



HAL
open science

G. Zembri-Mary, Risques, incertitudes et flexibilité du processus de décisions et de planification des projets d'infrastructure de transport

Jean-Pierre Wolff

► **To cite this version:**

Jean-Pierre Wolff. G. Zembri-Mary, Risques, incertitudes et flexibilité du processus de décisions et de planification des projets d'infrastructure de transport. 2015, pp.155 - 157. 10.4000/soe.2284 . hal-03676281

HAL Id: hal-03676281

<https://univ-tlse2.hal.science/hal-03676281>

Submitted on 23 May 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

G. Zembri-Mary, *Risques, incertitudes et flexibilité du processus de décisions et de planification des projets d'infrastructure de transport*

Habilitation à diriger des recherches, université de Lille 1, 2014

Jean-Pierre Wolff

p. 155-157

<https://doi.org/10.4000/soe.2284>

Référence(s) :

G. Zembri-Mary, *Risques, incertitudes et flexibilité du processus de décisions et de planification des projets d'infrastructure de transport*, habilitation à diriger des recherches, université de Lille 1, 2014.

[Texte](#) | [Citation](#) | [Auteur](#)

Texte intégral

1Mme Geneviève Zembri-Mary a soutenu, son habilitation à diriger des recherches (HDR), intitulée *Risques, incertitudes et flexibilité du processus de décision et de planification des projets d'infrastructure de transport*, le 8 décembre 2014 à l'université de Lille 1, en ayant comme tuteur M. Philippe Menerault, professeur des universités à Lille 1. Dans cette note, il ne sera question que du volume original dans lequel elle synthétise le questionnement scientifique qu'elle mène depuis quelques années. Ses travaux s'inscrivent dans une perspective multicritère en aménagement et en géographie des transports, embrassant l'ensemble des questions inhérentes à la planification de projets d'infrastructures lourdes. L'originalité de sa démarche, par rapport aux travaux analysant traditionnellement le monde des transports à travers les questions de planification et de gouvernance, découle des hypothèses de départ qui examinent non seulement les contextes scientifique et technique mais aussi politique et idéologique, dans le dialogue qu'elle conduit avec les notions de risques, d'incertitudes et de flexibilité. Au cours de ses recherches et à côté de plusieurs exemples de lignes à grande vitesse (LGV) (1^{ère} phase LGV Est Paris – Strasbourg et Bretagne – Pays-de-la-Loire), elle a suivi la réalisation de l'autoroute A65, dénommée Aliénor et qui relie Langon à Pau, en Aquitaine.

2Les bureaux d'études en ingénierie et les financeurs, avant de s'intéresser aux questions sociétales et territoriales, comme le font des géographes et les sociologues, privilégient ces questions d'aléas, de risques et de flexibilité des projets d'aménagement à l'aune de critères mathématiques et macroéconomiques et qui prennent en compte, en particulier les retours sur investissements. Intégrer ces réflexions fortement connotées à l'économie, est une véritable prise de risque pour Mme Geneviève Zembri-Mary, dans ce volume original de 299 pages, composé de quatre chapitres.

3 Dans le premier chapitre, intitulé *Risques, incertitudes, flexibilité du processus de décision et de planification des infrastructures de transport : concepts fondamentaux et état de l'ART. Positionnement de l'HDR*, les termes utilisés sont définis avec beaucoup de précision et les concepts sont interrogés avec une grande rigueur pour décrire l'état de l'art dans ce domaine nouveau pour les géographes.

4 Mme Geneviève Zembri-Mary décrit au préalable les grandes avancées réglementaires en matière de projet, de planification et de réalisation, façonnées par des considérations idéologiques, politiques et juridiques et des impondérables économiques qui s'appliquent à la gestion et au fonctionnement aussi bien des groupes privés qu'aux administrations publiques engagées dans la planification et la réalisation d'infrastructures de transport en France. Les modes de fonctionnement et les modèles économiques sur lesquels, les sociétés publiques et les entreprises privées s'appuient, diffèrent fortement, ne serait-ce qu'à travers des adossements qui leur sont propres, avec d'un côté l'impératif de retours rapides sur les investissements et de l'autre une justification de l'intérêt général s'inscrivant dans une comptabilité publique de plus en plus exigeante.

