Document generated on 04/25/2024 12:39 a.m.

Les Cahiers de droit

À propos du contrôle social de la politique énergétique

Louis Constans

Volume 24, Number 4, 1983

La participation des citoyens aux choix énergétiques

URI: https://id.erudit.org/iderudit/042567ar
DOI: https://doi.org/10.7202/042567ar

See table of contents

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)
1918-8218 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Constans, L. (1983). À propos du contrôle social de la politique énergétique. *Les Cahiers de droit*, *24*(4), 713–736. https://doi.org/10.7202/042567ar

Article abstract

This paper attempts to clarify the basic issues underlying the discussion of citizens' participation in public decision-making on energy policy and projects. It questions the assumption that such participation is possible, and recalls that energy policy is at present, at least in the French context, an area of conflict between government and various interest groups. It warns of possible misunderstandings due to the lack of an agreed definition of participation.

Three major points are made in this connection. The first is that the usual instruments of citizens' participation in decision-making (public inquiries, parliamentary debates, etc.) have, for a number of technical and institutional reasons, become largely irrelevant as regards energy matters — as indeed in several other areas of policy. The second is that decision-making on energy policy and projects really allows for very little freedom of choice on the part of decision-makers : such freedom rarely goes beyond the setting of time-frames for the achievement of goals imposed by circumstances. Finally, it is suggested that invocation of the ideals of democracy is unhelpful : what is realistically possible amounts only to a greater openness and objectivity in decision-making processes aimed at giving citizens, not an illusory power to decide themselves or to block decisions by policy-makers, but the capacity to forewarn the latter about public feelings on energy issues.

Tous droits réservés © Faculté de droit de l'Université Laval, 1983

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

À propos du contrôle social de la politique énergétique

Louis CONSTANS *

This paper attempts to clarify the basic issues underlying the discussion of citizens' participation in public decision-making on energy policy and projects. It questions the assumption that such participation is possible, and recalls that energy policy is at present, at least in the French context, an area of conflict between government and various interest groups. It warns of possible misunderstandings due to the lack of an agreed definition of participation.

Three major points are made in this connection. The first is that the usual instruments of citizens' participation in decision-making (public inquiries, parliamentary debates, etc.) have, for a number of technical and institutional reasons, become largely irrelevant as regards energy matters — as indeed in several other areas of policy. The second is that decision-making on energy policy and projects really allows for very little freedom of choice on the part of decision-makers: such freedom rarely goes beyond the setting of time-frames for the achievement of goals imposed by circumstances. Finally, it is suggested that invocation of the ideals of democracy is unhelpful: what is realistically possible amounts only to a greater openness and objectivity in decision-making processes aimed at giving citizens, not an illusory power to decide themselves or to block decisions by policy-makers, but the capacity to forewarn the latter about public feelings on energy issues.

Pages

1. **Réflexions sur la problématique** 714

2. **La question de l'étendue du contrôle social : mythes et réalités** 718
   - 2.1. Le mécanisme de l'exclusion des citoyens 720
   - 2.2. Le problème de la liberté de décisions des nouveaux « pouvoirs » 726
   - 2.3. Un renforcement du contrôle social de la politique énergétique ? 731

Conclusion 735

* Professeur à l'Université de Perpignan.

Les Cahiers de Droit, vol. 24, nº 4, décembre 1983, pp. 713–736

1. Réflexions sur la problématique

Le thème de notre colloque repose, implicitement, sur deux constats. Le premier, que les questions énergétiques ont cessé de relever de la sphère des initiatives privées pour entrer, définitivement, dans le domaine « public ». Ce qui signifie que les choix à opérer dans ce secteur requièrent désormais l'intervention prédominante des instances politiques et/ou administratives [1]. Ce qui veut dire aussi, naturellement, que le contrôle social du fonctionnement de ces instances, qui est l'élément fondamental de leur caractère libéral, doit s'étendre à leur nouveau champ d'action.

Notre deuxième constat, précisément, est celui du mauvais fonctionnement, dans le domaine des choix énergétiques, des mécanismes classiques de ce contrôle social. Des procédures, la plupart rodées par un long usage, et qui avaient précisément été conçues pour associer, de diverses manières, les citoyens aux choix des gouvernants et à leur mise en œuvre par les administrations, se sont progressivement révélées inopérantes en matière énergétique, ceci tout spécialement depuis qu'a commencé d'être posée, après 1974, la question de la multiplication des installations productrices d'énergie d'origine nucléaire.

Le cas de la France peut, à cet égard, être considéré comme exemplaire. D'abord parce qu'y a été réalisé, ces dix dernières années, un programme de reconversion énergétique de grande ampleur, à l'occasion duquel les procédures légales classiques (consultation des autorités locales, enquêtes publiques, déclarations d'utilité publique...) ont systématiquement été mises en œuvre. En second lieu parce que l'exécution de ce programme a rencontré des résistances toujours croissantes, dont le point d'impact, significativement, est allé sans cesse en remontant vers l'amont [2]. Enfin parce que ces résistances se sont manifestées partout ailleurs qu'au sein des instances prévues pour que s'y déroule la confrontation paisible des projets des administrations et du point de vue des éventuels objecteurs [3].

