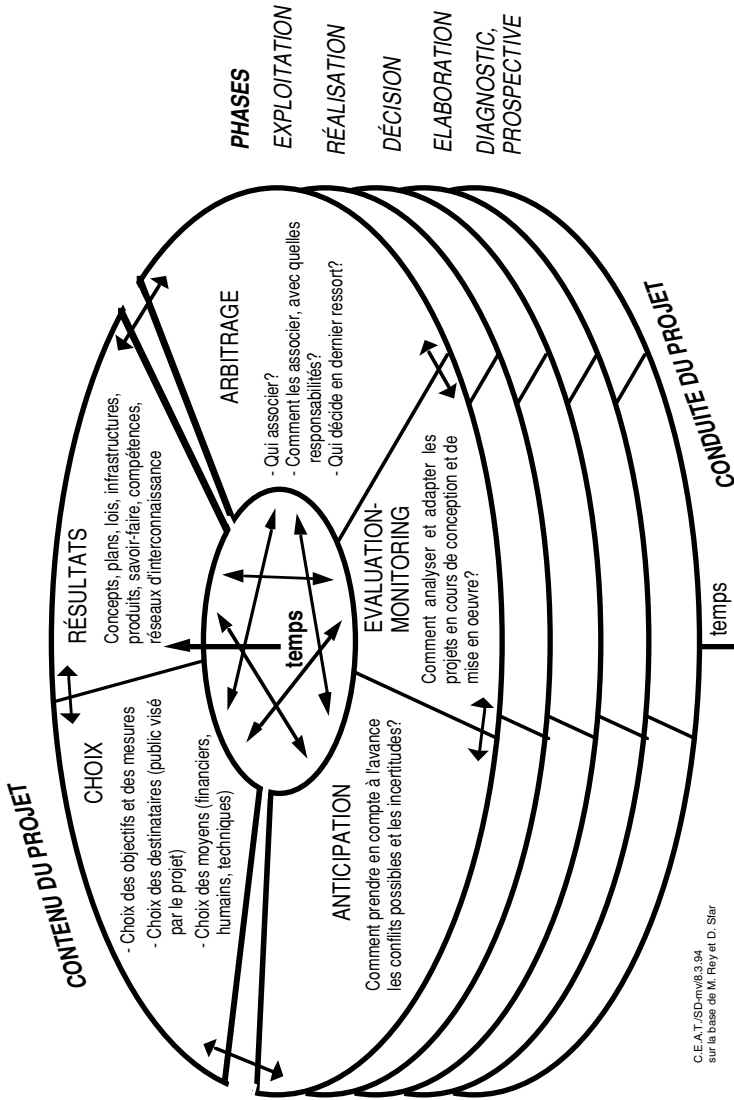
L'objectif de ce chapitre est de montrer pourquoi et à quelles conditions une approche stratégique peut constituer un atout important pour un projet de PPP, et en quoi elle paraît plus adaptée au PPP que les approches traditionnelles.

Nous rappellerons d'abord les différents aspects (phase, contenu, conduite) du management d'un projet, qu'il soit partenarial ou non. Nous comparerons ensuite la manière dont les approches traditionnelles du management et les approches stratégiques abordent ces aspects. Nous concluons enfin, en montrant pourquoi une approche stratégique est plus favorable au PPP qu'une approche traditionnelle.

2. PHASES, CONTENU, CONDUITE D'UN PROJET

Tout projet, qu'il soit partenarial ou non, a plusieurs dimensions:

⁴ Pour une présentation de l'évolution des modèles tayloriens de l'organisation et de la gestion des processus productifs, voir [Veltz et Zarifian 1993]. Par extension, la notion d'organisation de la production peut désigner ici non seulement les activités d'une entreprise, mais aussi la mise en œuvre d'un projet à caractère public, semi-public ou privé.



C.E.A.T./SD-mvB3.84
sur la base de M. Roy et D. Sir

FIG.1 Phases, contenu, conduite d'un projet

- il passe par différentes phases (conception - mise en œuvre);
- chacune de ces phases implique des choix (objectifs, destinataires, moyens) et génère des résultats (plans, lois, réalisations concrètes);
- ces choix stratégiques et ces résultats dépendent des modalités de mise en œuvre (type d'arbitrage, d'anticipation, d'évaluation) retenues pour opérer ces choix et les opérationnaliser.

Les choix et les résultats de chaque phase forment ce que l'on peut appeler le contenu du projet, tandis que les modalités relèvent de sa conduite. Il est possible de résumer graphiquement ces différents aspects du management de projet (fig. 1). Les lignes qui suivent précisent leur nature.

2.1 Phases

Le déroulement d'un projet peut se décomposer en deux moments principaux: la «conception» et la «mise en œuvre» qui correspond au moment où la conception se réalise et entre dans les «faits».

La conception se divise en trois phases:

- de *diagnostic-prospective*, où l'on identifie les problèmes;
- d'*élaboration*, où l'on définit les finalités générales du projet, ainsi que les mesures propres à répondre à ces finalités;
- de *décision formelle*, où l'autorité compétente et légitime (directeur d'entreprise, gouvernement, peuple souverain) entérine les propositions issues des étapes précédentes, voire se prononce sur les modalités de leur exécution future.

La mise en œuvre comprend:

- la *réalisation* proprement dite;
- l'*exploitation* et le *suivi* des réalisations effectuées.

2.2 Contenu du projet aux différentes phases

«Choix» des objectifs, des destinataires et des moyens

Chaque phase d'un projet implique des choix de la part des acteurs concernés. Ces choix concernent les objectifs du projet à cette phase, ses destinataires, les moyens (financiers, techniques, organisationnels, informationnels). Même s'ils comportent toujours quelque chose d'implicite, ces choix sont le plus souvent formalisés en chartes, procès-verbaux intermédiaires, avant-projets, projets de contrats, de cahiers des charges, de calendrier et autres programmes d'intentions. Ils sont naturellement susceptibles d'évoluer au cours d'une même phase.

«Résultats» du projet aux différentes phases

Suite à ces choix, ces différentes phases vont déboucher sur des résultats matérialisés par des produits différents:

- études pour la phase diagnostic-prospective;
- concepts et plans pour la phase d'élaboration;
- lois et décrets, par exemple, pour la phase de décision;
- réalisations concrètes lors de la mise en œuvre des projets (routes ou bâtiments s'il s'agit d'infrastructures, mise en application d'un schéma d'organisation s'il s'agit de mesures organisationnelles, campagne de sensibilisation de la population s'il s'agit de mesures informationnelles).

2.3 Modalités de conduite

Pour mener à bien ces différentes phases, déterminer les choix et parvenir à des résultats, le maître d'ouvrage – ou le porteur du projet – doit définir les modalités de gestion qu'il entend adopter. Autrement dit, il doit annoncer comment il compte conduire le projet. Selon le style de conduite utilisé, les projets vont générer des caractéristiques, des produits et une qualité d'adhésion différents.

Les questions, qu'un porteur de projet doit traiter, peuvent se résumer ainsi:

- Comment et avec qui va-t-il travailler, avec quelle structure organisationnelle et avec quel type de gestion de processus (arbitrage)?
- Selon quelle stratégie et selon quel timing va-t-il procéder, pour tenir compte des incertitudes et des forces en présence (anticipation)?
- Avec quelle souplesse et selon quelle fréquence d'ajustement va-t-il œuvrer (évaluation et *monitoring*)?

Arbitrage

La conduite d'un projet se caractérise d'abord par la manière dont le porteur de projet «arbitre» et choisit:

- Qui il associe à l'élaboration puis à la réalisation du projet (tout ou partie de la population; seulement certains experts en dehors de l'administration, uniquement l'administration, des acteurs privés)? Ceci implique qu'il définisse les acteurs dont il peut avoir besoin au cours du projet. De la manière dont se compose le groupe qui est associé au projet dépend la façon dont le problème sera posé (unilatéralement ou, au contraire, transversalement et interdisciplinairement).

- Selon quelles modalités il associe ces acteurs (information, consultation, concertation):
 - une administration peut choisir de travailler secrètement, en interne ou au contraire consulter, voire ouvrir une véritable concertation avec de larges milieux;
 - une entreprise peut, elle aussi, recourir au travail interne, ou faire appel à des consultants extérieurs et charger, par exemple, des spécialistes en relations publiques d'organiser son *lobbying* vis-à-vis des autorités.
- En fonction de quelles procédures, avec quelle structure, avec quelles techniques et méthodes cette association va se dérouler: de manière formelle, hiérarchisée, ou au contraire, de manière informelle, non hiérarchisée?
- Qui tranche en cas de conflit (qui est le patron et responsable ultime)?

Anticipation

La conduite d'un projet se caractérise ensuite par la manière dont le maître d'ouvrage anticipe les problèmes de gestion, c'est-à-dire comment le porteur du projet définit (formellement ou informellement) «le plan de bataille» avec lequel il va aborder les choses, notamment les conflits potentiels et les incertitudes entourant le projet. L'anticipation concerne les domaines suivants:

- L'échéancier, ou *timing*, selon lequel il va faire les choses, associer les différents partenaires en fonction de l'intérêt du projet. Cette attention au timing concerne non seulement le contenu des projets mais aussi la gestion du processus – une question-type serait de savoir quel timing il faut adopter pour terminer une construction dans un délai donné – et la définition des règles du jeu. Par exemple, si un responsable doit en référer à un supérieur, il s'agit pour lui de prévoir comment et à quel moment il conviendra de faire avaliser le projet, de combien de temps il a besoin pour le faire, et quel travail préalable (information) il doit entreprendre pour cela.
- La manière dont il perçoit l'évolution prévisible des rapports de forces (évolution des gagnants et des perdants au cours du projet et en fonction des solutions retenues) et par conséquent la stratégie qu'il prévoit pour gagner des supporteurs au projet.
- L'analyse prévisionnelle des difficultés et des blocages et donc des solutions de repli. Il s'agit par exemple d'évaluer le temps pendant lequel le *statu quo* est jouable, de prévoir comment reprendre l'initiative en cas d'imprévu ou de revers, ou encore,

d'anticiper ce que signifierait pour le projet l'éventualité d'un recours ou d'une votation populaire.

- La manière dont il va tenir compte de l'interdépendance entre les étapes. Cela suppose qu'il ait la préoccupation de la faisabilité de l'ensemble du projet, dès le début de celui-ci. La question-type, ici, est de se demander quelle conséquence telle ou telle option aurait pour la suite du projet.

Evaluation

La conduite d'un projet se caractérise enfin par la manière dont le chef de projet évalue et adapte son projet en conséquence, à mesure que celui-ci se développe. Car, quel que soit le plan de bataille initial, la confrontation avec la réalité va le forcer à adapter son projet aux circonstances. L'évaluation peut:

- être formelle ou informelle;
- se faire *ex-ante*, de manière concomitante et permanente (*monitoring*) ou seulement *ex-post*;
- être conduite de manière purement technique, consultative (démarche-expert) ou, au contraire, concertative (démarche participative).

3. APPROCHES TRADITIONNELLES ET APPROCHES STRATÉGIQUES DE LA GESTION DE PROJET

Tout projet passe par les phases précitées. Il comporte des choix, génère des résultats et est conduit selon un certain style. Ce que nous appelons «approche stratégique» correspond à une manière particulière d'aborder ces différentes dimensions d'un projet. En quoi cette manière se distingue-t-elle? C'est ce que nous allons examiner maintenant, en comparant les approches traditionnelles et stratégiques.

3.1 Manière traditionnelle - ou «taylorienne» - de mener un projet

De manière un peu caricaturale, l'approche traditionnelle pour gérer les différentes dimensions des projets complexes, dans les entreprises et encore davantage dans l'administration, est caractérisée par:

- une faible formalisation des problèmes de conduite d'un projet et de maîtrise d'ouvrage;

- une stricte séparation entre les phases de conception et de mise en œuvre; il s'agit là de l'un des principaux préceptes du management classique, qui est toujours présent dans les esprits;
- une volonté de définir le «bon projet», puis de le réaliser d'une manière qui soit la plus proche possible de sa conception initiale; chaque partenaire défend son projet avant tout, et tout changement est souvent considéré comme une défaite, que l'on concède à contrecœur.

Dans ce type d'approche, on ne fait guère de relation entre la manière de conduire un projet et les résultats que l'on peut en obtenir. Cela se traduit par un certain style de conduite:

- Du point de vue de l'arbitrage, on constate que l'identification du problème, de même que la définition des objectifs et des mesures se font en général en petit comité. Ces définitions sont abordées le plus souvent de manière sectorielle et d'un point de vue plus technique que politique. Elles débouchent plus souvent sur un projet «clé en main» qui doit être réalisé tel quel, que sur une esquisse susceptible de servir de base de discussion et de négociation. On conçoit la procédure de décision de manière essentiellement administrative: en général, le projet est déposé pour consultation et décision politique, dans le respect des lois en vigueur.⁵
- L'anticipation se fait de manière séquentielle et linéaire. On traite d'abord un problème, puis un autre. Et chaque fois, on définit les objectifs, les mesures, puis les procédures de décision. Les questions de la réalisation et de la faisabilité sont traitées après l'approbation de l'idée de base. Les conflits n'apparaissent en principe qu'à ce moment-là, ou lors de la mise en consultation du projet. Il faut alors les résoudre, soit de manière autoritaire, soit par une négociation *ex-post* pouvant générer des frustrations ultérieures (si certains acteurs ont l'impression de céder à contrecœur ou de se faire forcer la main).
- L'évaluation se fait le plus souvent informellement ou *ex-post*. Elle est généralement considérée comme une sanction.

⁵ Les administrations publiques ont souvent travaillé ainsi durant les années soixante à quatre-vingts, par exemple dans le domaine des politiques de développement économique. A ce sujet, voir [Rey et Ratti 1992].

3.2 Manière stratégique – ou «post-taylorienne» – de mener un projet

Les approches stratégiques partent d'une autre optique. Selon elles, il y a une interdépendance étroite entre la manière d'élaborer un plan et son succès. Elles soulignent l'importance d'un couplage étroit entre une conception et son application.

