

Les Cahiers de droit



Le rôle de l'État dans l'élaboration des choix énergétiques et le rôle plus spécifique des différentes institutions publiques en France

Dominique Turpin

Volume 24, numéro 4, 1983

La participation des citoyens aux choix énergétiques

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042568ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042568ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Turpin, D. (1983). Le rôle de l'État dans l'élaboration des choix énergétiques et le rôle plus spécifique des différentes institutions publiques en France. *Les Cahiers de droit*, 24(4), 737–758. <https://doi.org/10.7202/042568ar>

Résumé de l'article

This paper surveys the role of the key governmental institutions in the making of energy policy in France. It shows that in spite of fairly extensive debate of the issues in both chambers of the French National Assembly since the mid-1970s, members of parliament have so far failed to make a significant impact on decision-making in the field of energy. Part of this is due to the strength of the Cabinet's influence over the National Assembly, and to its constitutional position as policy-maker. Moreover, in spite of a vast array of departmental branches and associated agencies directly under ministerial authority, the government's power may have been more formal than real. Much of the actual decision-making is made by experts employed by the large State or privately-owned corporations. This extensive network of closely connected energy-producing corporations appears to have been, and to remain, the real seat of power, in spite of recurrent hopes for, and attempts at, democratization.

Le rôle de l'État dans l'élaboration des choix énergétiques et le rôle plus spécifique des différentes institutions publiques en France

Dominique TURPIN *

This paper surveys the role of the key governmental institutions in the making of energy policy in France. It shows that in spite of fairly extensive debate of the issues in both chambers of the French National Assembly since the mid-1970s, members of parliament have so far failed to make a significant impact on decision-making in the field of energy. Part of this is due to the strength of the Cabinet's influence over the National Assembly, and to its constitutional position as policy-maker. Moreover, in spite of a vast array of departmental branches and associated agencies directly under ministerial authority, the government's power may have been more formal than real. Much of the actual decision-making is made by experts employed by the large State or privately-owned corporations. This extensive network of closely connected energy-producing corporations appears to have been, and to remain, the real seat of power, in spite of recurrent hopes for, and attempts at, democratization.

	<i>Pages</i>
1. Le rôle du Parlement.....	739
2. Le rôle du gouvernement	745
3. Le rôle des experts et des entreprises du secteur de l'énergie.....	751

Bien que M. François Mitterrand ait cru pouvoir formuler, lorsqu'il était encore dans l'opposition, le 29 novembre 1979, une proposition de « moratoire » jusqu'à l'organisation d'un référendum « pour une alternative au nucléaire et pour un débat démocratique sur l'énergie », l'article 11 de la *Constitution du 4 octobre 1958* ne permet au Président de la République de

* Maître-assistant, Université de Montpellier I.

soumettre au référendum que certains projets de loi portant sur certains aspects les plus délicats du droit public interne et international¹, mais non sur des questions aussi fondamentales que la peine de mort, la libéralisation de l'avortement ou la politique énergétique nationale.

Jusqu'à une hypothétique révision constitutionnelle en la matière, donc, les procédures juridiques comme la tradition politique de notre pays permettent mal d'associer les citoyens aux choix énergétiques, sur le plan national comme sur le plan local. L'admission d'une possibilité de référendum national serait d'ailleurs loin, à notre sens, de constituer une panacée car, outre l'inévitable complexité des choix énergétiques généraux, les résultats de semblables consultations ne donneraient aucune indication pertinente pour ce qui constitue le deuxième sous-thème de ce colloque : « La mise en œuvre des choix énergétiques par élaboration de projets individualisés », c'est-à-dire pour ce qui concerne, en particulier, le choix des sites d'implantation des grands équipements énergétiques. Par exemple, il est tout à fait envisageable d'imaginer (sur la foi de différents sondages d'opinion) qu'il pourrait se trouver une majorité de Français favorables à la poursuite d'une politique électro-nucléaire, mais aussi pour refuser l'implantation d'une centrale sur le territoire de leur commune.

Se pose donc la question de savoir, lorsque l'on veut faire participer les citoyens aux choix énergétiques, quel niveau de suffrage universel retenir : local, régional ou national ? Or, la réponse à cette question dépend sans doute très largement du type d'énergie privilégié : si certaines sources favorisent une gestion décentralisée (énergies renouvelables, réseaux de chaleur, valorisation des déchets, économies d'énergie), le recours à d'autres technologies (charbon, pétrole, nucléaire surtout : les « centrales » sont bien nommées) paraît appeler par nature la centralisation². De toute manière, la politique énergétique devient de plus en plus, en ces temps difficiles, un « instrument de souveraineté nationale »³ et, en conséquence, la localisation

1. Article 11, alinéa 1^{er} : « Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, comportant approbation d'un accord de Communauté ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions ».

2. En ce sens, M. Jean Poperen (P.S.) remarquait dès le 15 mai 1975 (*J.O.*, A.N., débats, p. 2659), dans une nouvelle version de l'adage « Small is beautiful », que « le gigantisme industriel favorise la concentration du pouvoir » de manière « incompatible avec la démocratie » et concluait : « chaque fois que ce sera possible, un gouvernement de gauche devra s'efforcer de multiplier les unités de production de moindre dimension ».

3. *Rapport d'information sur la politique de l'énergie* (Rapport Quilès) Ass. Nat., Annexe à la séance du 1^{er} déc. 1981, n° 405, T.I., p. 107.

d'équipements ou gisements qui y concourent ne saurait être réduite à une simple « affaire locale », de la compétence des élus municipaux par exemple, ou a fortiori des riverains eux-mêmes, pourtant au premier chef intéressés. On songe ainsi à la formule de Paul Valéry : « La politique fut d'abord l'art d'empêcher les hommes de se mêler de ce qui les regarde. À une époque suivante on y adjoignit l'art de contraindre les gens à décider sur ce qu'ils n'entendent pas. Ce dernier principe se combine avec le premier »⁴.

Mais, s'ils ne participent guère directement aux choix énergétiques généraux qui engagent leur pays⁵, les citoyens français y sont-ils au moins associés par leurs représentants ? Rien n'est moins sûr et, examinant le rôle spécifique des différentes institutions publiques en la matière, on peut déceler comme une sorte de fuite du niveau de la décision, insaisissable à travers des cercles successifs — qui ne sont peut-être pas sans rappeler ceux de l'Enfer de Dante — s'éloignant de plus en plus des possibilités de contrôle des citoyens : le *Parlement*, qui semble en effet largement dessaisi, avant comme après le 10 mai 1981, au profit du *gouvernement*, lui-même sans doute excessivement dépendant des « experts » au service d'entreprises publiques se comportant souvent en « féodalités » ou en « lobbies ». De la sorte, le « mandat » éventuellement donné par le peuple dans le domaine de la politique de l'énergie se trouve presque vidé de toute substance. À cet égard on pourrait soutenir que le « changement » — de l'État-U.D.F. à l'État-P.S. — se trouve largement compensé en France par la continuité de ce que l'on a été jusqu'à appeler « l'État E.D.F. »⁶.

1. Le rôle du Parlement

La V^e République française est née en 1958, par réaction à la « République des députés »⁷, dans un contexte d'hostilité envers le Parlement et, donc, de réduction de ses prérogatives. En ce sens, le domaine de la loi a été strictement limité aux matières énumérées à l'article 34 de la *Constitution*, parmi lesquelles ne figurent aucune des préoccupations nouvelles de l'action étatique, en ce qui concerne l'environnement ou l'énergie notamment.

4. *Regards sur le monde actuel*, Paris, Flammarion, 1933, p. 94.

5. Cf. J. Ph. COLSON, *Le nucléaire sans les Français*, Paris, Maspero, 1977 ; D. TURPIN, « Énergie nucléaire : les limites de la participation », dans *Pouvoir régional et politiques énergétiques*, colloque organisé par l'Association Internationale Futuribles, Avignon, 29 sept. — 1^{er} oct. 1982. Cf. aussi les différents rapports présentés au colloque de Tours, *Énergie, démocratie et collectivités locales*, avril 1982, multigraphiés, ainsi que M. BOURJOL et Ch. LE LAMER, *Énergie et démocratie*, Paris, Documentation française, 1981.

