



## L'ENVIRONNEMENT EN FRANCE

# LES DYNAMIQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES

de la société française depuis 1990

INTRODUCTION p. 15

DES TERRITOIRES EN MUTATION p. 17

LA PRISE DE CONSCIENCE ACCRUE  
DES FRANÇAIS SUR LES QUESTIONS  
ENVIRONNEMENTALES p. 27

LE RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DE  
L'ENVIRONNEMENT p. 38



# La prise de conscience accrue des Français sur les questions environnementales

**D**epuis vingt ans, plusieurs sommets internationaux ou grandes décisions nationales ont permis une prise de conscience accrue de l'importance des enjeux écologiques. Les sommets de la Terre (Rio en 1992, Johannesburg en 2002, Rio+20 en 2012) constituent des événements fédérateurs qui ont contribué à la diffusion des questions environnementales au sein des sociétés. De même, la publication du 4<sup>e</sup> rapport du Giec en 2007 et les événements et rendez-vous internationaux qui ont suivi ont mis la question du changement climatique sur le devant de la scène.

L'article 8.7 de l'Agenda 21, adopté à Rio en 1992, dispose que « *les gouvernements [...] devraient adopter une stratégie nationale de développement durable [...]. Cette stratégie devrait être inspirée des différents plans et politiques sectoriels, économiques, sociaux et écologiques appliqués dans le pays et les fonder en un ensemble cohérent [...]. Cette stratégie devrait avoir pour objectif d'assurer un progrès économique équitable sur le plan social tout en préservant la base de ressources et l'environnement pour les générations futures. Elle devrait être élaborée avec la participation la plus large possible et s'appuyer sur une évaluation détaillée de la situation et des tendances actuelles* ».

Dans le prolongement du principe 10 de la Déclaration de Rio (1992)<sup>7</sup> qui dispose que « *la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens au niveau qui convient* », le 25 juin 1998, 39 États adoptent la **Convention d'Aarhus**<sup>8</sup>. Elle vise notamment à garantir l'accès à tous à l'information environnementale et à favoriser la participation des citoyens aux décisions.

En France, l'adoption de la Charte de l'environnement en 2005, le Grenelle de l'environnement, les conférences environnementales annuelles depuis 2012 ainsi que les stratégies nationales de développement durable participent du même objectif, à savoir informer et promouvoir le concept du développement durable au sein de la société d'une part, et inciter à l'évolution des comportements individuels et collectifs d'autre part.

Ces actes fédérateurs ont amorcé la sensibilisation de la société aux enjeux environnementaux. Les analyses d'opinions confirment cette tendance, même si ces sujets sont souvent en concurrence avec les questions d'ordre économique. Cette prise de conscience enrichit la teneur des débats au sein de la société.

<sup>7</sup> Déclaration de Rio : 1992. (<http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>)

<sup>8</sup> Adoptée le 25 juin 1998 par la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, la Convention d'Aarhus est entrée en vigueur le 30 octobre 2001. La France l'a ratifiée le 8 juillet 2002. (<http://www.toutsurlenvironnement.fr/aarhus/la-convention-daarhus-pilier-de-la-democratie-environnementale>)

## Des citoyens davantage impliqués dans les questions environnementales

### • L'information environnementale, un droit

Entrée en vigueur en France le 6 octobre 2002, la **Convention d'Aarhus** dispose que « *toute personne a le droit d'être informée, de s'impliquer dans les décisions et d'exercer des recours en matière d'environnement* ». Elle repose sur trois piliers :

- l'accès à l'information ;
- la participation au processus décisionnel ;
- l'accès à la justice.

L'adoption en France le 28 février 2005 de la **Charte de l'environnement** place les principes de sauvegarde de l'environnement au même niveau que les Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Elle reconnaît notamment à chacun le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, le droit d'accéder à l'information détenue par les autorités publiques et le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Elle impose également à chacun de contribuer à la préservation et à l'amélioration de l'environnement et, le cas échéant, de contribuer à la réparation des dommages qu'il a causés. Elle consacre également le principe de précaution.

En matière d'information environnementale, depuis 1994, la France publie tous les quatre ans un **rapport sur l'état de l'environnement**<sup>9</sup>. À l'échelle régionale, les **profils environnementaux régionaux** apportent une information complémentaire. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication (internet, applications numériques dédiées, réseaux sociaux,

<sup>9</sup> Les éditions 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 du rapport français sur l'état de l'environnement : <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/donnees-densemble/2158/1098/rapports-lenvironnement-france.html>

### ZOOM SUR...

#### Principe de précaution

Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.

Article 5 de la Charte de l'environnement.

etc.) constituent, depuis les années 2000, un nouveau vecteur sur lequel s'appuient les autorités publiques pour diffuser les informations environnementales dont elles sont détentrices. La création du portail internet national de l'information publique environnementale « **Toutsurl'environnement** »<sup>10</sup> en 2009 a complété ce dispositif, en permettant d'améliorer la lisibilité de cette masse d'informations par un accès unique et centralisé à ces sources d'informations.

La participation du public au processus de décision est également une réalité. La Commission nationale du débat public (CNDP) instituée en 1995 est régulièrement sollicitée (*voir chap. « Débat public », p. 32*). La réforme des enquêtes publiques intervenue en 2011 renforce la procédure d'information et de participation

du public aux décisions susceptibles d'affecter l'environnement. L'évolution de la réglementation en matière d'obligation du recours à l'évaluation environnementale des projets opérationnels ou de planification et la mise en place d'autorités environnementales s'inscrivent également dans cette dynamique.

Les citoyens et les associations sollicitent régulièrement les autorités publiques pour obtenir des informations complémentaires sur les projets dont elles sont à l'origine. Parmi les litiges pour lesquels la commission d'accès aux documents administratifs (Cada) a eu à statuer, 6,5 % relèvent de l'environnement, pourcentage stable depuis 2009. Ces litiges portent principalement sur des études d'impact ou des projets d'assainissement et sur les risques naturels et technologiques (source : Cada, 2012. – **Rapport d'activités de l'année 2012** : [http://www.cada.fr/IMG/pdf/rapport\\_2012\\_complet\\_a4.pdf](http://www.cada.fr/IMG/pdf/rapport_2012_complet_a4.pdf)).

<sup>10</sup> [www.toutsurl'environnement.fr/](http://www.toutsurl'environnement.fr/)

<sup>11</sup> Selon le cas, l'autorité environnementale est le ministre en charge de l'environnement ou le conseil général de l'environnement et du développement durable, le préfet de Région ou de Département.

## ZOOM SUR...

### L'évaluation environnementale

Depuis 1976, les projets susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement sont soumis à l'obligation d'étude d'impact. En 2011, ce dispositif a fait l'objet d'une réforme. La procédure d'examen au cas par cas a ainsi été introduite pour certaines catégories d'opérations. À ce titre, l'autorité environnementale<sup>11</sup> (autorité de l'État compétente en matière d'environnement), consultée en amont par le porteur de projet, détermine la nécessité ou non de réaliser une étude d'impact. Ce dispositif est entré en vigueur en juin 2012. Du 1<sup>er</sup> juin au 31 décembre 2012, 2 370 décisions au cas par cas ont été délivrées. 12,3 % d'entre elles sont des décisions de soumission à études d'impact.

Encadrée par les directives européennes (« projets » 2011/92/UE du 13 décembre 2011 et « plans et programmes » 2001/42/CE du 27 juin 2001), la **démarche d'évaluation environnementale** est montée en puissance depuis 2010 avec l'intervention d'une « autorité environnementale » qui vise à éclairer la décision publique et informer les citoyens sur la manière dont le maître d'ouvrage a pris en compte les enjeux environnementaux dans la conception d'un projet (permis de construire, installations classées pour la protection de l'environnement, éoliennes, lotissements, etc.), d'un plan ou d'un programme (documents d'urbanisme, plans de déplacement urbain, etc.).

