

2001
PLUS...



LE SYNDROME NIMBY



Centre de Prospective et de Veille Scientifique
Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques
Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme

Succédant à UTH 2001, 2001 PLUS est le label commun de documents diffusés par le Centre de Prospective et de Veille Scientifique de la Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques, elle-même située au sein du ministère de l'Équipement.

L'objectif de cette publication est de contribuer à une réflexion prospective sur les villes, l'habitat, l'équipement, les transports ou l'environnement en partant d'idées ou d'expériences intéressantes développées à l'étranger et en mobilisant à cet effet travaux, documents, articles, textes de loi, compte rendu de recherche, analyses de politiques publiques difficilement accessibles en France. Chaque numéro de 2001 PLUS présentera donc, sur un thème déterminé, un ou plusieurs textes significatifs, concernant le plus souvent mais non exclusivement un pays européen, resitués dans leur contexte et commentés par un expert. Si UTH 2001 avait cherché à accompagner la mise en place de l'Acte unique européen et du grand marché, 2001 PLUS se situe dans la perspective de la mondialisation et de la globalisation des économies. Les documents diffusés porteront donc aussi bien sur l'Asie du Sud-Est, le continent américain ou l'Europe de l'Est que sur les pays de la Communauté. Nous souhaitons, à terme, que 2001 PLUS devienne un support de liaison et d'identification entre tous ceux qui, en France ou en Europe, sont concernés par les débats et enjeux prospectifs dans les domaines de l'urbanisme et de la gestion des villes, de la construction, de l'habitat, de l'environnement et des transports.

Documents disponibles :

- 01/04 Planification spatiale et aménagement du territoire aux Pays-Bas (J.C Boyer - 1988)
- 05 Les politiques urbaines du Royaume-Uni depuis 10 ans (H. Huntzinger - 1989)
- 06 La fiscalité locale sur les entreprises au Royaume-Uni et en Allemagne (H. Huntzinger - 1989)
- 07 La Hollande en 2015 : résumé officiel du 4ème rapport sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire (Ministère du Logement, de l'Urbanisme et de l'Environnement - 1988)
- 08 Télétopia : la ville et les systèmes d'information au Japon (R. Piorunski - 1989)
- 09 Prospective de l'exploitation de la route (A. Vivet - 1989)
- 10 Urbanisme et économie en RFA (H. Huntzinger - 1989)
- 11 Les acteurs du génie urbain : évolution internationale (G. Mercadal - 1989)
- 12 Acteurs sociaux et mutations urbaines (A. Touraine - 1987)
- 13 Influence de la grande vitesse sur la restructuration de l'espace européen (A. Bieber - 1989)
- 14 Comment décongestionner les axes routiers de la Randstad Holland ? (J.C. Boyer - 1990)
- 15 Les quatre révolutions logistiques (Ake Andersson - 1986)
- 16/17 Le transport dans les années 90 : la formation de l'Europe (T. Bendixson - 1989)
- 18 Les technologies de l'information et la ville dans l'Europe de 1992 (M. E. Hepworth - 1990)
- 19 Consultation publique et aménagement du territoire aux Pays-Bas (J.C. Boyer - 1990)
- 20/21 Numéro spécial
 - La métropole parisienne : système productif et organisation de l'espace Equipe "Strates" (Félix Damette et Pierre Beckouche - 1990)
- 22 La réforme anglaise de la planification spatiale : étude du plan de développement unitaire de Birmingham (Alain Motte - 1990)
- 23 Allemagne : Structures temporelles et développement urbain (DIFU)
- 24 Suède : La vie dans les métropoles : des chances à saisir, des difficultés à surmonter. Quelles politiques mettre en oeuvre ? (H. Huntzinger - 1991)
- 25 Réserver l'habitat social aux ménages à faibles revenus aux Pays-Bas (J.C. Boyer - 1991)
- 26 La recherche urbaine en Allemagne (H. Huntzinger - 1992)

Comité de lecture : Ariel Alexandre (OCDE), François Ascher (PCA), Bernard Barraqué (LATS-ENPC), Philippe Blancher (Economie et Humanisme), Olivier Coutard (EDF-Groupe Réseaux), Philippe de Lara (LATS-ENPC), Dominique Drouet (RDI), Hervé Huntzinger (TETRA), Jean-François Langumier (COFHUAT), Claude Lacour (IERSO), Jean-Pierre Orfeuil (INRETS), Roger PERRIN-JAQUET (Ecole Polytechnique de Lausanne), Franck Scherrer (Inst. d'urbanisme de Lyon), M. Watchter (DATAR)

Directeur de la publication : Jacques Theys, responsable du Centre de Prospective et de Veille Scientifique

Secrétariat de rédaction et correspondance : Marie-José Roussel, tél : (1) 40.81.63.72

DRAST Tour Pascal B - 92055 Paris-La Défense Cédex 04

Conception, réalisation et diffusion : Monique Duhamel et Dominique Dessagnes, tél : (1) 40.81.63.29 ou 63.37

PRESENTATION

Juillet 1993 27

Sommaire

	pages
<i>Présentation</i>	1
I - Comprendre et surmonter le syndrome Nimby	2
. Comprendre les oppositions locales	4
. Les facteurs déterminant l'attitude des habitants	7
. Les approches alternatives dans les relations avec les habitants	12
. Perspectives de recherche	19
II - Systèmes de transport et systèmes de solidarité : un choc de priorités sociales	21
. Le "droit de passage" de la puissance publique	21
. La réconciliation du local et du global	22
. Le choix d'une rationalité collective	23

L'opposition des riverains à l'implantation d'infrastructures ou d'équipements susceptibles de créer des nuisances - réelles ou supposées - n'est pas un phénomène nouveau. Mais l'ampleur et la forme de ces mouvements ont, eux, sensiblement changé : les oppositions qui jusqu'alors restaient, sauf exception, souvent individuelles ou faiblement structurées deviennent aujourd'hui de plus en plus systématiques, organisées et parfois même violentes.

L'évolution est telle qu'elle a même suscité la création d'une expression spécifique : celle du «syndrome NIMBY [«Not in my backyard», autrement dit : «pas dans mon jardin»]. On peut y voir le symptôme d'une remise en question de la notion d'intérêt général sur laquelle repose traditionnellement l'intervention de l'Etat en matière d'équipement.

Les deux articles successifs qui composent ce premier numéro de «2001 PLUS» abordent cette question sous deux angles différents.

Le premier d'entre eux, intitulé «comprendre et surmonter le syndrome NIMBY» part d'un point de vue essentiellement psychosociologique pour analyser les manifestations de ce syndrome et proposer les moyens de le traiter. Bien qu'il s'intéresse à des champs d'activité assez lointains de ceux qui concernent directement le ministère de l'Équipement - puisqu'il s'agit d'équipements médico-sociaux - et qu'il porte sur l'expérience américaine, il nous a semblé intéressant de le traduire et de le publier dans la mesure où la description des stratégies proposées pour gérer les relations avec les riverains est largement transposable à tous les équipements publics.

Il est clair néanmoins que l'implantation d'infrastructures de transport soulève des questions spécifiques - de nature économique ou écologique par exemple - qui appellent un éclairage complémentaire.

C'est pourquoi nous avons ajouté un second document, extrait d'un article, écrit par Alain Bonnafous, pour la revue "Economie et Humanisme" dans lequel ces problèmes économiques, écologiques ou juridiques liés à la création d'infrastructures de transport sont plus directement abordés.

Cette seconde contribution met en lumière le fait qu'il ne suffit pas de disposer d'une bonne stratégie de négociation pour faire accepter un projet par la population mais qu'il faut également que les règles régissant la solidarité nationale et la rationalité des décisions collectives soient discutées et clairement explicitées par les pouvoirs publics.

COMPRENDRE ET SURMONTER LE SYNDROME NIMBY
--

par Michaël Dear⁽¹⁾

"Des habitants de quartiers et des leaders politiques s'engagent avec une ferveur accrue dans le combat pour que des projets impopulaires ne soient pas situés à proximité de chez eux. Il est toujours difficile de trouver une localisation pour des prisons, des centres de traitement de la drogue, des crèches, des centres d'hébergement, des garages de camions de nettoyage, des stations d'incinération, et des centres d'accueil pour sans abris. Mais le syndrome NIMBY rend aujourd'hui presque impossible toute construction ou localisation d'équipements vitaux dont la ville a besoin pour fonctionner".

"Si les membres de l'exécutif et du législatif cèdent devant la crainte et la suspicion, nous régresserons vers un nouveau féodalisme. Au moment où les barrières s'effondrent de par le monde, nous marcherons à reculons vers la sécurité imaginaire de fiefs féodaux défendus par les murs du NIMBY".

Edward I. Koch, maire de la ville de New York de 1977 à 1989, a lancé cet avertissement le 26 décembre 1989, cinq jours avant de quitter ses fonctions. Partout dans le pays, des journalistes, des universitaires, et des professionnels témoignent de la croissance du phénomène NIMBY. En langage clair, le syndrome NIMBY est la motivation des résidents qui veulent protéger leur gazon. Plus formellement celui-ci fait référence aux attitudes protectionnistes et aux tactiques d'opposition adoptées par des groupes locaux d'habitants pour faire face à un changement qui n'est pas le bienvenu dans leur quartier. On rencontre de tels conflits dans le cas de toute une série d'affectations de terrains incluant de nombreux équipements sociaux, des décharges, des dépôts de matières dangereuses, des logements sociaux, des installations nucléaires, et des aéroports. Les habitants reconnaissent habituellement que de tels équipements "nuisibles" sont bien nécessaires, mais pas près de leur domicile, d'où l'expression "not in my backyard" : "pas dans mon jardin".

