

Introduction

La planification, la conception et la réalisation des projets d'infrastructure, d'aménagement et d'urbanisme se caractérisent par des objectifs classiques de gestion de projet (le délai, le coût et la qualité) ainsi que par des objectifs multisectoriels qui se juxtaposent aux premiers. Ils peuvent concerner la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire, le développement local, la régénération urbaine, l'accessibilité, etc.

La crise économique actuelle, qui n'assure plus un usage aisé du financement public, le recours accru au financement privé des projets, piloté par des banques soucieuses de leur retour sur investissement, une sensibilité croissante au respect de l'environnement humain et naturel des projets et des changements réglementaires mettent la question des risques et des incertitudes au cœur du processus de décision, de planification et de conduite des projets et créent des opportunités.

DÉFINITION. Nous retenons la définition suivante pour préciser les notions de risque et d'incertitude : « Risk is the possibility that events, their resulting impacts and their dynamic interactions will turn out differently than anticipated. Risk is typically viewed as something that can be described in statistical terms, while uncertainty is viewed as something that applies to situations in which potential outcomes and causal forces are not fully understood [...] »¹ (Miller et Lessard 2008, p. 148). Il convient de distinguer la gestion de l'incertitude qui renvoie au principe de précaution et la gestion des risques qui renvoie à la prévention. Le principe de précaution induit que les acteurs anticipent les risques potentiels d'une technologie ou d'un événement alors qu'ils ne sont pas connus.

1. Traduction de l'auteur : « Le risque est la possibilité que des événements, leurs conséquences et leurs interactions dynamiques se déroulent différemment des prévisions. Le risque est généralement perçu comme quelque chose qui peut être décrit en termes statistiques, tandis que l'incertitude est perçue comme quelque chose qui s'applique à des situations dont les résultats potentiels et les forces causales ne sont pas entièrement compris. »

Ces incertitudes et ces risques sont multiples. Ils peuvent être politiques (en cas de désaccord, parfois imprévu, des collectivités et du maître d'ouvrage qui financent le projet), sociaux (en cas de contestation du projet par des associations ou le public), institutionnels (en cas de changement de réglementation qui impacte le projet), archéologiques (en cas de découverte d'un site sur les lieux du projet), environnementaux (en cas d'impact du projet sur l'environnement naturel ou humain), financiers (en cas de retard qui génère un surcoût), commerciaux ou techniques. L'incertitude et le risque peuvent aussi produire des opportunités organisées selon la même typologie².

Incertitude, risques, opportunités et conduite des mégaprojets d'infrastructures

La recherche sur l'incertitude et les risques des projets a émergé parallèlement au développement de l'usage des partenariats public-privé. Il s'agit de recherches sur les mégaprojets (notamment de transport, de production électrique, etc.), mais pas sur les projets d'urbanisme plus modestes (lotissement, centre commercial, équipement sportif, culturel, etc.). L'allocation des risques entre les partenaires publics et privés et la monétarisation de ces derniers ont fait l'objet de travaux dès les années 1990 (Ward *et al.* 1991 ; Faruqi et Smith 1997 ; Arndt 1998 ; Forshaw 1999). L'approche initiale a évolué vers l'élaboration de typologies des risques pouvant impacter le projet, de méthodes optimisées pour identifier, analyser, réduire, éviter ou transférer les risques (Grimsey et Lewis 2002), puis vers les méthodes d'évaluation des jeux d'acteurs complexes propres à la planification (Macharis et Nijkamp 2013).

Au-delà, la recherche a aussi porté sur la prise en compte des événements imprévus comme les conflits dans le déroulement des contrats de partenariat public-privé sur la longue durée (Gould 1998). Un champ de recherche s'est aussi ouvert sur les coopérations entre acteurs dans le cadre des contrats de partenariat (Campbell et Harris 1993 ; Siemiatycki 2013).

Bent Flyvbjerg, Nils Bruzelius et Werner Rothengatter (2008) ont montré les risques inhérents à de grands projets (tunnel sous la Manche, aéroports, barrages, etc.). Ils les relient à la difficulté de prévoir les coûts de construction et à une planification plus difficile en raison de l'évolution de la demande des investisseurs et des habitants. Selon eux, le risque principal est que la vocation principale de ces grands projets puisse être détournée en raison de la faible compatibilité entre une rationalité financière portée par des investisseurs privés et des objectifs sociaux et environnementaux. Ces travaux ont été réalisés selon une approche économique.

