



MICHEL  
BADRÉ

LA DÉMOCRATIE  
ENVIRONNEMENTALE  
FACE À LA RÉALITÉ  
Expertises et concertations



Michel Badré

La démocratie  
environnementale  
face à la réalité

Expertises et concertations

La collection « Sciences en questions » accueille des textes traitant de questions d'ordre philosophique, épistémologique, anthropologique, sociologique ou éthique, relatives aux sciences et à l'activité scientifique.

Directeurs de collection : Raphaël Larrère, Catherine Donnars.

Créé au sein d'INRAE (alors Inra), le groupe Sciences en questions s'est donné pour mission d'animer la réflexion des acteurs de la recherche en questionnant les manières dont la science se fait aujourd'hui, et comment elle conçoit sa responsabilité vis-à-vis de la société et de l'environnement naturel. Cet objectif se concrétise par l'organisation de conférences-débats qui deviennent les ouvrages de la collection « Sciences en questions ».

Texte revu avec la collaboration de Marie-Noëlle Heinrich.

Michel Badré tient à remercier les personnes qui ont travaillé avec lui sur les trois opérations décrites dans l'ouvrage :

- Anne Boquet, Gérard Feldzer et Emmanuel Constantin, dans la médiation de Notre-Dame-des-Landes ;
- Isabelle Harel-Dutirou et les membres de la commission particulière du débat public PNGMDR de 2019 ;
- les membres de la commission particulière du débat public EPR2 de 2023.

Ce qui est dit dans l'ouvrage, inspiré par les échanges qu'il a eus avec tous les acteurs cités, n'engage que lui-même.

Éditions Quæ  
RD 10  
78026 Versailles Cedex

© éditions Quæ, 2025

ISBN papier : 978-2-7592-4041-8 / ISBN PDF : 978-2-7592-4042-5  
ISBN ePub : 978-2-7592-4043-2 / ISSN : 1269-8490

Éditions Quæ  
RD 10 / 78026 Versailles Cedex

[www.quae.com](http://www.quae.com)  
[www.quae-open.com](http://www.quae-open.com)

Les versions électroniques de cet ouvrage sont diffusées sous licence  
Creative Commons CC-by-NC-ND 4.0.  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/fr/>

# Sommaire

<b>Préface</b>	<b>5</b>
<b>Introduction : pourquoi cet ouvrage?</b>	<b>9</b>
<b>Notre-Dame-des-Landes et la médiation de 2017</b>	<b>13</b>
Historique du projet, de sa naissance à son abandon	13
Les autres questions soumises à expertise	27
Que conclure de ces travaux de la mission de médiation?	30
<b>Le Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs</b>	<b>36</b>
Le contexte général du plan et de son élaboration	36
La préparation du débat public	37
La clarification des controverses techniques	40
Le déroulement du débat	42
Les apports du débat	44
Que conclure sur le plan de gestion des matières et déchets radioactifs?	46
<b>Le programme de lancement de nouveaux réacteurs EPR2 par EDF</b>	<b>48</b>
Le contexte électronucléaire des 50 dernières années	48
La préparation et le déroulement du débat	52
Les suites du débat	54
Que conclure de ce débat sur les réacteurs EPR2?	55

<b>Questions et enseignements communs</b>	<b>57</b>
Pourquoi se concerter ?	57
Comment sont prises les décisions sur des projets ou des programmes ?	59
Complexité, fluidité : des procédures simplifiables ?	64
Quelles questions mettre en débat ?	
Quelles informations utiliser ?	67
Avec qui se concerter et sous quelle forme ?	74
Quel dialogue entre les experts, les politiques, et le public ?	85
<b>Quelques réflexions pour conclure</b>	<b>97</b>
Une participation inclusive ?	97
Une délibération discursive ?	98
Des résultats « acceptables en raison » ?	101
<b>Liste des abréviations</b>	<b>107</b>

# Préface

Depuis quelques temps le groupe Sciences en questions désirait reprendre et développer les réflexions concernant les expertises, en insistant sur la façon dont elles contribuent aux décisions publiques. Nous nous interrogeons sur les conditions qui leur permettraient de contribuer à ce que ces décisions soient prises de façon démocratique et pas dans les seules interactions entre les scientifiques mobilisés en tant qu'experts et les décideurs politiques.

T'ayant entendu à deux reprises présenter les leçons de ton expérience de médiation dans le conflit suscité par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, puis en mai 2019, lors d'un colloque au Centre culturel international de Cerisy, intitulé *La pensée indisciplinée de la démocratie écologique*, ton intervention sur « Démocratie environnementale et gestion des controverses. Deux expériences en contexte conflictuel », je me suis convaincu que tu étais le conférencier capable d'approfondir la réflexion des scientifiques.

Sortant de Polytechnique, tu as opté pour l'ENGREF, ce qui t'a permis d'intégrer l'ONF en 1973 dont tu es parti en 2002 alors que tu étais directeur général adjoint de l'Office.

Si Polytechnique était assez vivant en 1968, l'enseignement qui s'y dispensait t'a paru fort ennuyeux. Peut-être espérais-tu trouver à l'ENGREF un enseignement plus passionnant — un espoir qui fut plutôt déçu. Cette orientation tenait aussi à ce que la foresterie est une tradition familiale ininterrompue depuis ton trisaïeul. Paysan ardennais, celui-ci, après avoir été demi-solde dans l'armée napoléonienne, se fit embaucher comme garde forestier de la nouvelle administration forestière dans les années 1820. Son fils fut aussi garde forestier, puis devint, par promotion interne, garde général (une sorte d'ingénieur des travaux forestiers) de la forêt d'Orléans. À sa suite ton grand père intégra l'école forestière de Nancy, après

avoir fait l'Agro. Il termina sa carrière comme conservateur à Colmar. Enfin ton père, après l'Agro et Nancy, fit carrière à l'ONF dont il devint directeur général adjoint.

De cette tradition familiale tu as hérité une passion pour la forêt et pour les randonnées, ainsi qu'un peuplement en futaie jardinée, petite forêt familiale dans les Vosges alsaciennes dont tu t'occupes et dont tu te soucies dans ce contexte de changement climatique.

Tu feras alors une belle carrière à l'ONF, qui, après divers postes dont trois ans au service de Restauration des terrains de montagne de Gap, te conduira à devenir directeur régional de l'ONF en Champagne-Ardenne, puis en Franche-Comté. À peine devenu, comme ton père, directeur général adjoint de l'ONF, tu as dû gérer les conséquences sylvicoles, économiques et sociales de la tempête de 1999. Après cette période agitée, on te demande en 2002 de quitter ton poste et de rejoindre le Conseil général de l'agriculture et de la forêt. Ne le souhaitant pas, tu vas obtenir une mise à disposition de l'Inspection générale de l'environnement. Parmi les différentes activités que cette fonction t'a permis d'exercer, l'une de celles qui ont le plus compté pour tes activités ultérieures de retraité est ta participation à l'organisation du débat public sur les transports dans la vallée du Rhône en 2006. Ce fut, pour le technocrate que tu avais été, un apprentissage passionnant des débats avec le public.

Une expérience d'autant plus motivante qu'à la différence de bien des débats publics de la Commission nationale du débat public (CNDP), vos avis avaient été suivis d'effets et qu'il a été décidé de surseoir au doublement de l'autoroute du Sud, puis d'abandonner le projet.

En 2009, deux ans après la fusion des ministères de l'Environnement et de l'Équipement, tu es chargé de profiler la mise en place d'une Autorité environnementale nationale chargée de donner des avis indépendants sur les études d'impact environnemental des grands projets

d'infrastructure. Tu présideras cette Autorité jusqu'à ta retraite en 2014, une équipe de quinze experts reconnus, mais à temps partiel, bientôt renforcée par le recrutement comme chargés de mission pendant quatre ans, de quatre ou cinq jeunes ingénieurs sortis de l'ENGREF ou des Ponts. L'Autorité a pour mission d'identifier les oublis, les erreurs et les approximations d'une centaine d'études d'impact de projets par an. Un lourd travail dont sortent des avis rendus publics. Une minorité de maîtres d'ouvrage décide de modifier profondément leur projet, d'autres ne les modifient qu'à la marge, et surtout les services ministériels jugent souvent vos avis trop dérangeants. Mais comme ces avis sont publics cela permet aussi à des associations opposées à un projet de saisir le tribunal administratif.

Devenu retraité, tu as quitté cette fonction qui t'a particulièrement intéressé. Mais, libéré des contraintes administratives, tu as pu employer ton temps à t'investir dans ce que tu avais envie de faire.

C'est ainsi que tu es devenu membre du conseil d'administration de l'association Humanité et Biodiversité. C'est d'ailleurs à cette occasion que j'ai fait ta connaissance lors de la préparation d'un colloque que tu as coorganisé avec Bernard Chevassus-au-Louis en 2016 et à laquelle mon épouse et moi-même avons activement participé. Intitulé «Quelle éthique pour la relation humains-biodiversité» ce colloque a donné lieu à la publication en 2017 du 4<sup>e</sup> numéro de la *Revue H&B*.

C'est en tant que représentant de l'association H&B que tu es devenu membre du Conseil économique, social et environnemental (CESE), dont tu seras vice-président de 2018 à 2021. Ce qui va te permettre de suivre d'assez près la Conférence citoyenne pour le climat et de participer à l'avis du CESE sur la loi climat et résilience en 2021.

L'examen de cette expérience s'ajoute à l'interprétation de trois autres aventures dont tu vas nous parler, à savoir ce que

t'a appris ta médiation au sujet du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes puis ta participation à l'organisation du débat public sur le Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs et ce qui s'en est suivi, enfin l'organisation du débat public sur le programme de six réacteurs nucléaires d'EDF.

Je te laisse donc la parole.

*Raphaël Larrère*  
*Co-directeur de la collection « Sciences en questions »*

## Introduction : pourquoi cet ouvrage ?

La scène se passe en 2006, dans une salle de cinéma d'une ville du Sud-Est de la France. Il s'y tient une séance d'un débat organisé par la Commission nationale du débat public (CNDP), sur la politique des transports dans la vallée du Rhône. À côté d'un élu du département, du président d'une association de protection de la nature et du directeur départemental de l'équipement, j'y représente à la tribune le ministère chargé de l'Environnement. Nos échanges sont assez laborieux et abstraits, faute d'une préparation sérieuse entre nous. Le public somnole, jusqu'à un réveil brutal, provoqué par une dame qui s'est levée au fond de la salle, très en colère, et nous interpelle : « Arrêtez ! D'abord, je ne comprends rien à ce que vous dites. Ensuite, vous vous parlez tout le temps entre vous quatre, au lieu de nous parler à nous, dans la salle. Et puis tout cela, ça n'a pas de cœur ! ». Elle prend ses affaires et s'en va sans attendre la réponse, qui aura du mal à venir.

Presque tout est dit dans cette interpellation sur la coupure entre ceux qui décident et ceux pour qui on décide, sur l'entre-soi des experts, sur les décisions prises sans lien avec les valeurs qui importent vraiment, et sur le rejet des concertations de pure forme.

On racontera dans cet ouvrage d'autres histoires qui font réfléchir à ce qu'est la participation à l'élaboration des décisions, exercice démocratique allant bien au-delà des cadres juridiques ou administratifs prévus pour cela. Des histoires positives, comme celle du temps passé à tirer au clair avec des experts pro ou anti nucléaires, plus habitués à se confronter qu'à travailler ensemble, les controverses qui les opposent sur la gestion des déchets nucléaires. Des échecs cuisants aussi, comme cette séance de discussion technique

sur les impacts environnementaux du projet de Notre-Dame-des-Landes entre partisans et adversaires du projet qu'il avait fallu interrompre, tellement l'hostilité entre eux, proche de la haine, faisait craindre une issue violente en réunion. Des frustrations réelles, comme celle ressentie lorsqu'une ministre du Gouvernement et un représentant du maître d'ouvrage remercient les organisateurs d'un débat public « parce que ce débat a eu lieu », laissant entendre qu'on peut enfin passer à autre chose, puisque les formes ont été respectées. Et des satisfactions profondes, lorsque des participants à un panel citoyen du même débat remercient les mêmes organisateurs, mais cette fois en leur reprochant de mettre fin à des échanges qu'ils auraient bien voulu poursuivre.

Ces anecdotes servent ici d'introduction à la lecture de trois retours d'expérience sur des conflits et des débats récents liés à des projets ou des programmes.

Comment et pourquoi en être arrivé à participer à ces débats, et à tenter d'en tirer ici des enseignements? Voici « d'où je parle », pour répondre à cette question.

Formé au métier d'ingénieur et l'ayant exercé à l'Office national des forêts puis au ministère chargé de l'Environnement de 1973 à 2014, j'ai pris conscience pendant cette période de deux tendances de fond, à peu près invisibles ou en tout cas encore négligées au temps de ma formation initiale. Tout d'abord, la transformation profonde des approches environnementales, passant de « l'âge productiviste<sup>1</sup> » prévalant jusqu'aux Trente Glorieuses à une nouvelle manière de « penser et agir avec la nature<sup>2</sup> » au XXI<sup>e</sup> siècle, en tentant de comprendre les bouleversements globaux qui nous affectent tous : leurs enjeux sont apparus progressivement et dominant maintenant toutes les approches environnementales. Et ensuite, la valeur essentielle, pour la

---

1 Voir Audier S., 2019. *L'âge productiviste*. Paris, La découverte.

2 Voir Larrère C. et Larrère R., 2015. *Penser et agir avec la nature*. Paris, La Découverte.

vie démocratique, du droit ouvert à toute personne d'accéder à l'information et de participer à l'élaboration des décisions concernant l'environnement<sup>3</sup>, droit à défaut duquel aucune décision ne peut être complète, pertinente, et acceptée.

L'expérience professionnelle ainsi acquise m'a conduit à participer par la suite à la demande de ceux qui en avaient eu l'initiative, à trois opérations très représentatives de ces deux évolutions profondes de notre société : la médiation sur le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes en 2017 ; le débat public de 2019 sur le Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR) ; le débat public de 2022-2023 sur les deux réacteurs EPR2 programmés par EDF à Penly, dans un programme de six nouveaux réacteurs nucléaires.

Ces trois expériences marquantes, et l'idée d'en faire partager quelques enseignements, sont à l'origine de cet ouvrage.

Elles ont été complétées par d'autres éclairages sur les enjeux démocratiques des transformations environnementales en cours, d'abord acquis au sein de l'Autorité environnementale, formation collégiale d'expertise appelée à évaluer les grands projets et programmes d'infrastructures. Ensuite, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) — assemblée chargée d'exprimer l'avis des corps intermédiaires (ONG, syndicats, organisations professionnelles, etc.) sur les enjeux économiques, sociaux et environnementaux, et qui a été chargé d'organiser en 2019 la Convention citoyenne sur le climat — a permis d'élargir cette expérience à des formes de dialogue différentes. Enfin, le Comité d'éthique commun INRAE-Ifremer-IRD-Cirad l'a étendue aux réflexions sur les responsabilités éthiques des communautés scientifiques spécialisées concernant la prise en compte conjointe des besoins de la société et de la préservation de la biosphère, dans un contexte environnemental en plein bouleversement.

---

3 Voir *Charte constitutionnelle de l'environnement*, 2005, article 7.

La méthode descriptive retenue pour les retours d'expérience des trois opérations analysées en détail est délibérément empirique, s'appuyant sur des observations concrètes. Portant sur des questions complexes et souvent conflictuelles, elles confirment la nécessité de croiser des approches disciplinaires différentes, tout en tentant de rester « raisonnable et humain » selon le précepte éthique d'Axel Kahn<sup>4</sup>: utiliser sa raison, tout en sachant que cela ne suffira pas, parce que l'humanité ne se réduit ni ne se résume à des approches uniquement rationnelles.

Elles conduisent aussi à une posture d'humilité face à des questions dont les réponses en général ne s'imposent pas. Le récit qui en est fait est d'autant plus personnel et subjectif que j'ai participé en tant qu'acteur aux trois opérations décrites ici en détail : une approche académique plus distanciée serait très utile pour compléter ce récit par d'autres regards.

Le retour d'expérience donné ici vise aussi à susciter des réactions et des commentaires d'autres acteurs ou observateurs de ces opérations, afin d'éclairer les débats de société sur le fonctionnement de la participation publique dans la conduite des projets et programmes environnementaux. S'il contribue ainsi, si peu que ce soit, à l'amélioration du fonctionnement démocratique parfois chaotique et balbutiant de notre société, il n'aura pas manqué son but.

---

4 Voir Kahn A., 2019. *L'éthique dans tous ses états*. Paris, éditions de l'Aube (p. 21).

# Notre-Dame-des-Landes et la médiation de 2017

## Historique du projet, de sa naissance à son abandon

Le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes consistait à construire un nouvel aéroport à une trentaine de kilomètres au Nord-Ouest de Nantes, dans un secteur agricole, à la place de l'aéroport existant de Nantes-Atlantique, situé en zone périurbaine au sud de l'agglomération nantaise.

Né vers 1970, vu parfois comme le troisième aéroport devant desservir l'agglomération parisienne ou comme la plateforme aéroportuaire dédiée aux vols transatlantiques du Concorde, le projet a été abandonné de fait dans les années 1990, puis relancé au début des années 2000.

Conforté par les projets d'aménagement urbain de la ville de Nantes, il semblait sécurisé par le strict respect formel des procédures imposées à tous les grands projets : débat public en 2002-2003, déclaration d'utilité publique (DUP) en 2008, autorisations environnementales en 2013, et même un référendum local, construit sur mesure, pour tenter de trancher le conflit en 2016.

Porté avec une constance remarquable par l'État et la grande majorité des élus régionaux, toutes tendances politiques confondues, il se heurtait pourtant à des oppositions multiples, très fortes et durables, sur le terrain.

Devait-il être réalisé coûte que coûte ? Y renoncer était-il un déni de démocratie ? Après une vingtaine d'années de conflits profonds, y avait-t-il encore une place pour l'argumentation actualisée, contradictoire et soumise à la critique publique, quand les pouvoirs publics et les partisans du projet comme

ses opposants s'estimaient tous réduits, pour faire valoir leur point de vue, à une logique de rapport de force: l'exercice de la « violence légitime » citée par Max Weber pour réduire les oppositions d'un côté, la désobéissance civile de l'autre ?

Telles étaient à peu près les questions générales posées en mai 2017, au moment de la mise en place par l'exécutif nouvellement élu d'une « mission de médiation » sur ce projet: faisant suite à une promesse de campagne du candidat Emmanuel Macron pour sortir d'une situation complètement enlisée, cette mission était installée en juin 2017 dès les premières semaines du nouveau mandat présidentiel. La commande qui lui était passée était d'écouter les acteurs locaux et d'analyser en six mois toutes les options envisageables, pour permettre au Gouvernement de prendre une décision claire sur ce projet.

Les questions ainsi posées relevaient autant du fonctionnement démocratique que des enjeux techniques, sociaux, économiques ou environnementaux auxquels la société est confrontée en permanence sur tous les grands projets.

L'histoire de ce projet et la préparation de la décision finale d'abandon, présentée dans les pages qui suivent, reposent directement sur les travaux de la mission. Même si certains enseignements sont de portée générale, y voir une leçon applicable à d'autres projets connaissant des difficultés semblables serait imprudent, et sans doute inapproprié: dans de tels conflits, chaque cas est particulier.

Ne voir dans toute cette affaire qu'une manifestation particulière de l'incapacité permanente de l'État à faire aboutir de grands projets d'infrastructures, par manque de détermination ou par faiblesse face aux oppositions locales, serait une autre erreur de raisonnement. Un examen même rapide des grands projets d'infrastructures engagés ou réalisés depuis une vingtaine d'années en France montre qu'à peu près tous les projets donnent lieu à des critiques ou à des oppositions, ce qui n'a rien d'anormal en démocratie, mais que

seuls quelques-uns d'entre eux, très peu nombreux, suscitent de réels blocages à l'issue de concertations normalement menées. La liste des projets et programmes soumis à l'avis de l'Autorité environnementale nationale depuis sa création en 2009<sup>5</sup> — soit une centaine de projets ou programmes par an en moyenne correspondant aux opérations de plus forts enjeux — montre que les projets réellement conflictuels ont été très peu nombreux. Attribuer les difficultés rencontrées à des oppositions aveugles et inconséquentes ou à l'incapacité des gouvernements successifs à faire valoir le droit, et non aux faiblesses des projets en cause ou des méthodes de concertation mises en œuvre, en général très réelles, serait se tromper de diagnostic.

Il importe d'abord de comprendre d'où venaient les oppositions, qui s'étaient exprimées dès le débat public de 2002. Les premières interrogations étaient issues du monde aéronautique lui-même, certains acteurs estimant que l'aéroport actuel répondait bien aux besoins locaux notamment par sa proximité avec la ville de Nantes, et qu'il pouvait être réaménagé à moindres frais pour répondre aux augmentations de trafic prévisibles. Par ailleurs, une partie du monde économique régional, vendéen surtout, craignait d'être pénalisée par un temps de trajet allongé de près d'une heure : le conseil général de la Vendée était même allé jusqu'à faire un recours contre la déclaration d'utilité publique du projet prononcée en 2008. Curieusement, les risques d'un transfert de l'aéroport pour l'usine Airbus de Bouguenais, directement desservie par l'aéroport de Nantes-Atlantique, étaient peu évoqués à l'époque : l'arrivée et le départ par avions-cargos d'éléments d'avions en cours de montage, ou le maintien de l'aéroport de Nantes-Atlantique pour la seule desserte de l'usine dans l'hypothèse d'un transfert de

---

5 <https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/archives-les-avis-depuis-2009-r423.html> (page consultée le 24/06/2024).

l'aéroport sur un autre site, posaient pourtant des questions qui seront évoquées plus loin.

Les oppositions relatives à l'usage des terres agricoles s'étaient exprimées avec vigueur dès le début du projet, et avaient conduit à la première «zone à défendre» (ZAD, reprenant l'acronyme administratif de la zone d'aménagement différée instaurée sur place dès 1974 pour assurer la maîtrise foncière de l'emprise nécessaire) avec des occupations sans titre de terrains et de bâtiments à partir de 2008.

Ces oppositions s'étaient trouvées renforcées pendant les années 2010, le projet apparaissant comme figé depuis sa conception dans sa logique initiale, celle de la fin du xx<sup>e</sup> siècle reposant sur un développement sans limite du trafic aérien, au prix d'un impact significatif sur les terres agricoles, la biodiversité et la qualité des eaux, jugées d'importance secondaire.