6. Selon le titre de l'ouvrage de F. de GRAVELAINE et S. O' DY, Paris, A. Moreau, 1978.

7. Cf. R. PRIURET, *La République des députés*, Paris, Grasset, 1949.

Malgré la possibilité offerte par le dernier alinéa de cet article, aucune loi organique n'est encore intervenue pour « préciser et compléter » le domaine de l'intervention législative. On a pu voir dans ce « cantonnement archaïque de la loi » la cause principale de la « pollution administrative » souvent dénoncée en la matière⁸.

Aussi, l'opposition de gauche dénonça-t-elle pendant vingt-trois ans le « double divorce entre le pouvoir et la population, mais aussi entre la population et la science »⁹ et se proposa-t-elle, dès son arrivée au pouvoir, de « réconcilier le développement des énergies avec les exigences de la démocratie »¹⁰ en organisant, les 6 et 7 octobre 1981¹¹ un « grand débat » parlementaire sur le programme d'indépendance énergétique de la France, suivi d'un vote sur lequel le gouvernement engagea sa responsabilité sur le fondement, discutable¹², de l'article 49 § 1^{er} de la Constitution.

La présentation plutôt manichéenne des faits propres à ce genre de discussion ne doit cependant pas donner à croire que le « régime » précédent (pour ne pas écrire « Ancien ») avait tenu la représentation parlementaire totalement à l'écart de la politique énergétique. C'est ainsi qu'E.D.F. a pu diffuser un document de plus de cinquante pages recensant toutes les références aux travaux parlementaires publiées au *Journal officiel* de 1974 à 1977, afin de « permettre au citoyen de se rendre compte de la manière dont le Parlement est intervenu en permanence dans le débat énergétique pour orienter, critiquer et contrôler la politique du gouvernement »¹³.

De fait, comme l'ont relaté chaque année fidèlement les chroniques de M. Maleville pour ce qui est de l'électricité et du gaz¹⁴, les Assemblées, tout comme le Conseil économique et social¹⁵, ont eu maintes occasions d'évoquer

8. M. BOURJOL, *Rapport du groupe de travail sur les aspects institutionnels et procéduraux de la politique énergétique*, oct. 1981, multigraphié, p. 4.

9. *Rapport Quilès*, *supra*, n. 3, p. 105.

10. Selon l'affirmation de M. Bérégovoy, alors porte-parole du gouvernement, à l'issue du Conseil des ministres du 25 nov. 1981.

11. En application de la 38^e des 110 *Propositions pour la France* que le candidat Mitterrand s'était engagé à mettre en œuvre une fois élu. Proposition elle-même inspirée du programme élaboré par le P.S. en janv. 1981 : *Énergie, l'autre politique*.

12. Car l'article 49-1 dispose que « le Premier Ministre engage la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale ». L'utilisation qui en a été faite ici relevait plutôt de la procédure de l'article 49-3 (engagement de responsabilité sur un texte).

13. *Le Parlement, l'Énergie et le Nucléaire, Références au J.O. de 1974 à 1977*, E.D.F., Direction de l'Équipement, Division Information sur l'Énergie, Doc. n° P. 26N.

14. « Les problèmes de l'électricité et du gaz devant le Parlement », chronique publiée aux *Cahiers Juridiques de l'Électricité et du Gaz*.

15. En particulier grâce au rapport présenté par M. Pagès le 4 juillet 1974.

ces questions. Le 14 mai 1975, par exemple, un vaste débat a été organisé au Palais-Bourbon à l'issue d'une « déclaration du gouvernement sur la politique énergétique »¹⁶, puis au Sénat, une semaine plus tard, en réponse à sept questions orales avec débat¹⁷. Par ailleurs, s'il n'existe plus de « plans de développement de l'énergie atomique » spécifiques, comme sous la IV^e République¹⁸, les représentants ont encore pu se pencher sur le problème lors de l'examen du projet de loi portant approbation du rapport sur l'orientation préliminaire du VII^e Plan¹⁹. De même, la discussion annuelle et le vote des crédits des ministères chargés de l'industrie ou de l'environnement²⁰, ainsi que l'adoption de certaines lois (sur les études d'impact, les installations classées, les réseaux de chaleur et les économies d'énergie, la protection et le contrôle des matières nucléaires, etc.) ont donné au Parlement d'autres occasions d'exercer son contrôle sur la politique énergétique. On pourrait également évoquer dans cette optique la constitution de commissions d'enquête²¹, de missions d'information²², ou de « parlementaires en mission »²³ chargés de suivre ces questions.

16. *J.O.*, A.N., débats, 15 mai 1975, pp. 2649 à 2699. M. d'Ornano, ministre de l'Industrie, put assurer en conclusion (p. 2654) : « J'ai le sentiment d'avoir longuement exposé et analysé devant vous les problèmes qui vous préoccupent et répondu de la sorte à bien des interrogations qui sont celles de la plupart des Français ».
17. Posées par Mme Goutmann et MM. Cluzel, Pintat, Chauty, Giraud, Henriot et de Montalembert, *J.O.*, débats, 21 mai 1975, pp. 913 à 940.
18. Le premier de ces plans spécifiques (1952-57) a été adopté par le Parlement le 24 juillet 1952, et le second (1957-61) par la *Loi du 23 juillet 1957*.
19. *J.O.*, A.N., débats, 4 juin 1975, p.p. 3545 à 3549 et 3555 ; 6 juin 1975, p. 3734 etc. En revanche, la discussion du projet relatif au VIII^e Plan fut retardée, fin 1980, et n'intervint finalement pas avant l'élection présidentielle de mai 1981. On sait que le VIII^e Plan, actuellement en préparation, n'interviendra qu'à l'issue d'un « plan intérimaire » de deux ans, adopté le 7 juillet 1982.
20. Voir par exemple la première recommandation de la commission des finances de l'Assemblée qui, à l'unanimité, « bien que le Parlement n'ait pas été consulté au préalable, approuve le principe d'un programme nucléaire de grande ampleur, assorti des garanties indispensables » (*J.O.*, A.N., annexe à la séance du 11 nov. 1974, n° 1230, *Rapport* (Schloesing) *sur le projet de loi de finance pour 1975*, annexe n° 20 : « Industrie et recherche », p. 29). Voir aussi, notamment, *J.O.*, A.N., 31 oct. 1974, pp. 2654 et ss. ; 15 nov. 1974, pp. 6352 et ss. ; 7 nov. 1975, pp. 7988 et ss. ; 17 nov. 1976, pp. 8091 et ss., etc.
21. Cf. le *Rapport* (Coulais) *sur la politique nucléaire* du 27 juin 1974 ; on notera aussi le rejet des demandes de constitution d'une commission d'enquête sur le fonctionnement des centrales, émanant du P.C.F. tant à l'Assemblée (L. BAILOT, *J.O.*, A.N., 15 mai 1975, p. 2662) qu'au Sénat (M.-Th. GOUTMANN, *J.O.*, Sénat, 21 mai 1975, p. 917). Voir également le *Rapport* (Schvartz) *sur les pratiques des compagnies pétrolières en France* (ententes illicites, etc.), Doc. Parl., A.N., 1^{re} session 1974-1975, n° 1280.
22. Cf. les rapports Hamelin au nom de la mission d'information de l'A.N. relative à la protection de la population en cas d'accident nucléaire, d'août 1979 et d'avril 1981.
23. Tels que M. Herzog, nommé auprès du ministre de l'Industrie pour suivre « les questions relatives à l'implantation des centrales, ... à la sûreté et à l'environnement ».

Il est cependant vrai que ces diverses interventions du Parlement n'avaient jamais été suivies d'un vote, à la fois global et spécifique, sur les problèmes de l'énergie, l'opposition de gauche n'ayant jamais été jusqu'à déposer une motion de censure pour parvenir à cette fin, en dépit de l'appréciation extrêmement négative qu'elle n'a cessé de porter sur ces « simulacres de consultation du Parlement, tronqués et truqués, ... dont le gouvernement s'apprête à se servir comme alibi »²⁴.

