

Etats-Unis

1. Aperçu de la législation

1.1. Cadre réglementaire

Au niveau fédéral, le cadre réglementaire de référence en matière d'environnement est la loi fédérale sur la politique environnementale - la National Environmental Policy Act (NEPA) - de 1969. La NEPA recommande à chaque organisme fédéral d'avoir une approche interdisciplinaire dans la planification et la prise de décision afin qu'il soit tenu compte des incidences sur l'environnement. Elle est également à l'origine de la création des Etudes d'Incidences Environnementales (Environmental Impact Statement – **EIS**) et du Conseil sur la Qualité Environnementale (Council on Environmental Quality – **CEQ**).

Le CEQ a été mandaté en 1977 par les différentes instances fédérales afin de mettre en pratique les dispositions prévues par le NEPA. Le CEQ a ainsi établi un certain nombre de politiques, de réglementations et de directives à l'attention des administrations fédérales et des états. Conformément à ces directives, les administrations fédérales contrôlent, par secteur, les domaines de l'économie qui ont un enjeu environnemental (immobilier, construction de routes, etc.)

Parallèlement, les états ont également développé leur propre « State Environmental Policy Act » ainsi que leurs instances de contrôle et de coordination (cf. infra).

1.2. Procédure

Au niveau des projets fédéraux

Le CEQ a élaboré le « Categorical Exclusion », une catégorie d'activités qui, individuellement ou cumulativement, ont été reconnues comme n'ayant pas d'incidence sur l'environnement. Une checklist a été réalisée afin d'aider le promoteur à déterminer si son projet peut être déclaré « categorical exclusion » ou pas, notamment via des valeurs seuil. Toute « categorical exclusion » doit faire néanmoins l'objet d'un justificatif plus ou moins bref selon le type d'activité.

Les activités sont réparties en deux types :

Type I : projets mineurs n'ayant pas d'impact sur l'environnement – procédure sans contrôle et sans justificatif ;

Type II : les projets ne sont reconnus comme n'ayant pas d'impact sur l'environnement qu'après approbation par une instance fédérale ; les projets de type II ont été divisés en trois classes :

- **Type IIa** : < aux valeurs seuil mais sans impact significatif sur l'environnement → un bref justificatif est requis mais ne nécessite pas l'approbation d'une instance fédérale ;

- **Type IIb** : > à quelques valeurs seuil mais sans impact significatif sur l'environnement → rédaction d'un bref justificatif soumis à approbation ;
- **Type IIc** : > aux valeurs seuil mais sans impact significatif sur l'environnement → rédaction d'un rapport plus conséquent soumis à approbation ;

Si le projet n'est pas «categorical exclusion», la première étape définie par le CEQ est l'évaluation environnementale (Environmental Assessment – **EA**). Une évaluation environnementale doit être menée lorsque l'impact environnemental de certains projets ne peut être déterminé de manière certaine. Il s'agit d'un document relativement concis, public, reprenant un nombre suffisant d'analyses qui permettront de juger si une EIS est nécessaire ou pas.

Dans la négative, l'administration en charge devra rédiger une notice (Finding Of No Significant Impact – **FONSI**) présentant les raisons pour lesquelles le projet n'a pas d'impact significatif sur l'environnement.

Lorsque le risque environnemental d'un projet est clairement circonscrit ou bien a été défini par l'évaluation, l'EIS est conduite automatiquement – la forme de l'EIS est assez semblable au canevas de l'étude d'incidences que nous connaissons en Wallonie. Le CEQ prévoit la publication d'un premier draft de l'étude et ensuite du rapport final. Il s'en suit une période de commentaires durant laquelle les propositions alternatives et les critiques sont consignées dans un registre. Au terme de cette période, l'instance fédérale prend sa décision et rend public le registre (Record of Decision).

Au niveaux des projets d'un état

Les différents états ont développé les mêmes principes qu'au niveau fédéral mais l'ont appliqué à leur état ; ainsi, il existe le State EIS, le State EA, etc.

La procédure est sensiblement la même que pour le fédéral, mais peut cependant varier un petit peu d'un état à l'autre.

2. Cas CSX Transportation– Cleveland

Introduction

Ce cas examine le processus d'acquisition de la compagnie de chemins de fer Conrail par deux groupes de transport par rail, CSX Transportation (CSX) et Norfolk Southern (NS).

