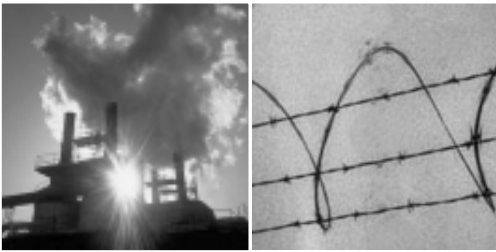


RAPPORTBOURGOGNE



2005RB-05 > Mai 2005

Les conflits de localisation: le syndrome NIMBY

Nicolas Marchetti (CIRANO)

Les Rapports bourgogne sont des documents de synthèse portant sur des questions d'intérêt général produits par des chercheurs du CIRANO. Ils contribuent à alimenter la réflexion et le débat public sur des questions d'actualité.

Le CIRANO est un centre de recherche multidisciplinaire qui a pour mission l'accélération du transfert des savoirs entre le monde de la recherche et celui de la pratique.

Les partenaires du CIRANO

Partenaire majeur

Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation

Entreprises partenaires

Alcan inc.
Banque du Canada
Banque Laurentienne du Canada
Banque Nationale du Canada
Banque Royale du Canada
Bell Canada
BMO Groupe financier
Bombardier
Bourse de Montréal
Caisse de dépôt et placement du Québec
Fédération des caisses Desjardins du Québec
Gaz Métro
Groupe financier Norshield
Hydro-Québec
Pratt & Whitney Canada
Raymond Chabot Grant Thornton

Autres partenaires gouvernementaux

Industrie Canada
Ministère des Finances du Québec
Ville de Montréal

Partenaires universitaires

École Polytechnique de Montréal
HEC Montréal
McGill University
Université Concordia
Université de Montréal
Université de Sherbrooke
Université du Québec
Université du Québec à Montréal
Université Laval

Associé à :

Institut de Finance Mathématique de Montréal (IFM2)
Laboratoires universitaires Bell
Réseau de calcul et de modélisation mathématique [RCM2]
Réseau de centres d'excellence MITACS (Les mathématiques des technologies de l'information et des systèmes complexes)

Les idées et les opinions émises dans cette publication sont sous l'unique responsabilité de l'auteur et ne représentent pas nécessairement les positions du CIRANO ou de ses partenaires.

© 2005 Nicolas Marchetti. Tous droits réservés.

Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©.

Table des matières

Introduction	05
1. Les conflits de localisation	11
1.1 NIMBY: entre discours d'opposition et syndrome	11
1.2 Les équipements touchés par le syndrome	16
2. Les recherches pour surmonter le syndrome NIMBY	19
2.1 Les recommandations du Facility Siting Credo	19
2.2 La dimension spatiale du concept NIMBY	22
2.3 Les mécanismes théoriques pour surmonter le syndrome	24
Conclusion	30
Bibliographie	31

**Nicolas MARCHETTI**

Docteur de l'Université de Montpellier I (France) depuis avril 2003, Nicolas Marchetti est actuellement chercheur postdoctoral au Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO). Ses recherches sont centrées principalement sur les problèmes liés à la localisation des biens publics générateurs de nuisances (incinérateur, décharge, station d'épuration...) et, en particulier, sur la création de mécanismes (échanges volontaires, enchères ou encore assurances) permettant de surmonter le syndrome NIMBY (Not In My BackYard), syndrome traduisant l'opposition des riverains potentiels lors de la localisation de ce type d'équipement. Il s'intéresse également au partage des coûts et à la tarification des infrastructures communes.

nicolas.marchetti@cirano.qc.ca

L'auteur tient à remercier le CIRANO pour son aide financière et logistique lors de la préparation de cette recherche.

Depuis les années 1970-1980

Depuis les années 1970-1980, les réactions d'opposition à la localisation d'équipements dangereux ou générateurs de nuisances se sont diversifiées, intensifiées et structurées au point de devenir un problème capital pour la société.

Forgé aux États-Unis et analysé comme un véritable syndrome affectant nos démocraties, l'acronyme NIMBY caractérise de plus en plus fréquemment ces conflits de localisation. Il découle d'une métaphore qui parle d'elle-même : « Not in my backyard ! », en français : « Pas dans ma cour ! » Cet acronyme est censé traduire l'attitude d'opposition d'une population locale vis-à-vis d'un projet lorsque celui-ci est susceptible d'entraîner certaines nuisances ou modifications, réelles ou supposées, du cadre de vie. En Europe, l'intensification des conflits de localisation est plus récente et l'appellation NIMBY entre peu à peu dans le langage courant.

Longtemps circonscrites aux projets d'implantation d'équipements considérés comme très polluants ou très risqués, les réactions d'opposition se sont généralisées et affectent à présent un nombre considérable

de projets publics comme privés : parcs éoliens, décharges, incinérateurs, stations d'épuration et, plus récemment, les projets de prisons, de centres d'aide ou d'accueil destinés aux publics déshérités : demandeurs d'asile, toxicomanes... Les exemples de conflits NIMBY au Québec sont nombreux : localisation d'un port méthanier à Beaumont, implantation d'une compostière géante dans la municipalité régionale de comté de Roussillon, construction d'un parc éolien dans le nord du Québec.

Les risques liés à la multiplication des conflits NIMBY sont nombreux. En matière d'environnement, les victoires des militants NIMBY « ici » peuvent toujours provoquer ou aggraver les problèmes « ailleurs ». En matière d'équipement ou de services, du fait qu'elle contribue à retarder une constante et nécessaire adéquation entre l'offre et la demande, la multiplication des manifestations du syndrome NIMBY peut entraîner un sous-équipement chronique de certains espaces. Enfin, en matière d'aménagement du territoire, les situations de blocage dues à ce syndrome peuvent être à l'origine de phénomènes de relégation spatiale.

>>>

Ce Rapport bourgogne présente une vue d'ensemble du syndrome NIMBY et des mécanismes proposés par les économistes pour le surmonter. Concernant ce dernier aspect, du point de vue de l'auteur, les procédures centralisées doivent être abandonnées car elles ne laissent qu'une place trop limitée à la participation du citoyen. Elles doivent être remplacées par des procédures faisant appel au marché. Différents mécanismes théoriques peuvent alors être envisagés :

la négociation, les enchères, les assurances ou encore les loteries. Ces mécanismes s'avèrent, sous certaines hypothèses, relativement efficaces. Il convient cependant de les manipuler avec précaution car ils peuvent, dans certains cas, déboucher sur des résultats difficilement applicables. L'auteur s'inquiète également du fait que les travaux sur le sujet sont rarement pluridisciplinaires.



Introduction

Les manifestations d'opposition d'une population locale à l'encontre de l'implantation d'équipements ou de groupes d'individus considérés comme nuisibles sont un phénomène ancien. Dès le XVIII^e siècle, l'implantation et l'exploitation des manufactures, telles les fonderies, les poudreries, les tanneries, les fabriques de sel et d'ammoniaque, provoquaient déjà l'opposition des riverains potentiels. Des accidents importants, comme celui dont furent victimes les riverains de la poudrerie de Grenelle près de Paris en 1794, sont certainement, en France, à l'origine de cette opposition. Plus tard, au XIX^e siècle, la création des réseaux électriques, ferroviaires ou routiers et, plus généralement le développement industriel, soulevèrent également l'hostilité des riverains potentiels et des autorités locales¹.

Ce n'est pourtant qu'à partir des années 1970-1980 que les réactions d'opposition locale vont se diversifier, s'intensifier et se structurer au point de devenir un problème capital pour la société. Forgé aux États-Unis et analysé comme un véritable syndrome propre à nos démocraties, l'acronyme NIMBY caractérise de plus en plus fréquemment ces conflits de localisation. Il découle d'une métaphore qui parle d'elle-même : « Not in my backyard! » (« Pas dans ma cour ! »). Cet acronyme est censé traduire l'attitude d'opposition d'une population locale vis-à-vis d'un projet lorsque celui-ci est susceptible de comporter certaines nuisances ou modifications, réelles ou supposées, au cadre de vie. En Europe, l'intensification des conflits de localisation est plus récente et l'appellation NIMBY entre peu à peu dans le langage courant. Il ne s'agit d'ailleurs pas d'une sorte d'importation ou d'imitation d'un comportement propre à la culture américaine. Les causes fondamentales du phénomène sont identiques : elles se manifestent tardivement car les traditions de concertation entre le public et le privé, combinées à la confiance dont les pouvoirs publics (assez interventionnistes) peuvent disposer, ont limité le développement du phénomène².

À partir des années 1970-1980, les réactions d'opposition locale se sont diversifiées, intensifiées et structurées au point de devenir un problème capital pour la société.

¹ Pour plus d'information à ce sujet, lire : D. Hoerder (1971); W. Meyer et M. Brown (1989); A. Mair (1986).

² Lire à ce sujet : M. Kubla (1997).

La législation met en exergue les impacts et les risques potentiels et contribue ainsi à faire émerger des craintes parfois latentes.

À la lecture de l'analyse chronologique qui précède, on peut identifier un double paradoxe historique relatif à la radicalisation de l'opposition à l'implantation d'équipements générateurs de nuisances. Deux facteurs, prévus initialement pour se combiner afin d'améliorer les processus de localisation, ont engendré en réalité un effet inverse à celui escompté. Il s'agit du développement de la législation dans le domaine de la protection des citoyens d'une part, et dans le domaine de l'intégration des citoyens aux processus de localisation d'autre part.

Dans un premier temps, l'intensification des conflits de localisation coïncide avec une évolution de la réglementation encadrant les différentes activités humaines. Ainsi, aux États-Unis entre 1976 et 1984, quatre lois de grande envergure concernant la gestion des équipements dangereux sont adoptées³. En France se développe, avec un léger retard, un droit de l'environnement fondé sur cinq grands principes : les principes de prévention, de participation, d'information, du pollueur-payeur et de précaution. Depuis 1974, le gouvernement canadien utilise l'évaluation environnementale comme instrument de planification, afin d'estimer les effets environnementaux probables des projets relevant de la compétence fédérale.