L'avis de l'**autorité environnementale**, qui intervient en amont du processus de décision, porte sur la qualité de l'étude d'impact ou du rapport environnemental et sur la prise en compte de

l'environnement par le projet (*Tableau 3*). Cet avis ne traite pas de l'opportunité des projets présentés. Il est public (mis en ligne sur internet) et joint au dossier d'enquête publique.

Les recommandations visent principalement des enjeux de nuisances ou de santé publique (bruit, pollutions, etc.), de qualité des eaux, de consommation d'espace agricole ou naturel, de transparence écologique, d'espèces protégées, etc. Son poids dans les débats locaux ou nationaux sur des sujets sensibles est important. Il conduit le plus souvent le pétitionnaire (collectivités locales, aménageurs publics ou privés, etc.) à compléter son dossier avant l'enquête publique, voire parfois à le reprendre en profondeur avant nouvelle saisine pour l'améliorer substantiellement.

**Tableau 3 : évolution du nombre d'avis formulés par les autorités environnementales**

	2010	2011	2012
<b>Plans et programmes</b>	272	492	727
dont documents d'urbanisme	240	443	675
<b>Projets</b>	2 255	2 912	2 490

Note : ce bilan porte sur les avis de l'autorité environnementale ministérielle, locale et de l'autorité environnementale du CGEDD.

Source : Medde, 2014.

### Pour en savoir plus...

#### Bibliographie

- Medde-CGDD-SEEIDD, 2013. – **Rapport sur l'activité de l'autorité environnementale du Ministre en 2012** – 22 p. (<http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/RAAE2012-2.pdf>)
- Medde-CGDD-SEEIDD, 2013. – **Rapport sur l'activité de l'autorité environnementale locale en 2012** – 50 p. ([http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/RAAE\\_locale\\_en\\_2012.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/RAAE_locale_en_2012.pdf))

#### Sites internet utiles

- Autorité environnementale. – Medde : [www.developpement-durable.gouv.fr/Projets-de-travaux-d-ouvrages-ou-d-38897.html](http://www.developpement-durable.gouv.fr/Projets-de-travaux-d-ouvrages-ou-d-38897.html)
- L'autorité environnementale. – CGEDD : [www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html)
- Études d'impact et évaluation environnementale. – Medde : [www.developpement-durable.gouv.fr/-Etude-d-impact,5320-.html](http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Etude-d-impact,5320-.html)

## ZOOM SUR...

## Les profils environnementaux régionaux

Les profils environnementaux régionaux ont été à l'origine conçus comme cadre de référence pour l'évaluation environnementale des contrats de plan État-Régions et des programmes européens financés par les fonds structurels. Suite au Grenelle de l'environnement, ils ont constitué le document régional de référence en matière d'environnement et, à ce titre, ont été complétés par un tronc commun national d'indicateurs.

Les profils environnementaux régionaux s'adressent aux acteurs locaux du territoire, aux porteurs de politiques publiques, comme au citoyen désireux de s'informer. Ils présentent l'avantage de réunir dans un même document nombre d'informations, de les rendre accessibles à tous, et d'apporter une vision transversale et cohérente. Ils sont construits sur la base d'un diagnostic qui

permet d'identifier les enjeux locaux, de décrire les pressions subies, et de déterminer les priorités. Ils peuvent intégrer les différents documents régionaux de programmation dans une perspective de cohérence renforcée. Ils sont également très utiles pour établir des comparaisons avec les objectifs nationaux et engagements internationaux. Ils contribuent aussi à répondre aux obligations de la mise à disposition de l'information environnementale issue de la convention d'Aarhus et de la directive européenne Inspire.

Ce sont par conséquent des outils d'information majeurs dans la gouvernance territoriale et la prise en compte des enjeux locaux qui ont vocation, par leur accessibilité, à être largement utilisés et partagés. Ces documents sont régulièrement enrichis.

Enfin, l'élargissement de la gouvernance concernant les problématiques ayant trait à l'environnement (gouvernance dite à « 5 »<sup>12</sup> puis à « 6 »<sup>13</sup>, élargissement des prérogatives du Conseil économique, social et environnemental en 2010 au niveau tant national -Cese<sup>14</sup>- et régional), le Grenelle de l'environnement et les conférences environnementales contribuent à enrichir les débats portant sur les questions environnementales au sein de la société.

### • Des campagnes de mobilisation tout au long de l'année

#### Des manifestations annuelles thématiques...

L'organisation de la **semaine du développement durable**, de rythme annuel, décidée en 2002, vise à informer tous les publics sur les composantes du développement durable et sur leur nécessaire complémentarité. Elle cherche aussi à motiver et soutenir des changements de comportements en expliquant les bonnes pratiques quotidiennes à adopter en faveur du développement durable. Fondées sur des appels à projet locaux, ces manifestations mobilisent tous les territoires. Alors qu'en 2004, 1 440 projets étaient dénombrés, ils ont atteint le nombre de 4 150 en 2013 après un pic de 4 350 en 2008. Un large éventail de thématiques mobilisant de nombreux acteurs sous des formes diverses sont abordées. Une large couverture Presse permet d'augmenter les retombées de ces activités (médias nationaux et locaux, audio, etc.) et les réseaux sociaux.

Initiative de la Commission européenne créée également en 2002, la **semaine européenne de la mobilité**<sup>15</sup> a pour ambition de sensibiliser à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et aux changements de comportement en matière de déplacement (voies vertes, vélo, transports en commun, covoiturage), d'influencer de manière durable la résolution des problèmes de mobilité et de transports urbains et d'améliorer la santé et la qualité de vie des Européens. La semaine européenne

de la mobilité (Mobility week) repose sur un appel à projets lancé par la Commission européenne à destination des collectivités locales et territoriales afin de les inciter à mettre en place et promouvoir auprès du grand public des solutions de transport alternatives à la voiture individuelle.

Organisées dans le cadre de la semaine européenne de l'énergie durable<sup>16</sup>, les **journées de l'énergie** mises en place en 2013 sont l'occasion pour les entreprises de l'énergie et les collectivités d'ouvrir au grand public, pendant trois jours, les portes de leurs installations qui leur sont habituellement fermées. Comparables à des journées du patrimoine de l'énergie, ces journées permettent aux groupes scolaires de réaliser des sorties pédagogiques et offrent aux Français l'opportunité de découvrir des lieux, des initiatives et les acteurs de l'énergie de leur région. 465 projets locaux ont été organisés en 2013.

D'autres manifestations comme la journée mondiale de l'environnement, la journée mondiale de la biodiversité, la fête de la Nature, les journées de la mer, la semaine européenne de la réduction des déchets, une heure sans lumière pour la planète visent le même objectif, à savoir la sensibilisation des citoyens aux enjeux du développement durable et le changement des comportements individuels dans les pratiques quotidiennes (*voir chap. « Vers des modes de vie et de consommation durables ? », p. 253*).

#### ... aux agendas 21 locaux

Issu du Sommet de Rio de 1992, l'agenda 21 local est l'outil des collectivités locales et des territoires pour mettre en œuvre, à leur échelle, la transition vers un mode de développement durable. Démarche d'amélioration continue visant une évolution du modèle de développement du territoire à moyen et long terme, l'agenda 21 renouvelle la gouvernance locale en faisant participer les acteurs locaux et les habitants à la réflexion sur l'avenir du territoire et à l'élaboration d'une stratégie et d'un programme d'actions partagés. Le nombre de nouveaux agendas 21 locaux engagés en France croît régulièrement depuis le milieu des années 2000.

<sup>12</sup> Gouvernance à 5 : élus locaux, représentants de l'administration, syndicats, de salariés, d'employeurs et associations de protection de l'environnement.

<sup>13</sup> Gouvernance à 6 : élus locaux, représentants de l'administration, syndicats, de salariés, d'employeurs et associations de protection de l'environnement, parlementaires.

<sup>14</sup> [www.lecese.fr/](http://www.lecese.fr/)

<sup>15</sup> [www.mobilityweek.eu](http://www.mobilityweek.eu)

<sup>16</sup> [http://europa.eu/newsroom/calendar/events/2014/06/23-sustainable-energy\\_week\\_fr.htm](http://europa.eu/newsroom/calendar/events/2014/06/23-sustainable-energy_week_fr.htm)

Un **cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et les agendas 21 locaux** a été élaboré. Il repose sur cinq finalités essentielles auxquelles doivent contribuer les actions et projets de développement durable<sup>17</sup>.

