

B. PLÉNIÈRE D'OUVERTURE >>> PRÉSIDIÉE PAR M. PAUL GERMAIN

1. Qu'est-ce que le phénomène NIMBY ? – Edwin ZACCAI, IGEAT

Qu'est-ce que le phénomène NIMBY ? Les organisateurs de ce colloque m'ont demandé d'introduire cette question, et je les en remercie. Néanmoins j'avoue que face à une pareille assistance la tâche est réellement délicate. En effet, je pense que chacun ici a déjà non seulement sa définition, mais aussi que nombre de participants ont également leurs analyses à ce sujet, bien souvent nourries par des pratiques directes, et même, j'en ai peur, répétées.

En outre, en Wallonie plusieurs références significatives peuvent être citées pour permettre de comprendre cette problématique avec fruit. Ainsi en 1996, le colloque "Entreprises et riverains : les voies de la communication" avait été tenu dans cette même ville. Il réunissait certaines personnes de cette assistance, et a débouché sur une brochure publiée par la DGRNE, intitulée avec à propos "Entendons-nous bien". Puis ce fut la sous-commission parlementaire "NIMBY", dont les travaux approfondis ont également apporté nombre d'éclairages et de pistes de solution. Enfin les organisateurs de ce colloque¹ ont produit un rapport documenté par des expériences wallonnes et étrangères, et alimenté le site² que vous avez sans doute déjà consulté à propos de cet acronyme qui nous réunit aujourd'hui. Mais surtout, ce "NIMBY", toutes les personnes ici présentes, soigneusement choisies en fonction de différents points de vue, de différents intérêts, vont *le définir ensemble*. Et chercher, nous demande-t-on, comment le "gérer".

Ces termes de "gestion du NIMBY" sont de prime abord paradoxaux, antinomiques. "NIMBY !", c'est une réaction au premier degré, un mouvement de mauvaise humeur, un cri, un ordre, une défense, quelque chose de sans appel. Cela sonne sans doute mieux que PDMJ, "pas dans mon jardin", même si cela veut dire la même chose. L'emploi du terme anglais dénote sans doute son existence internationale, et par conséquent nous renvoie à des aspects structurants de nos sociétés.

C'est que, comme l'exprime ledit rapport de la sous-commission parlementaire, comme à peu près tous ceux qui se penchent sur cette question, ce terme est beaucoup trop *réducteur*. A ce propos, on peut noter que l'on est passé de l'expression de "syndrome" (terme d'origine médicale), à celui, plus neutre de "phénomène", et enfin, dans l'intitulé du colloque, à NIMBY tout seul.

Je voudrais d'abord insister sur le fait que cette réaction de rejet, tout au moins dans un premier temps, ou d'intervention dans une situation affectant la proximité, peut être le fait *de quiconque*, de chacun d'entre nous. Il existe par exemple des cadres d'entreprises, retraités ou non, qui s'impliquent dans des réactions de ce type à propos de leur lieu d'habitat. A l'inverse, chacun peut jouer le rôle de promoteur d'un projet, ou d'un aménagement, mal ressenti par son voisinage : le nombre de conflits de voisinage qui encombrant les tribunaux en témoignent. Le NIMBY n'est donc pas directement rattaché à telle ou telle personne, mais à *des situations*.

Quelques chiffres pour planter le décor : le nombre de recours au Conseil d'Etat a pratiquement doublé depuis 1997 et triplé depuis 1990. Ce nombre était d'environ de l'ordre de 200 durant l'année 2000, et ce pour environ 1800 recours au niveau du Gouvernement wallon. Ces 1800 recours touchaient 5,3% du nombre total de permis soit environ un permis sur 20. Ils ne sont pas tous le fait de riverains.

Cette évolution demande donc que l'on s'y attache, ou que l'on s'y attaque. D'autant que derrière ces quelques chiffres se cachent à l'occasion de longues sagas avec des implications économiques, politiques ou encore psychologiques, parfois éprouvantes pour les parties prenantes. De plus, si l'on

¹ Groupe One, responsabilité sociale et environnementale des entreprises & développement économique local.