2. Cette typologie est développée dans le chapitre 2.

La recherche s'est plus récemment interrogée sur le processus de décision qui accompagne la planification et la conception des grands projets. Notamment les travaux ont porté sur l'adaptation des modalités de planification par les acteurs et l'impact de la démocratie sur le déroulement de ce processus (Priemus et Van Wee 2013).

La prise en compte des risques et incertitudes dans la planification, l'évaluation et la conception de projets de transport a fait l'objet d'une recherche internationale³ pilotée par University College London (Bartlett School of Planning) entre 2006 et 2013. Cette recherche a permis de dégager un ensemble de bonnes pratiques d'analyse et de traitement du risque à partir de l'examen du processus de décision de trente projets d'infrastructures de transport dans dix pays répartis en Europe, Asie et Amérique. La question de recherche centrale visait à définir ce qui constitue un projet réussi par rapport aux critères classiques de délai, de coût et de qualité et par rapport au contexte du projet (objectifs qui émergent au fil de l'eau, changement social, politique et environnemental, visions différentes et évolutives des différents acteurs, etc.).

L'analyse du processus de décision et de planification de ces projets a permis de dégager de « bonnes pratiques » pour traiter les risques et incertitudes qui résultent du caractère évolutif des projets et de leurs contextes. Nous retenons celles relatives aux différentes catégories d'acteurs (OMEGA 2012) :

- globalement, les leçons tirées des études de cas suggèrent la nécessité d'une action concertée entre partenaires et notamment d'un changement dans la façon de penser les projets et leur processus de développement ;

- les acteurs politiques peuvent être amenés à faire évoluer les schémas et programmes par rapport au contexte et à considérer les projets comme des systèmes ouverts susceptibles d'être exposés à des risques et incertitudes ;

- les partenaires publics peuvent jouer un rôle important en établissant un bilan des facteurs-clés qui peuvent jouer un rôle dans le succès ou l'échec du projet ;

- les acteurs privés peuvent partager leur connaissance de la planification et de l'évaluation des grands projets acquise à travers leurs diverses expériences, notamment si le projet est financé par des fonds publics. Ils peuvent aussi participer à la préparation et au test des différents scénarios de contexte pour faciliter l'élaboration de plans et programmes adaptables et robustes.

3. Cette recherche s'intitule : *Mega projects and mega risks : Lessons for decision-makers through a comparative analysis of selected large scale transport infrastructure projects in Europe, USA and Asia Pacific*. Elle a été financée par la Volvo Research and Education Foundation. Elle s'est appuyée sur environ cinq cents entretiens réalisés auprès de praticiens ayant travaillé sur ces projets entre 2006 et 2013.

RÉSUMÉ. Les recherches sont essentiellement économiques ou mettent en exergue des bonnes pratiques opérationnelles (management de projet et évaluation des projets) pour des mégaprojets d'infrastructures.

L'incertitude comme potentiel d'action en urbanisme

En urbanisme, la recherche a peu à peu porté sur l'incertitude envisagée comme une source d'opportunités, en proposant des pistes d'action.

Dans un chapitre intitulé « L'urbanisme dans l'incertitude » publié en 2004, Yves Chalas a montré qu'une « pensée faible » était sous-jacente à la conception des villes. Cette « pensée faible » se fonde sur « l'incertitude », « le mouvement » et « l'inachèvement ». L'incertitude influence l'identification des problèmes, les décisions et les valeurs qui les motivent. Le mouvement signifie que les solutions contemporaines ne sont pas forcément celles du passé, qu'il est difficile de déterminer les problèmes et les solutions adéquates et qu'il faut plutôt innover. L'inachèvement montre que l'incertitude règne et que les objectifs définis au départ pour des projets ne sont pas toujours atteints. Cette « pensée faible » est potentiellement tournée vers l'action. Elle est fondée sur la concertation, la participation, est plus stratégique que dirigiste et laisse de côté les modèles par opposition à une « pensée forte ».