Cet article est plus particulièrement consacré à l'implantation d'équipements à caractère médico-sociaux. Le syndrome NIMBY peut avoir un effet dévastateur sur l'offre de services sociaux, et conduire à une restriction des taxes allouées à des programmes pourtant nécessaires ou à la fermeture d'équipements. Les destinataires doivent alors, soit se passer de service, soit parcourir des distances excessives pour y avoir accès. Au minimum ce syndrome peut envenimer les relations entre ces équipements et leur voisinage et par là dégrader le bien-être des utilisateurs. Bien sûr toutes les oppositions ne sont pas contre-productives : de plaintes du voisinage peuvent émerger des améliorations précieuses des projets, et l'opposition active des

(1) Michael Dear est professeur de géographie et de planification régionale et urbaine à l'université de Californie du sud. Il est co-directeur avec Jennifer Wolch du projet des sans abris à Los Angeles (LAHP).

Source : Journal of the American Planning Association, Vol. 58, No. 3, Summer 1992. American Planning Association, Chicago, IL.

utilisateurs peut aussi être à l'origine d'ajustements positifs dans les projets de programmes établis par les prestataires des services médico-sociaux. Cet article est plus particulièrement consacré cependant au comportement le plus égoïstement intéressé et "protecteur de gazon" des opposants. Il s'efforce d'offrir une perspective sur le phénomène NIMBY et de réduire un concept apparemment chaotique à des proportions gérables, de manière à être utile aux planificateurs, aux défenseurs des ayant-droit, et aux prestataires de services. L'article aborde trois thèmes : la nature de l'opposition, les facteurs qui déterminent l'attitude des habitants, et un guide pour des stratégies alternatives dans les relations avec les opposants locaux.

Les préjugés et la discrimination ne sont pas des phénomènes nouveaux. Des manuscrits en latin du douzième siècle désignent les homosexuels et les juifs comme des non conformistes qui menacent l'ordre social. Plus récemment, à la fin du dix neuvième siècle au Canada, on peut citer l'exemple d'habitants s'opposant à l'implantation d'un asile :

"Les raisons principales sur lesquelles les plaignants fondaient leur opposition étaient que la construction d'un bâtiment, sa maintenance, et la gestion d'un asile sur le site choisi représentaient une nuisance publique, et constituaient pour eux une source de préjudices et de dommages en dépréciant la valeur de leur propriété, surtout en tant qu'emplacement pour des villas et des résidences élégantes, et que les plaignants seraient exposés à une gêne, à une contrariété et à un danger constants, avec un grand risque de maladie par la contamination de l'air et la pollution des rivières St Lawrence et St Pierre par l'égout de l'hôpital".

Bien que le terme "NIMBY" n'ait été inventé que récemment, il est évident que l'on trouve de nombreuses traces de ce syndrome au cours de l'histoire. A la fin du vingtième siècle, le préjugé se trouve renforcé par l'épidémie de SIDA et la crise des sans abris.

Malgré l'influence du syndrome NIMBY sur les décisions quotidiennes concernant l'affectation de terrains, les écrits sur ce thème sont, de manière surprenante, peu nombreux. Pourtant le phénomène est devenu si répandu qu'une série d'acronymes est apparue pour prendre en compte la prolifération de ces sentiments portant à l'exclusion. Parmi ceux-ci on trouve par exemple NOOS (not on our street : pas dans notre rue), et LULU (locally unwanted land uses : usages du terrain localement non désirés). La diffusion du NIMBY dans le mouvement de défense de l'environnement a conduit également au slogan NOPE (not on planet earth : pas sur la planète terre). Des observateurs plus cyniques ont été prompts à noter la connexion entre les mouvements des citoyens et le comportement des politiciens et ont ciselé l'acronyme NIMTOO (not in my term of office : pas durant mon mandat). Finalement, ces sentiments sont si présents dans des mouvements partisans d'une croissance faible ou nulle que certains observateurs notent la montée de groupes CAVE (Citizens Against Virtually Everything : citoyens de fait contre tout).

Du point de vue du promoteur ou de l'organisme public pris pour cible par les activistes NIMBY, l'opposition peut se révéler bien plus qu'une irritation mineure dans la réalisation du projet. En effet, l'efficacité de l'opposition des groupes d'habitants a donné naissance dans les années 1970 à un nouveau type de procès appelés des SLAPP (Strategic Lawsuits Against Public Participation : poursuites

stratégiques contre la participation du public). Des promoteurs ont usé de ces voies juridiques pour décourager les opposants ; ils ont perdu la grande majorité de ces procès. Des actions en justice engagées en retour par les associations d'habitants (SLAPP-backs) sont susceptibles de décourager de futures poursuites devant les tribunaux. Récemment, trois fermiers de Kern County en Californie, ont gagné 13,5 millions de dollars dans un procès pour plainte abusive contre un géant de l'agro-alimentaire qui les avait précédemment SLAPPÉ.

Le rôle des facteurs NIMBY dans la localisation des services médico-sociaux est moins bien étudié que dans le domaine des infrastructures, et peut être moins spectaculaire dans ses conséquences ; mais ils sont pourtant de plus en plus présents dans les décisions concernant l'usage des terrains.

COMPRENDRE LES OPPOSITIONS LOCALES

On retrouve en général dans l'émergence et le développement des conflits de type NIMBY certains éléments permanents de forme et de contenu.

Evénements extérieurs

Ces oppositions locales sont plutôt de nature cyclique, avec des périodes d'intenses et fréquentes contestations suivies de grandes périodes de calme. Dans le domaine des services médico-sociaux, des grands événements nationaux ont formé l'arrière plan d'événements locaux. Parmi ceux-ci on trouve le mouvement d'ouverture des hôpitaux psychiatriques, la restructuration générale des programmes d'action sociale, l'effondrement des programmes soutenus par le niveau fédéral de logements à bon marché, la restructuration générale de l'économie des USA au profit des emplois de services, et l'émergence des phénomènes liés aux sans logis et au SIDA ; si bien qu'aujourd'hui les clients potentiels sont de plus en plus nombreux alors que des programmes d'aide sociale sont en train d'être réduits ou supprimés. En outre, ceux qui ont un emploi sont moins riches dans la mesure où la richesse de la nation se concentre d'avantage dans un nombre plus limité de mains, et où les logements décents à un prix raisonnable se font de plus en plus rares. On sait, enfin, que les années 1980 ont été appelées la "décennie du moi", eu égard au mouvement croissant de repli sur soi et de perte de tout sens communautaire chez beaucoup d'américains. En ces temps moins que tolérants, les personnes handicapées et désavantagées subissent non seulement une détérioration de leurs conditions matérielles mais aussi un amenuisement de la sympathie et de la solidarité.

Rythmes internes

Chaque conflit d'implantation semble suivre un cycle en trois étapes :

- "La jeunesse" : l'annonce du projet envisagé met le feu aux poudres, mais l'opposition semble rester confinée à un petit groupe actif d'habitants situés à proximité immédiate du projet. Le syndrome NIMBY est alors généralement sous sa forme la plus brute et dans ses termes les plus tranchés reflétant souvent une réponse irrationnelle et non élaborée des opposants ;

- "La maturité" : le champ de bataille se structure en deux camps rassemblant leurs supporters. Le débat passe de la plainte privée au forum public. Par conséquent les arguments de l'opposition deviennent plus rationnels et objectifs. On entend moins parler du désir de "mettre à la porte les clochards" et des voix plus mesurées expriment des inquiétudes à propos du déclin des valeurs foncières, de l'augmentation du trafic ou de choses similaires ;

- "L'âge avancé" : la période de résolution du conflit s'étire souvent en longueur et parfois l'affaire demeure sans conclusion. La victoire tend à revenir à ceux qui ont la vigueur et la persévérance qui permet de finir la course. En général, à ce stade, on adopte un certain type de processus d'arbitrage qui mobilise des ressources professionnelles ou politiques. Les deux parties font des concessions. Si les positions sont devenues suffisamment tranchées on peut arriver à un point mort, la victoire revenant de nouveau à ceux qui ont été les plus tenaces.

Arguments de l'opposition

Les arguments des opposants, après la phase initiale de colère, expriment habituellement trois préoccupations : la menace perçue sur la valeur des propriétés, la sécurité des personnes, et la qualité du cadre de vie. Dans les dernières décennies la préoccupation principale des opposants concernait la **baisse des prix** dans le quartier. Cependant aucune des études portant sur les transactions immobilières dans le voisinage de services médico-sociaux n'a pu mettre en évidence une baisse qui puisse être clairement associée à la mise en place de l'équipement. Les évolutions des prix immobiliers sont plutôt liées à des mouvements plus généraux du marché, comme les fluctuations dans les taux d'intérêts ou l'arrivée de projets de construction de grande ampleur dans les environs, comme un nouveau centre commercial. Dans certains cas, les valeurs immobilières ont pu augmenter car l'équipement était si bien entretenu ou rénové qu'il a eu en fait un effet bénéfique sur son voisinage.

Les préoccupations concernant la **sécurité des personnes** varient en fonction des destinataires des nouveaux services. Les variables clefs, en ce cas, sont la dangerosité et l'imprévisibilité des destinataires. C'est ainsi sans surprise que les alcooliques, les drogués (surtout ces derniers supposés être susceptibles de comportements criminels lié à la recherche d'argent pour la drogue), et les anciens délinquants figurent en première place dans cette catégorie. Mais les habitants ont aussi exprimé leur malaise face aux handicapés mentaux, qui peuvent manifester des comportements publics aberrants ou agressifs. Ces préoccupations concernant la sécurité des personnes s'expriment souvent par des questions concernant le mode de gestion de l'équipement et en particulier les dispositions prises pour la surveillance.

