

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

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (1994)

Heft: 3

Artikel: A propos du partenariat public-privé : peut-on faire une omelette sans casser des oeufs?

Autor: Ruegg, Jean

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-957069>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 24.01.2026

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

PARALLÈLEMENT AU PROCESSUS ET AU JEU DES ACTEURS DE NOUVEAUX ENJEUX APPARAÎSSENT QUI SONT LIÉS AU FINANCEMENT ET À LA RÉALISATION D'ÉQUIPEMENTS INTÉRESSANT LA COLLECTIVITÉ. CET ARTICLE COMMENTE QUELQUES TRAVERS POSSIBLES INDUITS PAR LES FORMULES DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ.

A propos du partenariat public-privé: peut-on faire une omelette sans casser des oeufs?

► Jean Ruegg

L'idée de cet article m'est venue à la suite d'un séminaire de perfectionnement que la C.E.A.T. a organisé sur le thème du PPP (partenariat public-privé).¹ Plus précisément, j'ai été un peu troublé par la réaction de plusieurs participants qui, lors de la présentation du projet de salle polyvalente de spectacles du Zénith à Genève², en ont conclu qu'il s'agissait d'un exemple assez éloigné du PPP où le partenaire privé accaparerait l'intérêt public sans verser une juste contrepartie. Je ne souhaite pas entrer dans une éventuelle controverse et je ne vais pas utiliser l'opportunité offerte par Collages pour discuter si le Zénith est un bon ou un mauvais exemple de PPP. Faisant partie des organisateurs de ce séminaire, je suis évidemment trop mal placé pour me livrer à un tel exercice! En revanche, il me paraît plus intéressant d'élargir la perspective et de se demander, à partir de cette anecdote, s'il y a des exemples "purs" de PPP ou si, au contraire, nous ne sommes pas contraints d'admettre la présence d'une dérive inéluctable entre la présentation exemplaire de la notion de PPP et l'examen de cas concrets? Autrement dit, peut-on mettre en pratique une formule de PPP sans livrer le flanc à la critique ou, pour reprendre une expression populaire parfaitement explicite, peut-on faire une omelette sans casser des oeufs?

Dans les lignes qui suivent, je présenterai rapidement ce que recouvre la notion de PPP. Puis j'explicitai quelques travers dans lesquels le PPP peut tomber lorsqu'il est mis en pratique. Enfin, je terminerai par quelques considérations plus générales qui obligent plus sérieusement à questionner le PPP malgré l'attractivité indéniable qu'il représente, à une époque où l'Etat ne cesse d'être sollicité alors même que ses ressources stagnent ou régressent même.

Le PPP est dans l'air du temps

Tout d'abord, je crois qu'il est utile de présenter le PPP comme une manière, parmi d'autres, de gérer les relations entre acteurs publics et privés.

Et puis, pour être plus précis, je réserverais le terme de PPP aux processus où les secteurs public et privé sont amenés à travailler conjointement pour rechercher, élaborer et mettre en oeuvre 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.

Dans le cadre du PPP, les acteurs publics et privés partagent au moins un intérêt commun. C'est, au minimum, celui qui les incite à trouver une solution ensemble, en raison de la complémentarité – ou de l'insuffisance – de leurs ressources par exemple. Mais, d'un autre côté, ce qui les motive à oeuvrer conjointement est forcément limité. Dans la plupart des cas de PPP, les acteurs publics et privés continuent à poursuivre des objectifs et à recourir à des stratégies et à des moyens qui leur sont propres. Sinon d'ailleurs, ces acteurs tendraient à se confondre et le terme même de PPP – qui suppose bien la présence des deux pôles privé et public – deviendrait vide de sens. S'il fallait risquer une analogie, je pourrais dire que le PPP est plus proche du mariage de raison où chaque partenaire conserve une large indépendance que du mariage fusionnel.

Une autre caractéristique du PPP est de postuler un mode de fonctionnement et de collaboration qui tient compte d'un secteur public perfectible et d'un marché imparfait. Ainsi, le PPP apparaît comme une alternative dépassant l'opposition

► Jean Ruegg, géographe-aménagiste à la C.E.A.T. (Communauté d'études pour l'aménagement du territoire) à Lausanne

stérile que se livrent les défenseurs du “tout à l’Etat” et les promoteurs du “tout privé”. Si chacun admet l’essoufflement de l’Etat providence, qui a peut-être connu son apogée dans les années soixante, la réponse néo-libérale proposée par le reaganisme ou le thatchérisme a aussi montré ses limites. Le contexte a changé et le PPP en est un révélateur. Voilà certainement ce qui explique l’engouement que plusieurs milieux réservent au PPP dès la fin des années quatre-vingts: le PPP est dans l’air du temps.³