---

1. Le *Rapport de la mission parlementaire française d'information sur les problèmes de l'énergie* (Rapporteur : Paul QUILES, 1981) souligne, ainsi, que la politique énergétique est « un des éléments primordiaux de l'ensemble des moyens que l'État doit mettre en œuvre pour lui permettre l'exercice de la souveraineté nationale », à la fois dans le domaine économique (maîtrise du processus de croissance) et dans le domaine de la défense.
2. Aux manifestations de protestation ponctuelles, primitivement dirigées contre des travaux en cours sur des chantiers régulièrement ouverts (ex. Fessenheim), sont venues s'ajouter des actions d'empêchement, dirigées contre des projets à échéance d'exécution rapprochée (ex. Plogoff), ainsi que des actions dissuasives concernant des projets à échéance beaucoup plus lointaine, voire même problématique.
3. L'affaire (finalement avortée) de la centrale de Plogoff offre une illustration parfaite du phénomène : après le refus des autorités locales de prêter leur concours au déroulement de

Il existe donc, indiscutablement, dans le domaine des choix énergétiques, un écart assez considérable entre les finalités poursuivies et les résultats effectivement obtenus. Selon la vision démocratique libérale, la transparence du fonctionnement des institutions servantes de l'intérêt général, en permettant aux citoyens de vérifier et, au besoin, de discuter le bien-fondé des contraintes qui leur seront imposées au nom de ce dernier, écarte le grief d'arbitraire et garantit ainsi, naturellement, la continuité du service public. Mais, dans la réalité, on constate que les mécanismes institués pour assurer cette transparence ne sont plus guère vécus que comme des fictions, et l'action administrative comme le produit d'une volonté arbitraire, cherchant à s'imposer par tous les moyens, y compris ceux d'une apparente concertation.

Situation assurément fâcheuse, d'autant plus qu'elle tend à peu près inévitablement à s'auto-multiplier. Dans la mesure, en effet, où elles ont le sentiment que le respect des procédures légales ne permet plus de prévenir ni d'endiguer les conflits mais, au contraire, tend à les déclencher, les instances politico-administratives sont incitées à jouer le jeu de la discrétion et/ou du déguisement, et non plus celui de la transparence [4]. Ainsi s'accroît sans cesse un malentendu dont les deux protagonistes se confortent réciproquement dans l'attitude qui détermine celle que chacun d'eux reproche à l'autre [5].

Ce bref rappel de données bien connues de tous m'amène à poser, à l'ouverture de nos travaux, *une question capitale de méthode*. Juristes confrontés à une situation d'ineffectivité des institutions, nous sommes exposés et devons donc nous garder d'une tentation qui ferait de nous, à notre insu, les promoteurs de ce que certains ont appelé une « législation-spectacle »[6] : inventeurs de normes apparemment cohérentes à l'objectif recherché, et dont l'expérience montre que leur action sur le réel est nulle... si même elle ne va pas dans le sens de l'aggravation des problèmes qu'elle avait pour vocation de régler [7].

---

l'enquête publique, le commissaire enquêteur et les documents destinés à l'information du public ou à recueillir ses observations ont été maintenus sur les lieux pendant toute la durée prévue par la loi... mais séparés du public (hostile) par un cordon renforcé de gendarmerie.

4. Pour une illustration de ce type de comportements, cf. J.Ph. COLSON, *Le nucléaire sans les Français. Qui décide, qui profite ?*, Paris, Maspéro, 1977.
5. Le *Rapport de la Commission parlementaire d'enquête sur la pollution du littoral méditerranéen* (Rapporteur : G. FRÈCHE, 1974) souligne bien cette interaction d'attitudes contradictoires. On y lit, en effet, que la discrétion des responsables, née de leur volonté d'éviter des réactions « qui doivent plus à l'émotivité qu'à la rationalité économique ou à la finalité écologique » a finalement eu pour effet de « nourrir l'inquiétude ».
6. Cf. J.P. HENRY, « Vers la fin de l'État de droit ? », (1977) *R.D.P.* 1207.
7. Cf. l'exemple de la *Loi d'orientation du commerce et de l'artisanat*, du 27 décembre 1973, inspirée par le souci de faire participer l'ensemble des catégories intéressées, au niveau local,

La tentation, d'autant plus forte que d'y céder ne heurterait en rien le sentiment général, serait de croire que tout problème social, et celui de la participation des citoyens aux choix énergétiques en particulier, peut et pourra être indéfiniment résolu « juridiquement », c'est-à-dire au seul moyen de la production de normes obligatoires. Tentation, donc, d'oublier que *l'efficacité sociale du droit n'est ni inconditionnée, ni illimitée*, et que d'entretenir une confiance illusoire dans ses vertus propres ne peut que contribuer à accélérer son déclin, en l'empêchant de produire même les résultats qui demeurent à sa portée.

C'est ce sens que la relativité juridique, précisément, qui me paraît faire principalement défaut aux études, par ailleurs très remarquables, qui ont été réalisées en France sur notre sujet [8]. Tout semble se passer, en effet, comme si leurs auteurs ne songeaient à attribuer la responsabilité des déficiences constatées du contrôle social de la politique énergétique qu'à l'imperfection des institutions et des procédures existantes.

