

Nimby or not Nimby : Is it the question?

32e Congrès annuel de  
l'ASDEQ

Québec

18 mai 2007

André Beauchamp

[abeauchamp@cjf.qc.ca](mailto:abeauchamp@cjf.qc.ca)

## NIMBY or not NIMBY : Is that the question ? <sup>(1)</sup>

### INTRODUCTION

Merci de l'invitation que vous me faites de réfléchir avec vous sur le syndrome NIMBY (Not In My Back Yard, en français PDMC, Pas Dans Ma Cour). Vous suggérez également BANANA (Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anyone) que je ne connaissais pas.

Je me réjouis de débattre de cela avec monsieur Louis Bernard qui a été secrétaire du Conseil exécutif au moment de la mise en vigueur de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Cela favorisera les échanges, d'autant plus que j'ai le plus grand respect à l'égard de monsieur Bernard, tant à cause de sa compétence que de son aménité.

Comme je m'adresse à des économistes et que ces derniers ont la réputation d'être de fervents partisans du développement alors que pour ma part je suis un ancien président du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), de 1983 à 1987 et que j'ai la réputation d'être un défenseur du public, je jouerai volontiers le rôle du méchant. Aux temps glorieux de la lutte, les frères Rougeau étaient au Québec des bons. Mais aux États-Unis, ils étaient des méchants : The Quebecers, des méchants authentiques se moquant des arbitres et donnant des coups vicieux. Je serai donc un méchant, un méchant intégral. Passons donc à l'attaque.

NIMBY, un mot neutre?

J'aimerais faire remarquer au départ que la désignation NIMBY n'est pas neutre. On parle d'un syndrome, ou d'un complexe, l'équivalent d'une maladie, pour ne pas dire un vice. NIMBY, not in my back yard. L'expression laisse sous-entendre que le bon et l'honnête citoyen se réjouit d'emblée quand un projet émerge dans son voisinage. Le bon citoyen pense d'abord à la société. A-t-il une maison tranquille dans un quartier retiré? Il se réjouit de l'établissement d'une ligne de

<sup>1</sup> Le présent texte diffère pour la forme de l'exposé donné le 18 mai 2007. La raison est simple. J'ai égaré le texte rédigé et conséquemment procédé à une nouvelle rédaction.

chemin de fer ou de l'implantation d'une caserne de pompiers sur sa rue. Il écrit à son député pour qu'on ouvre un pénitencier dans son comté. Il apprend avec joie l'ouverture d'un LES, lieu d'enfouissement sanitaire dans son voisinage, ou l'ouverture d'une carrière-sablière. Ces équipements ne sont-ils pas essentiels à la vie commune et le bon citoyen ne peut qu'applaudir à cela.

Se pourrait-il que ceux qui distribuent les épithètes de NIMBY ou de BANANA à des citoyens impactés soient en réalité des personnes fort intéressées à la promotion de certains projets? Ils s'indignent en quelque sorte à ce qu'on s'objecte à leurs projets. N'ont-ils pas étudié toutes les hypothèses, pesé le pour et le contre, analysé tous les risques? Eux, ils savent de ce dont ils parlent. Au fond, si les citoyens impactés étaient mieux informés ou plus rationnels, moins subjectifs, plus ouverts, ils comprendraient que le projet sous étude va se soi et qu'il s'impose pour le bien de toute la société.

On comprend aisément que le recours au syndrome NIMBY n'est pas neutre. C'est une stratégie d'acteur pour déshonorer les opposants en laissant supposer qu'on est soi-même objectif, neutre, scientifique, parfaitement rationnel. Ce faisant, on feint d'ignorer sa propre subjectivité en la cachant sous la rigueur de la science et de technique.