Dans un second temps, on note que l'amplification du syndrome coïncide avec une volonté d'intégrer les citoyens aux processus de localisation. Face aux risques émanant de certains équipements, la population s'organise et se structure sous la forme de comités de défense, de comités de riverains ou d'associations et elle revendique une contribution plus importante lors de la prise de décision au niveau local. La multiplication de ces associations engendre, dans le domaine de la localisation, un abandon de la démocratie représentative au profit d'une démocratie plus participative. En droit français, les principes de participation et d'information consacrent cette implication des citoyens. En janvier 1995 a été promulguée la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, dont les principes directeurs sont la transparence et la participation du public.

Un certain nombre d'explications peuvent justifier cette évolution paradoxale. Tout d'abord, la législation met en exergue les impacts et les risques potentiels et contribue ainsi à faire émerger des craintes parfois latentes. Par exemple, les équipements qui font l'objet de mesures de protection spécifiques (attestant leur dangerosité) engendrent une opposition locale particulièrement virulente. De

³ En 1976, le Resource Conservation and Recovery Act attribue à l'Environmental Protection Agency la responsabilité de protéger les citoyens contre les dangers émanant des déchets industriels. La même année est ratifié le Toxic Substances Control Act. Enfin le Comprehensive, Environmental Response, Compensation and Liability Act et le Hazardous and Solid Waste Amendments sont respectivement adoptés en 1980 et 1984.

même, alors que l'implication du citoyen devrait effectivement permettre de surmonter le syndrome NIMBY, un risque subsiste : la démocratie participative, revendiquée par la population et que le monde politique tente de mettre en place, peut dériver vers l'utopie de la démocratie directe. Or, la réussite sans précédent dans l'histoire de la démocratie est due à cet «équilibre de funambule entre la liberté et l'autorité, entre le chaos et l'ordre, entre le jardin privé et la communauté» (Millon-Delsol 1987). Oublier cela c'est risquer de sombrer dans la dérive de ce qu'Alain Minc (1995) nomme «l'ivresse démocratique», rendant tout consensus autour de l'intérêt général impossible⁴.

La tâche du décideur public est colossale, comme le souligne Kubla (1997)⁵: «Confronté à la divergence et à la contradiction entre intérêts particuliers et intérêt général, il est aussi tenu par des contraintes sociales, économiques et budgétaires qui limitent ses marges de manœuvre. Un arbitrage, politique par nature, s'impose entre les différents intérêts divergents et les contraintes collectives dans la perspective de dégager une solution d'intérêt général». Afin d'opérer cet arbitrage dans les meilleures conditions, il est nécessaire d'identifier les facteurs expliquant l'intensification des conflits d'opposition. Trois raisons sont généralement avancées pour expliquer l'amplification du syndrome NIMBY au cours des années 1970 : le déclin de la confiance des citoyens envers les décideurs, l'ampleur grandissante des projets actuels, et enfin la prise de conscience des risques liés aux projets.

Le déclin de la confiance des citoyens envers les autorités gouvernementales, mais également à l'encontre des scientifiques, est un fait avéré depuis quelques décennies. Cette tendance est due à la combinaison de nombreux facteurs dont les plus importants semblent être la montée de la corruption et la prise de conscience des erreurs commises par le passé.

L'intensification des conflits de localisation est également due à l'ampleur grandissante des projets actuels, sans commune mesure avec ceux réalisés dans le passé. Ce phénomène induit à la fois une augmentation des nuisances locales aux abords des équipements et une accentuation de l'inéquité géographique. En effet, le niveau des nuisances locales augmente généralement avec la taille de l'équipement ; ainsi, plus le projet est de dimension importante, plus la probabilité d'émergence du syndrome NIMBY augmente. De plus, du fait de la taille croissante des infrastructures, il est de plus en plus fréquent que les coûts et les bénéfices liés à un projet n'aient pas la même distribution spatiale. Ce décalage est considéré comme le facteur déclenchant principal du syndrome NIMBY.

L'intensification des conflits de localisation est également due à l'ampleur grandissante des projets actuels, sans commune mesure avec ceux réalisés dans le passé.

⁴ C. Millon-Delsol (1987) et A. Minc (1995).

⁵ M. Kubla (1997).

Longtemps circonscrites aux projets d'implantation d'équipements considérés comme très polluants ou très risqués, les réactions d'opposition affectent à présent un nombre considérable de projets publics comme privés.

Enfin, le progrès technique a donné naissance à de nouveaux types de risques qui possèdent deux caractéristiques néfastes aux processus de localisation. Premièrement, nous assistons à un élargissement des échelles de temps et d'espace utilisées dans l'évaluation des risques; il en résulte une difficulté croissante à définir clairement le territoire et les populations affectés par le projet. Deuxièmement, contrairement aux risques «classiques», dont bon nombre sont saisissables par les sens (odorat, ouïe, vue), les risques modernes sont pour la plupart imperceptibles (radiations, accumulation lente dans les organismes...) et, par conséquent, difficiles à évaluer.

Ainsi, longtemps circonscrites aux projets d'implantation d'équipements considérés comme très polluants ou très risqués, les réactions d'opposition se sont généralisées et affectent à présent un nombre considérable de projets publics comme privés: parcs éoliens, décharges, incinérateurs, stations d'épuration, infrastructures de communication et de transport et, plus récemment, les projets de prisons, d'habitations à loyers modérés, de centres d'aide ou d'accueil destinés aux publics déshérités-pauvres, demandeurs d'asile, toxicomanes...

Les exemples de manifestations du syndrome NIMBY au Québec sont nombreux, comme l'illustrent ces deux citations portant respectivement sur l'installation d'un port méthanier à Beaumont et d'une compostière dans la municipalité régionale de comté (MRC) de Roussillon:

- «Il n'est pas fréquent que des citoyens lèvent le nez sur un investissement de 700 millions dans leur municipalité. C'est ce que s'apprête à faire la population de la petite ville de Beaumont, à côté de Lévis, qui s'est mobilisée contre la construction d'un port méthanier dans sa localité. [...] Le projet Rabaska consiste à construire un terminal qui serait constamment alimenté par bateau, pour approvisionner le Québec en gaz par la mer plutôt que par le gazoduc qui traverse tout le Canada. La construction d'un port pour le transbordement et le stockage de gaz naturel liquide soulève de nombreuses interrogations quant aux risques pour la sécurité, aux effets environnementaux, aux effets sur la qualité de vie. Il est évident qu'une telle aventure exige un examen approfondi et ne pourra être approuvée que si des réponses satisfaisantes ont pu être fournies. Mais justement, et c'est ce qui rend le débat sur le projet Rabaska si inquiétant, c'est que la mobilisation du milieu et la condamnation du projet se sont faites sans que des réponses aient été fournies». (*La Presse*, 17 nov. 2004)

- La municipalité régionale de comté (MRC) de Roussillon veut une compostière géante dans la région, mais ne trouve pas l'endroit pour l'installer. Ces infrastructures permettraient de récupérer les déchets putrescibles, les résidus biodégradables et les boues usées des villes, entre autres. Ces matières seraient ensuite transformées en compost. GSI Environnement, une compagnie de gestion des résidus, envisage depuis un moment de s'installer dans la région. À ce jour, les efforts concertés avec la MRC n'ont toujours pas permis de trouver une terre d'accueil. «Ça fait six mois que nous avons des discussions dans ce dossier, a dit le coordonnateur en environnement de la MRC, Richard Ranger. Les villes ont de la place, mais cette plate-forme de compostage n'est pas désirée dans les parcs industriels ou ailleurs.» C'est le syndrome du «Pas dans ma cour». (*Le Reflet*, 13 nov. 2003)

Les projets affectés par le syndrome possèdent des caractéristiques communes. Tout d'abord, ils sont perçus comme localement dangereux ou du moins comme générateurs de nuisances (bruit pour un aéroport, odeur pour un incinérateur, esthétique et bruit pour un parc éolien ou encore peur dans le cas d'une prison). De plus, ils satisfont un besoin public ou une demande privée d'origine en partie non locale. Enfin, il s'agit en général d'équipements de dimension importante et leur implantation nécessite très souvent des expropriations ainsi que des destructions de l'environnement naturel.

Les réactions d'opposition, poussées à leur paroxysme, peuvent générer trois conséquences néfastes pour le bien-être général des citoyens :

En matière d'environnement, les victoires des militants NIMBY «ici» peuvent toujours provoquer ou aggraver les problèmes «ailleurs». Par exemple, les réactions de rejet des populations riveraines du troisième aéroport parisien ne font qu'accroître les nuisances auxquelles sont soumis les riverains de Roissy. De même, l'arrêt des travaux de construction d'une ligne de Train à grande vitesse (TGV) ou d'une rocade autoroutière peut générer un trafic supplémentaire et donc une augmentation de la pollution.

En matière d'équipement ou de services, du fait qu'elle contribue à retarder une constante et nécessaire adéquation entre l'offre et la demande, la multiplication des manifestations du syndrome NIMBY peut entraîner un sous-équipement chronique de certains espaces. Ainsi, dans le cas de structures médico-sociales étudiées par Dear (1992)⁶, les destinataires des équipements ou des services rejetés par toute la population locale ou une partie de celle-ci doivent alors soit s'en passer, soit se déplacer pour y avoir accès.

En matière
d'environnement,
les victoires des
militants NIMBY
«ici» peuvent
toujours provoquer
ou aggraver les
problèmes
«ailleurs».

⁶ M. Dear (1992)

Enfin, en matière d'aménagement du territoire, les situations de blocage dues à ce syndrome peuvent être à l'origine de phénomènes de relégation spatiale. Les équipements sont alors concentrés dans les zones où ils ne sont pas mieux acceptés mais peut-être moins contestés.

Le syndrome NIMBY doit par conséquent être combattu. La littérature à ce sujet est très dense et s'oriente dans de nombreuses directions. L'objet du présent rapport est de mettre en exergue un certain nombre de connaissances acquises au sujet du syndrome NIMBY et des moyens disponibles pour le surmonter.

La conception de mécanismes de dépassement du syndrome NIMBY suppose une connaissance approfondie de la notion de conflit de localisation ainsi que des équipements affectés par ce syndrome. Cet aspect est abordé dans la première partie du rapport.