Après cette formalisation du rôle de l'incertitude dans la production urbaine au début des années 2000, Alain Bourdin (2014) a développé l'idée de l'incertitude comme moteur de l'action en urbanisme. Notamment il explique que les incertitudes rencontrées par les métropoles et leurs acteurs peuvent être l'évolution des usages de la ville, les innovations techniques, le changement des acteurs économiques, etc. La réponse à ce contexte ne semble pas être une multiplication des normes et des procédures qui sont peu flexibles mais plutôt une acculturation de la sphère publique au risque⁴.

Dans le même ordre d'idée, la thèse d'Inès Ramirez Cobo (2016) considère l'incertitude comme une source d'opportunités, et non pas comme une contrainte. La thèse propose une réflexion théorique et opérationnelle sur la planification et la conception de la ville sous la forme d'un projet urbain stochastique (PUS) ouvert à la place du projet urbain classique. Le PUS est fondé par exemple sur des rôles « perméables des acteurs » et non « clos », sur des actions « superposées » et non « séquentielles », des méthodes « ouvertes » et non « normées », une vision et une construction « partagée[s] » des objectifs, des « indications flexibles » et non « obligatoires » (p. 408).

4. Source : verbatim de la conférence d'Alain Bourdin au Club Ville et Aménagement le 21 mai 2014.

RÉSUMÉ. La recherche en urbanisme propose une réflexion générale sur le rôle de l'incertitude dans la conception des projets et des pistes d'action orientées vers le développement d'une culture du risque projet chez les acteurs publics et une démarche de projet collaborative, moins normée et ouverte. En revanche, cette réflexion n'aborde pas le « risque » et le passage de l'incertitude au risque, en rentrant dans la boîte noire des jeux d'acteurs (identification, perception, construction, négociation du risque, relations de pouvoir fondées sur le risque), des conséquences du risque, des outils de mesure (impact, gravité, etc.) et des différents types de risques que les projets urbains peuvent rencontrer.

Risques territorialisés et planification

La notion de « risque territorialisé » apparaît dans la littérature durant les années 1990 (Galland 1998). Il s'agit d'un risque qui fait apparaître des intérêts contradictoires « notamment autour des questions d'urbanisme, comme c'est le cas avec les risques technologiques générés par tel ou tel site industriel dangereux (usine chimique par exemple) » (November 2010). Il peut y avoir l'intérêt des industriels, qui souhaitent construire et exploiter une usine, celui des élus qui peuvent être favorables au projet s'il crée de l'emploi, mais qui peuvent y être défavorables s'il est potentiellement dangereux, celui des riverains qui peuvent être gênés par des nuisances, la perspective d'une dévalorisation de leur bien, la menace d'un risque sanitaire ou encore celui des associations de protection de la nature. Les acteurs ne se représentent pas le risque de la même façon.

Le risque territorialisé fait intervenir deux façons de rendre compte de la menace : l'identification par la mesure (faite par l'expert) et la perception (par le profane), à laquelle la société accorde de plus en plus d'importance et de confiance (Slovic 1981, cité par Kermisch 2010) et à laquelle la recherche s'intéresse de plus en plus sous l'influence de travaux anglo-saxons « constructivistes » (Faugères *et al.* 1988 ; Coanus 1999). Le passage d'un droit à l'information à un droit à la participation dans les processus de décision (Lascoumes 1998) facilite aussi l'expression des risques perçus. Des travaux ont porté en particulier sur les risques technologiques et naturels, à partir des années 1980, et les problématiques d'urbanisation à proximité et au sein de ces sites ou de prévention de ces risques (Veyret 2003, 2004 ; Sierra 2004 ; Propeck-Zimmermann 2007 ; Gralepois 2012), de vulnérabilité (D'Ercole 1994 ; Reghezza 2006 ; Gleize et Reghezza 2007 ; Rufat 2007 ; Reghezza 2009) et de résilience.

Le risque territorialisé fait aussi intervenir la notion de négociation des risques entre acteurs (Gralepois 2012 ; Osadchty 2014), des seuils d'acceptation (Bernier 2007) et des pratiques de gestion du risque, des normes et des compensations. La construction et la négociation d'un risque dépendent du degré de menace que les individus accordent à un événement (Veyret et Reghezza 2005). Les approches géographiques des risques technologique et naturel ont fourni nombre de travaux sur ce sujet.

RÉSUMÉ. La recherche sur les risques territorialisés porte en particulier sur les risques naturels et technologiques.