À partir de la création de la ZAD, les actions de désobéissance civile, telles que l'occupation sans titre de terrains agricoles puis la coupure de la circulation sur une route départementale traversant l'emprise du projet focalisaient l'attention nationale et locale sur le conflit, faisant passer au second plan l'examen des arguments d'opportunité pour ou contre le projet.

Une tentative d'évacuation du site par les forces de l'ordre était abandonnée au bout de quelques semaines à l'automne 2012, selon les opposants au projet faute d'avoir réussi, et selon ses partisans pour éviter une dégradation grave de la situation locale. La situation de plus en plus tendue renforçait pour les opposants l'idée que les actions de désobéissance civile étaient la seule voie de succès, alors que les partisans du projet n'y voyaient qu'un refus des règles démocratiques sans fondement argumenté. Dans ce contexte tendu l'État apparaissait comme seul décideur malgré la concession passée en 2010 avec Vinci, et choisissait de maintenir une position de fermeté face à une contestation très dure : se tenir au projet initial au titre de la constance et de la fermeté de la

parole de l'État, respecter à la lettre les procédures juridiques (quitte à ne pas suivre les avis consultatifs défavorables tels que celui de la commission d'experts de 2013 sur les questions hydrauliques) et ne jamais laisser apparaître qu'une ouverture vers d'autres options serait possible. C'est ainsi que la lettre de mission de la « Commission du dialogue », mise en place au plus dur du conflit en 2013 pour tenter de l'apaiser, précisait bien qu'il s'agissait de trouver les moyens de faire aboutir le projet, et non d'examiner toutes les options envisageables.

Cette cristallisation des deux camps atteignait son paroxysme en 2016. Constatant que la ligne de front entre partisans et adversaires du projet passait au sein même du gouvernement où le Premier ministre et la ministre de l'Environnement avaient exprimé des points de vue opposés, le président de la République proposait l'organisation d'un référendum local pour décider de l'engagement du projet.

Simple et démocratique en apparence, cette décision ouvrait aussitôt de nouveaux sujets de conflits : quel serait le périmètre du vote ? La question posée ouvrirait-elle vers d'autres options ? Comment serait établie et validée l'information donnée au public en amont du vote ? Et surtout, quelle serait la suite donnée au résultat, quel qu'il soit ?

On reviendra plus loin sur l'analyse de ce référendum, le seul organisé jusqu'ici en France sur un grand projet d'infrastructure, en ce qui concerne ses conditions d'organisation : périmètre géographique, informations données aux votants, engagement concernant les suites du vote. Indépendamment de toute analyse juridique sur sa conformité au droit en vigueur, il allait conduire à un curieux renversement de la position de l'État qui prévalait depuis le débat public de 2002. Jusque-là, l'État avait toujours montré sa volonté impavide de réaliser le projet quelles que soient les oppositions manifestées pendant les concertations. Il avait fermement défendu cette position devant les tribunaux à l'occasion de tous les contentieux engagés.

À l'issue du référendum, l'État changeait radicalement de position, en refusant de donner suite à un résultat allant pourtant nettement dans le sens de la solution qu'il défendait depuis quinze ans. Malgré une promesse présidentielle de respecter le résultat du référendum, et un résultat à plus de 55% favorable au transfert de l'aéroport, légitimé par un taux de participation nettement plus élevé que prévu (plus de 50%), le gouvernement ne prenait finalement aucune décision pour y donner suite. À quelques mois des élections présidentielles de 2017, il ne fait guère de doute d'après les témoignages disponibles<sup>6</sup> que la difficulté de faire évacuer sans heurt 1 500 ha de terrains de bocage, et de les maintenir en sécurité pour toute la durée du chantier, a pesé lourd dans cette décision. Elle a entraîné localement un ressentiment extrêmement fort, bien au-delà des seuls partisans locaux du projet. Le terme de «déli de démocratie» utilisé par un grand nombre de personnes auditionnées par la mission de médiation l'année suivante exprime bien le sentiment général ressenti. Et force est de constater qu'il s'agissait, après toutes les concertations purement formelles menées précédemment, d'un coup sévère de plus porté à la crédibilité des démarches de participation du public menées sous des formes diverses autour de ce projet.

L'élection présidentielle de 2017 allait donner l'occasion de sortir de l'enlisement. Le nouveau président de la République et le Premier ministre n'avaient, contrairement à beaucoup de responsables politiques nationaux, jamais eu à prendre position pour ou contre le projet. Très rapidement, dès mai 2017, ils décidaient de mettre en place la mission dite «de médiation» dont les travaux sont décrits ici, pour permettre de prendre une décision et sortir du conflit.

---

6 Notamment mémoires de Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur à l'époque : Cazeneuve B., 2022. *Le sens de notre Nation : Entretiens avec François Bazin*. Paris, Stock (Documents).

Cette mission était constituée d'une préfète, Anne Boquet, d'un ancien commandant de bord d'Air France, Gérard Feldzer, et de l'auteur du présent ouvrage, assistés d'un jeune ingénieur des Mines, Emmanuel Constantin. Après avoir auditionné plus de 300 personnes et constaté que l'état de crispation locale et d'hostilité exacerbée rendait illusoire toute recherche de compromis, elle s'est livrée essentiellement à l'analyse argumentée des deux options qui lui ont semblé les seules raisonnablement envisageables : le projet de Notre-Dame-des-Landes tel qu'il était décrit dans le dossier ayant servi de base à la déclaration d'utilité publique de 2008 et aux travaux ultérieurs, et l'aménagement de l'aéroport actuel de Nantes-Atlantique pour faire face aux trafics prévus et pris en compte dans le projet de Notre-Dame-des-Landes. L'hypothèse retenue pour cette analyse comparative était en effet d'apporter le même service, et en particulier de traiter les mêmes prévisions de trafic à moyen terme, dans l'analyse comparative des options envisagées.

Le rapport de mission remis en décembre 2017 concluait, contrairement à ce qui était affirmé par l'État depuis la DUP de 2008, que les deux options étaient envisageables, avec des avantages et des inconvénients de natures différentes. L'aménagement de Nantes-Atlantique pour les mêmes trafics que ceux prévus dans le projet Notre-Dame-des-Landes apparaissait significativement moins coûteux, et compatible avec les projets d'aménagement urbain de la ville, même s'il maintenait des contraintes sonores nécessitant des mesures de réduction ou de compensation importantes sur les constructions existantes à proximité.

Le Premier ministre annonçait finalement en janvier 2018 la décision d'abandonner le projet Notre-Dame-des-Landes, et de mettre en chantier le réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique. Cette décision était dans la droite ligne de la déclaration publique du Premier ministre lors de la remise du rapport de médiation en décembre 2017, constatant qu'il y avait deux options envisageables et non une seule comme

on le disait jusque-là. Elle reposait par ailleurs sur le constat, explicite dans la déclaration<sup>7</sup> accompagnant l'annonce gouvernementale, qu'un projet tel que celui de Notre-Dame-des-Landes « ne peut se faire dans un contexte d'opposition exacerbée entre deux parties presque égales de la population ».

## La méthode de travail de la mission de médiation

La situation très conflictuelle à laquelle était exposée la mission de médiation, et les suspicions de parti pris dont elle avait été l'objet dès sa mise en place lui imposaient une méthode de travail qui soit totalement transparente et à l'abri de toute critique de partialité.

C'est ce qui a conduit au vu de l'abondante documentation sur les péripéties des années écoulées, à identifier les thèmes réellement controversés, et à chercher à mettre en place pour chacun d'eux une procédure d'expertise qui ne puisse être contestée dans son principe.

Il était très vite apparu qu'il n'y avait que deux options réellement envisageables à comparer : soit le projet Notre-Dame-des-Landes tel qu'il était présenté depuis la DUP de 2008, soit un réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique, pour faire face à des augmentations de trafic identiques. Les autres variantes envisagées telles que d'autres sites d'implantation du nouvel aéroport, une seule piste et non deux pour l'implantation à Notre-Dame-des-Landes, la réorientation des pistes de Nantes-Atlantique pour minimiser les impacts sonores étaient rapidement apparues comme sans avantage déterminant par rapport à ces deux options principales. Le réaménagement de Nantes-Atlantique supposait toutefois de ne pas se heurter à des obstacles de

---

<sup>7</sup> <https://www.vie-publique.fr/discours/204749-declaration-de-m-edouard-philippe-premier-ministre-sur-labandon-du-p> (page consultée le 24/06/2024).

principe rédhibitoires, alors que le projet de Notre-Dame-des-Landes, déjà étudié beaucoup plus en détail, ne posait pas *a priori* de question préalable de même nature.

L'examen technique des volumineux dossiers établis à l'occasion des nombreuses étapes de la vie du projet depuis le débat public de 2002 faisait ressortir que quatre questions majeures seulement faisaient l'objet de controverses, non tranchées. Les trois premières concernaient la possibilité même de réaménager Nantes-Atlantique pour faire face aux trafics envisagés, et la quatrième portait sur le respect des obligations environnementales par le projet de Notre-Dame-des-Landes, notamment en matière de gestion des eaux :

- L'augmentation du trafic aérien à Nantes-Atlantique était-elle compatible avec la préservation de la réserve ornithologique du lac de Grand-Lieu, de qualité exceptionnelle et située dans l'axe de la piste vers le sud-ouest ?
- La même augmentation du trafic aérien était-elle compatible au regard des nuisances sonores avec les projets d'urbanisme de la ville de Nantes, notamment l'aménagement de l'Île de Nantes située dans l'axe de la piste vers le nord-est ?
- Cette augmentation du trafic aérien à Nantes-Atlantique nécessiterait-elle, ou non, une réfection complète de la piste actuelle ?
- L'emprise du projet de Notre-Dame-des-Landes, sur environ 1 500 hectares de milieu naturel en tête de deux bassins hydrauliques sensibles, était-elle compatible avec les obligations de compensation résultant de l'application des législations sur l'eau et les espèces protégées ?

Le principe retenu par la médiation pour trancher les controverses ainsi mises en évidence dans les dossiers a consisté à rechercher dans chaque cas des expertises indépendantes de la maîtrise d'ouvrage et aussi incontestables que possible. Pour cela, une première réunion avec les experts s'étant exprimés sur chacune des quatre questions devait permettre de choisir les méthodes d'analyse les plus adaptées. Cet examen préalable a conduit à des solutions différentes,

pour les quatre questions à traiter, montrant ainsi la nécessité de s'adapter à des contextes techniques ou relationnels très différents d'une question à l'autre.

## Les risques d'atteinte à la réserve du lac de Grand-Lieu

La question portant sur les risques d'atteinte à la réserve du lac de Grand-Lieu en cas de réaménagement et de hausse de trafic à Nantes-Atlantique, a été la plus facile à traiter. Tous les acteurs locaux ont en effet rapidement accepté la proposition de la mission de médiation, consistant à faire appel au Muséum national d'histoire naturelle pour une expertise ponctuelle sur la compatibilité des objectifs de préservation de la réserve avec l'augmentation prévue des trafics.

Le Muséum apparaissait en effet scientifiquement incontestable sur ce sujet, connaissant bien le terrain mais suffisamment éloigné des querelles locales. Par ailleurs, sa qualification auprès des autorités européennes pour l'évaluation du réseau Natura 2000 en France, dont la réserve du lac de Grand-Lieu fait partie, apportait une garantie procédurale au regard d'éventuelles contestations scientifiques ultérieures.

Le rapport du Muséum, rendu public comme tous les travaux menés par la médiation, a répondu sans ambiguïté à la question posée : au vu de nombreux précédents comparables existant dans le monde et de la progression passée des trafics à Nantes-Atlantique, il n'y avait pas de risque d'atteinte aux populations ornithologiques du lac de Grand-Lieu en lien avec la progression prévue des trafics aériens, dans l'hypothèse de réaménagement de Nantes-Atlantique.

C'est donc dans ce cas grâce à la parole d'un tiers expert incontesté que la question a pu être ainsi rapidement résolue.

## Le réaménagement de Nantes-Atlantique, le bruit et l'urbanisme

La question des nuisances sonores autour de l'aéroport existant, en cas de maintien de cet aéroport avec une augmentation des trafics aériens identique à celle prévue dans le projet de transfert, constituait un élément majeur de la décision. Outre les impacts lourds sur la qualité de vie des habitants du sud de l'agglomération nantaise, ces nuisances pouvaient mettre en cause le vaste chantier de réaménagement de l'Île de Nantes, dans l'axe de l'aéroport vers le nord-est, en limitant voire en empêchant les possibilités de constructions nouvelles dans ce secteur.

Il s'agissait donc pour la mission d'établir avec les experts qualifiés une simulation du futur « plan d'exposition au bruit », transcrivant sur une carte de l'agglomération avec une précision suffisante les zonages réglementaires de limitation des constructions, à partir des données de prévision de trafic aérien et des règles d'élaboration de ces zonages. Le choix méthodologique de la mission a consisté à établir ces zonages de façon partenariale avec les spécialistes de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) et les bénévoles de l'Atelier citoyen ayant travaillé la question depuis plusieurs années : il était en effet apparu rapidement, après un premier contact un peu rugueux dû à des conflits antérieurs, que le niveau de compétence de ces deux parties en présence et leur ouverture mutuelle leur permettait de faire ensemble un travail constructif.

Un travail important mené de concert pendant plusieurs semaines a permis de valider, à partir de la prévision en nombre de passagers, les prévisions en nombre d'avions, en type d'avions et en tranches horaires de trafic ; les calculs de cartographie automatique des zonages dépendent en effet du signal sonore de chaque type d'avion, avec des majorations forfaitaires pour les trafics horaires des soirées ou de la nuit. Ce travail a conduit à constater que les possibilités

de développement de l'urbanisme sur l'Île de Nantes ne seraient pas remises en cause par l'augmentation des trafics prévue par le projet. Il a aussi confirmé l'importance des nuisances existantes dans les communes au sud de l'aéroport, et la nécessité de prendre les mesures d'allègement de ces nuisances déjà pratiquées dans d'autres aéroports en zones périurbaines: réduction des trafics aux heures sensibles, limitation stricte ou interdiction des vols de nuit, travaux d'insonorisation, etc.

Dans ce deuxième cas, c'est donc un travail partenarial entre les experts de la DGAC et les membres de l'Atelier citoyen, collectif d'experts non institutionnels, sous la conduite directe de la mission de médiation, qui a permis de répondre à la question posée.

## **La nécessité de refaire la piste de l'aéroport existant de Nantes-Atlantique**

La troisième question portait sur la nécessité ou non d'une réfection complète de la piste de Nantes-Atlantique pour supporter des trafics plus importants. Elle avait donné lieu à des affirmations contradictoires de la DGAC et de l'Atelier citoyen. D'un côté, l'Atelier citoyen affirmait qu'un entretien périodique, comme il s'en fait dans tous les aéroports, suffirait. Il estimait son coût à environ 30 millions d'euros. De l'autre côté, la DGAC avait déclaré qu'une réfection complète de la piste serait indispensable, pour un montant évalué à environ 300 millions d'euros.

Sur un tel sujet, nécessitant une compétence technique spécialisée, la recherche d'une tierce expertise unique analogue à celle mise en œuvre pour le Lac de Grand-Lieu ne s'est pas avérée possible. En revanche, les parties en présence ont accepté la solution proposée par la mission de médiation après quelques contacts externes. Une expertise collective a été réalisée, faisant appel à deux organismes publics qui disposaient de compétences reconnues en génie

civil appliqué aux pistes aéroportuaires — le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) et l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (Ifsttar) — et à un expert géotechnicien belge proposé par le collectif d'opposants au projet, dont les références étaient solides et connues du Cerema et de l'Ifsttar.

Ce travail d'expertise collective a été mené par les co-experts dans de très bonnes conditions, malgré un délai court, aboutissant à une conclusion claire préconisant au vu des résultats des sondages une réfection d'une partie de la piste, pour un montant estimatif, y compris l'agrandissement nécessaire des parkings pour avions, de l'ordre de 100 millions d'euros.

Cette méthode directement inspirée (en version très simplifiée) des pratiques courantes d'expertise scientifique collective, a permis de fournir dans ce troisième cas une réponse qui n'a pas été contestée.

## L'application de la législation sur l'eau à Notre-Dame-des-Landes

Enfin la quatrième question à traiter portait sur l'application de la législation prescrivant de compenser, à défaut de pouvoir les éviter ou les réduire, les impacts sur l'eau et la biodiversité dus à l'artificialisation de l'emprise de la plateforme et de la route d'accès du nouveau projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes. Contrairement à ce qu'imaginaient les membres de la mission, cette question n'a pas permis de dégager comme les trois autres une méthode consensuelle d'élaboration de la réponse.

Le rapport d'un collègue d'experts hydrauliques, mis en place par l'État en même temps que la Commission du dialogue de 2013 après les heurts violents de la fin 2012, avait en effet soulevé des difficultés de principe importantes pour évaluer ces compensations. Celles-ci reposaient sur une grille de correspondance entre les terrains d'emprise du projet qui

perdraient leur vocation agricole, classés par catégories, et les terrains agricoles situés à proximité dont les pratiques agricoles améliorées permettraient de compenser les impacts de l'artificialisation des terrains d'emprise sur le régime et la qualité des eaux. Les experts avaient critiqué l'absence de justification scientifique de cette grille de correspondance, laquelle avait pourtant servi ensuite de base aux arrêtés préfectoraux de 2013 sur l'autorisation environnementale du projet. Une mission agricole elle aussi mise en place en 2013 avait quant à elle estimé à environ 2500 ha la surface des terres agricoles nécessitant (avec l'accord des exploitants) des changements de pratiques agricoles pour assurer les compensations ainsi requises par les arrêtés. Sous réserve de l'appréciation des tribunaux sur la validité de ces arrêtés préfectoraux de 2013 (un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État était en cours en 2017, après jugements en première et deuxième instance), la question posée en 2017 était donc de savoir si ces 2500 ha pouvaient être trouvés ou non, dans les deux bassins versants du site de Notre-Dame-des-Landes.

Le climat local particulièrement tendu dans le monde agricole interdisait d'interroger directement les agriculteurs ou leurs représentants pour répondre à cette question.

La première, et unique, réunion de travail avec les parties prenantes avait révélé une tension extrême entre les représentants des ONG environnementales et ceux des maîtres d'ouvrage, concessionnaire et État représenté par la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Poursuivre la concertation dans ces conditions s'est avéré impossible, de même que trouver un tiers expert susceptible d'être accepté par les parties.

Sur ce sujet très sensible, les membres de la médiation ont donc dû faire par eux-mêmes une évaluation en chambre et sur dossier, plus approximative et moins robuste que celle des trois autres thèmes présentés plus haut.

## Les autres questions soumises à expertise

Le traitement de ces quatre thèmes controversés n'épuisait pas la liste des questions posées par la comparaison entre les deux options. La mission a souvent répondu à ces autres questions assez facilement par des auditions, ou en faisant appel à quelques avis externes. Deux de ces questions, peu mises en avant, méritent une attention particulière par leur poids dans les conséquences ultérieures des décisions concernant le projet.

La première concernait l'avenir de l'usine Airbus de Bouguenais, en cas de transfert de l'aéroport à Notre-Dame-des-Landes. Curieusement, cette question était rarement évoquée dans le débat local. L'enjeu, portant sur environ 5 000 emplois directs ou indirects, n'était pourtant pas mince. L'usine, riveraine de l'aéroport de Nantes-Atlantique, utilise en effet cet aéroport pour le transport par avions-cargos des éléments d'avions en provenance ou à destination des autres usines de fabrication ou de montage du groupe en Europe.

Les partisans du projet de Notre-Dame-des-Landes affirmaient que la piste de Nantes-Atlantique pourrait rester ouverte pour le seul trafic de ces avions-cargos. Cette hypothèse était soumise à la possibilité de maintenir l'aéroport en état de fonctionnement pour quelques vols par semaine d'avions-cargos capables de transporter plus de 50 t de matériels ou d'éléments d'avions, en intégrant les contraintes de maintenance et d'exploitation correspondantes pour l'aéroport. Elle interdisait aussi évidemment l'utilisation de l'emprise actuelle de Nantes-Atlantique et de ses abords à des fins d'urbanisation nouvelle.

Il avait aussi été indiqué à la mission de médiation que le transport des éléments d'avions depuis ou vers d'autres usines du groupe avait déjà été assuré pendant certaines périodes en utilisant l'aéroport de Saint-Nazaire, et un transport par barges sur la Loire jusqu'à l'usine Airbus de Bouguenais. Le directeur de l'usine Airbus avait déclaré à

la mission de médiation qu'évidemment Airbus, entreprise consciente de ses responsabilités, s'adapterait à la décision du Gouvernement, quelle qu'elle soit. Mais la mission avait compris que toutes les autres usines Airbus étant situées à proximité immédiate d'aéroports actifs, un transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique vers Notre-Dame-des-Landes conduirait probablement à placer l'usine Airbus de Nantes sur la liste des usines menacées de fermeture, dans une phase de concentration des sites de production.

La seconde question délicate concernait le montant de l'indemnité à verser au titulaire de la concession conclue en 2010 pour la construction du nouvel aéroport, dans l'hypothèse d'une rupture du contrat à l'initiative de l'État.

Le contrat de concession incluait une clause de résiliation pour « raison d'intérêt général » (c'est-à-dire en clair, à l'initiative de l'État), avec une formule de calcul assez complexe dépendant notamment de l'évolution des taux d'intérêt retenus. L'hypothèse d'une résiliation survenant avant toute réalisation des travaux ne semblait pas avoir été envisagée par les signataires de la convention de concession : celle-ci ne distinguait en effet que deux cas, selon que la résiliation survenait moins de deux ans ou plus de deux ans après la mise en exploitation de l'aéroport. Sans faire de référence à la possibilité qu'il n'y ait pas eu encore de travaux de construction, le mode de calcul applicable en cas de résiliation moins de deux ans après la mise en service conduisait à une indemnité de l'ordre de 350 millions d'euros à verser au concessionnaire. Cet argument était fréquemment mis en avant par les partisans du projet de Notre-Dame-des-Landes pour affirmer (parfois en avançant des chiffres fantaisistes, allant jusqu'à un milliard d'euros) qu'une résiliation serait extrêmement coûteuse pour l'État. La disproportion entre le montant de cette indemnité éventuelle de résiliation et le montant très faible des investissements d'amélioration de capacité effectués à Nantes-Atlantique entre 2010 et 2017 (moins de 10 millions d'euros, ce qui n'était pas anormal dans

l'hypothèse d'une fermeture proche de Nantes-Atlantique) avait attiré l'attention de la mission de médiation. Elle pouvait en effet en cas de contentieux faire assimiler le versement d'une indemnité aussi disproportionnée à une « libéralité » accordée au concessionnaire grâce à des fonds publics : une telle libéralité est interdite par la loi et la jurisprudence, même lorsque le contrat accepté par les deux parties la prévoit.