5 Les modèles de planification performatifs et la montée en puissance de quelques grands groupes de BTP bousculent les cadres dans lesquels les processus d'ingénierie technique et financière s'affinent et se complexifient continuellement au niveau de la puissance publique et des groupes privés. L'État se déchargeant depuis les années 1980 et de la première déconcentration et décentralisation d'une partie de ses responsabilités au profit des collectivités territoriales (régions et les intercommunalités), les obligeant à se lancer en particulier à des réformes en termes de comptabilité publique et à des contrôles budgétaires de plus en plus sévères. Le marché des BTP s'est réorganisé depuis la même époque en donnant naissance à quelques groupes privés monopolistiques et largement ouverts à l'international, suite à une politique de rachat, de prise de participation ou d'absorption-fusion. En quelques années, est né un nouveau contexte de relations entre les acteurs publics et privés et qui trouve son expression la plus poussée dans les partenariats public-privé ou privé-public (PPP) tout au tant décriés par les uns que portés aux nues par les autres. Parmi les avancées, l'identification des risques dans tous les domaines et en particuliers financiers, devient un élément plus important à retenir que l'apparition de nouveaux matériaux ou de nouvelles technologies de construction, d'autant plus que la raréfaction des ressources budgétaires pèse sur l'issue de nombreux projets.

6 Malgré la mise en place de modèles prévisionnels de plus en plus fins, pour faire face à des aléas environnementaux, sociaux, techniques et financiers, le champ des incertitudes n'est pas totalement circonscrit en particulier en matière politique, même si les groupes privés imposent des clauses de sauvegarde de leurs intérêts en cas d'arrêt ou de modifications de l'opération projetée. Dans un projet d'infrastructure de transport, des inflexions entre les différentes étapes du projet peuvent être imposées suite à la recherche d'un consensus entre les porteurs du projet et les souhaits imposés résultant de bras de fer entre d'une part des collectivités et d'autre part des associations, des lobbys ou des partis politiques.

7 Dans le chapitre 2 dénommé *Approche diachronique de la prise en compte des risques et des incertitudes dans les pratiques de planification, concertation, évaluation, financement et réalisation des infrastructures de transport en France*, Mme Geneviève Zembri-Mary évoque les moments-clefs relatifs à la prise en compte du risque. De 1970 à 1990, seuls les risques naturels et industriels plus ou moins prévisibles sont retenus, laissant des champs entiers de l'activité anthropique à la merci des aléas conjoncturels. Les années 1980 constituent un tournant dans la reconnaissance progressive de nouveaux types de risque comme l'incertitude

sociétale face à laquelle les premières expériences de concertation sont développées. Plus récemment, à la fin des années 1990 et au début des années 2000, le recours au débat public est inscrit dans le droit français pour circonscrire les risques sociétaux en matière d'aménagement pour tous les projets importants.

8 Dans ce chapitre, sont repris les lois, décrets et ordonnances, modifiant profondément la prise en compte des questions environnementales liées en particulier aux infrastructures de transport :

- la loi de 1976 sur la protection de la nature avec l'introduction de l'étude d'impact ;
- la loi de 1983 dite Bouchardeau sur la démocratisation de l'enquête publique et la protection de l'environnement ;
- loi de 1995 dite Barnier relative au renforcement de la protection de l'environnement et du paysage met en place la Commission nationale du débat public ;
- la loi de 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques ;
- la loi de 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;
- la loi de 2010 portant engagement national pour l'environnement ;
- l'ordonnance de 2004 introduisant dans le droit les PPP ;
- le décret de 2011 portant réforme de l'enquête publique relative aux questions environnementales.

9 À travers ces lois se lisent la montée en puissance des questions environnementales, des nouvelles formes de participation citoyenne et leurs traductions dans le droit de l'environnement et de l'urbanisme. Ces lois sont l'expression de prise de conscience portées par différents lobbys comme les mouvements citoyens, les associations écologiques, les partis politiques, mais aussi les représentants du monde socio-économique, qui tous font valoir leurs droits et les implications juridiques dont le garant est l'État. L'addition des intérêts individuels ne constituant pas l'intérêt général, les arbitrages se sont faits pour tenir compte de ces tensions nouvelles et trouver un *modus vivendi* entre environnement et économie, qui lui-même est porteur de risques lorsqu'il s'agit d'appliquer telles ou telles procédures pour instruire un dossier au sujet d'un projet d'infrastructure de transport.

10 Dans le 3^e chapitre nommé *Analyse du processus de décision de grands projets de transports interurbains routiers et ferrés*, trois grandes infrastructures de transport sont analysées : la 1^{ère} phase de la LGV Est Paris-Strasbourg, l'autoroute A65 Langon – Pau et la LGV Bretagne – Pays-de-la-Loire qui correspondent à trois types de financement (public, concession et contrat de partenariat).