La **dégradation** potentielle de la **qualité du cadre de vie** inquiète aussi les habitants proches de l'équipement. Ceci concerne aussi bien l'impact attendu sur le commerce que celui sur la qualité du cadre de vie. Parmi ces menaces on trouve l'apparence physique des destinataires des services, certains pouvant être sales et négligés, et des comportements anti-sociaux comme le fait de roder, d'uriner en public ou de pratiquer une mendicité agressive. Les commerçants se plaignent du fait que les attroupements de ces personnes font fuir les clients. Les habitants craignent que le plaisir qu'ils éprouvent à être dans leur quartier ne se trouve réduit par ce voisinage et que certains de ces destinataires des services n'aient une mauvaise influence sur les enfants et les adolescents.

Les opposants insistent aussi sur les spécificités des situations locales. Ils peuvent évoquer l'augmentation du trafic ou la réduction des places disponibles pour le parking. Des opposants sophistiqués expriment leur opposition en se plaçant du point de vue des besoins des destinataires des équipements prévus, en montrant comment le quartier choisi n'est pas adapté ou sûr pour eux. C'est le NIMBY à visage charitable.

Tactiques d'opposition

Les stratégies et tactiques d'opposition varient, mais elle se concentrent principalement autour de la phase d'enquête publique. En effet l'introduction de services médico-sociaux dans une zone résidentielle nécessite habituellement une modification du zonage dans le plan d'urbanisme. Cette modification est nécessaire lorsque le type de projet envisagé n'est pas conforme aux catégories définies pour la zone considérée. Les établissements d'hébergement d'adultes isolés entrent souvent clairement en contradiction avec les règlements des zones résidentielles. Les mêmes problèmes apparaissent avec des services ne logeant pas les personnes, comme les centres de conseils ou les cliniques : ils peuvent être classés comme "usages commerciaux" ou même parfois "industriels". Les procédures de modification prévoient habituellement que le voisinage immédiat soit informé sur les transformations proposées non conformes aux usages prévus. Une enquête publique peut être ouverte pour recueillir les objections. Ces mécanismes d'information et de participation du public sont les principaux véhicules par lesquels l'opposition locale se foment et se canalise.

Les opposants exercent aussi leur pression à travers des pétitions ; des campagnes d'envoi de lettres adressées au service qui doit s'installer dans le quartier, aux sponsors, aux politiciens locaux, et aux médias ; par des activités de lobbying auprès de leur représentants élus ; par l'implication des médias ; par des manifestations ; et par la formation d'associations d'opposition. Les opposant mêlent souvent ces tactiques et les coordonnent avec le processus d'enquête publique. Dans des cas extrêmes, certains groupes emploient des moyens violents ou illégaux. Les actions violentes sont relativement rares, mais elles peuvent faire surface à tout moment d'un conflit. Il peut s'agir alors d'atteintes à la propriété, d'incendies et d'agressions physiques contre les employés ou les destinataires des services envisagés.

Facteurs d'explication de la réaction locale

Il est toujours difficile de prédire comment des résidents réagiront à l'annonce de l'ouverture d'un équipement implanté près de chez eux, mais quatre facteurs contribuent à la formation de cette réaction : les caractéristiques des destinataires, la nature du service social envisagé, la structure sociale du quartier hôte et des considérations liées au programme local.

Géographie du conflit

Il y a un facteur universel dans tous les conflits NIMBY : la proximité géographique. La règle est simple : **plus les habitants sont situés à proximité de l'équipement non souhaité plus ils sont susceptibles de s'y opposer**. L'opposition est la plus forte parmi les habitants du même îlot, et de deux à six îlots plus loin l'intérêt ou la conscience décroît vers le point d'indifférence. Cette règle peut bien aller de soi, ses conséquences ne doivent jamais être sous-estimées.

LES FACTEURS DETERMINANT L'ATTITUDE DES HABITANTS

Caractéristiques des destinataires

L'attitude du public face à la "différence" tend à s'organiser de manière hiérarchique. D'un côté du spectre certaines différences sont facilement tolérées ; de l'autre, la différence provoque une intense révolte. Entre ces deux extrêmes il y a de nombreux cas ambigus caractérisés par l'ambivalence de la part de l'observateur. Un rapport du groupe Daniel Yankelovich (1990) suggère que ceux qui sont placés en haut dans cette "hiérarchie du bon voisinage" sont ceux qui ont des handicaps physiques ou des problèmes que la plupart des gens rencontreront à certains moments de leur vie (vieillesse). Les handicaps mentaux sont situés au milieu de cette échelle d'acceptabilité. Le fait que les malades mentaux soient deux fois plus susceptibles d'être rejetés que les handicapés mentaux est probablement le reflet d'une irresponsabilité perçue (on ne peut reprocher leur état aux handicapés mentaux). Enfin au plus bas de cette hiérarchie de la tolérance (le voisinage le moins désirable), on trouve les personnes touchées par des "maladies sociales" : crime, alcoolisme et drogues.

Les hiérarchies de la tolérance et du rejet ne sont pas fixes. L'ordre peut changer parfois très rapidement. La volatilité de la hiérarchie de l'acceptation résulte de beaucoup de facteurs. L'engagement de nouveaux programmes (comme par exemple le processus qui a conduit à faire sortir les malades du cadre institutionnel des hôpitaux psychiatriques), peut introduire de nouvelles catégories de personnes défavorisées dans des milieux qui ne sont pas familiers à leurs comportements et à leurs problèmes. Ces nouveaux groupes de personnes en difficulté peuvent transformer la hiérarchie de la tolérance. Durant les années 1980 l'arrivée des malades du SIDA et celle des sans logis a fait évoluer cette hiérarchie de manière spectaculaire.

Le cas des malades du SIDA et des séropositifs est particulièrement poignant et révélateur. La maladie sortie de nulle part est rapidement apparue comme une nouvelle plaie mondiale. Elle était contagieuse, presque toujours mortelle, et associée à des atteintes mentales aussi bien que physiques (jusqu'à deux tiers des malades sont atteints de démence ou de désordres neurologiques). La réaction à cette crise du SIDA s'est en outre trouvée compliquée. Les médias et les pouvoirs publics, mal préparés, ont été les vecteurs de beaucoup de mauvaises informations (incluant l'arrestation très médiatisée de manifestants sidéens par des policiers équipés de gants de caoutchouc jaunes). Une intervention retardée des services fédéraux de la santé a encore aggravé les choses. Enfin les malades du SIDA devaient combattre l'idée qu'ils étaient responsables de leur maladie à cause de leurs comportements "anti-sociaux" en particulier l'usage de drogue par voie intraveineuse et l'homosexualité masculine.

Le cas des sans logis est également instructif. Dans les années 1980, les défenseurs des sans logis ont suscité une forte sympathie du public et une prise de conscience politique - en mêlant dans la même catégorie non seulement les traditionnels hommes alcooliques d'âge moyen mais aussi les handicapés mentaux, les anciens combattants, les drogués, les familles et les victimes de violences domestiques. Les estimations à la hausse du nombre des sans abris, qui atteint trois millions au niveau national, ont saisi l'attention du public. Une décennie plus tard de nombreux groupes semblent être en train de perdre leur compassion. Dans ce climat plus dur, tous les sans logis semblent

être marqués par les caractéristiques des pires cas de ces sous groupes de sans abris : usage de l'alcool ou de la drogue, maladies mentales chroniques, dangerosité, imprévisibilité, et responsabilité dans la production de leurs propres difficultés.

L'une des plus récente enquête nationale réalisée par l'équipe de Daniel Yankelovich (1990), offre des éléments solides concernant la hiérarchie de la tolérance dans le domaine des sans abris et du SIDA. Le tableau 1 montre les trois niveaux d'acceptabilité. Le tableau 2 montre les dimensions clés selon lesquelles les destinataires des services sociaux sont susceptibles d'être jugés par un voisinage d'accueil potentiel.

Tableau 1 Hiérarchie de la tolérance à l'égard de différents équipements publics

bienvenus	école centre de traitement de jour crèche hôpital clinique
avis partagés	établissements pour handicapés mentaux foyer pour sans abris centre de désintoxication pour alcooliques centre de traitement pour drogués centre pour malades mentaux
absolument non bienvenus	centre commercial établissements pour sidéens usines décharges prison

Tableau 2 - Dimensions du jugement

démographie	âge sexe race ethnie classe sociale
type de handicap	Physique mental social
gravité du handicap	contagieux menaçant la vie chronique faible
visibilité du handicap	invisible prédominante
culpabilité	ne peut être blâmé peut être blâmé

Caractéristiques de l'équipement

Les caractéristiques des équipements sont doublement pertinentes dans l'équation de la tolérance et du rejet. Elles ont non seulement un impact direct sur les perceptions du voisinage, mais elles sont aussi un des rares domaines dans lequel le prestataire de service puisse exercer un contrôle direct. Après ses destinataires, l'équipement lui-même est l'image la plus marquante que le prestataire du service présente au voisinage. En général six dimensions de l'équipement influencent la perception locale : le type, la taille, le nombre, le mode de fonctionnement, l'apparence, et la réputation.

Type

Les équipements de services médico-sociaux peuvent être classés de différentes manières. Les plus importantes caractéristiques du point de vue du voisinage sont les suivantes :

- Etablissement résidentiel ou non. Dans les établissements résidentiels les pensionnaires sont présents dans le quartier vingt quatre heures sur vingt quatre et deviennent une partie du quartier comme voisins. Les destinataires de services non résidentiels tendent à limiter leur présence aux heures d'ouverture et impliquent moins fortement le quartier.
- Destinataires locaux ou extérieurs. Les services destinés à des résidents locaux sont plus susceptibles d'être acceptés que ceux qui visent des personnes extérieures au quartier.
- Services à domicile ou non. Certains services vont au devant de leurs destinataires, d'autres attendent que ceux-ci se présentent à leurs guichets.
- Clients acceptables ou non. La réaction du voisinage variera en fonction de la place des destinataires dans la hiérarchie des handicaps.