² <http://environnement.wallonie.be/nimby>

s'accorde à dépasser le NIMBY en tant que "partie émergée de l'iceberg", c'est toute une série de questions sur la gestion de la vie collective, de l'environnement, du territoire, qui se révèlent, avec leurs évolutions de ces dernières années, qui appellent plus de compréhension, d'adaptation, mais aussi de confiance, j'y reviendrai.

Je propose donc de faire l'exercice de parcourir avec vous une série de ces questions, en pointant au passage certains aspects qui paraissent plus cruciaux.

L'IMPLICATION AU NIVEAU LOCAL

Les sondages d'opinion en matière d'environnement nous apprennent que la perception de celui-ci est, en gros, d'autant plus négative que l'on s'éloigne de la localité de la personne interrogée. Les problèmes nationaux sont jugés plus graves que ceux de la commune, mais moins graves que les problèmes au niveau européen, eux-mêmes moins graves que les problèmes mondiaux. C'est donc de son environnement local que, avec une belle constance, l'opinion publique dans la plupart des communes, de la plupart des pays, est la plus *satisfaite*. Peut être pourrait-on en inférer que l'irruption dans cet environnement local de projets réputés environnementalement négatifs paraît d'autant plus menaçante. Après le terrible accident de Toulouse en septembre dernier l'inquiétude à cet égard sera évidemment ravivée.

En outre, ces mêmes sondages dénotent clairement que c'est au niveau local également que les citoyens estiment le plus adéquat de *participer* aux questions d'environnement. Ceci est cohérent avec le fait qu'une consultation communale sur une implantation déterminée d'un bâtiment peut susciter un taux de participation sans commune mesure avec celui de consultations à propos de projets de plans politiques régionaux ou nationaux. Dans le premier cas on peut atteindre 60% et plus, dans le second on reste au niveau de quelques pour cent au grand maximum. Ceci devrait nous pousser à réfléchir aux formes de participation adéquates en matière de projets collectifs. Il n'en reste pas moins que ce prisme local fonde la mobilisation. Cependant, on peut observer une série de situations, où précisément une expérience locale a été prolongée par une compréhension, puis une implication au niveau régional ou au-delà.

AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Cette éventuelle compréhension va porter notamment, et ce sera mon deuxième point, sur des questions d'aménagement du territoire. Comme son nom l'indique, dans le NIMBY, il est question de choix d'implantation. Or, les procédures en cours n'ont pas, jusqu'à un passé récent au moins, fait une très grande place à des discussions ouvertes sur les choix effectués. Ces discussions sont ardues, elles font fréquemment intervenir des intérêts opposés, et il est compréhensible que certains n'aient pas voulu s'y attarder. Le fait est - outre leur justification démocratique - qu'elles reviendront en force, et pas dans les meilleures conditions, en cas de contestation de la localisation choisie. Aujourd'hui les études d'incidences sur l'environnement ne permettent pas réellement d'étudier des alternatives en matière de localisation, et il faut se reporter à des procédures en amont, qui gagneraient donc à être développées.

GESTION DE L'ENVIRONNEMENT

Mais la localisation n'est sûrement pas tout. Une grande marge de manœuvre existe dans beaucoup de cas (pas tous cependant) afin d'atténuer autant que possible les impacts sur l'environnement d'un projet pressenti. Les impacts environnementaux, c'est bien connu, passent à travers les frontières. A fortiori ils peuvent donc passer celles de "mon jardin". Avec parfois des conséquences hélas très tangibles, comme dans l'exemple, éloigné géographiquement, de jardins pollués par des métaux lourds à Hoboken. Il existe une série d'autres exemples.

Dans la présentation de ces problèmes sous forme de NIMBY, il y a une connotation *morale*, puisque implicitement c'est une sorte d'égoïsme qui est décrié face à des enjeux collectifs. S'il y a une autre chose que l'on peut dire de l'environnement, c'est que pourtant, qu'on le veuille ou non, il s'agit d'une

notion collective, qui unit différents acteurs. A nouveau nous sommes ramenés à l'idée exprimée précédemment, que ce type de conflit met en évidence des articulations entre enjeux publics et privés.