Devant cette incertitude juridique sur un enjeu financier aussi important, la mission de médiation avait suggéré à la ministre des Transports de l'époque de faire déposer par le Gouvernement — seul habilité à le faire — une demande d'avis du Conseil d'État sur cette question. Cet avis demandé par le Gouvernement et portant aussi sur d'autres questions posées par la concession, a été délibéré par le Conseil d'État en séance plénière le 26 avril 2018<sup>8</sup>, après la décision gouvernementale d'abandon du projet en janvier 2018. Il confirme sans aucune ambiguïté que le versement de l'indemnité telle qu'elle était prévue au contrat, hors de proportion avec les dépenses réellement supportées par le concessionnaire, correspondrait bien à une libéralité, contraire à la loi. Les indications de principe données dans l'avis sur un mode d'indemnisation plus normal conduisent à un montant d'indemnité environ 10 fois plus faible, et l'avis se termine par une recommandation faite à l'État, en forme de litote : améliorer la rédaction de ses contrats futurs...

La mission de médiation n'a pas eu connaissance des négociations qui ont eu lieu ensuite entre l'État et le concessionnaire à l'occasion de la résiliation de la concession de 2010. Mais cet avis du Conseil d'État contredit en tout cas les affirmations, encore entendues plusieurs années après la décision de janvier 2018, sur le fait que cette décision avait

---

8 Voir site du Conseil d'État : *Notre-Dame-des-Landes : avis relatif à diverses questions de droit des concessions*, publié le 23/11/2018, <https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/aeroport-de-notre-dame-des-landes-avis-relatif-a-diverses-questions-de-droit-des-concessions> (page consultée le 24/06/2024).

coûté très cher aux finances publiques : avec une indemnité de résiliation conforme aux règles de droit rappelées par le Conseil d'État, et au vu de tous les autres éléments comparatifs figurant dans le rapport de la mission, l'option d'aménagement de Nantes-Atlantique était très nettement moins coûteuse pour traiter les mêmes prévisions de trafic que celles annoncées au dossier de Notre-Dame-des-Landes.

Ces deux exemples des incidences sur l'emploi industriel et de l'indemnité de résiliation ne visent ici qu'à montrer qu'il est difficile, et parfois illusoire, d'avoir sur tous les critères des évaluations comparatives très précises entre des options alternatives en présence : certains éléments, même ou surtout sur des sujets très sensibles, dépendent d'hypothèses ou de démarches d'analyse dépassant le cadre thématique et temporel d'une évaluation même très approfondie.

## Que conclure de ces travaux de la mission de médiation ?

L'histoire chaotique du projet de Notre-Dame-des-Landes est un exemple symbolique du conflit entre deux visions de la société, l'une privilégiant le développement économique et l'autre la prise en compte des enjeux environnementaux à court et à long terme.

C'est aussi un exemple abouti de la confrontation entre deux approches de traitement des conflits de société concernant de grands projets portés par la puissance publique, lorsque les moyens de concertation classiques sont devenus inefficaces :

- Une approche fondée sur les rapports de force : pour la puissance publique, il s'agit du refus de toute recherche de compromis, la régularité juridique des procédures administratives et l'intervention des forces de l'ordre étant là pour assurer, le cas échéant, la bonne fin des contentieux engagés et des éventuelles manifestations d'opposition. Pour les opposants, il s'agit de la désobéissance civile, considérée comme seul moyen efficace de se faire entendre.

- Une approche fondée sur l’approfondissement des informations disponibles et l’analyse argumentée des questions controversées avec les parties prenantes pour définir les termes d’un compromis possible. C’est cette approche, sur laquelle on reviendra en conclusion, que préconise par exemple le philosophe spécialiste de la démocratie participative Jürgen Habermas<sup>9</sup>.

La ligne de partage entre ces deux approches est instable dans le temps, et ne recouvre pas celle qui sépare les partisans et les adversaires d’une plus forte prise en compte des enjeux économiques ou environnementaux.

Ainsi l’État, dans l’épisode critique des années 2012-2013, commence par privilégier le rapport de force avec la tentative d’évacuation du site de Notre-Dame-des-Landes, puis revient à une approche « habermassienne » avec la mission du dialogue et la mise en place du collège d’experts hydrauliciens en 2013. Curieusement, il revient ensuite à l’usage de la force de loi (en ne suivant pas l’avis, certes seulement consultatif mais très fortement argumenté, du collège d’experts hydrauliques) en prenant les arrêtés d’autorisation environnementale de décembre 2013.

De même, beaucoup des opposants les plus déterminés au projet ont privilégié de façon assez constante et parfois exclusive dans leur stratégie des formes de désobéissance civile : occupations de terrains ou de constructions sans titre, entrave à la circulation, etc. Certains d’entre eux ont cependant à de nombreuses reprises argumenté leurs points de vue : la création de l’Atelier citoyen en 2014 et l’édition de la dizaine de cahiers sur le projet est une démarche de recherche du débat de fond sur une base contradictoire<sup>10</sup>,

---

9 Voir notamment Habermas J., 2023. *Espace public et démocratie délibérative, un tournant*. Paris, Gallimard (NRF Essais).

10 On se reportera aussi à la communication de Françoise Verchère dans l’ouvrage collectif *La démocratie écologique – une pensée indisciplinée* (Hermann, 2022, p. 245 et suivantes), où elle explique la façon dont les opposants au projet ont géré leur argumentaire, refusant de se voir cantonnés dans l’image d’opposants bornés et passésistes.

l'analyse des enjeux de bruit autour de Nantes-Atlantique ou celle des conséquences des deux options sur l'urbanisation dans les cahiers de l'Atelier citoyen témoignant par exemple d'un haut niveau de qualification.

La mission de médiation de 2017, quant à elle, n'a pas eu à choisir sa méthode : la lettre de mission du Premier ministre lui demandait, sans ouvrir d'autre choix possible, de documenter les options envisageables et de développer les arguments permettant au gouvernement de prendre une décision. Le climat d'hostilité généralisée constaté par la mission dès son installation et avant même ses premières auditions montrait sans aucun doute possible qu'une approche par les rapports de force aurait aussitôt condamné la mission à l'impuissance ou à la marginalisation.

Le rapport remis en décembre 2017 a donc été strictement cantonné à l'approche comparative des deux options<sup>11</sup>, confrontant les avantages et inconvénients de chacune.

Ce serait pourtant faire preuve de beaucoup d'optimisme ou de naïveté au regard de l'efficacité de l'argumentation rationnelle de croire que c'est ce rapport à lui seul qui a permis de calmer le jeu et d'emporter la décision. Le Premier ministre, annonçant le 17 janvier 2018 la décision gouvernementale d'abandon<sup>12</sup>, se référait précisément au rapport de la mission mais constatait surtout que «les conditions (n'étaient) pas réunies pour mener à bien le projet», ce qui relève plutôt d'une analyse de rapport de force. Certes, pour le même Premier ministre qui l'avait déclaré publiquement en recevant en décembre 2017 le rapport de la mission, c'était l'existence d'un choix entre deux options raisonnablement envisageables, contrairement à ce qui était affirmé avec constance depuis 15 ans, qui avait

---

11 <https://www.vie-publique.fr/rapport/36159-mission-de-mediation-relative-au-projet-daeroport-du-grand-ouest-rapp> (page consultée le 24/06/2024).

12 <https://www.vie-publique.fr/discours/204749-declaration-de-m-edouard-philippe-premier-ministre-sur-labandon-du-p> (page consultée le 24/06/2024).

permis la décision : le raisonnement argumenté n'avait donc, finalement, pas été complètement inutile. Mais sans doute la situation était-elle déjà trop dégradée et les épreuves de force trop récentes pour que la logique de l'argumentation approfondie puisse l'emporter seule, en 2017-2018.

Même si cela ne relève pas directement du thème de cet ouvrage, on ne peut passer sous silence ce qui s'est passé après la décision d'abandon du projet. On notera d'abord qu'après des déclarations de principe, normales et attendues, rappelant que cette décision n'était pas conforme à leur souhait, les élus de la ville de Nantes et du département de Loire-Atlantique se sont majoritairement adaptés au nouveau contexte, et ont participé de façon constructive à la mise en œuvre des nouvelles orientations. Il s'agissait notamment pour le département, avec l'État, de la régularisation des situations d'occupation sans titre et de la répartition assez complexe des terrains de l'emprise du projet abandonné, dont il avait principalement la maîtrise foncière.

Sur le site, le retour à une situation apaisée a pris du temps mais semble s'être produit sans heurt, et a permis le développement de nouvelles formes d'agriculture à côté de celles qui avaient perduré pendant toute la vie du projet. La position courageuse des leaders de l'opposition au projet, Julien Durand, principal représentant historique des agriculteurs opposés au projet, et Françoise Verchère, présidente de l'association réunissant les élus défavorables au projet, appelant malgré les vives critiques de certains autres opposants dès le lendemain de la décision à adopter une attitude constructive et ouverte dans le retour à une situation apaisée, a probablement joué un rôle important.

C'est la mise en œuvre des annonces gouvernementales concernant l'aménagement de Nantes-Atlantique et la limitation des nuisances dues au bruit qui semble prendre le plus de retard à la date où ces lignes sont écrites (automne 2024), ce qui est évidemment très regrettable. Dans toute concertation, mais encore plus dans une situation aussi

conflictuelle, le respect des engagements pris est essentiel à la confiance de la société, gravement mise à mal à de nombreuses reprises sur ce projet.

#### **HISTORIQUE DU PROJET DE NOTRE-DAME-DES-LANDES, DE SA RELANCE EN 2000 À SON ABANDON, EN 2018**

**Octobre 2000** : présentation par le Premier ministre du Schéma de services collectifs de transport, incluant pour le Grand Ouest un nouvel aéroport à Notre-Dame-des-Landes.

**Décembre 2000** : création de l'ACIPA, 1<sup>re</sup> association d'opposants.

**Janvier 2002** : création du Syndicat mixte aéroportuaire, chargé de porter le projet : régions, départements, métropole nantaise.

**Décembre 2002 - mai 2003** : débat public sur le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes : opportunité, objectifs et caractéristiques du projet.

**Novembre 2003** : 1<sup>re</sup> grande manifestation d'opposants, à Nantes.

**Octobre - novembre 2006** : enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique (DUP).

**2007** : rapport de la commission d'enquête de la DUP, première maison squattée sur le site, création d'un lieu d'accueil des opposants.

**Février 2008** : décret d'utilité publique, pour l'aéroport et sa desserte routière.

**Mars 2008** : manifestation d'opposants à Nantes.

**2010** : rejet des recours contre la DUP (dont ceux des communes d'implantation et celui du conseil général de Vendée) ;

Concession avec Vinci conclue et approuvée par décret.

**2011** : nombreuses manifestations d'opposants.

**2012** : Suite des manifestations. Enquête publique préalable aux autorisations environnementales : rapport de la commission d'enquête incluant des réserves sur l'eau et les terres agricoles.

En octobre : déclenchement de l'opération César, évacuation des occupants du site. Interruption en novembre, accroissement des manifestations.

Mise en place d'une Commission du dialogue, d'un collège d'experts scientifiques sur l'eau et d'une mission agricole.

**2013** : suite des manifestations, remise des rapports du collège d'experts scientifiques et de la mission agricole.

Signature des arrêtés d'autorisations environnementales (eau et espèces protégées) en décembre.

**2014** : poursuite des manifestations.

**2015** : rejet par le tribunal administratif des recours contre les arrêtés de 2013. Poursuite des manifestations.

Vinci demande l'expulsion des occupants du site (agriculteurs historiques et nouveaux occupants sans titre)

**2016** : manifestations importantes dans toute la France.

Annonce en février par le président de la République d'un référendum. Plusieurs recours contre le décret organisant ce référendum, rejetés par le Conseil d'État.

Référendum le 26 juin, dans le département de Loire-Atlantique. Participation 51 %, 55 % pour le transfert de l'aéroport. Pas de suite.

**2017** : installation par le nouveau gouvernement le 1<sup>er</sup> juin 2017 d'une mission de médiation, chargée d'écouter les parties prenantes et d'analyser les options possibles et leurs avantages et inconvénients.

Remise du rapport de mission en décembre.

**17 janvier 2018** : annonce par le Premier ministre de l'abandon du projet de Notre-Dame-des-Landes, et de la décision d'aménagement de Nantes-Atlantique.

# Le Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs

## Le contexte général du plan et de son élaboration

Le Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs, ou PNGMDR, est un programme national, mis en place par une loi de 2006 et révisable à l'époque tous les trois ans, maintenant tous les cinq ans. Il définit les mesures de gestion à appliquer aux différentes catégories de « matières » (supposées réutilisables) et de « déchets » (supposés ultimes) résultant des activités nucléaires, dont l'essentiel vient de la production électronucléaire.

Ces matières et déchets, très divers, sont caractérisés par deux critères : leur « activité », définie par le nombre de désintégrations de noyaux atomiques par seconde, et la durée de leurs émissions radioactives. Par exemple, les gravats issus de la démolition des bâtiments de réacteurs nucléaires sont surtout constitués de déchets à très faible activité, dits « TFA », alors que les produits de fission issus du traitement du combustible en réacteur, sont des déchets à haute activité ou moyenne activité et vie longue, dits « HA MA-VL ».

Les catégories les plus significatives par leur volume ou leur niveau de radioactivité sont :

- D'une part, les matières et déchets issus du traitement du combustible dans les réacteurs pendant une période de quelques années : plutonium, uranium de retraitement, actinides mineurs, relevant tous des catégories HA MA-VL. Ils représentent une faible proportion en volume mais plus de 98 % des émissions radioactives.
- D'autre part, les déchets issus du démantèlement du génie civil des installations, et l'uranium appauvri résiduaire après

enrichissement de l'uranium naturel en uranium enrichi. Ces déchets TFA représentent une radioactivité faible (moins de 2% du total), mais un volume très important, nécessitant des capacités de stockage considérables.

D'autres catégories de déchets, moins importantes en volume, nécessitent aussi des traitements adaptés : résidus d'anciennes mines d'uranium, déchets issus du démantèlement des anciens réacteurs de la filière graphite-gaz, fûts de déchets enrobés bitumineux, etc. Leur hétérogénéité et leur dispersion sur tout le territoire rendent leur gestion complexe.

Quatre éditions triennales successives du plan ont été établies de 2006 à 2018, comportant chacune des mesures à prendre ou des études à conduire sur chaque catégorie de matières et déchets. Ces versions successives ont toutes été établies sous le pilotage conjoint de l'État (ministère chargé de l'Énergie) et de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). La concertation avec les parties prenantes a été assurée pendant cette période par le groupe de travail «GT PNGMDR», sans ouverture vers le public non spécialiste autrement que par les enquêtes publiques préalables aux décrets successifs d'approbation des éditions du plan.

En 2016, une modification de la réglementation des débats publics a étendu aux principaux plans et programmes l'obligation de saisir la Commission nationale du débat public (CNDP) sur la nécessité de conduire un débat public à propos de ces programmes.

Saisie à ce sujet par le gouvernement en 2018, la CNDP a décidé de soumettre à débat public la cinquième édition du plan.

## La préparation du débat public

Le débat s'est déroulé d'avril à septembre 2019, après une phase préparatoire assez longue.

Il présentait quelques caractéristiques difficiles :

- des sujets très techniques et très variés affectant presque tout le territoire métropolitain ;
- un passif des débats nucléaires antérieurs laissant craindre une faible prise en compte de ses résultats ;
- dans le cas sensible des déchets HA MA-VL, une décision apparaissant comme déjà prise dans le projet de stockage souterrain en couche géologique profonde à Bure, dans la Meuse, alors que cette solution suscite des oppositions affirmées.

Il bénéficiait pourtant aussi de circonstances favorables. Les porteurs du plan, ministère chargé de l'Énergie et ASN, paraissaient ouverts à la prise en compte des conclusions du débat. Les parties prenantes, et notamment l'Association nationale des comités et commissions locales d'information (ANCCLI)<sup>13</sup> et plusieurs ONG, bénéficiaient de la compétence acquise par leurs membres au cours des plans antérieurs. Quelles que soient leurs positions de principe sur l'avenir du programme nucléaire, l'existence de déchets existants à gérer conduisait tous les participants à rechercher les solutions les meilleures ou les moins mauvaises, plutôt qu'à rester sur des positions de principe.

Selon la pratique habituelle, la préparation du débat a conduit à auditionner un grand nombre d'acteurs concernés par le sujet, et à identifier les questions à aborder. La commission chargée du débat a ainsi retenu une vingtaine d'enjeux à aborder.

L'ombre portée du projet Cigéo, projet de stockage géologique profond des déchets HA MA-VL, pesait sur le débat. Relevant d'un processus de décision autonome, Cigéo avait donné lieu à un débat public spécifique en 2013, organisé sous forme d'échanges proposés uniquement en ligne à la suite de manifestations, boycotts et perturbations diverses. Ce projet ne

---

13 Les Commissions locales d'information (CLI) sont les instances de concertation réunissant toutes les parties prenantes et obligatoirement créées autour de chaque site nucléaire. L'ANCCLI les représente au niveau national.

pouvait cependant pas être considéré comme extérieur au débat public sur le plan de gestion, alors même que les différentes catégories de déchets sont issues des mêmes processus de production, et que le projet Cigéo porte sur les catégories de déchets les plus sensibles. Le choix a donc été d'intégrer dans le débat les questions sur la gouvernance et la gestion des déchets HA MA-VL, sans les reprendre toutes, mais en intégrant les alternatives au projet Cigéo, cette question revenant de façon récurrente dans l'expression des parties prenantes.

Comme dans la plupart des débats publics, les modalités de participation ont été diverses :

- une participation en ligne, par un système de questions et réponses ;
- des débats mobiles organisés dans des lieux ouverts (marchés, places publiques, etc.) pour recueillir les questions et remarques de toutes les catégories de publics ;
- une table ronde sur la confiance, pour confronter les idées des philosophes, des sociologues, des juristes et des techniciens sur les enjeux de participation du public aux décisions sur le nucléaire ;
- un séminaire de travail sur la gouvernance ;
- un « atelier de la relève », constitué d'étudiants et de futurs professionnels du secteur ;
- un « groupe miroir » de personnes sélectionnées pour la diversité de leurs profils et leur absence de lien direct avec le sujet du débat.

Toutes ces formes de participation ont connu un assez grand succès. La représentativité des publics est souvent posée, insufflant un doute sur la pertinence des réponses émises par les groupes jugés non statistiquement représentatifs de la population française.

De fait, la participation ne décrit pas l'état statistique de l'opinion de la population française sur le sujet du débat, mais s'assure que toutes les questions posées par les publics, même les plus éloignés du sujet, sont prises en considération,

et reçoivent des réponses par les porteurs du PNGMDR. Ce sont la diversité des publics et l'approfondissement du travail mené avec eux qui importent, et non leur représentativité statistique.

## La clarification des controverses techniques

La complexité des questions posées, source de controverses entre experts, a conduit à organiser une opération spécifique dite de « clarification » de ces controverses.

Dans un débat susceptible de conduire à des batailles d'experts incompréhensibles pour le public, la démarche a pour objet de fournir au public non spécialiste une grille de lecture des points de vue controversés, sans chercher à ce stade à arbitrer entre ces points de vue. Il s'agissait donc d'identifier les principales questions controversées, les réponses différentes apportées à ces questions, et les argumentations présentées par les uns et les autres à l'appui de ces réponses.

Le choix a été de réunir collégalement les représentants de huit organisations directement impliqués dans ces controverses et ayant exprimé des points de vue argumentés et diversifiés, qui ont travaillé sous le pilotage de deux membres de la commission. Ce choix visait à réduire autant que possible la place laissée aux arguments insuffisamment robustes pour résister à la contradiction entre pairs, afin de ne conserver que ceux qui passaient l'épreuve de la lecture critique. Cela s'est avéré efficace : aucun conflit de personnes, et aucune critique externe n'a été formulée sur le document final quant à la pertinence des arguments présentés en faveur de chaque réponse aux différentes questions posées.

Ce groupe de travail a retenu les thèmes de controverse suivants :

– le devenir des déchets ultimes HA MA-VL, avec deux options envisageables : le stockage géologique profond (projet Cigéo), ou un entreposage de longue durée en subsurface,

couplé à un effort de recherche pour réduire l'activité et la demi-vie des éléments radioactifs correspondants ;

– le choix entre l'absence de recyclage des combustibles usés (retenue dans certains pays exploitant des réacteurs nucléaires, mais pas en France), le mono-recyclage pratiqué actuellement en France (constitution d'un nouveau combustible, le MOx, à partir du plutonium récupéré en sortie de réacteur et d'uranium appauvri, et ré-enrichissement de l'uranium de retraitement récupéré après un premier passage en réacteur), et le multi-recyclage du combustible MOx usé, envisagé mais non encore mis en œuvre ;

– le choix entre l'entreposage en piscine, ou à sec, pour les matières ou déchets en attente d'un traitement ultérieur ;

– le calendrier plus ou moins long de démantèlement des réacteurs de la filière graphite-gaz, tous arrêtés depuis plus de dix ans ;

– la fixation ou non, pour les déchets de très faible activité, de seuils de libération, niveaux de radioactivité en dessous desquels les déchets seraient considérés comme des déchets conventionnels.

La méthode retenue était très directive, quasi-scolaire, et organisée en trois lectures successives d'une quinzaine de jours chacune. Dans la première, les participants donnaient leur point de vue sur les questions auxquelles ils souhaitaient répondre, en l'argumentant selon un format maximum imposé et dans un style compréhensible par des non-spécialistes. Dans la deuxième, tous ceux qui étaient en désaccord avec un point de vue émis sur une des questions en première lecture pouvaient contre-argumenter, selon les mêmes règles, les arguments présentés. Enfin dans la troisième, les premiers émetteurs pouvaient répondre aux contre-arguments de la deuxième lecture, s'ils le souhaitaient. Ce cycle de contributions et de lectures critiques a donné lieu à une centaine de fiches argumentaires fournies par les participants.

Ce matériau brut très abondant ne pouvait par lui-même être directement utilisable par le public : il a donc été nécessaire

de rédiger un document de synthèse reprenant pour chaque question posée une présentation du contexte et des enjeux, ainsi que les arguments présentés en réponse, de façon aussi pédagogique et compréhensible que possible. Cette synthèse a été soumise à validation détaillée et explicite de la part de tous les participants, pour assurer la fidélité rédactionnelle de tous les arguments présentés sur chaque question. Ce travail a conduit à un document d'une trentaine de pages, accessible en ligne et diffusé pendant le débat.