La recherche aborde les risques projets de façon globale, sans approfondir chaque type de risque, dans le cas des mégaprojets d'infrastructure seulement. Elle n'aborde pas les risques projets des opérations d'urbanisme. Elle n'aborde pas les risques projets sous la forme de risques territorialisés, faisant intervenir des jeux d'acteurs, que ce soit pour les projets d'infrastructures ou les projets d'urbanisme. Elle n'a pas non plus travaillé sur les types d'opportunités qui peuvent correspondre à chaque type de risque.

Positionnement de l'ouvrage

Cet ouvrage se focalise sur les risques projets, et donc pas sur les risques naturels et technologiques qui ont déjà été traités par une abondante littérature. Les opérations d'aménagement situées dans des secteurs à risque naturel sont donc exclues. Il traite sur un pied d'égalité des mégaprojets de transport et des projets d'urbanisme de toutes natures, car on peut observer des évolutions communes dans le rôle que le risque peut avoir dans les pratiques formelles et informelles de planification, conception et réalisation des projets et dans le jeu des acteurs.

La planification et l'élaboration du projet sont abordées comme deux processus interdépendants. Le schéma de cohérence territoriale (SCOT), le schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT) et les rapports de la Commission d'orientation des infrastructures peuvent être élaborés dans un premier temps, puis actualisés en fonction de l'évolution d'un projet de zone d'aménagement concerté (ZAC) ou d'urbanisme, de l'évolution des taux de rentabilité interne ou de la nécessité de réaliser tel ou tel projet de transport.

De nombreux facteurs font que le risque et l'incertitude deviennent aujourd'hui des notions de référence dans la planification, l'évaluation socio-économique, l'évaluation environnementale, la concertation, le financement et la production des projets.

Les projets (notamment en cas de contractualisation) doivent respecter des objectifs de coût, de délai et de qualité, ce qui met le management du risque au cœur des pratiques de conduite de projet. Les textes juridiques sur la prévention des risques de toutes natures, la limitation des impacts des projets sur l'environnement naturel et humain, la préservation des sites et des espèces naturels, la participation du public ou l'approfondissement des études sont nombreux.

De plus, les acteurs jouent un rôle important dans la définition des impacts du projet acceptables ou non pour l'environnement, et donc dans la définition de ce qui peut faire risque lors de la concertation.

L'aversion au risque est une constante, tant dans le milieu bancaire que chez les investisseurs (pour qui le retour sur investissement est important), ou encore au sein de la société civile. Celle-ci est plus sensible au risque, notamment sanitaire ou pour l'environnement naturel et humain, en parallèle d'une plus grande confiance accordée par la société au risque perçu. Les événements considérés comme un risque potentiel selon les règles ou normes des réglementations se diversifient.

L'incertitude et le risque peuvent être mesurés par l'expert et/ou perçus par les « profanes ». Le risque (assorti de son seuil d'acceptabilité) peut être construit et négocié. Ce processus s'est développé dans un premier temps avec une prise de conscience sociétale des risques technologiques et naturels, puis avec une prise de conscience des risques projets. Dans le cas des projets d'aménagement, les acteurs peuvent repérer une problématique de territoire (comme un impact sur l'environnement naturel), la poser comme un enjeu dans le processus de décision, et éventuellement l'ériger en incertitude, voire en risque s'ils estiment que cette problématique peut représenter une menace pour les idées qu'ils défendent (comme la protection de l'environnement) ou leur cadre de vie. Le risque peut aussi être traité par un processus d'identification, d'analyse et de maîtrise/transfert/évitement. Ce rôle revient en général à la maîtrise d'ouvrage ou à l'aménageur, et parfois aux associations avec la production de contre-expertises.

Enfin, le risque peut être utilisé par les acteurs pour porter un enjeu (notamment de territoire) dans le débat et la négociation et défendre ainsi une position ou des intérêts par rapport au projet, de sorte à aboutir à l'accélération du projet, à sa réalisation, mais aussi à son évolution, à son blocage ou à son annulation. Le risque permet alors de dégager une opportunité favorable aux acteurs qui le portent. Il peut aussi être instrumentalisé par ces derniers à des fins identiques.