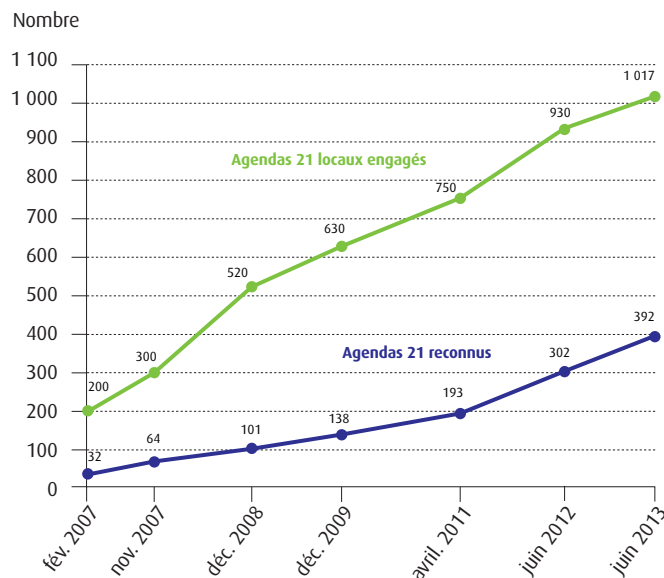
Ce cadre retient aussi cinq éléments déterminants concernant la marche à suivre pour ce type de projets<sup>18</sup>. Pour compléter le dispositif d'encouragement, un **appel à reconnaissance des projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux** a été lancé sur la base de ce cadre de référence.

Depuis 2006, 470 collectivités et territoires ont été reconnus « Agenda 21 local France » (302 communes, 90 intercommunalités, 16 pays, 26 départements, 7 régions, 29 Parcs naturels régionaux). Plus de 950 collectivités sont engagées dans une démarche agenda 21 (Figure 12).

<sup>17</sup> Épanouissement humain et accès pour tous à une bonne qualité de vie, lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère ; préservation de la biodiversité, protection des milieux et des ressources ; emploi, cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations ; dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

<sup>18</sup> La participation ; la transversalité ; l'organisation du processus décisionnel ; l'évaluation ; la stratégie d'amélioration continue.

Figure 12 : évolution du nombre d'agenda 21



Source : CGDD, observatoire national des agendas 21 locaux - Comité 21.

## ZOOM SUR...

### Les stratégies nationales de développement durable (SNDD), des outils fédérateurs

Les Sommets de Rio en 1992 et de Johannesburg en 2002 ont marqué la prise de conscience progressive de la communauté internationale des enjeux du développement durable et de la nécessité de faire évoluer les modes de vie. Dans ce cadre, les États ont été invités à élaborer des stratégies nationales de développement durable. En France, trois stratégies se sont succédé depuis 2003.

#### La stratégie nationale de développement durable 2003-2008

Après un premier projet non adopté en 1997, la France a adopté, en 2003, sa première Stratégie nationale de développement durable (SNDD) pour la période 2003-2008. Cette stratégie, qui s'adressait principalement aux acteurs publics et à l'ensemble des ministères, comportait 10 plans d'actions déclinés en près de 400 actions. Cette démarche mettait en place un processus visant à améliorer l'efficacité de l'action publique en matière de développement durable, à apporter une cohérence entre les politiques sectorielles, à développer des synergies entre les programmes existants et à mettre en mouvement l'ensemble de la société. Un élément clé de cette stratégie était l'explicitation des principes et des valeurs sur lesquelles elle se fondait. En 2006, la SNDD a été actualisée pour se mettre en cohérence avec la **Stratégie européenne de développement durable**. Cette actualisation intervenait, par ailleurs, peu de temps après la création, en 2005, de la Charte de l'environnement et son adossement au préambule de la Constitution française consacrant le droit de chacun « à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de sa santé » (article 1) et stipulant que « les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles

concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social » (article 6).

#### La stratégie nationale de développement durable 2010-2013

La SNDD 2010-2013, adoptée le 27 juillet 2010, marque une nouvelle étape dans l'intégration du développement durable dans les politiques publiques françaises. Comme en dispose l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 3 août 2009, la SNDD 2010-2013 a été élaborée par l'État en impliquant les représentants des élus nationaux et locaux, des employeurs, des salariés et des associations. Elle englobe les différentes dimensions du développement durable : les enjeux économiques et sociaux sont pris en compte en même temps que les enjeux environnementaux. Son ambition était de « dessiner un projet de société pour aller vers une économie verte et équitable en mobilisant tous les acteurs de la société, publics et privés ». 47 priorités et une centaine de leviers d'action ont été sélectionnés pour orienter le modèle de développement vers une économie verte et équitable, c'est-à-dire une économie sobre en ressources naturelles (énergie, matières premières, eau, biodiversité, etc.) et décarbonée, compatible avec le rythme de renouvellement ou de recyclage de ces ressources, mais aussi plus robuste grâce à la prise en compte des intérêts des plus vulnérables et des générations futures. La SNDD 2010-2013 s'articule autour des mêmes défis que la Stratégie européenne de développement durable, auxquels elle ajoute deux défis transversaux (la connaissance et la gouvernance). La SNDD 2010-2013 se différencie ainsi de la SNDD 2003-2008 en offrant un cadre à l'ensemble des acteurs et non plus aux seuls services de l'État.

...

### La stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2014-2020

S'inscrivant dans la dynamique de mobilisation des acteurs amorcée avec la SNDD 2010-2013, la Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2014-2020 (SNTEDD) fixe un nouveau cap pour la France en matière de développement durable en insufflant une vision de long terme pour répondre aux enjeux interdépendants de la transition écologique. Elle propose, pour les six années à venir, des perspectives et des orientations à engager pour une transformation d'ampleur de notre modèle de société associant une croissance économique respectueuse de l'environnement et vecteur de progrès social, permettant ainsi de progresser vers un développement durable. La SNTEDD est structurée en 9 axes répondant aux 4 grands

enjeux écologiques (changement climatique, perte de biodiversité, rareté des ressources et multiplication des risques sanitaires environnementaux) qui affectent l'ensemble des territoires et menacent la cohésion sociale et la vitalité de nos économies. La SNTEDD, en portant sur la période 2014-2020, a vocation à favoriser l'appropriation progressive et dans la durée de la transition écologique par les multiples acteurs. Elle s'inscrit également dans une gouvernance environnementale renouée en ayant fait l'objet d'une consultation publique et en s'appuyant sur le Conseil national de la transition écologique (CNTE). Le CNTE regroupe, au sein de six collèges, les représentants des collectivités territoriales, des organisations syndicales, des organisations d'employeurs, des associations de protection de l'environnement, de la société civile et des parlementaires.

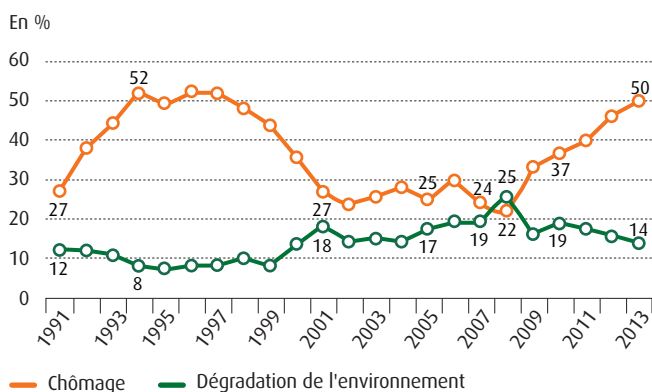
## L'environnement, l'une des préoccupations des Français

### • L'évolution de la sensibilité environnementale des Français

Étroitement lié au contexte économique, l'intérêt des Français pour les questions environnementales varie au rythme des séquences d'amélioration ou d'aggravation de la situation en matière d'emploi. Lorsque le chômage est important, cette préoccupation prend le pas sur celle de plus long terme liée aux enjeux environnementaux. (Figure 13).