Cette méthode a bien répondu à l'objectif initial : rendre accessibles aux non-spécialistes les controverses entre spécialistes. Par ailleurs, les participants se sont habitués à travailler en commun sur des questions *a priori* clivantes.

Cette méthode revient à construire un « accord sur les points de désaccord », en argumentant solidement tous les points de vue émis. Efficace, elle nécessite impérativement de disposer d'un temps suffisant pour approfondir chaque question, et que le pilotage de la démarche soit assuré par des personnes ayant une bonne connaissance du domaine traité, et reconnues par tous les participants comme non suspectes de parti pris. Cette initiative est une innovation dont les débats publics devraient s'inspirer.

## Le déroulement du débat

Au début du débat, méfiantes, les associations les plus hostiles au nucléaire, dont Greenpeace et le réseau « Sortir du nucléaire », avaient refusé d'y participer. Un « contre-débat » alternatif avait été organisé par des opposants à la politique nucléaire. Des perturbations ont par ailleurs eu lieu, une réunion publique a même été interrompue.

Ces perturbations, peu surprenantes sur un sujet aussi sensible, n'ont pas réellement modifié le déroulement du débat ni ses conclusions. En revanche elles sont une information

importante sur l'état d'esprit de la société face à la question des déchets nucléaires et il aurait été anormal de les négliger.

Au-delà de ces incidents ponctuels, et de la démarche originale de clarification des controverses, les réunions publiques et les modalités spécifiques décrites plus haut ont conduit à un débat finalement assez classique dans sa forme, par rapport à d'autres débats portant sur des sujets conflictuels : quelques séances perturbées mais pas trop, une assistance aux réunions publiques normale en nombre mais où le public non familiarisé avec le sujet était presque absent, une constitution progressive d'une « caravane du débat » de quelques dizaines de personnes, parcourant la France de site en site et se connaissant de mieux en mieux, le tout dans un silence médiatique assez général, malgré la sensibilité du sujet : insuffisance de notoriété de la CNDP, faible relais par l'État et les institutions ou organisations participant au débat, ou manque de moyens matériels et de professionnalisme de la CNDP dans l'usage des méthodes de communication permettant de toucher le public ? Un peu tout cela sans doute...

Préoccupation majeure du public, le lien étroit entre la production électronucléaire et la gestion des déchets a été souvent rappelé, même si l'on ne devait pas débattre du programme de production électronucléaire.

La plupart des représentants des parties prenantes, pragmatiques, ont accepté, quel que soit leur point de vue sur la politique nucléaire, de parler de la gestion des matières et déchets, puisqu'ils existent. Les représentants de l'État, porteurs du plan, se sont montrés eux aussi ouverts et à l'écoute des solutions évoquées par les parties prenantes, sans préjuger des choix futurs de politique nucléaire.

Un enseignement général a été que les projets, les plans et les programmes ont entre eux des liens nombreux, plus ou moins étroits, qu'il est important d'identifier. On reviendra plus loin sur ce point, qui concerne tous les projets. Ici, le plan de gestion dépend des orientations de la politique nucléaire

mais aussi des réseaux de transport, des choix d'urbanisme, des politiques environnementales, et plus globalement d'une vision de la société à l'échéance de quelques décennies, voire de quelques siècles. Ce plan est par ailleurs lié aux projets prévus ou en cours, tel que le projet Cigéo de stockage des déchets HA MA-VL, un projet de piscine d'entreposage centralisé pour les combustibles usés, ou l'agrandissement du centre de stockage de déchets TFA.

Ces interdépendances doivent être prises en compte dans la recherche d'une définition du champ thématique et des échelles temporelle et territoriale du débat.

Ici, la définition de l'objet du débat, portant sur le plan national de gestion de toutes les matières et déchets radioactifs pour une échéance courte mais révisable, est apparue assez pertinente, sans que les liens avec d'autres programmes rendent le débat trop flou ou trop complexe.

## Les apports du débat

Ce débat a donné lieu dès son issue à deux décisions concrètes prises par les porteurs du plan, en conformité avec ce qui avait été débattu :

- Une nouvelle définition des responsabilités de l'État d'une part, et de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) d'autre part, dans l'élaboration du plan. Pour des raisons historiques résultant de l'organisation administrative antérieure, la loi sur la sûreté nucléaire de 2006 créant l'ASN et instituant le plan de gestion avait placé ce dernier sous la responsabilité conjointe de la direction ministérielle chargée de l'énergie et de l'ASN. Ces deux structures étaient issues de la même direction ministérielle, antérieure à 2006, et personne n'avait jugé utile de prendre en considération la responsabilité propre de l'ASN, désormais chargée en sa qualité d'autorité indépendante de contrôler les actions relatives à la sûreté, celles-ci étant définies et mises en œuvre par le gouvernement. L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)

s'était déjà inquiétée de ce mélange des genres entre les structures chargées de définir le plan et celles chargées d'en contrôler la sûreté. Le débat, s'attachant à la gouvernance du plan, avait confirmé le besoin d'une séparation claire entre l'élaboration du plan par l'État et son contrôle par l'ASN, autorité indépendante. La décision correspondante a été prise aussitôt après la fin du débat, et s'est appliquée dès les phases finales de l'élaboration du plan, avant sa publication en 2022.

- Le passage de trois à cinq ans de la périodicité de révision du plan. Il est en effet apparu très vite que la durée de trois ans, retenue pour chaque édition du plan, compatible avec une préparation et des concertations sommaires, ne l'était plus dès lors que l'on recherchait une participation réelle du public et des parties prenantes à l'élaboration du plan. La durée de cinq ans est apparue pertinente : elle a été adoptée par une mesure législative<sup>14</sup>, et mise en œuvre dès la cinquième édition du plan, pour la période 2022-2026.

Au-delà de ces modifications, la décision de l'État prise en fin de débat public avait aussi acté la mise en place d'une commission d'orientation, réunissant les institutions et les parties prenantes de la gestion des déchets, pour éclairer par ses avis la direction ministérielle chargée de la rédaction du plan après la fin du débat public.

Cette commission consultative aurait pu n'être qu'un faux-semblant de concertation destiné à entériner les propositions de l'État ou à le laisser trancher seul les dissensus. Il n'en a rien été, grâce à la participation constructive des parties prenantes qui, au cours d'une quinzaine de réunions de travail très denses, ont examiné tout le contenu du projet de plan pendant l'année 2021. La direction ministérielle a toujours fait preuve ensuite d'une réelle capacité d'écoute pour intégrer les avis et recommandations.

---

14 Dans la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

La version définitive du plan<sup>15</sup> n'a été publiée qu'à la fin de 2022, à la suite de différents retards non imputables aux concertations, notamment la crise sanitaire en 2020 et 2021 puis les élections de 2022. Elle prend en compte l'essentiel des avis émis dans la commission d'orientation, dont elle pérennise l'existence pour les éditions suivantes du plan. On peut noter, comme gage de l'efficacité des concertations menées pendant et après le débat public, que ce plan n'a fait l'objet d'aucune contestation ni de recours contentieux, malgré le caractère clivant du sujet.

## Que conclure sur le plan de gestion des matières et déchets radioactifs ?

Du côté positif, il y a la capitalisation commune des acteurs institutionnels et parties prenantes pro ou anti nucléaires sur les controverses techniques et la commission d'orientation, ainsi que la reconnaissance et la pérennisation de cette commission consultative inscrite dans le chapitre « gouvernance » du plan de 2022.

Du côté des faiblesses, constatons que le débat est resté limité aux professionnels et aux experts, avec une participation quasi inexistante du public non spécialiste et très peu d'élus présents, bien qu'invités.

Enfin, du côté des sujets au long cours, la question sensible des déchets HA MA-VL, y compris le projet de centre de stockage Cigéo, a permis d'avaliser dans le plan la gouvernance complète de ce projet et son processus de décision, s'étendant sur plusieurs décennies jusqu'à l'autorisation éventuelle de mise en exploitation du centre.

Le processus de décision des grands projets complexes ne se réduit jamais à une décision ponctuelle unique, relevant

---

15 [https://www.andra.fr/sites/default/files/2023-01/PNGMDR\\_2022.pdf](https://www.andra.fr/sites/default/files/2023-01/PNGMDR_2022.pdf) (page consultée le 24/06/2024).

d'une autorité unique elle aussi (Parlement, Gouvernement ou maître d'ouvrage), et permettant de passer à une phase de mise en œuvre. La réalité est toujours plus complexe : pour le projet Cigéo, le processus de décision avait été engagé par la loi de 2006 selon laquelle le stockage géologique profond était la «solution de référence», et il se poursuivra avec des jalons décisionnels multiples jusqu'à un débat au Parlement, préalable à la mise en exploitation du centre, aux environs de 2040 ou 2050. La longueur et les incertitudes de ce processus traduisent l'absence de solution technique consensuelle et les possibles évolutions des techniques disponibles, sur une période de plusieurs décennies.

# Le programme de lancement de nouveaux réacteurs EPR2<sup>16</sup> par EDF

## Le contexte électronucléaire des 50 dernières années

Après une période d'affichage politique exprimant la volonté de sortir du nucléaire faisant suite à la catastrophe de Tchernobyl (1986), le lancement d'un nouveau programme de réacteurs nucléaires avait été posé, à bas bruit, dès le début des années 2000. Le «plan Messmer» en 1972 avait privilégié la production nucléaire française dans son «mix électrique» entre les différentes sources d'énergie utilisables pour produire de l'électricité : production thermique d'origine fossile (charbon, gaz ou fuel) ou d'origine nucléaire, ou production renouvelable (hydraulique, biomasse, solaire, éolien). Cinquante-huit réacteurs à eau pressurisée ont été construits entre 1972 et 2000. Ils assurent au début du XXI<sup>e</sup> siècle 70 à 80 % de la production électrique française. Cette situation est tout à fait originale par rapport aux autres pays, y compris les plus nucléarisés comme les États-Unis et la Russie où la part du nucléaire est beaucoup plus faible.

Avant le plan Messmer, la filière graphite-gaz réunissait neuf réacteurs moins puissants construits entre 1956 et 1972 et arrêtés entre 1970 et 1994. Le plan Mesmer avait été décidé selon les pratiques courantes à l'époque, sans débat public ni concertation. Plus surprenant, il n'avait même pas fait l'objet d'un débat au Parlement.

---

16 «Evolutionary Power Reactor», ou en français Réacteur pressurisé européen. Le chiffre 2 correspond à une évolution par rapport au réacteur de Flamanville, tête de série des réacteurs EPR.

La mise en œuvre de ce plan avait cependant conduit dès le début à des manifestations assez vives, en particulier sur le site alsacien de Fessenheim où les deux premiers réacteurs du programme étaient implantés. En Bretagne à Plogoff, le projet d'implantation, objet de fortes manifestations entre 1975 et 1980, a été finalement abandonné par François Mitterrand dès son élection en 1981. Dans l'Isère à Creys-Malville en 1977, plusieurs personnes ont été blessées et une tuée lors d'une manifestation très dure.

La durée de vie des 58 réacteurs du plan Messmer n'était pas définie, mais il était prévu qu'à échéance de 40 ans puis tous les dix ans, un examen approfondi dit de «visite décennale» permette de décider de la poursuite de leur exploitation jusqu'à la prochaine visite, au besoin sous des conditions de travaux complémentaires de maintenance ou de réinvestissement.

Les réacteurs de Fessenheim ayant été mis en service en 1978, la relance d'un nouveau programme était envisagée dès le début des années 2000, tous les réacteurs atteignant l'échéance des 40 ans entre 2018 et 2037.

C'est ce qui a conduit à lancer en 2006 la construction d'un réacteur de nouvelle génération à Flamanville présenté comme la tête de série d'un nouveau programme destiné à remplacer les 58 réacteurs du plan Messmer en fin de vie.

La technique dite «EPR», retenue pour Flamanville, relève de la même conception globale que celle des 58 réacteurs dits «à eau pressurisée» (REP), utilisant l'eau sous pression comme liquide caloporteur. Elle en diffère cependant par d'importants développements techniques destinés principalement à améliorer la sûreté, en tirant les enseignements des accidents nucléaires majeurs survenus aux États-Unis à Three Mile Island en 1979, en Ukraine (à l'époque en URSS) à Tchernobyl en 1986 et plus tard, au Japon à Fukushima à la suite d'un tsunami en 2011.

Ce chantier de Flamanville va connaître de très nombreuses difficultés, conduisant à multiplier son délai de construction par 3 et son coût prévisionnel par 5 ou 6, frais financiers compris. Des difficultés de même nature, sinon de même intensité, ont affecté les quatre autres chantiers de réacteurs EPR lancés à la même période en Chine et en Finlande, et plus récemment au Royaume-Uni.

Après les accidents de Tchernobyl et Fukushima, la baisse de confiance de la société envers la technique nucléaire a conduit le Parlement français à limiter dans la «loi pour la transition énergétique et la croissance verte» de 2015, la puissance nucléaire installée au niveau de celle des réacteurs en service ou en construction à l'époque, et a plafonné la part du nucléaire dans la production électrique à 50% en 2025, échéance finalement reportée à 2035 par une loi sur l'énergie et le climat de 2019.

Les objectifs de réduction rapide des émissions de gaz à effet de serre jusqu'à la neutralité carbone en 2050, et le rythme plus lent que prévu de la montée en charge des énergies renouvelables éoliennes et solaires vont conduire le pouvoir exécutif à remettre en cause, à partir de 2020, les objectifs de réduction de la production électronucléaire. L'électricité d'origine nucléaire, éolienne ou solaire, dont la production est peu émettrice de carbone, constitue en effet un outil de baisse des émissions de gaz à effet de serre, si elle permet un transfert d'usages actuellement assurés par des énergies fossiles (véhicules thermiques, chauffage au fuel ou au gaz) vers des usages électriques faiblement émetteurs. Cette réorientation nécessite toutefois de répondre à des questions complexes sur les besoins énergétiques totaux et le «mix électrique» idéal entre nucléaire et énergie renouvelable en tenant compte des contraintes de l'intermittence des énergies solaires et éoliennes, mais aussi du montant et du financement des investissements, du futur coût de production de l'électricité, de la gestion des combustibles et des déchets, de la sûreté. La baisse des émissions de gaz à effet de serre

n'aura lieu que s'il y a bien transfert des énergies fossiles vers des énergies «bas carbone» et non addition d'usages dans une consommation totale croissante, comme cela a presque toujours été le cas dans le passé<sup>17</sup>. La maîtrise de la consommation énergétique totale constitue donc un enjeu politique majeur.

C'est dans ce contexte que le président de la République annonçait à Belfort le 10 février 2022<sup>18</sup> son souhait de lancer la construction de six nouveaux réacteurs EPR2, éventuellement suivis plus tard par huit autres.

Pourquoi un «souhait» et pas une décision? Parce que la décision relevait du vote au Parlement d'une loi de programmation énergie-climat prévue pour l'été 2023, et non du pouvoir exécutif.

Ce nouveau sigle EPR2 désigne un nouveau modèle de réacteurs, tirant les enseignements des difficultés du chantier de Flamanville.

Une concertation organisée par le gouvernement sur la politique énergétique était annoncée en même temps que le lancement du programme de réacteurs EPR2. La CNDP, saisie conformément à la loi par EDF sur le débat concernant les EPR2, décidait d'organiser ce débat. Elle soulignait dans sa décision que les questions sur l'opportunité des réacteurs EPR2 étaient directement liées à la concertation globale sur l'énergie.

La loi<sup>19</sup> précise que la participation du public à l'élaboration des décisions ne doit pas limiter le champ du débat aux seules modalités de réalisation du projet: son opportunité doit aussi être débattue. Ici, l'opportunité supposait de traiter les questions relatives à la faisabilité de lancer les six nouveaux

---

17 Voir Fressoz J.-B., 2024. *Sans transition, une nouvelle histoire de l'énergie*. Paris, Seuil.

18 <https://www.vie-publique.fr/discours/283773-emmanuel-macron-10022022-politique-de-lenergie> (page consultée le 24/06/2024).

19 Article L 121-1 du code de l'environnement.

réacteurs, leurs impacts, mais aussi les questions de politique énergétique décrites plus haut : à quels besoins faut-il répondre ? Quel cadre de sobriété et d'efficacité énergétiques ? Quelle place pour chaque mode de production ?

## La préparation et le déroulement du débat

Conformément à la saisine adressée par EDF à la CNDP dès la semaine suivant le discours présidentiel de février 2022, le débat portait sur « la construction de deux réacteurs EPR2 à Penly, en Normandie, dans un programme de six réacteurs ».

D'avril à octobre 2022, la commission chargée d'organiser le débat a rencontré les représentants de toutes les parties prenantes.

Greenpeace et le réseau « Sortir du nucléaire », qui avaient toujours refusé de participer à de tels débats qu'elles jugeaient inutiles, ont accepté d'y participer : l'annonce d'une possibilité de débattre réellement de l'opportunité de lancer ce nouveau programme, en amont d'une décision dont il était rappelé qu'elle dépendait du Parlement, et n'était donc pas déjà prise, les avait convaincues. Les modalités du débat étaient articulées autour de dix questions allant des plus générales, sur le principe du débat et l'opportunité d'engager le programme, aux plus particulières portant sur les impacts locaux autour de Penly. Cette liste de questions, et les modalités proposées pour les traiter, avaient reçu l'accord de principe de tous les représentants des parties prenantes, avant d'être validées par la CNDP.

Le débat s'est déroulé entre fin d'octobre 2022 et janvier 2023 dans des conditions normales : les oppositions manifestées en séances publiques ou surtout en ligne dans les retransmissions n'ont pas empêché les questions ni les réponses argumentées des principaux acteurs favorables ou défavorables aux propositions mises en débat.

Pourtant, les objectifs de politique énergétique générale restaient indéfinis, faute de propositions mises en débat

par le gouvernement dans la concertation sur la politique énergétique. C'est donc dans le débat public que ces questions générales ont dû être abordées, faute de l'avoir été ailleurs.

Le débat a par ailleurs vite confirmé la grande sensibilité du public à la question de la gestion des matières et déchets radioactifs, question exacerbée en Normandie par le projet controversé d'implanter une nouvelle piscine d'entreposage de combustibles usés à La Hague. Cela a conduit à ajouter une séquence consacrée à ce sujet alors qu'il avait initialement été considéré que le débat public de 2019 avait déjà traité le sujet.

Mais c'est à partir de janvier 2023 que le déroulement du débat a été fortement perturbé, à la suite du vote par le Sénat d'un projet de loi sur les procédures administratives d'autorisation des installations nucléaires. Le Sénat avait décidé d'ajouter par amendements deux dispositions destinées à acter la relance de la production nucléaire, en levant les deux limitations fixées par la loi depuis 2015 : le plafonnement de la part de la production nucléaire à 50% de la production électrique totale en 2035, et la limitation à son niveau actuel de la puissance nucléaire installée.

Ce vote a été aussitôt compris par certains participants au débat comme le privant d'une part importante de son objet, en actant pour le Sénat une décision de relance sur laquelle la participation du public à l'élaboration de la décision était en cours, mais non achevée. Cette interprétation donnée au vote du Sénat a été confirmée par le vote de l'Assemblée nationale adoptant les mêmes dispositions quelques jours après la fin du débat et bien avant la publication de son compte-rendu. Le vote du Sénat provoquait à la fin de janvier 2023 le départ immédiat du débat de deux ONG et la vive protestation de deux autres, estimant que le droit de participer à l'élaboration des décisions n'était pas respecté du fait de ce calendrier parlementaire ignorant l'existence du débat en cours.

Dans ce climat fortement dégradé, deux des séances publiques du débat ont dû être interrompues quelques jours plus tard.

Face à ces difficultés, la CNDP a décidé le 7 février 2023, trois semaines avant la fin prévue du débat, d'en modifier le déroulement final pour le consacrer à la seule question de la participation du public à la gouvernance des projets nucléaires. Cette décision a été parfois mal comprise, alors qu'une décision d'interruption complète du débat aurait pu aussi être envisagée : en effet, la participation du public à l'élaboration d'une décision déjà prise devenait difficile à justifier. Mais une telle interruption aurait probablement ouvert un conflit de la CNDP avec la maîtrise d'ouvrage et les pouvoirs publics soucieux, par sécurité juridique, de respecter jusqu'à son terme la forme du débat définie conformément aux dispositions législatives et réglementaires.

Le débat s'est donc terminé laborieusement par un séminaire le 27 février 2023 sur le thème de la participation du public à la gouvernance des projets nucléaires.

## Les suites du débat

En avril 2023, conformément aux règles en vigueur, la commission a publié un compte-rendu détaillé du débat<sup>20</sup>. Sa partie essentielle énumérait une trentaine de questions adressées soit à la maîtrise d'ouvrage, soit à l'État, et restées sans réponse, telles que la place de ces réacteurs EPR2 dans la politique énergétique globale, le bilan économique prévisible du projet, son financement, la prise en compte des risques ou la gestion des combustibles et des déchets. Au moment où ces lignes sont écrites (automne 2024), la plupart des questions sont toujours sans réponse.

---

20 <https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2023-04/PenlyEPR-Compte-rendu.pdf> (page consultée le 24/06/2024).

## Que conclure de ce débat sur les réacteurs EPR2 ?

L'impression générale ressentie par l'équipe d'organisation du débat et en particulier par l'auteur du présent ouvrage, responsable de cette équipe, est celle d'une démarche dans laquelle le processus de préparation des décisions relatives aux nouveaux réacteurs EPR2 a été conduit sans aucun lien avec la participation du public à l'élaboration de ces décisions ; celle-ci étant vue au mieux comme un exercice pédagogique à l'intention d'un public peu éclairé, au pire comme un mal nécessaire afin d'éviter les recours contentieux, mais jamais comme un moyen de mise en débat sincère et véritable du projet par ceux qui en avaient la responsabilité.

Le cadre juridique existant se prêtait pourtant à un processus démocratique de construction de la décision bien plus satisfaisant.

La loi énergie-climat de 2019 avait en effet prévu<sup>21</sup> les conditions de révision en 2023, puis tous les cinq ans, de la programmation pluriannuelle de l'énergie en vigueur depuis 2020. Ce cadre devait permettre la définition par le Parlement du programme fixant les objectifs de sobriété et d'efficacité énergétique, l'évolution du mix électrique fixant la part des énergies renouvelables et du nucléaire dont les choix d'investissements pour les années à venir. Le Parlement arrêtaient les objectifs ; le gouvernement définissait les modalités opérationnelles dans la programmation pluriannuelle, après une participation du public à la préparation de ces décisions explicitement prévue par la loi de 2019 et selon les modalités arrêtées par la CNDP.