Aux Etats-Unis, les sociétés de chemin de fer – relevant exclusivement du secteur privé – dépendent d'un organisme gouvernemental fédéral, le « Surface Transportation Board » (STB). Le STB peut, en respect avec la Loi sur le Commerce entre Etats, établir toute une série de règles, de contrats ou de lois relatifs aux projets ou aux fusions entre sociétés de transport par rail. Ces règlements incluent autant les lois antitrust, les conventions collectives de travail ou les règlements environnementaux locaux et des états.

Comparativement au secteur aéronautique ou du transport routier, le secteur des chemins de fer est moins durement réglementé, il subit moins les contraintes locales ou fédérales en matière d'environnement, qui entravent souvent les projets des autres secteurs de transport.

Bien que le projet soit d'une ampleur considérable (10.000 miles de rail, un marché de 10 milliards de dollars), un problème de Nimby très localisé (deux quartiers de Cleveland) a menacé les négociations entre les deux compagnies de chemins de fer.

2.1. Le projet

CSX et NS se partagent le réseau Sud-Est et Mid-West des Etats-Unis ; le rachat de Conrail, qui détenait auparavant le monopole des lignes du Nord-Est des Etats-Unis (Chicago, Boston, Albany), permettrait d'étendre leur réseau à toute la région Est et Mid-West des Etats-Unis.

D'après les termes de l'accord, CSX reprendrait 42% des voies de Conrail – soit 4.000 miles de voies – et NS contrôlerait les 58% restants.

Au niveau de la ville de Cleveland, le plan d'acquisition de Conrail prévoit entre autres l'accroissement du trafic sur la « Shortline », une ligne qui traverse la ville de Cleveland d'est en ouest, principalement pour le fret de marchandises. Le transit à l'intérieur de la ville serait doublé voire triplé.

2.2. Déroulement

Octobre 97 :

- Au vu des problèmes rencontrés précédemment lors de la fusion de deux compagnies ferroviaires du Sud, NS et CSX ont présenté publiquement, dès octobre 97, le plan global de rachat de Conrail ;

- Ce plan a suscité une levée de boucliers de la part :
 - des politiciens locaux : le maire de Cleveland Michael White, le Gouverneur de l'Ohio Voinovitch ainsi que quatre membres du Congrès de l'Ohio, qui soutiennent principalement les communautés noires des quartiers Est (Downtown) ;
 - des quartiers Ouest de Cleveland, majoritairement plus aisés et blancs (Lakewood et Berea) ;

Novembre 97 :

- White et les quartiers de Downtown demandent à CSX de ne pas utiliser la « Shortline » comme ligne principale pour traverser Cleveland, mais de détourner les trains sur la Lakefront-line, vers Berea ; leurs revendications ne sont pas écoutées ;
- Etant donné le plan établi par NS et CSX, le trafic transitant par le quartier de Berea est somme toute assez réduit ; il l'estime acceptable pour peu que des fonds soient débloqués pour construire des ponts et des tunnels ; des transactions et des accords sont d'ores et déjà pris ;
- NS et Lakewood trouvent un arrangement, impliquant un plan alternatif de 47 millions de dollars supplémentaires : afin d'éviter les nuisances, Lakewood a persuadé NS de construire des nouvelles connections afin de détourner le trafic sur Berea ;

Janvier 98 :

- White et Voinovitch proposent également un plan alternatif : si la ligne est détournée par le Lakefront, Berea deviendrait le point de rencontre entre les lignes gérées par CSX et NS ; dans ce cas, la construction d'un long viaduc serait nécessaire (dont coût 100 millions de dollars) ;
- Pour des raisons économiques, leur projet est rejeté ;

Mars 98 :

- Le STB entend les plaintes de la ville de Cleveland et ordonne une enquête d'évaluation des incidences environnementales notamment en matière de « Justice environnementale » ;
- En réponse au draft du rapport environnemental, NS et CSX font pression sur le STB pour ne pas changer le plan d'affectation des lignes sur Cleveland ; les raisons invoquées sont principalement économiques : les retombées commerciales ne peuvent pas être mises en péril par des considérations environnementales ;
- Le STB, qui est le seul organe décisionnel, demande instamment à CSX et NS de trouver un terrain d'entente avec la ville de Cleveland, condition sine qua non à l'approbation du rachat ;

Fin avril 98 :