**NIMBY : un réflexe de santé**

Avant d'être un défaut ou un abus, le NIMBY est d'abord un réflexe de santé et de bon sens. Personne n'aime voir la société déranger sa vie personnelle et l'ordre des choses auquel on est habitué. On accuse souvent les pauvres d'être coupables du NIMBY. Règle générale, les riches veillent au grain et s'assurent bien en amont que les projets à forte nuisance n'aboutissent pas sur leur territoire ou dans leur voisinage. Vous ne verrez pas de casino à Ville-Mont-Royal, ni de port méthanier à Sillery. Mais si un projet émerge tout de même, vous verrez l'acharnement que des gens déploieront, tout comme les citoyens des quartiers pauvres, pour dénoncer les projets entrevus. J'ai pu le constater récemment à Outremont à l'occasion d'un projet de campus de

l'université de Montréal sur la gare de triage d'outremont. La critique était corrosive et correspondait à une volonté ferme et légitime de défendre son territoire.

Sous cet aspect le NIMBY est un réflexe de bon sens et de santé. Le contraire serait même suspect. Par ailleurs, je ne suis pas naïf et je sais bien que l'opposition à certains projets ne se résume pas simplement à de l'indignation ou à la souffrance de gens blessés dans leur vie et leur dignité par un projet qui bouscule leur cadre de vie. Mais qui dira la souffrance des déportés de Mirabel quand on a exproprié dix fois trop grand et qu'on ferme même l'aéroport trente ans plus tard sans avoir jamais pris les mesures pour assurer le succès du projet? Derrière les oppositions, il y a aussi des luttes idéologiques, des combats stratégiques et politiques, des luttes de pouvoir. Peut-on comprendre, 75 ans plus tard, que le pont Jacques-Cartier débouche sur une courbe très dangereuse en entrant à Montréal tout simplement parce qu'un industriel à la tête dure a décidé de ne pas céder devant le gouvernement du temps?

À sa face première, le NIMBY c'est du bon sens. Mais on peut se demander s'il est encore possible de faire des projets, si la société n'est pas devenue sclérosée. Entre le contexte des années 60 où tout était possible (la Baie-James, les autoroutes, l'Expo, l'Ile Notre-Dame) et le contexte actuel, il semble y avoir un décalage. Nous sommes plus frileux, plus méfiants. Aux États-Unis, il est devenu impossible de passer une nouvelle ligne de transport d'énergie électrique. L'opposition populaire semble trop vive. Il en va de même pour des tas d'autres équipements industriels à risque. Il est même possible que la mondialisation soit, pour une part, une stratégie adaptative pour implanter de nouveaux projets, mais ailleurs, parce qu'ici cela n'est plus possible. Notre société n'est plus naïve. Elle est hypercritique. Alors dans le contexte de la démocratie, qui est la loi du nombre, la société finirait par sombrer dans l'immobilisme. C'est possible. Mais voyons voir.

Pour expliquer la résistance des citoyens et citoyennes, j'avance quatre causes :

le mépris à l'égard des politiciens

la crise écologique  
la méfiance à l'égard de la science  
la crise de l'État.

### Le mépris à l'égard des politiciens

En me référant à mon vieux maître Aristote (attention : je ne l'ai pas connu de son vivant!), la politique est, dans la cité, l'activité la plus noble qui soit. Il n'est pas de plus haute fonction que celle de diriger les destinées du corps social auquel nous appartenons, qu'il s'agisse du niveau local, régional, national ou fédéral. Pour les avoir côtoyées de près, je sais qu'il s'agit de fonctions énormes, très sous payées. Par exemple, un ministre au Québec doit le lundi être à son bureau de comté, ensuite siéger à l'Assemblée nationale, gérer son ministère, tenir compte du caucus, recevoir les visiteurs étrangers de marque et gérer les autres pressions qui s'exercent sur lui. En fin de semaine, il participera dans son comté au spaghetti du Club de l'âge d'or, à celui des pompiers ou du Club des fermières. Et ainsi de suite.