Toutefois, le débat organisé à l'Assemblée nationale les 6 et 7 octobre 1981, présenté par le ministre E. Hervé comme « la première étape d'un processus de réconciliation entre l'énergie et le peuple français »²⁵, a-t-il pour autant tenu toutes ses promesses ? Engagé au terme d'une « phase préparatoire très importante au cours de laquelle les meilleurs experts ont pu donner leur avis et les représentants de très nombreux organismes, syndicats et associations ont été écoutés, ainsi que des hommes politiques et des personnalités concernées »²⁶, appuyé sur toute une série de « Rapports », d'épaisseur impressionnante²⁷, il a été sanctionné par un vote de confiance massif de 331 voix contre 67. Mais il est permis de penser que les contraintes du principe majoritaire ont singulièrement réduit l'intérêt tant des débats que du vote lui-même, qui se déroulèrent sans grande surprise ni passion : « Deux jours de discussion n'ont rien changé, pratiquement rien appris », commentait l'éditorialiste du journal *Le Monde*²⁸. « À se demander si l'énergie peut faire l'objet d'un véritable débat démocratique ».

24. G. Fillioud (P.S.), *J.O.*, A.N., 15 mai 1975, p. 2675. Cf. aussi, dans le même sens, les interventions de M.M. J. Poperen (p. 2657), L. Bailot (p. 2662), R. Fabre (p. 2667) ou G. Gosnat, estimant que « la représentation nationale est purement et simplement bafouée » (p. 2673).

25. Et même comme « un moment exceptionnel de la démocratie française » (*J.P.*, A.N., 7 oct. 1981, p. 1504 et 1595. Dans la même veine, P. Mauroy, Premier Ministre, assura (p. 1562) viser « à permettre à la nouvelle citoyenneté de s'exercer également dans le domaine de l'énergie ».

26. Selon la formule, stéréotypée, employée par le gouvernement en réponse à des questions écrites posées par des parlementaires, par exemple par M.M. Gissinger, *J.O.*, A.N., 26 avril 1982, p. 1735 ou Mesmin, *J.O.*, A.N., 1^{er} mars 1982, p. 842, etc.

27. Notamment le Rapport Quilès, *supra*, n° 3, élaboré au nom d'une mission d'information de la commission de la production et des échanges de l'Assemblée, lui-même inspiré du Rapport (Hugon) sur les aspects économiques de la politique de l'énergie et du Rapport Bourjol, *supra*, n° 8. Sur ces questions, voir les articles très documentés de H. Y Faberon, « Le nouveau pouvoir et l'énergie », *Rev. Pol. et part.*, n° 895, nov.-déc. 1981, p. 51, et « Les projets de réforme de l'administration de l'énergie », (1982) *Rev. adm.* 13.

28. Le 9 oct. 1981. Cf. aussi B. DESTHOMAS, « La poursuite d'un programme nucléaire. I. Le désirable et le possible », *Le Monde*, 30 sept. 1981 : « Tout se passe comme si (...) le grand débat démocratique promis n'avait d'autre objet (...) que de faire passer la majorité d'un langage à l'autre, du désirable au réel ».

De ce point de vue, le fait que le gouvernement ait tenu à engager sa responsabilité sur cette politique ne paraît pas avoir affecté le débat d'un signe « plus », mais bien plutôt d'un signe « moins », en contraignant les anti-nucléaires du parti dominant (le P.S.) à s'aligner sur la majorité pour ne pas voter contre le gouvernement qu'ils venaient d'être élus pour soutenir ²⁹.

Néanmoins, le rôle des représentants pourrait être légèrement renforcé à l'avenir. On doit d'abord mentionner, dans cette perspective, la procédure exceptionnelle utilisée pour « dégeler » en novembre 1981 les cinq chantiers de centrales nucléaires arrêtés en juillet ³⁰ : consultation des Conseils municipaux compris dans le périmètre de la D.U.P., puis, en cas de désaccord de la majorité d'entre eux, des Conseils régionaux et, « en dernier ressort et dans le délai d'un mois » ³¹, saisine du Parlement si le gouvernement estime indispensable un équipement.

D'autre part, l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité, le 5 octobre 1982, une proposition de loi Chapuis (P.S.) tendant à la création, sous la forme juridique d'une délégation de dix députés et six sénateurs, d'un « Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques » ayant pour fonction de « mettre en œuvre tous programmes d'études et [de] procéder à toutes évaluations ou réunions d'information sur les conséquences des choix de caractère scientifique ou technique, en vue d'apporter à l'une ou l'autre Assemblée du Parlement tous éléments de nature à éclairer ses décisions ».

Vaguement inspiré de l'« Office of Technology Assessment » dont s'est doté le Congrès des États-Unis d'Amérique en 1972, dans un contexte juridique peu comparable ³², le futur organisme devrait être assisté d'un

Les députés de l'opposition intervinrent évidemment beaucoup sur ce thème : « Vous ne nous ferez pas croire que ce débat escamoté dont, de toute façon, vous ne tiendrez pas compte puisqu'il va se terminer par un vote bloqué, correspond aux attentes des Français » s'exclama A. Rossinot (*J.O.*, A.N., 7 oct. 1981, p. 1538). « Démocratie?... Dans ce débat, vous avez utilisé toutes les ressources de notre règlement pour baillonner les voix de l'opposition. Dans ce débat, qui durera 15 et 18 heures au total, seulement 2 heures 30 sont réservées à l'opposition », déplora G. Gantier (*Id.*, p. 1543).

29. « Ce débat n'aura servi qu'à masquer vos incertitudes et vos contradictions » put affirmer Ch. Miossec (*Id.*, p. 1540). « Sur quoi votons-nous ? Sur rien ! Il n'y a pas de documents, il n'y a pas de programme, il n'y a rien qu'on puisse amender » fit remarquer M. d'Ornano (*J.O.*, 8 oct. 1981, p. 1566). « Vous vouliez marier l'énergie et la démocratie. Avant que nous ne votions », concluait Cl. BIRRAUX, « on peut se demander : que reste-t-il de vos amours ? » (p. 1599).

30. Chooz, Cattenom, Civaux, Le Pellerin (abandonné depuis) et Golfech.

31. P. Mauroy, *J.O.*, A.N., 8 oct. 1981, p. 1563.

32. Cf. Ch. BRUMTER, « Le contrôle des options technologiques par le Congrès des États-Unis », *A.J.D.A.*, déc. 1979, p. 3 ; pour les exemples allemand et suédois notamment, voir le Rapport Chapuis, Doc. Part., A.N. 1982, n° 958, pp. 21-28 ; F. HETMAN, « Étapes dans

« conseil scientifique », composé d'une quinzaine de personnalités compétentes, et d'un « comité consultatif » regroupant quinze représentants des organisations syndicales et professionnelles ainsi que des associations de protection de l'environnement ou de défense des usagers et consommateurs. Sa mise en place prochaine constituera l'aboutissement des nombreuses propositions de loi, émanant de milieux politiques très divers, déposées à ce sujet depuis quelques années³³ et reprises, sous des formes différentes, dans les Rapports Bourjol et Quilès³⁴. Elle se révèle plus que jamais nécessaire et urgente, dans la mesure où, comme l'a noté une étude de l'O.C.D.E.³⁵, « sans cela, les hommes politiques peuvent devenir prisonniers de la bureaucratie gouvernementale et du corps d'experts qu'elle choisit. Assurer la contre-

l'évaluation de la technologie », (1973) 25 *Rev. int. Sc. Soc.* 283; H. BROOKS, « Le processus d'évaluation de la technologie », (1973) 25 *Rev. int. Sc. Soc.* 272; J.-CP. DERIAN et A. STAROPOLI, *La technologie incontrôlée*, Paris, P.U.F. 1975, pp. 9-44; J.Y. FABERON, « Choix scientifique et décision parlementaire », à paraître.