Leur propos, de ce fait, se résume à définir, a priori, un idéal type de participation des citoyens, en fonction duquel sont déterminés, ensuite, les lieux, les formes et les protagonistes de la concertation à instituer dans le domaine des choix énergétiques. Procédé classique de l'idéalisme juridique contemporain, qui produit, sans doute, des systèmes intellectuellement satisfaisants mais aussi, souvent, pratiquement inopérants [9].

Je pense, pour ma part, que nous devons réintroduire, dans cette problématique, le chaînon manquant. Ce qui revient, en premier lieu, à *rappeler que la politique énergétique est actuellement* (en France tout au moins) *l'enjeu d'un conflit* entre l'Administration et diverses catégories de citoyens. Ce qui nous amène, en second lieu, à considérer que si l'institution d'une ou plusieurs instances de règlement de ce(s) conflit(s) est utile, elle est à

---

aux décisions relatives à l'organisation du réseau de distribution et aux implantations commerciales. Étant donné la contradiction des intérêts en présence, la procédure de sauvegarde prévue par la loi a été systématiquement utilisée, de sorte que l'effet le plus visible du texte a été de faire prendre au niveau ministériel des décisions relevant normalement des préfets, commissaires de la République dans les départements.

8. Cf. le Rapport Quiles, *supra*, note 1 ; Doc. Ass. Nat., annexe au procès-verbal de la séance du 1.10.1981, nº 405. Cf. également le rapport présenté au ministre de l'Industrie par MM. BOURJOL et LE LAMER, au nom du Groupe de travail sur les aspects institutionnels et procéduraux de la politique énergétique, déposé en septembre 1981, publié par la Doc. Franc., coll. des Rapports officiels 2e trim. 1982.

9. C'est ici le lieu de rappeler que le droit objectif (au sens duguiste), très efficace quand il s'agit de discipliner, donc d'interdire ou d'empêcher, est plus mal adapté à la fonction d'incitation. Il est, comme on sait, pratiquement impossible de faire boire un âne qui n'a pas soif.

soi seule insuffisante à garantir leur prochaine dissolution. Encore faut-il, pour que de telles instances remplissent effectivement leur office, que leur fonctionnement soit tel que les principaux intéressés en retirent le sentiment d'avoir véritablement « participé » à la décision finale.

Ce qui implique que nous nous attachions, en priorité, à *déterminer le sens des mots*. Est-il certain, d'abord, que les pouvoirs publics, quand ils envisagent, actuellement, d'organiser la participation des citoyens aux choix énergétiques, donnent à ce terme de participation le contenu que les citoyens concernés entendent ? On voit tout de suite ce que seraient les conséquences à terme d'un éventuel écart, non décelé, sur ce point : la permanence du malentendu, la persistance des conflits... et le caractère entièrement inopérant des mécanismes juridiques spécialement institués pour prévenir ou régler ces derniers.

Mais l'efficacité ultérieure du droit ne serait pas encore suffisamment garantie par la vérification, nécessaire, de l'accord sémantique entre les promoteurs respectifs de l'offre et de la demande de participation. Il est indispensable, également, d'être assuré que les uns et les autres ont une conscience claire, et commune, de la distance qui, souvent, sépare le souhaitable du possible. En particulier, et sauf à vouloir entretenir des illusions génératrices de malentendus..., il convient que soient identifiées les limites entre lesquelles s'exercent les « choix » énergétiques, c'est-à-dire, en fait, que soient mesurées les contraintes qui pèsent sur les instances chargées d'opérer ces choix, et dont la nature est indépendante du caractère participatif ou technocratique de ces instances.

De poser le problème en ces termes permet de rappeler dans le débat un certain nombre de réalités connues, mais dont la relation à notre sujet reste généralement occultée. C'est ainsi, tout d'abord, que les travaux précités, consacrés à la recherche de remèdes à l'insuffisance du contrôle social de la politique énergétique, ne font nulle part état du fait qu'il ne s'agit pas là d'un phénomène isolé, mais bien plutôt de la réitération, dans un domaine particulièrement sensible, d'une tendance beaucoup plus générale, affectant l'ensemble des pays développés de tradition libérale [10].

C'est ainsi, encore, que n'est jamais envisagée non plus l'hypothèse, pourtant inévitable, selon laquelle les instances participatives devraient

10. Cette tendance me paraît paradoxalement confirmée, dans l'histoire politique contemporaine de la France, par la multiplication des instruments juridiques de participation (ex. : élection du Président de la République au suffrage universel, référendum, régionalisation...). Cette inflation de mécanismes légaux aurait-elle eu une raison d'être si n'existait pas le sentiment que, de plus en plus, le contrôle de la réalité du pouvoir tend à échapper aux citoyens ?

effectuer des choix en fonction d'exigences sociales contradictoires [11], de telle sorte que la signification concrète de la participation reviendrait à faire assumer directement par les participants des renoncements auxquels ils peuvent présentement refuser de consentir grâce à l'alibi du caractère non démocratique de la prise de décisions. Comment réagira le corps social dans un tel cas : en assumant lucidement ses responsabilités ou en cherchant à reconstituer des alibis ?