Durant la période 1994-1997, alors que le taux de chômage était de 10,5 % en moyenne annuelle, le niveau de préoccupation en la matière était particulièrement élevé : une personne sur deux citait alors le chômage comme étant une inquiétude majeure. Inversement, la dégradation de l'environnement n'était évoquée que par 8 % des personnes interrogées. Au début des années 2000, la baisse du chômage (8,3 % en moyenne annuelle entre 2001 et 2008) et la montée en puissance de la thématique environnementale dans l'espace public ont contribué à un progressif rééquilibrage entre ces deux enjeux. En effet, alors

Figure 13 : évolution des préoccupations relatives à la dégradation de l'environnement et au chômage



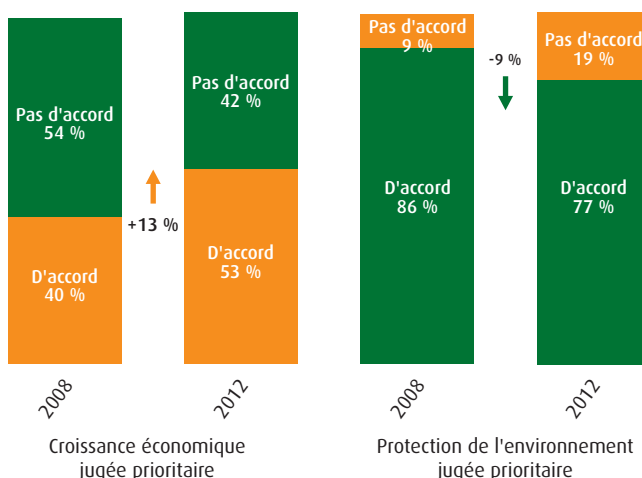
Note : les courbes représentent respectivement la part des Français citant la dégradation de l'environnement et le chômage comme faisant partie de leurs deux principales préoccupations.

Source : Credoc (en partenariat avec l'IFEN puis le SOEs), enquêtes sur les conditions de vie et les aspirations des Français, 1991-2013.

que le différentiel de citation entre le chômage et la dégradation de l'environnement faisait apparaître 44 points d'écart en 1994, une brève inversion des tendances s'est produite en 2008, l'environnement devant le chômage de 3 points. La dégradation de la situation économique au cours des années suivantes (marquées par un taux de chômage de 9,5 % en moyenne annuelle) a donné lieu à une remontée massive des préoccupations d'ordre économique (+ 28 points en cinq ans) au détriment des inquiétudes écologiques (- 11 points entre 2008 et 2013) - (Figure 14).

**Encore perçues comme antagonistes, les logiques économiques et écologiques peinent à s'accorder.** En période de crise, cela explique notamment pourquoi 53 % des citoyens (à l'échelle nationale et communautaire) semblent s'accommoder des impacts environnementaux des activités économiques. Même s'ils déclarent toujours massivement (77 %) que la protection de l'environnement doit primer sur les impératifs de croissance économique, la part des Français qui sont en désaccord avec cette idée a plus que doublé entre 2008 et 2012. Les réglementations environnementales étant de plus en plus souvent

Figure 14 : évolution de la hiérarchisation des priorités pour les Français



Note : « Dans quelle mesure êtes-vous d'accord ou pas d'accord avec ces propositions ? » :  
 - « La croissance économique devrait être une priorité pour votre pays, même si cela a un impact sur l'environnement ».  
 - « Protéger l'environnement devrait être une priorité pour votre pays, même si cela a un impact sur la croissance économique ».

Source : Eurobaromètre (EB69 et EB77), juin 2008 et mai 2012.

Les dynamiques socio-économiques de la société française depuis 1990 - La prise de conscience accrue des Français sur les questions environnementales

accusées de contraindre les entreprises, d'augmenter leurs coûts de production et donc de limiter leur compétitivité internationale, une partie de la population s'inquiète des menaces sur l'emploi (réduction d'effectifs, faillites, délocalisations) qui pourraient être indirectement imputées à une volonté de protéger l'environnement. Dans le même sens, le développement d'une fiscalité environnementale est régulièrement sujet à controverse dans un contexte marqué par un fort niveau de chômage. L'opinion publique reste, par exemple, divisée sur l'opportunité de mettre en œuvre une taxe « carbone » ou une contribution « énergie-climat » : une moitié des répondants juge une telle mesure souhaitable alors qu'une autre moitié s'y montre opposée (source : Ademe, enquête « Effet de serre », 2013).

Marquée par un niveau élevé de préoccupation environnementale (20 % de moyenne annuelle pour la réponse « forte préoccupation »), la période 2005-2008 pose question *a posteriori*. En effet, le facteur économique ne suffit pas à expliquer que les Français se soient davantage souciés de l'environnement pendant ces quatre années. **Fortement médiatisée et présentée comme une priorité de l'action publique, la question du changement climatique a suscité un intérêt marqué dans l'opinion publique** à cette époque. En 2008, l'évolution future du climat était considérée par 34 % des Français comme le principal enjeu environnemental. Deux ans plus tard, ils n'étaient plus que 16 % à défendre cette idée (source : SOeS, plate-forme Environnement de l'enquête de conjoncture auprès des ménages réalisée par l'Insee, 2013). Initié par l'Ademe en 2001, le baromètre annuel sur les représentations de l'effet de serre montre que l'année 2010 a donné lieu à un retournement significatif de l'opinion sur ce sujet. Alors que moins d'un quart de la population considérait en 2006 que le changement climatique ne constituait pas une certitude scientifique, ce scepticisme s'est ensuite diffusé jusqu'à représenter 45 % des Français en 2010. Dans le même esprit, la proportion des personnes qui considèrent que les dérèglements du climat généreront à terme de graves conséquences est passée de 58 % en 2009 à 51 % en 2010. Cette même année, un cinquième des Français jugeaient que les médias en parlaient trop, tandis que plus d'un tiers des personnes interrogées considéraient que les scientifiques exagèrent les risques. Depuis, les résultats de ce baromètre montrent que le développement de ce climato-scepticisme n'a été qu'un phénomène transitoire. La question du changement climatique a en effet retrouvé sa première place dans la hiérarchie des préoccupations environnementales (source : SOeS-Insee, 2013).

Réalisées peu après le sommet de Copenhague fin 2009, les différentes enquêtes d'opinion qui ont mesuré de manière convergente un recul de la sensibilité environnementale des Français ont souvent été interprétées au prisme de cet « échec » des négociations climatiques. Comme le montrent des études qualitatives, il semble que **la thématique environnementale a principalement souffert d'un phénomène de saturation et de lassitude, après avoir été fortement mise en valeur durant la période 2006-2008**. Les sujets qui donnaient précédemment lieu à des traitements favorables (développement des énergies renouvelables, lutte contre le changement climatique, promotion des gestes éco-citoyens, etc.) sont progressivement devenus controversés, suite à la publication d'essais critiques dénonçant le « dogmatisme » écologique, insistant sur les limites et défauts du photovoltaïque ou de l'éolien, contestant la fiabilité des expertises scientifiques sur la question climatique, etc. Largement relayés

par les médias, ces positionnements ont rencontré un certain écho dans l'opinion. Cela n'a toutefois été que temporaire puisque l'état de l'opinion vis-à-vis de l'environnement a regagné son niveau antérieur.

**Marqués par la survenue de deux catastrophes majeures** (la tempête Xynthia en 2010 et l'accident de la centrale nucléaire de Fukushima en 2011), **les Français se montrent désormais plus sensibles aux risques auxquels ils peuvent être exposés directement** (voir chap. « Exposition aux risques », p. 226). Dans la hiérarchisation des préoccupations environnementales, les risques technologiques et naturels ont ainsi relégué au second plan les problèmes de pollution aquatique et atmosphérique habituellement cités. Si l'intérêt pour la qualité de l'air et de l'eau semble moins fort que par le passé, cette régression ne signifie pas que les milieux sont perçus comme moins pollués (voir chap. « État des milieux », p. 45). Il s'agit avant tout d'une conséquence indirecte de l'accroissement contextuel des préoccupations vis-à-vis du nucléaire et des événements météorologiques extrêmes.