33. Cf. les propositions de loi n° 598 (D. Julia et Cl. Labbé, R.P.R.), annexe au procès-verbal de la séance du 17 oct. 1978, et n° 2191 (groupe socialiste), annexe au procès-verbal de la séance du 18 déc. 1980, jamais inscrites à l'ordre du jour. De même, lors de la discussion de la *Loi sur les économies d'énergie et les réseaux de chaleur* du 15 juil. 1980, des députés R.P.R., MM. Labbé, Schvartz, Hamelin et Weisenhorn, déposèrent en ce sens un amendement que le Conseil constitutionnel ne put que déclarer recevable (décision n° 79-10 F.N.R. du 26 avr. 1979; *J.O.*, 27 avr. 1979, p. 972). Mais le Sénat supprima cette disposition (*J.O.*, A.N., 23 mai 1980, pp. 1234 et ss.), M. Giraud, ministre de l'Industrie, la considérant comme « inutile, dangereuse et ne correspondant pas tout-à-fait aux réalités, ni à l'équilibre normal du fonctionnement de nos institutions ». Il est juste de rappeler, en sens inverse, qu'à la proposition, citée, des députés R.P.R., M. Auroux avait répliqué, au nom du groupe socialiste, en critiquant l'idée de « créer un comité supplémentaire au détriment du rôle propre du Parlement », préconisant plutôt « l'ouverture dans le budget de l'Assemblée d'un crédit spécial permettant aux commissions de contrôle de faire appel librement au concours de techniciens et d'experts », comme cela existe déjà au profit de la seule commission des finances (*J.O.*, A.N., 10 mai 1979, p. 3556). Enfin, dans ce débat, le groupe communiste déposa pour sa part un amendement visant à attribuer au Parlement, à ses commissions et aux groupes parlementaires le droit de demander à tout organisme public, industriel ou de recherche, communication de ses avis sur tout programme le concernant (cité par J.Y. FABERON, *supra*, n° 32).
34. Le premier, *supra*, n. 8, préconisait de créer d'une part, une « Agence nationale d'information sur l'énergie », non parlementaire et, d'autre part, un « comité parlementaire d'évaluation des options technologiques », composé exclusivement de personnalités scientifiques, ainsi qu'une « délégation parlementaire permanente à l'énergie », composée de députés et de sénateurs; le second, *supra*, n. 3, préférait regrouper ces différentes structures au sein d'un « conseil supérieur des choix technologiques », composé d'experts, d'élus nationaux et régionaux, de syndicalistes et de représentants d'associations, tous nommés par les présidents des chambres.
35. *La technologie contestée : participation du public et prise de décision en matière de science et de technologie*, Paris, 1979.

expertise peut contribuer de façon significative au maintien des procédures démocratiques et servir de contrepoids à ce que certains voient comme des tendances technocratiques au sein du gouvernement ».

Mais l'Office parlementaire ne saurait permettre à lui seul de réaliser la participation des citoyens aux choix énergétiques par l'intermédiaire de leurs représentants. De plus, il n'existe encore qu'à l'état de projet^{35a}, et le gouvernement conserve à ce jour, en France, un rôle prépondérant dans ce domaine.

2. Le rôle du gouvernement

On sait que, d'après l'article 37 de notre Constitution, les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi (dont, on l'a dit, celles relatives à la politique énergétique) ont un caractère réglementaire. L'article 20 confirme que c'est bien le gouvernement qui « détermine et conduit la politique de la Nation », en ce domaine comme en tant d'autres, même si l'évolution du régime consécutive à l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct a entraîné une très large absorption de cette fonction gouvernementale par le pouvoir présidentiel.

Au surplus, majorité parlementaire et majorité présidentielle ayant toujours, pour l'instant, coïncidé, les quelques lois ou interventions des Assemblées intervenues dans le cadre de la politique énergétique n'ont généralement fait qu'enregistrer les suggestions pressantes de l'Exécutif. Ce dessaisissement volontaire de ses prérogatives par le Parlement, qui s'est poursuivi après le changement de majorité, explique par exemple le dépôt d'une question préalable par M. Marchais, le 4 octobre 1974, lors de la discussion, selon la procédure d'urgence, du projet de loi sur les économies d'énergie, au motif que : « Si l'Assemblée acceptait de discuter aujourd'hui [de ce] projet, elle accepterait du même coup l'absence de débat démocratique sur la politique énergétique de la France »³⁶.

Une telle manière de procéder était d'ailleurs loin d'être inhabituelle. Pour nous en tenir au choix de recourir à l'énergie d'origine électro-nucléaire, qui a orienté durablement toute notre politique, il faut savoir que la première décision de construire une centrale de 500 mégawatts par an (selon la filière française graphite-gaz) a été prise par le Conseil des ministres du 18 décembre 1964 et celle d'en réaliser deux avec la Belgique par un

35a. La proposition Chapuis vient d'être adoptée en deuxième lecture par l'Assemblée nationale le 10 mai 1983. Députés et sénateurs seraient représentés paritairement au sein de l'Office à la représentation proportionnelle des groupes.

36. *J.O.*, A.N., 5 oct. 1974, p. 4804.

Comité interministériel du 9 décembre 1967. De même, au début du VII^e Plan, avec la crise pétrolière, c'est le Conseil de planification, puis le Conseil des ministres du 5 mars 1974, qui fixèrent l'objectif à treize centrales de 900 mégawatts tous les deux ans, toujours sans le moindre débat³⁷, rythme stabilisé par un Comité interministériel du 26 juillet 1975 puis, plus récemment, par le « Plan Giraud », du nom du ministre chargé alors du secteur de l'énergie, annoncé unilatéralement le 22 avril 1980, la commission du VIII^e Plan n'ayant même pas commencé à rédiger ses travaux.

Pour la préparation du IX^e Plan, la *Loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification* a prévu la procédure suivante : un « rapport d'orientation », établi par le gouvernement à l'automne 1982 a été soumis à la Commission nationale de planification et aux régions pour avis. Un rapport sur les options, présenté par le Conseil des ministres le 20 avril 1983 va faire l'objet du vote d'une première loi de plan par le Parlement, dès juin. Une seconde loi, précisant les moyens financiers de ces objectifs à atteindre — dont, parmi les douze actions prioritaires, l'une relative à « l'utilisation plus rationnelle de l'énergie » — devait être discutée à l'automne. Mais, dès juillet 1982, le Commissariat général du Plan avait mis en place un certain nombre de groupes de travail chargés de réfléchir sur le long terme, le groupe « énergie » étant dirigé par M. Joseph, Président du Conseil régional Nord-Pas de Calais^{37a}.

On doit d'ailleurs relever que ce rôle privilégié, sinon exclusif, de l'Exécutif a été justifié par la plupart des dirigeants politiques français, quelle que soit leur appartenance, de M. Giroux, rappelant combien la complexité des procédures avait pu « conduire à l'arrêt des programmes américains, sans que le pays l'ait voulu et décidé »³⁸, à M. Bourjol, dénonçant « les démocraties

37. Aussi, lors de la discussion des crédits de l'Industrie et de la Recherche pour le budget 1975, G. Fillioud (P.S.) s'étonna-t-il de ce que le gouvernement ait pu « prendre seul ce choix déterminant ... sans en saisir le Parlement » et conclut que « le conseil des assemblées, la délibération du Parlement, devraient être des impératifs catégoriques face à des décisions de cette nature et de cette portée » (*J.O.*, A.N., 15 nov. 1975, pp. 6391 et 6392).

Sur ces points, cf. J.PH COLSON, *Le nucléaire sans les Français*, *supra*, notes, ainsi que l'étude réalisée en 1975 par l'Institut Économique et Juridique de l'Énergie de Grenoble, *Alternatives au nucléaire. Réflexions sur les choix énergétiques de la France*, Presses Universitaires de Grenoble, où il est déploré que « les choix énergétiques sont actuellement des choix sans discussion, sans information et sans contrôle ».

37a. Début mai 1983, ce groupe a remis au gouvernement un rapport « transitoire », soulignant l'équipement de la France en centrales nucléaires jusqu'à 1990 et au-delà et préconisant le ralentissement d'un programme susceptible de provoquer par ailleurs le déclin du gaz et du charbon, voire même de remettre en cause les objectifs d'économie d'énergie.

38. *Le Matin de Paris*, 28 sept. 1981.

occidentales qui pèchent souvent par excès de formalisme participatif et se révèlent incapables, telles l'Allemagne et l'Italie, de mettre en œuvre leur politique énergétique »³⁹, en passant par P. Quilès, selon lequel « il est préférable de maintenir les prérogatives du pouvoir exécutif en matière de décisions, la décision de construire ou non une centrale nucléaire revêtant un caractère politique »⁴⁰.

Face au seul, et pour l'instant futur, « Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques », il est certain, en effet, que le gouvernement dispose de multiples structures administratives et techniques aptes à orienter ses choix.