On ne parle pas ici de 40, 50 ou 60 heures semaines. Mais de la vie, de toute la vie. Presque tous les politiciens – et leurs attachés immédiats – que j'ai connus ont changé de statut conjugal. La pression est trop forte. C'est une vie totale, fascinante mais infernale. Car l'erreur n'est jamais permise.

Les ministres sont sous payés. Le salaire du ministre des Finances ne fait pas le dixième de ses interlocuteurs, les PDG des banques ou des compagnies multinationales. Des hommes comme Bernard Landry ou Jacques Parizeau auraient acquis des fortunes gigantesques dans le privé. Ils ont été livrés à la pâture populaire.

Dans l'Antiquité, le roi avait tout : la richesse, le pouvoir, la vénération. Le politicien d'aujourd'hui n'a pas la richesse. Son pouvoir reste très limité. Quant à la vénération, elle est nulle. On devrait dire monsieur Jean Charest, monsieur Mario Dumont, madame Line Beauchamp, et ainsi de suite.

On dit Charest, Boisclair, Harper, Dion. Les médias sur ce point sont implacables. Si un ministre perd son ministère, ce qui est un drame personnel immense, on dira qu'il a perdu sa limousine. Dès le moment où elle est élue, la personne politique cesse d'être un humain sympathique. Elle devient suspecte, méprisée. On lui témoigne de l'hostilité. C'est une vendue. Aux artistes, on pardonnera tout. Le moindre repas, la moindre fin de semaine de pêche sera scrutée à la loupe.

Et c'est ainsi que de jour en jour, de chronique en chronique, nous détestons les politiciens. Ce sont des fourbes, des profiteurs, des menteurs. Il suffit d'un scandale ici ou là, les commandites par exemple, pour que l'exception devienne la règle. Dans ce contexte, comment voulez-vous que le peuple ait confiance?

Dans la théorie politique traditionnelle il y a trois pouvoirs : législatif (faire des lois : privilège de l'Assemblée nationale à Québec, du Parlement à Ottawa); exécutif (le pouvoir du gouvernement); judiciaire (les tribunaux et les juges). À ces trois pouvoirs s'en ajoute un quatrième : celui des médias, ou de l'information.

De ces quatre pouvoirs, le plus puissant actuellement est celui des médias. Mais nous n'en avons pas conscience, car nous prenons les médias pour la réalité. Or le plaisir et le pain et le beurre des médias sont de miner le politique pour l'instrumentaliser. Quelques exemples. Si dans une situation controversée un ministre tranche on dira qu'il a succombé à un lobby, ou que sa stratégie est électoraliste. Le politicien a toujours tort et dans notre esprit, insidieusement, le mépris s'installe. Les anciens savaient les erreurs de leurs rois, leur richesse, leurs abus sexuels, leur violence. Nous avons désacralisé la puissance royale. Mais, à notre insu, nous avons sacralisé le pouvoir des médias et nous adhérons naïvement au jugement implacable que rendent (faut-il mettre des noms?) tant de journalistes et reporters de notre monde.

La crise écologique

La méfiance de nos contemporains est également alimentée par la crise écologique. Ici on pense aux grands accidents industriels, par exemple Seveso en 1976 ou Bhopal en 1984. Il n'y a pas de technologie infaillible. Il y a sans cesse des incidents qui peuvent mener à des accidents dus à des erreurs de conception, à une défaillance technique, à une erreur humaine. Dans d'autre cas, on peut penser à des risques à long terme, insoupçonnés au départ. Par exemple Love Canal qui a alerté les gens sur les risques à long terme des anciens sites contaminés. Il y a ici et là des bombes à retardement. On soupçonne maintenant les risques à long terme des champs électriques et magnétiques associés au transport de l'énergie électrique. Personnellement je ne crois pas beaucoup à ce risque là, mais il en est d'autres qui sont de nature à nous rendre soupçonneux. Il suffit de penser à la maladie de Creutzfeldt-Jakob attribuable à la présence de prions dans l'alimentation animale. Qu'il s'agisse de l'implantation d'un incinérateur ou d'un site d'enfouissement sanitaire, d'une porcherie, voire même d'un hôpital, d'une centrale thermique, d'une éolienne, nous sommes toujours en présence d'un risque non-nul associé par exemple à des odeurs (porcheries), à du bruit (route), à la pollution de l'air (trafic). Tout cela fait partie de la nébuleuse environnementale, à une perception d'un risque diffus dans tout le corps social et qui cristallise au moment de l'implantation des nouveaux projets. À cet égard, la mondialisation n'est pas si innocente qu'il y paraît. Elle implante à la hâte les technologies à risques dans les pays si préoccupés de leur démarrage qu'ils en acceptent n'importe quoi à n'importe quelles conditions. Nous polluons allègrement le tiers-monde. Le réveil sera vraisemblablement brutal.