On retrouve ainsi, au centre de notre débat, deux questions essentielles, auxquelles il a toujours été répondu jusqu'ici dans un sens positif, mais par prétérition, c'est-à-dire sans qu'elles aient jamais été véritablement examinées. La première question, c'est de savoir si un contrôle social de la politique énergétique est possible et, le cas échéant, dans quelle mesure. La seconde, c'est de savoir si la participation des citoyens aux choix énergétiques, à supposer qu'elle ait une réelle signification, serait fiable, c'est-à-dire de nature à résorber le climat de défiance qui caractérise actuellement les relations des institutions servantes de l'intérêt général et des membres du corps social.

Ma contribution personnelle à notre propos tentera de répondre à la première de ces deux questions. Ce qui veut dire que je me propose, ci-après, d'interroger le phénomène caractéristique de la marginalisation des citoyens, observable à des degrés divers dans tous les pays libéraux développés, pour nous mettre en mesure d'établir, ensuite, à quelles conditions, et dans quelles limites, le droit peut permettre d'en attaquer les causes ou, plus modestement, d'en limiter les effets.

Pour le reste, qui n'est pas moins essentiel, c'est affaire d'aptitude à la communication et au dialogue, donc d'acceptation de l'écoute mutuelle. C'est aussi affaire où chacun doit avoir souci de sa volonté « générale », au sens que Rousseau donnait à ce terme et qui est aujourd'hui bien oublié. Il faut le rappeler sans cesse, mais le droit, de toute évidence, n'y peut rien !

2. La question de l'étendue du contrôle social : mythes et réalités

Les constituants de la première Assemblée Nationale française, en 1791, avaient imaginé, on le sait, de distinguer des citoyens « actifs » et des citoyens

11. Cf. un autre exemple caractéristique de cette contrariété interne de la demande sociale : en France, la généralisation de la revendication décentralisatrice coexiste avec un très grand nombre de revendications ponctuelles qui impliquent une intervention du pouvoir central dans des domaines où il n'avait pas, jusqu'ici, pénétré (L. CONSTANS, « Introduction à un débat sur l'État, l'Europe et les régions » dans *Actes du Colloque International Europe et Méditerranée*, Perpignan, 1979).

« passifs ». Les premiers étaient seuls chargés d'exercer, au nom de tous, la souveraineté nationale, les seconds se trouvant placés, sur le plan politique, dans la même situation que les mineurs du droit civil, sujets réputés inhabiles à exercer les droits qui leur sont reconnus.

Si je parle de « mythes » à propos du contrôle social de la politique énergétique, c'est parce qu'il me semble que ceux qui se sont, jusqu'à ce jour, penchés sur ce problème ont laissé de côté une évidence : savoir que la question s'inscrit dans une situation générale où, sans doute, il n'y a plus apparemment que des citoyens « actifs », mais où aussi, en réalité, la situation de l'immense majorité de ces derniers, derrière le rideau du suffrage universel, se rapproche plutôt de celle des citoyens « passifs » : non pas désintéressés [12], mais déconnectés.

Déconnectés matériellement, parce que les circuits de pouvoir tendent de plus en plus à s'établir en dehors des systèmes normalisés par le droit et, de ce fait, à échapper au contrôle des instances les plus rapprochées des citoyens, soit à raison de la centralisation [13], soit à raison du déclin généralisé de l'autorité des assemblées représentatives délibérantes [14]. Déconnectés intellectuellement, aussi, parce que les données des problèmes politiques et administratifs, à raison de leur complexité et de leur technicité croissantes, apparaissent de plus en plus difficilement appréhendables, et donc maîtrisables, par un homme de compétence ordinaire [15].

---

12. Il faut citer, à cet égard, les taux de participation électorale exceptionnellement élevés qui sont devenus courants en France depuis 1958, aussi bien pour les consultations générales que pour les consultations locales (80 % pour les élections municipales de mars 1983).
13. J'entends le terme de centralisation, ici, dans un sens autre que celui que lui donnent ordinairement les juristes, et qui me paraît en masquer l'essentiel. J'appelle centralisation, en effet, « un mouvement caractéristique de l'histoire des systèmes sociaux, qui consiste dans l'absorption progressive de ces systèmes par leur centre » (L. CONSTANS, *supra*, note 11, p. 16). En relèvent, ainsi, aussi bien le phénomène de la concentration capitaliste que celui de l'interventionnisme administratif.
14. Ce déclin est manifeste, et déjà abondamment décrit, au niveau des institutions gouvernantes centrales, où les Parlements n'exercent plus que formellement la faculté de statuer, ne disposant guère plus, en pratique, que de la faculté d'empêcher (et encore !). Mais le même phénomène est également très perceptible au niveau local où, par exemple, l'autorité des maires se renforce de manière continue au détriment de celle des conseils municipaux.
15. S'il n'y a plus, depuis longtemps, de cens monétaire pour distinguer les titulaires du droit de participer aux décisions des autres, on voit se développer, en fait, par des canaux divers, d'autres cens, comme celui qui consiste, à travers l'emploi insistant de l'argument de la « compétence » dans les campagnes électorales, à imprimer fortement dans les mentalités l'image d'un petit nombre de « capables » opposés à la grande masse des autres, qui sont l'ensemble des citoyens.