Par ailleurs, le PPP est clairement orienté vers l’action et la concrétisation d’un projet ou d’une politique. Il est donc intimement lié à la mouvance actuelle qui s’intéresse à l’urbanisme opérationnel, à la contractualisation et à la négociation. Dans ce cadre, la mise sur pied d’un PPP implique le respect d’un certain nombre de procédures. D’abord, il s’agit d’associer très vite les acteurs publics et privés, pour qu’ils puissent se mettre d’accord sur les modalités de l’élaboration du projet ou de la politique. Ensuite, le PPP nécessite que les relations soient définies sur une base contractuelle. Le contrat permet en effet de préciser l’identité des parties, leurs obligations et leurs engagements respectifs, les modalités de leur collaboration, les modalités de partage de leurs gains, de leurs pertes, de leurs risques et de leurs responsabilités, les sanctions en cas de manquement d’une partie et la procédure pour régler les éventuels litiges. Enfin, le recours au PPP passe par l’utilisation de la négociation, ne serait-ce que pour arriver au contrat susmentionné.

La dernière caractéristique du PPP, qu’il me paraît utile de mentionner, semble être plus spécifique à la conception germanique qui réserve le terme de PPP à des arrangements débouchant sur la création d’une société à économie mixte. Il s’agit certainement là de la forme la plus aboutie et la plus pure de PPP [Heinz 1993].

Les pièges et autres traquenards liés à la mise en oeuvre du PPP

L’énoncé des caractéristiques du PPP permet de mieux comprendre où résident les principales difficultés de mise en oeuvre.

Tout d’abord, développer une formule de PPP requiert des compétences personnelles assez particulières. Ainsi, il faut savoir négocier. Cela implique d’abord d’être reconnu comme le délégué compétent et fiable par les gens que l’on représente. Ensuite, et dans le cadre des négociations à proprement parler, il faut être capable de percevoir et de gérer les rapports de force, d’utiliser et de créer de la marge de manoeuvre, de savoir s’engager et passer à l’acte notamment. Mais il est d’autres difficultés toutes aussi sérieuses.

Ainsi, les négociations appellent une certaine discrétion, voire la confidentialité, au détriment souvent de l’information, voire de la participation de ceux qui ne sont pas conviés à la table des négociations. Ce faisant, le PPP est de nature à revaloriser les “processus d’experts” dont la principale caractéristique est de ne pas faire connaître un projet avant qu’il ne soit parfaitement abouti, sur un plan technique en tout cas. Or, les échecs populaires que plusieurs projets d’urbanisme ont essuyés dans de nombreuses communes en Suisse sont là pour nous en rappeler toutes les limites [Mettan et al. 1994]. Quelle que soit sa qualité intrinsèque, un projet élaboré en catimini, sans être consolidé politiquement, court un risque énorme d’être rejeté lorsqu’il est soumis au peuple.⁴ Mettre en oeuvre le PPP – ou toute autre démarche contractuelle – oblige à concilier les exigences de la négociation et celles du contrôle démocratique. Et cette condition est d’autant plus essentielle que le PPP – et cela nous ne pouvons l’ignorer – confère un pouvoir politique à des décideurs du secteur privé qui, comme les bureaucrates, ne sont pas élus [Grefte 1990].

Enfin, il faut se demander si le PPP est compatible avec la lutte actuelle contre certains privilèges protectionnistes. En effet, le PPP est un processus qui s’étend sur une certaine durée. Il implique des formes de négociation qui interviennent déjà lors de la définition des modalités de l’élaboration d’un projet ou d’une politique. Mais, au cours de ces négociations, les parties tendent à développer des relations humaines fort précieuses marquées, par exemple, par la confiance et la reconnaissance mutuelles. Etant donné l’importance de la qualité de ces relations et des ressources requises pour les forger, peut-on encore espérer que dans les procédures d’appels d’offres, l’Etat traitera sur un pied d’égalité les entreprises avec lesquelles il a eu une expérience de PPP et celles qu’il ne connaît pas?

Le PPP appelle un changement des mentalités

Pour revenir au cas du Zénith que je mentionnais en introduction, il faut alors convenir que les conditions requises, qui caractérisent un PPP, semblent avoir été remplies. Evidemment, cela ne nous dit pas encore s’il s’agit d’un bon ou d’un mauvais exemple. Mais cette question est-elle vraiment pertinente? Les quelques développements qui suivent motivent mon scepticisme.

