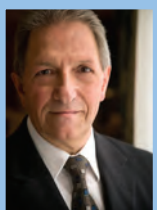


COMMENT ÉVITER LE SYNDROME « PAS DANS MA COUR! »?

Le syndrome « pas dans ma cour! », qu'on appelle en anglais NIMBY (acronyme de *not in my backyard!*), désigne l'ensemble des conflits qui caractérisent la localisation de projets dangereux ou générateurs de nuisances dans un endroit où la population va typiquement s'opposer à leur arrivée. Nous avons connu au cours des dernières décennies un accroissement et une diversification de ce phénomène d'opposition structurée dont l'intensité amène plusieurs administrations publiques à souffrir d'une tendance à l'immobilisme.



Cette Note économique a été préparée par **Marcel Boyer**, vice-président et économiste en chef de l'IEDM et titulaire de la chaire Bell Canada en économie industrielle de l'Université de Montréal. L'auteur remercie Nicolas Marchetti pour ses commentaires.

On peut penser aux cas des parcs d'éoliennes, des ports méthaniers (Rabaska et Gros-Cacouna), des lignes de transport d'électricité (Hertel-Des-Cantons), des circuits terrestres, ferroviaires ou maritimes de transport de matières dangereuses et même à des projets plus anodins (nouveau casino, sentiers de motoneige). Ces mouvements d'opposition structurée, influencés par des désastres bien médiatisés¹, découlent de perceptions plus ou moins réalistes des risques en jeu.

La définition du syndrome et les réponses traditionnelles

Bien que longtemps centrées sur des projets particulièrement polluants ou risqués, les réactions d'opposition s'observent à présent pour un nombre surprenant de projets, tant publics que privés. Les réactions de type NIMBY ne s'appliquent qu'à une partie de ces projets, ceux-ci ayant généralement trois caractéristiques communes. D'abord, ils sont générateurs de nuisances à l'échelle locale (bruit pour un aéroport, odeur pour un incinérateur, esthétique et bruit pour un parc éolien, crainte et insécurité dans le cas d'une prison, pollution visuelle et risque de santé dans le cas d'une ligne de transport électrique,

d'une raffinerie ou d'un port méthanier). Ensuite, ils sont susceptibles d'entraîner des avantages importants, mais à une échelle plus générale et non locale. Enfin, il s'agit souvent de projets de grande envergure et leur mise en œuvre dans une municipalité donnée nécessite parfois des expropriations ainsi que des modifications plus ou moins définitives de l'environnement.

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 « quelque part » peuvent provoquer ou aggraver les problèmes « ailleurs ». En matière d'infrastructures ou de services, la propagation du syndrome NIMBY peut retarder la satisfaction de besoins importants². Enfin, en matière d'aménagement du territoire, les situations de blocage dues à ce syndrome peuvent être à l'origine de phénomènes de relocalisation dans des zones mal adaptées, mais où le projet est moins contesté.

Un recours à des lois et règlements spéciaux, y compris l'expropriation, pour imposer une décision finale a trop souvent été la solution



1. Mentionnons à titre d'exemple les cas suivants : le déraillement d'un train transportant des produits dangereux à Mississauga en Ontario (1979), l'incident dans une usine chimique à Bhopal en Inde (1984), l'explosion à la centrale nucléaire de Tchernobyl en Ukraine (1986), le déversement de pétrole près de l'Alaska à la suite du naufrage du navire Exxon Valdez (1989) et l'explosion dans l'usine pétrochimique d'AZF à Toulouse en France (2001). Ces accidents ont entraîné de nombreuses pertes de vie et des dommages matériels considérables. Voir également Nicolas Marchetti, *Les conflits de localisation : le syndrome NIMBY*, CIRANO, mai 2005.
2. On peut penser au cas de la ligne de transport d'électricité Hertel-Des-Cantons dont la réalisation a maintes fois été reportée. Sa réalisation conflictuelle à la suite de la crise du verglas de 1998 a donné lieu à un profond ressentiment qui se poursuit encore aujourd'hui.

privilegiée. Bien que ce recours puisse paraître nécessaire aux yeux de plusieurs, il faut noter qu'il conduit inévitablement à une opposition plus musclée des citoyens concernés. L'emploi de la force politique provoque en définitive un sentiment de frustration de la population locale et ne règle que rarement le problème.

La recherche de nouveaux types de projets plus sûrs et moins nuisibles peut parfois être envisagée, mais il existe un risque qu'elle déplace simplement le problème. Par exemple, les manifestants « pro-environnement » s'opposent souvent à des centrales d'électricité thermique et même hydraulique en faisant état de solutions de rechange « propres », telles que les parcs d'éoliennes. Il est aujourd'hui assez évident que ces solutions de rechange posent elles aussi de nombreux problèmes et font l'objet de vives contestations.