La deuxième partie est consacrée aux travaux réalisés par les économistes en vue de surmonter le syndrome NIMBY. La constitution d'une procédure de localisation performante doit s'appuyer sur des bases empiriques solides. Aussi, nous présentons le Facility Siting Credo (un ensemble de recommandations pratiques énoncées par les plus grands spécialistes du domaine pour surmonter le NIMBY) ainsi que deux études mettant en évidence la dimension spatiale du syndrome NIMBY. Enfin, nous dressons un aperçu de quelques mécanismes d'enchère conçus dans le but ultime de surmonter l'opposition des riverains potentiels.

Les conflits de localisation

Avant de s'intéresser aux mécanismes qui permettent d'aider à surmonter le syndrome NIMBY, il est primordial de donner une définition précise du concept et d'identifier les types d'équipements les plus touchés.

1.1 NIMBY: entre discours d'opposition et syndrome

Le terme NIMBY qualifie de plus en plus fréquemment les conflits de localisation. Cependant, à la lumière des divers articles examinés, ce sigle semble posséder une double définition: une définition au sens strict et une définition au sens large. Cette polysémie incite à s'interroger sur la pertinence de l'utilisation presque systématique qui en est faite.

1.1.1 Les discours d'opposition

Charlier (1999) a identifié six discours lors de conflits d'usage de l'espace⁷.

1 Le principe de l'acceptation conditionnée. Il est certainement le type d'opposition le moins polémique parmi ceux répertoriés. Afin d'en obtenir une formulation complète, il est nécessaire de lui associer les revendications qui fixent les conditions d'acceptation. Nous distinguons trois ensembles de revendications fondées, respectivement, sur le contrôle de la légalité du projet, sur la logique de compensation et, enfin, sur la négociation du moindre impact. Dans le premier cas, les associations exercent une surveillance législative qui permet de pallier l'absence de contrôle de l'État. Mais ce n'est pas la revendication la plus fréquente; lorsque les riverains recourent au principe de l'acceptation conditionnée, celui-ci s'exprime plutôt en termes de logique de compensation et de négociation d'un moindre impact. Ainsi, dans la gestion des rapports antinomiques entre logique d'aménagement et logique de protection, les mécanismes de compensations financières sont courants. Citons, à titre

⁷ Pour plus de détails sur le sujet, la thèse de doctorat réalisée par Charlier (1999), de l'Université de Pau et des Pays d'Adour, intitulée *La défense de l'environnement: entre espace et territoire* s'avère particulièrement intéressante. Une grande partie des remarques sur les discours d'opposition présentés dans ce paragraphe sont issues de ce travail.

d'illustration, les taxes parafiscales instituées au profit des riverains de certains aéroports⁸, les indemnités versées par Électricité de France pour compenser l'emprise au sol des pylônes ou encore les promesses d'emplois adressées par les sociétés concessionnaires d'autoroutes aux futures communes traversées. Quant aux questions relatives à la réduction des impacts, elles se posent surtout dans les espaces urbains et périurbains. D'une façon générale, l'intensité de ce discours évolue avec la densité de population des zones concernées : plus le nombre des victimes potentielles est important, plus la probabilité de voir apparaître des contentieux liés aux nuisances augmente⁹.

2 Le discours NIMBY. Comme nous l'avons vu en introduction de ce rapport, c'est un acronyme qui traduit un discours d'opposition, prononcé par une population locale à l'encontre d'un projet d'équipement, public ou privé, lorsque celui-ci est susceptible de comporter certaines nuisances ou modifications au cadre de vie.

3 Le principe de localisation justifiée. Au plan revendicatif, il est légitime d'estimer qu'il y a peu de différences entre le fait de dire « Non pas chez moi » et le fait de poser la question « Pourquoi chez moi ? » Cependant, les individus qui mobilisent le principe de localisation justifiée se démarquent du comportement égoïste soulevé par le discours NIMBY. En théorie, le principe de la localisation justifiée permet d'envisager des solutions de sortie de crise plus aisément que dans le cas d'oppositions NIMBY. En effet, il est possible de répondre à ce type de revendication en démontrant qu'il existe bien des éléments objectifs qui justifient la localisation du projet contesté. Cependant, on peut aussi faire une lecture stratégique de tels propos et considérer qu'ils camouflent un discours NIMBY. Notons enfin que peu d'associations peuvent se permettre de dire tout simplement : « Pas de ça chez moi », comme le souligne Godechot (1995)¹⁰.

4 Le principe d'exception. Ce principe conduit à démontrer l'irréalisme des choix d'implantation de certains projets. En substance, le raisonnement est le suivant : si un projet doit effectivement être réalisé, ce n'est surtout pas sur le site initialement prévu. En effet, au vu de ses caractéristiques environnementales qualifiées de « remarquables », « uniques » ou « exceptionnelles », celui-ci devrait

⁸ Les riverains des aéroports parisiens d'Orly et de Roissy, des aéroports de Lyon, Marseille, Nice et Toulouse, peuvent percevoir des aides allant jusqu'à 80 % du montant des travaux pour isoler leurs logements.

⁹ Nous retenons à ce titre l'exemple des travaux, entrepris dans le cadre du programme de protection phonique, sur le périphérique parisien (construction d'écrans anti-bruit, insonorisation des façades).

¹⁰ O. Godechot (1995).

être laissé en l'état et même bénéficier de protection¹¹. Cependant, la fréquente évocation du principe d'exception nous amène à nous interroger sur les fondements objectifs de toutes ces exceptions.

5 L'opposition aux modalités de mise en œuvre du projet. Les associations engagées dans des actions contentieuses ne peuvent se contenter de critiquer les projets auxquels elles s'opposent, au risque de voir leur attitude passer pour la défense d'intérêts trop particuliers. Cette nécessité de rationaliser leurs actions les amène donc à s'opposer aux modalités de mise en œuvre du projet et à formuler des contre-projets communément appelés « alternatives ». Par définition, ces contre-projets débouchent sur des remises en cause plus ou moins partielles, soit de la localisation, soit de la nature des équipements initialement prévus. Comme le souligne Lascoume (1994)¹², cette démarche contribue à faire basculer la contestation d'un registre d'actions contestataires dans un registre de propositions, ce qui a le mérite de laisser le débat ouvert.

6 L'opposition de principe. Elle est la plus radicale. Elle émane principalement des grandes associations de défense de l'environnement et repose sur une remise en cause non seulement de la nature du projet, mais aussi de son utilité¹³.

L'étude empirique, réalisée par Charlier (1999)¹⁴, porte sur l'occurrence des différents discours d'opposition recensés dans la revue *Combat Nature* entre 1974 et 1994 en France. Sur près de 1600 conflits recensés, elle montre que le principe d'exception et l'opposition de principe dominant, représentant à eux seuls près de 57 % des cas recensés. Le discours NIMBY ne représente pour sa part que 7 % du total.

1.1.2 Définition au sens large : le syndrome NIMBY

Au sens large, l'acronyme NIMBY, et plus précisément l'appellation « syndrome NIMBY », sert à qualifier la plupart des conflits d'implantation et ce, quel que soit le discours mobilisé par les opposants au projet. De manière générale, ces

¹¹ L'acronyme BIYBYTIM : « Better In Your BackYard Than In Mine », « Mieux chez toi que chez moi », caractérise ce type d'opposition. Les opposants à la localisation fondent dans ce cas leurs discours sur une évaluation comparative de leur vulnérabilité : tel équipement devrait être construit dans telle région car, par exemple, la densité de population de cette dernière est plus faible. Le discours BIYBYTIM met en avant la volonté des opposants d'aboutir à la solution la plus équitable et la plus efficiente possible.

¹² P. Lascoume (1994).

¹³ L'acronyme BANANA : « Build Absolutely Nothing at All Near Anybody », signifiant « Ne construisez absolument rien à proximité de quiconque », s'utilise pour caractériser ce type d'opposition. En schématisant, le discours BANANA repose sur une double argumentation : la contestation de la nécessité de l'équipement et un jugement de justice fondé sur une solidarité élargie.

¹⁴ Charlier (1999).

Pris dans le jeu de
l'utilisation des
acronymes, certains
auteurs classent
sous NIMBY
des mouvements
qui en réalité
n'en sont pas.

conflits peuvent opposer divers types d'unités: les quartiers, les communes, les départements, les régions et parfois même les États. Thurow (1980)¹⁵ parle à ce sujet d'une « balkanisation des nations ». Afin de proposer des mécanismes qui permettent de surmonter ce syndrome, nous étudions en détail ce phénomène.

Qu'est-ce qu'un « syndrome » ? C'est un ensemble de symptômes, en rapport avec un état pathologique donné, qui permettent par leur groupement d'orienter le diagnostic. Appliqué au problème de localisation, le syndrome NIMBY est donc l'ensemble des symptômes en rapport avec la volonté de plus en plus grande des citoyens de ne pas vivre à proximité de ce qui est considéré comme une menace. Trois symptômes peuvent être retenus. Ainsi, les décideurs sont confrontés au syndrome NIMBY lorsque le processus de localisation est laborieux, que le projet génère un surplus social et des nuisances ou des dangers au niveau local.

Il n'existe pas moins de six variantes du syndrome NIMBY qui sont représentées par les acronymes suivants :

- une interprétation politique: NIMTOO, « Not In My Term Of Office » ;
- une interprétation électorale: NIMEY, « Not In My Electoral Yard » ;
- des interprétations localisées à l'échelle d'une rue: NIMS, « Not In My Street », ou d'un quartier: NOOS « Not On Our Street » ;
- des interprétations plus globales: NIABY « Not In Anybody's BackYard » ou encore: NOPE « Not On my Planet Earth ».