S'agissant de remédier à une telle situation, il est naturellement indispensable d'en déceler les origines, la possibilité d'en inverser les effets, fût-ce dans un domaine bien délimité, étant exactement proportionnée à la capacité que l'on possède d'agir sur ses causes. Le pronostic, nous le verrons (2.3.), n'est pas très encourageant quant à l'éventualité d'un renforcement notable du contrôle social de la politique énergétique, pour la simple raison que les symptômes relevés ci-dessus se rapportent, en fait, à l'évolution même de la société industrielle dont ils constituent, en quelque sorte, le produit obligé.

Si les citoyens, ainsi, se trouvent exclus des véritables circuits où s'exerce le pouvoir, c'est parce que les cadres institués pour leur permettre de contrôler ce dernier ont été conçus en fonction d'une infrastructure socio-économique dont on peut percevoir le démantèlement irréversible, et ne sont plus adaptés, dès lors, aux rythmes de fonctionnement qu'exigent les contraintes engendrées par le développement (2.1.).

Ceci est si vrai que, nous le verrons aussi (2.2.), les lieux où s'élaborent aujourd'hui principalement les décisions ne sont pas autant qu'on le croit des lieux de véritable pouvoir. Dans de très nombreux cas, en effet, et tout spécialement dans celui dont nous nous occupons ici, le contenu des décisions à prendre est très largement prédéterminé par les données des situations qui les appellent.

2.1. Le mécanisme de l'exclusion des citoyens

Parmi les contraintes qu'a engendrées le développement, et qui deviennent, elles-mêmes, génératrices de dérive antidémocratique, je retiendrai d'abord celle qui a trait à la réalisation continue d'équipements d'infrastructure, à défaut de laquelle se formeraient des goulots d'étranglement dont les conséquences se répercuteraient en chaîne sur l'ensemble de l'appareil productif et, au delà, sur l'équilibre économique global. Le secteur de l'énergie constitue précisément l'un de ces domaines-clés, où l'on a vu, au fur et à mesure du développement, les charges d'équipement s'accroître sans cesse [16], et impliquer l'immobilisation, pour des durées de plus en plus longues, de capitaux financiers considérables dont la rentabilité, de plus en plus différée, pouvait de ce fait devenir parfois aléatoire [17].

---

16. On se souvient que, jusqu'à la crise de l'énergie, on estimait la croissance des besoins en énergie à un doublement tous les dix ans. Depuis 1974, évidemment, cette croissance a considérablement diminué, mais sans que les charges à supporter dans ce domaine soient allégées en proportion, les coûts de croissance étant relayés par les coûts de reconversion impliqués, notamment dans le cas de la France, par la recherche de l'indépendance énergétique.
17. Citons, à cet égard, l'exemple significatif de la construction du Concorde, lancée en

Une telle situation, inévitablement, était porteuse de centralisation, de telles charges ne pouvant être supportées par des structures économiques décentralisées. C'est pour cette raison, entre autres, qu'on a pu observer la constitution, d'abord contre la volonté puis dans la résignation des pouvoirs publics [18], de pouvoirs privés économiques de très vastes dimensions, eux-mêmes progressivement appuyés puis, parfois, relayés, directement ou indirectement, par l'État. Mécanisme de centralisation inéluctable [19], qui opère la réduction continue du nombre des « décideurs » économiques [20], de telle sorte qu'augmente sans cesse, a contrario, celui des agents économiques « passifs », au sens que j'ai donné précédemment à ce mot.

Du point de vue qui nous intéresse, on peut observer que ce mouvement de centralisation a eu un premier résultat, quasi automatique, qui a été de retirer une grande partie de leur efficacité, et par conséquent de leur signification, aux mécanismes du contrôle social immédiat, c'est-à-dire à ceux qui impliquent une participation directe des citoyens.

Quand, en effet, les choix de caractère économique relatifs aux problèmes de l'énergie dépendaient de « décideurs » privés obéissant à la logique du profit, l'État n'avait à en connaître que sous l'angle exclusif de la police, c'est-à-dire de la protection de la sécurité et de la salubrité publiques. Dans de telles conditions, des procédures comme celle de l'enquête publique constituaient effectivement des mécanismes de contrôle social immédiat, puisqu'elles avaient pour fonction de rassembler les données d'une décision à intervenir dont le contenu demeurait, dans l'intervalle, pleinement en suspens [21].

---

fonction d'études de marchés très antérieures à la crise de l'énergie, et arrivée à terme au moment où celle-ci atteignait son point maximum.

18. La période de l'entre-deux-guerres, on le sait, a été marquée partout par les lois antitrust ou anticartel, inspirées par le souci de préserver le fonctionnement décentralisé du marché. Plus tard, la concentration a été admise, et parfois encouragée au nom de l'adaptation nécessaire des structures aux nouvelles conditions du marché (cf. la politique menée en France par M. Pompidou au moment de l'entrée dans la Communauté européenne).
19. La même tendance s'observe dans des systèmes d'inspiration très différente de celle du capitalisme libéral. Cf. l'étude de P. DUMAS, *L'autogestion en Yougoslavie*, thèse, Montpellier, 1975, qui montre la prévalence des entreprises du secteur bancaire sur l'ensemble du système yougoslave « autogéré ».
20. Soulignons que le nombre des décideurs réels est encore bien moindre que celui des décideurs apparents, à raison des techniques de concentration qui laissent subsister, en apparence, des structures économiques décentralisées (par ex. prises de participation, sous-traitance...).
21. Les installations productrices d'énergie appartenant généralement à la catégorie des établissements dangereux, incommodes ou insalubres, relevaient de ce fait d'une police spéciale, de telle sorte que les observations ou objections présentées à l'enquête publique pouvaient aller jusqu'à l'empêchement de réalisation d'un projet.