Pour illustrer l'importance de ces types on peut citer l'exemple de la ville de Toronto au Canada où a été promulgué une loi concernant le zonage des plans d'urbanisme qui autorise tous les établissements logeant des personnes désavantagées dans les zones résidentielles à l'exception des dispositifs correctionnels pour délinquants condamnés.

Taille

Toutes choses égales par ailleurs, un équipement de grande taille sera moins accepté qu'un plus petit. Les grands équipements ont un impact plus important : plus de voitures, plus de personnes, plus d'activité. La seule exception est lorsque l'équipement a un impact significatif positif sur l'évolution de l'emploi local (par exemple une prison dans une zone rurale isolée).

Nombre

Le nombre d'établissements au sein d'un quartier devient important dans deux situations différentes. Dans le premier scénario les habitants perçoivent l'introduction d'un tout premier équipement avec suspicion comme "un pied dans la porte". Les opposants soutiennent alors que si cet équipement initial est autorisé, alors le quartier pourra être la cible d'autres implantations. Dans l'autre cas, l'opposition apparaît

quand la communauté des habitants perçoit son espace comme saturé par les services sociaux et surchargé en comparaison avec d'autres quartiers. La saturation est un concept relatif et non pas absolu.

Mode de gestion

Les modes de fonctionnement d'un équipement peuvent, de manière spectaculaire, influencer l'impression qu'il crée dans un voisinage. Avant tout, pour les résidents, c'est la question de la surveillance qui importe car elle est liée à la sécurité des personnes et des biens. Ainsi un personnel adapté pour la surveillance des destinataires des services peut-il faire pencher la balance du côté de l'acceptation. D'autres facteurs, comme les horaires d'ouverture, la programmation des activités et des actions formelles destinées à entrer en contact avec les habitants, déterminent le profil de ces équipements.

Réputation du sponsor

La réputation du sponsor renforce souvent les chances d'acceptation de l'équipement, en particulier si celui-ci peut faire référence à d'autres équipements de même nature dont l'intégration a été réussie. Le sponsor pertinent peut être soit l'organisme qui est à la source du financement, soit le dispensateur effectif du service. Un homme politique en vue, ou une célébrité peuvent aussi influencer l'opinion du voisinage en soutenant un projet particulier. Un tel représentant doit être choisi avec précaution cependant. Quand Nancy Reagan a retiré son soutien à un centre de traitement de la drogue au sud de la Californie à la suite de protestations locales, celui-ci ne put jamais ouvrir.

Apparence

Un établissement neuf ou rénové, et bien entretenu, peut devenir un élément positif dans son voisinage. Il n'est pas rare que de tels équipements soient à l'origine d'une hausse des valeurs immobilières dans le quartier. Même le nom de l'établissement peut avoir une influence sur l'opinion. L'apparence et la signalisation (s'il y en a une), doivent éviter d'imposer une atmosphère institutionnelle dans le voisinage. L'équipement doit se fondre dans son cadre pour bien s'adapter. La colère des voisins peut être dépassée par une attention portée à la conception des espaces internes et externes. Une salle d'attente agrandie ou une cour intérieure peuvent par exemple encourager les visiteurs du service à se rassembler à l'intérieur plutôt que sur le trottoir. Certains peuvent critiquer ces ajustements de type cosmétique qui peuvent masquer l'établissement et les personnes qui le fréquentent aux yeux du milieu environnant. Mais ces concessions de forme semblent être un faible prix à payer pour calmer les opposants.

Caractéristiques sociales du quartier d'implantation

On considère couramment que les zones résidentielles serrent les rangs afin de prévenir l'incursion de services sociaux (ou de tout autre développement perçu comme une menace pour le voisinage). A l'opposé on considère que les villes centre sont plus tolérantes et accueillantes. La dimension clef qui se trouve à l'origine de cette différence est l'homogénéité du quartier, à la fois du point de vue social et de son bâti. Les zones péri-urbaines sont en général principalement habitées par des

familles de propriétaires de pavillons dans un ensemble à relativement faible densité. Le centre ville mêle les usages, souvent à forte densité, du terrain (industriel, commercial et résidentiel) et les groupes sociaux (propriétaires, locataires, personnes isolées, familles, groupes ethniques et raciaux divers). Les zones péri-urbaines homogènes tendent à rejeter la différence ; mais dans les villes centre une différence de plus est moins susceptible d'être remarquée.

L'enquête nationale du Daniel Yankelovich Group en 1989 a révélé le profil type suivant du défenseur NIMBY : c'est une personne disposant d'un haut niveau de revenu, de sexe masculin, bien éduquée, ayant une position professionnelle, marié, il est propriétaire et vit dans une grande ville ou dans ses banlieues. Selon cette enquête, le meilleur indicateur expliquant ces phénomènes d'opposition est le revenu : les plus riches tendent à être les moins accueillants.

Comment se développe l'intolérance ? Certains chercheurs proposent le modèle théorique d'un marchandage psychologique complexe. D'un côté les individus sont porteurs de sentiments autoritaires et restrictifs, et considèrent que les handicapés et désavantagés nécessitent une prise en charge paternaliste et devraient être séparés du reste de la société. D'un autre côté la bienveillance est un moteur fort, elle conduit à une vue protectrice des désavantagés de la société, qui découle largement des valeurs humanistes ou religieuses. La réaction effective dépend de l'équilibre de ces facteurs. La familiarité de l'individu avec ces personnes et la prise de conscience de leurs caractéristiques et des difficultés qui leur sont liées (par exemple les comportements possibles d'un adulte schizophrène), est particulièrement importante. La familiarité tend à augmenter la tolérance. Ces résultats concordent avec l'expérience des prestataires de services dans de nombreux secteurs de l'action sociale et médicale, comme ceux chargés des sans abris, des handicapés mentaux, des personnes ayant des démêlés avec la justice, des handicapés physique, des adolescents à problèmes et des enfants placés.

Considérations liées à la programmation

Les services n'existent pas dans le vide, mais s'inscrivent dans des programmes particuliers. Deux aspects de ce contexte sont particulièrement importants : les stratégies d'usage du terrain et la saturation.

Durant les trois dernières décennies, les actions en directions des habitants du voisinage se sont développées de manière erratique et souvent sous la pression liée aux modifications de zonage. Il y a eu trois phases dans cette histoire de l'implantation. Durant la première période, les prestataires ont adopté l'une des deux stratégies de localisation suivantes. Dans l'attitude de "profil bas", les prestataires installaient secrètement leur équipement, espérant que, au moment où l'affaire serait découverte, la preuve aurait été faite de son intégration réussie dans le quartier. En réponse à cette stratégie manifestement risquée, d'autres opérateurs ont adopté un plus "profil haut" qui passait par l'éducation et la persuasion des habitants du voisinage. Les opérateurs recherchaient l'acceptation, soit à travers une stratégie de communication destinée à ces habitants, soit à travers une action visant spécifiquement les leaders locaux d'opinion. L'approche "profil haut" ayant aussi comme effet d'alerter une éventuelle opposition locale, était donc, également, risquée pour l'opérateur.

Puisqu'aucune stratégie ne pouvait garantir une situation non conflictuelle, les opérateurs réagirent en recherchant des localisations sans risques. De telles stratégies d'évitement des risques renforçaient la tendance à favoriser les localisations au centre des villes qui sont dans des zones de planification urbaine flexible. Cette forme de zonage, combinée avec des facteurs tels qu'une opposition dans les zones péri-urbaines et un nombre limité de propriétés adaptées à l'installation de ces équipements situés en milieu urbain, a conduit de manière inexorable à la ghettoïsation des services dans des lieux bien définis au centre des principales régions urbaines.

Cet effet pervers (la saturation d'un quartier) a donné l'impulsion à une troisième phase dans le développement des stratégies d'implantation. Certaines autorités publiques ont mis en place des normes d'espacement minimal entre les différents équipements. D'autres ont affiché des principes de partage équitable pour s'assurer que tous les quartiers supportent leur part de la charge et des obligations liées à la prestation de ces services. Ces exigences d'espacement minimal ont freiné la ghettoïsation. Néanmoins, les ordonnances de partage équitable commencent seulement maintenant à être mise en application dans les espaces péri-urbains.

Les quartiers dans lesquels les habitants considèrent être saturés par ce type d'équipements appellent une considération toute particulière. Puisque qu'ils prennent déjà en charge des personnes dans le besoin, on ne peut les soumettre aux mêmes pressions morales que les habitants de quartiers qui en sont dépourvus. Pour ces habitants, les établissements et leurs utilisateurs ne sont pas des notions abstraites ou hypothétiques ; ils en ont une connaissance directe et réelle. De ce fait les habitants de ces quartiers s'attendent à être et devraient être traités de manière différente de ceux des autres quartiers qui n'ont pas encore accueilli de tels équipements. Les responsables auront à mettre en avant des arguments tout à fait particuliers pour justifier l'introduction, dans un quartier déjà surchargé, de nouveaux services.

Un argument important en faveur de la concentration des équipements est souvent négligé. Celle-ci peut être un élément positif pour les utilisateurs et les agents prestataires. La proximité géographique peut permettre des interactions positives entre les établissements et entre leurs destinataires. Ce rassemblement forme une sorte de communauté, un réseau de services, de personnels, et de consommateurs, liés par un même objectif d'offre de service et de bien être des destinataires, facilité par la géographie. Les équipements situés à trop grande distance les uns des autres n'entreront pas de la même façon en interaction.