Le problème n'est pas vu comme relevant seulement de la technique. Mais il est aussi pris dans son environnement social et politique. Par conséquent, et par opposition aux démarches traditionnelles, les approches stratégiques se caractérisent par:

- Une très forte formalisation des problèmes de conduite – à tout le moins une grande attention à ceux-ci. Si l'on est souple dans la définition du problème et des choix des solutions, on est rigoureux dans les règles du jeu utilisées pour la démarche de planification.
- Un couplage étroit des phases de conception et de réalisation. La phase de planification du projet est conçue en fonction des conditions à réunir pour en assurer la faisabilité. Les questions visent toujours à se demander si une idée, à supposer qu'elle soit retenue, sera réalisable, avec quels acteurs, selon quelles étapes, avec quelles implications pour les autres personnes concernées. Qui peut la freiner ou la bloquer? Quelles sont les législations à respecter, les inconnues? Comment peut-on amorcer le projet? Qui doit le présenter pour qu'il acquière le plus de reconnaissance – ou de capital symbolique – possible?
- La plus grande importance donnée, au départ, à la formulation du problème par les différents acteurs plutôt qu'à la formalisation rapide d'un projet aux contours précis. Celui-ci se conçoit de manière itérative, par scénarios successifs. On tente d'éviter de figer trop vite les choses ou de considérer l'esquisse comme intouchable. Cela suppose cependant que chaque acteur ait une vision claire de ce qui est pour lui négociable et de ce qui ne l'est pas.

Cet effort de formalisation et de couplage entre conception et réalisation se traduit par un certain style de conduite où les différentes dimensions sont gérées de manière permanente, et de manière beaucoup plus approfondie que par le biais de l'approche traditionnelle:

- Du point de vue de l'arbitrage, on constate que l'identification du problème et la définition des objectifs et des mesures se font en général de manière itérative, avec le souci de prendre en compte, chaque fois que cela paraît nécessaire, les points de vue des acteurs qui seront touchés par la mesure. La définition du problème

et des mesures est abordée non seulement d'une manière technique mais aussi sociopolitique, avec la formulation de variantes non terminées (scénarios). On veille à respecter les procédures administratives en vigueur, mais on effectue aussi un travail de concertation-consultation avec les protagonistes éventuels jugés indispensables.⁶

- L'anticipation se fait elle aussi de manière itérative et permanente. On accorde une place particulière à la faisabilité des scénarios proposés. On essaie de véritablement prendre en compte les écueils, d'anticiper, autant que faire se peut, les effets des rapports de force et des incertitudes. On tâche de prévoir les éventuels temps forts et de les organiser suffisamment tôt (type de travaux, de démarches, de contacts).
- L'évaluation est considérée comme un outil permettant de produire de l'information et non comme une sanction dont il faut se prémunir. Elle est utilisée pour adapter le projet, en souplesse, à l'évolution des analyses et des solutions. La planification est d'ailleurs conçue, non comme l'élaboration du meilleur des plans possibles, mais comme un processus d'apprentissage fait d'ajustements permanents. L'effort des approches stratégiques est de rendre ces ajustements – ils sont souvent effectués spontanément – le plus construit possible, de manière à faciliter ensuite la mise en œuvre effective.

Récemment dans leur formalisation, et tout particulièrement dans le domaine de la gestion des administrations publiques, les approches stratégiques recouvrent en fait des pratiques qui sont spontanément appliquées par certains acteurs. Plusieurs exemples, qui sont décrits dans cet ouvrage, en montrent l'utilisation. C'est ainsi le cas de la planification de l'Oberhausserriet (chap. 8), des pôles de développement bernois (chap. 9) et de Louvain-la-Neuve (chap. 11). Ce qui est nouveau, c'est l'effort général auquel on assiste, dans les milieux qui se préoccupent de la gestion – ou du «management territorial» –, pour formaliser et pour systématiser cette pratique héritée des théories de l'organisation et du management.⁷

⁶ On ne fait pas de la participation par vocation ou par idéologie mais pour rendre plus efficace la mise en œuvre. L'approche stratégique n'exclut cependant pas que l'on décide de limiter, à un moment donné, la concertation ou de geler un projet. Mais son enjeu, c'est de le faire consciemment, de savoir pourquoi, et à quelle fin.

⁷ L'effort entrepris par la C.E.A.T., au niveau de l'approche stratégique ou du management territorial, s'inscrit dans cette volonté de formalisation qui paraît être la seule possible pour transmettre des savoirs issus de la pra-

4. INTÉRÊTS ET LIMITES DES APPROCHES STRATÉGIQUES POUR LE PPP

En résumé, l'enjeu des approches stratégiques est d'anticiper les conflits afin d'augmenter la faisabilité des projets. Cela ne revient pas à gommer les tensions, mais à tenter de les gérer en préservant la faisabilité des projets. C'est pourquoi ces approches sont particulièrement bien adaptées au PPP, à l'inverse des approches traditionnelles qui augmentent les incertitudes et les difficultés de conduite des phases de conception et de mise en œuvre d'un projet.

En effet, le PPP, par définition, cherche à faire travailler ensemble de multiples acteurs qui ont des intérêts et des marges de manœuvre très différentes. Ces acteurs peuvent avoir de multiples raisons de s'engager (ou de ne pas s'engager) dans un PPP (argent, manque d'appui institutionnel, manque de masse critique). Leur mise en commun demande donc une gestion extrêmement attentive de leurs interactions. Dans ces conditions, il est souvent extrêmement périlleux, contre-productif, voire impossible d'attendre, comme dans l'approche traditionnelle, d'avoir déterminé les contours quasi définitifs d'un projet pour essayer de trouver des partenaires à une future coproduction.

On peut certes mener un projet de PPP de cette manière traditionnelle, et c'est ce que l'on fait souvent.⁸ Mais dans certains cas, les risques sont trop grands. Les études coûtent trop cher. La mise en œuvre comporte trop de risques pour que la planification de base puisse être menée de manière sectorielle et technique, sans concertation préalable avec les acteurs qui influencent la faisabilité et la mise en œuvre du projet. Bref, comme le suggère l'exemple genevois du Zénith (chap. 10), il est souvent nécessaire d'obtenir un minimum de garanties quant à la faisabilité réelle d'un projet de PPP, ce qu'une approche traditionnelle ne permet guère.

De même, la gestion implicitement autoritaire et très hiérarchique, qu'implique en fait l'approche traditionnelle, se prête mal à la complexité

tique, générés et reproduits «spontanément» par les chefs de projet. Pour un résumé de l'approche stratégique, telle qu'elle est envisagée à la C.E.A.T., voir [Rey 1994] dans le domaine de l'environnement ou [Rey et al. 1992] dans le domaine du développement régional.

⁸ L'opération CMC (Communes modèles pour la communication) est un exemple de PPP mené de manière traditionnelle, à l'échelle de la Suisse. Il illustre les problèmes que ce mode de gestion peut générer entre différents acteurs-partenaires. Voir à ce sujet [Decoutère et Alberton 1993] et en particulier le point 8 du chapitre 4 ainsi que tout le chapitre 5.

relationnelle du PPP. Elle risque alors d'engendrer des frustrations durables auprès des partenaires prenant part au projet. Mener des projets complexes de PPP exige d'élargir le processus d'arbitrage et d'aller au-delà d'une approche légaliste.

En raison de leurs caractéristiques (couplage de la conception et de la mise en œuvre, attention aux processus relationnels, itérativité), les approches stratégiques apparaissent susceptibles, au contraire, de réduire les incertitudes inhérentes à tout projet complexe. Une approche stratégique peut même devenir un instrument essentiel du PPP au même titre que le contrat, l'étude de marché ou le plan financier.

4.1 Apports des approches stratégiques pour des projets de PPP

A la lumière de ce qui vient d'être dit, on peut synthétiser les intérêts d'une approche stratégique pour un projet de PPP de la manière suivante:

- *Une approche stratégique permet de préparer la mise en œuvre du PPP, dès la phase de conception d'un projet.* Elle est d'abord un état d'esprit – une philosophie – qui a pour souci premier l'opérationnalisation et la faisabilité des projets. Elle se caractérise par son souci très fort de la réalisation concrète, de l'utilisation future des plans, de la faisabilité et des conditions à réunir (qualité d'adhésion des acteurs concernés), pour que le plan puisse se concrétiser réellement, servir à quelque chose et non rester un beau document sur papier glacé au fond d'un tiroir. Deux éléments la distinguent *a priori* des autres formes classiques de management: une préoccupation particulière pour le «comment» et une attention toute spéciale vouée à la manière de mener un projet. L'idée maîtresse d'une approche stratégique est de ne pas «débarquer» avec un projet tout fait devant les politiques, le public, les éventuels partenaires, mais de procéder progressivement, en fonction du contexte et des intérêts en présence.
- *Une approche stratégique facilite l'apprentissage collectif entre les acteurs.* Son objectif est la création et le renforcement de la confiance entre partenaires, ainsi que la réunion de conditions-cadres favorables. Un projet de PPP ne va pas de soi: les acteurs n'adhèrent pas spontanément à un projet, fût-il séduisant. Les questions qui se posent souvent à un porteur de projet de PPP (qu'il soit privé ou public) sont précisément celles des conditions à réunir, des acteurs qu'il faut pouvoir intéresser et de la manière de les intéresser. Cela implique une préparation et une attention aux problèmes d'arbitrage et d'anticipation, dès la phase de concep-

tion. Réunir des acteurs et en faire des partenaires ayant une confiance mutuelle ne va pas de soi. La confiance se construit peu à peu. L'ambition de l'approche stratégique est d'y contribuer.

- *Une approche stratégique permet une organisation professionnelle de la concertation et des relations entre acteurs, grâce à la formalisation des démarches concrètes (règles du jeu) nécessaires à la maîtrise des dimensions d'un projet.* Une approche stratégique est un moyen d'aboutir à une meilleure maîtrise d'ouvrage grâce à une démarche managériale professionnelle. Elle est donc non seulement un état d'esprit, mais aussi un mode de gestion particulièrement soucieux de formaliser le détail de la gestion au quotidien des différentes phases (choix, produits, modalités d'arbitrage, d'anticipation et d'évaluation). Elle peut donc servir de *check-list*, de grille d'analyse concrète. Elle permet alors à un porteur de projet, à un administrateur ou à un partenaire d'évaluer la manière dont le projet est conduit, et de veiller ainsi à intégrer le souci de sa faisabilité, étape par étape. A ce titre, le développement des approches stratégiques, dans la gestion des collectivités publiques, apparaît comme un signe supplémentaire de l'attention plus grande qu'elles vouent, peu à peu, à la nature et à l'efficacité de leur intervention (recherche de nouveaux instruments organisationnels et de gestion, attention aux processus de concertation, développement du marketing urbain et du management territorial, effort pour une gestion moins hiérarchique et sectorielle des processus).⁹

4.2 Limites des approches stratégiques pour des projets de PPP

Cela étant, il faut toutefois émettre un certain nombre de réserves à l'égard des approches stratégiques qui, malgré leurs qualités, ne sont évidemment pas des panacées susceptibles de résoudre tous les problèmes de gestion posés par un projet complexe.

Ainsi, leur utilisation par l'acteur public, même de manière professionnelle, ne garantit pas pour autant l'aboutissement du projet. En outre, leur application comporte des risques à prendre au sérieux. Nous citerons par exemple, le risque:

⁹ Il existe aujourd'hui une littérature abondante relative à ces mutations. Nous recommandons en particulier [Lenoir et Lesourne 1992; Morand 1991; Ruegg et *al.* 1992; Ashworth et Voogd 1990; Barouch 1989; Friend et Hickling 1987], ainsi que le numéro spécial des Dossiers et documents du Monde de juin 1993.

- de niveler les projets trop vite, par des concessions successives; ce risque est élevé si une ligne directrice et si une conception claire de ce qui est négociable – ou non – n'accompagne pas la démarche;
- de perdre de la souplesse si l'on applique la démarche trop formellement: à trop vouloir formaliser les processus et les modalités d'interactions entre acteurs, on risque d'évacuer la part de flou, inhérente et nécessaire à tout projet, et de rigidifier sa gestion;
- (pour l'acteur public toujours) de privilégier systématiquement le point de vue des acteurs les plus puissants et les plus habiles, au détriment de l'intérêt collectif; une approche stratégique est un moyen et un instrument d'action qui peut certes servir à garantir le contrôle démocratique sur le projet, mais aussi contribuer à l'exclusion subtilement (manipulation des usagers).

Bref, comme toutes les techniques, les approches stratégiques ne prédéterminent pas pourquoi et comment elles sont employées. Les acteurs privés, c'est bien normal, l'utiliseront pour défendre leurs intérêts. A l'administration ou à son mandant de faire respecter l'intérêt public ou collectif. Cela passe d'abord par une définition claire des règles du jeu entre partenaires.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ASHWORTH, G., et H. VOOGD. 1990. *Selling the city: marketing approaches in public sector urban planning*. London: Belhaven Press.
- BAROUCH, G. 1989. *La décision en miettes: systèmes de pensée et d'action à l'œuvre dans la gestion des milieux naturels*. Paris: l'Harmattan.
- DECOUTÈRE, S., et S. ALBERTON. 1993. Télématicque et développement régional: l'apport au développement régional des projets CMC de Sierre et de Val de Travers. Zurich: IVT/EPFZ.
- DOSSIERS ET DOCUMENTS DU MONDE. 1993. Les grands entretiens du Monde. *Dossiers et documents du Monde* juin, numéro spécial, tome 1.
- FRIEND, J., et A. HICKLING. 1987. *Planning under pressure: the strategic choice approach*. Oxford: Pergamon Press.
- GOGUELIN, P. 1993. *La négociation: frein et moteur du management*. Paris: ESF éditeur.

- GREFFE, X. 1990. Economie du partenariat. *Revue d'économie régionale et urbaine* 5: 645-652.
- LENOIR, R., et J. LESOURNE (éd.). 1992. *Où va l'Etat? La souveraineté économique et politique en question*. Paris: Le Monde Editions.
- MORAND, C.-A. (éd.). 1991. *L'Etat propulsif: contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*. Paris: Publisud.
- REY, M. 1994. Pour une approche stratégique de la planification et de la réalisation des projets d'aménagement. Lausanne: C.E.A.T. (document de travail).
- REY, M. et al. 1992. *A l'heure de l'Europe de 1993: propositions pour une approche stratégique de la politique régionale suisse*. Berne: Peter Lang et OEPR-ROREP.
- REY, M., et R. RATTI. 1992. Propositions pour une approche stratégique de la politique régionale suisse. Contribution présentée au colloque conjoint de l'Association de Science régionale de langue française et Regional Science Association, Louvain-la-Neuve, août 1992.
- RUEGG, J., N. METTAN, et L. VODOZ (éd.). 1992. *La négociation: son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*. Lausanne: PPUR.
- VELTZ, P., et P. ZARIFIAN. 1993. Vers de nouveaux modèles d'organisation de la production? *Sociologie du travail* 1: 1-10.