Pour la seule énergie d'origine électro-nucléaire, par exemple, on peut relever l'existence des organismes suivants :

Au ministère de l'Industrie⁴¹, une Direction générale de l'énergie et des matières premières, contrôlant les activités du Commissariat à l'Énergie Atomique (C.E.A.) et de ses filiales (notamment de la C.O.G.E.M.A., Compagnie générale des matières nucléaires, créée en janvier-mars 1976) ou d'E.D.F., établissement public industriel et commercial concessionnaire des services de production, transport et distribution d'énergie électrique, sur lequel le ministère exerce plus particulièrement sa tutelle par l'intermédiaire de la Direction du gaz, de l'électricité et du charbon.

Le ministère comprend également une Direction de la qualité et de la sécurité industrielle, à laquelle sont rattachés le Service central de sûreté des installations nucléaires (S.C.S.I.N.)⁴² et, sur le plan local, les Directions interdépartementales de l'Industrie, chargées de la surveillance et du contrôle des appareils à pression, dont les chaudières nucléaires, ainsi que les inspecteurs des installations nucléaires de base (I.N.B.), et, au sein du C.E.A., l'Institut de protection et de sûreté nucléaire⁴³. Enfin, le Conseil

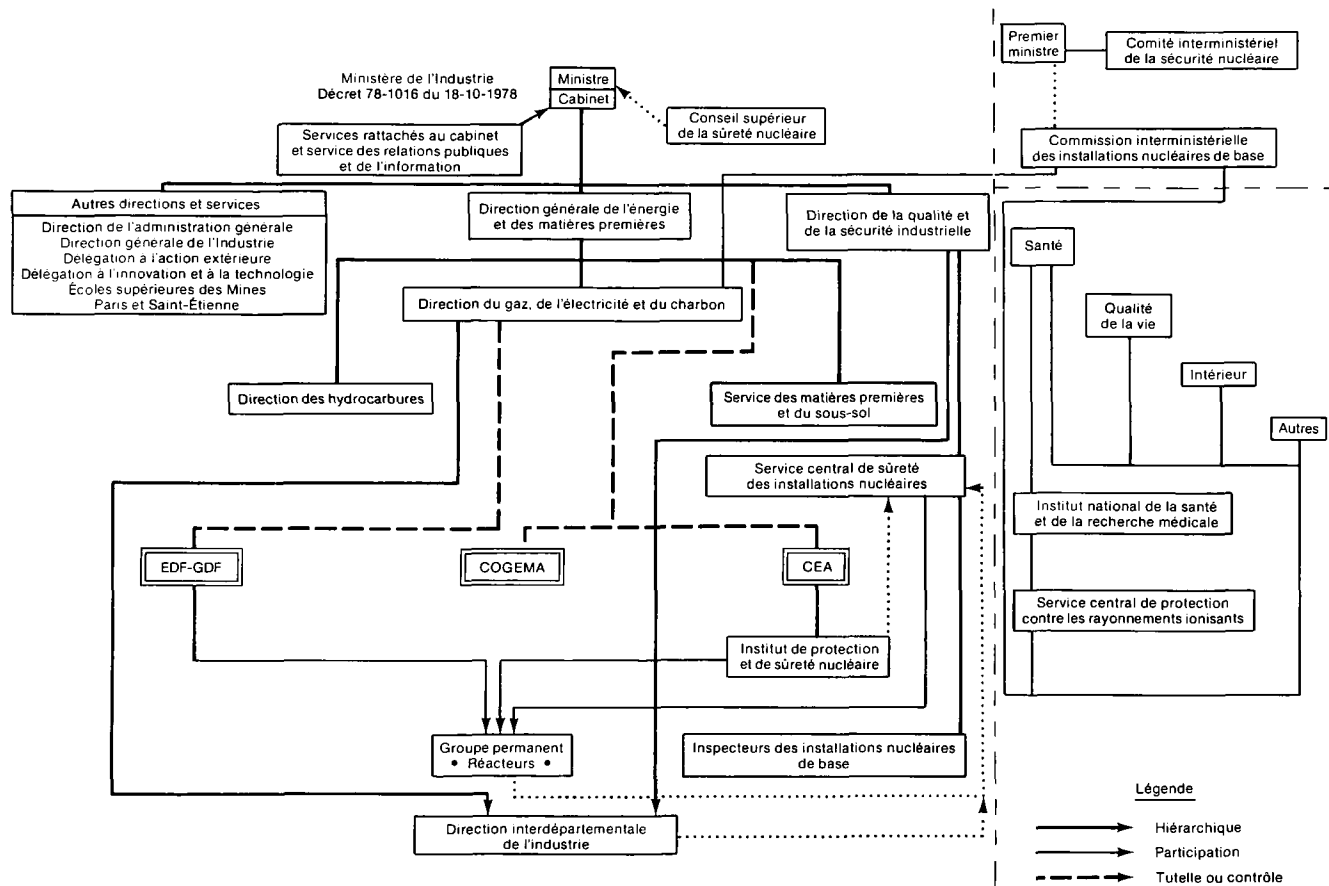
39. *Supra*, note 8.

40. *Supra*, note 3, p. 115. Dans le même sens, le député socialiste J.M. Belorgey considérait qu'« il appartient au gouvernement et à lui seul d'arrêter une stratégie énergétique ».

41. Selon un décret du 18 octobre 1978 : *cf.* le schéma ci-dessus, tiré de l'article de M. BURTHÉRET et Mme de CORMIS, « Le régime administratif des centrales nucléaires », *Revue Générale Nucléaire*, mai/juin 1980, p. 249 et ss.

42. Chargé, selon un décret du 13 mars 1973, de l'étude, de la définition et de la mise en œuvre de la politique dans le domaine de la sûreté nucléaire, de l'élaboration de la réglementation en la matière, de préparer les décrets d'autorisation de création et les arrêtés de mise en service des installations nucléaires et de veiller au respect de ses prescriptions.

43. Créé par arrêté du 2 novembre 1976, avec pour mission principale de proposer toutes mesures propres à assurer la protection des personnes et des biens contre les effets éventuels de l'énergie atomique.



Structure du Ministère de l'Industrie.

supérieur de la sûreté nucléaire, créé par un décret du 13 mars 1973 et récemment modifié dans sa composition⁴⁴, suit plus spécialement les questions relatives à la sûreté des installations.

Du ministère de la Santé dépend essentiellement le Service central de la protection contre les rayonnements ionisants (S.C.P.R.I.), créé au sein de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale, par décret du 13 novembre 1956, pour donner un avis portant notamment sur les précautions prises lors de la conception des installations nucléaires de base afin de protéger les travailleurs et le public, participer à l'élaboration des arrêtés de rejets d'effluents radioactifs liquides ou gazeux et surveiller leur application. Rappelons à ce sujet que l'autorisation de création d'une centrale nucléaire ne peut intervenir qu'avec l'avis conforme du ministère de la Santé.

Au niveau gouvernemental enfin, on relève l'existence de toute une série d'organismes de coordination :

- Comité interministériel de la sécurité nucléaire, qui coordonne, depuis sa création par décret du 4 août 1975, sous la direction du Premier Ministre, toutes les actions relatives à la protection des personnes et des biens contre les dangers liés à la production, au transport et à l'utilisation des matières nucléaires.
- La Commission interministérielle des installations nucléaires de base (C.I.I.N.B.), regroupant des représentants de divers ministères, du Centre national de la recherche scientifique (C.N.R.S.), du C.E.A., d'E.D.F. et des experts⁴⁵.
- La Commission consultative pour la production d'électricité d'origine nucléaire (Commission P.E.O.N.), chargée par son arrêté institutif du 21 avril 1955 de donner un avis sur le programme de construction des I.N.B.

44. Par un décret du 29 octobre 1981, qui a également renforcé quelque peu ses pouvoirs. Les nouveaux membres de ce Conseil ont été nommés pour cinq ans par arrêté ministériel (*J.O.*, 14 avril 1982). Une commission scientifique permanente, attentive aux procédés de stockage et de retraitement des combustibles irradiés, était également instituée au sein du C.S.S.N. et, en décembre 1981, le gouvernement lui demandait un rapport sur cette question. Ce rapport Castaing, rendu le 25 décembre 1982, et plus encore le rapport élaboré avec l'Agence nationale de déchets radioactifs (A.N.D.R.A.), se sont assez largement démarqués, le 19 avril 1983, des conclusions proposées par les experts du C.E.A.. Les pouvoirs publics disposent donc désormais de plusieurs options documentées en la matière.