- CSX parvient à conclure des transactions avec une partie des quartiers Est : ils approuvent le projet s'ils reçoivent en échange 2 millions de dollars pour la sécurité, 500.000 dollars pour les travaux d'insonorisation, 1 million de dollars pour les travaux d'aménagement paysager et une promesse de recrutement de personnel parmi les communautés défavorisées ;

Mai 98 :

- L'état d'Ohio, demeurant le seul état encore opposé au rachat de Conrail, fait pression sur le STB : s'ils ne sont pas suffisamment écoutés, ils iront en justice ;
- Syndicats, représentants des transporteurs et des investisseurs interviennent également auprès des responsables politiques de Cleveland afin qu'ils parviennent à un accord avec CSX.
- Fin du rapport environnemental demandé par le STB ;

Juin 98 :

- CSX accepte le compromis : des transactions finales et accords sont conclus avec la ville de Cleveland. CSX consent à détourner 14 trains sur la Lakefront-line et d'accorder 40% des nouveaux emplois aux habitants de Cleveland-Est.

Le 23 Juillet 98 :

- Le Surface Transportation Board approuve le rachat de Conrail par CSX et NS. Le STB a pris en outre plusieurs mesures d'accompagnement, assez inhabituelles dans le cadre de fusions ou de rachats aux Etats-Unis :
- Par ailleurs, le STB a imposé une période de supervision de cinq ans, pendant laquelle il surveillera la mise en pratique opérationnelle de la transaction puis continuera à en analyser les effets à moyen terme ;
- Le STB a également mis sur pied le « Conrail Transaction Council » dans lequel une vingtaine d'organisation d'usagers du rail peuvent discuter des problèmes pratiques avec NS et CSX.

2.3. Acteurs et discours

Favorables au projet

CSX et NS

- **Discours utilitariste** : La Shortline est la voie la plus rationnelle : pas de passages à niveau sur 20 miles, les trains peuvent rouler à une vitesse plus élevée ; limitation des constructions supplémentaires (viaduc) et diminution des coûts ; CSX et NS pourront assurer une concurrence équilibrée – chacune des deux compagnies détenant environ 20.000 miles de voies. C'est un avantage pour les milliers de passagers qui pour la première fois bénéficieront du choix entre deux compagnies (Conrail détenait autrefois le monopole du Nord-Est). Les transporteurs bénéficieront également de services plus compétitifs, à des tarifs plus concurrentiels.
- **Discours du bon droit** : CSX et NX font référence aux prérogatives liées au droit de propriété : la Shortline existait bien avant l'installation des communautés noires à Downtown (« on était là avant »).

Opposants au projet

White, Voinovitch

- **Discours utilitariste** : le rachat de Conrail menace l'économie de l'état de l'Ohio et va alourdir le trafic à l'intérieur de Cleveland ; le passage de trains de marchandises ralentit les efforts de revitalisation du quartier noir ;
- **Discours idéologique** : les communautés noires – et plus pauvres – de la zone Est sont victimes de discrimination environnementale et méritent protection en vertu du Décret Présidentiel sur la Justice Environnementale¹.

Lakewood et Berea

- **Discours protectionniste** : personne n'a envie de voir doubler ou tripler le nombre de trains de fret à l'arrière de chez soi ; nuisances sonores, augmentation des risques d'accidents au passages à niveau, augmentation des risques de chute de matériaux dangereux.

2.4. Stratégies mises en œuvre

A l'instar de beaucoup de conflits aux Etats-Unis, la stratégie majoritaire qui se dégage est la transaction – compensation.

Le promoteur

Stratégie de la transaction

Les compromis consentis par CSX et NS s'expliquent en partie pour prévenir les pressions politiques sur le STB. Leur but est d'obtenir un accord de la part de la ville de Cleveland en évitant au maximum l'intervention du gouvernement et surtout d'un tribunal (crainte d'un procès qui retarderait les négociations d'un an).

Les opposants

Stratégie de compensation (contrepartie de la transaction)

Les communautés touchées négocient afin d'obtenir des compensations de la part des promoteurs. Ces compensations sont à la fois de l'ordre financier, matériel ou social.