11 La description du montage financier de la LGV Est européenne, constitue tant une innovation en matière d'ingénierie financière qu'un aveu d'impuissance de l'État et de la SNCF ployant sous le poids de la dette. Pour la réalisation des LGV précédentes, seuls la SNCF et l'État intervenaient financièrement, les autres collectivités territoriales échappaient à la participation financière d'une telle opération. Face à la croissance de l'endettement de RFF qui a repris la dette de la SNCF au moment de sa création en 1997 et des difficultés

pécuniaires de l'État, celui-ci met en place un nouveau modèle de financement. Le portage financier du projet de la LGV Est européenne, est organisé de la façon suivante : l'État 39 %, les collectivités territoriales 24 %, RFF 22 %, l'Europe 10 %, le Grand-Duché de Luxembourg 4 % et la SNCF 1 %. Cette participation des collectivités au financement va leur donner par la suite plus de poids face à RFF et à l'État pour discuter de l'amélioration du projet et en particulier pour la seconde phase de cette LGV qui doit être mise en service en 2016.

12 La même efficacité démonstrative préside à l'analyse de la LGV Bretagne-Pays-de-la-Loire, là aussi les risques se déclinent non seulement à toutes les phases d'avancée du projet mais aussi dans les tâtonnements en matière de financement. Les compromis entre les deux régions, le leadership de la Bretagne dans ce projet et les alliances politiques subtiles permettent à un projet dont la rentabilité financière est discutable, de se retrouver dans la liste des projets prioritaires.

13 Avec le cas de l'autoroute A65 Pau – Langon, dans le contexte d'une contestation des projets autoroutiers de plus en plus ouverte sous les effets du Grenelle de l'environnement, Mme Geneviève Zembri-Mary analyse les implications autour de ce projet, d'une part des élus, au premier desquels, Alain Rousset, le président du conseil régional d'Aquitaine, le maire de Pau et d'autres communes, épaulés et travaillant de concert avec la chambre de commerce et d'industrie (CCI) paloise et d'autre part les services de l'État et les deux entreprises Eiffage et Sanef. Ce projet autoroutier voulu et soutenu par les collectivités territoriales, est marqué par une grande fragilité économique susceptible d'entraîner des risques financiers importants supportés par la région Aquitaine et non par le gestionnaire. La situation budgétaire est plus que délicate, le contexte environnemental pose aussi question et des associations vont se mobiliser contre lui avec à leur tête la *Fédération des sociétés pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le Sud-Ouest* (SEPANSO), reconnue par sa contre-expertise. Malgré une série de dysfonctionnements notoires reposant sur les oppositions répétées à la construction de cette autoroute du Comité national de protection de la nature, sur l'absence de véritables débats publics et sur une succession de précipitations à tous les niveaux pour que cette autoroute se fasse coûte que coûte, au moyen d'une concession de 50 puis de 60 ans, elle sera inaugurée en 2010 en ayant obtenu la déclaration d'utilité publique en 2006 au bout de 9 mois au lieu des 18 en général pour ce type d'ouvrage. Les risques se trouvent à tous les étages de cette course-poursuite entre d'un côté les opposants à un projet peu solide et les politiques locaux relayés par Eiffage et Sanef qui accompagnent les élus dans cette course à une modernité relative, représentée par cette autoroute.

14 Enfin dans le dernier et 4^e chapitre, intitulé *Un processus de décision et de planification des projets de transport entre flexibilité et formalisation des procédures et méthodes. Une démarche de planification par les facteurs de risques ?*, Mme Geneviève Zembri-Mary en reprenant ses analyses de cas débouche sur une lecture évolutive des processus de planification transformés par la montée en force des différents types d'aléas, de risques et de flexibilité que l'économie, la société et l'environnement imposent aux porteurs de projets d'infrastructures de transport.

[Haut de page](#)

Pour citer cet article

Référence papier

Jean-Pierre Wolff, « G. Zembri-Mary, *Risques, incertitudes et flexibilité du processus de décisions et de planification des projets d'infrastructure de transport* », *Sud-Ouest européen*, 40 | 2015, 155-157.

Référence électronique

Jean-Pierre Wolff, « G. Zembri-Mary, *Risques, incertitudes et flexibilité du processus de décisions et de planification des projets d'infrastructure de transport* », *Sud-Ouest européen* [En ligne], 40 | 2015, mis en ligne le 15 juillet 2017, consulté le 23 mai 2022. URL : <http://journals.openedition.org/soe/2284> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/soe.2284>