PROPRIETE

Et ceci m'amène à mon point suivant, car l'une des notions les plus privées est bien la propriété. Or, par certains aspects, les questions apparaissant de cette façon, nous mènent à des changements sur la perception des droits de propriété, que l'on peut résumer de deux façons, d'une part une extension, de l'autre une restriction.

Extension, dans la mesure où des citoyens tentent d'influer sur des zones qui débordent leur propriété, au sens juridique du terme. Quels droits ont-ils pour ce faire ? Jusqu'où ces demandes sont-elles légitimes ?

Restriction, puisqu'il ne suffit pas de posséder un titre de propriété, une autorisation, pour avoir pour autant carte blanche sur la gestion du bien en question. Ce type de restriction est une donnée inhérente à la montée des préoccupations environnementales et de cadre de vie. On la retrouve par exemple pour les propriétaires d'espaces naturels protégés, ou de biens classés. Mais ici aussi les frontières ne sont pas fixées aujourd'hui.

Ce type de questions amène des conséquences tant sur le plan économique, que juridique, domaines que j'aborderai successivement.

ENJEUX ECONOMIQUES

Une question très délicate, mais qu'il faut me semble-t-il poser, est celle des possibilités de *dédommagements*, de compensations économiques, pour des impacts jugés inacceptables. Nous en avons aujourd'hui un cas de grande ampleur en Wallonie avec l'évolution de la situation autour de l'aéroport de Bierset. Mais au-delà de cas particuliers et de toutes les difficultés d'arbitrage, c'est le principe même de telles compensations, et autres arrangements avec les plaignants, auquel il faut réfléchir. Dans une certaine mesure de telles orientations constituent une conséquence logique possible des impacts sur des propriétés. Mais si elles devaient se multiplier, elles accentueraient cette espèce de privatisation de l'espace commun qui contribue aux revendications privées. Le principe du pollueur payeur a donc ses limites. D'un point de vue pragmatique, il est parfois impossible de faire autrement que de dédommager pour une pollution infligée, mais chacun s'accordera sur le fait que c'est là un second choix, après avoir tenté de maximiser la prévention et géré au mieux les options d'implantation. En tout état de cause, il est impératif que des normes générales, collectives, de protection de l'environnement *s'imposent*, sous peine d'accentuer des différences entre des qualités d'environnements, chacun accessible à des coûts plus ou moins élevés, selon les moyens de l'habitant en question. Ceci étant, il faut rappeler qu'il s'agit ici aussi de questions où il est difficile de trancher par principe, et sans tenir compte des différentes situations.

JURIDIQUE

En matière juridique ce qui ressort d'abord des phénomènes étudiés réside sans doute dans les complications et les durées des procédures générées. Dans le rapport rédigé par les organisateurs du colloque, on peut relever que le cadre européen offre peu de solutions juridiques à cet égard, et que différentes procédures ont été mises en place dans tel ou tel pays en ces matières, mais sans solution qui s'impose véritablement. Une nouvelle législation qui va voir le jour en Wallonie, organisant la médiation, devrait apporter des améliorations aux situations actuelles.

Mais une question qui restera probablement posée est liée à la *légitimité des revendications* qui apparaissent. L'intérêt public n'est pas égal à l'addition des intérêts privés, certes, mais comment le définir ? Et dans la pratique, cette problématique de la légitimité va aussi se trouver soulevée par rapport aux différents porte-parole d'intérêts divers. Qui est *représentant* de quoi, comment devient-on représentant, comment exerce-t-on son mandat de représentant ? Ceci mène évidemment des questions politiques, mais aussi relationnelles, que le cadre juridique est loin de pouvoir englober. On

est frappé en effet, lorsque l'on prend connaissance de l'histoire de chacune des situations où des contestations de projets ont eu lieu, par toutes les circonstances, les interactions, les dynamiques locales, que l'on peut à nouveau difficilement résumer en des principes.

Quel type de justice dans la distribution des risques ? Pourquoi dans mon jardin, dans mon quartier ? Quels avantages vais-je en retirer ? Et jusqu'où faut-il que des décisions publiques soient mesurées par des avantages et des inconvénients privés directs ? Voici encore des interrogations en rapport avec la justice. Signalons au passage qu'elles peuvent être émises tant par des habitants de lieux défavorisés, que par des propriétaires relativement aisés.