PPP ET MARKETING URBAIN

Patrice NOISETTE

1. INTRODUCTION

La ville n'est pas seulement un lieu privilégié des concurrences économiques. Elle en est aussi devenue un des enjeux principaux: les marchés des prochaines décennies sont ceux de la culture et des équipements urbains. En même temps, la ville manifeste fréquemment, dans son espace et dans sa vie quotidienne, les forces d'exclusion et les difficultés de l'intégration sociale et civique des populations. Cette violence, à la fois contenue et éruptive, pourrait devenir aussi déstabilisante pour l'économie qu'elle l'est déjà pour la vie politique. C'est pourquoi les rapports entre la décision publique et les opérateurs privés sont devenus si sensibles.

Ces derniers attendent en effet de la décision publique qu'elle assure des conditions de marché aptes au développement de leurs activités. Cette demande n'est pas homogène. Tantôt, là où la demande est vive, il faudrait instaurer le plus grand libéralisme économique jusqu'à laisser jouer des mécanismes purement spéculatifs. Tantôt il faudrait au

contraire développer un marché lourdement subventionné, lorsque la demande est trop fragile ou lorsque la rentabilité des équipements n'est pas assurée. Une telle alternative est destructrice pour le milieu urbain, puisqu'elle entérine et exacerbe les phénomènes de polarisation spatiale et de ségrégation sociale.

De leur côté, les élus locaux doivent faire face à une demande accrue de leurs concitoyens, alors que les finances publiques sont en recul ou qu'elles exigent pour le moins une gestion plus rigoureuse. Ils sollicitent donc de plus en plus le secteur privé, d'une manière qui ne manque pas non plus d'ambiguïté. On considère un peu facilement que «le privé a de l'argent», et que les opérateurs peuvent toujours «investir» dans les marchés que la décision publique leur ouvre. Ou bien on se laisse bercer par une vision un peu magique du «marché», sensé détenir les clefs de toute action et rendre possible tout projet.

Nos sociétés démocratiques sont aujourd'hui essentiellement marchandes et interdépendantes. Observer qu'elles sont marchandes, c'est reconnaître à la fois que l'action politique ne peut nulle part échapper à l'ordre économique, et que ce dernier ne fonctionne nulle part en dehors de toute puissance publique. Voir qu'elles sont interdépendantes, c'est prendre acte qu'aucun acteur n'a plus une maîtrise assurée ni de son environnement ni de ses objectifs, et qu'il ne peut même plus avoir une vision stable de lui-même. Ces deux phénomènes de l'omniprésence de l'économique et de la limite des puissances décisionnelles sont probablement au cœur de la crise que connaît aujourd'hui la représentation démocratique. Dans ce contexte, les deux questions nouvelles – ou en tout cas récentes – que sont d'une part le PPP (partenariat public-privé) et d'autre part le «marketing urbain» sont rien moins que de simples questions techniques. Elles portent, dans leurs différentes manifestations, des conceptions de l'action publique qui touchent à la relation entre «démocratie et marché».

C'est cependant sous un angle plus pratique et méthodologique que nous parlerons ici successivement du PPP, puis du marketing urbain et enfin de leur relation. Notre propos s'appuie de manière directe sur la situation française, mais nos observations à l'échelle européenne indiquent que, sur le fond, les questions ne se posent guère différemment dans les autres pays.

2. PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

Les propos qui suivent sont peut-être un peu décousus. Mais, ils invitent à se déprendre à la fois des discours faussement naïfs des col-

loques ou des inaugurations et des lourdes défiances accumulées sur le terrain.

2.1 Distinction entre public et privé

La frontière entre «public et privé» est souvent difficile à tracer, et supporte bien des interprétations différentes. On peut parler de domaines ou de finalités d'action, de statuts juridiques, de financements ou de systèmes décisionnels, de droits et de comportements. Le champ urbain est riche de situations ambiguës, multipliées par les outils d'action constitués au travers des politiques publiques, notamment dans l'aménagement et le logement. Un organisme de statut privé, mais au sein duquel l'Etat est fortement représenté, qui rassemble une épargne populaire privée sous convention d'Etat pour financer des sociétés de logement publiques ou d'économie mixte est-il une institution de financement public ou privé du logement? Un établissement financier privé prête à une société privée de logement social, qui loue ses logements sous réglementation d'Etat à des personnes recevant une allocation de logement substantielle: s'agit-il vraiment d'un financement privé? Dans le cadre d'une ZAC (zone d'aménagement concerté), un aménageur public ou privé se retrouve soumis aux mêmes règles et aux mêmes conditions d'opération. On pourrait ainsi multiplier les exemples.

On peut cependant retenir des oppositions radicales, comme celle qui confronte les prérogatives de la puissance publique à l'intervention des opérateurs (quel que soit leur statut juridique), ou comme celle qui, en gestion, distingue l'impératif de rémunération des capitaux investis de l'impératif d'équilibre budgétaire.

Mais souvent, plus encore que ces frontières institutionnelles ou techniques, ce sont des frontières culturelles qui oblitèrent la relation entre acteurs publics et privés. Les formations d'origine des personnes, leurs carrières, leurs réseaux de sociabilité sont souvent très différents, de même que l'organisation, le fonctionnement et le management des organisations. Il en résulte des représentations et des comportements éloignés, voire opposés. Ces distances sont à l'origine d'une défiance mutuelle permanente.

Avec la notion de frontière, le couple «public-privé» évoque celle de partage. L'idée de partage apparaît en effet fréquemment dès qu'il s'agit de parler d'action conjointe ou commune. Mais de quel partage s'agit-il? Est-ce le partage d'une perte? Cela, on sait à peu près le gérer: «si on perd ensemble, qui perd quoi?» On met en rapport une perte d'exploitation privée et une subvention publique. C'est en fin de compte le b.a.-ba de la relation public-privé, du moins lorsque la perte est

connue. S'agit-il du partage du bénéfice? C'est déjà plus difficile: il n'est pas très décent de parler de profit du côté de la puissance publique! En fait, la difficulté à traiter le bénéfice est une cause importante de la difficulté à parler de risque. Le vrai partage, c'est le partage du risque. Or, il suppose à la fois de gérer l'incertitude et de rechercher le profit.

Si l'on se place dans le champ de l'action opérationnelle et non pas dans celui des prérogatives législatives et réglementaires de la puissance publique, la relation public-privé fait appel à deux logiques d'action très différentes: une logique fiscale, dissociative, et une logique de marché, associative. Ces deux logiques appellent l'une et l'autre une transparence nouvelle. Il importe aujourd'hui de les découpler, afin que le jeu économique puisse être mieux régulé, et surtout afin que l'électeur s'y retrouve.

Logique de la fiscalité

Pour ses missions propres, la collectivité publique utilise des fonds collectés auprès des citoyens et des activités économiques. Elle rend compte devant ses électeurs des usages redistributifs de cette fiscalité, et de ses usages indifférenciés. La règle est en théorie celle de l'équilibre budgétaire: chaque année, la puissance publique ne dépense que ce qui lui a été confié. Cette logique fiscale peut être imposée au secteur privé. C'est le cas par exemple d'une opération d'aménagement réalisée sur fonds publics, qui conditionne le marché des promoteurs privés auxquels les terrains seront revendus. C'est aussi le cas d'un équipement de loisirs public, qui modifie le contexte concurrentiel des équipements privés. La logique fiscale peut aussi être «couplée» à l'action du secteur privé. C'est le cas par exemple lorsqu'une subvention publique est apportée dans le cadre d'une convention auprès d'une entreprise privée, ou lorsque les fonds publics financent un équipement dont l'exploitation sera concédée à un acteur privé.

Logique de marché

La logique de marché est nécessaire lorsque les moyens techniques dont dispose directement la puissance publique ne sont pas suffisants pour les buts qu'elle poursuit, ou lorsque ces buts concernent des domaines qui ne sont pas les siens propres. On cherche alors un «mélange efficace» de l'action publique et de l'action privée, dans la mesure où leur objet se situe, peu ou prou, dans le domaine de l'économie de marché. Il s'agit en réalité d'interventions de stimulation ou de régulation de la puissance publique au sein de l'économie de marché: infrastructures ou équipements lourds mais destinés à être rentabilisés, aménagements urbains dont on souhaite une mixité fonctionnelle et so-

ciale, événements mettant en valeur les acteurs économiques mais dont le territoire tire profit pour son propre développement. L'interpénétration financière et fonctionnelle du public et du privé peut être grande; la décision opérationnelle est commune, ou déléguée d'un commun accord; l'incertitude existe quant aux résultats – y compris pour le résultat financier. C'est là le domaine du partenariat. Ce partenariat doit être transparent, si l'on veut établir une confiance mutuelle entre les partenaires et assurer la légitimité du projet aux yeux des citoyens. En bref, l'enjeu du partenariat est aujourd'hui de sortir la relation public-privé des mécanismes de chantage, de *racket* ou de spoliation qui la marquent trop souvent.

Ces deux logiques revêtent un statut différent pour la sanction démocratique. Dans la logique fiscale, globale et spécifiquement publique, la décision est politique. Sa sanction est électorale: le mandat de l'élu est renouvelé ou non. Dans la logique partenariale, la sanction est d'abord économique et sociale: le projet est une réussite ou non. La relation démocratique doit alors être construite dans le champ du projet lui-même, non pas par la démagogie de la «démocratie directe» mais par l'information systématique des citoyens, et par une concertation permanente.

2.2 Intérêts du partenariat

La mise en œuvre de partenariats clairs et efficaces entre acteurs publics et privés demande d'abord – en principe – que l'on soit lucide sur les intérêts des uns et des autres. Au travers de la demande de partenariat, des rapports de force sont en jeu, qui ne se situent pas seulement entre les deux secteurs, mais aussi au sein de chacun d'eux.

Pour le secteur privé

Du point de vue du secteur privé, la rationalité chère à la théorie économique classique (la «main invisible» du marché) n'a pas grand chose à voir avec la réalité. Cette dernière est marquée par les multiples interventions de la puissance publique, et par le fait que la concurrence se joue souvent sur des marchés intermédiaires. Dans le domaine immobilier par exemple, ce qu'on appelle le «marché» n'est pas le consommateur final. Le promoteur travaille généralement pour des investisseurs. Les grandes entreprises de services urbains et de BTP développent des stratégies complexes, qui visent toutes en apparence à couvrir tous les domaines (jusqu'au «quartier clefs en mains, gestion comprise»), mais qui restent dépendantes de leurs métiers de base et de leurs positionnements géographiques. Il est essentiel pour les entreprises privées de peser sur les législations et réglementations publiques,

afin qu'elles soient plus ou moins accueillantes à telle ou telle logique. Cela revient à rechercher une sorte d'«avantage comparatif» réglementaire. Les entreprises privées doivent aussi multiplier les dépendances directes ou indirectes entre les collectivités territoriales et elles-mêmes. La recherche de partenariats remplit ce double objectif: peser sur le domaine réglementaire en dénonçant les «obstacles» qu'il forme; créer des rapports de travail privilégiés qui vont générer des marchés complémentaires.

La logique partenariale peut également influencer les conditions de concurrence entre les entreprises privées elles-mêmes, puisqu'elle tend à privilégier celles qui ont une diversification et un poids importants. La réduction du nombre de partenaires dans une opération complexe et la garantie de pérennité qu'ils apportent est en effet perçue comme une facilitation du projet. Fédérer des petites entreprises peu capitalisées multiplie les risques de management et les risques financiers.

Le PPP n'est donc pas seulement un outil entre le libre jeu du marché et la souveraineté publique. Il est en lui-même un champ de concurrence entre acteurs privés. Son organisation réglementaire et technique est un des facteurs structurants des champs économiques correspondants.

Pour le secteur public

Sous l'angle politico-administratif, la chose n'est pas non plus de toute clarté. Le PPP se développe dans un contexte qui demande lui aussi à être bien compris, sinon clarifié.

C'est d'abord la dilution de la responsabilité de la puissance publique dans la multiplication de ses composantes et dans l'ambiguïté de sa relation aux mécanismes de marché. D'une part, les compétences administratives territoriales subissent les effets de processus décentralisateurs en même temps que de processus fédérateurs, de la municipalité à l'Union Européenne. D'autre part, la combinaison de la mission de «justice sociale» et de celle de «garantie de la concurrence» fixées à la puissance publique devient de plus en plus délicate à gérer. D'autant que, soucieuse d'efficacité économique, l'intervention publique opérationnelle diversifie ses formes juridiques jusqu'à ne plus bien distinguer – on l'a déjà dit – le public du privé.

C'est aussi que l'évolution des demandes des citoyens envers leurs élus, dans un environnement de plus en plus complexe, conduit à des actions publiques qui cadrent mal avec les logiques temporelles et budgétaires du mandat démocratique. Il faut s'engager dans des projets de cinq à dix ans de durée, quand ce n'est pas plus encore, avec des mandats de quatre à six ans environ et des budgets annuels.

C'est dire que, dans une logique de partenariat, l'identité de la puissance publique est souvent floue et que l'on n'est pas assuré de l'authenticité de ses engagements et de sa capacité à les respecter. Ce flou est naturellement propice à l'exacerbation des rapports de forces politiques et économiques entre instances territoriales. Il y a là aussi des concurrences, des conflits d'autorité ou de légitimité, surtout lorsque les projets sont complexes et qu'ils impliquent des objets ou des financements relevant de compétences administratives différentes.