Dans ces conditions, la stratégie la plus prometteuse consiste à mettre sur pied des mécanismes concurrentiels de compensation pour à la fois respecter les citoyens concernés et gérer le syndrome NIMBY de manière durable.

Les mécanismes de marché à la rescousse

Les mécanismes de compensation élaborés pour surmonter l'opposition du voisinage potentiel doivent tenir compte des caractéristiques des projets en cause. Les compensations versées doivent l'être par les bénéficiaires du projet à ses véritables victimes. Ainsi, dans le cas d'un projet privé, les promoteurs dédommageront les voisins alors que dans un projet public, l'ensemble de la population qui profite du projet pourrait être mis à contribution. De même, les personnes habitant à proximité d'un projet dangereux ou risqué devraient percevoir un dédommagement principalement si un accident survient, pour garantir que les personnes qui reçoivent une compensation ont réellement subi un préjudice direct. Par ailleurs, lors de la mise en œuvre d'un projet générateur de nuisances, le programme de compensation devrait démarrer aussitôt le projet en place et se poursuivre pendant toute la durée des nuisances.

La réponse apportée au syndrome NIMBY par les pouvoirs publics procède surtout de procédures de décision centralisées : le décideur choisit un site, annonce son choix au public, le défend et entreprend le projet de force si nécessaire. Peu à peu, la prise de conscience des échecs liés à ce type de procédures a

conduit à des mécanismes laissant une place plus importante aux citoyens. L'aspect participatif est important, mais n'est pas suffisant pour véritablement contrer le syndrome : la procédure devrait être concurrentielle et plus respectueuse des préférences des parties concernées. Ces deux aspects ont été largement mis de côté par les dirigeants politiques. Il existe pourtant des mécanismes, de complexité variable, élaborés par les économistes et qui sont à la fois participatifs, concurrentiels et plus respectueux des préférences des intéressés.

Les approches économiques fondées sur les mécanismes de marché se veulent plus « décentralisées » et laissent par définition une place plus importante aux groupes concernés. L'idée novatrice de ce type de mécanisme est la suivante : compte tenu du fait que le projet est susceptible de fournir des avantages importants à la population ou de générer des profits substantiels et que les nuisances sont essentiellement locales, il est concevable d'imaginer que les citoyens ou les promoteurs bénéficiant du projet dédommagent son voisinage potentiel. Cette approche est fondée sur le principe voulant que ceux qui subissent le projet soient les seuls à véritablement connaître les coûts d'un accueil éventuel de celui-ci. En mettant différents sites en concurrence pour accueillir ou non le projet en échange d'un dédommagement, ils seront incités à révéler ces coûts et à se porter volontaires ou non, dans une perspective de gain mutuel³.

Les procédures décentralisées se déroulent généralement en trois étapes. D'abord, une analyse socioéconomique évalue l'ampleur des bénéfices privés et publics du projet⁴. Ensuite, en présence de bénéfices importants, une analyse technique multicritères conduit à l'identification d'un nombre limité de sites potentiels. Tous les sites retenus à l'issue de cette étape auraient pu dans l'approche traditionnelle faire l'objet d'une localisation imposée par le pouvoir public. Enfin, un mécanisme de « concertation » est mis en place pour permettre aux représentants⁵ des différents sites potentiels de « s'entendre » sur un site donné et sur le montant des transferts, compensations et contributions. Ainsi,

Un recours à des lois et règlements spéciaux pour imposer une décision finale a trop souvent été la solution privilégiée dans les cas de syndrome NIMBY.

3. Ces approches ne sont pas sans lien avec la théorie de Ronald Coase (lauréat du prix Nobel d'économie en 1991) voulant que les marchés mènent à une solution efficace pour autant que les droits de propriété (sur les emplacements, sur l'environnement) soient bien définis et les coûts de transaction soient suffisamment faibles.

4. Le projet peut être au départ de source privée ou publique, mais dans certains cas l'analyse des bénéfices relèvera quand même du pouvoir politique.

5. Les représentants des sites (groupes, régions) seront habituellement les élus ayant autorité sur le territoire concerné et sur la décision à prendre. La conception de procédures ouvertes et transparentes peut exiger que soient réaffirmés les rôles, les pouvoirs et les responsabilités respectives des différents intervenants.

les sites potentiels seront tous au cœur du processus de décision et seront mis à contribution pour déterminer le meilleur emplacement. Les deux premières étapes ne sont pas exemptes d'embûches et doivent être complétées avec diligence et impartialité, mais elles ne semblent pas aujourd'hui poser de réels problèmes méthodologiques⁶. Aussi, nous concentrons nos propos sur la troisième étape.