L'ouvrage formalise ce changement de paradigme et l'évolution des pratiques formelles et informelles des acteurs qui l'ont accompagné. Comment la planification, l'évaluation environnementale, socio-économique, financière, la concertation, les modalités de financement et le management de projet intègrent de plus en plus les incertitudes et les risques ? Comment les pratiques informelles des acteurs (associations, habitants, élus, maîtres d'ouvrage, aménageurs, etc.) ont-elles évolué ? Comment identifient-ils ou perçoivent-ils des zones d'incertitude ? Comment négocient-ils ou non un niveau d'acceptabilité ? Comment cherchent-ils à tirer avantage du risque pour défendre leur point de vue ou leurs intérêts par rapport au projet ? Quels rapports de forces et quelles relations de pouvoir le traitement et la mise à profit du risque créent-ils pour les acteurs ?

Ces changements de paradigme et des pratiques contemporaines aboutissent également à des paradoxes concernant la planification et la conduite des projets car ces dernières voient émerger des incertitudes supplémentaires, liées en partie aux contentieux et aux procédures. Ces paradoxes interrogent les pratiques de

territorialisation des projets, la prise de risque en aménagement de la part des secteurs privés, publics ou associatifs, la responsabilité des acteurs et les choix sociétaux et politiques à faire et à suivre entre la réalisation de projets, parfois ambitieux, et la protection de l'environnement.

Structure de l'ouvrage

Le chapitre 1 formalise le contexte incertain de la planification et de la conduite de projet actuelle. Il explicite notamment l'influence de la globalisation sur les pratiques des professionnels, l'influence de la crise économique et financière sur la mobilité, la demande des ménages et des entreprises, ou sur le phasage des projets, ou encore sur le recours au financement privé ou à la contractualisation. Les incertitudes environnementales, qui expliquent une plus forte sensibilité au risque, sont analysées. L'incertitude dépend aussi de facteurs humains, et notamment de l'information qui est donnée au public et de la façon dont elle est perçue. Enfin, l'incertitude vient également de la difficulté pour l'expert à produire des prévisions fiables (démographiques, économiques, de trafic, etc.) pour planifier un projet, des intérêts multiples des acteurs impliqués et de l'imprévisibilité de la concertation, qui peut déboucher sur l'acceptation du projet, éventuellement assortie de conditions, une controverse solvable ou un contentieux potentiellement bloquant.

Le chapitre 2 définit les incertitudes, les aléas et les risques d'un point de vue théorique. Une approche générale de l'incertitude et du risque est présentée dans un premier temps. Ces notions sont définies en géographie, en management de projet et en économie. Une large part est accordée au rapport entre risque, territoire et acteurs en abordant le risque territorialisé, qui renvoie à une conception négociée du risque et aux intérêts différents des acteurs, les chaînes de risque dans le temps et dans l'espace, le risque identifié et le risque perçu. La production des opportunités est également traitée. Plus spécifiquement, le chapitre définit ensuite des types de risques et d'opportunités externes au projet (risques et opportunités politiques, sociaux, liés aux choix et aux comportements des ménages et des entreprises, réglementaires, archéologiques, environnementaux, techniques, naturels, liés au marché, de force majeure, etc.) et les types de risques internes au projet (construction, retard, financier, commercial).

Le chapitre 3 établit une analyse diachronique des pratiques d'évaluation socio-économique, environnementale, financière, de concertation, de contractualisation, de financement et de réalisation des projets d'aménagement, d'infrastructure et d'urbanisme. Celles-ci intègrent l'incertitude et le risque depuis les années 1990 et affichent l'objectif de rendre, autant que possible, les projets moins attaquables et mieux intégrés à leur environnement naturel et humain. Ces évolutions ont produit des réglementations plus nombreuses, et ont obligé à faire des études plus approfondies, tout en ouvrant davantage le processus de décision au public.

Le chapitre 4 est consacré à l'analyse de dix études de cas de grands projets de transport (LGV, autoroutes), de ZAC, d'un centre de tri des déchets non dangereux, d'équipements sportifs et culturels dont les acteurs ont pu faire face à des risques et des incertitudes de toutes natures. Pour chaque étude de cas, le chapitre montre l'origine d'événements environnementaux, politiques, sociaux, économiques, financiers, réglementaires, techniques (prévisibles ou non, favorables ou défavorables) que les acteurs ont considéré comme une incertitude, un risque ou une opportunité, leur construction dans la durée, ainsi que leur impact sur le projet (blocage, retard, surcoût, modification) et les jeux des acteurs qui y sont liés.