Ces entrelacements d'intérêts faussent les discussions dans la mesure où ils ne sont jamais affichés, et parce qu'aucun des acteurs n'a la capacité de «décoder» le langage de l'autre. L'Etat a ainsi tenté récemment en France de relancer la «politique de la ville» (réhabilitation et revitalisation des quartiers d'habitat social) au travers d'un partenariat avec de grandes entreprises. Ce partenariat aurait été exprimé à la fois par des contrats nationaux et par des contrats locaux. Il aurait ouvert aux entreprises concernées des privilèges importants vis-à-vis du très restrictif «code des marchés publics», privilèges justifiés en théorie par les risques accrus que les entreprises auraient accepté de prendre. Après deux ans de négociations ardues, la copie est reprise à zéro. Ni le principe partenarial, ni la volonté d'aboutir des parties ne sont pourtant en cause.

Il faut parfois revenir à des questions simples. Comment la puissance publique doit-elle s'organiser pour remplir efficacement sa mission de contrôle de la légalité – d'autant plus nécessaire que le jeu des acteurs est ouvert –, tout en intervenant avec responsabilité et crédibilité au sein même des projets? Comment inscrire, dans un partenariat, des objectifs régulateurs ou sociaux sans se méprendre sur les intentions réelles, et légitimes, des entreprises privées qui ne sont pas au service des élus? Répondre clairement à ces questions contribuerait à lever le principal écueil: la défiance réciproque des acteurs publics et des acteurs privés.

2.3 Essai de définition du partenariat

Le PPP exige un ensemble de principes et de règles plus simples à énoncer qu'à mettre en œuvre. Parmi eux, en voici quelques-uns qui sont peut-être moins souvent évoqués que d'autres:

- Le partenariat pour un projet ne peut pas être fondé sur une communauté d'intérêt, de stratégie ou d'objectif, ni même sur un

«projet» commun.¹ La crédibilité de chaque acteur tient au contraire à la qualité de l'expression de son propre projet, de ses finalités et des moyens qu'il peut garantir d'y consacrer.

- Les partenaires doivent s'accorder sur le contexte dans lequel le projet s'inscrit, sur ce qui peut être appréhendé et sur ce qui peut échapper à l'analyse et à la prévision précises. Confronter les informations et les expertises et conduire sans complaisance les études préalables nécessaires sont des conditions rarement remplies, malgré les apparences.
- Les accords doivent distinguer d'une part ce qui repose sur des bases et des cadres stables (politiques, économiques, réglementaires), et d'autre part ce qui relève d'un contexte non assuré et non maîtrisable par les partenaires. L'appréciation des risques et de leurs contreparties en sera alors d'autant plus claire que l'on fondera le contrat sur ses conditions et ses modalités d'évolution dans le temps, plutôt que sur la multiplication de garanties formelles mais irréalistes.
- La capacité des acteurs, à effectuer en cours de route les ajustements qui leur sont nécessaires, dépend de leur compréhension du projet pris dans son environnement. Respecter le banquier de l'opérateur, le financier de la collectivité locale, l'administration de tutelle, l'entreprise-mère, les habitants et les riverains, les associations et les citoyens est probablement préférable aux contentieux permanents.
- Le partenariat doit disposer pour sa mise en œuvre d'un management unique et reconnu par tous les partenaires, limité à l'objet et à la durée du projet, et doté d'une autorité réelle (professionnelle et morale en tout cas, éventuellement juridique). Or, cela est une denrée rare.

Le PPP, ce n'est pas l'encadrement de l'action privée par la puissance publique, ni les formes classiques de marché ou de concession. Alors, quelle définition pouvons-nous en donner, non pas au plan technique et contractuel, mais pour ce qui fonde sa légitimité et oriente ses objectifs?

Nous considérons schématiquement que l'action publique regarde les personnes auxquelles elle s'adresse en tant que citoyens, tandis que l'action privée les regarde comme des consommateurs. L'action publique est en effet inscrite dans le contrat social et la relation démocratique. L'action privée se situe dans le cadre de l'économie de marché, de la

¹ Nous pourrions définir le projet comme étant l'entreprise projetée dans l'objet de l'action.

production et de l'échange de biens matériels et immatériels. Le PPP consiste à associer la puissance publique à des opérateurs, c'est-à-dire à des acteurs intervenant sur des marchés. Economiquement, ce partenariat combine des moyens qui relèvent en partie d'une logique d'équilibre budgétaire et en partie d'une logique de profit, dans un même système d'action. Socialement et politiquement, le partenariat se doit alors de combiner les finalités qui, vis-à-vis des personnes, légitiment ces deux logiques. D'un côté, répondre aux attentes formulées lors du vote démocratique. De l'autre, répondre aux attentes des consommateurs.

Nous pourrions alors proposer la définition suivante: le PPP est l'association de décisions et de moyens publics et privés au sein d'un même système d'action – défini en objet et en durée –, dans l'objectif de satisfaire simultanément l'attente du consommateur et du citoyen.

Cette proposition nous conduit inévitablement à la notion de marketing urbain.

3. MARKETING URBAIN

Sans exposer ici une théorie du marketing urbain, nous en soulignons quelques aspects essentiels afin de bien comprendre quel peut-être son rôle, à la fois dans la définition et la mise en œuvre d'une stratégie de développement et vis-à-vis des démarches partenariales entre acteurs publics et privés.

3.1 Loin de la «réclame»

Tout d'abord, il faut se défaire de deux idées reçues. La première assimile le marketing à une simple technique de manipulation du consommateur, et lui refuse ainsi toute utilité dans la sphère d'action publique. La seconde fait de la ville une sorte d'objet de consommation, et entend la traiter en elle-même comme tel.

Le marketing est certes né de la publicité, de l'élixir de longue vie et de la ceinture antirhumatismale. Il s'est d'abord intéressé au comportement du consommateur, en cherchant des moyens d'influencer ce comportement plutôt que l'identification des attentes des personnes. Les premiers temps du marketing furent ainsi orientés par l'offre à placer plus que par la demande à satisfaire. Mais, avec le développement de la concurrence et la sophistication des produits et des marchés, le marketing a considérablement évolué. Il s'est intéressé à l'entreprise elle-même, à sa capacité d'évolution, à l'adaptation de son offre, en la tournant vers ses clients:

«le marketing est le mécanisme de société par lequel individus et groupes satisfont leurs besoins et désirs au moyen de la création et de l'échange de produits et autres entités de valeur pour autrui» [Kotler et Dubois 1989].

Il a étendu la relation de l'entreprise à ses clients à la notion de service, dont le produit lui-même n'est qu'une composante centrale:

«le marketing management est l'analyse, la planification, la mise en œuvre et le contrôle de programmes conçus pour créer, développer et maintenir un courant d'échanges mutuellement satisfaisant avec les marchés visés, dans le but d'atteindre les objectifs d'une organisation» [Kotler et Dubois 1989].

Il est ainsi devenu une sorte de fonction d'ajustement entre l'entreprise et ses marchés. D'une manière plus étendue encore, le marketing s'intéresse aujourd'hui aux effets sociétaux du produit, de son mode de production et de sa consommation. Il s'agit:

«d'accomplir les objectifs de l'organisation à travers la satisfaction des clients, d'une façon qui préserve ou améliore le bien-être de la collectivité» [Kotler et Dubois 1989].

La relation entre l'entreprise et son marché peut être placée sous une contrainte supérieure.

Au travers de cette histoire, le marketing a donc considérablement étendu son champ et ses méthodes. Cela ne signifie naturellement pas qu'il confère à l'entreprise un objectif social, mais plutôt que sa démarche est capable de prendre en compte des objectifs complexes et de jouer parfois un rôle régulateur. Les multiples excès que l'on observe, depuis les crises de surproduction immobilière jusqu'à la diffusion massive de produits dangereux, ou la présence encore lourde d'une publicité de «réclame», proviennent le plus souvent d'un défaut de marketing et non pas de son application.

L'introduction du marketing dans le champ de la gestion urbaine a souvent souffert – et souffre encore – d'un manque évident de professionnalisme. Elle est également altérée par la volonté de transposer hâtivement le marketing d'entreprise, sans prendre en compte la spécificité de la gestion urbaine. En d'autres termes, on peut importer la démarche et les méthodes du marketing dans le champ urbain, mais on ne peut pas en importer les objets. La ville n'est pas un produit, même si nombreuses sont ses composantes qui dépendent de comportements de consommation. Le citoyen est un citoyen et pas seulement un consommateur. La municipalité n'est pas une entreprise, même si certains de ses services ou de ses organismes externes fonctionnent selon une logique d'entre-

prise. Le maire, en tant que décideur, est un élu: ses décisions sont politiques avant d'être managériales.

3.2 Elu, citoyen et entreprise

Depuis longtemps, le maire ne peut plus se contenter de gérer «en bon père de famille» les deniers de sa commune. Chargé de toutes les attentes de ses concitoyens, il doit à la fois assurer le développement économique de la ville dans un contexte territorial concurrentiel et entretenir les trottoirs dans un contexte budgétaire instable. La question est moins pour lui de mettre des dépenses en face de ressources que de provoquer des effets multiplicateurs entre les divers agents économiques et sociaux, et d'attirer de nouvelles forces. «Faire faire plutôt que faire soi-même», «mobiliser le territoire», «renforcer notre attractivité» sont devenus depuis une dizaine d'années des leitmotifs.

Le maire se doit d'être un stratège. Sous le mot, dont certains se sont trop hâtivement parés, il y a la réalité d'une mutation de fonction et de comportement. Avec des objectifs qui relèvent plus de dynamiques collectives que d'actions individuelles, avec des moyens propres le plus souvent insuffisants en regard des objectifs poursuivis, le maire se fait promoteur, médiateur et catalyseur sur son territoire. Promoteur de projets qu'il ne suffit pas de décider mais pour lesquels il faut convaincre. Médiateur entre les citoyens et les pouvoirs économiques, mais aussi entre les groupes en concurrence au sein de la ville. Catalyseur des forces à mobiliser.

Il ne peut plus se contenter d'une logique de ponction fiscale. Il lui faut maximiser l'échange de ressources et de valeurs entre le développement économique de sa cité et son développement urbain (au sens de son aménagement, de ses équipements et services, de sa qualité de vie). Il ne suffit pas pour cela de recourir à l'action publique proprement dite; il faut influencer le comportement des acteurs économiques de manière à ce qu'il contribue, directement ou indirectement, aux objectifs poursuivis.

Cette combinaison de la dynamique politique traditionnelle et d'une dynamique économique conduit les élus à transformer et à gérer la ville au profit de deux types d'acteur: les citoyens et les entreprises.

Les citoyens, ce sont, au sens large du terme, ceux qui habitent dans la ville, ceux qui y travaillent ou les touristes de passage. Ils manifestent leur bien-être et leur satisfaction par leur opinion. Cette opinion contribue à modeler l'image de la ville, à y attirer de nouveaux habitants si cette image est positive. Elle influence directement le vote de ceux qui sont électeurs. Mais la satisfaction des personnes se traduit aussi dans

leur comportement économique: choix de résidence, d'épargne et d'investissement, stratégie de consommation, par exemple.

Les entreprises, ce sont celles qui animent le marché local, celles qui lui apportent des ressources extérieures grâce à leur capacité d'«exportation» et celles que l'on cherche à y attirer (pour une localisation physique ou pour un flux d'échanges). Leurs difficultés ou leur «bien-être» sur leur lieu d'implantation influencent la qualité de leur développement, et sont riches d'effets induits sur l'économie et sur l'aménagement urbain. La vie des entreprises n'est pas sans influence sur les opinions (votes des dirigeants et de leur personnel, image de la ville).

Ni les citoyens, ni les entreprises ne forment des ensembles homogènes et clos sur eux-mêmes. La relation entre les attentes ou les demandes des uns et des autres et les réponses apportées par les élus s'inscrit dans un univers doublement concurrentiel.

La demande interne, celle des entreprises et des personnes présentes sur le territoire, est nourrie de concurrences multiples pour l'appropriation et l'usage des espaces, pour le choix des services. Cette concurrence appelle des politiques de redistribution afin de maintenir la cohésion interne de la ville.

La demande externe, celle des entreprises et des personnes que l'on souhaite voir s'installer sur le territoire, se développe dans la concurrence entre les territoires eux-mêmes – espaces disponibles, qualité de vie, services, fiscalité. Cette concurrence appelle une politique de compétitivité afin de maintenir le dynamisme de la ville. Mais l'exigence de compétitivité peut avoir des effets centripètes importants sur la cohésion urbaine: privilèges accordés à certains acteurs et exacerbation des concurrences internes.

L'impératif stratégique du maire est ainsi de concilier compétitivité externe et redistribution interne, en jouant du double clavier de la dépense fiscale et de la mobilisation des acteurs économiques.

3.3 Dimension stratégique

A la base d'une démarche stratégique, il y a trois interrogations majeures:

- Quelle est l'identité de la ville?
- De quelles concurrences internes et externes est-elle l'objet? Sur quelles solidarités peut-elle s'appuyer?
- De quelles ressources propres la municipalité peut-elle disposer? Quels partenaires pourra-t-elle trouver au cours de son action?

Répondre à ces questions, c'est former une vision globale de la ville, inscrite dans son histoire et dans ses territoires. Cela constitue la

toile de fond permanente des projets. Cette vision doit être partagée par le plus grand nombre: c'est une condition de crédibilité des projets eux-mêmes. Elle ne subordonne pas les projets à une interprétation standardisée de la demande externe («les entreprises internationales»). Elle recherche au contraire une articulation optimale entre les facteurs d'attractivité et les dynamiques locales de développement.

Ensuite, vient la définition des objectifs et des cibles de la politique municipale, déclinés en termes de priorités et de domaines d'action. Le «plan» qui exprime la démarche stratégique d'une ville ne se limite pas aux actions que la collectivité locale prend directement en charge. Il s'intéresse à tout ce qui peut informer, stimuler, infléchir, coordonner ou associer d'autres acteurs – en particulier les agents économiques privés – et pousser ainsi les événements dans le sens des objectifs poursuivis. L'approche est essentiellement dynamique: elle se situe dans la durée et prévoit les étapes successives; elle s'intéresse aux conditions de réussite et d'adaptation des projets plus qu'au détail de leur définition préalable. Comme elle vise synergies et effets multiplicateurs, elle s'attache à repérer les hommes et les moyens, dont dépendront les actions, en même temps qu'à esquisser et à sélectionner les projets déterminants.