### La méfiance à l'égard de la science

Dans notre société, les scientifiques ont actuellement une bonne cote. Les politiciens sont loin derrière avec les vendeurs d'auto. Les gens d'Église ont du plomb dans l'aile. Les scientifiques sont du côté de la promesse, de l'innovation, de la solution émergente. Voyez le flot de demandes de dons que nous recevons où l'on nous annonce sans cesse que demain grâce à la recherche on aura vaincu le cancer, le sida, les maladies du cœur, du rein, du poumon, et ainsi de

suite. Autrefois on donnait pour la charité, la piété, l'éducation. Maintenant il faut donner pour la science.

La science projette d'elle-même l'image de l'activité noble par excellence. Relisez Québec-Science. Pourtant dans le débat social, on a appris à se méfier du discours scientifique et technique. Ce n'est pas un discours neutre. La science est aussi une construction sociale élaborée par des acteurs porteurs d'une conception du monde et d'ambitions diverses, conscientes ou pas. Le scientifique veut aussi gagner sa vie, publier (publish or perish), être le premier, qui sait gagner le Nobel. L'entreprise pharmaceutique veut prouver l'efficacité de son médicament miracle et conquérir le marché. Elle a donc tendance à taire sinon à cacher les expériences non-concluantes et à faire le plus vite possible pour devancer ses concurrents. Dans un projet, l'expert du promoteur cherchera à démontrer ce que l'on a appelé « l'acceptabilité du risque » et il aura tendance à faire la démonstration de l'absence du risque. C'est pour cela qu'il est engagé. En ce sens, la science n'est pas le simple décalogue de la réalité. Elle est aussi traversée par des valeurs, par une intention.

Pour s'en convaincre, il suffit d'analyser les rapports comptables de deux parties en procès ou en compétition. Pourtant, rien ne devrait être plus simple, plus froidement objectif que les chiffres alignant les entrées et les sorties, mesurant les résultats d'une opération budgétaire.

Mais les scandales boursiers des dernières années ont jeté le soupçon, celui d'Enron en tête, mais d'autres aussi. La fraude d'Enron est tragique car c'est une fraude de second niveau : ceux qui ont failli ne sont pas les comptables, mais les vérificateurs, c'est-à-dire les surveillants des surveillants.

Dans le simple domaine de la technique et de la construction, que dire des viaducs de l'autoroute de Laval, un qui s'écroule en pleine phase de construction, un autre qui s'effondre vingt ou trente ans avant son échéance prévisible. Saura-t-on jamais qui a triché?



En fait, il ne faut pas réduire la méfiance du public à l'égard de la science au phénomène de la fragilité humaine. Il y a une critique plus fondamentale à faire du projet scientifique lui-même. La techno-science se veut une oeuvre rationnelle, ce qu'elle est indubitablement. Mais elle n'est pas que cela. On peut penser ici au point aveugle de l'œil. Lorsque la techno-science en arrive à s'installer dans une rationalité close, elle devient imperméable à toute critique et à tout dépassement de son propre point de vue. Son hyper-rationnalisme en devient alors irrationnel, glissant vers l'idéologie. On retrouve ici le bien-fondé du concept de falsifiabilité de Popper.