Stratégie type « profil bas » (Lakewood et Berea)

Les communautés les plus riches se sont empressées de proposer un plan alternatif, et, quelque part, de reporter le problème sur d'autres communautés ; ce système est caracté-

¹ La notion de « justice environnementale » signifie grosso modo que les communautés pauvres et de couleur ne peuvent être injustement soumises à toutes les nuisances produites par la société (déchets toxiques, etc.). Ce principe de discrimination positive a été garanti par un décret présidentiel sous le mandat de Bill Clinton.

ristique dans le sens où il ne fonctionne qu'une seule fois et où il est préférable de le négocier un peu en cachette et bien en amont du conflit.

- **Stratégie type droits civils** (White & Voinovitch)
Lorsque les revendications au premier degré ne sont pas écoutées, cette stratégie vise à mobiliser l'opinion publique ou de faire bouger les instances de décision en invoquant les libertés fondamentales (dans ce cas, la « justice environnementale »).

2.5. Facteurs de dérigidification

- la transparence du plan de rachat, exposé clairement dès le départ : une expérience passée négative a évité de reproduire les mêmes travers ;
- le rappel constant auprès des opposants, via le STB, la presse et les syndicats, de la dimension d'intérêt général du projet. En effet, le rachat de Conrail a des répercussions bénéfiques sur l'ensemble du système de transport ; une large partie du transport par camion, qui engorge les autoroutes de la côte Est, sera détourné de manière plus respectueuse de l'environnement et moins coûteuse ;
- La neutralité et l'indépendance du STB dans sa prise de décision (le STB intervient en tant que garant des intérêts de tous les états, et détient à ce titre une grande marge de liberté par rapport aux instances fédérales) ;
- La demande d'une étude d'incidences environnementales d'une part et l'appréhension d'un recours en justice d'autre part ont un peu joué le rôle de catalyseur dans la recherche de compromis et ont favorisé la résolution rapide du conflit ;
- le timing imposé par le STB et la fréquence des réunions de concertation ont permis de ne pas faire traîner le conflit trop en longueur.

Conclusion

Le rôle du STB comme régulateur est d'équilibrer les coûts et les bénéfices nationaux de ces projets ferroviaires. Le STB aurait pu arguer que l'enjeu économique du système national de transport est trop important comparativement à l'inconfort de quelques riverains, a fortiori si la résolution du problème d'un quartier en crée un autre dans la communauté voisine.

En effet, les solutions alternatives proposées par le maire de Cleveland engendraient des coûts supplémentaires pour la construction de nouvelles voies et des durées de trajet beaucoup plus élevées. De plus, le contournement de Cleveland ne faisait que reporter le problème du trafic sur d'autres communautés, et probablement transposer le phénomène Nimby aux communes voisines.

Préoccupé néanmoins par les doléances des riverains, le STB a demandé pour la première fois

une étude d'incidences environnementales complète, en ce compris l'évaluation de la notion de « justice environnementale ».

La commande de cette étude a contraint CSX et NS à trouver un accord avec la ville de Cleveland.

Pendant plus de 8 mois, CSX, NS et la ville de Cleveland ont dû négocier toute une série de transactions, qui ont finalement abouti à la solution du conflit.

3. Cas Hill House – Carbondale, Illinois

Introduction

Ce cas expose les difficultés d'implantation d'un centre de désintoxication pour adolescents, Hill House, dans la ville de Carbondale, Illinois. Bien que le projet de Hill House ait reçu le soutien de la ville, la construction du centre a été retardée de deux ans en raison de la vive opposition des riverains.

Les attitudes nimbyistes à l'encontre des constructions d'immeubles sociaux sont très répandues aux Etats-Unis. Elles trouvent leur origine simplement dans la crainte et la suspicion des habitants vis à vis de la diversité ou de la différence, qu'elle soit de nature raciale, de niveau de vie ou d'habitudes sociales. Contrairement aux autres situations de Nimby, nous avons désormais affaire à un cas où les craintes et les nuisances ne sont ni définies ni tangibles, mais s'apparentent plus au mythe.

Afin de mieux cerner les tenants et les aboutissants de ce cas assez délicat, il est intéressant de décrire brièvement les caractéristiques de la communauté ainsi que la fonction sociale du centre.

Carbondale est une petite ville d'une trentaine de milliers d'habitants. Depuis les années '50, l'économie de Carbondale et ses environs dépend fortement de l'établissement de la Southern Illinois University ; actuellement, 40% de la population est employée dans le secteur de l'enseignement et plus de la moitié de la population est étudiante à l'université. Néanmoins, on recense un nombre élevé de personnes en dessous du seuil de pauvreté. Les minorités ethniques représentent $\frac{1}{4}$ de la population.