45. Instituée par le décret du 11 décembre 1963 modifié par celui du 27 mars 1973, sur le modèle de la Commission interministérielle des radioéléments artificiels (C.I.R.E.A.) de la *Loi du 12 juillet 1952*, la C.I.I.N.B. donne son avis sur les projets de textes réglementaires concernant les I.N.B. ainsi que sur les demandes d'autorisation de création.

- Le Comité technique interministériel pour toutes les questions relatives à l'application du Traité E.U.R.A.T.O.M.⁴⁶
- Le Conseil de politique nucléaire extérieure, qui est présidé par le Chef de l'État depuis sa création par décret en date du 1^{er} septembre 1976, et qui se consacre à la définition des « différents aspects de la politique nucléaire extérieure, notamment en ce qui concerne l'exportation des techniques, équipements et produits nucléaires sensibles » en liaison avec les exigences de la non-prolifération.
- Le Comité interministériel sur l'énergie électronucléaire, habilité à autoriser les engagements de construction⁴⁷.
- Le Conseil de l'information sur l'énergie électronucléaire, placé lors de sa création par un décret du 10 novembre 1977 sous la présidence de Mme S. Veil, ministre de la Santé publique, comprenant des académiciens, élus locaux, représentants d'associations de protection de la nature et des personnalités qualifiées, avec pour mission de conseiller le gouvernement sur toutes questions relatives à l'énergie nucléaire, en particulier pour ce qui concerne les conditions d'accès du public à l'information.
- Postérieurement à l'arrivée au pouvoir de la gauche, ont été créés une Agence française pour la maîtrise de l'énergie, dotée d'un Comité national consultatif et de délégations régionales⁴⁸, et surtout un Observatoire de l'énergie auprès du ministre chargé de ce secteur avec pour mission, selon les termes de l'arrêté interministériel du 29 juin 1982, de « rassembler et diffuser les informations nécessaires à la préparation et à la mise en œuvre de la politique énergétique ». Dans cette perspective, l'Observatoire comporte un Conseil d'orientation présidé par le ministre de l'Énergie et comprenant des représentants de neuf ministères intéressés, huit représentants des utilisateurs d'énergie, six des établissements publics et entreprises du

46. Les déclarations et communications prévues par les articles 37 et 41 de ce traité instituant la Communauté Européenne de l'Énergie Atomique (contrôle de sécurité, approvisionnements etc...) transitent par ce C.T.I., créé par un décret du 3 avril 1958.

47. Créé par une décision non publiée du 28 juin 1977.

48. Par un décret du 13 mai 1982, cet établissement public remplace l'Agence française pour les économies d'Énergie et le Commissariat à l'énergie solaire et vise à coordonner les actions en faveur des économies d'énergie, des énergies renouvelables, de la maîtrise des consommations d'énergie, des économies de matières premières et de toutes les formes de substitution aux importations. Il gère notamment le volet « énergie » du « Fonds Spécial Grands Travaux » institué par un décret du 13 août 1982.

Notons également la modification du décret du 26 novembre 1948 portant création de la Caisse nationale de l'énergie (*J.O.*, 27 nov. 1982).

secteur de l'énergie, quatre des concepteurs, constructeurs ou installateurs de matériels de production, de transport ou d'utilisation de l'énergie, et huit personnalités qualifiées, les uns et les autres nommés pour trois ans par le ministre chargé de l'Énergie. De plus, un Secrétariat général de l'Observatoire est placé auprès du Directeur général de l'énergie et des matières premières, c'est-à-dire toujours au sein et au service de l'Exécutif, la représentation nationale demeurant totalement absente de ces structures.

Mais cette multiplicité d'organismes gouvernementaux ne saurait¹ masquer le fait que les décisions sont, dans une très large mesure, préparées, inspirées, voire imposées par une minorité d'experts travaillant le plus souvent au service d'entreprises, publiques ou privées, directement intéressées à la production de l'énergie.

3. Le rôle des experts et des entreprises du secteur de l'énergie

Comme le reconnaissait le ministre de l'Industrie lui-même devant les députés, le 23 mai 1980⁴⁹, s'agissant des choix énergétiques généraux du pays, « gouvernement et Parlement ont bien du mal à s'y retrouver, étant donné la complication des évolutions techniques. En effet, ceux qui possèdent les connaissances les plus avancées ou les documents les plus complets ne sont qu'en nombre restreint. Ils disposent effectivement d'une sorte de privilège qu'il n'est point aisé de concilier avec un bon exercice de la démocratie ».

De la démocratie à la technocratie, du pouvoir du peuple à celui des ingénieurs, le glissement semble parfois irréversible. L'argument de la « compétence », de la « rationalité » des décisions, s'est retourné contre ceux qui l'ont utilisé dans le passé. Après avoir justifié la dépossession des citoyens par les parlementaires investis d'un mandat représentatif, puis le dessaisissement de ceux-ci au profit des titulaires nominaux du pouvoir exécutif, il explique aujourd'hui l'abandon par ces derniers de la réalité de la décision aux spécialistes car, en matière énergétique notamment, « il faut,

49. J. O., A.N., 23 mai 1980, p. 1238. R. PUISEUX, *Le babel nucléaire*, Paris, Galilée, 1977, p. 233, considère en ce sens que, dans nos sociétés modernes, « la science s'est substituée à la religion : c'est elle désormais qui assigne à chaque être sa place dans le monde, à chaque fait son sens ». Ainsi, pour J.-Cl. DERIAN, « L'énergie nucléaire et l'exercice de la démocratie », *Futuribles*, n° 3, été 1975, p. 211 : « Plus qu'un affrontement entre l'exécutif et le législatif, l'évaluation technologique marque une revendication fondamentale : celle de dénier à un seul groupe d'individus le droit de décider seuls du bien fondé du développement de telle option technologique ».

comme l'exprimait crûment le député Hector Rolland, faire confiance aux techniciens d'E.D.F. et aux savants »⁵⁰.

Ceux-ci ont d'ailleurs largement investi les ministères et les instances de décision. S'agit-il du pétrole ? « Les hommes du gouvernement se sont laissés abuser par l'éclat de démonstrations déterminant le prix de la thermie au centième de centime. La recherche du moindre coût et les conclusions des spécialistes ont tenu lieu de politique de l'énergie », déplore le député Schvartz (appartenant à la majorité d'alors) dans son rapport fait au nom de la commission d'enquête parlementaire « sur les conditions commerciales, financières et fiscales dans lesquelles les sociétés pétrolières opérant en France approvisionnent le marché français et y assurent la distribution des différents produits pétroliers et sur leurs rapports avec l'État ». S'agit-il d'énergie nucléaire ? « Actuellement aucun service de l'État n'est outillé pour vérifier les calculs d'E.D.F., présentés comme les résultats indiscutables de modèles économétriques complexes, dénonce l'I.E.J.E. de Grenoble ⁵¹.

Ainsi par exemple, le ministre de l'Industrie a créé, par décision du 27 mars 1973 modifiée le 17 décembre 1976 et le 22 février 1979, deux groupes permanents d'experts chargés de l'étude des problèmes techniques concernant la sûreté, la création, la mise en service, le fonctionnement et la mise à l'arrêt définitif des installations nucléaires. Le premier, composé de représentants de l'Administration et d'experts nommés sur proposition de l'Institut de protection et de sûreté nucléaire du C.E.A. et aussi d'E.D.F., traite des problèmes techniques posés plus particulièrement par les réacteurs, à la demande du Service central de sûreté des installations nucléaires, en s'appuyant sur des rapports d'analyse élaborés par le Département de sûreté nucléaire de l'Institut de protection et de sûreté nucléaire du C.E.A. ⁵². Le second s'occupe des questions relatives aux autres installations nucléaires de base, selon des procédures d'inspiration identique. Enfin, c'est une Commission centrale des appareils de pression, créée par arrêté du 19 février 1974 modifié depuis à plusieurs reprises, qui élabore pour le ministère de l'Industrie la réglementation propre à ces appareils. Elle comprend des

50. *J.O.*, A.N., 15 mai 1975, p. 2688.

