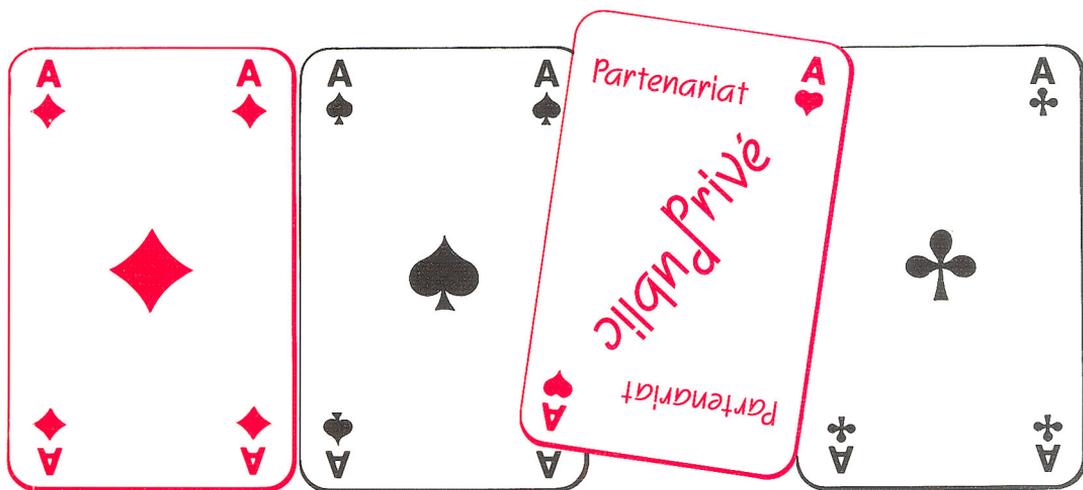


# Le partenariat public-privé

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



Le contenu de ce livre numérique est protégé par le droit d'auteur, son copyright est la propriété exclusive des *Presses polytechniques et universitaires romandes*. Vous pouvez disposer de ce contenu à titre privé et le copier sur vos propres supports de lecture. Toute forme de diffusion, de vente, de mise en ligne ou de publication de cette oeuvre est formellement interdite, sans l'autorisation écrite de l'éditeur. Les contrevenants s'exposent à des sanctions pénales conformément aux dispositions relatives au droit d'auteur et à la propriété intellectuelle.

e-isbn: 978-2-88914-042-8

**Version imprimée** »

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'École 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](http://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
<b>INTRODUCTION</b>	Première approche du PPP <i>Jean RUEGG</i>	1
	Première partie: <b>ÉTAT DES LIEUX ET DÉFINITION</b>	
<b>CHAPITRE 1</b>	Remise en question de l'Etat <i>Jean-Daniel DELLEY</i>	17
<b>CHAPITRE 2</b>	Conséquences de l'organisation post-fordiste sur le fonctionnement de l'administration <i>Luigi BOBBIO</i>	25
<b>CHAPITRE 3</b>	Dynamique territoriale et rôle des milieux <i>Denis MAILLAT</i>	41
<b>CHAPITRE 4</b>	Contexte du PPP en France: instabilité du droit et redistribution des rôles entre les secteurs public et privé <i>Vincent RENARD</i>	57
<b>CHAPITRE 5</b>	Conséquences du PPP pour la production des projets d'urbanisme <i>Guy HENRY</i>	67
<b>CHAPITRE 6</b>	Formes du PPP <i>Jean RUEGG</i>	79
	Seconde partie: <b>EXEMPLES</b>	
<b>CHAPITRE 7</b>	PPP dans la politique de gestion des déchets <i>Peter KNOEPFEL et Martin BENNINGHOFF</i>	97
<b>CHAPITRE 8</b>	Planification d'ensemble d'Oberhausserriet dans la commune d'Opfikon <i>Martin STEIGER</i>	129

<b>CHAPITRE 9</b>	Vers une conception plus dynamique de l'aménagement du territoire: le projet «PDE» <i>Rudolf BURKHALTER</i>	139
<b>CHAPITRE 10</b>	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
<b>CHAPITRE 11</b>	Louvain-la-Neuve: une opération complexe à partenaires multiples <i>Jean REMY et Jean-Marie LECHAT</i>	165
	Troisième partie: <b>CONDITIONS ET INSTRUMENTS DE MISE EN ŒUVRE</b>	
<b>CHAPITRE 12</b>	Participation du public à la préparation des grands projets d'infrastructures <i>Philippe WARIN</i>	189
<b>CHAPITRE 13</b>	Définir l'intérêt public: une mission impossible? <i>Pierre MOOR</i>	217
<b>CHAPITRE 14</b>	PPP et exigences du secteur privé: l'exemple du développement d'équipements commerciaux <i>Charles JOYE</i>	237
<b>CHAPITRE 15</b>	Gestion du PPP: l'intérêt d'une approche stratégique <i>Stéphane DECOUTÈRE</i>	245
<b>CHAPITRE 16</b>	PPP et marketing urbain <i>Patrice NOISETTE</i>	261
<b>CHAPITRE 17</b>	Convention et contrat: des outils de mise en œuvre du PPP <i>Pierre Louis MANFRINI</i>	283
<b>SYNTHÈSE</b>	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<sup>e</sup> 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'utilisation<sup>1</sup>, le transfert de la production de ces services au sein du secteur public peut conduire à un désengagement des usagers.<sup>2</sup>

---

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

<sup>2</sup> 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<sup>e</sup> 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'étoffer<sup>3</sup> 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 privatisation<sup>4</sup>, 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

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> Nous reviendrons plus loin sur les caractéristiques de cette nouvelle organisation.

---

<sup>5</sup> 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].

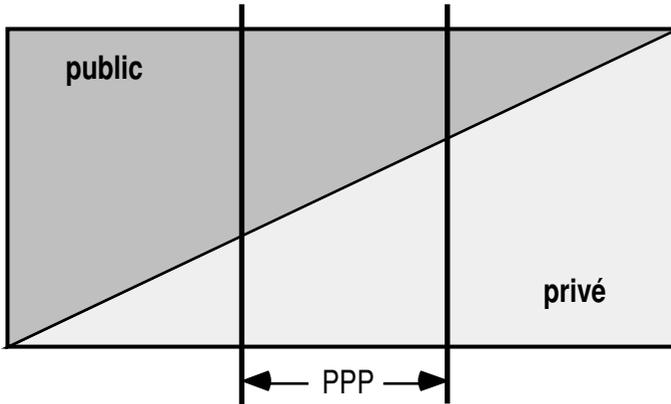


FIG. 1 Position intermédiaire du PPP

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'économie<sup>6</sup>*

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-

---

<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

### *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»<sup>8</sup> [Greffé 1990] et des externali-

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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;<sup>9</sup>
- 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;

---

<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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

<sup>10</sup> 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?