Hill House est un centre de désintoxication pour adolescents fonctionnant sous le mode d'une asbl. Hill House s'est établie en 1972, elle est financée principalement par le Département Alcohol et Drogue de l'état d'Illinois (DASA); elle ne peut accepter ses patients que s'ils ont été envoyés par un médecin ou un tribunal. Les patients peuvent provenir de tout l'état d'Illinois. Hill House est le seul établissement dans tout l'état qui fournisse un traitement de longue durée – minimum 9 mois – accompagné de programmes d'éducation et qui accepte des patients sans revenus ou sans assurance.

3.1 Le projet

Au milieu des années '80, la capacité du centre était de ± 40 patients en programme long terme, mais en réalité le nombre de personnes soignées était beaucoup plus élevé et la liste d'attente conséquente.

A cette époque, en raison de l'instauration de normes plus strictes en matière d'hébergement pour ce genre d'établissements (norme d'incendie et de sécurité), Hill House doit rechercher un

autre bâtiment à louer ou à acheter, sous peine de fermer le centre pour non respect des standards de la DASA. L'échéance d'entrée en vigueur des normes est fixée au 1^{er} juillet 90.

Après trois ans de recherche, il s'avère qu'aucun bâtiment existant n'est adapté et qu'il est plus approprié, financièrement et techniquement, de construire une nouvelle structure.

Le projet reçoit l'appui de la Farmers Home Administration (revitalisation de zones rurales) qui accorde un prêt spécial, à condition que le site soit inscrit dans une zone éligible – i.e. hors de la ville de Carbondale.

3.2. Déroulement

Fin 87 :

- Recherche du site : en collaboration avec la commission de développement de la ville (Planning Commission) et recensement de 26 sites potentiels ;

Octobre 88 :

- Identification du site définitif, localisé au sud-est de Carbondale, sur Park Street (5ha, 54.000\$) ;
- Etant donné qu'il s'agit d'un ancien terrain agricole, à moins d'1km des limites de la ville, l'installation sur ce site ne requiert pas d'autorisations spécifiques et complexes ;
- Le terrain jouxte deux maisons d'habitation privées, plusieurs caravanes, des champs de maïs ; il est néanmoins à 500m d'un quartier opulent, Brush Hill.

Février 89 :

- Option sur le terrain et démarches pour obtenir la première tranche du prêt ;
- Anticipant les réactions négatives de certains riverains, Hill House envoie un courrier à tous les habitants du quartier les invitant à une petite réunion informelle et amicale, le 20 mars, à l'église de Carbondale ;

Mars 89 :

- Organisation de la réunion afin d'exposer les finalités du projet, la localisation,... et d'apaiser les inquiétudes qui pourraient émaner des voisins.
- A peine 10 personnes se présentent, la majorité approuvant le projet.

24 avril 89 :

- Le Conseil communal est compétent pour délivrer le permis de bâtir. Conformément au règlement, celui-ci invite Hill House à une audience publique, tenue par la Commission du développement de la ville ; dès ce moment, l'opposition au projet commence à s'organiser. La majorité des opposants présents à l'audience sont les voisins directs de Brush Hill.
- Malgré leurs protestations, la Commission recommande au conseil communal d'accorder le permis.

26 avril 89 :

- Un riverain (Mr R.) introduit une requête auprès du Conseil communal.

2 mai 89 :

- Le Conseil communal entend les dépositions du staff de Hill House et des voisins de Park Street ; ces derniers font appel à un expert qui dépose également devant le conseil.
- Suite à cette séance, le Conseil décide de postposer sa décision jusqu'à obtention d'informations complémentaires. Très vite, des pétitions de 100 signatures contre le projet circulent ; dans le même temps, le Conseil reçoit également des lettres de soutien au projet de la part de sénateurs de l'Illinois ainsi que de professeurs de l'université.

16 mai 89 :

- Le Conseil décide à 3 contre 2 de ne pas accorder le permis, pour les raisons de sécurité avancées par les opposants (explicitées infra) ; peu de temps après la réunion du Conseil, le Conseiller Morris se rétracte et décide, après avoir obtenu des informations supplémentaires, de voter en faveur de l'attribution du permis. Il confie à Hill House son intention de voter pour s'ils demandent une nouvelle obtention de permis.