LES APPROCHES ALTERNATIVES DANS LES RELATIONS AVEC LES HABITANTS

La plupart des offreurs de service médico-sociaux et des planificateurs préféreraient ne pas avoir à s'occuper de ces oppositions des habitants. Mais la meilleure préparation possible d'un programme et les meilleures intentions seront sans effet si les opposants remportent la victoire. En gros, si le syndrome NIMBY prévaut, l'équipement n'ouvrira jamais. Les relations avec les habitants doivent faire partie de toute mise en oeuvre complète d'un programme. En décidant comment ils approcheront les habitants, les planificateurs doivent choisir entre deux approches

alternatives : 1) la collaboration, en mettant en oeuvre la coopération entre les opérateurs et les habitants du quartier ; 2) l'autonomie, en agissant de manière indépendante des habitants du quartier.

L'approche collaborative conduit à prendre la responsabilité du contact direct entre les promoteurs des services envisagés et les habitants ou leurs représentants. De manière implicite ou explicite, la collaboration accorde une relative priorité au droit des habitants à être informés et à participer à des décisions qui affectent leur voisinage. Cette approche implique aussi que les habitants aient une obligation à accueillir ces services pour handicapés. **Fondamentalement, la collaboration suppose l'établissement d'un contrat entre le prestataire et le quartier d'accueil.** Les opérateurs offrent un service utile, de manière ouverte et honnête, et en retour escomptent un soutien des habitants.

L'approche autonome accorde la priorité aux droits du destinataire du service. En général, les opérateurs (et d'autres responsables du service en question) rejettent la notion de différence et insistent sur le droit de ces personnes à vivre, travailler, jouer, et recevoir des soins là où ils le souhaitent, et dans les conditions de leur choix⁽²⁾. En conséquence l'approche autonome ne prévoit pas de contact direct avec les habitants avant l'implantation. Les prestataires, les destinataires et leurs défenseurs impliqués dans cette approche, répondent aux opposants mécontents : *"vous n'avez pas demandé la permission de venir vous installer dans ce quartier, pourquoi le devrions nous ?"*

Au début de la politique d'implantation dans les quartiers de ces établissements, dans les années 1960, les opérateurs enthousiastes ne se souciaient, en général, pas trop de l'opposition potentielle. Ils adoptaient habituellement, de manière inconsciente, une approche autonome pour l'implantation de l'équipement. Durant les années 1970, lorsque les mouvements de défense des habitants se sont organisés, l'opposition et le conflit sont devenus plus présents. Certains opérateurs plus sensibles que d'autres, soit établissaient des relations avec les habitants, soit évitaient les quartiers pour lesquels ils prévoyaient une intense opposition. Quand l'opposition se manifestait les opérateurs avaient recours à une grande variété de stratégies d'apaisement. Dans les années 1980, la plupart des opérateurs, sont devenus conscients du potentiel négatif du syndrome NIMBY, et un riche corpus d'études de cas a été accumulé. De nombreux manuels de conseil sur les procédures d'implantation ont mis en haut de leurs listes de recommandations l'établissement de bonnes relations avec les habitants du voisinage. "Etablir le contact" est devenu le mot clef pour une implantation réussie.

Au début des années 1990, les prestataires de services adoptent une nouvelle stratégie : on peut parler à son propos **d'autonomie agressive**. L'approche se caractérise par l'action parallèle des opérateurs et des défenseurs des destinataires qui accordent la plus haute importance aux droits civils des groupes concernés, et par là diminuent l'importance des opposants locaux. De telles actions sont soutenues par une récente législation fédérale et par des initiatives correspondantes au niveau des

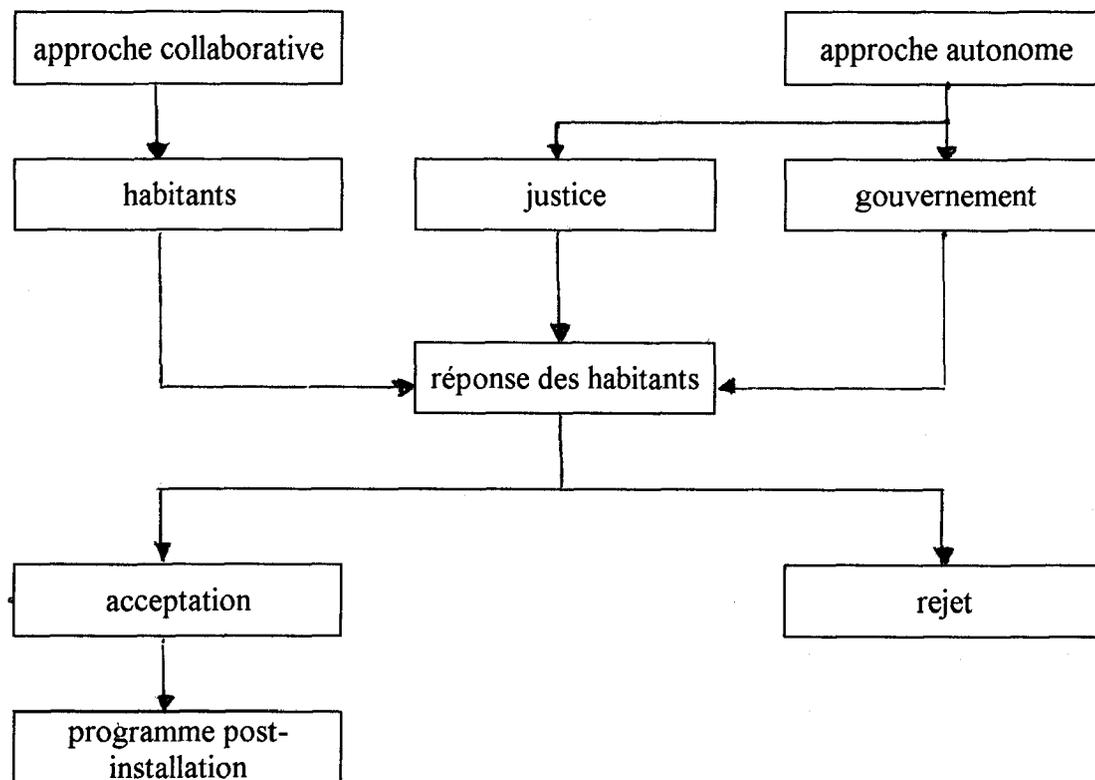
(2) Ce qui ne signifie pas que les opérateurs du service ont nécessairement les mêmes objectifs que les destinataires, ni que les droits des destinataires puisse être les mêmes que ceux des opérateurs. De fait, les intérêts des prestataires et des destinataires sont souvent contradictoires.

Etats ou au niveau local. Un élément moteur majeur pour cette "autonomie agressive" fut la promulgation du Fair Housing Amendments Act en 1988, qui met hors la loi la discrimination envers les handicapés. D'autres incitations furent fournies avec la promulgation du "Americans with Disabilities Act", et par des initiatives législatives locales comme par exemple en Illinois et dans la ville de New York. De telles initiatives, fondées sur les droits civils, sont susceptibles d'être beaucoup plus intégratrices dans leurs effets que les règles de répartition équitable et d'espacement minimum évoquées précédemment. C'est à dire qu'elles conduiront à un plus grand degré d'intégration de ceux qui dépendent de ces services au sein de la société.

Mais les idées neuves et relativement peu expérimentées prennent toujours du temps pour se diffuser vers le niveau local. Pour quelque temps encore la plupart des opérateurs vont se trouver plongés dans le climat de collaboration que l'on a connu durant les années 1980 ; même si les textes de loi permettant une action plus autonome existent.

En face du choix ou de la nécessité d'entrer en relation avec les habitants, les planificateurs ont à leur disposition diverses stratégies de communication possibles. Ces alternatives peuvent être séparées en trois approches : celles qui cherchent à convaincre les habitants ; celles qui utilisent des ressources liées au gouvernement ; et enfin celles qui passent par les cours de justice (voir figure 1).

Fig 1 - Un guide pour les stratégies de communications



Les stratégies orientées vers les habitants

L'éducation

Les prestataires de services peuvent utiliser la télévision, la radio, la presse écrite, envoyer des courriers à tous les habitants ou distribuer des prospectus pour augmenter la conscience du public et la compréhension du groupe de destinataires de l'équipement envisagé et de ses problèmes. La familiarité et la compréhension tendent à augmenter la tolérance et l'acceptation ; cependant l'éducation peut se révéler très coûteuse en temps et en argent. La stratégie peut être plus efficace lorsque les groupes de défense des personnes désavantagées concernées par l'équipement disposent de ressources, d'une expérience et d'une expertise. L'éducation des habitants est une stratégie indirecte, au sens où elle est générale et non ciblée (l'opérateur ne peut pas contrôler qui regarde la télé, lit les publicités ou ouvre le courrier qu'on lui a adressé).

Le contact avec les habitants

L'opérateur du service a un contact direct avec les habitants concernés ou leurs représentants lors des réunions publiques ou privées destinées à faire "passer" le projet. En général l'opérateur approche d'abord les représentants des habitants en espérant qu'ils persuaderont leurs voisins d'accepter l'équipement. Une réunion ouverte à l'ensemble des habitants est ensuite prévue de manière routinière, même si parfois elle peut s'avérer ne pas être nécessaire. L'établissement du contact peut être particulièrement important dans les premiers stades du processus de manière à sonder les réactions locales, et plus tard comme un élément du processus de médiation. Le contact peut cependant être coûteux en temps et s'avérer risqué. Des réunions mal préparées conduisent à se mettre à dos les habitants et à réduire la confiance du public. (*"S'ils ne savent pas conduire une réunion, pourquoi voulez vous que l'on suppose qu'ils géreront correctement leur service ?"*).