Une des caractéristiques majeures d'une démarche stratégique est en effet de prendre totalement en compte l'environnement dans lequel les actions se dérouleront et la dimension humaine de ces actions.

Cette caractéristique se retrouve dans les modes de faire, comme le montre le comportement de nombreux maires engagés dans le développement de leur cité. Repérer, mobiliser et promouvoir sont trois clefs de leur activité. C'est pourquoi l'écoute et la parole ont tant de place dans leur emploi du temps. Le maire «stratège» ou «développeur», pour reprendre des qualificatifs galvaudés, rompt avec l'approche technocratique, utopique ou démiurge du maire «urbaniste» des années trente ou soixante-soixante-dix. Il faut pour cela que ses services mettent en œuvre des outils d'information, des méthodes de travail et des procédures de contrôle adaptés.

En ce qui concerne l'articulation des deux domaines du développement économique et du développement urbain (aménagement et services urbains), les actions induites par le plan stratégique participent de trois ordres:

- L'ordre central de l'action est celui de l'«offre interne» de la ville. Il s'agit essentiellement des produits, des services et des accessibilités que la ville offre aux personnes et aux entreprises. Ils ont en charge de satisfaire au mieux la diversité des demandes, en respectant l'équilibre des impératifs de compétitivité et de redistribution que nous avons déjà mentionnés.

- L'ordre périphérique de l'action est celui de la «croissance externe». Nous entendons par là l'ensemble des actions au travers desquelles une collectivité locale peut accroître ses moyens et augmenter sa capacité à influencer des phénomènes, dont on sait qu'ils se jouent à une autre échelle que celle de son territoire propre. Cela consiste par exemple à s'appuyer sur des logiques de réseaux: réseaux de villes, réseaux d'entreprises ou d'organismes représentatifs, réseaux financiers ou de recherche. Cela comprend également les relations entre collectivités: associations intercommunales, financements complémentaires provenant de la Région, de l'Etat ou d'une entité internationale.
- Le troisième ordre est celui de la «qualité de ville». Il est une sorte de liant entre les deux premiers: substrat sur lequel ceux-ci se développent en même temps que résultante globale de leur propre qualité. La qualité de ville, c'est le niveau des prestations de toute nature qui y sont fournies, et son image vécue. Cette qualité de ville comporte une part absolue, liée à l'idée commune que l'on se fait à une époque donnée de la ville, et une part relative aux attentes spécifiques des groupes sociaux et des acteurs économiques dans chaque ville.

3.4 Approche du marketing urbain

C'est dans un tel cadre stratégique que la démarche marketing prend place. Pour nous en effet, le marketing urbain est la mobilisation par une collectivité locale des méthodes et des outils du marketing, dans le but de mieux répondre aux attentes des entreprises et des personnes en élevant la qualité de la ville et de la vie urbaine, sous la double contrainte d'un objectif politique et de l'équilibre budgétaire (fig. 1).

Cette définition concilie plusieurs caractères spécifiques du marketing urbain:

- La ville n'étant pas réductible à un produit, ni même à un ensemble de produits ou à un service, elle ne peut pas être en elle-même l'objet d'une discipline visant à définir et à vendre des produits et des services. C'est pourquoi le marketing urbain se traduit par un ensemble coordonné de démarches et d'actions qui portent sur des composants, des aspects différents de la ville. Il ne saurait être un marketing de la ville elle-même.
- Le marketing urbain n'est pas le marketing politique du maire, mais il reste naturellement soumis à l'objectif légitime de la décision locale. Cet objectif n'est pas un objectif économique de profit mais un objectif politique: réaliser une mission confiée par mandat.

- Les moyens mis en œuvre directement par la collectivité locale sont déterminés non pas par le profit que l'on peut attendre des réalisations mais par les ressources dont on dispose au moment de l'action. Certes, les emprunts permettent d'actualiser des apports futurs, comme les effets fiscaux induits par un investissement de développement économique. Mais cette marge de manœuvre n'infirmes pas la règle fondamentale, constitutive de la relation démocratique: un élu n'engage pas ses électeurs au-delà du mandat qui lui a été confié.

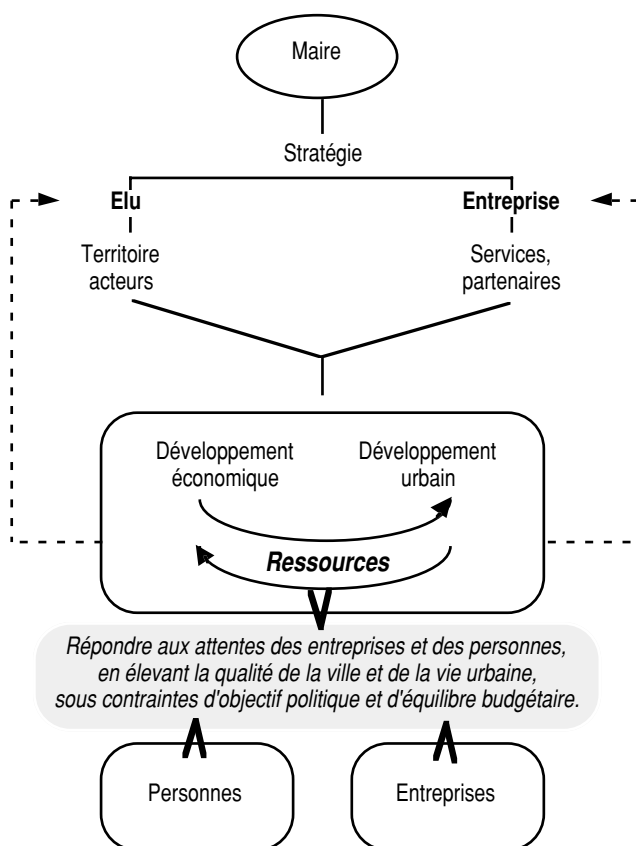


FIG. 1 Définition du marketing urbain

Pratiquement, le marketing urbain se diffracte dans un plan «marketing global» et plusieurs plans «marketing sectoriels».

Le plan marketing global porte sur l'image de la ville. Il exprime l'identité et le positionnement de la ville, il valorise et promeut son image, il fédère les actions sectorielles en leur fournissant un référent commun et une synergie de communication.

Les plans marketing sectoriels sont ceux qui sont définis et mis en œuvre dans les différents domaines d'action désignés par le plan stratégique, chaque fois que l'action de la collectivité locale s'effectue dans un contexte de marché. C'est le marketing de certains services publics – en particulier des transports. C'est le marketing de l'agence de développement économique: prospection et implantation d'entreprises nouvelles, mobilisation des entreprises existantes autour d'équipements et de services aptes à favoriser leur développement. C'est encore le marketing de «produits» urbains – réalisations immobilières, événements économiques ou culturels – ou, plus largement, le marketing touristique.

Pour chacun de ces services ou de ces produits, on retrouve le cycle de la démarche marketing: études de marché et d'environnement, définition du plan marketing, réalisation des actions, évaluation des procédures et des résultats obtenus.

Notre second schéma (fig. 2) synthétise cette diversité et exprime la cohérence qui doit en naître, en faisant plus explicitement référence aux domaines habituels de l'action municipale.

On peut lire ce schéma comme une sorte de sphère tournant autour de son axe. Elle symbolise le territoire de la collectivité locale, qui «tourne», qui évolue dans son environnement. Au sein de ce territoire, le marketing urbain aide à la définition, à la mise en œuvre, à la réussite et à l'évaluation des actions: aménagement urbain, services publics, animation et développement économique, renforcement des services aux personnes et aux entreprises, constitution de réseaux dynamiques d'acteurs et promotion de représentations favorables à l'initiative et à l'action collective.

Certaines de ces actions sont plus proches d'un «axe de rotation», qui exprime les domaines où le marketing urbain se tourne également vers l'extérieur de la ville, et se préoccupe de la relation entre l'attractivité de la ville et ses dynamiques internes. D'un côté, c'est la promotion externe de la cité, qui développe son image. Cette dernière est située à la surface de la sphère: image interne et image externe sont en effet étroitement corrélées. De l'autre côté, c'est la prospection d'entreprises (et de personnes) externes. A la surface de la sphère, elle se prolonge dans l'accueil des entreprises, dont les produits et les services sont également tournés vers les entreprises présentes sur le territoire.

Au centre de la sphère, un outil majeur de développement et de promotion, tourné vers l'intérieur comme vers l'extérieur: les grands événements urbains. Festival culturel ou foire économique, centre permanent de rencontres, congrès scientifique international ou encore équipe de football. Les grands événements urbains sont, pour la ville, une expression de son identité, un foyer d'action collective et de synergies, un commutateur entre les acteurs locaux et les courants externes.

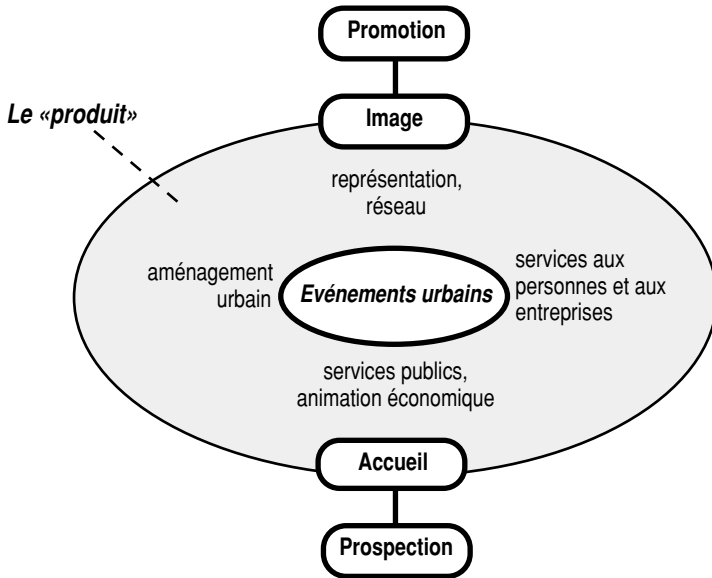


FIG. 2 Axe du marketing urbain

Ce survol de la problématique et des éléments constitutifs du marketing urbain ne doit pas faire illusion: nous parlons ici de quelque chose qui n'existe encore qu'à peine. Il est trop tôt pour qu'une véritable théorie soit produite et pour qu'elle serve de cadre à une systématisation des méthodes. Les expériences en cours sont trop hétérogènes, trop souvent partielles et désordonnées pour être utilement capitalisées, d'autant que rares sont les évaluations sérieuses. Les vrais professionnels sont encore trop rares et se sentent trop en concurrence personnalisée pour «faire réseau» de leur expérience. Il y a peut-être dans notre propos autant d'espoir et de profession de foi que d'enseignements tirés de notre observation et de notre pratique.

4. MARKETING URBAIN ET PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

La relation entre le marketing urbain et le PPP se situe au cœur de la résolution de certaines difficultés que rencontrent les projets partenariaux.

4.1 Connaissance des attentes et des marchés

Nous avons conclu notre présentation du PPP en évoquant la dualité citoyen-consommateur. Une stratégie de développement urbain porte sur la ville elle-même, et concerne donc les personnes à la fois comme citoyens vivant ou travaillant dans la ville, comme citoyens au sein d'un périmètre administratif, et comme consommateurs de produits et de services urbains. On se trouve en présence d'une triple attente, hétérogène voire contradictoire ou conflictuelle. Cette hétérogénéité est accrue par la diversité des demandeurs à laquelle doit répondre la gestion urbaine: les personnes, mais aussi les entreprises, les associations. Mettre en œuvre une réponse à ces demandes (par exemple, définir une opération d'urbanisme), c'est les examiner toutes ensemble et former des arbitrages, des choix.

Le PPP est, de ce point de vue, le lieu de la confrontation des lectures politiques et économiques de la demande, et le lieu d'une coordination, d'une mise en cohérence des arbitrages des partenaires. Encore faut-il pour cela que chacun de ces partenaires ait une connaissance des demandes qui le concernent, et qu'ensemble tous puissent identifier ces demandes et suivre leur évolution.

A quelles attentes veut-on répondre? Dans quels contextes économiques et dans quelles dynamiques de marchés?

Au travers de telles questions, ce n'est pas seulement la définition du projet qu'il faut nourrir avec réalisme, c'est aussi l'accord des partenaires sur une stratégie de valorisation, et donc sur le partage des valeurs qui seront générées par le projet. Cela suppose de produire un ensemble d'informations actuelles et prospectives sur les comportements et les marchés concernés par le projet, et sur ceux qui constituent son environnement.

4.2 Evolutivité du projet et des relations contractuelles

Les produits et les services urbains apparaissent bien souvent comme des objets incontrôlés: infrastructures inutilisées, équipements lourdement déficitaires, constructions spéculatives. L'un des motifs est que la «production» de la ville et des services publics fonctionne large-

ment selon une logique d'offre et non pas de demande. Cette attitude devient d'autant plus dangereuse qu'elle s'accompagne d'une association partenariale, car elle permet aux rapports de forces entre partenaires de se développer dans le vase clos du projet, sans aucune régulation externe. On définit dans tous leurs détails l'objet à réaliser et la mission de chacun, on inscrit mot à mot dans les lignes du contrat (et entre les lignes) les «bras de fer» présents et à venir, alors que la réussite du projet – et du partenariat lui-même – demande plutôt souplesse d'ajustement, ouverture aux conditions et aux informations nouvelles. L'enjeu n'est pas de parvenir à tout prix à un modèle pré-défini dans ses moindres détails. Il est au contraire d'ajuster le projet aux capacités du marché et aux (in)satisfactions qu'il génère, afin que la réalisation, *in fine*, réponde aux attentes auxquelles elle s'adressait, même si elle doit pour cela changer en cours de route.

Le PPP devrait être un cadre propice à l'adaptation, pour autant que le projet y soit continuellement observé du point de vue de l'évolution des demandes auxquelles il entend répondre, et du point de vue de la capacité d'évolution des partenaires eux-mêmes et de leur organisation commune.

Comment offrir au projet les meilleures capacités d'évolution? Comment permettre aux partenaires d'adapter leurs interventions sans remettre en cause les bases de leur accord? Comment s'assurer que le projet reste légitime pour son environnement – citoyens et acteurs économiques –, même s'il est modifié en cours de route?