Le chapitre 5 développe et formalise ces jeux d'acteurs qui se sont formés pour traiter le risque par des pratiques formelles ou informelles et/ou pour créer des zones d'incertitude (par exemple au moyen d'enjeux de territoires érigés en risque) et les mettre à profit afin de faire valoir ou défendre une position par rapport au projet. Le chapitre cadre dans un premier temps les apports de la sociologie des organisations sur le rôle de l'incertitude dans les relations que les acteurs peuvent entretenir entre eux. Il analyse ensuite les pratiques des acteurs pour traiter le risque ou l'utiliser à leur avantage (construction du risque, comportements imprévisibles, etc.) et les relations de pouvoir que ces pratiques permettent aux acteurs d'instaurer entre eux pour asseoir leurs intérêts. Cette analyse est menée à partir des études de cas du chapitre 4 et de l'encadrement juridique de la prise en compte du risque dans les pratiques d'évaluation, de concertation et de financement du chapitre 3.

Le chapitre 6 porte sur les paradoxes de ces pratiques. Il montre qu'elles sont à la fois flexibles et sous la contrainte de nombreuses réglementations, notamment environnementales. Ces paradoxes sont au nombre de deux : alors que les pratiques formelles cherchent à intégrer l'incertitude et le risque pour rendre les projets plus réalisables, d'autres incertitudes et risques émergent. Alors que la planification et la conception des projets semblent s'inscrire dans un contexte collaboratif entre acteurs et cherchent à rendre les projets moins attaquables, des relations autres que collaboratives apparaissent, sous la forme de contentieux, de zones à défendre ou d'oppositions virulentes, même contre des projets très locaux. Ces paradoxes interrogent les pratiques contemporaines de planification, de conduite et de conception des projets.

Méthodologie

L'information provient d'entretiens avec des membres de la direction de projets publics et privés, des associations, des représentants de collectivités locales, des sociétés publiques locales d'aménagement, des aménageurs et promoteurs privés. Ces entretiens (au nombre de 30) ont donné lieu à la production d'un corpus de transcriptions d'environ 600 pages, au contenu parfois confidentiel. Nous avons

utilisé la méthode de l'entretien semidirectif avec un questionnaire basé sur les thèmes suivants :

- entretiens sur les types de risques identifiés par les experts et sur l'impact et la gravité de ces risques au moyen d'une échelle d'évaluation. Ces entretiens ont été complétés par une analyse lexicale des documents relatifs à la conception et à la réalisation du projet destinée à connaître les événements à risque et les opportunités pour le projet. Il a pu s'agir d'articles de presse, de dossiers d'évaluation socio-économique et environnementale, de registres de débats publics et d'enquêtes publiques ;

- entretiens avec la maîtrise d'ouvrage, les associations et des habitants sur les opportunités produites par l'aléa (modification du projet, nouvelle concertation, meilleure prise en compte de l'environnement, etc.) ;

- entretiens sur le traitement du risque. Ces entretiens ont porté sur les méthodes, les procédures d'identification et de traitement du risque (évaluation environnementale, socio-économique, concertation, matrice de risques, management des risques, etc.) avec les maîtres d'ouvrages publics et privés. L'entretien avait aussi pour objet d'analyser l'efficacité des méthodes pour identifier, analyser et traiter le risque ou trouver une opportunité ;

- entretiens sur l'exploitation du risque par les acteurs. Ces entretiens ont eu pour objet de connaître la nature des enjeux de territoire soulevés par le projet et identifiés par les habitants, les élus ou les associations. Les entretiens ont aussi eu pour intérêt de connaître les risques perçus par ces acteurs en relation avec les enjeux, d'évaluer l'impact et la gravité de ces risques et de comprendre la relation entre les risques perçus et les intérêts des acteurs. Ces entretiens ont été complétés par une analyse lexicale permettant de saisir les événements considérés comme un risque ou une opportunité par les habitants, les élus ou les associations. Le corpus était composé d'articles de presse, de registres d'enquêtes publiques et de débats publics, de comptes rendus de réunions associatives ou de conseils municipaux ou régionaux, des décisions motivées des tribunaux administratifs, des dossiers de contre-expertise fournis par les associations ;