Fin mai 89 :

- Le Conseil n'étant pas autorisé, légalement, à se réunir à nouveau pour entendre de la même affaire, Hill House décide alors de mettre une option sur un terrain de 1ha (110.000\$), directement adjacent à l'ancien, mais incluant des aménagements au niveau de la sécurité des routes d'accès.

21 juin 89 :

- A nouveau le site proposé par Hill house reçoit un accueil favorable de la part de la Commission ; Mr R. décide une nouvelle fois de poursuivre la commune en justice – en recours suspensif – réclamant que la décision d'obtention de permis soit votée à une « super majorité » (4 sur 5) plutôt qu'à la majorité simple (3 sur 5) ;

27 juin 89 :

- La requête en suspension est rejetée par un Juge du Comté de Jackson – et le Conseil communal accorde le permis. Immédiatement après, Mr R. introduit un nouveau recours en suspension et l'obtient.

5 septembre 89 :

- Le recours en suspension est enfin levé (au profit de Hill House) et le permis est accordé. Toutefois, le procès intenté contre la commune reste en cours.

Février 90 :

- Hill House remet son dossier final de demande de crédit auprès de la Farmer House Administration ; après analyse, la FmHA décide de ne pas requérir d'étude d'incidences environnementales pour le projet.
- Nouvelle levée de boucliers de la part des riverains qui font pression sur la FmHA pour qu'elle rejette le dossier de demande de crédit.

Avril 90 :

- En réponse à la requête des opposants, la FmHA réalise un étude d'incidences objectant les critiques des riverains et accorde le prêt à Hill House ;
- Mr R. est également débouté lors du procès au Tribunal du Comté de Jackson : il décide de faire appel ;
- Hill House débute les travaux sur le site de Park Street nonobstant l'attente de l'arrêt de la Cour d'Appel.

Mars 90 :

- Mr R. ne lâche pas prise et intente un procès contre Hill House pour vice de procédure lors de l'obtention du permis ; Hill House continue la construction du bâtiment.

Juillet 91 :

- Arrêt de la Cour d'Appel en faveur de la ville de Carbondale.

15 mai 92

- Le bâtiment de Hill House est enfin construit et l'asbl peut continuer ses activités.

Fin 92

- Arrêt de la Tribunal de Jackson en faveur de Hill House.
- Les deux décisions sont une fois de plus portées en Appel par Mr R. et à nouveau rejetées début 93.

3.3. Acteurs et discours

Favorables au projet

Hill House

- **Discours technique** : la construction du centre est soumise à plusieurs contraintes liées aux types de sites imposés par la FmHA (condition nécessaire à l'octroi du crédit), aux délais prescrits par la DASA, aux budgets disponibles, aux différentes commodités nécessaires pour le centre, etc. La localisation retenue peut être considérée comme un « optimum sous contraintes », d'autant plus que les arguments avancés par les opposants ne peuvent plus être soutenus ;

Les professeurs de l'université, les sénateurs de l'Illinois

- **Discours utilitariste** : les arguments les plus fréquemment avancés tiennent à la fonction sociale du centre, à sa position stratégique à la fois géographiquement et pour ses commodités, au fait qu'il soit le seul dans tout l'état de l'Illinois et que sa réputation ne soit plus à établir. Ils soulignent également que si le projet n'aboutit pas, le centre sera contraint de s'installer ailleurs et de faire perdre plus de 40 emplois à la région.

Opposants au projet

Les voisins de Park Street

- **Discours protectionniste** : le seul contenu manifeste de leur discours s'attache aux problèmes de sécurité. En effet, Park Street est une petite route étroite et sinueuse ; l'implantation de Hill House risque de causer encore plus d'accidents en raison de l'augmentation du trafic. Le contenu latent s'apparente plus à la crainte ou au désagrément liés à la présence de drogués dans leur quartier.

Le second discours nimbyiste invoqué a trait à la valeur immobilière et a été avancé à l'audience publique par un expert : la valeur des maisons situées à un périmètre de 500 à 800 mètres de Hill House risque de diminuer de $\pm 20\%$.

3.4. Stratégies mises en œuvre

Incontestablement, les issues possibles de ce conflit ne laissent aucune place pour la transaction, étant donné que le conflit trouve très peu de bases logiques et concrètes, particulièrement dans le chef des opposants.