Les conditions de départ sont celles d'une information adéquate et d'un contrat rédigé avec intelligence. Mais ensuite, la réussite dépendra des procédures de communication et des procédures de contrôle qui accompagnent le projet tout au long de sa réalisation, et même, le cas échéant, après son achèvement. Communication externe: il ne s'agit pas seulement de faire de la publicité, ni même d'informer, mais aussi d'être à l'écoute et d'être attentif à toutes les opportunités de concertation. Communication interne, entre les partenaires: on l'oublie trop souvent, il ne suffit pas d'être d'accord pour s'entendre. Il faut alors contrôler le déroulement du projet et l'évolution de son image, en relation avec l'évolution des marchés visés. Il faut aussi contrôler les facteurs nouveaux de valorisation et de dévalorisation, externes ou internes au projet, afin d'ajuster en permanence la relation entre le projet et son financement.

4.3 Cohérence de la stratégie

L'identification floue des acteurs et la confusion des rôles marquent de nombreux projets partenariaux. Cela est vrai entre les partenaires

«publics» et «privés», mais aussi entre les «privés» ou entre les «publics» eux-mêmes. Le rôle de chaque partenaire ne peut être identifié que s'il est rapporté clairement à ses intérêts propres, à sa connaissance de ses «marchés», aux capacités et aux moyens qu'il est assuré de pouvoir mettre en œuvre aux différentes étapes du projet, et enfin à ce qui justifie leur mise en œuvre au sein de sa propre organisation. Ce n'est qu'en connaissance des rôles que l'on peut parler utilement d'organisation technique et de répartitions financières.

Tout PPP doit ainsi se préoccuper de formuler une expression stratégique des choix de chaque partenaire au cœur même du processus de projet.

On touche ici à une autre dimension de la dynamique partenariale, qui dépasse les problèmes d'information et de communication. Il s'agit d'exprimer une démarche stratégique dans le «montage» du projet. Quel est l'objectif stratégique général de chacun des partenaires? Quelle est l'expression particulière de cet objectif stratégique au sein du projet? Le projet n'a de chances de réussir que si ses objectifs sont définis dans le domaine de recouvrement des objectifs propres des partenaires. De même, le positionnement du projet sur son propre marché (ou sur les marchés à l'union ou à l'intersection desquels il se situe) doit être compatible avec le positionnement habituel de l'offre des différents opérateurs.

Ainsi, les composantes d'une stratégie de projet peuvent-elles être successivement mises en place en cherchant systématiquement le plus grand recouvrement entre les intérêts propres des partenaires – ou leur plus petit diviseur! Cette préoccupation ne concerne pas seulement la définition des accords mutuels, mais aussi, avant cela, le choix même des partenaires opportuns.

4.4 Rôle du marketing urbain

Face à ces enjeux, on conçoit que le marketing urbain ait deux rôles à jouer vis-à-vis du développement du PPP: un rôle d'orientation ou d'encadrement, en amont du projet, et un rôle instrumental dans la définition et la mise en œuvre du projet.

La collectivité locale, qui applique une démarche de marketing urbain et qui s'est dotée des compétences et des moyens correspondants, dispose des informations et des méthodes lui permettant de mieux rechercher et sélectionner ses projets, d'évaluer leur faisabilité et de les disposer dans le temps, de repérer les partenaires potentiels adéquats. Le marketing urbain joue ici un rôle d'orientation, dans le cadre de la stratégie de développement de la ville, et à l'issue des arbitrages effectués concernant la logique, fiscale ou de marché, de chaque action.

Ensuite, tout au long du montage et de la réalisation du projet partenarial, la collectivité locale dispose des armes nécessaires pour discuter avec ses interlocuteurs privés, non seulement dans la confrontation de logiques différentes, mais aussi dans la connaissance et la maîtrise des paramètres proprement économiques du projet. La puissance publique se doit de connaître les marchés urbains aussi bien – et de préférence mieux – que ses interlocuteurs privés, si elle veut les contrôler utilement. C'est ici la fonction d'encadrement du marketing urbain.

Le marketing urbain est également un outil précieux au sein même du projet partenarial. Il permet en effet:

- d'associer des objectifs de satisfaction politiques et sociaux et des objectifs de satisfaction de marchés de consommation;
- d'inscrire en permanence le projet dans des dynamiques urbaines plus larges, c'est-à-dire dans le marketing global de la ville, que ce soit en termes d'image ou de complémentarité des actions.

Au service du projet et de ses partenaires, le marketing urbain inscrit sa réussite dans celle de la ville elle-même. Le cas échéant, le marketing privé, spécifique à telle ou telle composante autonome du projet, pourra être mis en œuvre sans provoquer de distorsions préjudiciables.

Dans une entreprise, la fonction marketing est développée au service de l'entreprise elle-même, de la réussite de ses objectifs. Ce qui la caractérise, par rapport aux autres fonctions de l'entreprise, c'est qu'elle recherche les critères et les conditions de réussite en partie à l'extérieur de l'entreprise elle-même. Elle confronte en effet l'objectif propre de l'entreprise à un autre objectif, celui de son client. Mais elle n'inverse pas pour autant les rôles: le marketing est au service de l'entreprise et non l'inverse.

Il en va de même de la relation entre le marketing urbain et le PPP. La décision de recourir à un partenariat – forme de projet et forme d'entreprise – relève de la dimension stratégique et non pas du marketing urbain, bien qu'il alimente cette décision en informations et en orientations. A partir de là, la démarche de marketing urbain est placée au service du PPP. Elle dote les partenaires d'un outil compatible à la fois avec la logique économique du projet et avec les finalités publiques qui sont aussi les siennes.

INDICATION BIBLIOGRAPHIQUE

KOTLER, P., et D. DUBOIS. 1989. *Marketing management*. Paris: Publi-Union.

**CONVENTION ET CONTRAT:
DES OUTILS DE MISE EN ŒUVRE DU PPP**

Pierre-Louis MANFRINI

Le thème des développements ci-après est consacré au PPP (partenariat public-privé) et au rôle du contrat dans ce partenariat. Il n'est pas destiné à fournir des données radicalement nouvelles, mais a l'ambition de compléter les textes précédents qui concernent le même thème.

1. DÉFINITION ET LIMITE

A titre liminaire, il me paraît nécessaire de définir et de délimiter le partenariat et ce par rapport aux autres formes de collaboration entre l'administration et les privés. Ainsi que l'a relevé notamment Moor [1992: 92 ss], ces formes sont en effet multiples et diverses. Une description de celles-ci, thème très vaste comme l'a montré l'étude détaillée de Knapp [1977: 363 ss], dépasserait largement le cadre de cette contribution.

1.1 Distinction entre mandataire et associé

Le PPP n'est pas assimilable, à mon avis, au cas où le privé est chargé d'exécuter une tâche publique, c'est-à-dire une activité pour laquelle l'Etat détient un monopole. Techniquement, dans cette situation relativement fréquente, notamment en matière agricole ou de sécurité sociale, le privé collabore principalement sur la base d'un acte de délégation de droit public prenant la forme d'une loi ou d'une décision administrative. Le privé agit au nom et pour le compte de l'Etat, et il est soumis à un pouvoir d'instruction et de surveillance de l'administration.

A cette première catégorie se rattache celle du concessionnaire. Outre le rôle souvent limité du contrat, la collaboration entre le privé et l'Etat n'est *pas celle de partenaires, le privé étant un auxiliaire subordonné*. D'ailleurs, sous l'angle économique, il n'y a pas partage du risque économique. Le concessionnaire paye une redevance périodique fixée d'avance. C'est le concessionnaire seul qui assume le risque économique. Certes, pour qu'il y ait délégation du public au privé, il faut une convergence d'intérêts qui légitime le transfert de tâches. Cependant, le délégataire agit plus comme un mandataire que comme un associé.

Nous pouvons déduire de ce qui précède que le PPP trouve sa place avant tout dans des activités privées reconnues d'intérêt général par l'Etat (construction de logements, formation professionnelle, culture), ou encore dans des activités menées par l'Etat en concurrence avec le privé, notamment dans le domaine commercial et industriel (banques cantonales, transports).

Comme le relève Moor [1992: 92], c'est dans ce domaine où la Confédération ou les cantons *n'assument pas la responsabilité première*, que peut le mieux se développer la collaboration et le partenariat.¹ Le partenariat peut aussi voir le jour lorsque le *rôle de l'Etat se limite à la surveillance* des activités privées (par opposition au contrôle) et à l'élaboration d'une réglementation cadre. La juxtaposition du public et de l'espace de liberté conservé au privé peut donner naissance à des formes de collaboration assimilables à du partenariat.

Nous pensons ici à la synergie qui se crée entre public et privé en matière d'autorégulation d'une activité professionnelle ou économique. L'administration et la profession trouvent un intérêt à faire usage de la déontologie et des règlements professionnels pour surveiller le marché [Bellanger 1991 et Poltier 1987].

¹ Sur le même thème, voir également ATF 109, 1b, 324.

1.2 Contrat sans partenariat

Toujours au stade des définitions, il me paraît dangereux de croire qu'il y a un partenariat dès l'instant où l'Etat conclut des contrats avec les privés. La pratique fourmille de contrats. Les administrations publiques concluent des contrats d'entreprise pour la construction d'une école ou d'une route, mandatent des experts (ingénieurs, architectes) pour étudier tel ou tel aspect d'un projet public.

Les collectivités concluent des contrats de bail pour louer des locaux destinés à abriter tel ou tel service. Elles passent de nombreux contrats d'achat pour se procurer biens et services, meubles et immeubles nécessaires à leurs activités. Elles engagent parfois du personnel sur la base de contrats de travail. Les cantons empruntent en outre de l'argent sur les marchés financiers et contractent des prêts avec des bailleurs de fonds privés, par l'intermédiaire d'instituts financiers qui mettent leur savoir-faire à leur service pour structurer les transactions.

De tels contrats reposent certes sur une concordance de volonté permettant un échange mutuel de prestations. Il s'agit de contrats synallagmatiques; il n'y a pas véritablement création de communauté d'intérêts entre les parties créant un rapport d'association au sens juridique du terme. Tout au plus peut-on parler, dans certains cas d'intense collaboration, de partenariat *lato sensu*.

Exemple du CIDEC

Un exemple en la matière, où coexiste un tissu de conventions et où il est fait largement appel à la collaboration des privés, est celui de l'élimination des déchets carnés dans le canton de Genève.

Les communes ont constitué un groupement intercommunal: le CIDEC (Centre intercommunal des déchets carnés). Le canton et le groupement intercommunal ont conclu une convention par laquelle le CIDEC prend en charge, détruit ou achemine vers des centres d'élimination les déchets carnés provenant d'institutions cantonales.

Le CIDEC a ensuite conclu une convention avec la Société patronale de la boucherie de Genève, par laquelle le groupement intercommunal a accepté de prendre en charge les déchets animaux produits par les membres de ladite société.

Le CIDEC a, en parallèle, conclu un contrat avec GZM (Association des maîtres bouchers de la Suisse centrale) – qui exploite à Lyss, sous forme d'une société anonyme de droit privé, un centre d'élimination des déchets carnés – par lequel GZM se charge d'éliminer les déchets du CIDEC.

Enfin, le groupement intercommunal a signé une convention avec un privé chargé de transporter les déchets et de gérer le centre de tri du CIDEDEC.

1.3 Entreprise commune

Dans mon esprit, le partenariat au sens strict requiert au minimum l'existence d'un but commun qui réunit les co-contractants et en fait des associés.

En d'autres termes, le partenariat se crée autour d'une entreprise commune qui, techniquement, est analysée en droit privé comme une société simple au sens des articles 530 et suivants du Code des Obligations.

2. NATURE DES ACTIVITÉS ET FORME JURIDIQUE

2.1 Société simple

La société simple est caractérisée par des apports faits par les sociétaires ainsi que par un but commun.

Apports et but commun

Si le principe de l'apport par chaque associé est normalement la règle, la forme de cet apport est libre. Cela peut être des biens, une activité, un travail, des services, ou toute prestation ayant une valeur économique [Engel 1992: 462 ss].

La volonté de mise en commun, en vue d'atteindre un objectif déterminé en partageant la structure de l'entreprise comme les risques et profits, caractérise l'«*animus societatis*» des partenaires de la société simple.

Société simple comme seuil minimal

Si la structure juridique de la société simple vient d'être décrite, c'est qu'elle constitue le seuil minimal de la collaboration contractuelle à partir de laquelle on peut, à mon avis, parler de partenariat entre public et privé.

Cela ne change pas le fait que les parties sont libres de donner des formes juridiques plus élaborées à leur entreprise commune. La société simple a le «défaut» de ne pas posséder la personnalité juridique. Elle présente, cela étant, l'avantage de l'absence de tout formalisme (le contrat peut être tacite) et dans les rapports entre associés, les règles

impératives sont l'exception. La société simple est la forme où le contrat, c'est-à-dire l'accord des parties, a la plus grande importance.

2.2 Société anonyme

Le mode d'organisation le plus achevé du PPP consiste à faire revêtir à l'entreprise commune la forme juridique de la société anonyme dont l'Etat et les privés sont actionnaires.

Types de sociétés anonymes

Du point de vue technique, trois formules sont possibles [Poltier 1983]:

- la société anonyme de droit public, soit une corporation de droit public réservée par l'article 763 CO;
- la société anonyme dite d'économie mixte au sens de l'article 762 CO donnant droit à l'Etat de désigner ses propres délégués au conseil d'administration;
- la société anonyme de pur droit privé ou société ordinaire.

La pratique actuelle, notamment dans le domaine de la restructuration des banques cantonales, permet de constater que le recours à la forme de société anonyme peut intervenir selon trois schémas différents:

- la création d'une filiale commune détenue conjointement par le secteur public et le privé;
- la transformation d'une entité publique en société anonyme;
- la constitution d'une holding commune dans laquelle public et privé coexistent.

Ouverture au marché des capitaux

La société anonyme, sous les formes décrites ci-dessus, est la structure la plus fréquemment choisie par les collectivités publiques qui souhaitent s'ouvrir au privé et faire appel au marché des capitaux. Tel est notamment le cas des banques cantonales (Genève, Valais, Jura, par exemple). Cela explique que ce phénomène soit assez bien connu et décrit en doctrine.