- entretiens sur les relations de pouvoir. Les maîtres d'ouvrages peuvent chercher à maîtriser le risque pour réaliser un projet. Les élus, les associations et les habitants peuvent tirer parti du risque pour faire évoluer ou échouer le projet en fonction de leurs intérêts. Les entretiens auprès des deux types d'acteurs ont eu pour objet d'analyser les relations de pouvoir créées par la maîtrise et l'usage du risque (périodes d'entente, de coalitions, de conflits, d'opposition, de négociations, etc. entre acteurs) et l'impact de ces relations de pouvoir sur le projet (nouvelle concertation, modification, blocage, retard, etc.).

Les personnes rencontrées appartiennent aux groupes Vinci, Eiffage et Bouygues (et à leurs filiales), à des associations membres de France Nature Environnement,

SNCF Réseau (ex-Réseau ferré de France), la RATP, SNCF Mobilité, Ingerop, Espelia, au milieu universitaire, à des collectivités locales et à des sociétés publiques locales d'aménagement.

L'information provient aussi de la littérature existante :

- pour les infrastructures de transport : dossiers d'enquête publique, études d'impact, évaluations socio-économiques, bilans LOTI, rapports d'audit du Conseil général des Ponts et Chaussées, évaluations produites par la mission d'assistance aux partenariats public-privé, décisions ministérielles, communiqués des associations de protection de la nature, de protection de l'environnement, de protection d'un site ;

- pour les ZAC et opérations d'urbanisme ou les projets d'équipements collectifs : dossier de création de ZAC, étude d'impact, dossier d'enquête publique, presse locale et régionale, communiqués des associations, comptes rendus des assemblées générales des associations locales, arrêtés préfectoraux, décisions du tribunal administratif, comptes rendus des délibérations des conseils municipaux.

Quelques limites de l'exercice :

- dans le cas des infrastructures de transport, les acteurs ont été interrogés sur des périodes parfois anciennes de 10, 15 ou 20 ans. Ils ne se rappelaient pas forcément avec exactitude les détails des vicissitudes d'un processus de décision, les aléas d'un projet, les acteurs impliqués, le détail des méthodes de travail utilisées. Des anachronismes ont pu aussi être involontairement commis. Le croisement des sources a donc été indispensable. Par ailleurs, on peut noter pour ces entretiens particuliers deux tendances. D'une part, certaines parties d'entretien peuvent conduire à une rationalisation ou une reconstruction *a posteriori* du processus de décision à laquelle il faut veiller. D'autre part, certaines parties du processus de décision, souvent anciennes, peuvent être balayées rapidement lors de l'entretien, faute d'une mémoire précise des faits qui se sont déroulés longtemps avant. Nous pouvons dans ce cas nous reporter aux documents officiels du processus de décision – décisions ministérielles, études, dossiers d'enquête publique, rapports des commissaires-enquêteurs – qui fournissent des lignes directrices de la décision mais pas forcément « les dessous de l'histoire » ou le détail du processus. Cependant, les informations obtenues pour les phases récentes – globalement depuis 2005 – sont assez détaillées sur les événements qui les jalonnent ;

- le sujet des risques, de leur identification et de leur traitement peut porter sur des situations de crise ou des événements sur lesquels une entreprise privée ou les services de l'État ou d'une commune ne veulent pas communiquer pour des raisons juridiques, économiques ou liées à la stratégie de communication. Par exemple, un recours juridique peut être en cours, des interventions politiques discrètes ont pu avoir lieu, une négociation financière a été difficile, un arrangement ne s'est pas fait au bénéfice de l'un des partenaires ;

– comme nous nous sommes intéressés aux positions et à la perception des risques d’acteurs aux intérêts très divers (associations de protection de la nature, de protection d’un site, de protection de l’environnement ; élus ; maîtres d’ouvrage publics et privés ; promoteurs ; aménageurs, etc.), il a aussi été nécessaire de conserver un regard objectif sur des propos de temps en temps militants ou *corporate* qui peuvent être le fruit d’un travail de communication externe en situation de crise ou qui veillent à l’image d’une entreprise ou d’un événement. Nous avons essayé dans ce cas soit de signaler ces prises de position lorsque cela peut être utile à la démonstration, soit de ne pas y faire référence.