« Ces acronymes fournissent des interprétations à géométrie variable du chez nous », comme le souligne Lacour (1995)¹⁶. Nous passons ainsi de l'échelle locale (NIMBY) ou micro-locale (NOOS, NIMS) à l'échelle planétaire (NOPE), et de la revendication sociale aux motivations politiques (NIMEY, NIMTOO). Ils expriment aussi des formes de contestation beaucoup plus radicales qui relèvent de l'opposition de principe (NIABY). Cependant, pris dans le jeu de l'utilisation des acronymes, certains auteurs classent sous NIMBY des mouvements qui en réalité n'en sont pas. En effet, alors que le syndrome NIMBY est plutôt le fait de réactions locales et ponctuelles, certaines variantes décrivent des formes d'oppositions caractéristiques des actions de défense menées par les associations écologistes généralistes. En conséquence, il est possible d'estimer que les réactions NIABY ou NOPE ne constituent pas réellement des variantes du NIMBY car elles ne tiennent compte ni de la dimension locale, ni du rôle que joue la proximité dans l'apparition du syndrome.

¹⁵ L.C. Thurow (1980).

¹⁶ C. Lacour (1995).

1.1.3 Les controverses autour du NIMBY

Un débat est en cours au sujet de la forme du concept NIMBY et de son utilisation pour qualifier les conflits de localisation. En effet, comme le suggère Zwetkoff (1997)¹⁷, «l'utilité du concept NIMBY se mesure, entre autres, à l'aune de la coopération qu'il induit entre les parties». Il convient alors de s'interroger sur l'utilisation systématique de l'acronyme NIMBY: n'est-elle pas réductrice? Ne favorise-t-elle pas l'escalade des conflits? La réponse nous paraît être doublement affirmative. L'usage du concept NIMBY pour labelliser l'ensemble des conflits de localisation est à la fois réducteur car il centre le débat sur la notion d'égoïsme des individus, mais aussi destructeur car il est de nature conflictuelle.

Insistant sur le caractère local des oppositions, le terme NIMBY revêt une forte connotation égoïste. Sous cette hypothèse, les citoyens s'opposent à un projet en raison des nuisances qu'il est susceptible de leur apporter; ils n'en contestent pas pour autant l'utilité publique ou économique générale et, le cas échéant, ne verraient pas d'inconvénient à ce qu'un tel projet soit développé ailleurs. Le comportement égoïste qui peut survenir dans certains cas, ne doit pas masquer le fait que six discours différents à l'encontre d'un projet peuvent être formulés. Ainsi, la généralisation qui consiste à transformer le discours en un syndrome ne se fait pas sans intégrer un biais qui peut dans certains cas être mal perçu par les opposants à la localisation et ainsi bloquer les négociations.

Le terme NIMBY, par sa formulation «Not in my backyard», est de nature conflictuelle. «Les riverains des équipements sont montrés du doigt, avec un jargon faussement scientifique réservé aux initiés, indice d'une supériorité de ceux qui savent contre l'égoïsme borné de quelques riverains¹⁹.» Ainsi, la terminologie qualifiant les problèmes de localisation met les instigateurs du projet dans une position d'attaque susceptible de froisser les riverains et donc de faire échouer le processus de localisation.

Par conséquent, l'utilisation généralisée du terme NIMBY peut être considérée comme réductrice et favorisant l'escalade du conflit¹⁸. Il est clair cependant que, malgré ces limites, le problème de la localisation des équipements générateurs de nuisances ne peut se résoudre par le simple abandon de la notion de NIMBY. Aussi, nous conservons les terminologies «NIMBY» et «syndrome NIMBY» dans ce rapport pour qualifier respectivement un discours d'opposition et le problème général de localisation. Néanmoins, lors de négociations, l'utilisation de ce terme semble être à bannir.

Le terme même, NIMBY, par sa formulation «Not in my backyard» est de nature conflictuelle.

¹⁷ C. Zwetkoff (1997)

¹⁸ Lire à ce sujet M. Wolsink (1994) et K.R. Krupar et J.J. Krupar (1989).

¹⁹ M. Mormont (1997)

Les projets d'aménagements liés au tourisme-loisirs, aux transports et à la production d'énergie, constituent à parts quasi égales les premières causes d'émergence du syndrome NIMBY.

1.2 Les équipements touchés par le syndrome

Il existe peu de travaux sur le recensement des conflits de localisation. Concernant la France, l'enquête réalisée par Charlier (1999) s'avère particulièrement utile à cette étape de notre travail. Celle-ci a été obtenue en relevant chaque conflit ayant fait l'objet d'un article publié dans la revue *Combat Nature* entre 1974 et 1994. Ce travail s'apparente ainsi à celui réalisé par Meyer et Brown (1989)²⁰ dans leur analyse historique de l'évolution du syndrome NIMBY. Quelques chercheurs français tentent actuellement de construire une nouvelle base de données plus complète sur le sujet²¹. La base de données constituée par Charlier ne peut pas être utilisée directement dans cette étude car les syndromes NIMBY n'y sont pas différenciés des conflits environnementaux généraux. Néanmoins, grâce à cette base de données, nous identifions six groupes d'équipements susceptibles de générer un conflit.

Parmi les 1 619 conflits environnementaux recensés dans la revue *Combat Nature* depuis 1974, nous n'en conservons que 1 254 : en effet, 365 ne concernent pas exclusivement des conflits de localisation. À partir des données restantes, six principales causes de conflits sont identifiables, elles représentent 91 % des cas recensés. Les 9 % restants constituent une rubrique « autre » dans laquelle figurent de nombreux cas uniques ou si peu représentés qu'ils ne peuvent faire l'objet d'un regroupement dans une nouvelle rubrique significative. À l'exception de cette rubrique, nous pouvons distinguer deux sous-ensembles : les projets à conflictualité forte et ceux à conflictualité moyenne²².

1.2.1 Les projets à forte conflictualité

Ainsi, avec 290, 286 et 279 cas recensés respectivement (soit en moyenne 18 % du total des conflits enregistrés), les projets d'aménagements liés au tourisme-loisirs, aux transports et à la production d'énergie, constituent à parts quasi égales les premières causes d'émergence du syndrome NIMBY.

Depuis que le tourisme est devenu un phénomène économique et social de masse nécessitant la mise en place d'équipements et de structures d'accueil relativement importants, les activités touristiques entretiennent des rapports ambigus avec

²⁰ W. Meyer et M. Brown (1989).

²¹ Lire à ce sujet : A. Caron et A. Torre (2004).

²² Pour plus de détails, lire Charlier (1999).

l'environnement. Alors que la qualité de celui-ci est souvent utilisée pour assurer la promotion des produits touristiques, les impacts des aménagements touristiques sont parfois désastreux pour l'environnement (pollution, dégradation du paysage...). Pendant des années, cette situation opposa les promoteurs du développement touristique (État, élus locaux et promoteurs privés) et les associations écologistes ou les riverains de telles installations. Près de 68 % des conflits liés au secteur du tourisme sont déclenchés par des projets d'aménagement et d'équipement de stations balnéaires ou de stations de sports d'hiver. Notons que les aménagements liés aux loisirs entrent dans cette catégorie et représentent les 32 % restants²³.

La question des transports reste également un thème de mobilisation et de conflit important. Les principales manifestations du syndrome NIMBY recensées concernent les infrastructures de transport à grande vitesse (autoroutes et TGV). Entre 1974 et 1994, 80 % de ces manifestations liées au transport ont trait à des projets autoroutiers et routiers. Inégalement répartis sur cette période, ces conflits sont surtout apparus au cours de deux phases : entre 1977 et 1981 et entre 1987 et 1992. Ces deux vagues de contestations, d'ampleur nationale, font immédiatement suite au lancement du programme autoroutier adopté en 1977, à la définition du Schéma directeur du réseau routier et autoroutier éditée en 1986, et au lancement du programme autoroutier Méhaignerie en 1987. Pour ce qui est du réseau ferroviaire, c'est en 1982 qu'on voit apparaître les premiers conflits liés aux projets du Train à grande vitesse (TGV). Souvent exacerbées par de multiples fermetures de lignes SNCF d'intérêt régional, les oppositions au passage du TGV se multiplient à partir de 1988 pour devenir, à partir de cette date, la troisième cause d'émergence du syndrome NIMBY dans le domaine des transports. Nous recensons également quelques rares conflits liés aux aménagements d'infrastructures fluviales et aériennes. Apparus au début de la période d'étude, ils concernent les projets d'extension des pistes de quelques aéroports nationaux et les projets de liaisons navigables de grande ampleur.

Enfin, la dernière source de conflit est liée au transport d'énergie, en particulier l'énergie électrique. Cette mobilisation se retrouve sur plusieurs fronts : les luttes antinucléaires (48 %), les mouvements d'opposition à la construction d'équipements hydroélectriques (27 %) et, enfin, les conflits liés au développement des réseaux de distribution à haute et très haute tension (25 %).

²³ Au premier rang de ces aménagements et de ces activités figurent les projets de parcs d'attractions.

1.2.2 Les projets à conflictualité moyenne

Nous distinguons d'abord les conflits liés aux impacts des politiques urbaines mises en place pour maîtriser la croissance des villes et des agglomérations urbaines. Les 105 cas recensés concernent, à parts égales, des espaces urbains et périurbains, des problèmes de protection des espaces verts ou, enfin, le maintien de l'identité socioculturelle et architecturale de certains vieux quartiers.

La multiplication des produits utilisant des matières plastiques et des emballages perdus accroît de manière considérable la production totale des déchets et, par voie de conséquence, l'ampleur des problèmes posés par leur gestion (stockage et élimination). Ainsi, 101 manifestations du syndrome NIMBY recensées dans la revue *Combat Nature* sont-elles déclenchées par des problèmes de localisation projetée de sites de stockage et de traitement de divers types de déchets ménagers, de déchets industriels spéciaux ou encore inertes et industriels banals.

Enfin, le mouvement de périurbanisation, entamé en France dans les années 1960-1970, non seulement provoque un développement spectaculaire de l'habitat périphérique mais génère aussi de nombreuses relocalisations d'établissements industriels et commerciaux. La «périphérisation» des activités secondaires et tertiaires nécessite alors la construction de zones industrielles. Ce mouvement de relocalisation est en grande partie à l'origine des 80 conflits regroupés au sein de cette dernière rubrique. Hormis les projets de zones industrielles «traditionnelles», relevons que les projets d'implantation d'unités de production agroalimentaires et chimiques apparaissent comme les plus contestés.