Densité normative

Cela étant, dans la société anonyme, les rapports entre les partenaires sont régis, sauf accord particulier, par la loi et les statuts (article 626 CO). C'est une structure juridique pour laquelle la densité normative de la

réglementation cadre est élevée et où le statut a remplacé le contrat pour fixer les droits des «associés» actionnaires. La rigidité et le formalisme juridique sont, proportionnellement aux autres formes de collaboration, plus élevés.

Paradoxalement, nous serions tentés de dire que le statut ne présente pas la souplesse et le caractère consensuel qui caractérisent le contrat de partenariat.

Nous verrons d'ailleurs que si les actionnaires d'une société anonyme entendent, par intérêt commun, créer une communauté qui dépasse celle créée par les statuts, ils recourent à la technique du contrat d'actionnaires qui juridiquement est assimilé à une société simple au sens de l'article 530 et suivants du CO. Tel est le cas des diverses sociétés de partenaires dans la production et la distribution d'énergie [Poltier 1987: 237 ss].

C'est en dernière analyse la nature des activités gérées en association entre public et privé qui dicte la forme juridique.

Si, incontestablement, la société anonyme s'impose par l'exercice d'activités économiques mobilisant des capitaux importants en faisant recours au marché (Swissair pour le transport aérien, ou les banques), d'autres formes plus souples comme l'association au sens des articles 60 et suivants du CCS peuvent convenir, (voir la forme de la coopérative souvent utilisée dans le secteur de la politique agricole).

2.3 Association de droit privé

Je souhaite évoquer ici un exemple dans le domaine de la formation professionnelle. C'est ainsi la forme de l'association de droit privé qui a été choisie par l'autorité et les milieux professionnels, pour donner une structure promouvant la formation dans le secteur de l'architecture paysagiste.

Une association portant le nom de ATCL (Centre de technologie avancée pour architectes et architectes paysagistes) a été créée à cet effet. C'est sur la base d'un contrat de sous-traitance que cette association gère un programme subventionné par la Communauté européenne sous l'appellation COMETT. Dans le comité de l'association figurent de droit deux représentants du Centre horticole de Lullier à Genève. L'assemblée générale est présidée par le chef du Département de l'intérieur, de l'agriculture et des affaires régionales.

2.4 Fondation

Le recours à la structure de la fondation par des partenaires publics et privés est fréquent dans le domaine de la culture et de la politique de l'éducation (voir l'IDHEAP: Institut des hautes études en administration publique, à Lausanne). Il sert avant tout de moyen d'affecter un capital à un but d'intérêt général. L'élément d'association entre partenaires est occulté dans cette structure juridique qui techniquement n'a ni membres, ni actionnaires.

La pratique démontre que la création d'une fondation peut s'accompagner en parallèle de la constitution d'une société d'exploitation qui, elle, revêt un caractère d'économie mixte, voire de société purement privée. Les combinaisons entre diverses structures sont en effet possibles.

3. FORMALISATION DU PARTENARIAT

3.1 Statuts et contrat

Du point de vue formel, le partenariat peut être matérialisé, non seulement par un seul mais par plusieurs documents contractuels. Tel est le cas, comme nous l'avons vu, lorsque l'Etat et les privés recourent à la forme de la société anonyme. Le plus souvent, en plus des statuts, les partenaires souscrivent un contrat d'actionnaires par lequel ils s'accordent divers droits et obligations, et ils conviennent de la procédure à suivre pour l'exercice en commun de leurs droits sociaux. Dans les rapports internes entre partenaires, les termes du contrat se superposent à ceux des statuts.

Nous avons cité plus haut l'exemple de l'ATCL dans le domaine de la formation de l'architecture paysagiste. Le partenariat est ici matérialisé, d'une part, par l'adoption de statuts créant l'association, et, d'autre part, par un contrat de sous-traitance par lequel l'administration confie à l'association la gestion de programmes de formation subventionnés par la CEE.

3.2 Contrat de partenariat

La technique du contrat de droit privé pour régir le PPP présente les caractéristiques suivantes:

- le processus contractuel qui caractérise le partenariat a l'avantage de provoquer un consensus entre privé et public, qui identifie le

- partenaire privé de manière volontaire aux objectifs d'intérêt général poursuivis par le secteur public;
- le partenariat permet à l'Etat de bénéficier des apports du privé, prenant la forme aussi bien de moyens financiers importants nécessaires à l'investissement que de savoir-faire précieux en période de crise budgétaire des collectivités;
 - la définition du contenu des obligations de l'administration et des privés par le biais du contrat de droit privé permet de faire l'économie des contraintes procédurales qui caractérisent le droit public, que ce soit dans le cadre de l'adoption de lois ou de règlements, ou de la prise de décisions administratives unilatérales;
 - le recours au partenariat privé permet à la collectivité de faire l'économie de structures administratives en respectant mieux le principe de la subsidiarité de l'intervention de l'Etat;
 - dès l'instant où l'on se meut dans le droit privé, les contraintes du cadre légal et réglementaire sont atténuées, ce qui donne une souplesse accrue à l'instrument;
 - le contrat est fondé sur le principe de la fidélité des associés et du caractère obligatoire bilatéral; celui-ci interdit à l'administration d'user d'un pouvoir unilatéral de modification du contrat; cela étant, les contraintes pour la collectivité ne sauraient être exagérées; elles peuvent être atténuées par des techniques contractuelles relatives à la durée du contrat et à la résiliation anticipée;
 - l'utilisation du contrat de droit privé permet le recours à l'arbitrage pour gérer la solution des litiges dans un cadre plus informel que celui qui caractérise le contentieux administratif.

3.3 Clauses du contrat de partenariat

Nous terminerons en évoquant brièvement les principales articulations du contrat de partenariat. Celui-ci doit généralement comporter les éléments suivants:

- (après la définition des parties au contrat) un préambule qui n'a pas valeur contractuelle mais qui explicite les *motifs* ayant conduit les partenaires à unir leurs efforts;
- une première clause qui est consacrée au *but commun poursuivi* par les parties;
- un chapitre, élaboré avec un soin particulier, qui définit les *apports* ou les *prestations* effectués par les parties au contrat. Dans ce chapitre figure le descriptif des obligations de chaque partie;
- des clauses qui précisent la *formation de la volonté* au sein de l'entreprise commune et qui régissent, en cas de besoin, le *pou-*

voir de représentation confié à l'un ou l'autre des associés, respectivement à un tiers;

- une clause de *durée* et de *résiliation anticipée* avec indication de motif; et une réglementation du *renouvellement* du contrat à son échéance;
- une clause qui régit la *liquidation* et ses modalités;
- une clause qui garantit les *obligations des parties*; clause pénale; notamment blocage des titres dans le cadre d'une convention d'actionnaires;
- une clause de *droit applicable* et de mode de *solution des litiges*.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

BELLANGER, F. 1991. Les règlements de déontologie comme moyen d'action de l'Etat à la lumière de la Convention de diligence des banques. In MORAND, C.-A. (éd.). *Les instruments d'action de l'Etat*: 177 ss. Bâle: Helbing & Lichtenhahn.

ENGEL, P. 1992. *Contrats de droit suisse*. Berne: Staempfli.

KNAPP, B. 1977. La collaboration des particuliers et de l'Etat à l'exécution des tâches d'intérêt général. In *Mélanges Henri Zwaren*: 363 ss. Lausanne: Association Henri Zwaren.

MOOR, P. 1992. *Droit administratif: l'organisation des activités administratives; les biens de l'Etat*. Berne: Staempfli, volume III.

POLTIER, E. 1987. Les gentlemen's agreements à participation publique. *Revue de Droit Suisse*: 367 ss.

POLTIER, E. 1983. *Les entreprises d'économie mixte: étude de droit suisse et de droit comparé*. Thèse à l'Université de Lausanne.

ENJEUX ET LIMITES DU RECOURS AU PPP

Nicolas METTAN

Ce texte n'a pas pour but de présenter une contribution nouvelle et originale. Il reprend, au contraire, quelques-unes des notions et des questions abordées ci-dessus, et tente d'en faire une synthèse visant à mieux caractériser le cadre et les limites dans lesquels pourrait ou devrait s'inscrire le PPP (partenariat public-privé).

Il ne s'agit évidemment pas d'apporter des réponses définitives mais bien plutôt de poser quelques jalons qui devraient permettre au débat – il commence à peine à s'instaurer dans notre pays – de se poursuivre au-delà des querelles idéologiques qui ne manquent pas de surgir, dès que l'on aborde la question des rapports entre l'Etat et le privé.

1. DÉFINITION ET FORMES DU PPP

Le terme de PPP est utilisé pour caractériser diverses formes de coopération entre les secteurs public et privé, lesquelles sont d'ailleurs souvent anciennes. Si la notion est aujourd'hui en vogue, c'est qu'elle paraît répondre aux interrogations actuelles de la société contemporaine, laquelle doit notamment faire face [Ascher 1991, Heinz 1993]:

- aux profondes restructurations économiques en cours qui rendent plus intense la compétition entre les villes et les régions;
- à la complexité croissante des problèmes de gestion et de développement à résoudre, notamment en milieu urbain;
- à la poussée des idées libérales et à la remise en cause du fonctionnement de l'appareil étatique, auquel on voudrait appliquer des recettes issues de l'économie privée (introduction d'acteurs ou de logiques privés dans le domaine public);
- à l'insuffisance de compétences au sein des administrations publiques et à l'insuffisance globale de leurs ressources financières, aggravée par l'augmentation des déficits publics.

Ce regain de notoriété doit s'accompagner d'un effort accru de définition et de précision dans l'utilisation de la notion. On peut ainsi, avec Ascher, considérer le PPP comme la recherche d'un compromis efficace entre la définition d'objectifs collectifs publics et leur réalisation par des acteurs privés. Mais il faut aller plus loin et revenir à la définition donnée par Ruegg, dans l'introduction, en lui donnant une interprétation plus stricte et limitative.

Il convient ainsi, dans un premier temps, de distinguer le PPP du partenariat public-public – le PPP2 selon Bobbio (chap. 2) ou le partenariat politique inter-étatique selon d'autres auteurs – qui, dans un contexte de décentralisation, apparaît souvent de manière complémentaire au précédent dans la mise en œuvre de politiques ou de projets publics. Les contrats de plan financés conjointement par l'Etat et les régions françaises vont notamment dans ce sens en consacrant en quelque sorte le partenariat comme un aspect du processus de planification et d'exécution de la mise en valeur des ressources. Intervenant dans les domaines de l'emploi et du développement local, de la recherche et la formation, des infrastructures de communication et des programmes d'aménagement du territoire, ces plans donnent aux régions un certain pouvoir économique tout en assurant la poursuite des objectifs du gouvernement central.

On peut, dans le même esprit, distinguer le PPP du partenariat privé-privé qui caractérise, en quelque sorte, les relations entre les entreprises intégrales et les divers corps de métiers ou les adjudicataires avec lesquels elles collaborent en vue de la réalisation d'un projet.

De même, nous proposons d'exclure du champ du PPP les formes de collaboration du secteur public avec les usagers ou les groupes de citoyens dans le cadre d'un processus d'«information-participation», lié par exemple à la réalisation d'un grand projet d'infrastructure. Nous admettons ainsi avec Noisette (chap. 16) que le PPP doit combiner deux logiques:

- la logique de l'action publique qui est inscrite dans le contrat social et la relation démocratique;
- la logique de l'action privée qui se situe dans le cadre de l'économie de marché et de la recherche d'un profit.

Le PPP doit donc satisfaire simultanément l'attente du citoyen et celle du client-consommateur. Cela n'enlève évidemment rien de l'intérêt des formules d'«information-consultation-concertation» des citoyens qui permettent d'être plus près de leurs attentes et de renforcer la légitimité des politiques et des projets mis en œuvre, mais ces formules ne peuvent pas être considérées à elles-seules comme constituant une forme de PPP. Par ailleurs, il n'y a pas dans ce cas un véritable partage des ressources et des risques ou des profits et des pertes éventuels.

Il nous paraît ainsi que le terme de PPP devrait être réservé à des opérations conjointes, à des formes de collaboration dynamique et interactive combinant des moyens publics et privés, et donnant lieu à la mise en place de structures opérationnelles à la fois publique et privée, généralement matérialisées par la création d'une société (en principe une société d'économie mixte) et/ou la conclusion d'un contrat spécifique. Ces opérations vont donc au-delà des relations juridiques ou administratives normales découlant par exemple de l'octroi d'un droit de superficie (à moins que l'octroi de ce dernier ne soit lié à toute une série d'obligations mutuelles allant au-delà de la simple mise à disposition de parcelles), de l'obtention d'un permis de construire ou de la légalisation d'un plan. Dans cette perspective, le PPP ne devrait englober que les cas d'actions publiques et privées concomitantes formant un tissu de relations contractuelles et inscrites dans une certaine durée.

Dans la pratique, cette distinction n'est cependant pas toujours aisée à faire et la définition des deux pôles public et privé n'est plus aussi nette. Les deux sphères apparaissent ainsi profondément interconnectées. Comme le suggère Bobbio (chap. 2), elles constituent deux pôles qui sont situés sur un continuum entre le «public pur» et le «privé pur». Par ailleurs, la nature publique ou privée d'une institution n'est pas toujours suffisante pour prédire son comportement. C'est en tout cas ce que démontre l'exemple cité par Steiger (chap. 8), où la Ville de Zurich a été amenée à se comporter davantage comme un propriétaire privé que comme une collectivité publique.

2. ENJEUX ET LIMITES DU PPP: PETIT TOUR D'HORIZON NON EXHAUSTIF

2.1 But commun à atteindre ...

Il ne peut y avoir de partenariat s'il n'y a pas, au moins partiellement, un but commun à atteindre, un projet à réaliser. Il faut noter qu'il peut également s'agir d'un ennemi mutuel à combattre et contre lequel on s'allie, comme ce fut le cas à Oberhauserriet (chap. 8) – si le PPP est généralement orienté vers l'action, cette précision permet de rappeler qu'il ne vise pas forcément le changement, et donc que le maintien du statu quo peut aussi être une option jouable.