Les comités consultatifs

Créer un comité consultatif composé de leaders locaux peut légitimer de manière efficace les activités du service proposé, diffuser un savoir faire technique nécessaire, et désamorcer l'opposition (par exemple en intégrant les groupes qui s'expriment avec le plus de force dans ce comité). L'opérateur doit constituer ce comité avant que l'opposition ne se fasse jour, sinon certaines personnalités locales (en particulier les hommes politiques) peuvent ne pas accepter de prendre le risque de soutenir le projet. C'est là une stratégie à faible coût, potentiellement efficace, qui dépend de la capacité d'accès aux réseaux d'influences locaux.

Les concessions

Il semble y avoir toutes sortes de raisons d'accéder aux demandes des habitants si cela peut permettre le retrait de l'opposition et ne compromet pas les objectifs du service, son action, et son efficacité. Une petite concession peut avoir un grand effet pour montrer la volonté de l'opérateur d'être à l'écoute et de se comporter en bon voisin. Généralement les opérateurs font des concessions qui sont liées à la conception et aux mode de fonctionnement de leur services. Ceci peut consister en aménagements d'espaces verts, réhabilitations de propriétés, installation de parkings, et adaptations

des modalités de fonctionnement (par exemple, degré de surveillance, horaires d'ouverture). En outre, quand c'est possible, les opérateurs devraient identifier par quels aspects le service peut bénéficier au quartier hôte au delà de l'offre directe de services. Cela peut être par exemple des opportunités d'offre d'emploi, l'utilisation d'entreprises locales pour les travaux de rénovation, l'offre de services de restauration et de blanchisserie, la mise à disposition de certains espaces de l'équipement pour des réunions d'habitants, et l'obtention de subventions supplémentaires au profit des habitants.

Les stratégies fondées sur le droit et l'organisation des pouvoirs

Les règles d'autorisation locales

Au niveau le plus élémentaire, les opérateurs doivent se conformer aux règles locales de construction, de protection incendie, de gestion et de parking. Ceci s'applique également aux opérateurs qui envisagent une approche collaborative vis à vis des habitants, mais c'est encore plus important pour ceux qui ont choisi d'agir de manière autonome. Toute opération qui ne serait pas conforme aux règlements représente une cible facile pour les opposants ; on ne peut en effet attendre de services gouvernementaux qu'ils défendent un équipement qui contrevient à leurs propres règles. En résumé les procédures de réglementation n'entrent en ligne de compte que lorsqu'elles sont transgressées.

Le zonage

Les établissements localisés dans les quartiers d'habitat se sont trouvés logiquement confrontés à des problèmes de zonage, puisque, comme projets de type relativement nouveau, ils ne sont en général pas prévus dans la liste des usages autorisés. Dans de tels cas, l'opérateur doit obtenir un permis d'usage conditionnel ou une modification des règles de la zone. Certaines municipalités soumises à la pression de demandes d'implantation ont, pour éviter des modifications de zonage, adopté des amendements généraux dans leurs règles de définition des zones. Ces amendements autorisent certains services au sein de catégories de zones existantes. Grâce à cette mesure, tous les équipements de ce type peuvent être implantés de droit (sans avoir recours à une autorisation ou à une enquête publique) au sein des espaces désignés. On obtient les mêmes effets en créant un zonage à deux niveaux. Le zonage de second niveau définit des règles alternatives au sein d'une catégorie existante du zonage. Celle-ci autorise certains types de projets qui sont en conformité avec des critères spécifiques. Par exemple, un foyer pour sans abris, peut être autorisé dans une zone pavillonnaire pour autant qu'il respecte certaines normes de taille, d'apparence, ou de modalités de fonctionnement. Les opérateurs peuvent enfin se considérer comme non dépendants des règles de zonage en vertu du droit de préemption (dans les Etats où ces règles existent).

Un certain nombre d'Etats ont engagé des politiques qui, explicitement ou implicitement, soutiennent l'implantation d'établissements mal tolérés au sein des zones résidentielles. Des tribunaux ont défendu l'idée que les règles locales de zonage ne peuvent aller à l'encontre de politiques plus générales des Etats. Comme certains de leurs mécanismes de contrôle de l'usage du terrain étaient obsolètes, des Etats et des municipalités ont commencé à réviser leurs règlements. En Californie, par

exemple, une loi d'Etat oblige chaque ville et chaque "County" à rédiger un plan d'organisation de l'habitat au sein de son plan général. Ce plan doit comprendre une évaluation des besoins en logements de la population incluant des abris d'urgence et des logements provisoires. De telles lois cependant ne s'appliquent pas d'elles même, et de fait, dans ce cas, l'Etat de Californie manque, pour l'instant, de mécanismes permettant son application. Par conséquent, cela dépend beaucoup de la volonté des militants locaux que de telles règles soient utilisées, là où elles existent.

Les droits civils

Certains opérateurs ont cherché à se légitimer en faisant référence aux droits civils des destinataires des services. Une telle référence peut reposer sur des pratiques locales informelles. Le ministère chargé des problèmes de santé mentale au Massachussets, par exemple, a poursuivi une campagne agressive de long terme sur le thème des droits civils, qui a été couronnée de succès. Cette campagne a été conduite pour le compte d'établissements logeant des personnes défavorisées. La démarche n'était pas inscrite dans un cadre juridique, mais elle était soutenue par une puissante autorité morale liée au mouvement historique de défense des droits civils. Elle était aussi encouragée par l'administration de l'Etat.

Le recours aux droits civils est, cependant, plus facile lorsqu'une législation formelle ou une politique publique vient à l'appui de cette posture morale. Une telle législation peut être promulguée à n'importe quel niveau de gouvernement. L'Etat de l'Illinois a par exemple fait passer une loi (Community Residence Location Planning Act) qui oblige toutes les municipalités à préparer des plans pour répondre aux besoins en matière de foyers sociaux ou médicaux. Et la nouvelle charte de la ville de New York, cherche explicitement à faire partager la prise en charge des personnes désavantagées entre les différents quartiers.

En matière de stratégies à long terme fondées sur le droit, deux novations récentes de la législation fédérale en faveur des handicapés peuvent s'avérer prometteuses. "L'Americans with Disabilities Act" (ADA) votée le 26 juillet 1990, étend la protection de la loi de 1964 sur les droits civils aux handicapés ; interdisant la discrimination dans l'emploi, dans le logement public, dans les transports, les communications et d'autres services. Il est encore trop tôt pour évaluer les effets de cette importante législation. Les handicapés sont protégés contre la discrimination dans le logement par une autre loi qui fait date, le "Fair Housing Amendments Act" (FHAA). Applicable depuis le 12 mars 1989, cette loi étend aux handicapés la protection offerte par la loi des droits civils de 1968 (communément appelée le Fair Housing Act) qui visait la discrimination fondée sur la race, la couleur, la religion, le sexe, ou la nationalité d'origine. Cette loi a été interprétée de manière à rendre hors la loi la discrimination envers les handicapés physiques et mentaux, les alcooliques en cure de désintoxication, et les personnes atteintes du SIDA et d'autres maladies. De manière plus spécifique, le FHAA rend illégale la discrimination dans la vente ou la location de logements, ou le fait de rendre non disponible un lieu pour un locataire ou un acheteur parce que le candidat a un handicap ou qu'il offre des logements à des handicapés. En outre la loi interdit les *effets* discriminatoires et non simplement la discrimination intentionnelle.

Un certain nombre de cas test importants sont en cours de jugement et il n'apparaît pas encore clairement dans quelle mesure cette loi pourra être efficace pour faciliter des décisions d'implantation. En outre, le ministère américain du logement et du développement urbain est en train de préparer des directives fondées sur cette loi pour susciter une offre de logements pour les handicapés. Les circulaires fédérales liées à l'ADA sont en cours de rédaction.

La médiation

La médiation est une forme de négociation assistée qui utilise un tiers neutre pour résoudre des conflits. L'agent intermédiaire non partisan peut être un agent public ou privé. Des fonds publics sont en général nécessaires pour défrayer les coûts de la médiation. La médiation est préférable au procès qui tend à être plus coûteux et plus long. La médiation peut aider à résoudre des conflits qui se sont déjà polarisés. La tâche du médiateur consiste à engager toutes les parties présentes dans le conflit dans la recherche non conflictuelle d'une solution communément acceptable. Ceci passe en particulier par une "mise à plat" de l'ensemble des faits, l'accord sur quelques règles de base, la clarification des points de vue et des zones d'intérêt qui se recouvrent, et l'identification de nouvelles options répondant aux préoccupations des différentes parties en conflit.

Les stratégies de recours devant les tribunaux

De nombreuses décisions concernant l'usage des terrains passent d'une manière ou d'une autre par une certaine forme de règlement contentieux. En général cependant on doit éviter autant que possible le recours devant les tribunaux. Les procédures judiciaires sont coûteuses, longues et vont presque toujours à l'encontre de l'objectif d'intégration dans le quartier. Le recours tend aussi à retarder l'ouverture de l'équipement tant que le cas est examiné.

La loi peut être invoquée non seulement dans les conflits entre le prestataire de service et les habitants du quartier choisis pour l'implantation ; mais elle peut l'être aussi par le prestataire lorsqu'il n'est pas satisfait des actions engagées par le gouvernement local pour répondre à certains besoins (par exemple des foyers pour sans abris ou des hôpitaux pour les sidéens). Les tribunaux peuvent fournir une aide, par exemple en établissant l'obligation du gouvernement d'offrir certains niveaux de service. Plus récemment, des promoteurs privés ont engagé des procès (Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP)) pour décourager les groupes d'opposants d'engager des poursuites qui pourraient retarder ou empêcher leurs projets.