Prescrit par la loi, ce schéma articulant les concertations préalables et les décisions a été appliqué dans l'ordre exactement inverse : la décision de lancement des projets de

---

21 Voir article L 100-1 A du code de l'énergie.

réacteurs a été annoncée (en fait, sinon en droit) en février 2022 par le président de la République, elle a ensuite donné lieu à un débat public et ce n'est que plus tard que la politique énergétique dans laquelle devraient s'insérer les réacteurs sera définie ; elle ne l'est pas encore à ce jour (automne 2024). Ajoutons à cela la péripétie du calendrier du vote parlementaire défini sans aucun lien avec celui du débat public, et l'absence de réponses données aux questions posées en fin de débat public : on a ici un contre-exemple assez abouti de ce que devrait être l'exercice du droit constitutionnel donné à toute personne de participer à l'élaboration des décisions.

Il ne s'agit pas seulement de rappeler ici que la loi doit être appliquée, surtout par les pouvoirs publics ; mais derrière cette obligation formelle, ce sont les droits à l'information et à la participation qui sont en cause. Ces droits ne sont pas, dans un pays démocratique, des entraves à la réalisation des grandes opérations. Ils sont au contraire un moyen de construire ensemble des décisions plus robustes et suscitant plus de confiance sur un sujet sensible, grâce au respect accordé aux interrogations de chacun. Le respect de ces droits n'aurait sans doute pas allongé les délais de réalisation des opérations débattues. C'est le fonctionnement démocratique qui était en jeu, et non le calendrier de réalisation du projet.

## Questions et enseignements communs

Après les retours d'expérience des trois opérations examinées ici en détail, on reviendra sur les enseignements communs que l'on peut en tirer.

### Pourquoi se concerter ?

L'origine et l'évolution du cadre juridique des enquêtes publiques, première forme de concertation structurée dans le droit administratif français, donne de premiers éléments de réponse à cette question. Les enquêtes ont été instaurées au début du XIX<sup>e</sup> siècle, pour appliquer la prééminence du droit de propriété dans le code civil, en substitution de la coexistence de droits d'usage multiples avant la Révolution. Ce poids juridique donné au droit de propriété impliquait que l'on ne puisse y déroger par expropriation que pour des motifs d'intérêt supérieur, et en indemnisant les propriétaires de façon équitable. Le but premier de l'enquête publique était de contribuer à définir le cadre de cette dérogation permettant l'exécution de projets d'intérêt général.

Deux siècles plus tard, la loi du 12 juillet 1983 dite «loi Bouchardeau», du nom de la ministre de l'Environnement de l'époque, élargit le cadre des enquêtes publiques. Dans la logique des études d'impact des grands projets instaurées en 1976, la nouvelle loi élargit l'objet des enquêtes publiques au recueil des observations du public sur les conséquences environnementales. Cette loi novatrice a fait école au niveau européen bien avant la convention d'Aarhus de 1998 sur l'information et la participation du public aux décisions. La première directive européenne sur l'évaluation environnementale des projets d'infrastructure prescrivait dès

1985<sup>22</sup> l'évaluation environnementale des grands projets, la publication de l'avis d'une autorité environnementale externe sur ces évaluations, et la mise à disposition du public de tous ces éléments avant la décision. Parfois présentée comme l'extension au niveau européen de la loi de 1976 sur les études d'impact, elle est en réalité inspirée autant par la loi Bouchardeau : les études d'impact n'étaient dans la loi de 1976 que des éléments d'instruction administrative et non des bases de concertation, ce qu'elles sont devenues dans la loi Bouchardeau et dans les directives européennes sur l'évaluation environnementale. La loi Bouchardeau ne modifiait pas la place des enquêtes publiques dans le processus de décision, assez tardive puisque postérieure aux études de définition du projet. Elle constituait cependant une étape décisive vers des concertations précoces, conduisant aux deux lois de 1995 et 2002 qui ont institué les « débats publics », dans leur forme actuelle.

De façon générale et dans l'état actuel du droit, comme on l'a vu dès l'introduction, la justification des concertations en amont des prises de décision est de permettre à toute personne d'exercer ses droits d'accès aux informations et de participation à l'élaboration des décisions ayant des conséquences sur l'environnement, conformément à l'article 7 de la *Charte de l'environnement* de 2005.

L'exercice de ces droits d'information et de participation pourrait être une fin en soi dans un régime démocratique. Mais en matière d'environnement, il renvoie à un autre droit fondamental, défini par l'article 1 de la même *Charte de l'environnement* : « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ».

Dans l'exercice de ces droits, l'objet des démarches de concertation est de débattre des projets et des programmes, grâce à un processus de préparation des décisions ouvert à

---

22 Directive 85/337/CEE, plus tard modifiée ou complétée par les directives 2011/92/UE et 2014/52/UE.

l'argumentation critique et aux propositions émanant de toutes les personnes concernées.

L'application de ces principes généraux suppose une bonne compréhension des processus de décision auxquels les concertations doivent contribuer. Elle nécessite ensuite des choix portant sur la nature des questions débattues et les modalités d'organisation des concertations.

Ces éléments, nécessaires à la compréhension des mécanismes de participation du public à l'élaboration des décisions, sont développés dans les paragraphes suivants.

## **Comment sont prises les décisions sur des projets ou des programmes ?**

La décision sur un projet complexe ou sur un programme est toujours un processus long, impliquant de multiples actions et acteurs, avec examen à chaque stade des variantes possibles et des conséquences des différentes options.

### **Des processus de décision longs et complexes**

La longueur du processus de décision est très variable selon l'ampleur et la complexité du projet. Dans le cas extrême du centre de stockage de déchets nucléaires Cigéo, la procédure de décision s'étend sur une cinquantaine d'années, depuis la loi fixant l'orientation dite « de référence » retenue en 2006, à savoir le stockage géologique (sans exclure la recherche d'autres solutions), jusqu'à l'autorisation éventuelle de mise en exploitation normale, dans quelques décennies, avec de nombreux jalons intermédiaires pouvant conduire à des réorientations profondes, si toutes les étapes précédentes (déclaration d'utilité publique, décision d'autorisation de création nécessaire pour toutes les installations nucléaires, rapport de l'Autorité de sûreté et débat parlementaire avant mise en exploitation) sont franchies avec succès. D'autres grands projets comme le réseau de transport du Grand Paris

ou la plupart des lignes ferroviaires à grande vitesse ont eux aussi donné lieu à des processus de décision par étapes sur plusieurs décennies.

La longueur du calendrier de décision n'est pas en soi un problème, si elle permet d'examiner les alternatives possibles, les réorientations éventuelles à chaque stade, et d'écouter les observations et les propositions de toutes les parties prenantes.

Il faut d'ailleurs noter que sur la plupart des grands projets, c'est la longueur des études techniques d'ingénierie qui détermine le délai de réalisation : elle est en général sans commune mesure avec le délai nécessaire à une concertation ou aux procédures de décision elles-mêmes. Ainsi, sur un projet complexe comme celui du réacteur EPR de Flamanville, entrepris en 2006 et toujours pas terminé à l'automne 2024, personne n'a osé prétendre que ce calendrier hors norme résultait de la longueur des concertations.

En revanche, l'exemple du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes montre assez bien les inconvénients d'un processus de décision très long pendant lequel le projet initial ne connaît aucune analyse critique réelle ni aucun examen approfondi des variantes envisageables. Ce scénario a conduit, dans ce cas, à une crispation des parties en présence rendant de plus en plus difficile toute recherche de compromis, assimilée par chaque acteur du conflit à un risque de perdre la face.

Dans le processus de décision, l'articulation entre un projet particulier et un programme plus général avec lequel il doit être compatible est aussi un point sensible. Elle se pose pour tous les projets impliquant leur compatibilité avec les documents d'urbanisme existants. En règle générale, c'est au concepteur du projet de s'adapter aux documents d'urbanisme ; mais pour certains grands projets d'intérêt jugé national ou régional, c'est l'inverse : ce sont les documents d'urbanisme qui doivent être mis en conformité avec le projet, ce qui apparaît d'ailleurs raisonnable.

Plus largement, l'examen de l'opportunité de réaliser un projet dépend presque toujours de plans ou de programmes plus globaux. L'implantation de nouvelles lignes à haute tension, par exemple, relève d'un schéma national du réseau électrique révisé périodiquement par le gestionnaire du Réseau de transport d'électricité français (RTE). De même, l'implantation de nouveaux réacteurs nucléaires ou de fermes éoliennes ou photovoltaïques doit rentrer dans la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). L'opportunité d'une infrastructure est un élément ponctuel d'un réseau couvrant le territoire, et ne peut être évaluée qu'au vu de sa place dans ce réseau, et de sa compatibilité avec les objectifs de production au vu des prévisions de besoins et de leur maîtrise par les efforts de sobriété et d'efficacité énergétique.

C'est ce qui conduit, dans les projets complexes, à des concertations portant sur des thèmes ou des niveaux de précision différents dans les deux grandes étapes de participation du public que sont, en droit français, le débat public et l'enquête publique: le débat public, situé très en amont dans le calendrier des études et la procédure, devrait normalement porter surtout sur l'opportunité d'un projet, alors que les enquêtes publiques préalables aux décisions administratives d'autorisation ultérieures (déclarations d'utilité publique, décisions d'autorisation de création pour les installations nucléaires, autorisation environnementale relative aux législations spécialisées sur l'eau, les risques, la biodiversité, etc.) portent sur des aspects plus précis de projets dont les études sont plus avancées, en particulier l'évaluation environnementale couvrant l'ensemble des enjeux environnementaux. L'opportunité d'un projet, examinée dans ses grandes orientations lors du débat public portant sur son principe général, peut alors donner lieu à un examen complet avant la décision formelle d'autorisation.

## Maîtrise d'ouvrage et puissance publique : avec qui se concerter ?

Savoir, sans ambiguïté, qui est réellement en situation de prendre les décisions est indispensable au bon déroulement de la phase de préparation de la décision. Pour les très grands projets, qui relèvent toujours autant de décisions de la puissance publique que de celles du maître d'ouvrage, la désignation du maître d'ouvrage ne suffit pas à apporter la réponse à cette question. Les trois exemples analysés ici montrent la diversité et parfois la complexité des situations rencontrées :

- Le projet de Notre-Dame-des-Landes avait jusqu'en 2010 un maître d'ouvrage désigné au sein de la structure de l'État : la Direction générale de l'aviation civile (DGAC), porteuse du projet.

À partir de la signature en 2010 de la convention concédant la réalisation de l'opération, c'est le concessionnaire Vinci qui devient le maître d'ouvrage. Mais la situation très conflictuelle développée à partir de 2012 lui donne une position très en retrait, les réorientations éventuelles demandées par les opposants dépendant toutes de l'État et non du concessionnaire.

La question était rendue encore plus complexe par l'existence de deux maîtres d'ouvrage différents, au sens de la responsabilité juridique : le concessionnaire Vinci pour la plateforme aéroportuaire, et l'État représenté par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, sous l'autorité du préfet de région, pour la route de desserte à construire. La situation de conflit d'intérêts ainsi constatée pour l'État représenté par le préfet de région, à la fois co-maître d'ouvrage et autorité chargée d'imposer aux deux maîtres d'ouvrage les prescriptions environnementales nécessaires, avait évidemment été relevée par les opposants au projet, comme on l'a vu plus haut. Elle a subsisté jusqu'à l'abandon du projet.

- Le plan de gestion des matières et déchets radioactifs, programme relevant de l'État, posait lui aussi une question de définition des responsabilités. Le plan apparaissait jusqu'au débat public de 2019 comme relevant de la co-responsabilité de l'État (représenté par la Direction générale de l'énergie et du climat, DGEC) et de l'ASN, autorité indépendante par ailleurs chargée des prescriptions relatives à la sûreté applicables au plan.

À l'issue du débat public de 2019, la recommandation de revenir à un meilleur partage des responsabilités entre l'État et l'ASN a été suivie d'effet, et la question est donc maintenant réglée pour les éditions futures du plan.

- Le débat public sur les réacteurs EPR2 a montré en permanence l'ambiguïté du partage du pouvoir entre le maître d'ouvrage (EDF, RTE n'étant co-maître d'ouvrage qu'au titre des raccordements des réacteurs au réseau de transport de l'électricité) et l'État, seul responsable d'engager le programme dit de « nouveau nucléaire ». Le statut d'EDF, entreprise nationale détenue à 100 % par l'État, renforçait la nécessité de connaître les réponses de l'État aux questions stratégiques posées en cours de débat (par exemple sur la politique énergétique ou sur le financement du programme). Une bonne part des questions sensibles posées en fin de débat et non résolues s'adressaient conjointement à EDF, en tant que maître d'ouvrage principal, et à l'État: la compétence réelle sur les décisions à prendre était en effet souvent partagée entre eux deux.

Au même titre que la légitimité des organisations parlant au nom des parties prenantes, celle des représentants des structures ayant réellement le pouvoir de décision doit donc être posée dans toute concertation: elle doit avoir une réponse claire, pour éviter les absences de réponse ou les refus d'obstacle de la part d'une maîtrise d'ouvrage au rôle incertain, tels que ceux qui ont marqué la fin du débat public sur les réacteurs EPR2 et ses suites.

## Complexité, fluidité : des procédures simplifiables ?

Quel que soit l'objet des concertations à mener sur un projet, il n'est pas surprenant que le maître d'ouvrage et l'État souhaitent les simplifier ou les accélérer. Mais abrégé ou concentré dans le temps les procédures de participation du public revient à rendre impossible une approche cohérente de l'examen en opportunité de ce projet. En effet, sur tous les grands projets, les procédures de préparation des décisions sont complexes parce que le droit lui-même est complexe, à l'image de la multiplicité des enjeux propres à tous les grands projets.

Ainsi pour le projet de Notre-Dame-des-Landes, la maîtrise foncière des terrains d'emprise nécessitait une DUP, prononcée par l'État en 2008. Il fallait ensuite des autorisations relatives au respect des règles environnementales (application de la législation sur l'eau et sur le respect des espèces protégées), prises par arrêtés préfectoraux en 2013, les décisions relatives à la construction du nouvel aéroport devant intervenir plus tard, le cas échéant.

Pour une installation nucléaire comme celle des réacteurs EPR2, aux DUP et autorisations environnementales s'ajoute une procédure spéciale liée à la sûreté, puis la décision d'autorisation de création, délivrée après validation par l'ASN.

Ces autorisations sont presque toujours échelonnées dans le temps : la DUP arrive assez tôt dans la vie du projet, pour que le maître d'ouvrage puisse exproprier des terrains. Les autorisations environnementales nécessitent en revanche une bonne connaissance des impacts potentiels et interviennent alors que les études relatives au projet sont déjà assez avancées.

La complexité des procédures réparties sur une longue durée ne facilite pas la participation du public à l'élaboration de décisions : le public non spécialiste a de la peine à comprendre

pourquoi on le consulte plusieurs fois sur des questions qui lui semblent être les mêmes. Ce sont en réalité les finalités qui diffèrent selon les étapes dans la vie du projet.

Les réponses apportées à ces questions complexes ne peuvent être débattues en une seule fois, très en amont, puis considérées comme acquises alors que le projet lui-même évolue en cours d'étude. Elles devront être confirmées, ou si nécessaire remises en cause, en fonction d'éléments plus précis.

L'exemple du débat public sur les réacteurs EPR2 a ainsi montré que l'examen de l'opportunité renvoyait d'abord à la conception d'ensemble de la politique énergétique et ensuite aux enjeux de rentabilité économique, de faisabilité industrielle, de disponibilité des compétences nécessaires, de maîtrise des conditions de sûreté et des impacts environnementaux.

Estimer que l'opportunité des projets d'EPR avait été traitée en amont par les annonces gouvernementales et que le débat ne devait porter que sur les modalités pratiques de mise en œuvre locale, revenait à considérer que l'opportunité d'un projet ne dépend ni de sa contribution à une politique globale, ni de critères tels que la rentabilité économique ou les bénéfices, les risques et les impacts du projet pour la population locale et nationale.

De même et plus généralement, estimer qu'on pourrait en une seule fois et au moment de la mise à disposition des terrains traiter l'ensemble des enjeux environnementaux, sans avoir à y revenir après les études plus détaillées du projet, relève d'une erreur d'analyse. C'est d'ailleurs ce qu'avait implicitement constaté la section des travaux publics du Conseil d'État dans son avis favorable à la DUP de Notre-Dame-des-Landes en 2008, en estimant que rien ne s'opposait à une DUP nécessaire à la maîtrise foncière des terrains d'emprise, tout en relevant que les enjeux environnementaux notamment en matière d'impact sur les eaux n'étaient pas encore traités : dire qu'on ne pouvait pas revenir sur un projet dont la DUP

avait été prononcée posait donc au moins dans ce cas une question de principe.

On observera ici que d'autres raisons — sans rapport avec les procédures d'autorisation ou avec la durée des concertations elles-mêmes — viennent peser sur les calendriers. Il s'est écoulé plus de deux ans entre l'annonce du souhait présidentiel d'engager le programme de nouveaux réacteurs nucléaires EPR2, en février 2022, et l'annonce par le gouvernement de la concertation sur la programmation pluriannuelle de l'énergie, nécessaire pour en fixer le cadre : ce délai aurait largement permis de débattre des orientations de politique énergétique sur la base de propositions gouvernementales.

De fait, les procédures administratives d'autorisation n'interrompent pas les études de définition du projet, qui se poursuivent en parallèle. Il en est de même des phases de concertation, lorsqu'elles sont comprises par le maître d'ouvrage comme des périodes permettant de recueillir des informations utiles pour les études de son projet, ou de prendre en considération les critiques qui lui sont faites, et non comme un mauvais moment à passer.

Dans le cas du « nouveau nucléaire », la volonté du Gouvernement semble avoir été de réduire au strict minimum obligatoire toutes les concertations menées, comme s'il les redoutait : le débat public sur les réacteurs EPR2 n'a donné lieu à aucune réponse aux questions les plus sensibles posées à son issue ; le débat public antérieurement prescrit sur la programmation pluriannuelle de l'énergie a été remplacé par une concertation avec garants, qui n'est toujours pas engagée en octobre 2024 ; les projets de loi sur la sûreté nucléaire (fusion ASN-IRSN<sup>23</sup>) et sur l'autonomie énergétique (projet de loi annoncé en 2023 puis finalement retiré) n'ont donné lieu à aucune participation ouverte du public, autre que les consultations accélérées d'instances de conseil dont

---

23 Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire.

aucune synthèse n'a été publiée, malgré les réserves émises par ces instances. Seul l'avenir dira si cette indifférence à la participation du public était justifiée, au regard de la confiance qu'on attend de lui concernant les processus de décision démocratique.

C'est en effet la confiance de la société qui est en jeu ici : une table-ronde organisée sur ce thème<sup>24</sup> à l'occasion du débat public sur l'élaboration du Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs en 2019 avait conduit à souligner que la confiance ne consiste pas, pour la société, à se mettre entre les mains du pouvoir décisionnel dans une relation dissymétrique d'abandon de sa responsabilité : elle nécessite la légitimité des décisions prises, fondée sur des règles et des procédures de préparation assurant une relation équilibrée entre la société et les pouvoirs publics.

## Quelles questions mettre en débat ? Quelles informations utiliser ?

### À chaque étape de la concertation, ses questions

Au vu de la complexité des processus de décision, la définition précise des questions mises en débat et leur articulation avec celles relevant d'autres projets et programmes ou d'autres étapes des concertations sur le même projet, est un préalable indispensable au bon déroulement du débat, quelle qu'en soit la forme.

- Dans le débat public «PNGMDR», la question mise en débat était claire et ne prêtait pas à contestation : il s'agissait de débattre du contenu du prochain plan de gestion des matières et déchets radioactifs, pour chaque catégorie de déchets, sans déborder sur les débats propres à chaque projet particulier relevant ultérieurement de ce plan. Cet objectif est apparu

---

24 Voir *compte-rendu du débat public PNGMDR*. CNDP, novembre 2019, p. 146.

compatible avec l'existence de très gros projets comme Cigéo ou la piscine centralisée d'entreposage des combustibles usés, dépassant le cadre du plan et relevant donc d'autres débats, comme avec la nécessité d'assurer la cohérence entre les choix de politique de production électronucléaire à moyen et long terme, et le plan de gestion des matières et déchets résultant de cette production.

- À l'inverse, le débat sur le projet de réacteurs EPR2 a fait l'objet tout au long du débat d'interrogations voire de critiques virulentes adressées aux organisateurs, accusés de poser des questions trop vastes. Mais comment discuter de l'opportunité de construire deux réacteurs, en l'absence de toute indication sur le contenu futur de la PPE, et alors que la programmation en vigueur ne prévoyait pas le lancement d'un tel programme?

Plus généralement, la nature des questions mises en débat doit être adaptée à l'évolution du projet. Avant toute décision de principe et toute étude détaillée, l'objet du débat public tel qu'il est défini par les lois de 1995 et 2002 est de porter surtout sur l'analyse des enjeux et des objectifs auxquels le projet doit répondre, et sur les options alternatives ouvertes pour ce faire, y compris l'option consistant à ne rien faire. L'exemple du débat public de 2002-2003 sur le projet de Notre-Dame-des-Landes, orienté principalement et presque exclusivement sur les enjeux aéronautiques et très peu sur les enjeux d'urbanisme de la ville de Nantes et les enjeux agroécologiques du site de Notre-Dame-des-Landes, montre l'importance de ne pas se restreindre dans l'analyse préalable du contexte : les enjeux omis à ce stade finissent toujours par ressortir. Dans ce cas particulier, ils ont constitué l'essentiel des contestations ultérieures alors qu'ils avaient été peu évoqués dans le débat, contredisant d'ailleurs l'idée parfois émise selon laquelle les oppositions au projet de construction du nouvel aéroport auraient été directement inspirées par le débat public.

À ce stade précoce du débat public, les informations disponibles sur le projet, et en particulier sur ses impacts environnementaux, économiques et sociaux sont encore vagues. C'est pourtant bien sur la comparaison entre les impacts positifs et négatifs du projet et ceux des options alternatives que la participation du public à la préparation de la décision doit aussi porter. C'est pourquoi la réglementation a prévu au stade ultérieur de l'enquête publique, que la concertation porte sur l'ensemble du dossier de projet, y compris son évaluation environnementale détaillée.