Les recherches pour surmonter le syndrome NIMBY

Les recherches concernant le syndrome NIMBY peuvent être classées en deux catégories: les études empiriques et les travaux théoriques. Nous présentons ici, de manière non exhaustive, certains des résultats qui nous semblent les plus importants dans chacune de ces catégories. Concernant les études empiriques, nous énumérons les recommandations pratiques énoncées par les plus grands spécialistes du domaine en 1990, lors du National Facility Siting Workshop, afin de rendre les mécanismes de localisation à la fois plus justes et plus efficaces (2.1). Nous présentons également quelques études mettant en évidence la dimension spatiale du syndrome NIMBY (2.2). Quant aux travaux théoriques, ils s'avèrent plus complexes à présenter du fait de la formalisation importante. Nous présentons cependant l'évolution chronologique de la création de ces mécanismes ainsi que trois mécanismes d'enchères conçus dans le but ultime de surmonter le syndrome (2.3).

2.1 Les recommandations du Facility Siting Credo

Les recommandations énoncées lors du National Facility Siting Workshop sont regroupées sous l'appellation Facility Siting Credo²⁴. L'objectif de ces dernières est de lutter contre trois phénomènes récurrents en matière de localisation: les désaccords sur l'évaluation des coûts et bénéfices, la volonté de maintenir le statu quo et, enfin, le manque de confiance des citoyens envers les décideurs. Le Facility Siting Credo est composé de deux groupes de recommandations. Dans le premier sont regroupées les recommandations qui visent à améliorer les différentes étapes menant à la sélection du site d'implantation, dans le second les directives qui ont pour objet l'amélioration du résultat de la procédure de localisation.

Le Facility Siting Credo est composé de treize recommandations pour surmonter le syndrome NIMBY.

²⁴ Lire à ce sujet: H. Kunreuther et L. Suskind (1991), <http://web.mit.edu/publicdisputes/practice/credo.pdf>. Dans cet article, chaque recommandation du Facility Siting Credo est accompagnée d'un exemple concret.

Les sept recommandations qui visent à améliorer la sélection du site d'implantation d'un équipement générateur de nuisances sont les suivantes :

- 1 **Améliorer la participation.** L'ensemble des individus affectés par la localisation doit être impliqué dans le processus de localisation. Il est nécessaire de fournir à ces individus les moyens d'une participation effective, ce qui suppose la création de commissions d'enquête permettant de contrôler les évaluations réalisées par les promoteurs.
- 2 **Rechercher un consensus.** Il convient d'attacher une attention particulière aux évaluations, aux intérêts et aux besoins de chacune des parties impliquées dans le processus de localisation. Un consensus doit être trouvé autour de l'ensemble des évaluations réalisées par les experts. Pour cela, ces évaluations doivent être enrichies par les connaissances locales et soumises ensuite à débat.
- 3 **Créer un climat de confiance.** Le manque de confiance empêche d'atteindre le consensus. Les promoteurs du projet doivent reconnaître que l'absence de soutien des populations traduit un phénomène de suspicion légitime au vu des expériences passées et du comportement parfois amoral des décideurs publics. Une des voies pour rétablir la confiance est d'admettre ses erreurs et d'éviter de faire des promesses intenable.
- 4 **Utiliser un processus de localisation volontaire.** Il faut encourager les communes, les régions ou les États à se porter volontaires pour accueillir l'équipement, en indiquant à la fois que l'engagement n'est pas irréversible et que l'acceptation de l'équipement implique une compensation (emplois, baisse des taxes...).
- 5 **Utiliser une procédure concurrentielle.** Si plusieurs sites peuvent être utilisés, il convient alors d'utiliser un mécanisme de localisation concurrentiel.
- 6 **Fixer un planning réalisable.** Un bon mécanisme de localisation doit donner à chacune des parties impliquées le temps de considérer l'ensemble des options : « Go slowly in order to go fast ».
- 7 **Conserver des options de localisation.** Il n'est jamais bon de définir un unique site d'implantation, même lors de la dernière étape de la procédure. Les négociations au sujet des montants de compensation aboutiront à des résultats plus raisonnables si la commune d'accueil potentielle n'a pas la sensation d'être l'unique possibilité de localisation.

Le Facility Siting Credo comprend également six recommandations qui visent à améliorer le résultat de la procédure de localisation :

- 1 **Proposer une solution telle que le statu quo soit inacceptable.** La procédure de localisation ne doit débiter qu'après l'obtention d'un consensus autour de la nécessité de la création de l'équipement. Pour cela, il convient d'expliquer aux diverses parties impliquées les conséquences potentielles relatives à la non-crédation de l'équipement.
- 2 **Choisir la solution optimale.** Une liste complète des différents choix possibles et de leurs implications à court et long terme doit être rendue publique dans un langage non scientifique. Le choix de la technologie utilisée doit être fondé sur la participation des communautés d'accueil potentielles.
- 3 **Garantir des normes de sécurité et de santé.** En aucun cas une commune ne doit compromettre la santé ou la sécurité de ses citoyens en acceptant un équipement. Aussi, afin de réduire les nuisances et risques potentiels, l'équipement doit répondre à l'ensemble des normes de sécurité en vigueur. De plus, les citoyens des communes d'accueil doivent pouvoir renforcer ces normes s'ils le désirent.
- 4 **Aboutir à une solution pareto-optimale.** Différentes formes de compensations peuvent être négociées afin d'atténuer les impacts économiques négatifs générés par l'équipement. Il peut s'agir de garanties sur la valeur des propriétés foncières, de construction de logements identiques lorsque l'implantation de l'équipement nécessite des expropriations, ou encore de réductions d'impôts. L'ensemble des compensations versées doit conduire à l'acceptation volontaire de l'équipement par la commune d'accueil.
- 5 **Mettre en place une charte.** La résolution des problèmes liés à la gestion future de l'équipement peut être obtenue par la création d'une charte qui intègre, par exemple, un accord sur ce qui doit être réalisé en cas d'incident, d'interruption de service, ou d'émergence de nouvelles données scientifiques sur les risques et les impacts.
- 6 **Rechercher l'équité géographique.** Il semble inapproprié de localiser un nombre trop important d'équipements dans une même zone géographique. Le principe de l'équité géographique implique dès lors la localisation de plusieurs unités de dimensions faibles plutôt qu'une unique unité de dimension importante.

Afin d'évaluer la pertinence des recommandations émanant du Facility Siting Credo, Kunreuther *et al.* (1993)²⁵ ont bâti un ensemble de neuf variables (correspondant approximativement chacune à une ou plusieurs des recommandations énoncées lors du National Facility Siting Workshop), puis

²⁵ H. Kunreuther, K.B. Fitzgerald et T.D. Aarts (1993).

De nombreuses études établissent une corrélation entre la valeur foncière des habitations et la distance qui les sépare d'un équipement générateur de nuisances.

ils ont proposé un questionnaire à 281 individus, identifiés préalablement comme ayant été impliqués dans un conflit de localisation. Seuls 104 sondés ont répondu de manière complète au questionnaire malgré le fait que celui-ci soit anonyme. Les résultats de cette étude statistique pourraient être résumés ainsi : l'utilisation d'une procédure appropriée pour implanter l'équipement, la conviction que le type d'équipement sélectionné est la meilleure réponse au problème posé, la participation de l'ensemble des personnes affectées par la localisation, ainsi qu'une importante confiance envers les promoteurs du projet sont des facteurs déterminants pour surmonter le syndrome NIMBY.

Bien que très instructive, cette étude ne met pas de l'avant la dimension spatiale du concept NIMBY. Or la plupart des études sur le sujet y font référence, par exemple Smith (1981)²⁶ : « *There is one universal factor in all NIMBY conflicts: geographical proximity.* »

2.2 La dimension spatiale du concept NIMBY

L'éloignement par rapport à un équipement générateur de nuisances tient une place prépondérante dans l'esprit des citoyens²⁷. Cette vision n'est par ailleurs pas toujours infondée. Ainsi, de nombreuses études établissent une corrélation entre la valeur foncière des habitations et la distance qui les sépare d'un équipement générateur de nuisances²⁸. Kiel et McClain (1995)²⁹ proposent, à ce titre, une analyse économétrique de l'évolution du prix des terrains³⁰ à proximité d'un équipement au cours de cinq phases : la pré-rumeur de la construction, la rumeur, la construction, la mise en marche et, enfin, la phase de fonctionnement. Les résultats montrent clairement une dépréciation croissante de la valeur des terrains au fur et à mesure que diminue la distance entre l'équipement et l'habitation, en particulier durant les trois dernières phases.

Les études empiriques réalisées par Mitchell (1980) et Smith et Desvousges (1986)³¹ soulignent la corrélation entre la variable « distance équipement/habitat » et le niveau d'opposition. Ces deux études sont réalisées sur la base d'un même questionnaire. Dans ces travaux, les manifestations à l'encontre de cinq types d'équipements sont analysées : une centrale nucléaire, un site de stockage de produits dangereux, une usine de charbon, une usine de grande dimension et, enfin, un complexe d'immeubles pour bureaux. Les graphiques de la figure 1 illustrent les résultats de ces deux enquêtes.

²⁶ C.J. Smith (1981).

²⁷ Lire à ce sujet : V. Veschambre (2000).

²⁸ Pour plus d'information à ce sujet, lire : H.B. Gamble et R.H. Downing (1982) et J.E. Kohlhase (1991).

²⁹ K.A. Kiel et McClain (1995).

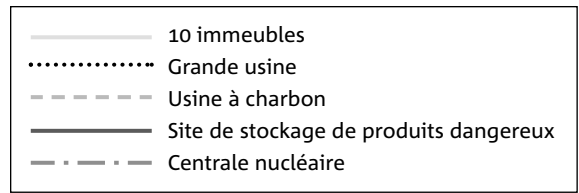
³⁰ Les données traitées sont récoltées dans le Massachusetts entre janvier 1974 et 1992.

³¹ R.C. Mitchell (1980) et V.K. Smith et W.H. Desvousges (1986).