Les planificateurs et les défenseurs des destinataires ont remporté des succès significatifs en utilisant les procédures judiciaires pour faire progresser la cause des établissements implantés dans les zones résidentielles. Pour renverser les décisions locales de zonage, par exemple, les défenseurs des destinataires s'appuient sur deux arguments : 1) le fait que de tels établissements ont le même mode de fonctionnement qu'un pavillon, et que les occupants doivent être considérés du point de vue du zonage comme une "famille", 2) et le fait que des règles locales de zonage ne peuvent s'opposer à la législation d'Etat concernant la préemption, législation qui soutient l'implantation d'établissements médico-sociaux dans les zones résidentielles. Des poursuites fédérales, engagées par le ministère fédéral de la justice en application de la loi FHAA, ont eu un rôle significatif pour modifier les décisions des autorités locales et pour réprimer l'opposition des habitants.

Il faut garder à l'esprit l'idée que la *menace* d'une procédure légale peut être aussi efficace que le fait de mener une affaire à son terme. Il n'est pas toujours nécessaire d'aller devant les tribunaux pour rendre effectif l'usage de l'autorité judiciaire et la référence aux précédents. Parfois, la simple menace d'engager une procédure judiciaire suffit pour encourager les opposants à rechercher un compromis.

Les stratégies de communication post-implantation

Une fois le service établi dans un quartier, les opérateurs doivent décider s'ils poursuivent ou pas la communication engagée avec les habitants. Les programmes appelés "post-installation" sont importants lorsque 1) le service doit maintenir de bonnes relations avec les habitants du quartier (après, soit une réponse positive ou négative), 2) quand l'autorisation d'installation a été donnée de manière conditionnelle, ou enfin 3) le soutien du voisinage est vital dans le processus d'intégration et de socialisation des destinataires du service.

La plupart des opérateurs se montrent favorables à l'établissement de contacts après l'implantation, même ceux qui ont suivi la voie autonome pour faciliter leur installation. Deux approches sont courantes. Dans la première, les pensionnaires sont mobilisés au service du quartier, par exemple dans des journées de nettoyage du quartier ou en plantant des fleurs. La prestation de tels services constitue un geste de bonne volonté et non un argument de négociation ou une concession, comme ceux évoqués précédemment. Dans la seconde, le service met en place des actions destinées à établir le contact entre les destinataires et les habitants du quartier pour atteindre ses objectifs d'intégration et de sensibilisation du voisinage aux besoins et problèmes de ces personnes. Le contact peut se faire de manière formelle ou informelle à travers des fêtes de quartier, des journées portes ouvertes ou à l'occasion de travaux dans le quartier. Dans de nombreux cas on peut souhaiter maintenir le comité consultatif comme lien avec les habitants dans leur ensemble aussi bien que comme moyen de canaliser les réclamations locales.

PERSPECTIVES DE RECHERCHE

"J'ai appris à vivre avec moi-même, ainsi je peux apprendre à vivre avec vous"
[réponse d'un handicapé à des opposants contre un établissement à Los Angeles en 1991].

Le préjugé et la discrimination sont présents depuis longtemps. Le terme actuel de NIMBY est apparu pour caractériser les conflits concernant l'introduction d'une certaine catégorie de projets.

Malheureusement, Les conflits de type NIMBY concernant l'implantation d'équipements médico-sociaux semblent être en augmentation. (Il est cependant difficile de fournir les preuves quantitatives de cette affirmation). Une des raisons de cette augmentation est la croissance exponentielle des demandes de services issues de deux groupes à "profil haut" : les sans abris et les porteurs du SIDA. Une autre raison est la diffusion de services à caractère médico-sociaux dans les zones péri-urbaines qui jusque là n'étaient pas familières avec les personnes dépendantes de ces services. En dépit de la fréquence des problèmes d'implantation dans la pratique quotidienne de planification, on manque cruellement d'études et de directives qui pourraient aider les

planificateurs, les prestataires de service, les destinataires et les groupes qui les défendent, à comprendre ces oppositions locales et à faire avec. Il est urgent d'aborder ces questions, en particulier à la lumière des récentes législations fédérales qui mettent plus l'accent sur les obligations que sur les droits des habitants du voisinage.

C'est en effet à terme toute la politique d'implantation des équipements publics qui pourrait être concernée par ce type de réaction.

Texte traduit par Paul BILIC.

Références :

- Glazer, L. 1991. *Charter Revision : The Big Northing ? City Limits* 16, 8 : 16-9.
- Hager, P. 1991. *Tide Turns for Targets of SLAPP Lawsuits. Los Angeles Times*, 3 May : 1.
- Heiman, M. 1990. *From "Not in My Backyard !" to "Not in Anybody's Backyard !" Grassroots Challenge to Hazardous Waste Facility Siting. Journal of the American Planning Association* 56, 3 : 359-62.
- Lake, R., ed. 1987. *Resolving Locational Conflict. New Brunswick, NJ : Center for Urban Policy and Research.*
- U.S. Department of Housing and Urban Development. 1989. *Implementation of the Fair Housing Admendments Act of 1988 ; Final Rule. Federal Register* 54, 13 (23 January) : 3232-317.
- 1991. *Not in my Back Yard : Removing Barriers to Affordable Housing : Report of the Advisory Commission on Regulatory Barriers to Affordable Housing.*
- Michaël Wolf. *Mixité des opérations : l'expérience américaine. Etudes Foncières n°53.*
- David L. Callies : *Indemnisation des servitudes. Etudes Foncières n°57.*

* *
*

Un regard statistique complémentaire

**Les oppositions aux installations et infrastructures,
sources de nuisances, sont à relativiser
Proportion des personnes favorables à l'implantation dans leur région**

d'une station d'épuration des eaux usées	87 %
d'une usine d'incinération des déchets	65 %
d'une zone industrielle	59 %
d'une ligne TGV	50 %
d'une autoroute	35 %
d'un site de stockage des déchets	23 %
d'une centrale nucléaire	11 %

Les pourcentages d'acceptabilité d'installations à risques ou sources de nuisances ne sont pas aussi faibles qu'on pourrait le supposer à priori : l'enquête du CREDOC montre que les préoccupations économiques locales amènent à relativiser l'idéal de protection de la nature.

Source : CREDOC pré-enquête 1992 sur la qualité de vie dans la région Rhône-Alpes In n°76 de la revue consommation des modes de vie du 30 avril 1993.

SYSTEMES DE TRANSPORT ET SYSTEMES DE SOLIDARITE Un choc de priorités sociales
--

par Alain Bonnafous ()*

Les activités de l'homme se distribuent dans le temps et dans l'espace pour autant que les systèmes de transport le lui permettent. Cette permission est le fruit d'une organisation solidaire qui repose sur deux principes fondateurs, intimement liés mais parfois contradictoires : le principe de servitude et celui de compétence territoriale.

La plupart des obstacles au développement des transports tiennent à des contradictions entre le dispositif institutionnel qui concrétise ces deux principes et les évolutions des besoins de déplacement. Il vient un moment où les niveaux et les règles de solidarité ne sont plus adaptés.

Le "droit de passage" de la puissance publique

La logique de servitude a été exprimée dans les toutes premières formes de droit civil qui ont instauré un "droit de passage", de sorte que le propriétaire d'un terrain enclavé ait la garantie inaliénable de pouvoir y accéder. Ce principe de droit est évidemment problématique. Il traite, en effet, de la contradiction entre, d'une part, les attributs d'une propriété foncière ou ceux d'une souveraineté territoriale, et, d'autre part, du libre droit de circuler ou d'accéder.

En effet, la puissance publique est confrontée aux particuliers dès lors que celle-ci construit une infrastructure nouvelle qui traverse la propriété de ceux-là. Le droit de passage s'exerce alors au nom de l'intérêt collectif mais en ménageant, en principe, les intérêts des particuliers par une "juste" indemnisation. Les procédures d'enquête publique et les règles d'expropriation ont régulièrement évolué dans le sens d'une meilleure protection de ces intérêts. Le mécanisme semble cependant s'être grippé dans la plupart des pays industrialisés. En quelques décennies, les termes du problème se sont complètement transformés.

En premier lieu, le droit de passage s'exerce au profit d'infrastructures qui ont changé de nature. Autoroutes et lignes de TGV ne desservent qu'une minorité des communes traversées, au contraire de réseaux routiers et ferroviaires traditionnels qui les irriguaient pratiquement toutes. A défaut d'un sentiment fort du niveau de solidarité national ou régional, seuls les inconvénients de l'infrastructure sont ressentis.

(*) Source : Alain Bonnafous, Professeur à l'Université Lumière Lyon II et à l'Institut d'études politiques de Lyon, directeur du Laboratoire d'économie des transports (unité mixte du CNRS de l'Université Lyon II et de l'ENTPE), et vice-président du Conseil national des transports. Article paru dans la revue *Economie et Humanisme*, n°323, octobre-décembre 1992.

En second lieu, la sensibilité à ces inconvénients s'est exacerbée. La société "rurbaine", avide d'une campagne reconstituée dans le jardin de chacun, oppose la tranquillité de son paradis pavillonnaire aux nuisances de la ville et des grandes artères. Là où l'on accueillait favorablement le chemin de fer, en bordure de villes qui ne s'étaient pas encore étalées, on voit aujourd'hui se mobiliser les quelques centaines de propriétaires de maisons individuelles susceptibles d'être expropriés ou, pis encore, d'être soumis au bruit et à la vue du trafic.