Aujourd'hui, au contraire, où l'économique est entrée dans le politique, où l'État doit prendre en compte, en sus des exigences de la police, des impératifs de gestion eux-mêmes contraignants, ces procédures, formellement identiques à ce qu'elles ont toujours été [22], se trouvent en fait avoir changé complètement de caractère pour la simple raison qu'elles ne sont plus insérées, comme par le passé, dans une confrontation d'intérêts privés avec des intérêts publics de dimension généralement locale, entre lesquels l'arbitrage était relativement facile, les seconds apparaissant de toute façon, en dernière instance, comme devant l'emporter sur les premiers.

Ces procédures, désormais, sont devenues le lieu d'une confrontation de nature très différente, puisque s'y trouvent toujours en présence deux points de vue opposés sur l'intérêt public. Le premier est celui des responsables nationaux, que leur position conduit naturellement à ressentir tout particulièrement, en matière de choix énergétiques, les impératifs de la gestion de l'économie globale, donc à les privilégier par rapport aux préoccupations tenant à la police [23]. Le second point de vue est celui des autorités locales et des citoyens, que l'on peut voir devenir particulièrement sensibles aux impératifs de la police, et relativiser davantage les considérations relatives à la gestion au fur et à mesure qu'ils se trouvent dans la situation d'être concernés prochainement par la mise en œuvre de choix énergétiques.

Dans de telles conditions, la portée de mécanismes tels que celui de l'enquête publique ne pouvait que se trouver très sensiblement amoindrie. La situation, à cet égard, est presque l'inverse de celle qui prévalait au temps où les choix économiques, parce qu'ils étaient considérés comme relevant d'intérêts privés, ne pouvaient donner lieu à réalisation pratique que sous réserve de ne pas contredire une utilité publique dont les citoyens contribuaient largement à définir le contenu par le moyen des observations ou objections présentées à l'enquête. Désormais, en effet, l'économique détermine l'essentiel du contenu de la notion d'utilité publique ; celle-ci, évaluée en termes « nationaux », préexiste par conséquent à l'enquête et les résultats

22. Quand, même, elles n'ont pas été l'objet de réformes, tendant à les mieux adapter aux exigences de la demande sociale du monde moderne (cf. par ex. l'introduction de l'exigence des études d'impact, en relation avec l'émergence des préoccupations relatives à la protection de l'environnement).

23. Ce qui ne veut pas dire, naturellement, que les pouvoirs publics se désintéressent de la sécurité des citoyens ! Simplement, à leur niveau, le problème de cette sécurité se pose en termes abstraits, appelant des mesures générales et impersonnelles, quand les soucis économiques sont beaucoup plus immédiats, exerçant sur eux une contrainte quotidienne. Nous aurons d'ailleurs à retrouver cette question, dont les données resteront inchangées même dans le cas où la part des citoyens dans les choix énergétiques serait augmentée en droit.

de cette dernière ne peuvent plus avoir, à son égard, qu'une incidence marginale, les informations rassemblées n'ayant trait, au maximum, qu'à des circonstances tenant à l'intérêt public « local », lequel est naturellement destiné à céder, à défaut de compromis possible, à l'intérêt national [24].

Il y a donc, incontestablement, régression du contrôle social immédiat des entreprises menées dans le domaine de l'énergie, et tout laisse à penser, au surplus, que cette régression est, pour une part importante, irréversible. Mais il y a également, comme nous allons le voir, dépérissement des techniques du contrôle médiat, c'est-à-dire de celui qui pourrait, théoriquement, être exercé par des institutions de caractère représentatif, au premier rang desquelles se trouve, évidemment, le Parlement.

Le fait que le centre de gravité des régimes de démocratie libérale se soit, à peu près partout, déplacé dans le même sens, celui du renforcement de l'autorité des pouvoirs exécutifs [25], suffit à lui seul à inférer qu'une telle évolution n'est pas le fruit du hasard, ni celui de la volonté délibérée des hommes, mais bien le résultat de données objectives, qu'il faut naturellement rechercher du côté de la société industrielle, qui constitue l'infrastructure commune de l'ensemble de ces systèmes institutionnels.

On peut relever, ainsi, que la centralisation, déjà évoquée, constitue encore un facteur de déclin direct et indirect de l'autorité des institutions représentatives. Facteur de déclin direct, parce que le rythme de fonctionnement nécessairement lent d'organes collégiaux de composition pluraliste n'implique qu'une productivité potentielle trop faible au regard de la masse de décisions qu'appellent les problèmes tombés dans la mouvance des pouvoirs publics et les multiples revendications de tous ordres qui sont adressées à ces derniers [26]. Facteur de déclin indirect, aussi, parce que la