L'analyse globale du bilan des avantages et inconvénients d'un projet doit être évaluée à chaque stade, selon des formes et des degrés de précision différents : décision du maître d'ouvrage, obligatoirement rendue publique, relative à la poursuite du projet ou à son évolution ou son abandon après le débat public, et décision ultérieure d'autorisation administrative délivrée par l'État après enquête publique. Ces décisions relèvent d'un exercice politique et non technique : les critères d'appréciation sont, par nature, incommensurables, et le poids relatif donné à chacun dépend évidemment d'appréciations propres à chaque acteur de la décision. La responsabilité de trancher incombe au maître d'ouvrage ou à l'institution politique à l'origine du projet, ou chargée de la décision d'autorisation. Pour rendre possible l'exercice de cette responsabilité, la concertation doit permettre de poser, de façon aussi complète et argumentée que possible, les termes de la décision, en examinant tous les critères de façon approfondie et en décrivant les points de vue exprimés par les différents publics.

Cette démarche suppose évidemment que la décision ne soit pas déjà prise, en fait sinon en droit, avant la phase de concertation, ce qui réduit le débat public ou, plus tard l'enquête publique, au simple respect formel d'une obligation juridique. Cette situation de concertation purement formelle est malheureusement assez fréquente.

Pour le projet de Notre-Dame-des-Landes, elle s'est répétée de façon continue depuis le débat public de 2002 jusqu'à la

DUP de 2008 et aux enquêtes publiques de 2013 préalables aux autorisations environnementales du projet et aux trois années de conflit qui ont suivi. La question de l'opportunité du projet n'a été réellement posée par l'État qu'à partir du référendum de 2016, puis lors de la médiation de 2017.

Dans le débat public sur les réacteurs EPR2 d'EDF en 2023, la première étape a été celle de l'annonce de la décision (certes, présentée seulement comme un souhait présidentiel) sur le projet, suivie du débat public sur ce projet, et ensuite seulement d'un débat sur son opportunité de principe, dans une concertation sur la programmation pluriannuelle de l'énergie qui reste à faire au moment où ces lignes sont écrites.

Mais, même dans des cas moins emblématiques que ces exemples d'inversion de calendrier entre concertation et décision, et même en l'absence de pression politique particulière, un porteur de projet a souvent, en toute bonne foi, du mal à imaginer que le projet pour lequel il travaille pourrait être abandonné, ou profondément transformé, sur les suggestions de personnes qu'il estime moins compétentes que lui pour en juger. Le risque est donc élevé de faire d'un débat public un exercice purement formel, seulement destiné à protéger le maître d'ouvrage d'un contentieux pour non-respect des procédures obligatoires de participation, ou (ce qui est à peine mieux) à assurer la promotion publicitaire d'un projet entièrement décidé à quelques détails de mise en œuvre près.

Pour illustrer ce qui est en jeu, on peut citer au moins un exemple beaucoup plus satisfaisant dans son déroulement et son résultat: le débat sur le programme du réseau de transport du Grand Paris, plus gros chantier français des dernières décennies. Ce très grand programme, faisant l'objet d'un accord de principe assez vague sur son opportunité, donnait lieu avant 2010 à deux options concurrentes, portées respectivement par l'État et par la région Île-de-France, de majorités politiques opposées: les conditions étaient réunies

pour un conflit durable et difficile à trancher. La proposition contenue dans la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris consistait à mener deux débats publics simultanés sur les deux programmes concurrents, animés par la même équipe chargée d'en tirer les enseignements. Elle allait permettre de dégager une solution de consensus sous la forme d'un schéma global unique, découpé en projets de lignes de transport dont la réalisation serait échelonnée dans le temps. Ce schéma a été approuvé par l'État et par la Région et validé par le décret du 24 août 2011, et n'a jamais été remis en cause depuis. Indépendamment de difficultés (notamment financières) relevant d'autres analyses que celles de cet ouvrage, ce programme n'a fait l'objet que de peu de contestations locales dans les chantiers des projets de lignes engagés jusqu'ici pour le mettre en œuvre. Les modalités de débat prévues par la loi de 2010 et leur organisation rapide ont ainsi permis de définir une issue consensuelle, ce qui n'avait rien d'évident *a priori*.

## Questions bien ou mal posées, informations vraies ou fausses ?

Comme dans tous les domaines controversés, l'accès à une information complète et supposée objective, répondant à des questions simples posées par le public non spécialisé, est une opération délicate. Cette opération ne se limite pas à trier, dans une masse d'informations en général surabondante, ce qui est vrai et ce qui peut être qualifié de « fake news », ni qui est fiable et qui ment. Trois exemples de questions, tirés des trois opérations, illustrent cet enjeu :

- Comment apprécier à leur juste valeur les enjeux de bruit à proximité de l'aéroport existant de Nantes, si le trafic de cet aéroport augmente à la suite de son réaménagement ?
- Est-il pertinent, ou non, de recycler les combustibles nucléaires utilisés une première fois, comme on recycle les vieux papiers ou d'autres matières premières usagées ?

- Le kWh payé par le consommateur sera-t-il plus cher ou moins cher, toutes choses égales par ailleurs, selon qu'on réalise ou non le programme de nouveaux réacteurs EPR2?

Ces questions ne se réduisent pas à juger ce qui est vérité ou mensonge : elles supposent d'analyser des discours argumentés d'experts défendant des points de vue différents, en cherchant si les contre-arguments existent et méritent aussi attention. Mais la tentation est grande d'aller directement au résultat en brûlant les étapes des argumentations intermédiaires : « Non, le bruit ne sera pas gênant » ou « Oui, il sera insupportable », « Il faut fermer le cycle du combustible pour avoir moins de déchets » ou « Le recyclage ne concerne de toute façon qu'une petite partie des combustibles usés », « La France bénéficie d'une électricité moins chère grâce au nucléaire » ou « Le solaire et l'éolien sont dès maintenant beaucoup moins chers que le nucléaire futur ».

La réalité du droit d'accès aux informations, reconnu au public, supposera sur de tels sujets de construire une information structurée et compréhensible, mettant en présence les argumentations contradictoires éventuelles à chaque étape du raisonnement. Elle supposera aussi que la question à laquelle on veut répondre soit clairement et rigoureusement posée, et que ceux qui détiennent les informations élémentaires nécessaires à la construction du raisonnement de réponse acceptent de les livrer.

- Dans l'exemple du bruit à l'aéroport de Nantes, demander s'il y aura « plus de bruit » ou « trop de bruit » ou « un bruit supportable » à l'avenir est malgré son apparent bon sens une question vague, source de toutes les instrumentalisation possibles. Un état des lieux du bruit, établi dans la situation actuelle, n'apporte pas de réponse claire à cette question. Le choix fait par la médiation de 2017 a été de se référer au cadre réglementaire existant des plans d'exposition au bruit, définissant la constructibilité des terrains dans les documents d'urbanisme à partir de critères mesurables liés aux trafics,

aux signatures sonores des avions et à leurs trajectoires, et aux heures de survol, les vols nocturnes étant pénalisés dans le calcul. La question posée devient ainsi celle de l'extension des zones soumises à des critères de constructibilité différentes et non celle de l'intensité du bruit, mesurée ou discutée dans l'absolu.

- La question du recyclage, ou non, des combustibles usés avait été retenue dans le débat sur le plan de gestion des matières et déchets radioactifs comme l'une des sept questions traitées lors de la démarche d'analyse de controverse. Le document de synthèse validé par tous les participants a permis de disposer d'une présentation rigoureuse des arguments en présence, laissant ouvert le choix entre ces deux options mais en précisant les conditions de leur mise en œuvre et leurs conséquences.

- Contrairement aux deux cas précédents, conduisant à des résultats acceptés par les participants au débat, l'évaluation des coûts de production futurs du système électrique incluant les nouveaux réacteurs n'a pas pu être menée à bien lors du débat sur les réacteurs EPR2. Un séminaire de travail mené pendant le débat avait permis d'identifier les principaux paramètres du calcul, notamment le mode de financement public ou privé de l'investissement initial, la part du nucléaire dans le mix électrique, ou le temps d'utilisation prévisible de chaque mode de production par rapport à une utilisation théorique en année pleine. Mais l'absence d'information sur ces paramètres n'a pas permis d'éclairer le public sur l'équilibre économique du projet, pourtant essentiel dans le débat d'opportunité.

La qualité du débat nécessite de sortir d'une vision binaire du vrai et du faux, au profit d'une approche prenant en compte la complexité des questions posées. Il faut aussi tenir compte pour cela de l'usage des réseaux sociaux et des transmissions en ligne, favorables aux réactions dénuées de toute forme de nuances voire souvent du simple respect des personnes, et se prêtant particulièrement bien à l'amplification de polémiques difficiles à arrêter sur des sujets ponctuels.

La vérification de l'exactitude des affirmations énoncées en séance ou en ligne, en direct, a été évoquée à de nombreuses reprises lors du débat sur les réacteurs EPR2. Cette vérification est parfois simple, par exemple quand un intervenant affirme que la catastrophe de Fukushima était liée au changement climatique, alors qu'elle avait été déclenchée par un tsunami faisant suite à un séisme, sans rapport avec le climat. Mais elle est parfois plus complexe et nécessite des vérifications, par exemple sur le niveau de protection des piscines d'entreposage de chaque centrale contre les attaques aériennes. De tels exemples ponctuels plaident pour un dispositif de vérification et de correction des affirmations erronées, dit de «fact checking», mais ce dispositif nécessite lui-même une rigueur de démarche complète : remplacer une erreur par une autre ou même par une approximation contestable n'améliore pas la qualité du débat.

## Avec qui se concerter et sous quelle forme ?

### Les réunions publiques ouvertes

Le débat public, au stade initial de l'examen d'opportunité globale d'un projet ou d'un programme, et l'enquête publique, à un stade plus tardif avant la décision autorisant sa mise en œuvre, sont dans leur principe ouverts à tout le monde : ils ne doivent introduire aucune discrimination ni aucun privilège particulier attribué en fonction du statut ou du niveau d'expertise des personnes. Cela conduit en général à prévoir qu'au moins une partie du débat se déroule sous forme de réunions publiques, ouvertes à toute personne sans aucune restriction.

Il serait cependant faux d'en déduire que ce qui se dit dans de telles réunions publiques est, par construction, représentatif de l'opinion générale de la société. L'échantillon des personnes participant à une réunion publique de débat ou d'enquête,

ou venant donner un avis, physiquement ou en ligne, sur un dossier de consultation comporte en effet toujours un important biais de motivation: s'expriment les personnes connaissant déjà bien le sujet par leur activité professionnelle ou leur engagement militant pour ou contre le projet, ou les représentants de certaines catégories socio-professionnelles (plutôt cadres ou professions intellectuelles) ou de classes d'âge (plutôt élevées) disposant du temps ou des moyens nécessaires pour s'informer. Même si les modalités de débat public prévoient maintenant toujours des formes diversifiées, autres que la réunion publique en soirée, permettant de recueillir l'avis de personnes éloignées du sujet, ce biais de motivation subsiste.

Ce biais ne constitue pas une faiblesse rédhibitoire des débats ou des enquêtes, par rapport au recueil des opinions d'un échantillon représentatif de la population, comme on peut le faire dans un sondage. En effet, l'objet des phases d'information et de participation du public à l'élaboration des décisions n'est pas de dicter ce qu'elle doit faire à l'autorité chargée de la décision, au motif que telle serait la volonté de la société. Il est de s'assurer que toutes les questions posées par tel projet ou tel programme ont bien été examinées, que les options envisageables ont été présentées sans masquer les points controversés, et que toutes les opinions ont pu être exprimées. Après cette phase d'analyse et d'échanges argumentés, il appartient à l'autorité chargée de la décision, souvent le Parlement ou le Gouvernement pour les grands projets ou programmes, d'effectuer les arbitrages ou de choisir des solutions de compromis raisonnables, à défaut de consensus évident exprimé pendant le débat.

### **Les réunions de panels ou ateliers spécialisés**

Outre le biais de représentativité des réunions publiques ouvertes, le brouillage et le déséquilibre des échanges résultant de la participation conjointe de professionnels du sujet, de militants et de personnes seulement soucieuses de

s'informer pour participer, limitent tout dialogue constructif au cours de ces réunions.

Ce constat a conduit depuis longtemps à des modalités de discussion différentes, au sein de groupes spécifiques restreints ou «ateliers citoyens», réunissant des personnes non expertes du sujet, choisies selon des modalités et des critères de représentation spécifiques.

Dans les deux débats publics décrits dans cet ouvrage, cette formule a été utilisée avec des groupes de vingt à trente personnes, réunies sur des durées de quelques journées de travail: «atelier de la relève» constitué d'un public jeune réfléchissant aux questions d'avenir dans le débat du PNGMDR, panel citoyen d'une trentaine de personnes réunies pour travailler sur la question des risques, groupes de travail de centres sociaux, groupes d'étudiants et Conseil régional des jeunes de Normandie, dans le débat sur le nouveau nucléaire.

Ces opérations de participation en groupe de discussion collégiale font apparaître de nombreux constats communs, et quelques différences. Dans tous les cas, la motivation des participants est très élevée, avec une volonté majoritaire de produire un avis par consensus, quelles que soient les divergences initiales. Ce constat commun à toutes les expériences contredit l'opinion parfois émise selon laquelle le public ne souhaiterait pas réellement participer à des débats sur des questions qui lui apparaissent complexes, et qu'il préférerait s'en remettre à l'avis des experts et des politiques, seuls réellement qualifiés pour en débattre: rien ne vient confirmer cette opinion dans le constat du fonctionnement des expériences décrites ici.

La motivation de ces groupes à s'exprimer collégialement s'accompagne à peu près toujours d'une question préalable posée aux organisateurs, sur les suites qui seront données aux propositions faites. Une réponse précise sur l'utilisation potentielle de l'avis à produire, et le respect ultérieur des

termes de cette réponse, sont indispensables à la crédibilité de l'opération.

Sous cette réserve, le travail de concertation mené dans les deux débats publics décrits a fourni des éléments importants pour la synthèse du débat.

## Les conventions citoyennes

Cette forme nouvelle de participation, plus ambitieuse par sa durée, ses modalités et le nombre de participants que les expériences citées au paragraphe précédent, a donné lieu, jusqu'ici, à deux expériences en France. Elle n'a pas été utilisée dans les trois opérations décrites dans cet ouvrage, mais la comparaison des enseignements qu'on peut en tirer est intéressante pour une réflexion future sur les méthodes de concertation.

Les débats largement médiatisés de la Convention citoyenne sur le climat, réunie au CESE en sept week-ends d'octobre 2019 à juin 2020, visait à répondre à la question des mesures à prendre pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Fondée sur la même logique que les ateliers citoyens d'effectifs plus modestes, elle avait des ambitions plus larges : un temps de travail nettement accru, un effectif de 150 personnes permettant une meilleure représentation de la diversité de la population française, et l'annonce présidentielle d'une transmission « sans filtre » au Parlement des propositions de la convention lui donnaient un poids nouveau dans le processus de décision. La Convention citoyenne sur la fin de vie, également organisée au CESE avec environ 150 personnes en 2023, répondait à une logique un peu différente du fait de la question posée, de nature sociétale, alors que la convention citoyenne sur le climat était délibérément orientée vers des propositions de mesures opérationnelles, à prendre par voie législative ou réglementaire selon la nature de ces mesures.

Les suites données à la Convention citoyenne sur le climat justifient un examen particulier. Il avait en effet été annoncé

initialement, par le président de la République lui-même, que les propositions de la Convention portant sur des mesures législatives seraient transmises sans filtre au Parlement, chargé de voter les lois nécessaires à leur mise en œuvre.

Cette promesse avait été comprise par les membres de la Convention, et par beaucoup d'observateurs, comme signifiant que les propositions seraient soumises directement et en l'état au vote du Parlement, sans aucune autre intervention de qui que ce soit.

Dans la réalité, dès la publication des propositions de la Convention, quelques-unes (dont celle, jugée trop impopulaire, d'un abaissement à 110 km/h de la vitesse maximale sur autoroute) ont été écartées par le président de la République lui-même, contrairement à la promesse initiale. D'autres ont donné lieu à de vives réactions de la part d'organisations professionnelles ou agricoles hostiles à ces mesures, pendant la phase de préparation du projet de loi à soumettre au Parlement pour donner suite à la Convention : quoi qu'on pense de ces prises de position, il aurait été difficile et discutable au regard des règles démocratiques d'expression des corps intermédiaires et du droit de toute personne à participer à la préparation des décisions de ne pas les laisser s'exprimer, et de les rejeter toutes en bloc sans examen.

Cette phase de préparation de la loi a été ressentie par les membres de la Convention, à juste titre, comme ne respectant pas la promesse présidentielle de transmission sans filtre de ses propositions. Elle a finalement conduit à une loi<sup>25</sup> très en retrait par rapport aux propositions de la Convention. C'est en réalité la promesse initiale de transmission sans filtre qui était, en droit et en fait, intenable, et qui constituait par son existence même l'une des faiblesses majeures de cette convention.

---

25 Loi énergie climat du 8 novembre 2019.

Il aurait été sans doute plus pertinent de s'attacher aux possibilités d'introduire de façon plus complète dans les propositions de la Convention, les avis des corps intermédiaires : syndicats, ONG, organisations professionnelles. Leurs représentants étaient en droit et même en devoir vis-à-vis de leurs mandants de s'exprimer. La méthode suivie, consistant à les faire auditionner par la Convention, supposée reprendre leurs propositions avec ou sans filtre, ne pouvait suffire pour eux à cette prise en compte de leur avis.

Il faudrait donc éviter, dans d'autres conventions citoyennes à venir, toute promesse intenable ou même seulement ambiguë sur les suites qui seraient données aux propositions. On observera d'ailleurs que les annonces faites aux membres de la Convention citoyenne sur la fin de vie ont été, à juste titre, beaucoup plus prudentes que celles de la Convention climat, quant aux suites législatives qui seraient données à leur proposition.

Cette issue frustrante de la Convention citoyenne sur le climat ne doit pas faire oublier le travail rigoureux et approfondi mené par ses membres, de façon consensuelle, sur un sujet pourtant technique et généralement considéré comme source de clivages profonds dans la société. Ce travail appelle des réflexions complémentaires sur trois points :

- Le rôle de l'instance chargée d'assurer le pilotage de la Convention est très important dans le choix de la méthode de travail, des thèmes traités et des experts auditionnés, et dans l'organisation matérielle des travaux. Il a été très efficace dans le cas de la Convention citoyenne sur le climat, même si certains choix étaient discutables : par exemple, le choix de ne pas aborder la question de la place de l'énergie nucléaire dans les orientations énergétiques futures ne pouvait être considéré comme allant de soi. Ce choix a été assumé par l'un des co-présidents du comité de gouvernance de la Convention<sup>26</sup> au

---

<sup>26</sup> *Le bilan de la convention citoyenne*, entretien avec Thierry Pech. Revue *Études*, octobre 2020.

motif que la France était déjà équipée en réacteurs nucléaires, et que la question ne se posait donc pas : leur arrivée en fin de vie et la question de leur renouvellement, débattue dès 2022, auraient pu pourtant conduire à un choix différent, sur un sujet majeur de transition.

- Le souhait des participants de mieux comprendre la complexité des questions posées était permanent. C'est possible mais cela demande du temps et un pilotage attentif et ouvert des apports d'information ou des auditions : les questions mises en débat sont par définition controversées, et le choix équilibré des experts présentant ces questions, sans recherche d'instrumentalisation, est aussi essentiel que difficile. L'instance de pilotage de la démarche a sur ce point un rôle essentiel, qui doit être effectué dans la transparence : publication des listes d'experts auditionnés et de leur déclaration d'intérêt, comptes-rendus d'auditions, etc. Les risques de manipulation du groupe, qu'ils viennent des porteurs du projet débattu ou de ses opposants, sont élevés. Le seul moyen sûr de les limiter semble être la publicité, par mise en ligne, de tous les éléments préparatoires fournis à la réflexion du groupe : la possibilité de critiquer ouverte à tous par cette publicité apporte en général une assez bonne garantie d'équilibre et de sérieux des informations ainsi fournies.

- La représentativité des personnes appelées à participer aux conventions citoyennes est souvent questionnée. Un groupe d'environ 150 personnes, effectif des deux conventions citoyennes organisées jusqu'ici, même stratifié selon des critères tels que le genre, l'âge, la catégorie socioprofessionnelle ou l'origine géographique, n'est pas représentatif de l'ensemble de la population française, au sens statistique. Une telle représentativité exigerait un effectif beaucoup plus important (supérieur au millier), et une obligation de participer pour toute personne sélectionnée comme dans les jurys d'assise, pour éviter les biais de motivation (tous présents, par principe au moment de la sélection avec la possibilité de refuser la proposition qui leur est faite). Mais comme on l'a vu plus haut, le but du

débat organisé dans ces conventions n'est pas de simuler l'avis général de la population, il est d'éclairer le débat grâce à une expression aussi complète que possible des questions posées et des réponses qui peuvent y être apportées après un travail d'approfondissement. Là encore, la promesse de transmission des propositions de la Convention sans filtre au Parlement cultivait l'ambiguïté, en laissant croire qu'on livrait au Parlement un avis suffisamment représentatif de celui de toute la population pour ne justifier aucune autre consultation. Si tel était l'objectif réel, la question de la représentativité statistique aurait dû en effet être posée, et conduire probablement à un effectif nettement plus important et un mode de sélection des participants adapté pour éviter les biais possibles.

## Le référendum

L'usage du référendum sur certains grands projets controversés a été envisagé, et appliqué une seule fois en France pour un grand projet d'infrastructure, en 2016, dans le cas du projet de Notre-Dame-des-Landes. On peut penser qu'il serait en mesure de réduire le biais de représentativité des formes de concertation actuelles, et de permettre le rapprochement entre démocratie participative et prise de décision, sans passer par le stade de la démocratie représentative confiant la décision à une assemblée élue et non directement au peuple souverain.

Sans exclure cette solution référendaire dans tous les cas, et indépendamment des analyses juridiques sur les conditions de validité constitutionnelle d'un tel référendum sur projet, l'exemple de son application au cas complexe de Notre-Dame-des-Landes a montré quelques-unes des difficultés importantes de la procédure référendaire :

- La délimitation géographique de la population appelée à voter est en soi un sujet de débat. Pour un projet supra-régional voire national par ses enjeux économiques, financiers ou environnementaux de long terme, mais local par ses impacts, qui doit être appelé à voter ? Le compromis

retenu dans le cas particulier, où le périmètre électoral retenu était celui du département de la Loire-Atlantique, était sans doute raisonnable. Mais il ne s'imposait pas *a priori*, et a donc été souvent contesté.