**En dépit de leur volonté d'agir en faveur de l'environnement, les ménages ne se montrent pas véritablement disposés à modifier leurs pratiques quotidiennes au-delà de ce qu'ils font déjà** (tri des déchets). C'est particulièrement vrai en matière de transports, l'usage de la voiture restant un point de blocage important. Des inflexions notables ont toutefois été identifiées en matière de consommation (voir chap. « Vers des modes de vie et de consommation durables ? », p. 253). La capacité à agir de manière plus respectueuse de l'environnement reste cependant assujettie aux ressources dont disposent les citoyens.

### • L'environnement en débat : controverses, participation et réglementation

Depuis le début de la décennie 2010, différents sujets environnementaux ont été au cœur de l'actualité suite à des événements soudains (catastrophe nucléaire de Fukushima) – (voir chap. « Exposition au risque nucléaire », p. 222), à des mobilisations sociales (projet aéroportuaire en Loire-Atlantique), à l'organisation de débats publics (centre de stockage de déchets radioactifs Cigeo), à des publications scientifiques (maïs transgénique) ou à une médiatisation importante (exploration des potentiels gisements de gaz de schiste). Il reste toutefois difficile de mesurer la réelle portée des débats environnementaux. En effet, appréhender de manière objective l'évolution récente des controverses environnementales se révèle complexe en l'absence d'indicateurs permettant de suivre de manière intégrée les sujets qui préoccupent la société civile, divisent les experts, intéressent les médias, occupent les tribunaux et donnent lieu à l'élaboration de mesures réglementaires. Sans chercher une quelconque exhaustivité et sans préjuger de l'importance réelle des risques évoqués, il est toutefois possible de catégoriser les différentes formes de controverse en fonction de leur nature et des acteurs qui y ont pris part.

### La difficile articulation entre développement économique et protection de l'environnement

À l'initiative de France Nature Environnement (FNE), une campagne d'affichage sur l'impact environnemental des activités agricoles a été lancée en février 2011 dans le métro parisien.



Évoquant le problème des **marées vertes** sur le littoral armoricain (voir chap. « *Eaux marines* », p. 75), une partie de ces affiches accusait « *l'élevage industriel des porcs et les engrais [de générer] des algues vertes [dont] la décomposition dégage un gaz mortel pour l'Homme* ». D'autres mettaient en cause un défaut de transparence de l'étiquetage des viandes d'animaux nourris aux OGM (voir chap. « *Ressources* », p. 175) ou « le danger mortel pour les abeilles » que représentait le recours à certains **pesticides** (voir chap. « *Biodiversité* », p. 152). Sans surprise, ces affiches ont suscité la colère des organisations professionnelles agricoles.

Pour renouer le dialogue entre agriculteurs et écologistes, une rencontre (intitulée « De la crispation à la médiation ») s'est tenue en septembre 2012 dans les locaux de l'Assemblée nationale, à l'initiative de FNE et du Forum de l'agriculture raisonnée et respectueuse de l'environnement. En acceptant de participer à cette médiation, ce réseau professionnel agricole a permis de montrer qu'un dialogue restait possible. Il n'en reste pas moins que de nombreux désaccords perdurent entre défenseurs de la nature et acteurs du monde agricole : usage d'insecticides néonicotinoïdes (et ses conséquences sur les populations d'abeilles), gestion des effluents d'élevage (du fait de leur impact sur les ressources en eau) ou cohabitation entre pratiques agropastorales et espèces protégées (notamment le Loup, l'Ours ou le Lynx).

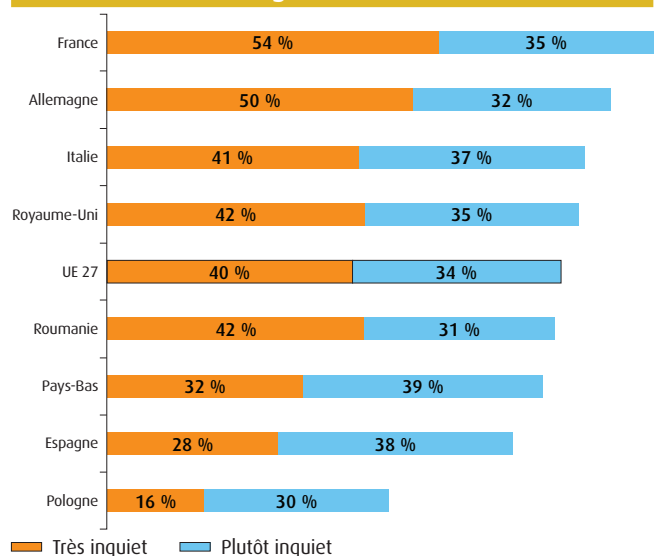
Sur ce dernier point, les pouvoirs publics ont été amenés à statuer pour tenir compte du fort mécontentement qui s'exprime dans l'Est de la France vis-à-vis des populations de Loups. En effet, même si trois quarts de la population s'accorde à penser que « le Loup a sa place dans la nature en France » (tandis qu'un quart juge acceptable « *que l'État français fasse abattre certaines espèces protégées, telles que le Loup (...) au motif qu'elles peuvent représenter un risque* »<sup>19</sup>), le Sénat a adopté en octobre 2012 une proposition de Loi visant à créer des zones d'exclusion pour les Loups. En mai 2013, le Gouvernement a pour sa part traité ce problème en adoptant un Plan national d'action sur le Loup pour la période 2013-2017 (voir chap. « *Biodiversité* », p. 132). Plusieurs arrêtés ont par la suite précisé dans quelles conditions, départements et quantités, il était possible de déroger – sur accord du Préfet – aux interdictions de destruction concernant le Loup. Dans le cadre d'opérations de tir de prélèvement, sept Loups ont finalement été prélevés en 2013.

Outre le monde agricole, d'autres acteurs font face à des logiques économiques et environnementales contradictoires. Dans un contexte largement dominé par la crise économique, la gestion des difficultés immédiates a ainsi conduit à donner la priorité à l'emploi, à la compétitivité des entreprises, en privilégiant l'analyse de court terme à la prise en considération des problématiques plus lointaines. De ce fait, les contraintes environnementales ont, à plusieurs reprises, fait l'objet de critiques émanant du monde économique. Un des événements les plus saillants de ces dernières années a été la mobilisation, en octobre 2013, d'entreprises concernées par l'instauration d'une taxe nationale sur les véhicules de transports de marchandise (dite *écotaxe*). Considérant que ce dispositif contribuerait à fragiliser davantage la situation économique de certaines entreprises, les opposants à cette redevance ont multiplié les opérations d'envergure

(destruction par exemple de sept portiques en Bretagne) afin de médiatiser leur cause et d'obtenir le soutien de l'opinion publique. Début novembre 2013, en plein conflit sur l'écotaxe, un sondage<sup>20</sup> montrait que l'avis des Français était partagé sur cette question, une moitié d'entre eux prônant le maintien du dispositif et l'autre moitié souhaitant son abandon.

Autre controverse marquante opposant des logiques économiques et écologiques, le débat sur l'exploitation future des ressources nationales de **gaz de schiste** (voir chap. « *Ressources* », p. 164) a opposé deux argumentaires, l'un centré sur la création d'emplois et la réduction de la dépendance énergétique nationale, et l'autre sur la protection de l'environnement et le développement d'un modèle énergétique décarboné. Au cœur du problème, l'injection de produits chimiques et de grandes quantités d'eau sous pression dans le sous-sol pour accéder aux réserves d'hydrocarbures présentes dans les parties poreuses de roches se révèle être la principale source d'inquiétude, du fait des risques environnementaux que ce procédé de fracturation hydraulique pourrait induire. En dépit de sa complexité technique, cette controverse s'est caractérisée par la soudaineté de son émergence au début de l'année 2011. En effet, alors que ce sujet était très largement méconnu du grand public au moment où ont été délivrés les premiers permis d'exploration sur le plateau du Larzac et à proximité de Montélimar, une vive contestation des modalités d'extraction de ces hydrocarbures non conventionnels a surgi dans l'espace public suite à la mobilisation de riverains concernés et à la diffusion massive (via les sites Internet hébergeant des vidéos et grâce au relais des réseaux sociaux) d'un documentaire montrant les impacts de l'exploitation des gaz de schiste dans le Nord-Est des États-Unis (Figure 15).