Dans la population, cette limite, inhérente à la science n'est pas perçue clairement, sauf par le biais de l'honnêteté scientifique. Mais c'est l'intuition d'une telle limite qui incite les gens à demander débats et examens, à exiger de la contre-expertise et ainsi de suite.

### La crise de l'État

La crise de la confiance est aussi attribuable à ce qu'on peut appeler la crise de l'État. Nous vivons dans ce que nous appelons l'État westphalien qui se caractériserait par les idées d'un territoire fermé (national ou fédéral), d'alliance et de puissance, tant à l'interne qu'à l'externe. Des phénomènes comme la mondialisation et le terrorisme ont fait éclater la notion de territoire. Un droit international émerge, qui se surimpose au droit national. À l'interne, l'État s'implose également devant la révolte des cités et des régions. D'où une crise de la représentation, de la légitimation et de la régulation (R. Canet) qui rend fragiles les décisions prises par l'appareil politique.

Duchastel et Canet évoquent en ce sens – et avec raison me semble-t-il – l'idée d'une revanche des sociétés. Ne parlons pas ici simplement de la société, mais des multiples médiations grâce auxquelles et dans lesquelles nous nous insérons dans le corps social. L'État westphalien

n'encadre plus le territoire comme autrefois. Ulrich Beck parle de son côté d'une situation de cosmopolitisme. Il devient alors plus difficile pour les politiciens de prendre des décisions et la requête citoyenne s'intensifie.

Au delà du risque, la confiance.

Je pense avoir démontré que considérer le réflexe NIMBY comme une mesquinerie, un égoïsme ou un excès de subjectivité est une interprétation réductrice. Les débats récents tenus au cours de l'hiver dernier sur le transfert du Casino dans les quartiers ouest de Montréal ont eu pour effet de stigmatiser une population et d'invoquer la mise en place de démarches plus autoritaires de prises de décision. Le peuple abuserait de la démocratie et rendrait les bonnes décisions top difficiles à prendre.

Ce serait à mon avis une erreur. Il ne faut pas moins de démocratie, mais plus de démocratie, des débats plus fondamentaux, plus articulés, plus ouverts. La crise actuelle est d'abord et avant tout une crise de la confiance.

À cet égard notre attitude à l'égard du risque est très ambivalente. Dans la vie personnelle, nous sommes plutôt preneurs de risque et le risque est hautement valorisé. Évoquons les pratiques sexuelles, les marquages du corps, des interventions chirurgicales à des fins esthétiques, les régimes, les sports extrêmes, sans oublier les placements à risques pour faire fortune rapidement. Mais dans la vie collective, nous sommes rébarbatifs aux risques, surtout aux risques que d'autres veulent nous imposer. D'où la requête pour des assurances, des garanties, des recours collectifs. D'où également le refus viscéral d'assumer tout risque imposé par autrui même si dans notre vie personnellement nous assumons des risques bien des fois supérieurs. La même personne qui conduit son auto en état d'ébriété et fume comme un engin s'offusquera d'une pollution chimique dépassant à peine le seuil de détection pour un risque additionnel d'un cancer sur un million sur une période de 40 ans. Ce qui jure ici, ce n'est pas le risque. Le risque est le prétexte. Ce qui

jure c'est le sentiment de la perte d'une partie de notre destinée, un sentiment d'aliénation qui engendre la colère et l'indignation. En anglais, on dit « outrage »

Les gens en place désirent parfois le passage en force, ou encore ce que l'on appelle en passant une vite à l'insu de tous. À moyen et à long terme, c'est à mon sens une erreur. C'est ensemble qu'il nous faut apprendre à faire société. Il n'y a pas sur ce point de formules magiques mais un effort toujours à recommencer pour bâtir la confiance et agir de manière responsable. Bref, tout le contraire de la société de consommation.