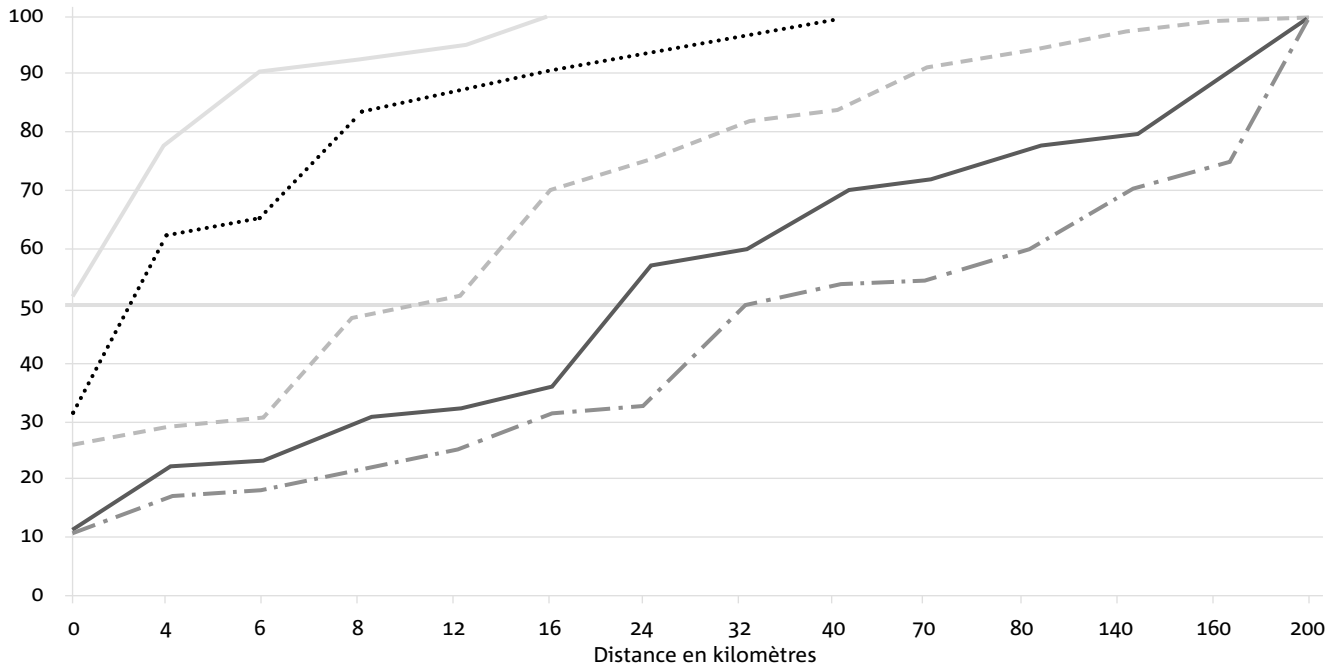
Figure 1

Pourcentages cumulés d'acceptation de différents équipements en fonction de la distance entre cet équipement et le lieu de résidence.

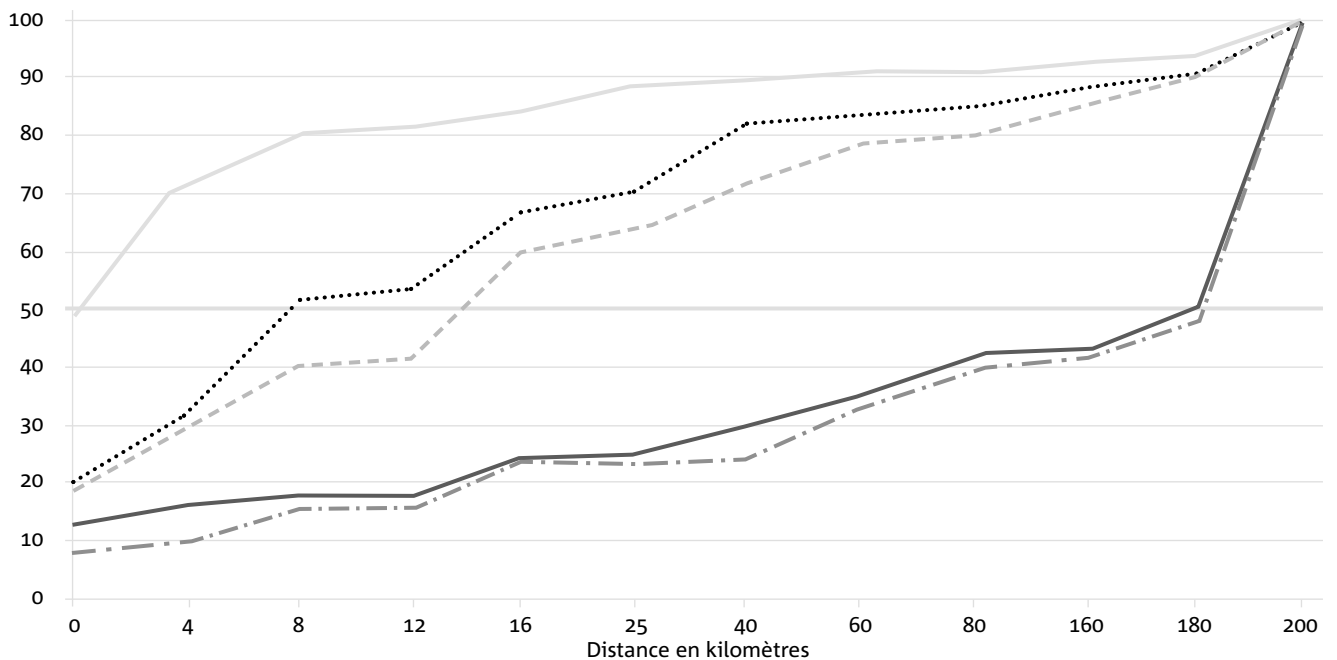
En haut : Mitchell (1980); en bas : Smith et Desvousges (1986).



% d'acceptation



% d'acceptation



Les mécanismes
élaborés pour
surmonter
l'opposition des
riverains potentiels
doivent tenir
compte des
caractéristiques
des équipements.

Ces deux graphiques ont donné lieu à la publication de nombreuses analyses. Le résultat essentiel est que le taux d'acceptation des différents équipements augmente avec la distance. De plus, les résultats fournis par les deux enquêtes sont analogues en ce qui concerne le degré d'acceptabilité des divers équipements : les centrales nucléaires et les sites de stockage de produits dangereux représentent les équipements les plus indésirables. Les résultats diffèrent, par contre, quant à la distance minimale nécessaire à l'acceptation du projet. Mitchell affirme, par exemple, qu'une centrale nucléaire doit être localisée à environ 80 kilomètres des sondés pour obtenir un taux d'acceptation égal à 50 %, tandis que cette distance n'est que de 35 kilomètres pour Smith et Desvousges. Cette différence s'explique par le fait que l'analyse de Smith et Desvousges porte sur 268 propriétaires localisés dans une zone autour de Boston qui contient onze équipements dangereux. De ce fait, les sondés se déclarent moins craintifs face à l'implantation d'un nouvel équipement.

Nous venons de voir, en nous appuyant sur un certain nombre d'études empiriques, que la qualité de la procédure de localisation représente la variable qui affecte le plus intensément la réussite de la localisation. Par ailleurs, cette procédure doit tenir compte d'un certain nombre de contraintes, principalement des contraintes de distance et de participation. Il convient maintenant de s'intéresser aux mécanismes proposés par les économistes afin de surmonter le syndrome NIMBY ou du moins d'en limiter l'intensité.

2.3 Les mécanismes théoriques pour surmonter le syndrome

Comme nous l'avons vu en introduction, le syndrome NIMBY affecte des équipements de natures très différentes : publics ou privés, risqués ou générateurs de nuisances. Les mécanismes élaborés pour surmonter l'opposition des riverains potentiels tiennent compte des caractéristiques de ces équipements. Ainsi, par exemple, si un mécanisme de compensation des riverains potentiels est mis en place :

- les sommes versées ne seront pas issues de la même source selon que l'équipement est privé ou public. Dans le premier cas, les promoteurs du projet doivent dédommager les riverains ; dans le second cas, l'ensemble de la population bénéficiant de l'équipement (à l'exception des riverains) peut être soumis à une taxe afin de compenser les dommages subis par les riverains potentiels.

- les riverains d'un équipement dangereux ne doivent percevoir un dédommagement qu'en cas d'épisode de contamination. À l'inverse, lors de l'implantation d'un équipement générateur de nuisances, la compensation doit être versée dès l'implantation de l'équipement.

Nous nous intéressons ici uniquement aux mécanismes théoriques conçus dans le but ultime de localiser des biens publics générateurs de nuisances. D'un point de vue historique, les économistes ont d'abord considéré le problème de la localisation de ce type d'équipement comme un cas particulier du problème plus général de localisation de services publics locaux. Depuis l'étude menée par Weber (1909)³², les travaux portant sur la localisation des activités privées sont particulièrement nombreux³³. À l'inverse, les études sur la localisation des services publics locaux restaient encore assez rares il y a une vingtaine d'années. En ce qui concerne la localisation des biens publics générateurs de nuisances, la littérature n'en est encore qu'à ses balbutiements.

Pour rendre les choses plus claires, imaginons à ce stade l'exemple de trois communes françaises contiguës produisant chacune des ordures ménagères. Afin de respecter la loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets, il est projeté de construire un ou plusieurs incinérateurs pour traiter les déchets des communes. Or, du fait des rendements d'échelle croissants, il est plus intéressant de ne construire qu'un seul incinérateur. Dans ce cas, il est probable que, dans chaque commune, le syndrome NIMBY va émerger. Il est également probable que les coûts d'accueil d'un incinérateur de dimension importante ne soient pas les mêmes dans les trois communes. Ainsi, il apparaît raisonnable que l'organisme chargé de la localisation mette en place un mécanisme qui permette de localiser l'équipement dans la commune possédant le coût d'accueil le plus faible, en s'assurant que cette commune soit dédommée par les autres. Un certain nombre de questions se posent alors : *quel mécanisme utiliser ? comment inciter les communes à révéler leurs coûts d'accueil ? quel montant de compensation doit être versé à la commune d'accueil ?*

Chronologiquement, on enclenche, dans un premier temps, des procédures de localisation, basées sur des procédures centralisées (2.3.1). L'échec de ce type de procédures conduit, dans un second temps, à la recherche de mécanismes plus décentralisés, laissant une place plus importante aux citoyens (2.3.2).