- L'information donnée au public sur les options possibles, dans ce cas particulier, a été gravement déficiente. La solution alternative au projet n'avait pratiquement pas été étudiée, et donnait lieu dans le document d'information largement diffusé à des contre-vérités largement démenties par la suite. La phase préparatoire, en situation conflictuelle, suppose un travail difficile d'analyse contradictoire des éléments d'information disponibles, qui n'avait pas pu être fait ici dans le délai de préparation du référendum.

- La règle du jeu annoncée au départ au plus haut niveau, à savoir la promesse de mise en œuvre du résultat majoritaire, quel qu'il soit, n'a pas été respectée, sans doute parce qu'elle ne pouvait pas l'être, à la période considérée, dans l'hypothèse d'un vote favorable au projet, selon l'appréciation du ministère de l'Intérieur. Le discrédit ainsi apporté à la démarche a affaibli encore plus la position de l'État, au lieu de lui offrir une issue au conflit.

La reprise d'une telle modalité de prise de décision sur un grand projet, parfois envisagée pour trancher des conflits sur des projets d'installation controversés, supposerait donc une réflexion et un travail préparatoire poussé, ce qui n'a pas été fait jusqu'ici.

### **Aperçu synthétique sur les méthodes de participation dans les trois cas examinés**

L'analyse a jusqu'ici décrit diverses formes de recueil de l'opinion du public. Il faut y ajouter toutes les formes de dialogue par le biais de plateformes d'accès électroniques, systématiquement utilisées dans les débats publics, en particulier les systèmes de questions et réponses, très activement utilisés par le public. Les sites internet permettent

par ailleurs de rendre publics les documents d'information sur le projet ou programme, ainsi que les prises de position et les comptes-rendus exhaustifs des réunions et séances de travail tenues : la publication annoncée à l'avance de ces documents, les exposant ainsi à la critique publique, est un moyen d'en améliorer la qualité.

La diversité des moyens utilisés est sans doute un gage de meilleure prise en compte de l'opinion de la société, dans toutes ses composantes. L'examen comparatif des trois exemples décrits dans cet ouvrage donne quelques indications propices à la réflexion :

- On observera d'abord la situation du projet de Notre-Dame-des-Landes, où de 2000 à 2016 n'ont été utilisées que les formes réglementaires du débat public et de l'enquête publique dans leur forme la plus proche de l'obligation juridique minimale. Les seules échappatoires offertes à ceux qui estimaient ne pas avoir été écoutés pendant ces séquences formelles étaient celles des manifestations de rue, ou des recours contentieux : les unes et les autres ont de ce fait été largement utilisés, contribuant à crispier toute possibilité de discussion apaisée. La commission du dialogue de 2013, mise en place au plus vif du conflit, était orientée explicitement par sa lettre de mission vers les moyens de faire aboutir le projet, et non vers l'examen d'autres options : l'opportunité du projet n'était en aucun cas mise en débat.

Le revirement constitué par le référendum de 2016, assorti d'une promesse non tenue sur les suites qui lui seraient données, s'assimilait plutôt à un constat d'impuissance de l'État, se reconnaissant incapable de faire valoir sa décision, et s'en remettant donc à celle qui serait prise par la majorité des votants.

Les méthodes d'analyse et de traitement de controverses mises en œuvre par la mission de médiation en 2017 relevaient quant à elles de la gestion de crise plus que de la concertation : le climat d'hostilité extrême entre acteurs

locaux ne permettait plus à ce stade de reprendre un débat constructif entre toutes les parties en présence. Et c'est sans doute autant la lassitude devant un conflit interminable et violent que l'adhésion au processus de dialogue démocratique qui a conduit à l'acceptation majoritaire de la décision prise en janvier 2018.

- Le débat sur le plan de gestion des matières et déchets radioactifs a été marqué, en ce qui concerne les processus participatifs, par un succès et un échec aussi nets l'un que l'autre : une concertation approfondie, poursuivie dans la durée et porteuse de résultats avec les représentants des parties prenantes (institutionnels du secteur nucléaire et ONG), et à l'inverse une quasi-absence du public non spécialisé qui est resté très extérieur au débat, sans que le travail fait ait permis de franchir l'obstacle de la technicité des sujets.

On peut aussi regretter que les élus, y compris les parlementaires, aient été aussi peu présents dans les débats, malgré les tentatives pour les impliquer : il est vrai que ces travaux nécessitaient une grande disponibilité, peu compatible avec leurs emplois du temps. Une ouverture plus large du débat sera une priorité de la prochaine édition du plan, qui ne peut rester débattu pour l'essentiel qu'entre experts, institutionnels ou non.

- Le débat sur les réacteurs EPR a donné lieu à un très grand nombre de modalités de recueil des avis : réunions publiques générales ou thématiques mais aussi groupes de personnes en situation sociale difficile, Conseil régional des jeunes de Normandie, panel citoyen d'une trentaine de personnes travaillant sur la question des risques, groupes d'étudiants, débats mobiles sur les marchés, etc. Toutes ces opérations ont montré un fort intérêt des participants, et souvent leur volonté d'aller plus loin dans l'examen des questions abordées. Perçue peu à peu puis confirmée en fin de débat, la faible vraisemblance que l'État et EDF prendraient en compte leurs avis a cependant porté un coup sévère à toutes

ces concertations générant des déceptions, parfois exprimées aux organisateurs du débat.

La diversité des modalités de recueil des avis, et l'ouverture vers des décisions réellement envisageables en fin de débat apparaissent donc comme des conditions indispensables au bon déroulement des échanges. Il ne faut en tout cas pas oublier que leur objet, dans le cadre institutionnel actuel, n'est pas de se substituer au Parlement pour les mesures relevant de la loi, ou au Gouvernement pour celles relevant de décrets pris en application de lois existantes : il est d'éclairer complètement les décisions à prendre, en s'assurant que les questions ont toutes été bien posées, les options alternatives bien décrites, et les arguments en faveur de chaque décision possible correctement développés.

## Quel dialogue entre les experts, les politiques, et le public ?

Une approche simple des concertations conduit parfois à y voir la rencontre de trois catégories d'acteurs ayant des rôles et des préoccupations différentes : les experts, qui savent, les politiques, qui décident, et les parties prenantes non expertes ou le public non spécialiste, qui bénéficient des effets des décisions ou les subissent.

Les parties prenantes sont définies ici comme étant le sous-ensemble du public concerné, positivement ou négativement, par le projet ou le programme. La légitimité des corps intermédiaires (ONG, syndicats, organisations professionnelles) à participer aux concertations en tant que représentants de ces parties prenantes est fonction de leur statut et de leur représentativité au sein de la société, mais leur participation active à des débats sur des projets ou des programmes est l'une des justifications de leur existence même.

La mise en œuvre effective des droits d'accéder aux informations et de participer à la préparation des décisions

devrait écarter deux dérives assez fréquentes des processus de décision : la dérive technocratique, qui laisse en droit ou en fait le pouvoir de décision aux experts, seuls jugés capables de maîtriser des enjeux trop complexes pour être compris par d'autres ; ou la dérive démiurgique, instituant la dictature bienveillante et éclairée de responsables politiques seuls à même d'apprécier dans un monde complexe et incertain ce qui peut faire le bonheur de leurs concitoyens.

Les exemples analysés en détail dans l'ouvrage conduisent à aller plus loin sur deux questions portant sur la légitimité des experts, et des représentants du public, à participer aux débats.

### Qui parle en tant qu'expert ?

Tous les projets et programmes, et en particulier ceux décrits en détail ici, font appel à de l'expertise scientifique ou technique sur de nombreux sujets. Même si en première approche, et par équité, la parole de toute personne a le même poids, on ne peut contester la nécessité particulière d'une expertise spécialisée pour éclairer le débat sur certains sujets. Le maître d'ouvrage est toujours supposé avoir fait appel à cette expertise pour construire son projet, et la question est donc plutôt celle de la contre-expertise par des tiers, nécessaire pour éclairer le public.

Le dialogue entre les experts mandatés par la puissance publique ou par les représentants du maître d'ouvrage, et les experts «non institutionnels» représentant souvent les opposants à un projet n'est pas toujours simple : les moyens matériels et le temps dont ils disposent ne sont pas les mêmes, et la reconnaissance de la compétence des experts non institutionnels ou même de leur légitimité à s'exprimer en tant qu'experts est parfois contestée d'emblée. L'exemple des multiples questions abordées par l'atelier citoyen de Notre-Dame-des-Landes est révélateur. Sur certaines questions comme le bruit et l'urbanisme, le niveau

de professionnalisme des représentants de l'atelier citoyen, attesté par la qualité de leurs publications écrites, valait celle des experts institutionnels. Sur d'autres ce n'était pas le cas, soit par absence de compétences disponibles dans le collectif de bénévoles, soit aussi parfois faute d'accès aux informations de base nécessaires (par exemple en matière de financement).

La question du parti pris des experts non institutionnels, souvent évoquée comme une raison de ne pas les faire intervenir, mérite aussi une clarification : tout expert, institutionnel ou non, travaillant depuis longtemps sur un sujet y a des liens d'intérêt multiples, et a des convictions propres qui influencent ses travaux d'expertise : cette question est maintenant classique dans le domaine de la recherche scientifique<sup>27</sup>. Elle doit conduire aux précautions nécessaires mais trop rarement appliquées de déclaration des liens d'intérêt. Mais c'est surtout la publication de tous les avis d'experts, institutionnels ou non, utilisés dans l'argumentation des débats controversés qui en fera la valeur : cette publication, soumettant les avis d'experts à la critique par leurs pairs, est la meilleure garantie de rigueur des avis par autocontrôle *a priori* ou par contrôle externe *a posteriori*. Partant de ce constat, le choix fait par la mission de médiation de Notre-Dame-des-Landes a été de publier intégralement tous les avis d'experts qu'elle avait réunis, en l'annonçant à l'avance à leurs auteurs : cela a sans doute significativement réduit leur nombre, et élevé leur niveau de qualité, qui n'a pratiquement jamais été contesté.

Les trois exemples décrits en détail montrent en tout cas la nécessité, pour le bon équilibre et l'approfondissement des débats, d'une expertise réellement disponible et mobilisable à

---

27 Voir avis n° 15 du 15 octobre 2023 du comité Éthique en commun INRAE-Ifremer-IRD-Cirad sur *les droits et devoirs des scientifiques et de leurs institutions face à l'urgence environnementale*, <https://www.ethique-en-commun.org/Nos-avis/Avis-N-15-Quels-droits-et-devoirs-pour-les-scientifiques-et-leurs-institutions-face-a-l-urgence-environnementale> (page consultée le 24/06/2024).

la disposition des ONG et de toutes les personnes participant aux débats. Il s'agit là, au regard de la relative faiblesse des moyens des ONG en France, d'un enjeu stratégique pour la qualité du débat démocratique.

### **Le « grand public », les parties prenantes, ou leurs représentants ?**

On observera d'abord que la notion floue de « grand public » recouvre, par nature, des catégories de public très différentes, leur seul point commun étant de ne pas avoir de lien direct avec le projet et ses responsables. La question de savoir qui représente ces publics divers est donc délicate et importante.

On a examiné plus haut les questions posées par les différentes modalités de recueil de l'avis du public, afin d'atteindre davantage de catégories de public — réunions publiques ouvertes à tous, groupes représentatifs de certaines catégories de populations, panels citoyens, conventions citoyennes, plateformes numériques —, ou encore par le choix du référendum comme modalité d'expression du public.

Il s'agira sur toutes ces questions de trouver des compromis acceptables, et de ne pas se limiter à un trop petit nombre de modalités de consultation, sachant qu'aucune représentation du grand public ne sera parfaite : c'est ce qui a conduit, dans les deux débats publics cités, à juxtaposer des réunions publiques ouvertes et des travaux par groupes spécialisés, à côté de l'exploitation de la plateforme de consultation, sans chercher à hiérarchiser les idées ainsi émises selon les modalités de leur recueil, mais en ayant conscience de leurs limites.

La question de la légitimité des corps intermédiaires et notamment celle des ONG à s'exprimer au nom du public, et celle des organisations professionnelles et syndicales à parler au nom de leurs mandants doit aussi être examinée. L'existence de critères de représentativité (statuts, nombre d'adhérents, etc.) parfois définis par voie réglementaire,

notamment dans le secteur de l'environnement, est une démarche de clarification utile. Les exemples décrits, et en particulier celui de Notre-Dame-des-Landes, montrent le grand nombre de groupes s'exprimant au nom de catégories particulières de la population, sans qu'il soit toujours simple de distinguer qui est légitime à le faire. Le choix fait par la mission de médiation avait été dans ce cas de n'écarter personne, et de publier la liste de toutes les personnes auditionnées.

## Contestations, perturbations, désobéissance civile, violence

L'idée selon laquelle on ne peut plus réaliser en France un seul grand projet en raison des oppositions locales qu'il suscite est assez répandue. Et la faute en reviendrait bien sûr aux «nimbystes»<sup>28</sup>, opposants à tout projet portant atteinte à leur cadre de vie local, ou à l'incapacité de l'État à faire prévaloir l'intérêt général.

La première affirmation ne résiste pas à une confrontation avec la réalité, en tout cas pour les très grands projets ou programmes nationaux : l'examen de tous les projets et programmes soumis à l'avis de l'Autorité environnementale nationale montre que seuls quelques-uns d'entre eux, très peu nombreux, font l'objet de manifestations ou de vives contestations sur le terrain. Il est important de comprendre les facteurs à l'origine de ces manifestations, et de faire la distinction entre deux formes d'expression de l'opposition à un projet : le droit de manifester, et l'exercice, par définition en dehors du droit, de la désobéissance civile.

La nature des expressions publiques de contestation a été très différente dans les trois cas présentés dans cet ouvrage.

---

28 De l'acronyme anglais NIMBY, «not in my backyard».

## Le cas de Notre-Dame-des-Landes

Les premières manifestations hostiles au projet organisées à Nantes ont eu lieu, dans le cadre légal du droit de manifester, dès 2003, dénonçant la façon dont s'était déroulé le débat public de 2002-2003.

La première action assimilable à de la désobéissance civile est l'occupation sans titre d'une maison sur le site de l'aéroport en projet, élément précurseur de la ZAD qui se développe à partir de la DUP de 2008 et surtout de l'opération « César », tentative d'évacuation du site en 2012. Les actions illégales comprennent principalement la coupure à partir de 2013 d'une route départementale traversant le site d'emprise du projet, l'occupation sans titre de terres agricoles et des manifestations visant à empêcher des travaux de préparation du chantier.

Dans le même temps, des manifestations sont organisées à Nantes, Rennes et dans toute la France et donnent lieu à des heurts parfois violents avec les forces de police.

La situation des agriculteurs du site est un facteur de tension supplémentaire : à la suite de la DUP, les agriculteurs ayant accepté de négocier la vente de leurs terrains au concessionnaire, et autorisés à poursuivre leur exploitation sur la base d'autorisations temporaires, sont en vif conflit avec ceux qui ont refusé toute négociation, ont été expropriés et sont devenus des occupants sans titre de leurs exploitations, donc en droit expulsables.

L'historique des événements montre qu'on est passé en une dizaine d'années d'un climat de manifestations assez classiques d'oppositions à un projet, à une situation de conflits durs et de manifestations allant jusqu'à la haine entre les deux camps en présence, apparaissant comme irréconciliables.

On a évoqué plus haut la situation de conflit d'intérêts où se trouvait l'État, maître d'ouvrage du projet pour la desserte routière et jusqu'à la concession de 2010 pour la plateforme aéroportuaire, alors qu'il était en même temps chargé de

définir les règles d'intérêt public qui s'imposent aux maîtres d'ouvrage. Cette situation a manifestement renforcé l'hostilité des opposants, et enlevé à l'État sa légitimité d'arbitrage des conflits locaux. Dans le même temps, l'instauration de la ZAD avec ses actions d'occupation sans titre et de restrictions de la circulation publique a été ressentie par le public riverain comme une violence inacceptable: elle semble à l'origine du vote majoritaire pour le projet exprimé en 2016, d'après de nombreuses personnes auditionnées par la mission de médiation en 2017.

La question de la violence physique, de part et d'autre, ne peut pas être éludée, alors que la désobéissance civile a pu être définie<sup>29</sup> comme «des actes de violation délibérée de la loi, concernant une question d'intérêt public, menés publiquement et de manière non violente», et que l'action des forces de l'ordre a fait l'objet aussi d'assez vives critiques concernant l'exercice de la violence. Les heurts violents entre la police et les manifestants ont été fréquents à Nantes ou à Rennes pendant toute la période. Au cours de telles manifestations de violence, les dommages subis par des organismes tels que le bureau d'étude prestataire d'études environnementales pour le compte du concessionnaire Vinci ne pouvaient pas être considérés comme des risques normaux encourus par une entreprise intervenant dans un projet.

On évitera tout jugement ou commentaire sur ce niveau de violence, qui serait indécent par comparaison avec des situations de guerre, vécues ailleurs actuellement. Mais les représentants de la puissance publique, si celle-ci tient à garder le monopole d'exercice d'une violence reconnue comme légitime, devraient au moins s'interdire toute expression inappropriée ou stigmatisante lorsqu'ils parlent des opposants à un projet: le terme «écoterrorisme» utilisé

---

29 Voir *Répression par l'État des manifestations et de la désobéissance civile environnementales*. Rapporteur spécial des Nations unies sur les défenseurs de l'environnement, février 2024.

récemment à plusieurs reprises était évidemment hors de propos pour qualifier des manifestations d'opposition à un projet, au regard de ce qu'est réellement le terrorisme. Il faudrait aussi s'interdire d'être à la fois l'arbitre et l'un des belligérants d'un conflit, comme c'était le cas à Notre-Dame-des-Landes : c'est précisément dans de tels cas, où le Gouvernement soutient certains projets comme il est légitime à le faire dans ses politiques, que l'existence d'autorités administratives indépendantes pour mener les concertations sur ces projets est importante. Encore faut-il que ce rôle leur soit reconnu, et qu'elles puissent l'exercer en réelle indépendance.

Dans de telles situations de tension, et face à des comportements de portée très variable et difficiles à apprécier sans parti pris, seule l'institution judiciaire est légitime à se prononcer *a posteriori* sur la réalité et la gravité des actions de désobéissance civile, et le cas échéant des actions violentes, d'où qu'elles viennent. Le bon sens conduit cependant, comme souvent, à penser que tout le travail préparatoire fait en amont est essentiel pour prévenir les dérapages. Dans le cas de Notre-Dame-des-Landes, la mission de médiation avait longuement auditionné les responsables des forces de l'ordre, qui entretenaient soigneusement une connaissance très détaillée de tout ce qui se passait sur le site, et en faisaient une analyse attentive, cherchant à prévenir toute situation d'émergence de la violence. On peut d'autant plus s'interroger sur l'intérêt pour le gouvernement, sauf dans un but de communication tournée vers le public lointain, d'organiser un important déploiement de force pour évacuer la ZAD après la décision d'abandon du projet en 2018, alors même que les deux principaux leaders des opposants au projet avaient appelé tous les occupants à prendre acte d'une décision qui était celle qu'ils espéraient.

## Le débat PNGMDR

Quelques séances du débat ont été perturbées par des manifestations d'opposants, notamment à Lille, Lyon, Bar-le-Duc où la séance portait surtout sur le projet Cigéo. Mais ces manifestations ne pouvaient pas être interprétées comme autre chose qu'une façon de se faire entendre, et de dire qu'un débat très policé ne traduit pas toujours fidèlement le ressenti des personnes concernées sur des sujets sensibles.

Malgré les perturbations ainsi apportées à l'organisation et au déroulement des séances, les organisateurs du débat ont toujours considéré qu'il s'agissait d'une forme d'expression du public qu'il fallait prendre en compte, parmi d'autres. La convergence de vues sur les finalités du débat entre l'équipe d'organisation du débat et la maîtrise d'ouvrage (État, représenté par la Direction générale énergie climat) a permis d'éviter toute tension apparente qui aurait conduit à mettre en doute l'utilité de poursuivre le débat malgré ces manifestations ponctuelles.

## Le débat sur les réacteurs EPR2

Ce débat a présenté des difficultés d'une autre nature, quant aux formes d'opposition au principe et au déroulement du débat qui se sont manifestées.

Les contestations en ligne et sur les réseaux sociaux ont démarré dès le début du débat. Elles ont été surtout portées par les partisans du projet, qui contestaient le principe même de l'écoute de tous les points de vue, au motif que la majorité des Français étaient pour la relance du nucléaire. Pour certains de ces participants au débat, l'opportunité du projet avait déjà été affirmée en période de campagne électorale en février 2022 par le président de la République : sa réélection validait la décision aux yeux de ces participants, et rendait inutile tout autre débat sur l'opportunité. La présentation en séance publique du scénario « 100 % renouvelable en 2050 » a ainsi été contestée dans son principe même, comme non

conforme au cadre du projet présenté. De même, le choix retenu par la CNDP et accepté par EDF d'examiner le projet de deux réacteurs à Penly en le reliant au programme de six réacteurs prévus à terme a été considéré par certains comme un élargissement injustifié de la saisine, posant la question de l'opportunité et pas seulement celle des modalités techniques.

Ces contestations de la conduite du débat sont toutefois restées modérées jusqu'au vote par le Sénat des amendements au projet de loi sur l'accélération des procédures nucléaires, en janvier 2023, et à la publication par les organisateurs du débat d'un communiqué rappelant que la participation du public à l'élaboration des décisions devrait intervenir avant la prise de décision plutôt qu'après.

Après ce communiqué, l'interruption quelques jours plus tard de deux séances publiques du débat perturbées par des manifestations d'opposants au nucléaire a provoqué de très vives critiques<sup>30</sup>. Les organisateurs se sont vus, assez curieusement, reprocher de ne pas avoir fait intervenir les forces de police pour faire évacuer les manifestants qui perturbaient les réunions : en l'absence de toute menace à la sécurité des personnes et des biens, une telle évacuation aurait pourtant été contraire à la loi et n'aurait pas manqué de rendre la situation encore bien plus tendue.

Ces accusations ont été largement reprises et amplifiées sur les réseaux sociaux, sans doute souvent par des personnes moins sensibles que d'autres au droit de manifester sans violence et en dehors de toute atteinte à la sécurité, et moins attentives au fait que l'écho médiatique d'une évacuation par la force était sans doute ce qu'espéraient les personnes venues pour perturber ces réunions.

---

30 Voir déclaration et contribution écrite de l'association «Les Voix du nucléaire» au séminaire du 27/02/2023, p. 2-3 dans le compte-rendu de la séance ; et article de G. Woessner sur lepoint.fr, le 11/02/2023.