André Beauchamp

La période de questions qui a suivi mon exposé et celui de monsieur Bernard a fait émerger la suggestion souvent évoquée de soumettre les projets à un double examen : un examen écologique par le BAPE et un examen économique par une autre instance.

Je proteste vivement contre une telle suggestion pour au moins quatre raisons :

- Les dimensions financières (profit pour l'investisseur) et économiques (le bénéfice pour l'ensemble de la société) sont prises en compte depuis la mise en place de la procédure d'évaluation et d'examen. des impacts. L'environnement n'est pas réductible à l'écologique. L'écologique c'est la nature à l'exclusion des êtres humains. L'environnement au contraire inclut toujours les systèmes physiques (eau, air, sol), les systèmes biologiques (flore et faune) et les systèmes humains (groupes humains, infrastructures matérielles, rapports de production, systèmes institutionnels). Cette définition de l'Unesco date de 1977. C'est elle qui est à l'horizon de la loi sur la qualité de l'environnement.
- La dimension économique a toujours été intégrée aux études d'impact, notamment par les méthodes d'analyses dites avantages-coûts. Dans l'examen du BAPE, la dimension économique est toujours à l'horizon mais c'est souvent le promoteur qui s'y refuse sans prétexte de concurrence et de confidentialité des données. Rappelons également que tout mémoire pour décision au Conseil des ministres doit aborder la question économique. Reste à savoir si d'une manière concrète, dans chaque dossier, le BAPE dans son examen attache suffisamment d'attention à la dimension économique..
- Depuis trente ans, et particulièrement depuis le rapport Brundtland, la perspective sur l'environnement s'est élargie et c'est pourquoi l'on parle de développement durable. Le développement durable essaie d'intégrer une triade : dimension écologique (respect des écosystèmes), dimension économique (satisfaction des besoins), dimension sociale (équité inter et intra générationnelle). Réduire le BAPE à l'écologique et isoler l'économique ce serait une régression d'au moins vingt ans. Procéder à deux examens

publics distincts, l'un écologique et l'autre économique serait un grand pas en arrière. Et qui alors ferait l'examen social?

- Enfin, il apparaît de plus en plus évident que l'économie n'est pas capable de gérer le vivant. C'est une question d'échelle. La planification financière vise souvent un horizon très court : cinq ans, dix ans. L'investissement et les emprunts se gèrent rarement sur plus de vingt ans. Or le rythme du vivant se situe à une tout autre échelle. La capacité adaptative des écosystèmes (un lac, une forêt, une tourbière, même l'agriculture) est à beaucoup plus long terme. L'humanité est en train de faire face aux changements climatiques et les observations des dernières années révèlent des tendances pires que les scénarios pessimistes qu'on avait élaborés précédemment. On entrevoit à peine ce que coûteront les changements climatiques. Si on devait maintenant évaluer a posteriori le coût caché des projets d'autrefois alors que l'on a simplement dédaigné les externalités potentielles, on se rendrait compte à quel point les rentabilités entrevues étaient illusoire. Depuis soixante ans, l'économie a littéralement mis la main sur le politique et a surimposé sa logique à l'action politique pour la gestion de l'État et la société. Mais la facture risque d'être salée.

-  
À suivre.

André Beauchamp

### Suggestion bibliographiques

- Sur la consultation publique

Baril, Jean                    *Le BAPE devant les citoyens*  
Québec, PUL, 2006

Beauchamp, André        *Environnement et consensus social*  
Montréal, l'Essentiel, 1997

Beck, Ulrich                *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*  
Paris, Alto/Aubier, Flammarion, 2003

Duchastel, Jules et Raphael Canet  
*Crise de l'État, revanche des sociétés*  
Outremont, Athéna, 2006

- Sur le risque

- Beauchamp, André      *Gérer le risque, vaincre la peur*
  - Montréal, Bellarmin, 1996

André Beauchamp