³² A. Weber (1909).

³³ Il y a plus de trente ans, une revue de littérature recensait déjà plus de 2 000 contributions.

Les procédures
décentralisées
se déroulent
généralement en
deux étapes : une
analyse multicritère
conduit à retenir un
nombre limité de
sites d'implantation
potentiels, ensuite
un mécanisme de
concertation est mis
en place.

2.3.1 Les procédures centralisées

En fait, ces premières procédures de localisation de biens publics générateurs de nuisances ne sont qu'une adaptation des mécanismes destinés à localiser les services publics locaux à effets externes positifs. Elles ne tiennent dès lors pas compte de la singularité du problème de localisation des projets affectés par le syndrome NIMBY. Elles sont qualifiées de procédures « centralisées » car elles ne laissent qu'une place très limitée, ou pas de place du tout, à la participation des citoyens.

De manière schématique, elles sont connues sous le sigle DAD : « Décider-Annoncer-Défendre ». Il s'agit donc de procédures d'implantation en trois étapes. Au cours de la première, le décideur détermine un site d'implantation. Au cours de la deuxième étape, le décideur annonce son choix au public. Puis, durant la troisième phase, il défend sa position. Cette procédure, valable *a priori* pour la localisation des services publics générateurs d'effets externes positifs, s'avère particulièrement peu appropriée à la localisation d'un équipement générateur de nuisances ; en effet, comme nous l'avons vu précédemment, la participation active des citoyens est une condition *sine qua non* pour surmonter le syndrome NIMBY. L'approche DAD occulte complètement cet aspect du syndrome. De plus, elle n'incite pas les communes à révéler leurs coûts d'accueil et n'utilise pas de mécanisme de compensation.

2.3.2 Les procédures décentralisées

Revenons à notre exemple. Peu à peu, de nouvelles procédures de localisation sont proposées. Elles sont qualifiées de procédures « décentralisées » et laissent par définition une place plus importante aux individus. L'idée novatrice de ce type de mécanisme est la suivante : compte tenu du fait que l'équipement va bénéficier à une large part de la population et que les nuisances sont uniquement locales, il est concevable d'imaginer que les individus bénéficiant de l'équipement sans en subir les nuisances dédommagent les riverains du projet. De plus, ces mécanismes sont basés sur l'idée que seules les communes disposent d'une information fiable sur les coûts d'accueil potentiels.

Les procédures décentralisées se déroulent généralement en deux étapes. Au cours de la première étape, et en concertation avec le public, une analyse multicritère conduit à retenir un nombre limité de sites d'implantation potentiels. La seconde étape consiste à mettre en place un mécanisme de concertation qui permette aux représentants des différents sites potentiels de s'accorder sur un

site unique et sur le montant des transferts. Nous énumérons tout d'abord, de manière non exhaustive, les objectifs généralement poursuivis lors de la première étape; nous présentons ensuite un certain nombre de travaux réalisés dans le domaine des mécanismes applicables à la seconde étape.

L'analyse multicritère. Les décideurs peuvent déterminer le site final, ou les sites potentiels, à partir de quatre critères: la minimisation des impacts, la maximisation du service, la maximisation des opportunités et, enfin, la maximisation des distances entre les équipements³⁴.

- Dans un premier temps, le programme de *minimisation des impacts* sur l'environnement est entrepris au cours de trois étapes successives: la recherche des zones d'implantation potentielles, la recherche des sites d'implantation potentiels et, enfin, l'analyse comparative des sites retenus. Au cours des deux premières étapes, les zones et les sites qui ne remplissent pas les critères d'acceptabilité sont exclus. Les sites restants sont ensuite comparés. Cette phase peut être précédée de l'exclusion de sites défendus par les riverains au titre d'une opposition de principe.
- Dans un deuxième temps, la sélection d'un site peut aussi se fonder sur un programme de *maximisation des possibilités* de localisation. En effet, un haut degré de caractéristiques techniques peut aider à minimiser les impacts sur l'environnement. L'existence sur une zone donnée d'équipements ou de terrains disponibles peut aider à réduire les impacts. Il est plus facile, par exemple, de localiser un équipement à l'intérieur de zones contenant déjà des équipements du même type (zones industrielles). Le programme de maximisation des possibilités est moins complet que celui de minimisation des impacts. Cependant, il nécessite moins de temps et est, de ce fait, moins coûteux.
- Dans un troisième temps, le décideur peut rechercher le site *maximisant la qualité du service, sous contrainte environnementale*. Il s'agit de trouver un site qui réponde à deux contraintes antagonistes: l'économiquement raisonnable et le socialement tolérable. Ainsi, un site de traitement de déchets toxiques trop éloigné du lieu de production accroît les temps de transport et donc les risques. La maximisation du service implique dans ce cas la minimisation de la distance entre le lieu de production des déchets et le lieu de leur traitement, le tout en tenant compte de la contrainte de distance imposée par les riverains.

Un site de traitement de déchets toxiques trop éloigné du lieu de production accroît les temps de transport et donc les risques.

³⁴ Pour plus d'information lire : D.P. Lawrence (1996).

Deux types de mécanismes de concertation ont été identifiés : les processus d'échanges volontaires (négociation) et les processus institutionnels (enchères, loteries, assurances).

- Enfin, il est possible d'intégrer des concepts de justice substantive (qui s'applique aux résultats) s'opposant, par exemple, à l'utilisation de communes vulnérables, car pauvres ou peu peuplées, comme communes d'accueil. Un critère possible pour améliorer l'équité géographique : *maximiser les distances entre les équipements*.

Revenons encore une fois à notre exemple. Ainsi, à partir de cette analyse multicritère, un certain nombre de sites sont écartés. Nous supposons, pour faciliter la présentation qui suit, qu'il ne reste qu'un site d'accueil possible dans chacune des trois communes. Quel mécanisme de concertation utiliser lors de la seconde étape pour obtenir un accord sur le choix du site final ainsi que sur le montant de compensation à verser à la commune d'accueil ?

Le mécanisme de concertation. Les recherches des économistes dans ce domaine ont pour objectif de créer des mécanismes qui garantissent que la sélection du site final ait effectivement lieu. Deux types de mécanismes ont été identifiés : les processus d'échanges volontaires (négociation) et les processus institutionnels (enchères, loteries, assurances). Ces deux mécanismes se différencient fondamentalement sur le plan de la participation à la décision collective. En ce qui concerne les premiers, les agents ne recourent à aucune règle ou aucun mécanisme contraignant pour rendre compatibles leurs décisions afin d'aboutir à un accord collectif. À l'opposé, lors de l'utilisation des seconds processus, les agents utilisent explicitement des règles institutionnelles pour parvenir à une décision collective.

Les travaux de recherche récents sur les processus d'échange volontaire semblent montrer que ce type de mécanisme peut s'avérer efficace lors de la localisation d'équipement à « concernement³⁵ » restreint ; en d'autres termes, lorsque peu de représentants de communes participent à la négociation. Dans le cas contraire, il convient de mettre en place des processus plus institutionnels.

Dans le domaine des processus institutionnels, il est possible d'identifier trois mécanismes : les enchères, les loteries et, enfin, les assurances. Ces deux derniers mécanismes sont difficilement applicables car ils laissent respectivement une place trop importante au hasard et à l'escroquerie.

Les mécanismes d'enchères sont, pour leur part, en plein développement. Ces derniers font appel à une formalisation importante utilisant la théorie des jeux non coopératifs. Il est cependant possible de présenter de manière très sommaire trois des mécanismes fondateurs en s'appuyant fortement sur l'exemple présenté ci-dessus.

³⁵ Terme employé par Catin (1985).

Le premier mécanisme peut être attribué à Clarke (1971)³⁶ et se déroule en trois étapes. Au cours de la première étape de l'enchère, les représentants des trois communes sont invités à émettre trois offres chacun. La première correspond au montant que désire percevoir le représentant si l'équipement est implanté dans sa commune. Les deux dernières offres correspondent, à l'inverse, au montant qu'est prêt à déboursier le représentant pour voir l'équipement localisé dans chacune des deux autres communes. Au cours de la deuxième étape, le bureau chargé de localiser le bien public détermine le surplus associé à chaque site. Ce surplus correspond à la somme des offres associées à chaque site. La commune d'accueil sélectionnée est alors celle qui permet de réaliser le surplus maximum. La troisième étape du mécanisme consiste enfin à mettre en place un système de taxe relativement complexe qui a pour objectif d'inciter les représentants des communes à révéler leurs véritables dispositions à payer et à recevoir. Ce mécanisme s'avère cependant peu efficace pour surmonter le syndrome NIMBY puisque aucune compensation n'est versée à la commune d'accueil. Il est donc fort probable que les représentants des communes ne vont pas désirer participer à cette enchère.

Le second mécanisme d'enchère a été baptisé «enchère à compensation basse». Il est proposé par Kunreuther et Kleindorfer (1986)³⁷. Les représentants des communes émettent chacun une offre; elle correspond à une demande de compensation. Le représentant qui émet l'offre la plus basse accueille l'équipement et perçoit le montant de son offre en compensation du préjudice subi. Les communes restantes paient chacune une taxe d'un montant égal à leur offre divisée par le nombre de communes participant à l'enchère moins une.

L'enchère à compensation haute est proposée par O'Sullivan (1993)³⁸. Elle est très proche de l'enchère à compensation basse. Les représentants des communes émettent chacun une offre. Le représentant qui émet l'offre la plus basse accueille l'équipement et perçoit le montant de l'offre la plus haute en compensation du préjudice subi. Les communes restantes paient chacune une taxe d'un montant égal à leurs offres.