Trois types de procédures décentralisées ont été proposés : les enchères, les loteries et les assurances⁷. Les loteries et les assurances posent des difficultés particulières, les loteries laissant trop de place au hasard et les assurances pouvant donner lieu trop souvent à des querelles juridiques interminables lors d'accidents. Par contre, les mécanismes d'enchère méritent une attention toute particulière et c'est ce type de mécanisme que nous allons analyser ici.

Une règle d'enchère bien choisie doit être à la fois transparente et efficace et doit reposer sur la mise en concurrence de plusieurs groupes, municipalités ou régions qui, malgré une opposition de départ, seront amenés à exprimer un intérêt à accueillir sous certaines conditions le projet en question. Ainsi, dans le cadre de l'implantation d'un nouveau projet, il est primordial de retenir un nombre limité, mais suffisamment important de sites potentiels en accordant une attention particulière aux conditions de participation pour favoriser l'entrée de nouveaux « concurrents » pour accueillir le projet. La question de la conception du mécanisme est délicate⁸ : celui-ci doit permettre d'identifier la bonne solution et le bon niveau de compensation, sur la base d'une révélation des véritables coûts d'accueil, et doit donc éviter que des comportements stratégiques opportunistes puissent profiter de failles dans le mécanisme et mener à un mauvais résultat.

Différents mécanismes d'enchère ont été proposés par les économistes pour surmonter le syndrome NIMBY. Le mécanisme d'enchère le plus simple est celui de l'enchère dite « hollandaise inversée » : le promoteur ou l'État propose un dédommagement aux représentants des différents sites potentiels. Si personne ne se porte « preneur » du projet, le montant de dédommagement proposé est augmenté jusqu'à ce que le projet trouve preneur. Ce processus est employé par les

compagnies aériennes lorsque trop de billets ont été vendus à bord d'un certain avion, afin de convaincre un passager de renoncer à son siège.

Un deuxième mécanisme est l'enchère dite « à basse compensation »⁹ modifiée : les groupes émettent chacun, par l'intermédiaire de leurs représentants, une demande de compensation pour accueillir le projet sur leur territoire; celui qui émet la demande la plus basse accueille le projet et reçoit la compensation demandée majorée d'un certain pourcentage; les autres groupes paient chacun une « taxe » proportionnelle à leur demande de compensation, dont le total équivaut au montant devant être payé au gagnant. Ainsi, malgré leur contribution,

tous ces groupes sortent gagnants de l'enchère : pour éviter d'accueillir le projet, il leur en coûtera moins que le que ce que cet accueil leur imposerait et ce, selon leur propre évaluation.

Un troisième mécanisme est l'enchère dite « à haute compensation »¹⁰ modifiée : les groupes émettent chacun une demande de compensation, celui qui fait la demande la plus basse non seulement accueille le projet, mais reçoit, en compensation du préjudice subi, une compensation égale à la demande de compensation la plus haute; les autres groupes paient chacun une taxe proportionnelle à leur demande respective, dont le total équivaut au montant devant être payé au gagnant. Ainsi, aucun des groupes ne sort perdant de l'enchère, celui accueillant le projet réalisant en fait un gain net par rapport à son évaluation du coût d'accueil.

Pour illustrer l'esprit de ces procédures, considérons le cas hypothétique suivant¹¹. La Ville de Montréal veut choisir l'emplacement d'un incinérateur de déchets sur l'île. Une étude technique en a identifié les caractéristiques souhaitées (capacité, aménagement, nombre de camions par jour, rejets atmosphériques, etc.) et a déterminé cinq sites potentiels dans cinq arrondissements différents. Un appel d'offres est lancé menant à cinq demandes de compensation dont les coûts pour chaque arrondissement sont estimés respectivement à 1 M\$, 1,2 M\$, 1,8 M\$, 2,0 M\$ et 2,6 M\$. Dans un tel cas, l'incinérateur serait localisé dans l'arrondissement #1. Selon l'enchère « à basse compensation » modifiée, l'arrondissement #1 recevrait la compensation demandée majorée par exemple de 50 % alors que

Les économistes ont développé des mécanismes de compensation qui sont à la fois participatifs, concurrentiels et plus respectueux des préférences des intéressés.

6. Il peut certes subsister des désaccords quant à la nature des nuisances, des coûts et des bénéfices, mais ces désaccords devraient porter surtout sur la mesure empirique des divers éléments plutôt que sur la méthode à appliquer.