On retrouve ici le premier terme de la relation de dépendance-indépendance présente au sein du PPP dont traite Ruegg (chap. 6). On peut la rapprocher de la notion de mariage, ou plutôt de celle de ménage, moins exclusive et qui fait référence à une association volontaire, librement consentie et inscrite dans une certaine durée. Cette collaboration exclut donc le mariage forcé. Un mariage forcé n'est jamais le gage d'une vie harmonieuse, surtout si l'un des deux partenaires est tenté de prendre seul les rênes du ménage.

Elle nécessite en outre que chacune des parties trouve son compte, retire des avantages équitables d'une réalisation en commun. C'est ce que souligne Heinz [1993: 21] lorsqu'il cite l'expérience de la Ville de Cologne, où une société a été fondée en 1988 pour restructurer et valoriser l'emprise de vingt hectares de l'ancienne gare de marchandises au centre-ville. La ville espère ainsi

«pouvoir participer à la dynamique et à la professionnalisation des acteurs privés, elle espère participer aussi à la distribution des marges de profit pour qu'elle puisse réaliser des équipements réputés moins rentables» [Heinz 1993: 21].

De leur côté, les acteurs privés

«sont intéressés à la coopération aussi bien par la garantie fournie concernant la mise en œuvre du projet que par les facilités qu'offrent dans ce cadre les relations avec les instances publiques» [Heinz 1993: 21].

De façon comparable, dans un projet similaire, la Ville de Francfort s'est donnée pour objectifs de conserver son influence sur les modalités et les orientations du projet, d'être associée aux résultats économiques et de préserver l'efficacité et la flexibilité du processus global [Heinz 1993: 23).

2.2 ... mais des rôles différents à respecter

La réalisation d'un projet commun (ou en commun) n'exclut pas une certaine indépendance, une autonomie liée au caractère spécifique de chacun des partenaires. Au contraire, cette différence doit non seulement être maintenue mais cultivée et exploitée. Pour reprendre le mot de Paul Valéry, il s'agit bien «de nous enrichir de nos différences mutuelles».

Il faut relever ici que la tension et le conflit ne sont pas absents des relations de partenariat, comme l'évoquent Remy et Lechat (chap. 11), et insister sur leur rôle moteur pour l'élaboration de solutions créatives, innovatives et efficaces. Contrairement à une idée largement répandue en Suisse, qui veut que le conflit soit considéré comme une perturbation des relations ou de l'ordre social à éviter par tous les moyens, il convient de l'admettre comme une réalité consubstantielle à toute société et d'apprendre à le gérer pour en faire un facteur de progrès, une occasion de découverte et de transformation.

Entrer dans un partenariat implique donc de bien connaître le partenaire, de comprendre ses motivations, sa logique d'action et ses contraintes. Celles-ci peuvent être rendues, de manière un peu caricaturale, par le besoin de légitimité et la soumission au contrôle démocratique (pour le secteur public) et la recherche de la rentabilité et du profit (pour le secteur privé).

Le partenariat ne pourra en outre fonctionner correctement que si ces différences sont reconnues et maintenues. Il faut en effet éviter une confusion des rôles. Car si la justification de la défense d'intérêts collectifs, évoquée par certains opérateurs privés dans des interventions urbanistiques dans les grandes villes (élaboration de plans stratégiques, création de parcs scientifiques, par exemple), peut être considérée comme une chance, c'est-à-dire comme le signe positif d'une nouvelle cohésion de la cité, elle est dangereuse par le défaut de contrôle démocratique et l'absence de légitimation politique qu'elle peut représenter.

Le partenariat exige donc des partenaires forts, des rapports de force «équilibrés» qui signifient notamment que l'Etat puisse continuer à agir en tant que garant de la définition et du respect des règles du jeu. Ces règles du jeu peuvent porter sur la compétition que peuvent se livrer les entreprises, par exemple pour l'accès à un marché public (maintien d'un environnement économique sain par le respect des conditions sociales et salariales, lutte contre le dumping, intégration des retombées locales). Elle peuvent aussi porter sur la garantie de l'accès des citoyens au processus de décision et viser à lutter contre le risque d'exclusion des partenaires.

On peut être d'accord avec Klein [1991] lorsqu'il présente le PPP comme une alternative à l'exclusion dans un contexte de privatisation exacerbée – dans le domaine social notamment, le retrait de l'Etat demande à être compensé afin de lutter contre l'exclusion provoquée par le marché, via le mécanisme des prix. Mais le PPP représente lui aussi un risque d'exclusion en privilégiant un partenaire au détriment d'autres potentiellement intéressés. Une manière de limiter ce risque dans le domaine des marchés publics est de distinguer clairement les phases, à savoir de garantir les conditions de la compétition (compétition la plus ouverte possible) lors de l'appel d'offres et d'envisager une collaboration relativement fermée ensuite. Rien n'empêche également que les opérations soient fragmentées dans le temps et qu'elles conduisent à de nouveaux appels d'offres, de façon à réinstaurer périodiquement la concurrence. Cette possibilité reste cependant souvent théorique, notamment dans le cas de grands projets complexes qui nécessitent des compétences élevées et qui sont donc peu accessibles, ou accessibles à un nombre limité d'entreprises.

2.3 Compétences à acquérir

La nécessité d'être en présence de partenaires forts au sein d'un PPP pose également le problème des compétences dont ces derniers doivent disposer. On voit souvent dans le PPP un moyen de pallier le déficit de compétences des collectivités publiques, notamment au niveau local. Comme le montrent Remy et Lechat (chap. 11) dans l'exemple du projet de centre commercial à réaliser au centre de Louvain-la-Neuve, cela ne va pas sans risque. Pour pouvoir être crédible dans la négociation avec les promoteurs privés – il s'agit de savoir jusqu'où aller en évitant la rupture –, les représentants de la collectivité publique doivent se doter d'une capacité d'expertise propre ou, au besoin, faire appel à des experts extérieurs, si possible largement reconnus dans la profession.

Dans cette perspective, il nous semble que les représentants des collectivités publiques doivent encore faire un gros effort pour surmonter la réticence (et l'ignorance?) dont elles semblent faire preuve à l'égard de l'argent et du profit. Ils doivent d'abord admettre que le profit n'est pas illégitime ni forcément le fruit d'opérations délictueuses et ensuite apprendre à l'estimer, au moins grossièrement, de manière à pouvoir en revendiquer une part équitable. Il est en effet frappant de constater combien en matière d'aménagement du territoire, la question du prélèvement de la plus-value résultant des mesures d'aménagement peine à être abordée ouvertement et sereinement par les professionnels de

l'aménagement. On constate une tendance similaire dans le domaine de la gestion des déchets où l'Etat a tendance à totalement privatiser ce qui rapporte (en créant parfois des situations de monopoles qui sont par ailleurs contraires aux règles de l'économie de marché auxquelles on se réfère pour justifier la privatisation!) et à assumer seul ce qui coûte. Certes, si l'on veut éviter la confusion des rôles dont on parlait plus haut, la revendication d'une part du profit par la collectivité publique doit être soumise à contrôle. Mais cela peut être fait en imposant une affectation déterminée au profit. Par exemple, il peut servir à couvrir des opérations non rentables dans un domaine voisin ou à réduire des subventions versées par les collectivités de rang supérieur, comme dans le cas de Louvain-la-Neuve.

La réflexion sur les compétences peut encore être prolongée [Ascher 1991] en se demandant si les opérations de PPP ne conduisent pas à des déqualifications des collectivités publiques ou si, au contraire, elle peuvent constituer (mais à quelles conditions et dans quelle mesure?) un moyen pour les collectivités publiques d'accéder à un plus haut niveau de compétences et de performances, grâce à la captation et à la capitalisation des savoirs et des savoir-faire issus du privé et mobilisés dans des opérations de PPP.

2.4 Nécessité d'une contractualisation des rapports entre partenaires

Pour nous, le PPP doit se matérialiser par la création d'une société et/ou la signature d'un contrat ou d'une convention spécifique définissant les modalités de la coopération et de sa gestion. Dans ce contexte, force est de reconnaître qu'en Suisse nous manquons d'instruments appropriés du type SEM (Société d'économie mixte), GIE (Groupement d'intérêt économique) ou ZAC (Zone d'aménagement concerté), qui existent en France. L'avènement des formules de PPP coïncide pourtant avec un renouvellement de la pensée sur le thème du «contrat» et de la «convention» en philosophie politique, en droit et en économie politique. Cela est notamment dû à l'intérêt que représente le contrat comme instrument de lutte contre le risque et les incertitudes auxquels sont confrontés les agents [Brousseau 1993: 23-24]. En effet, le contrat permet de stabiliser l'environnement des agents et donc de réduire l'incertitude, par exemple en réglant les modalités des transactions futures. Il est également un moyen de mutualiser les conséquences de l'incertitude, par exemple en se soutenant mutuellement en cas de conjoncture défavorable. Il peut enfin aménager un traitement collectivisé de l'information et une «spécialisation-répartition» cohérente des tâches.

En clarifiant et en stabilisant les relations entre partenaires, le contrat permet également d'instaurer entre eux l'indispensable relation de confiance. Il est nécessaire pour cela que soit évité le phénomène du «passager clandestin», par lequel on évite de déclarer ses préférences de manière à pouvoir bénéficier d'un bien ou d'un service sans avoir à le payer.¹ Dans le cas du PPP, cela peut se traduire par le fait qu'un partenaire ne soit pas incité à respecter ses promesses parce que son comportement n'est pas observable par l'autre. Il doit donc exister une certaine transparence, une certaine lisibilité des actions de chacun des partenaires.

Enfin, le contrat permet au PPP de s'inscrire dans une certaine durée, soit au minimum celle nécessaire à la réalisation du projet ou, mieux, celle incluant sa gestion de manière à s'assurer de ses retombées positives pour les collectivités publiques. Ceci peut notamment se concrétiser via des engagements réciproques au niveau de l'exploitation ou de la maintenance de bâtiments réalisés en commun. La responsabilité des partenaires, notamment les partenaires privés dans le cas d'une construction à caractère public réalisée en entreprise intégrale, est ainsi engagée au-delà de l'opération, ce qui oblige souvent à mener une réflexion très soignée en amont (lors de la planification) pour éviter des surcoûts au niveau de l'exploitation.

La gestion de la durée implique également que les temps, les horizons de référence des acteurs soient harmonisés: le privé a besoin que des délais précis soient fixés et respectés pour s'engager. Elle pose encore d'autres questions déjà évoquées plus haut comme le risque d'exclusion et la création de monopoles, lesquels constituent un risque de blocage de véritables innovations technologiques, les entreprises créées grâce au monopole rachetant les patentes d'innovation pour les faire disparaître dans les tiroirs. Ces problèmes sont bien documentés par Knoepfel et Benninghoff (chap. 7).

2.5 Vers une conception plus pragmatique de la planification

Bien qu'orienté vers la réalisation, le recours au PPP a également des conséquences sur la manière de concevoir l'élaboration d'un plan ou d'un projet. Ce qui paraît toutefois devoir être mis en évidence, c'est l'émergence d'une philosophie de la planification, qui est plus fortement marquée par le pragmatisme économique et qui reconnaît ouvertement être dépendante des conditions et des évolutions du marché. Il s'agit

¹ Cela renvoie au problème de l'impossibilité de l'exclusion dans le cas des biens collectifs.

donc d'aller vers une réconciliation des intérêts de l'urbanisme et de la promotion économique. Ces deux domaines devraient être considérés comme les deux facettes indispensables et complémentaires de toute politique de développement. Il n'y aurait dès lors plus de réticence à engager le plus tôt possible des coopérations avec les acteurs économiques.

La question qui se pose dans ce contexte est de savoir si le PPP ne s'applique qu'à des zones urbaines en développement ou à forte profitabilité potentielle, ou s'il peut également concerner des zones en crise ou en stagnation dans des quartiers défavorisés. Nous manquons encore d'éléments de référence suffisants pour nous prononcer, mais il semble bien que les formes de PPP dont on parle ici n'offrent guère de perspectives là où une rentabilisation suffisante des investissements privés ne peut être assurée.

On peut enfin se demander si les politiques et les urbanistes sont prêts à s'engager sur la voie d'un urbanisme plus opérationnel et partenarial. La crise actuelle les y pousse et on peut espérer de leur part un regain de lucidité qui les amènera peut-être à percevoir les limites de la planification volontariste et à admettre cette pensée de Cocteau:

«puisque les événements nous échappent, feignons d'en être les organisateurs».

3. CONCLUSION: UN DÉBAT QUI DOIT SE POURSUIVRE

Le PPP est indiscutablement dans l'air du temps et il offre des perspectives intéressantes, tant pour renforcer l'efficacité de l'action des collectivités publiques que pour déjouer les incertitudes et la complexité croissantes auxquelles sont confrontés les agents économiques.

Il faut toutefois se demander s'il ne constitue pas une mode passagère, liée aux discours politiques ambiants et aux difficultés momentanées des collectivités publiques à faire face à leurs obligations, ou s'il est la traduction plus profonde des restructurations en cours au sein des systèmes administratifs.

Quoi qu'il en soit, le débat et l'étude critique des expériences faites doivent se poursuivre afin d'éviter de surestimer les potentialités et les résultats de la coopération publique-privée, en ignorant les problèmes qu'elle pose ou en mettant en avant son aspect innovant sans se soucier de son utilité réelle, notamment pour le partenaire public.

Au terme de cet ouvrage, nous devons alors admettre que plusieurs questions demeurent ouvertes comme celle-ci qui est fondamentale: les solutions partenariales et contractuelles sont-elles réellement

plus efficaces et plus efficientes que les formules traditionnelles? Voilà qui devrait inciter à poursuivre les réflexions sur le thème du PPP.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

- ASCHER, F. 1991. Les principes du nouvel urbanisme. *Sociedade e Territorio* Juin, 13: 119-126.
- BROUSSEAU, E. 1993. Les théories des contrats: une revue. *Revue d'économie politique* 103, 1: 1-81.
- HEINZ, W. 1993. Le développement urbain par le partenariat public-privé: le point de vue allemand. Paris: Ministère de l'équipement (document de travail).
- KLEIN, J.-L. 1991. Proximités spatiales et distances sociales: le partenariat comme voie de développement local. Chicoutimi: Université du Québec à Chicoutimi (document de travail).