



MICHEL  
**BADRÉ**

LA DÉMOCRATIE  
ENVIRONNEMENTALE  
FACE À LA RÉALITÉ  
Expertises et concertations



Michel Badré

La démocratie  
environnementale  
face à la réalité

Expertises et concertations

Éditions Quæ

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).