Ce bref retour sur les modes de contestation rencontrés dans ces trois opérations appelle quelques remarques de synthèse. Il importe, comme toujours, de ne pas faire d'amalgame entre des situations différentes. Les seuls cas relevant de désobéissance civile, définie comme une violation de lois existantes, sont ceux décrits à propos de Notre-Dame-des-Landes. La situation de pourrissement des relations locales sur ce projet semblait rendre illusoire toute tentative de négociation entre les parties au conflit pour mettre fin à ces actions, autrement qu'en reprenant les bases mêmes du projet.

En revanche, si agaçantes voire choquantes qu'elles puissent être pour les autres participants ou pour les organisateurs du débat, des manifestations perturbatrices sans violence au cours de réunions de débats publics ne constituent pas une violation des lois. C'est très probablement, à l'inverse, une intervention des forces de police pour y mettre fin qui aurait été considérée comme une atteinte au droit de manifester, contraire à la loi. Les instruments de musique ou les déguisements utilisés par les manifestants ne pouvaient être considérés comme des preuves de leurs intentions violentes. Et les organisateurs du débat ont estimé qu'ils n'auraient pas fait face à leur responsabilité s'ils n'avaient pas laissé s'exprimer ces manifestations de colère, pour les prendre en compte comme l'une des prises de parole de la société face au sujet mis en débat. La caisse de résonance apportée par les réseaux sociaux et par les médias, y compris les médias nationaux, apporte une capacité d'amplification à des incidents mineurs, et en rend plus difficile la résolution, quand elle s'appuie sur des affirmations non vérifiées ou caricaturées : la qualité de l'information est ici comme ailleurs un enjeu majeur.

Mais on observera aussi que les conditions générales du débat et son utilité potentielle, telle qu'elle est ressentie par tous les participants, modifient significativement les effets d'incidents ponctuels : dans le débat sur le plan de gestion des matières et déchets radioactifs, qui faisait l'objet d'un accord assez général entre les organisateurs du débat,

la maîtrise d'ouvrage et les participants sur l'utilité des conclusions qu'on en tirerait, les perturbations de quelques séances ont été rapidement oubliées. À l'inverse, le débat sur les réacteurs EPR2, dont la crédibilité avait été atteinte par le vote des amendements sénatoriaux de janvier 2023, n'a pas pu réellement résister aux perturbations des deux séances qui ont immédiatement suivi ce vote.

C'est bien le fonctionnement démocratique de la société qui est illustré par ces incidents : l'écoute attentive des voix même dissonantes et l'acceptation des désaccords internes constituent un élément important de ce fonctionnement, dans lequel la participation citoyenne ne peut se limiter à l'expression du fait majoritaire.

## Quelques réflexions pour conclure

Que déduire de ces retours d'expérience variés ?

Pour disposer d'une grille d'analyse globale de la qualité des débats, revenons à la réflexion déjà évoquée de Jürgen Habermas<sup>31</sup>, pour qui «le couplage d'une participation inclusive et d'une délibération discursive explique l'espoir de parvenir à des résultats acceptables en raison».

### Une participation inclusive ?

Les trois exemples développés, comme bien d'autres expériences de débats publics, montrent qu'il est assez facile de faire participer à la préparation de décisions des experts, des «sachants», des militants favorables ou défavorables à un projet.

En revanche, inclure dans un débat le public peu familier du domaine concerné est beaucoup plus difficile, et d'autant plus que la technicité du sujet est élevée. Pourtant, confirmant l'expérience de la Convention citoyenne sur le climat, toutes les actions de concertation menées avec des groupes particuliers non professionnels ont toujours montré un vif intérêt de leur part, à condition de disposer d'un temps suffisant pour donner les informations de base nécessaires, écouter les questions et favoriser les échanges entre personnes. On peut donc regretter que la participation n'ait pas suffisamment inclus le grand public, dans aucun des trois cas examinés : conflits trop durcis dans les échanges entre partisans et adversaires du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, technicité trop élevée des débats sur la gestion des déchets nucléaires, débat trop chaotique pour permettre une information et des échanges dépassionnés dans le débat sur les réacteurs EPR2.

---

31 Habermas J., *op.cit.*, p 22.

Mais la restriction du débat à un entre-soi de sachants est-elle grave ? Sans doute pas vraiment dans le cas de Notre-Dame-des-Landes, dans l'état de pourrissement de la situation lors de la mission de 2017 : malgré sa qualification de « mission de médiation », celle-ci portait en réalité sur de l'expertise, son objet principal consistant à définir et analyser les options possibles et leur argumentation. Il ne s'agissait plus vraiment de réconcilier des acteurs, durablement hostiles à toute recherche de consensus. Il était donc réaliste dans ce cas qu'au-delà de l'écoute de toutes les parties prenantes, nécessaire à la bonne compréhension des enjeux, les discussions se déroulent presque exclusivement avec les experts et les représentants institutionnels des parties en présence.

En revanche, ce défaut d'inclusion du public non spécialiste est une faiblesse courante, et grave, des débats sur le nucléaire. Malgré les efforts de certains organismes, dont l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), pour briser l'entre-soi historique du secteur nucléaire et ouvrir sur la société les questions d'expertise, les deux débats décrits ici montrent qu'il s'agit d'un domaine où les marges de progrès sont importantes.

## Une délibération discursive ?

Cette expression recouvre pour Habermas la nécessité de discuter au fond, de façon argumentée, de tous les éléments importants de la décision à prendre. Cela suppose une participation active des partenaires impliqués dans le débat, et une méthode d'approfondissement permettant de dépasser les conflits de personnes, pour confronter les arguments : il s'agit de traiter aussi bien les formes d'organisation des concertations que la nature des questions qui y sont traitées et des arguments échangés.

L'expérience de Notre-Dame-des-Landes a montré que c'était possible sur presque tous les thèmes identifiés, à condition d'y passer du temps et d'avoir une méthode d'analyse très

structurée, avec une représentation d'experts permettant les analyses contradictoires. Elle a aussi montré, par défaut, que cette délibération était presque impossible sur les sujets où les conflits interpersonnels étaient devenus trop élevés. On retiendra en tout cas qu'il s'agit là d'un domaine où ni l'expertise technique, ni la compréhension sociologique des conflits ne permettent seules d'avancer vers des réponses aux questions posées : elles sont toutes les deux indispensables.

Le débat sur la gestion des déchets nucléaires bénéficiait d'un climat de relations entre experts beaucoup plus respectueux des personnes, malgré des positions de principe très différentes sur les questions de fond. Cette situation a permis de poser les bases d'une «délibération discursive» avec la démarche initiale de clarification des controverses. La phase suivante des débats en commission orientation, après la fin du débat public, a poursuivi ce travail, et a probablement constitué la partie la plus constructive et utile de la démarche, conduisant à un projet de plan de gestion presque rédigé et accepté par les parties en présence.

Le débat sur les réacteurs EPR2 a été en revanche le contre-exemple le plus net d'une délibération discursive : celle-ci suppose une absence d'*a priori* sur les options à prendre, et une argumentation ouverte et contradictoire sur les réponses à apporter aux questions posées pour définir ces options. Aucune de ces deux conditions n'a été remplie. Une trentaine de questions restaient posées en fin de débat, sur des thèmes aussi peu accessoires que l'équilibre économique des projets présentés, leur insertion dans la politique énergétique globale ou la maîtrise des risques : ces questions montrent le chemin qui restait à parcourir, après ce que certains considéraient comme un débat inutile, puisqu'il portait sur une décision déjà prise.

Au-delà des trois exemples détaillés dans cet ouvrage, la Convention citoyenne sur le climat mérite aussi un examen au regard de ce critère. On peut en effet estimer qu'elle a

été un bon modèle de « délibération discursive » entre ses membres, par la méthode de travail, les auditions de personnes externes, les échanges entre membres et les procédures de formalisation des avis mis en place. Elle a ainsi confirmé que même sur des sujets de grande technicité, des personnes au départ étrangères au domaine concerné pouvaient atteindre un niveau de réflexion approfondi, sous réserve du respect d'une méthodologie solide et d'un délai suffisant.

Elle s'est en revanche heurtée à un obstacle majeur lors de la prise en compte de ses travaux, faute d'une délibération étendue aux représentants des parties prenantes : syndicats, ONG, organisations professionnelles.

Cette question de la représentation des corps intermédiaires dans la démocratie renvoie au débat qui a animé tout le XIX<sup>e</sup> siècle sur la place des « corporations » dans la vie de la société : après une interdiction de tout groupement professionnel ou syndical, considéré comme un écran entre le peuple et ses représentants, par la loi Le Chapelier de 1791, la reconnaissance progressive du droit syndical (validé par la loi en 1884) puis du régime des associations (par la loi de 1901) faisait de ces corps intermédiaires des acteurs reconnus des négociations dans la société. Cette abrogation par étapes de la loi Le Chapelier redonnait aux corps intermédiaires leur place dans la construction ou le maintien du lien social. Alors que la démocratie sociale s'appuie très largement depuis le XX<sup>e</sup> siècle sur les négociations entre partenaires sociaux, la démocratie environnementale ne laisse pas une place équivalente à la négociation entre corps intermédiaires : l'expérience généralement jugée réussie, mais restée sans lendemain, du Grenelle de l'environnement en 2007-2008 mériterait de ce point de vue une réflexion plus poussée.

Dans le cas particulier de la Convention citoyenne sur le climat, les frustrations importantes ressenties par les membres de la convention et par beaucoup d'autres, au vu des maigres suites de leurs travaux, sont aisément compréhensibles au regard des annonces non suivies d'effet qui leur avaient été

faites au lancement de la Convention. On en retiendra surtout ici deux conclusions :

- Dans toute démarche participative, quelle qu'en soit la forme, la présentation initiale claire et non biaisée, ni trompeuse, de la méthode de prise en compte des propositions qui seront issues de la concertation est indispensable : c'est d'ailleurs presque toujours une demande forte des personnes invitées à participer à une concertation. Le non-respect de la méthode annoncée est une atteinte au principe même de la participation.
- La place des corps intermédiaires, voire aussi de ce qu'il est convenu d'appeler les lobbies, dans la préparation des décisions est une question qu'on ne peut évacuer sans la traiter. La représentativité et la transparence sont indispensables dans cet exercice, pour que chacun puisse savoir qui s'exprime et au nom de qui : il existe des règles de transparence applicables à ce sujet, et elles doivent être appliquées. Mais cette participation ne peut être exclue, sauf à nier le droit d'expression collective dans le fonctionnement démocratique ou à le réserver à certains groupes choisis à l'avance, ce qui n'est guère plus acceptable que les jeux d'influence occultes.

## **Des résultats « acceptables en raison » ?**

La décision à prendre en situation controversée résulte d'un compromis à construire entre des positions très différentes ou opposées : dans la préparation de dispositions législatives ou réglementaires, ou dans l'élaboration des grands programmes d'intervention publique, c'est presque toujours le cas. Mais la décision peut se réduire aussi quelquefois, pour un projet, au choix binaire de le réaliser ou de l'abandonner, sans échappatoire facilitant la recherche de consensus.

Là aussi, les trois exemples analysés en détail permettent de réfléchir à ce que peut être une décision « acceptable en raison » :

- Dans la médiation de Notre-Dame-des-Landes, le débat était réduit depuis des années par ses partisans comme par ses opposants, à la réalisation du projet d'aéroport sur ce nouveau site, la seule alternative étant de ne rien faire. La question posée en 2017 à l'équipe de médiation élargissait la question à celle des différentes options possibles, et aux arguments plaidant pour ou contre chacune. La mission, répondant à cette question élargie, indiquait dans son rapport qu'il y avait pour elle deux options «acceptables en raison» selon la terminologie de Jürgen Habermas, ou «raisonnablement envisageables» selon la terminologie des directives européennes sur les programmes et les projets, chacune ayant des avantages et des inconvénients différents : la réalisation du projet tel qu'il était envisagé depuis le débat public de 2002, ou le réaménagement de l'aéroport actuel selon des critères répondant aux mêmes besoins de services apportés au public. C'est cette deuxième option, argumentée en détail et conduisant à une appréciation positive dans le rapport alors qu'elle n'avait jamais été vraiment considérée précédemment, qui était finalement retenue par le Gouvernement, instance de décision sur le projet. Ce choix, évidemment imparfait, a permis en tout cas un retour à une situation plus apaisée que ne l'aurait très probablement fait l'autre option possible.
- Le plan de gestion des matières et déchets radioactifs, tel qu'il a été publié en 2022 après le débat public de 2019 et les travaux de la commission de parties prenantes réunie ensuite, était le résultat d'un compromis discuté sur chacun de ses chapitres, correspondant en gros aux principales catégories de matières et déchets à traiter. Ces compromis n'ont pas conduit à masquer, comme on aurait pu le craindre, des divergences profondes d'orientation : ils ont visé à construire des méthodes de préparation des décisions à prendre sur ces points de divergence. C'est ainsi que sur le sujet le plus clivant du plan, celui des déchets HAMA-VL, le plan a repris pour l'essentiel les propositions détaillées de la commission portant sur les mécanismes de gouvernance du processus de décision au cours des décennies à venir. Cette option est

modeste, puisqu'elle ne porte que sur la méthode de décision et non sur le fond, et qu'elle pourra être modifiée par une prochaine édition du plan, celui-ci étant révisable tous les cinq ans. Mais c'est, par là même, une illustration des propos de Paul Ricoeur<sup>32</sup>, pour qui «le compromis est toujours faible et révoquant, mais c'est le seul moyen de viser le bien commun».

- Le débat public sur les réacteurs EPR2, une fois encore, a été plutôt le contre-exemple de la démarche conduisant à des résultats acceptables en raison. Il ne s'agit pas de dire ici que la décision de construire ces réacteurs est déraisonnable : il s'agit seulement de constater que le débat n'a pas permis de développer les arguments permettant à chacun de comprendre en quoi cette décision pouvait être considérée comme raisonnable, ou non.

Cette évaluation rapide de la qualité des trois opérations décrites en détail laisse volontairement de côté deux questions pourtant souvent mises en avant : qui décide, et qui est invité à participer à la préparation de la décision.

L'approche empirique retenue ne permettait pas de disposer de bases solides pour répondre à ces questions.

On notera seulement que la Constitution française apporte des réponses assez précises à ces questions, en définissant les pouvoirs de décision du Parlement et du Gouvernement, et en affirmant que «toute personne» doit avoir la possibilité de participer à l'élaboration des décisions concernant l'environnement. Rien, en tout cas dans les exemples décrits en détail ni dans les autres situations de programmes ou projets d'infrastructures, ne nous semble plaider pour la nécessité de modifier ces dispositions constitutionnelles. Seule la question du référendum, associant dans une démarche unique la participation de toute personne et la prise de décision, mériterait sans doute une réflexion plus poussée

---

32 Interview de Paul Ricoeur dans la revue *Alternatives non violentes*, n° 80, octobre 1991.

allant au-delà de la seule expérience citée ici, celle de Notre-Dame-des-Landes, qui n'a pas été particulièrement probante. Pour le reste, les outils existants semblent offrir toutes les possibilités nécessaires: c'est plutôt leur usage qui pose question, au regard des objectifs à atteindre.

Revenons pour conclure aux deux objectifs exprimés en introduction à cet ouvrage pour améliorer les processus d'élaboration et de prise de décision: permettre de faire face aux enjeux environnementaux du moment, et donner à toute personne la possibilité d'accéder aux informations existantes et de participer à l'élaboration des décisions publiques concernant l'environnement.

Les faiblesses identifiées dans les expériences décrites fournissent quelques idées simples pour progresser dans l'atteinte de ces deux objectifs:

- assurer un lien cohérent entre le processus de participation du public et le processus de décision par le maître d'ouvrage ou la puissance publique: en particulier, éviter de décider avant ou pendant un débat en cours;
- fixer une règle claire, annoncée *a priori* et respectée *a posteriori*, sur l'utilisation qui sera faite du résultat des concertations menées dans la préparation de la décision;
- identifier, dans l'examen de l'opportunité d'un projet, les questions relevant d'une politique ou d'un programme plus large, et celles relevant des caractéristiques propres du projet dans ce programme; assurer la participation du public à ces deux niveaux;
- analyser au fond toutes les alternatives raisonnablement envisageables au projet mis en débat: aucun projet ne s'impose de toute évidence comme une solution indiscutable à un problème posé, dispensant de tout examen critique préalable;
- traiter méthodiquement les questions controversées: elles ne sont en général pas issues de nulle part ou de la seule volonté de nuire d'opposants incompétents;

- prêter attention à tous les publics : l'expertise, le militantisme, la sensibilité de proximité aux impacts d'un projet justifient tous une écoute attentive, nécessaire à la qualité de la décision ;
- enfin et surtout, prendre du temps pour écouter.

Mais au-delà de ces conseils opérationnels simples, deux constats plus généraux appellent des évolutions profondes.

Le premier concerne la difficulté d'une analyse critique et contradictoire des projets par les maîtres d'ouvrage ou les pouvoirs publics qui portent ou soutiennent ces projets.

Il n'est pas surprenant que les porteurs d'un projet, profondément investis dans sa conception, lui trouvent des avantages comparatifs certains par rapport à des projets concurrents. Mais était-il normal d'attendre près de quinze ans et une situation complètement bloquée pour étudier vraiment les options alternatives au projet de Notre-Dame-des-Landes ? Était-il normal, après l'expérience laborieuse de la « tête de série » de Flamanville, d'engager les décisions sur un nouveau programme de réacteurs nucléaires EPR avant tout débat contradictoire sur la politique énergétique globale et les options alternatives envisageables en matière de sobriété, d'efficacité et de mix énergétique ?

Le second porte sur l'image du progrès implicitement portée par les projets et programmes débattus, et leurs modalités de prise de décision.

Là encore, il n'est pas surprenant que des institutions ou des personnes chargées de trouver des solutions à des problèmes qui leur sont soumis placent parmi leurs priorités l'efficacité opérationnelle et rapide, fondée sur l'utilisation optimale des plus récents développements techniques disponibles. Pourtant, l'écologie scientifique développée depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, et la réflexion sur l'éthique environnementale qui l'a accompagnée ensuite, ont transformé notre vision sur la place de l'humanité au sein de son milieu de vie. L'espèce humaine a, certes, des responsabilités particulières

sur l'avenir de la biosphère: elle l'a d'ailleurs prouvé, sans vraiment le vouloir, par le changement climatique dont l'origine anthropique n'est plus contestée. Mais c'est justement le constat de cette responsabilité qui devrait suffire à lui interdire la position surplombante ou prométhéenne qui était souvent la sienne jusqu'au siècle dernier.

Plus de doute méthodique et plus d'humilité dans l'action collective, appuyés sur des méthodes de démocratie participative plus réfléchies: est-ce trop demander, pour parvenir à des décisions plus fiables?

## Liste des abréviations

ASN : Autorité de sûreté nucléaire

CESE : Conseil économique, social et environnemental

CNDP : Commission nationale du débat public

DGAC : Direction générale de l'aviation civile

DUP : Déclaration d'utilité publique

EPR : *Evolutionary Power Reactor* ou en français Réacteur pressurisé européen

HA MA-VL (déchets) : déchets à haute activité ou moyenne activité et vie longue

PNGMDR : Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs

PPE : Programmation pluriannuelle de l'énergie

RTE : Réseau de transport d'électricité français

TFA (déchets) : déchets à très faible activité

ZAD : Zone à défendre, mais aussi acronyme administratif de la Zone d'aménagement différée

## Dans la même collection

**Une seule santé. S'ouvrir à d'autres savoirs**

N. Lainé, 2024, 80 p.

**Pluribiose. Travailler avec les microbes**

C. Brives, 2024, 76 p.

**Science et émotion. Le rôle de l'émotion  
dans la pratique de la recherche**

E. Petit, 2022, 80 p.

**Gouverner la biodiversité ou comment réussir à échouer**

V. Devictor, 2021, 82 p.

**Du comportement végétal à l'intelligence des plantes ?**

Q. Hiernaux, 2020, 96 p.

**Des choses de la nature et de leurs droits**

S. Vanuxem, 2020, 116 p.

**Les harmonies de la Nature à l'épreuve de la biologie.**

**Évolution et biodiversité**

P.-H. Gouyon, 2020, 86 p.

**Climatiser le monde**

S.C. Aykut, 2020, 82 p.

**La permaculture ou l'art de réhabiter**

L. Centemeri, 2019, 152 p.

**De la protection de la nature au pilotage de la biodiversité**

P. Blandin, 2019, 182 p.

**Gouverner un monde toxique**

S. Boudia, N. Jas, 2019, 124 p.

Achevé d'imprimer en décembre 2024  
par Isiprint (France)

Numéro d'impression : 202411.0320

Dépôt légal : décembre 2024

Imprimé en France

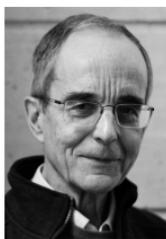




Dans notre société démocratique, comment s'exerce le droit reconnu à toute personne d'accéder aux informations et de participer à la préparation des décisions sur les grands projets ? Comment l'exercice de ces droits s'intègre-t-il dans le processus de décision ?

Les réponses apportées à ces questions dans la conduite de trois projets sensibles, objets de vifs débats de société, sont décrites ici : la médiation mise en place en 2017 par le gouvernement sur le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, le débat public de 2019 sur le plan de gestion des matières et déchets radioactifs, et le débat public de 2023 sur le lancement de deux nouveaux réacteurs nucléaires EPR2 à Penly.

Michel Badré a été impliqué dans la conduite des débats sur ces trois opérations, en position d'indépendance par rapport aux décideurs et aux parties prenantes favorables ou hostiles aux projets débattus. C'est un retour d'expérience personnel et non une réflexion théorique qu'il livre ici. Son analyse montre que la compréhension partagée des enjeux techniques et sociaux, dans toute leur complexité, rend ces débats efficaces. Elle prend du temps, mais c'est le gage de solutions durablement acceptées par la société, à la hauteur des défis environnementaux de notre époque.



*MICHEL BADRÉ, polytechnicien et ingénieur forestier de formation, a exercé pendant 40 ans dans le secteur public de l'environnement. Il a mis en place et présidé l'Autorité environnementale de 2009 à 2014. Il a été membre puis vice-président du Conseil économique, social et environnemental de 2015 à 2021, et membre puis président du Comité d'éthique commun INRAE-Ipremer-Cirad-IRD de 2017 à 2024.*

9,50 €

ISBN : 978-2-7592-4041-8

ISSN : 1269-8490



9 782759 240418