Le promoteur

- **Stratégie type « profil haut »**

Pour prévenir toute situation de conflit, Hill House prend l'initiative d'organiser une réunion informelle pour exposer le projet aux riverains. Hill House aurait pu, par ce biais, conscientiser davantage la population sur l'utilité d'une telle structure, sur les problèmes qu'elle rencontre et de ce fait, augmenter la tolérance et l'acceptation. Résultat très décevant notamment en raison du taux assez faible de personnes présentes.

Les opposants

- **Stratégie du recours juridique**

Tous les recours possibles sont intentés ; ceux-ci sont engagés par une seule personne – Mr. R. le meneur du groupe des opposants. Ils sont de deux types : (1) le recours légal à une décision politique et (2) le procès pour vice de procédure.

A l'occasion du procès, les habitants de Brush Hill font appel à un expert qui présente les résultats de son étude au Conseil communal : cette action a l'avantage de marquer quelques points puisqu'à ce niveau du conflit, le promoteur est obligé de reconsidérer son choix et présenter un nouveau site.

3.5. Facteurs de rigidification

- Hormis la première réunion organisée par Hill House et l'audience publique, aucune autre possibilité de dialogue informel n'a été proposée.
- Le mode de résolution du conflit, par l'intermédiaire des Tribunaux, est sans doute la plus lourde, la plus procédurière, et la moins encline à la recherche de compromis.
- Les arguments avancés lors du conflit par les opposants sont plutôt minces et n'effraient pas véritablement le promoteur. Les riverains, et plus particulièrement Mr. R., ont un peu le sentiment d'être seuls contre tous. Hill House, conscient de son bon droit - et pressé par les délais - poursuit inlassablement la procédure d'obtention du permis et du prêt. Cette attitude a pour effet d'irriter la partie adverse qui se raidit davantage.

Conclusion

Lorsqu'on demande aux personnes impliquées dans l'affaire Hill House comment le conflit aurait pu être évité ou, à tout le moins atténué, d'aucuns s'accordent à souligner l'importance d'une clarification des faits : à quoi servait ce centre, qui allait y vivre, etc. La réunion d'information organisée par Hill House était certes une initiative louable mais insuffisante. Etant donné le nombre de conflits similaires aux Etats-Unis, les promoteurs auraient pu anticiper la réaction de la population et ne pas s'enfermer dans leur « bon droit » : une approche plus collaborative et éducative aurait été dans ce cas plus efficiente.

Hill House aurait certainement pu faciliter le compromis s'il n'avait pas limité les discussions au niveau des réunions du Conseil communal et des audiences publiques demandées par la Commission de développement. La direction de Hill House reconnaît qu'ils auraient dû réaliser une campagne de sensibilisation relayée par les médias, et, par ce biais, lever la mauvaise compréhension et la mauvaise interprétation qui pesaient sur le projet. Le message aurait sans doute été plus clair et aurait atteint un plus grand nombre de personnes au sein de la communauté.

Par ailleurs, Hill House convient que les appuis de la FmHA et de la Commission de développement dans le processus de mise en route du projet ont été déterminants : sans leur support, il est fort probable que Hill House n'aurait pas obtenu gain de cause. Les deux organismes étaient convaincus du bien fondé du projet et se sont battus pour qu'il se réalise. La FmHA et la Commission sont clairement parties prenantes.

A ce titre, on peut considérer qu'il n'y a pas eu de véritable arbitrage neutre ni de médiation tout au long du déroulement de l'affaire, si ce n'est par les voies juridiques.

4. Conclusion générale Etats-Unis

Critères normatifs	Législation US			Cas Cleveland		
	oui	non	Pas info	oui	non	Pas info
Information sur le contenu du projet et ses incidences						
Existante avant la première décision	X			X		
accessibilité (horaire, coût)			X			X
vulgarisation			X			X
Expertise ou E.I.E						
neutralité reconnue par tous				X		
contenu écologique	X			X		
contenu technique	X			X		
contenu cadre de vie	X (1)			X		
contenu santé	X			X		
vulgarisation			X			X
Enquêtes publiques : consultation des riverains						
existante	X			X		
avant la première décision	X			X		
orale (par écrit uniquement)			X			X
avis relayé au niveau de l'organe de décision			X	X		
Concertation (2)						
existante			X	X		
avant première décision			X	X		
présence médiateur externe			X	X		
travaux de sensibilisation et information préalables					X	
conclusion relayée au niveau de l'organe de décision			X	X		
débat constructif, caractérisé par l'écoute				X		
L'autorité politique locale						
transparence des procédures de décisions du point de vue des riverains				X		
transparence des procédures de décisions du point de vue des promoteurs				X		
absence de parti-pris reconnu par les riverains et les promoteurs				X		
Les riverains						
mouvement structuré					X	
représentativité				X		
Les ONG's						
expérience passée						X
dialogue avec autorités						X
Gestion post-implantation						
Comité d'accompagnement	X				X	
Représentativité mixte	X				X	