Et pour le promoteur, des soucis sont également émis, tels que : qu'en est-il de ma liberté d'entreprendre ? Comment puis-je prévoir le sort qui sera donné à mon projet?

PERCEPTION

J'en viens ainsi à l'avant-dernier point que je souhaitais soulever dans ce bref aperçu introductif, à savoir la question de la perception des risques, mais aussi de leur appréciation, de leur évaluation, et finalement de leur *acceptabilité*. Bruit, odeurs, poussières, trafic, forment apparemment les causes les plus fréquentes de plaintes. On constate que cette liste ne se superpose pas nécessairement aux priorités dans les problèmes environnementaux. Pas de trace par exemple de perturbateurs du climat, de l'acidification, ou de la pollution souterraine des eaux.

C'est dire que l'évaluation des risques devrait être une évaluation *croisée*. Les critères de perception par le voisinage ne peuvent certainement pas suffire à juger des incidences d'un projet. Le rôle des experts, des études d'impacts plus ou moins approfondies, est irremplaçable. Mais à l'inverse, l'échelle de valeurs qui sortira de telles évaluations expertes ne peut pour autant être la seule valide et légitime. Les choix, les préférences de la population peuvent jouer un rôle. L'idéal étant que les discussions à propos de projets contribuent à une meilleure connaissance, à un apprentissage, à propos d'une série de risques mal connus et redoutés. Cela s'est déjà vu.

Il faut néanmoins remarquer que des conséquences bien tangibles peuvent résulter de perceptions de risques. Outre les aspects psychologiques, non négligeables, la dévalorisation *immobilière*, problème fondamental du NIMBY, est entre autre dépendante de la perception des risques présents dans l'environnement d'un immeuble.

COMMUNICATION

Pour conclure, quelques mots seulement sur la communication, point qui reviendra à plusieurs reprises dans les exposés de cette journée.

Peut être à ce sujet devrait-on creuser davantage le rôle des *médias*. On a souvent remarqué en effet que les conflits attireraient une certaine couverture médiatique. Je me souviens, à l'inverse, d'un représentant d'association de protection de l'environnement, déplorant que lorsque son organisation était d'accord avec les pouvoirs publics cela n'intéressait personne. La communication autour du "NIMBY", qui a lieu directement entre des acteurs, celle dont nous allons surtout parler aujourd'hui, ne devrait donc pas faire l'impasse sur toutes ces influences médiatiques. Chacun des acteurs mène d'ailleurs, de façon plus ou moins volontaire, une partie de ses actions stratégiques en rapport avec cet aspect des choses.

Il me semble que les conflits, tels que ceux relatifs à une implantation, sont aussi une occasion de *tester* toute une série de règles de la vie en commun, et éventuellement de les modifier. Justice, fonctionnement des procédures, protection effective de l'environnement, poids réel du citoyen dans la décision, liberté d'entreprendre, démocratie, ... Certaines de ces questions abstraites vont se trouver mises en jeu par des exemples concrets. D'ailleurs, il peut arriver que des *conflits* débouchent sur des changements importants dans des comportements d'acteurs. Ainsi, en matière de décharges, malgré les aspects pénibles et peu rationnels de ce long conflit, il me semble qu'en Wallonie on peut parler d'un avant et d'un après Mellery.

Communication donc. Ce qui implique compréhension des *différentes logiques* en présence, des différentes perceptions. Ce qui implique aussi une certaine *transparence*, dont il faut savoir qu'elle a nécessairement ses limites, et tout en acceptant que la meilleure communication possible ne puisse faire accepter un projet aux incidences très négatives. Communication qui implique enfin, et je terminerai là-dessus, une *confiance* dans les procédures en vigueur. Ce point me paraît crucial. Il nécessite à l'évidence des changements à différents niveaux dans le cadre existant, et aussi un climat qui peut se mettre en place entre acteurs d'intérêts potentiellement divergents. Cette journée offre à cet égard, me semble-t-il, l'occasion de contribuer à cet objectif.