**Figure 15 : les Européens et les projets d'extraction de « gaz de schiste »**



Note : la question posée était : « Si un projet d'extraction de gaz de schiste devait se dérouler dans votre voisinage, pensez-vous que vous seriez... ? ».

Source : Flash Eurobaromètre 360, 2012.

<sup>19</sup> IFOP (2013), *Les Français et le loup*, enquête d'opinion réalisée du 24 au 27 septembre 2013 pour le compte de l'ASPAS et OneVoice, auprès d'un échantillon représentatif de 1000 personnes de 18 ans et plus.

<sup>20</sup> BVA (2013), « *Les Français et l'écotaxe* », sondage réalisé les 7 et 8 novembre 2013 pour l>Télé, CQFD et Le Parisien - Aujourd'hui en France, auprès d'un échantillon représentatif de 1040 personnes (méthode des quotas, téléphone/Internet).

Par voie de conséquence, « *l'irruption brutale et très médiatisée en France de la problématique des gaz de schiste (...) n'a pas permis d'initier au rythme souhaitable un débat technique et démocratique serein* »<sup>21</sup>. Tenus de répondre aux craintes exprimées par la société, les pouvoirs publics ont réagi immédiatement. Au printemps 2011, un rapport d'information parlementaire (Gonnot, Martin, 2011) a ainsi été élaboré puis présenté à l'Assemblée nationale, tandis que le Parlement débattait d'un projet de loi visant à encadrer l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste. Dans leurs conclusions (pp. 101-108), les deux auteurs du rapport divergent. Le premier rapporteur estime pour sa part que l'interdiction est « *gravement préjudiciable à l'ensemble de l'industrie pétrolière et gazière française* » et considère que le dossier doit donc rester « *ouvert pour être traité demain sans passion* » en s'appuyant sur l'expertise de l'OPECST et en donnant lieu à un débat national organisé par la Commission nationale du débat public (CNDP). Nettement plus critique, le second rapporteur conclut que la France doit au contraire « *renoncer à extraire de son sous-sol les hypothétiques gaz et huile de schiste qui s'y trouveraient* » et prône donc l'abrogation des permis accordés en 2010.

C'est finalement cette seconde option qui a été retenue en juillet 2011 lors de la promulgation de la loi n° 2011-835. Celle-ci interdit l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocar-

bures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et abroge les permis exclusifs de recherches qui prévoyaient le recours à cette technique. Des incertitudes perdurent pourtant à plus long terme, dans la mesure où la délivrance future de permis d'exploration n'est pas formellement exclue. Dans l'hypothèse où des techniques alternatives de fracturation pourraient garantir une amélioration significative des conditions d'exploration, une reprise des recherches serait en effet envisageable.

Interrogés sur les gaz de schiste un an après l'entrée en vigueur de la loi, moins d'un Français sur deux (44 %) déclarait savoir de quoi il s'agit<sup>22</sup>. Parmi eux, deux tiers pensent que les ressources en gaz de schiste sont importantes et 56 % jugent que cela pourrait « *créer de nombreux emplois en France* ». Pourtant, trois quarts des personnes qui déclarent connaître les gaz de schiste pensent qu'il ne faut pas autoriser cette exploitation « *car les risques et l'impact environnemental sont trop importants* ». Inversement, le quart restant s'y montre favorable, dans la mesure où cela pourrait permettre « *de créer des emplois et de disposer d'une ressource énergétique à bon marché* ». Les avis sont plus équilibrés entre ceux qui s'opposent à ce que des forages soient autorisés « *dans un but d'expérimentation et de recherche scientifique* » (52 %) et ceux qui s'y montrent favorables (48 %). De manière générale, les reproches adressés à l'exploitation du gaz de schiste sont liés au fait qu'elle « *consomme de très grandes quantités d'eau* », qu'elle « *contribue à la pollution des nappes phréatiques* » et qu'il s'agit d'une « *technique que l'on maîtrise mal* ».

## ZOOM SUR...

### L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques (OPECST)

Délégation interparlementaire chargée d'éclairer l'action du Parlement face aux controverses sociotechniques, l'OPECST produit depuis une trentaine d'années des rapports de référence sur des sujets très variés. Au cours des cinq dernières années (2009-2013), l'OPECST a rendu une cinquantaine d'avis, dont une large part concerne les questions environnementales, énergétiques ou sanitaires. Les rapports s'attachent tout autant à évaluer les impacts (de l'exposition aux radiofréquences, aux pesticides ou aux perturbateurs endocriniens), à interroger les mécanismes de prévention des risques (submersion, séismes), à faire l'état des lieux (en matière de gestion des déchets radioactifs, de pollution en Méditerranée, d'alternatives à la fracturation hydraulique pour l'exploration/exploitation des hydrocarbures non conventionnels) ou à envisager les perspectives d'avenir (concernant l'énergie nucléaire, les véhicules écologiques, l'hydrogène, les terres rares). Plus largement, des réflexions ont été aussi menées sur l'expertise scientifique (suite à l'étude controversée sur les impacts du maïs transgénique), sur le progrès technologique (dans le cadre d'un rapport intitulé « *L'innovation à l'épreuve des peurs et des risques* ») et sur le bilan de la constitutionnalisation du principe de précaution.

### Pour en savoir plus...

#### Site internet utile

- OPECST : [www.assemblee-nationale.fr/commissions/opecest-index.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/commissions/opecest-index.asp)

### Le principe de précaution face aux incertitudes scientifiques : montée en puissance des enjeux santé-environnement et reconnaissance des lanceurs d'alerte

De même que des questions se posent sur la pollution des milieux (eau, air, sol), l'émergence d'un débat sur les **perturbateurs endocriniens** (voir chap. « *Exposition aux risques environnementaux chroniques* », p. 233 et chap. « *Recherche en santé-environnement* », p. 359) est un exemple significatif du phénomène d'imbrication de plus en plus important des enjeux sanitaires et environnementaux. Complexe à saisir, la thématique des perturbateurs endocriniens agrège sous un intitulé générique une pluralité de problèmes sanitaires et environnementaux. Si certaines des substances suspectées ont déjà été retirées du marché, comme le DDT ou la chlordécone (insecticides interdits depuis 1972 et 1993), d'autres font encore l'objet d'études pour déterminer leur impact sur la santé humaine ou la biodiversité compte tenu des désaccords scientifiques qui subsistent sur le sujet.

Prenant appui sur des études scientifiques, l'application du **principe de précaution**<sup>23</sup> suscite souvent l'incompréhension des acteurs concernés qui défendent pour leur part les résultats divergents des contre-expertises dont ils disposent. De ce point de vue, la controverse sur les conséquences sanitaires d'un recours aux pesticides est significative. À l'échelle nationale et européenne, le développement de mesures réglementaires visant

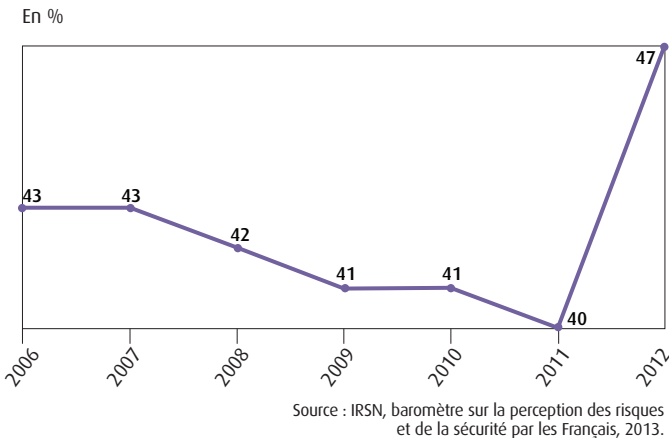
<sup>21</sup> CGEDD et CGIET (2012), *Les hydrocarbures de roche-mère en France, rapports initial et complémentaire*, p.37.