51. *Alternatives au nucléaire*, *supra*, n. 37, p. 39. Ainsi, précisent les auteurs, « en matière pétrolière, la vérité économique est systématiquement camouflée sous une incroyable complexité comptable et organisationnelle (...); en matière nucléaire, le monopole de l'information appartient aux pouvoirs publics qui sélectionnent soigneusement ce qui peut être dit de ce qui ne doit pas l'être ».

52. Comme le note à ce sujet l'étude de l'I.E.J.E., *supra*, n. 37, « ce sont les 300 personnes du département de sûreté nucléaire du C.E.A. qui constituent « l'appui logistique » des 12 personnes du Service central de sûreté des installations nucléaires du ministère, centre nerveux du système de contrôle ».

représentants de l'Administration et des constructeurs, E.D.F. et C.E.A., en particulier au sein de sa Section permanente nucléaire, chargée de la réglementation relative aux chaudières nucléaires et de la surveillance de son application⁵³.

De même, pour ce qui est de l'élaboration du programme nucléaire français, comme de son accélération en 1974, la Commission P.E.O.N. a joué un rôle déterminant, en établissant un prix de revient du kilowatt nucléaire comparé avec celui des autres sources d'énergie. Or, comme l'a confessé l'un de ses membres⁵⁴ : « C'est essentiellement E.D.F. qui a fait les calculs, assistée des gens du C.E.A.. Il faut se rendre compte de la complexité extraordinaire des hypothèses que l'on doit construire [...]. Pour y comprendre quelque chose, il faut vraiment être tout-à-fait spécialiste. Ces hypothèses, c'étaient celles d'E.D.F.. On était bien obligé de les admettre [...]. On n'a pas de moyens solides pour les contester [...]. Les économistes d'E.D.F. sont des gens sérieux, que l'on retrouve à nouveau lors de l'élaboration des différents rapports, préliminaire, provisoire et définitif, de sûreté, ou de l'étude d'impact⁵⁵ qui doivent accompagner les différentes phases de la construction de chaque équipement. Ainsi peut-on conclure avec les observateurs de l'I.E.J.E. de Grenoble : « À tous les niveaux de contrôle, on trouve des ingénieurs du C.E.A. ou d'E.D.F., juges et parties »⁵⁶.

C'est peut-être cette caractéristique particulière qui explique les récentes déconvenues enregistrées par un rapport de la Commission de la concurrence intitulé *La politique des commandes publiques dans le secteur de l'énergie*, rendu public le 12 janvier 1983 par le quotidien *Libération*, à propos de ce que l'on a appelé « la dérive des coûts du nucléaire » dans les réacteurs modernes de 1300 mégawatts par rapport à ceux de 900 mégawatts, dérive imputable pour partie à E.D.F. et pour partie à ses fournisseurs industriels, Framatome en particulier, filiale de Creusot-Loire⁵⁷, ou encore du groupe « Long terme énergie » en matière de planification.

On doit en effet relever, de surcroît, que cette place croissante des constructeurs au sein des instances gouvernementales de décision s'accompagne, en sens inverse, d'un relâchement du contrôle du ministère sur ces

53. Arrêté du 26 février 1974 et circulaire du même jour, modifiée par une circulaire du 5 août 1977.

54. A.Ph. SIMMONOT, *Les nucléocrates*, Presses Universitaires de Grenoble, 1978, p. 50.

55. Sous le contrôle timide du juge administratif. Cf. T.A. Lyon, 25 octobre 1979, « *Groupeement Foncier Agricole, Le Rocher de Metri* », à propos de la centrale de Cruas-Meysses, avec le commentaire de J. Ph. COLSON dans sa « chronique de la jurisprudence nucléaire », *Revue Juridique de l'Environnement*, 1981/1, p. 36 et ss.

56. *Supra*, note 37, p. 39.

57. Cf. *Le Monde*, 1^{er} mars 1983, « Qui est responsable de la dérive des coûts du nucléaire ? »

entreprises elles-mêmes. Alors que l'unique instrument de la politique nucléaire française fut longtemps le C.E.A., créé par une ordonnance et un décret du 18 octobre 1945 sous une forme juridique originale, avec des pouvoirs quasi ministériels et une dépendance directe du Président du Conseil, celui-ci a perdu, avec la réforme du 29 septembre 1970⁵⁸, son exclusivité et même sa primauté dans le domaine des applications industrielles de l'électronucléaire, au profit d'E.D.F. et de ses filiales⁵⁹, voire de l'industrie privée⁶⁰.

Cette politique de redéploiement, ou de « démantèlement », passant par la filialisation des établissements publics intervenant dans les secteurs de l'énergie et leur collaboration étroite avec les entreprises privées, n'a pour ainsi dire pas été remise en cause par l'arrivée au pouvoir de la gauche et *La loi de nationalisation* du 11 février 1982. Dans ces conditions, le « lobby nucléaire » s'épanouit toujours dans ses bastions traditionnels, où l'esprit de la nouvelle politique annoncée à grands frais lors du débat parlementaire d'octobre 1981 semble parfois ne guère souffler. C'est ainsi que, le 16 décembre 1981 encore, M. Crépeau, ministre de l'Environnement, dut demander par lettre à son collègue chargé de l'Énergie de « rappeler E.D.F. au strict respect des procédures légales et de veiller à ce qu'aucun chantier ne soit ouvert avant l'achèvement de la demande d'autorisation ou de concession », estimant « profondément regrettable qu'un établissement public

58. Cf. J. TOUTÉE, « Le C.E.A., ses aspects juridiques », (1953) *Droit social* 316; J. CHEVALIER, « Les relations entre le C.E.A. et E.D.F. » (1969) *A.J.D.A.* 469; et J. Ph. COLSON, « Aspects juridiques de la politique nucléaire de la V^e République », (1977) *A.J.D.A.* 290.

59. E.D.F. a participé, pour diversifier ses expériences, à la création de diverses sociétés : S.E.N.A. et S.E.M.O. (franco-belges : centrales de Chooz et Tihange). HIFRENSA (exportation de Vendelos, en Espagne), la Kernkraftwerk Kaiseraugst A.G. (projet en Suisse), la NERSA (Société centrale nucléaire à neutrons rapides : surrégénérateur de Creys-Malville, avec les Italiens et les Allemands; cf. G. LESCUYER, « Coopération européenne en matière nucléaire et nationalisation », (1975) *R.D.P.* 379), SOFRATOME (assistance technique à l'étranger), TECHNICATOME (ingénierie de petites centrales), BREVATOME (gestion de brevets), SOFINEL (soutien à l'exportation), etc.

60. Cf., pour les activités minières, la Cie Française des Minerais d'Uranium (filiale d'IMETAL), NINATOME (filiale de P.U.K., nationalisé en 1982, et de la C.F.P.), la SIMURA et la SCUMRA, etc. De même, pour la construction d'installations nucléaires de base, outre FRAMATOME, citée on relève NOVATOME, qui appartient au groupe Empain-Schneider, entretenant l'une et l'autre des relations étroites avec E.D.F. Cf. le rôle du SENEX : « Service d'équipements nucléaires extérieurs, filiale commune à E.D.F. et à FRAMATOME, spécialisée dans l'ingénierie des centrales à l'exportation. Sur ces questions, cf. M. DEBENE, « Le "redéploiement" des entreprises publiques », (1978) *Droit social*; aussi J. HÉBERT, « Les développements récents de la réglementation française sur l'autorisation de création des installations nucléaires de base », *Cahiers Juridiques de l'Électricité et du Gaz*, nov./déc. 1976 et janv. 1977.

mette ainsi gravement en cause la crédibilité des procédures légales d'instruction des projets»⁶¹.

La promesse d'une démocratisation des choix énergétiques ne semble donc pas avoir été tenue et les premiers « déçus du socialisme », pour reprendre l'expression utilisée par l'ancien chef de l'État, Valéry Giscard d'Estaing, pourraient bien avoir été recrutés dans les rangs de ceux qui s'étaient laissés bercer au son du « beau mensonge » prodigué en cette matière.