Comment juger une formule de PPP? Voilà qui est problématique. La complexité et le nombre des éléments qui entrent en ligne de compte et qui concernent des relations humaines rendent périlleuse une évaluation par des gens extérieurs au dossier. Et puis rien ne permet de garantir que l’amélioration de la qualité intrinsèque de la formule de PPP – telle que pourrait la proposer

¹ Les contributions à ce séminaire ont été rassemblées et publiées récemment [Ruegg et al. 1994].

² La salle polyvalente de spectacles du Zénith est en cours de réalisation à proximité de l’aéroport de Genève. Elle est pratiquement intégrée aux extensions du complexe de Palexpo et offre une capacité de l’ordre de 10’000 personnes. Son financement est assuré conjointement par l’Etat de Genève, la Ville de Genève et des fonds privés. Le maître de l’ouvrage est une Fondation mixte composée des représentants des bailleurs de fonds.

Cette Fondation est liée à une société anonyme d’exploitation et de gérance constituée des partenaires privés. Pour de plus amples détails, je renvoie à l’ouvrage susmentionné de Ruegg et al. [1994: pp.149-164].

³ Il est intéressant de relever que, dans la plupart des cas, le PPP est un terme neuf qui s’applique à des arrangements déjà connus. Par exemple, la société à économie mixte n’a pas attendu l’avènement du terme “PPP” pour se développer! Par contre, l’adéquation entre le PPP et les conditions-cadres qui prévalent dans nos sociétés post-fordistes semble plus originale. (Pour un développement concernant les caractéristiques de l’organisation post-fordiste, voir: Ruegg et al. [1994: pp. 6-9]).

une personne extérieure – obtiendrait encore l'adhésion de ceux qui sont parties prenantes. Alors, ce sont peut-être les partenaires du PPP qui sont les mieux placés pour estimer la qualité de leur partenariat. Mais que vaut leur appréciation? Peut-elle être négative? S'ils ne sont pas satisfaits ou, plus précisément, si certaines de leurs exigences ne sont pas remplies, ils ne conclueront vraisemblablement pas de contrat de PPP! Il faut donc sans doute admettre que la concrétisation même d'une formule de PPP témoigne de l'achèvement d'une certaine qualité.

Et puis, évaluer une seule opération de PPP peut se révéler hasardeux. Pour le secteur privé, le recours au PPP s'inscrit volontiers dans des stratégies de relations publiques avec l'État où la perspective de mandats futurs ne doit pas être ignorée. Est-il alors pertinent de juger des paramètres d'un seul cas, si le jeu n'est pas encore terminé?

Bien sûr, ces commentaires paraîtront faciles. Tout PPP est certainement perfectible. En multipliant les expériences, un processus d'apprentissage s'instaurera. Les partenaires maîtriseront et exploiteront mieux les ressources du PPP. Mais, par humilité, il faut certainement convenir aussi que les exemples de PPP seront toujours plus beaux dans les livres! Cependant, ceci n'est pas une raison suffisante pour ne pas reconnaître quelque mérite aux précurseurs qui se lancent dans sa mise en pratique et qui acceptent d'en surmonter les nombreuses difficultés. La réaction des participants à notre séminaire témoigne alors peut-être du chemin qui reste à parcourir avant

que les mentalités ne changent. L'avenir du PPP dépend largement de notre volonté d'abandonner nos clichés traditionnels. En effet, comment promouvoir le PPP si nous continuons à penser, selon nos sensibilités politiques, que le secteur public est un repère de fonctionnaires tatillons, procéduriers et peu entreprenants, ou, au contraire, que le secteur privé abrite des requins de la finance et des prédateurs de la société seulement soucieux de satisfaire leurs intérêts privés au mépris des intérêts de la collectivité? ■

Références bibliographiques

Grefre, X. 1990. Economie du partenariat.

Revue d'économie régionale et urbaine 5: 643-652.

Heinz, W. 1993. Le développement urbain par le partenariat public-privé: le point de vue allemand. Paris: Ministère de l'équipement (papier de travail).

Mettan, N., D. Sfar, et K. Horber. 1994. Du conflit à la coopération ou les nouvelles modalités de la gestion des projets urbains. Lausanne et Zürich: C.E.A.T. et PNR 25.

Ruegg, J., S. Decoutère, et N. Mettan (éds). 1994. Le partenariat public-privé: un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement? Lausanne: Presses Polytechniques et universitaires romandes.

Ruegg, J., N. Mettan, et L. Vodoz (éds). 1992. La négociation: son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement. Lausanne: Presses Polytechniques et universitaires romandes.

⁴ Grâce aux droits démocratiques qui nous sont accordés (droit d'initiative et droit de référendum notamment), ces situations sont évidemment assez fréquentes dans notre pays. Cela explique assurément notre sensibilité quant au risque que le PPP ne conduise à renforcer les "processus d'experts".