<sup>22</sup> IFOP (2012), « *Les Français et le gaz de schiste* », enquête d'opinion réalisée pour Le Monde du 27 au 30 août 2012 auprès d'un échantillon représentatif de 2004 personnes (méthode des quotas, questionnaires auto-administrés en ligne).

<sup>23</sup> Principe selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque dans les domaines de l'environnement, de la santé ou de l'alimentation.

à se prémunir des éventuels effets de ces produits phytosanitaires a conduit les groupes professionnels concernés par ces décisions à intervenir dans l'espace public pour s'inquiéter - à l'instar de l'Union des industries de la protection des plantes - d'une mise en œuvre jugée prohibitive du principe de précaution. Demandant à disposer de plus d'études pour évaluer le problème et de plus de temps pour développer des substituts, les industriels font valoir des arguments économiques qui répondent aux positions développées par divers mouvements associatifs.

**Figure 16 : évolution de la perception des OGM comme étant un risque élevé pour les Français**



Initiée dans la littérature sociologique (Chateauraynaud, Torny, 1999) à la fin des années 1990 pour décrire la position qu'adoptaient des citoyens soucieux de faire connaître au plus grand nombre des risques méconnus (notamment sur le plan sanitaire et environnemental : radioactivité, vache folle, éther de glycol, amiante, etc.), la notion de **lanceur d'alerte** a acquis une reconnaissance accrue suite à l'adoption d'une loi (n°2013-316) relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte. Des voix se sont toutefois élevées dans le monde scientifique et industriel, craignant que la reconnaissance accordée à des prises de positions non-expertes contribue à accroître une forme de défiance à l'égard de l'innovation technologique et de la recherche scientifique. En dépit de ces réserves, cette loi a été promulguée le 16 avril 2013 et stipule que toute personne « a le droit de rendre publique ou de diffuser de bonne foi une information concernant un fait, une donnée ou une action, dès lors que la méconnaissance de ce fait, de cette donnée ou de cette action lui paraît faire peser un risque grave sur la santé publique ou sur l'environnement ». Le législateur a également décidé la création d'une Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement, afin de s'assurer que les exigences élémentaires d'indépendance et de rigueur des expertises soient bien respectées.

Déontologie et indépendance sont en effet deux enjeux cruciaux, comme l'a montré la controverse qui perdure depuis une quinzaine d'années au sujet des potentiels risques liés à l'usage et à la consommation d'organismes génétiquement modifiés (OGM). D'une part, les opposants contestent régulièrement la crédibilité d'études faisant état de l'innocuité des productions transgéniques, en rappelant que les auteurs de certaines expertises ont pu bénéficier par le passé de financements émanant de l'industrie agroalimentaire. D'autre part, les

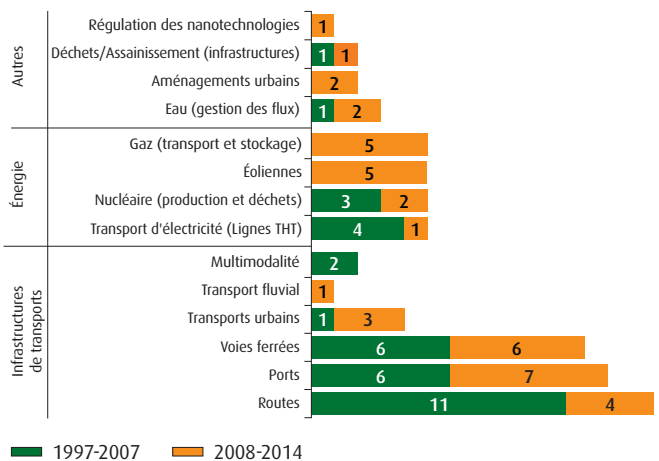
défenseurs de ce type d'innovations biotechnologiques insistent sur l'absence de preuves attestant l'existence d'un danger. C'est d'ailleurs pourquoi ceux-ci ont vivement réagi à la présentation des résultats d'une expérience<sup>24</sup> décrivant les effets sanitaires d'un type de maïs génétiquement modifié. Largement relayée dans les médias, cette étude a conduit à remettre les OGM sur le devant de la scène (Figure 16). En effet, alors que s'observait depuis plusieurs années une progressive régression des craintes de l'opinion à l'égard des productions transgéniques, une augmentation de 7 points a été constatée immédiatement après la polémique qui a entouré la publication de cette étude.

**La participation du public au processus décisionnel : concertation et débat public**

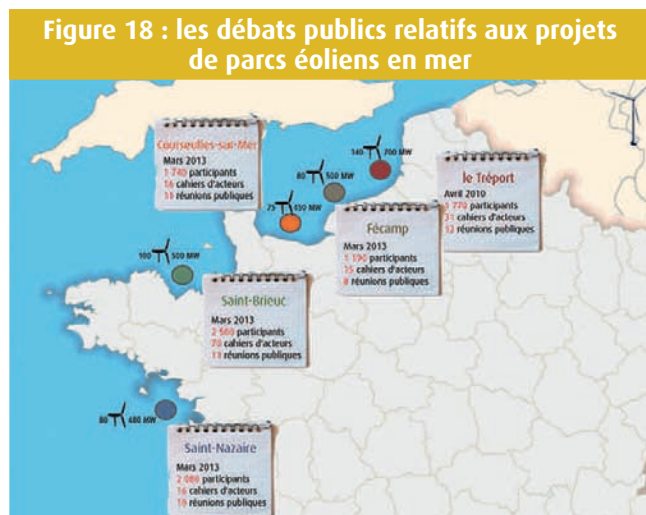
Parallèlement aux sujets qui ont récemment émergé, d'autres problèmes environnementaux se posent de manière plus régulière depuis de nombreuses années. Ils portent sur des projets d'aménagement d'intérêt national et font fréquemment l'objet de contestations localisées du fait de leur potentiel impact sur les territoires où ils ont vocation à être implantés. Depuis le vote de la loi Barnier en 1995, la **Commission nationale du débat public (CNDP)** a souvent été saisie concernant ce type de projets, afin que soient organisés des débats publics, tels que définis par la législation. Après une quinzaine d'années d'exercice, la CNDP a donné suite à plus de 75 sollicitations et a recommandé une cinquantaine de fois aux maîtres d'ouvrage de mettre en œuvre des débats ou des concertations pour mieux associer les publics concernés par les projets (Figure 17). Parmi l'ensemble des débats qui ont donné lieu à la désignation d'une commission particulière du débat public, deux catégories de projets émergent : les **infrastructures de transports** (autoroutes, TGV, ports, etc.) et les **équipements énergétiques** (lignes très haute tension, sites de production électrique, etc.).

<sup>24</sup> Séralini G.-E. et al. (2012), « Long term toxicity of a Roundup herbicide and a Roundup-tolerant genetically modified maize », *Food and Chemical Toxicology*, n°50/11, pp.4221-4231.

**Figure 17 : nature des projets ayant donné lieu à l'organisation d'un débat public sous l'égide de la CNDP**



Au cours des dernières années, ce sont notamment les projets de développement de parcs éoliens en mer qui ont suscité l'intérêt du public. Entre avril 2010 et juillet 2013, cinq débats se sont tenus, réunissant près de 10 000 participants au cours d'une cinquantaine de réunions publiques (Figure 18). Par ailleurs, ce sont plus de 150 cahiers d'acteurs qui ont structuré les débats entre les différentes parties prenantes.



Source : Comptes-rendus des débats publics, 2010-2013. Traitements : SOeS, 2013.