---

24. Cf. à propos de cette hiérarchisation objective des facteurs, la motivation caractéristique de deux décisions rendues par le Conseil d'État à l'occasion de recours concernant les centrales de Creys-Malville (CE 4.7.1979, *Comité antipollution de Dunkerque*) et de Flamanville (CE 11.1.1980, *G.F.A. des falaises de Flamanville et autres*). Après avoir constaté que le développement de la production d'électricité d'origine nucléaire est rendu nécessaire « par le déséquilibre existant entre les besoins en énergie et les ressources disponibles sur le territoire national », la haute juridiction relève, dans chacun des deux cas, « qu'il ne ressort pas du dossier que le projet comporte sur le plan de la sécurité ou sur celui de l'environnement, *des inconvénients de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique* ».
25. Il suffit, à cet égard, de recenser les qualificatifs utilisés par les spécialistes contemporains du droit constitutionnel et de la science politique. Ainsi, un gouvernement « congressionnel » (USA 1916) est-il devenu « présidentiel » ; un gouvernement « parlementaire » (Grande-Bretagne) un gouvernement « de cabinet », etc.
26. Ce qui explique les formules expérimentées à peu près partout dans des proportions variables et sous des formes diverses, de délimitation du domaine de la loi, de législation déléguée... Sur ce dernier point, l'exemple français contemporain est tout à fait édifiant

variété des secteurs où doit s'exercer leur faculté de statuer implique la mise en œuvre de compétences dont la distribution au sein du personnel politique permet rarement à ce dernier de procéder de bout en bout à l'examen des affaires et l'oblige, au contraire, dans de nombreux cas, à n'intervenir qu'au terme d'une instruction préalable diligentée par les techniciens des services administratifs [27].

Ainsi voit-on se substituer aux circuits de pouvoir organisés à tous les niveaux (national, régional, local) selon le modèle de la démocratie libérale, et qui restent formellement en place, des circuits obéissant à une logique entièrement différente. Les instances représentatives, instituées pour opérer, au nom des citoyens et conformément au mandat reçu de ces derniers, les choix fondamentaux, ne font plus guère, dans de nombreux cas, qu'apporter leur sanction à des décisions élaborées en dehors d'elles. Rôle toujours indispensable, puisque cette sanction peut seule donner à de telles décisions un caractère obligatoire, mais rôle mineur parce qu'il n'implique aucune maîtrise réelle de leur contenu [28], ni même, parfois, la possibilité effective de refuser la sanction [29].

Situation éminemment contraire à l'idéal type de la démocratie libérale puisque, le lieu réel du pouvoir ne se trouvant plus où le situe le droit, les procédures prévues pour permettre le contrôle des gouvernants par les gouvernés deviennent, automatiquement, inopérantes. Les citoyens, une fois de plus, se trouvent déconnectés, et ce d'autant plus que la liaison entre les centres de décision réels et le public, ne se faisant plus par le canal classique du dialogue de l'électeur et de l'élu, s'opère par le truchement de la concertation avec des groupements d'« intéressés », donc par un mécanisme bien moins satisfaisant du point de vue de l'intérêt général.

Les représentants d'intérêts catégoriels, en effet, sont tenus par un mandat plus étroit que celui des élus du suffrage universel, ce qui ne leur

---

puisque le gouvernement socialiste, dont l'idéologie est traditionnellement hostile à la délégation, y a recouru déjà plusieurs fois, et encore tout entièrement, en deux ans d'exercice du pouvoir.

27. On remarque, d'ailleurs, que des élus non spécialement qualifiés ont tendance à faire plus confiance à des techniciens, réputés « neutres » qu'à d'autres élus, même ayant une compétence équivalente à celle de ces derniers, qu'ils suspectent toujours de déguiser des choix politiques en contraintes techniques.

28. Un peu partout, on le sait, que ce soit par des procédés juridiques (ex. art. 40 de la Constitution de 1958 en France) ou politiques (cf. le mécanisme majoritaire), le droit d'amendement des parlementaires se trouve considérablement réduit.

29. Cf. dans le cas de la France, le résultat de l'emploi cumulé de procédures telles que le vote bloqué et l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur l'adoption d'un texte particulier : des textes peuvent devenir des lois sans avoir été votés par le Parlement.

laisse qu'une capacité limitée d'engager leurs mandants dans des compromis qui impliqueraient une renonciation partielle à leurs revendications. La décision, dès lors, ne peut plus apparaître comme l'œuvre commune des partenaires de la concertation, mais comme la conséquence « arbitraire » (au sens étymologique du terme) du bilan tiré de cette dernière par les partenaires publics ; son autorité, de ce fait, ne peut être que très inférieure à celle de la loi « expression de la volonté générale »[30].

Un autre facteur important de déclin du contrôle que pourraient exercer les institutions représentatives classiques, tout spécialement dans le domaine des choix énergétiques, est constitué par la discordance des rythmes de fonctionnement exigés par les caractères respectifs des organismes décideurs et des décisions à prendre. Le Rapport Quiles, à cet égard, souligne à juste titre que les choix énergétiques engagent l'avenir à long terme [31], tandis que nos sociétés démocratiques sont fondées sur une remise en cause du pouvoir politique selon des échéances beaucoup plus courtes ». On peut d'ailleurs ajouter à cette remarque que le décalage est encore beaucoup plus important si on met en regard la continuité impliquée par les engagements de longue durée résultant des décisions prises en matière énergétique avec la discontinuité produite de propos délibéré, dans le système libéral classique, par des règles telles que celle de l'annualité budgétaire [32].