7. Ces pistes de solution ne sont pas mutuellement exclusives et diverses combinaisons peuvent être envisagées.

8. Le prix Nobel d'économie a été attribué en 2007 aux économistes Leonid Hurwicz, Eric Maskin et Roger Myerson précisément pour leurs travaux sur la conception de mécanismes.

9. Howard Kunreuther et Paul R. Kleindorfer, « A sealed-bid auction mechanism for siting noxious facilities », *American Economic Review*, vol. 76 (1986), no 2, p. 295-299.

10. Arthur O'Sullivan, « Voluntary auctions for noxious facilities: incentives to participate and the efficiency of siting decisions », *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 25 (1993), no 1, p. 12-26.

les autres arrondissements devraient payer une taxe égale à 19,7 % de leur demande respective de compensation (pour un total de 1,5 M\$). Selon l'enchère « à haute compensation » modifiée, l'arrondissement #1 recevrait la compensation la plus élevée qui a été demandée par les participants (2,6 M\$), réalisant ainsi un gain important par rapport à sa demande originelle, alors que les autres arrondissements devraient payer une taxe égale à 34,2 % de leur demande respective de compensation.

Ces mécanismes assurent, à coût relativement faible, la révélation véridique des coûts et des valeurs et la localisation du projet au meilleur endroit possible. Selon les contextes, l'un ou l'autre des mécanismes, ou encore une variante, s'avérera le plus efficace pour gérer adéquatement et dans le respect de toutes les parties le syndrome NIMBY¹².

Conclusion

Les conflits relatifs à l'implantation de projets risqués ou générateurs de nuisances sont récurrents et, dans la plupart des cas, tous les acteurs impliqués peuvent se déclarer insatisfaits : les promoteurs publics sont confrontés aux opposants locaux (dans le cadre de procédures de consultation ou de protestations informelles); les décideurs politiques et administratifs éprouvent des difficultés à concilier les intérêts divergents de leurs commettants; le public concerné, quant à lui, se sent trop souvent exclu des discussions et des décisions qui concernent son cadre de vie.

L'objectif principal de cette note est d'attirer l'attention sur une approche économique susceptible de limiter l'émergence de ce type de conflit. Les procédures de décision centralisées, comme une localisation imposée par expropriation ou à la suite du rapport d'une commission ou d'un bureau, pourraient être abandonnées en faveur de mécanismes de marché décentralisés telles les enchères, qui sont sérieusement envisageables dans de nombreux contextes réels. On peut par ailleurs penser appliquer les principes de la conception de mécanismes dans des contextes plus complexes, tels les réseaux de transport de matières dangereuses ou génératrices de nuisances affectant plusieurs municipalités ou régions : les mêmes principes et modalités peuvent s'appliquer, en définissant correctement les divers groupes concernés et les différentes options possibles.

Bien que la recherche sur la caractérisation de tels mécanismes soit déjà assez avancée, les applications concrètes se font attendre à cause principalement de l'ignorance de ces mécanismes, qui permet à certains groupes de pression qui profitent du syndrome NIMBY d'acquérir un pouvoir démesuré. La limite de notre imagination est la seule contrainte réelle au développement de mécanismes d'enchère efficaces pour gérer le syndrome NIMBY et ce, dans le respect des groupes directement concernés et de la population.

Les procédures de décision centralisées pourraient être abandonnées en faveur de mécanismes de marché telles les enchères, qui sont envisageables dans de nombreux contextes réels.



Institut économique de Montréal
6708, rue Saint-Hubert
Montréal (Québec)
Canada H2S 2M6
Téléphone (514) 273-0969
Télécopieur (514) 273-2581
Site Web www.iedm.org

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un institut de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Il œuvre à la promotion de l'approche économique dans l'étude des politiques publiques.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes, l'IEDM n'accepte aucun financement public.

Abonnement annuel aux publications de l'Institut économique de Montréal : 125,00 \$.

Présidente du conseil :
HÉLÈNE DESMARAIS

Président :
PAUL DANIEL MULLER

Vice-président et économiste en chef :
MARCEL BOYER

Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

Institut économique de Montréal
© 2008

Imprimé au Canada

Illustration :
Benoit Lafond

Infographie :
Valna inc.

11. L'application de ces procédures doit aussi tenir compte de la possibilité que les groupes aient intérêt à surestimer leurs coûts et donc leurs demandes de compensation, un problème que nous ne traitons pas ici.
12. Il est possible de moduler l'enchère pour tenir compte du fait que les sites retenus au départ peuvent ne pas tous être de même qualité eu égard à l'implantation du projet.