Particulièrement présent, le monde de la pêche a fait valoir ses inquiétudes face à l'installation de tels équipements en mer. En tout, ce sont en effet près de 500 éoliennes off-shore qui ont vocation à être installées dans les années à venir, pour une puissance nominale totale estimée à plus de 2,5 GW. Comme souvent dans les débats publics (Revel et al., 2007), c'est autour de quelques axes classiques que se sont organisées les prises de position : impact paysager, dévalorisation foncière, opportunité du projet, intérêt général, risques induits, etc. Dans les prochaines années, la question du développement de l'éolien devrait encore se poser puisque la France s'est fixé un objectif de puissance installée de 25 GW (dont 6 en mer) à l'horizon 2020.

En favorisant l'expression de points de vue divergents, les débats organisés par la CNDP visent à permettre l'instauration d'un dialogue, l'élaboration de propositions d'aménagement et parfois l'émergence de solutions alternatives. En ce sens, ils s'emploient à éviter les situations conflictuelles. Certains cas font toutefois exception. Achevé en février 2010, le débat sur les nanotechnologies reste un exemple significatif de blocage (appel au boycott, perturbations lors des réunions publiques). En mai 2013, le débat concernant le site de stockage profond de déchets radioactifs (Cigeo, Haute-Marne et Meuse) a également donné lieu à des tensions. Pour mettre un terme à cette situation antagoniste, il a été décidé de mettre en œuvre une conférence de citoyens<sup>25</sup> sur le modèle de celle qui avait été initiée en 1998 sur les OGM. Au terme de cette procédure, le maître d'ouvrage du projet a pris acte des recommandations formulées en février 2014 par ce panel de 17 personnes. Enfin, une troisième situation de conflit a récemment marqué les limites *a posteriori* des débats

<sup>25</sup> L'objectif de ce dispositif consultatif est « de permettre à une vingtaine de citoyens présentant une diversité géographique et socioprofessionnelle d'exprimer leur point de vue, après avoir préalablement reçu une information reflétant la diversité des positions sur le sujet ». Source : <http://www.debatpublic.fr/projet-cigeo>

publics. Près d'une décennie après l'achèvement en 2003 d'une procédure de ce type au sujet de l'**aéroport du Grand-Ouest** (sur la commune de Notre-Dame-des-Landes, en Loire-Atlantique), la mobilisation des opposants à ce projet a connu un regain significatif depuis 2012 et amené les pouvoirs publics à rouvrir le dialogue pour apaiser les tensions.

Depuis plus de deux décennies, la question de la participation du public en matière d'environnement s'est progressivement institutionnalisée, au gré des expériences, des contextes et des décisions<sup>26</sup>. Dans le prolongement d'un rapport (Pancher, 2012) consacré à la place donnée à la concertation dans la gouvernance environnementale, le législateur est intervenu fin 2012 pour préciser les conditions et limites de la participation du public aux processus décisionnels en matière d'environnement (loi n° 2012-1460). En clarifiant la situation, la loi contribue à renforcer le principe de participation, mais inquiète ceux qui considèrent que les procédures participatives concourent à ralentir les décisions et freinent la mise en œuvre des projets. Outre les maîtres d'ouvrage, les élus locaux expriment fréquemment ce type de positionnement, en rappelant que ces procédures tendent à compliquer leur activité. Dans le même sens, plusieurs rapports (Belot, 2011 ; Doligé, 2011 ; Lambert, Boulard, 2013) ont souligné au cours des dernières années les **difficultés rencontrées par les collectivités locales face à la multiplication des règles applicables**, notamment en matière environnementale. Ceux-ci préconisent une « réduction des contraintes qui freinent, voire qui bloquent, la réalisation des projets », en soulignant le caractère coûteux de l'*inflation normative* pour les collectivités. Depuis septembre 2013, la mise en œuvre d'une circulaire du Premier ministre instaurant un « gel » de la réglementation a pris acte de ces rapports en conditionnant toute nouvelle règle à l'abrogation ou l'allègement d'une norme existante.

De nombreuses incertitudes persistent et compliquent la décision publique, tant les positions semblent parfois inconciliables. Certaines naissent sur Internet. À titre d'exemple, la pétition contre le chalutage en eaux profondes a recueilli fin 2013 plus de 800 000 signatures en deux mois. Constatant que c'est par le biais des réseaux sociaux qu'ont lieu des débats relatifs à l'environnement, un suivi quantitatif des contenus partagés semble s'imposer à l'avenir pour mieux prendre la mesure des controverses qui s'y développent.

<sup>26</sup> Cf. les études menées dans le cadre du deuxième volet du programme de recherche « Concertation, décision, environnement » : [www.concertation-environnement.fr/](http://www.concertation-environnement.fr/).

## Pour en savoir plus...

### Bibliographie

- Assemblée Nationale, Gonnot F.-M., Martin Ph., 2011. – **Rapport d'information sur les gaz et huile de schiste** (rapport n°3517 réalisé au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée Nationale, 8 juin 2011) – 148 p. (<http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3517.asp>)
- Barbier R., Larrue C., 2011. – « **Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étapes** », *Participations*, n°2011/1 – pp.67-104. (<http://www.revue-participations.fr/articles/2011-1-democratie-environnementale-et-territoires-un-bilan-d-etape/>)
- Belot C., 2011. – **La maladie de la norme** (Rapport d'information, n°317 fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales, Sénat, 16 février 2011) – 45 p. (<http://www.senat.fr/notice-rapport/2010/r10-317-notice.html>)
- Chateauraynaud F., Debaz J., Cézanne-Bert P., 2011. – **L'affaire des gaz de schiste. Anatomie d'une mobilisation fulgurante**, *Socio-informatique et argumentation*, 19 décembre 2011. (<http://socioargu.hypotheses.org/3262>)
- Chateauraynaud F., Torry D., 1999. – **Les sombres précurseurs : une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque** – Paris : Éditions de l'EHESS – 476 p.
- CGEDD, CGIET, 2012. – **Les hydrocarbures de roche-mère en France** (Rapports initial et complémentaire) – 129 p. ([http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007612-01\\_et\\_007612-03\\_rapports.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007612-01_et_007612-03_rapports.pdf))
- Doligé E., 2011. – **La simplification des normes applicables aux collectivités locales** (Rapport de mission parlementaire, Présidence de la République, 16 juin 2011) – 227 p. (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000322/0000.pdf>)
- Lambert A., Boulard J.-C., 2013. – **Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative** (ministère de la réforme de l'Etat de la décentralisation et de la fonction publique) – 116 p. (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000199/0000.pdf>)
- Loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement. (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026843093&dateTexte=&categorieLien=id>)
- Medde-CGDD-SOeS, 2014. – **Opinions et pratiques environnementales des Français en 2013** – Paris : SOeS – 9 p. (coll. *Chiffres & statistiques*, n°505). ([http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/fileadmin/documents/Produits\\_editoriaux/Publications/Chiffres\\_et\\_statistiques/2014/chiffres-stats505-opinions-et-pratiques-environnementales-des-francais-en-2013-mars2014.pdf](http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/fileadmin/documents/Produits_editoriaux/Publications/Chiffres_et_statistiques/2014/chiffres-stats505-opinions-et-pratiques-environnementales-des-francais-en-2013-mars2014.pdf))
- Migaud D., 2012. – **Les dépenses fiscales rattachées à la mission écologie, aménagement et développement durables et relatives à l'énergie** (Référé n°65241, Cour des Comptes, 17 décembre 2012) – 5 p. (<http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Les-depenses-fiscales-rattachees-a-la-mission-ecologie-amenagement-et-developpement-durables-relatives-a-l-energie>)
- Pancher B., 2011. – **La concertation au service de la démocratie environnementale. Pour une définition d'un cadre général de la gouvernance environnementale** (Rapport de mission parlementaire remis au Président de la République française, octobre 2011) – 178 p. (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000098/0000.pdf>)
- Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., et al., 2007. – **Le débat public : une expérience française de démocratie participative** – Paris : La Découverte – 412 p.

### Site internet utile

- Commissariat général au développement durable/Service de l'Observation et des Statistiques/L'essentiel sur l'environnement : [www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/lessentiel/t/environnement.html](http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/lessentiel/t/environnement.html) - Rubrique > Opinions