Ainsi, Brice Lalonde, candidat des écologistes à l'élection présidentielle de mai 1981, s'interrogea très vite sur « l'aptitude du gouvernement à résister au pouvoir des technocrates et à inventer vraiment de nouvelles formes de démocratie »⁶², tandis que les membres du front antinucléaire de Chooz se déclaraient « écœurés par la trahison manifeste du P.S. et par la malhonnêteté qui consiste à faire semblant de dialoguer alors que la décision finale est déjà arrêtée »⁶³. Alain Bombard, éphémère ministre du premier gouvernement Mauroy, estima même avoir été « manipulé » afin de « servir d'alibi pour les écologistes »⁶⁴.

Mais pouvait-il réellement en aller autrement ? Et les désillusions en ce domaine ne sont-elles pas seulement à la mesure des illusions entretenues, sans doute de bonne foi ? Nous considérons pour notre part que, procédures et contenu étant liés, le choix, si « choix » il y a eu, de la poursuite d'un ambitieux programme électronucléaire⁶⁵ ne pouvait que conduire à une société technicienne et centralisée, dans le cadre maintenu d'un « État fonctionnel » faisant la part plus belle à l'élite qu'à la masse et aux experts qu'aux institutions proprement politiques.

Comme le gouvernement actuel de la France est en train d'en administrer la preuve, énergie nucléaire et *self-government*, que l'on donne à cette expression le sens de « gouvernement local » ou de « gouvernement direct »,

61. Cf. *Le Monde* 16 déc. 1981, ainsi que l'article de J. ELLUL, « Grands travaux, grand secret », *Le Monde*, 1 sept. 1982.

62. *Le Monde*, 20 août 1981.

63. *Id.*, 1^{er} déc. 1981.

64. Déclaration à l'A.F.P. le 15 déc. 1981.

65. Selon le bilan provisoire publié le 10 janvier 1983 par l'Observation de l'énergie, la consommation française d'énergie primaire, qui a diminué en 1982 de 1,5%, passant de 187,7 millions de tonnes équivalent pétrole en 1981 à 184,9 M.T.E.P., s'établit à 18,1% pour le charbon (16,8% en 81), 46,7% pour le pétrole (48,6% en 81), 13,2% pour le gaz, 14,5% pour l'énergie hydraulique (proportions identiques en 1981 dans les deux cas), 12,2% pour le nucléaire (11,8% en 81) et 2% pour les énergies nouvelles ou renouvelables (1,8% en 81). Si l'on s'en tient à la seule énergie électrique, 103 milliards de kwh. sur 265,9 produits, soit 38,7%, étaient d'origine nucléaire en 1982.

paraissent largement incompatibles ; et selon ce que l'on pourrait appeler, en souvenir de Roberto Michels, précurseur des « déçus du socialisme », la « loi d'airain de la nucléocratie », à l'inévitable centralisation⁶⁶ de notre politique énergétique s'ajoute une inéluctable technocratisation. Comme l'écrivait au lendemain du décevant débat parlementaire d'octobre 1981 l'éditorialiste du journal *Le Monde*, tous comptes faits, « sous couvert de régionaliser les décisions, le pouvoir s'est montré fort jacobin... Le nucléaire est bien synonyme de décision centralisée... Libéral ou socialiste, [il] reste une technologie dure : une technologie de son temps »⁶⁷.

Ainsi, paradoxalement, à une époque où les exigences de la participation des citoyens aux choix politiques s'accroissent légitimement, les progrès de la technique réactualisent des formes de pouvoir par délégation que l'on croyait obsolètes, particulièrement dans le domaine de l'énergie. En ce sens, la « nucléocratie » triomphante des « Barons de l'atome » symbolise peut-être le retour à un nouveau mode de despotisme éclairé (si l'on ose écrire, s'agissant de « l'État-E.D.F. » !) cher aux publicistes d'un siècle où les « Lumières » les plus recherchés étaient encore celles de l'esprit, mais surtout l'avènement de l'inquiétant « Meilleur des Mondes » annoncé par Huxley ou Orwell (« 1984 » est pour demain !), dans lequel les techniciens, en domestiquant la matière, prennent le risque de supprimer ou de réduire la liberté des hommes.

66. Pas plus aujourd'hui qu'hier, en effet, « ce n'est la vocation des autorités locales de raisonner en termes d'indépendance nationale, d'équilibre de nos échanges et du niveau de l'emploi à dix ans d'échéance » (F. de ROSE, « De la vertu d'ingratitude », *Le Monde*, 8 août 1981). Aussi convient-il de dissocier ici la notion de « territoire » de celle de « compétence » ; les grands équipements ou gisements énergétiques sont nécessairement situés sur le territoire d'une commune, d'un département, d'une région, mais ils ne relèvent pas du pouvoir de décision des autorités élues de ces collectivités. La plupart, du reste, l'admettent aisément et, lors des consultations préalables au « dégel » des chantiers de cinq centrales nucléaires en 1981, de nombreux conseillers municipaux refusèrent de se prononcer, s'estimant « non mandatés sur un projet dépassant la compétence d'une commune ». On sait aussi que le périmètre des installations nucléaires de base échappe au pouvoir de police générale des maires et relève, en vertu d'une sorte de privilège d'extra-territorialité, d'une police spéciale, dépendant du ministre de l'industrie. Cf. sur ce point, D. TURPIN, « Installations nucléaires de base et installations classées pour la protection de l'environnement », *Revue Juridique de l'Environnement*, 1982/1, p. 3 et ss.

67. *Le Monde*, 26 nov. 1981.

LA RÉPARTITION DES FONCTIONS EN MATIÈRE DE POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE

*Extrait du Rapport d'information sur la politique de l'énergie (Rapport Quilès),
Assemblée nationale, n° 405, annexe au procès-verbal de la séance du 1^{er} novembre*

Fonction Organe	Information	Consultation Coordination Conseil	Décision et mise en œuvre de la décision	Contrôle
Niveau national : -Gouvernement	»	»	• Élabore et met en œuvre la politique énergétique. • Organise la sûreté et la sécurité nucléaire. • Décide de l'implantation des centrales.	»
-Parlement : • grâce à ses structures traditionnelles	»	»	• Élabore les grands choix de la politique énergétique.	• Contrôle la mise en œuvre de cette politique.
• grâce à la délégation ..	• Informe les commissions permanentes des Assemblées.	• Conseille les commissions permanentes des Assemblées.	»	»
-Conseil supérieur des choix technologiques	• Collecte et diffuse l'information.	• Conseille le Parlement (avis, variantes). • Conseille les associations et les syndicats par l'élaboration de variantes.	»	»
-Commission nationale d'information sur les grands équipements énergétiques	• Informe les responsables nationaux sur les problèmes locaux. • Informe les citoyens, les élus, les responsables d'associations.	• Coordonne l'activité des commissions locales d'information.	»	»

Fonction Organe	Information	Consultation Coordination Conseil	Décision et mise en œuvre de la décision	Contrôle
Niveau régional : -Conseil régional	Assure l'information du Gouvernement et du Commissariat général au Plan sur les besoins régionaux.	- Dans le cadre de la planification dialogue avec le pouvoir exécutif, les départements et les communes. - Mènes des études.	Élabore et met en œuvre un plan d'économies d'énergie et d'énergies de substitution.	»
-Agence régionale de l'énergie	- Est le correspondant régional du Conseil supérieur des choix technologiques. - Collecte et diffuse des statistiques énergétiques régionales. - Adapte aux spécificités régionales les campagnes nationales d'information. - Échange des informations avec les commissions locales d'information.	- Conseille les consommateurs et les sociétés collectives locales. - Anime un réseau de professionnels habilités à effectuer des travaux d'économies d'énergie.	»	Contrôle le réseau de professionnels habilités à effectuer des travaux d'économies d'énergie.
Niveau local : -Département	Informe le conseil régional des besoins en énergie du département.	Favorise les regroupements intercommunaux.	Détermine une politique d'énergies de substitution, qu'il réalise et exploite.	»
-Commune	»	»	- Met en œuvre un programme local d'économies d'énergie et d'énergies de substitution. - Assure la production, le transport, la distribution des énergies locales.	»
-Commission locale d'information	- Recherche d'information. - Informe la population.	Émet un avis sur tout programme local.	»	Inspecte les grands équipements.