Enfin, ces débits fort légitimes ont tôt fait d'être organisés, empaquetés dans un ruban vert et enrôlés dans des campagnes électorales locales, loin des circonscriptions qui, en raison de leur situation et de leurs besoins, sont favorables au projet en cause.

Il résulte de tout cela une véritable crise internationale des grands chantiers d'infrastructures de transport. En Suisse, on n'hésite pas à projeter, en dépit de leur coût et de leurs délais de construction, des tunnels de l'ampleur du Transmanche pour construire de grandes transversales de ferroutage. En Allemagne, on renonce à la construction de lignes pour trains à grande vitesse à proximité des grandes villes pour n'emprunter, dans ces zones, que des voies déjà construites. En clair, cela signifie que le réseau à grande vitesse passera par les gares centrales et, qu'ainsi privé de la grande vitesse intégrale, sa capacité à concurrencer l'autoroute ou l'aérien sera considérablement affaiblie. Etrange stratégie qui se veut écologique. En Angleterre, la pression des propriétaires du Kent interdit la liaison TGV entre Londres et l'Eurotunnel, nonobstant les conséquences pour les saturations aériennes et routières.

La France, qui a longtemps été en reste, rattrape gaillardement son retard en matière de projets à problème, qu'il s'agisse des autoroutes de contournement des zones saturées, comme l'A86 en région parisienne, ou du tracé baladeur du TGV "Méditerranée".

Dans bien des cas, la puissance publique doit ainsi renoncer à la solution dont le bilan économique et écologique rentabilise du mieux possible les coûts. C'est le signe que la solidarité n'est plus ce qu'elle était ou, plutôt, n'est plus là où elle était : à la solidarité souveraine exercée par l'Etat-Nation se substitue progressivement une solidarité suzeraine exercée par les collectivités territoriales.

La réconciliation du local et du global

Une telle situation est porteuse de blocages et de graves contradictions. D'une part les capacités d'écoulement de nos systèmes de transport, considérées d'un point de vue purement physique, sont susceptibles de se figer alors que dans le même temps les pulsions sociales pour plus de mobilité ne cessent de se développer. D'autre part, aux fins légitimes de ménager un environnement local, c'est un environnement plus global, à la limite "biosphérique", qui peut se trouver compromis. Un projet de ligne TGV différé, c'est un trafic routier supplémentaire de l'ordre de la centaine de millions de véhicules-kilomètres par an. Le renoncement à une autoroute de contournement de zones suburbaines congestionnées, peut être une multiplication par 4 ou 5 des effluents nocifs émis par le trafic de transit.

Comment alors réconcilier une solidarité locale et une solidarité globale, ou du moins nationale, puisque c'est à ce niveau que restent définies les options stratégiques de la politique de transport ?

Les réponses passent par une mise à jour du contenu du principe de servitude et de ses corollaires. L'inscription légale du droit de passage semble avoir toujours comporté un principe d'indemnisation des inconvénients imposés aux propriétaires des espaces traversés. Jusqu'ici, ces indemnisations ont été limitées, le plus souvent, aux domaines expropriés. Un habitant d'un logement perturbé par un bruit toléré par les normes ou par un environnement visuel dégradé est ainsi une victime sans recours de l'infrastructure nouvelle. Il subit des effets externes négatifs, autrefois compensés par une meilleure accessibilité à une gare proche ou au réseau routier, mais il est aujourd'hui privé de cette contrepartie.

Une solidarité retrouvée, adaptée à la donne de notre temps, celle des infrastructures qui ne font que passer et d'une sensibilité accrue à la qualité du cadre de vie, implique ainsi une révision des règles du jeu. L'intégralité des nuisances doit être intégrée à la sphère des dépenses, soit sous forme d'équipements collectifs qui réhabilitent l'espace lésé, soit sous forme d'indemnisations couvrant au moins les dévalorisations patrimoniales impliquées par la servitude.

C'est du reste un principe fondamental que tout système de transport serait bien avisé de respecter que celui du juste prix, c'est-à-dire d'un prix du transport reflétant l'ensemble des coûts économiques et sociaux. A défaut, les localisations d'activité se dispersent d'autant mieux que les distances sont artificiellement abolies. Cette dispersion induit à son tour des transports de plus en plus lointains. Cela signifie que pour un même tonnage produit et transporté les trafics de marchandises qui s'expriment en tonnes-kilomètres sont plus importants ; que les trafics de voyageurs sont d'autant plus fréquents et lointains que cette mobilité des déplacements est largement déterminée par la mobilité des localisations, l'une et l'autre se trouvant favorisées par les faibles coûts du transport.

Des transports peu coûteux facilitent en effet ces processus cumulatifs : tout se passe comme s'ils étaient subventionnés, car ils sont exonérés d'une part des coûts sociaux qu'ils produisent. Il appartient donc à l'Etat de restaurer cette règle du jeu entre l'obligé et le bénéficiaire du droit de passage ; de s'assurer, ainsi, que le premier paie les coûts véritables qu'il engendre, et que le second soit indemnisé à la mesure des effets qu'il subit. Le cadre d'un tel dispositif appelle un toilettage des lois ; sa mise en oeuvre une concertation entre les parties, c'est-à-dire la puissance publique et les particuliers susceptibles d'être lésés.

Le choix d'une rationalité collective

Si c'est au niveau local que semblent s'être révélés, ces derniers temps, les conflits et les dysfonctionnements du système de décision, tous les stades de la politique des transports impliquent le même type de précautions. Ils doivent être surplombés par la même rationalité collective. S'agissant des investissements d'infrastructure, on peut distinguer trois types de rationalité.

La première, car c'en est une, est celle du clientélisme. Elle consiste, par exemple, au niveau des options premières, à ne pas retenir des orientations que l'on sait conformes à l'intérêt collectif mais qui n'ont pas l'heure de plaire à telle ou telle corporation.

Le deuxième type de rationalité repose sur une logique économique et financière, consistant à assurer la satisfaction des besoins de transport au moindre coût, pour la collectivité, ainsi que le prescrivaient les textes fondateurs de 1949 ⁽¹⁾ qui devaient être respectés pendant des décennies. La conséquence méthodologique directe, concernant le choix des investissements, consiste à évaluer leur intérêt collectif sur la base de leur rentabilité financière. Le principe de solidarité est ici bien présent puisqu'il s'agit d'un critère davantage collectif qui ne fait pas de distinction entre des intérêts privés ou entre des préférences locales. Il ne prend cependant du collectif que sa composante économique et financière et ne tient pas compte des effets externes à la sphère marchande.

Le troisième type de rationalité étend le critère d'intérêt collectif aux effets externes et l'on passe alors d'une rentabilité financière à une rentabilité socio-économique. Cette extension à des effets non marchands remonte, en France, aux années 60. Ainsi, une circulaire ministérielle de 1964 prescrivait, pour la préparation du Vème plan, des calculs de rentabilité socio-économique des projets routiers prenant en compte les gains de temps et de confort des usagers ou les gains de sécurité. Cette orientation fut par la suite confirmée et même inscrite, en 1982, dans la loi d'Orientation sur les transports intérieurs ⁽²⁾.

La prise en compte de ces "externalités" constitue, à l'évidence, l'expression d'une solidarité de niveau supérieur, mais elle reste problématique à un double titre. En premier lieu, certains effets externes se soumettent encore mal à une intégration aux calculs de rentabilité : on peut considérer que le "prix" d'une vie épargnée peut être intégré au calcul des avantages sur la base d'une valeur décidée par le pouvoir selon l'importance qu'il accorde à l'objectif sécuritaire, mais que doit-on retenir comme équivalent monétaire d'une tonne de CO₂, ou d'oxyde d'azote que l'on évitera de dissiper dans l'atmosphère (ou de la tonne qui sera émise en plus pour tel autre projet) ? Dans la plupart des pays où l'on procède à cet effort d'intégration de critères écologiques, on s'oriente vers des équivalents monétaires calculés sur la base des coûts marginaux de dépollution), ce qui a le mérite d'apporter une cohérence entre les politiques menées dans les différents secteurs pollueurs.

Mais si les coûts économiques et sociaux sont bien pris en compte dans la politique d'infrastructure par l'indemnisation des victimes, ils devraient l'être encore dans le fonctionnement du système. Cela suppose que ces coûts se reflètent également dans les tarifs d'usage des infrastructures. C'est parce que ce n'est pas complètement le cas que l'on entend dire à bon droit que les transports ne recouvrent pas toujours leurs coûts.

La marque la plus forte du déficit de solidarité dans le domaine des transports tient certainement aujourd'hui à cette contradiction que l'on voit poindre entre les deux valeurs sociales que sont la mobilité et le respect de l'environnement. Faut-il

(1) Dispositions donnant forme en particulier à la notion de "périmètre de transports urbains", débouchant sur une coopération entre communes d'une même agglomération pour la prise en charge des transports publics.

(2) Cette loi (LOTI) se signale par sa conception d'un système de transports intégré dans l'organisation globale du territoire. Elle institue par ailleurs le "droit au transport" pour tout usager, dans le cadre d'un équilibre entre la "loyale concurrence" des transporteurs les plus divers et le souci d'une "complémentarité" des modes de transports.

contraindre la mobilité pour préserver l'environnement ? Faut-il accepter les coûts environnementaux de la satisfaction des besoins de mobilité ? L'économiste répond que rien n'est plus naïf que de considérer qu'un objectif est sans prix, dès lors qu'il a un coût ; qu'il faut accepter l'idée qu'il y a des contraintes de rareté, et que mieux vaut choisir la moins mauvaise des solutions en explicitant ces contraintes. Cela signifie que le citoyen, l'entreprise et la puissance publique doivent accepter une organisation solidaire dans laquelle sont clairement valorisées toutes choses, à commencer par "celles qui n'ont pas de prix".