Conclusion générale Etats-Unis (2^{ème} partie)						
Critères normatifs				Cas Hill House		
				oui	non	Pas info
Information sur le contenu du projet et ses incidences (3)						
Existante avant la première décision				X		
accessibilité (horaire, coût)				X		
vulgarisation				X		
Expertise ou E. I. E						
neutralité reconnue par tous					X	
contenu écologique					X	
contenu technique					X	
contenu cadre de vie					X	
contenu santé						X
vulgarisation						X
Enquêtes publiques : consultation des riverains						
Existante				X		
avant la première décision				X		
orale (par écrit uniquement)						X
avis relayé au niveau de l'organe de décision				X		
Concertation						
existante					X	
avant première décision						
présence médiateur externe						
travaux de sensibilisation et information préalables						
conclusion relayée au niveau de l'organe de décision						
débat constructif, caractérisé par l'écoute						
L'autorité politique locale						
transparence des procédures de décisions du point de vue des riverains					X	
transparence des procédures de décisions du point de vue des promoteurs					X	
absence de parti-pris reconnu par les riverains et les promoteurs					X	
Les riverains						
mouvement structuré				X		
représentativité				X		
Les ONG's						
expérience passée						
dialogue avec autorités						
Gestion post-implantation						
Comité d'accompagnement					X	
Représentativité mixte					X	

Remarques :

(1) Le contenu « cadre de vie » de l'EIE renvoie dans ce cas à la notion de Justice environnementale.

(2) Il n'y a pas eu véritablement de réunion où tous les acteurs se sont retrouvés en même temps autour de la table, mais plutôt des négociations, au cas par cas, chapeautées par le STB qui pressaient les acteurs à rechercher le compromis.

(3) Dans le cas de Hill House, il n'y a pas eu d'étude d'incidences requise, mais seulement une présentation du projet.

Dans les deux cas étudiés, l'administration tient un rôle prépondérant dans la résolution du conflit : dans le premier cas, la STB assure pleinement son rôle d'arbitre en tant que garant des intérêts de différentes parties et, dans le second cas, la FmHA et la Commission de développement ont clairement montré leur soutien au projet, mettant la pression pour qu'il se réalise.

L'administration n'est cependant pas le seul acteur présent dans la résolution (ou la prévention) de conflits. Les réactions nimbyistes étant très fréquentes aux Etats-Unis, de nombreuses initiatives, souvent privées, se sont créées afin de contrer ce phénomène :

- des bureaux de consultants privés se sont spécialisés dans la résolution de conflits de type Nimby , notamment GCA Strategies ou SPIDR (Society of Professionals in Dispute Resolution) ;
- l'organisation de comités de concertation est une pratique répandue depuis plusieurs années, ceux-ci sont appelés « **Community Advisory Panel** » - CAP ; à la différence des comités de concertation en Belgique, le CAP est un groupe de riverains, constitué sur base d'un échantillon représentatif de la communauté, qui traite des problèmes d'intérêt mutuel entre la communauté et l'entreprise. Les réunions du CAP sont basées sur l'ouverture, le dialogue, la recherche de compromis et la confiance. Les CAP agissent de manière totalement indépendante de l'entreprise ou de l'administration.
- dans le cadre de projets de grande envergure (construction d'autoroute, par exemple), les autorités ont mis sur pied des « **Citizens Participation Unit** » afin d'inclure la population dans le processus de décision et de réduire ainsi les risques d'opposition systématique ; cette initiative s'inscrit dans la politique axée sur la « participation citoyenne »² (cf. infra « le panel de citoyens » en Région Wallonne).

² Voir aussi « IAP2 », une association internationale basée aux Etats-Unis, créée en 1990 afin de promouvoir la participation citoyenne à travers le monde : www.iap2.com