L'analyse des propriétés des enchères à compensation haute et basse implique de poser des hypothèses sur le comportement des représentants des communes au moment où ils réalisent leurs offres mais également sur l'information dont dispose chacun de ces représentants. Selon les hypothèses retenues, l'un ou l'autre des mécanismes s'avère le plus efficace pour surmonter le syndrome. La majorité des travaux actuels sur ces enchères a pour objectif de proposer des variantes de ces mécanismes qui intègrent des hypothèses de plus en plus proches de la réalité.

Au cours de la première étape de l'enchère, les représentants des trois communes sont invités à émettre trois offres chacun.

³⁶ E.H. Clarke (1971).

³⁷ H. Kunreuther et P.R. Kleindorfer (1986).

³⁸ A. O'Sullivan (1993).

Conclusion

Depuis les années 1980, les conflits relatifs à l'implantation d'équipements risqués ou générateurs de nuisances sont récurrents et, dans la plupart des cas, les acteurs impliqués peuvent se déclarer insatisfaits: les promoteurs publics sont confrontés aux oppositions locales (dans le cadre de procédures de consultation ou, à défaut, par des actions spontanées); les décideurs politiques et administratifs éprouvent des difficultés à concilier les intérêts divergents; le public, quant à lui, se sent exclu des discussions et des décisions qui concernent son cadre de vie.

Eu égard à ce phénomène, l'objectif principal de ce rapport était d'améliorer la compréhension de ce problème fondamental qui touche nos sociétés, mais également de présenter certains travaux, empiriques comme théoriques, réalisés par les économistes afin de limiter l'émergence de ce type de conflit.

Du point de vue de l'auteur, il est clair que les procédures centralisées doivent être abandonnées pour laisser la place à des mécanismes plus décentralisés. Ces derniers peuvent prendre différentes formes: processus d'échanges volontaires ou processus institutionnels.

Les travaux théoriques menés par l'auteur laissent présager que les processus d'échanges volontaires peuvent s'avérer efficaces lors de la localisation d'équipements à concernement restreint. En effet, dans ce cas, il est peu probable de voir émerger des comportements de dissimulation d'information. Lors de la localisation d'équipements à concernement large, l'utilisation de procédures institutionnelles semble pouvoir permettre de surmonter le syndrome NIMBY. Les mécanismes d'enchères semblent, dans ce domaine, les plus prometteurs.

Il est clair que les procédures centralisées
doivent être abandonnées pour laisser la place
à des mécanismes plus décentralisés.

Bibliographie

- Caron A. et A. Torre (2004). « Quand la proximité devient source de tensions : conflits d'usages et de voisinage dans l'espace rural », communication, The 4th Congress on Proximity Economics, Proximity, Networks and Coordination, Marseille, juin 17-18.
- Catin, M. (1985). *Effets externes, marché et système de décision collective*, Cujas (ed.), Collection de la Faculté d'Économie Appliquée d'Aix-Marseille III.
- Charlier, B. (1999). *La défense de l'environnement : entre espace et territoire*, thèse de doctorat, Université de Pau et des Pays d'Adour.
- Clarke, E.H. (1971). « Multipart Pricing of Public Goods », *Public Choice*, vol. 11, p. 19-33.
- Dear, M. (1992). « Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome », *Journal of the American Planning Association*, vol. 58, p. 288-300.
- Gamble, H.B. et R.H. Downing (1982). « Effect of Nuclear Power Plants on Residential Property Values », *Journal of Regional Sciences*, vol. 22 (4), p. 457-478
- Godechot, O. (1995). « Étude d'un processus de décision : à propos du tracé de l'autoroute Pau-Bordeaux entre Pau et Garlin », Rapport de stage ENS-ENSAE, SET UMR 5603.
- Hoerder, D. (1971). « Peoples and Mobs: Crowds Action in Massachusetts during the American Revolution, 1765-1780 », Inaugural Dissertation, Frein Universität Berlin.
- Jean-Marie, A., N. Marchetti et M. Tidball (2004). *Low-Bid Auction versus High-Bid for Siting Noxious Facilities in a Two-City Region: an Exact Approach*, cahier scientifique CIRANO 2004s-52.
- Kiel, K.A. et McClain (1995). « House Price during Decision Stages », *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 28, p. 241-255.
- Kohlhase, J.E. (1991). « The Impact of Toxic Waste Sites on Housing Values », *Journal of Urban Economy*, vol. 30 (1), p. 1-26.
- Krupar, K.R. et J.J. Krupar (1989). « Communication Strategies for Resolving Environmental Issues », *The International Journal of Environmental Studies*, vol. 34, p. 11-23.
- Kubla, M. (1997). « Les questions du décideur public », *Environnement et Société*, vol. 18, p. 39-44.
- Kunreuther, H. et P.R. Kleindorfer (1986). « A Sealed-Bid Auction Mechanism for Siting Noxious Facilities », *American Economics Association Papers and Proceedings*, vol. 76 (2), p. 285-290.
- Kunreuther, H. et L. Susskind (1991). « The Facility Siting Credo: Guidelines for an Effective Facility Siting », *Environmental Impact Assessment Review*, University of Pennsylvania.
- Kunreuther, H., K.B. Fitzgerald et T.D. Aarts (1993). « Siting Noxious Facilities: A Test of the Facility Siting Credo », *Risk Analysis*, vol. 13 (3), p. 301-318.
- Lacour, C. (1995). « Les fondements théoriques de l'intégration de l'aménagement et de l'environnement », Adicueer (éd.), *L'aménagement face au défi de l'environnement*.

- Lascoume, P. (1994). « NIMBY et au-delà : les associations de défense d'un intérêt local ponctuel », dans *l'Écopolouvoir, Environnement et Politiques*, La Découverte.
- Lawrence, D.P. (1996). « Approach and Methods of Siting Locally Unwanted Waste Facilities », *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 39 (2), p. 165-187.
- Marchetti, N. (2004). *Face-to-Face Negotiation to Overcome the Nimby Syndrome: Theory and Experimental Design*, cahier scientifique CIRANO 2004s-53.
- Mair, A. (1986). « The Homeless and the Post-Industrial City », *Political Geography Quarterly*, vol. 5 (4), p. 351-368.
- Meyer W. et M. Brown (1989). « Locational Conflict in a Nineteenth-Century City », *Political Geography Quarterly*, vol. 8 (2), p. 107-122.
- Millon-Delsol, C. (1987). *La politique dénaturée*, Presses Universitaires de France.
- Minc, A. (1995). *L'ivresse démocratique*, Gallimard.
- Mitchell, R.C. (1980). « Public Opinion on Environmental Issues: Result of a National Public Opinion Survey », Washington DC: Council on Environmental Quality, reprinted in the 1980 CEQ Annual Report.
- Mormont, M. (1997). « Vivre avec les conflits d'implantation », *Environnement et Société*, 18, p.21-31.
- O'Sullivan, A. (1993). « Voluntary Auctions for Noxious Facilities: Incentives to Participate and the Efficiency of Siting Decisions ». *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 25, p. 12-26.
- Smith, C.J. (1981). « Residential Proximity and Community Acceptance of the Mentally », *Journal of Operational Psychiatry*, vol. 12 (1), 2-12.
- Smith V.K. et W.H. Desvousges (1986). « The Value of Avoiding a LULU », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 68, p. 293-299.
- Thurow, L.C. (1980). *The Zero-Sum Society: Distribution and Possibilities for Economic Change*, Harmondsworth: Penguin Books.
- Veschambre, V. (2000). « Proximité et conflits environnementaux/patrimoniaux : le NIMBY dans le discours associatif », *Revue ESO de l'Université d'Angers*, 14.
- Weber, A. (1909). *Über der Standort der Industrien*, Tübingen (trad. américaine, Chicago, 1929).
- Wolsink, M. (1994). « Entanglement Interests and Motives: Assumption behind NIMBY Theory on Facility Siting », *Urban Studies*, vol. 31 (6), p. 851-866.
- Zwetkoff, C. (1997). « Sentiment de justice et conflits d'implantation », *Environnement et Société*, vol. 18, p. 5-19.

Quelques-uns des plus récents Rapports bourgogne publiés par le CIRANO

La réglementation de l'énergie au Québec

Robert Clark et Andrew Leach, mai 2005

Efficacité et navigabilité d'un site Web :

rien ne sert de courir, il faut aller dans la bonne direction

Jacques Nantel et Abdelouahab Mekki-Berrada, avril 2005

**La dimension territoriale des politiques de développement économique au Québec :
enjeux contemporains**

Marcelin Joanis et Fernand Martin, février 2005

Les partenariats public-privé: une option à découvrir

Benoit A. Aubert et Michel Patry, mars 2004

Le rôle du gouvernement québécois dans le capital de risque

Jean-Marc Suret, mars 2004

Les Web Services et leur impact sur le commerce B2B

Gilbert Babin et Michel Leblanc, septembre 2003

Enjeux et défis de la réglementation canadienne des valeurs mobilières

Jean-Marc Suret et Cécile Carpentier, août 2003

Les émotions au travail

Ursula Hess, juillet 2003

Création de valeur, gestion de risque et options réelles

Marcel Boyer, Peter Christoffersen, Pierre Lasserre et Andrey Pavlov, mars 2003

Le leadership en 3 C: capacités, conduite, circonstances

Ann-Renée Blais et Bernard Sinclair-Desgagné, décembre 2002

Partage des coûts et tarification des infrastructures: enjeux, problématique et pertinence

Marcel Boyer, Michel Moreaux, Michel Truchon, novembre 2002

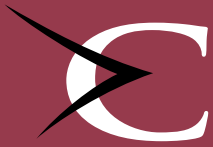
Ces publications sont disponibles sur le site www.cirano.qc.ca

À paraître au cours du premier semestre 2005

La dette publique au Québec

La santé au Québec: des options pour financer la croissance

Pour plus de renseignements : info@cirano.qc.ca



2020, rue University, 25^e étage, Montréal (Québec) H3A 2A5

Tél.: (514) 985-4000 • Téléc.: (514) 985-4039

www.cirano.qc.ca • info@cirano.qc.ca

Conception graphique: PR Communications inc.

Impression: Imprimerie des Anses, Chandler

Mai 2005