Ce type de considérations, à mon sens, conduit inéluctablement à réaffirmer que la dévitalisation générale des formes traditionnelles du contrôle social des activités administratives est, pour l'essentiel, un phénomène d'aller sans retour [33]. Tout l'équilibre du système institutionnel de la démocratie libérale, en effet, reposait sur une infrastructure socio-économique dans laquelle le « politique » ne devait assumer qu'une fonction nettement

30. Comment ne pas être frappé par le contraste existant entre la remarquable stabilité du droit à l'époque libérale, et son extrême instabilité contemporaine, en un temps où, pourtant, l'Administration n'a jamais autant « consulté ». Cf. J.P. HENRY, *supra*, note 6.

31. Le rapport estime que les décisions d'orientation, prises actuellement, engageraient l'avenir du pays pour vingt ou trente ans ; il relève, ainsi, que la régression du secteur charbonnier, constatée en 1982, est le résultat de décisions prises dans les années 60. En ce qui concerne les décisions d'exécution, le délai séparant la décision proprement dite du moment où elle commence à produire ses effets est de l'ordre de sept à huit ans (rapport Quiles, *supra*, note 1, p. 105).

32. Les aménagements contemporains de cette règle dans la procédure budgétaire française (introduction, notamment, des notions de « services votés » et d'« autorisations de programmes ») confirment bien l'incompatibilité des principes de fonctionnement des institutions libérales avec les contraintes impliquées par l'administration moderne.

33. Cf. la conclusion pessimiste à laquelle parvient, dans un domaine voisin, J. de LANVERSIN, « Le droit de l'urbanisme peut-il être démocratique ou décentralisé ? », (1982) *Revue Droit et Ville*, n° 13.

délimitée dans la division du travail social, et n'avait à opérer, dans sa partie, que des choix dont le contenu demeurait, la plupart du temps, réversible. C'est le démantèlement continu de cette infrastructure, corrélatif du développement de la société industrielle, qui place le système en porte-à-faux et le réduit, souvent, à n'être qu'un décor derrière lequel se mettent en place, par obligation, des mécanismes de pouvoir très éloignés de la référence idéologique constante de nos sociétés [34].

Encore faut-il ajouter que les nouveaux « pouvoirs », de quelque façon qu'on les désigne (technocratiques, bureaucratiques...) n'ont souvent eux-mêmes que bien peu de pouvoir réel sur les faits. Nous allons voir, en effet, que leur liberté de décision est le plus souvent contrainte, qu'ils sont généralement enfermés dans des palettes de choix très resserrées.

2.2. Le problème de la liberté de décision des nouveaux « pouvoirs »

La liberté de décision des instances gouvernantes, quel que soit leur mode d'organisation, démocratique ou non, repose toujours, en théorie, sur le concept de la souveraineté de l'État, qui implique la complète indépendance de ce dernier dans le règlement de ses affaires intérieures. Aujourd'hui où cette liberté de principe trouve à s'appliquer dans un nombre sans cesse croissant de domaines, du fait de l'accroissement général et continu des responsabilités des gouvernants, on peut constater qu'elle est pratiquement partout en recul, pour la simple raison que de moins en moins de problèmes intéressant la vie interne des États ont leurs données inscrites en totalité dans l'espace territorial contrôlé par chacun d'eux.

L'histoire de ces trente dernières années, en effet, est caractérisé, entre autres, par la coexistence de deux mouvements de sens exactement contraire : le premier, de nature politique, est celui du cloisonnement progressif de l'espace, consécutif à la disparition des « empires » et à l'accès de nouveaux États, en grand nombre, à l'indépendance juridique ; le second mouvement, économique, est celui du décloisonnement continu de ce même espace, qui résulte du développement considérable des échanges internationaux, phénomène évidemment inhérent à la croissance du système industriel.

Dans de telles conditions, comme on sait, la souveraineté politique acquise par les nouveaux États est très généralement apparue comme

---

34. Nous verrons (*infra* 2.3.) que les propositions contenues dans les rapports Bourjol, *supra*, note 8 et Quiles, *supra*, note 1, faites au nom du rétablissement de la démocratie dans les choix énergétiques, sont elles-mêmes de nature à confirmer le caractère inéluctable du déclin des institutions libérales.

simplement formelle, parce que non soutenue par une indépendance économique réelle. Même dans le cas des États industriels développés, cependant, on peut observer que la liberté de décision des « pouvoirs » est loin d'être entière, parce que son exercice est, en fait, aliéné à peu près en permanence par deux séries de contraintes, longtemps ignorées ou négligées comme telles, mais que la crise pétrolière de 1974 a brusquement mises en évidence, révélant à quel point elles rendaient les économies de ces pays développés vulnérables.

Les premières contraintes résultent du fait que les États industriels ne disposent pas, sur leur propre territoire, de la totalité des ressources nécessaires à l'approvisionnement de leur appareil productif. L'équilibre de leur économie, et tout ce qui en dépend dans l'ordre interne, repose ainsi sur un nombre plus ou moins important, selon les cas, de données qui échappent à leur souveraineté et sont donc fondamentalement aléatoires. Que survienne un changement inopiné de la situation des États « fournisseurs », mettant en cause le *statu quo* des relations d'échange avec ces derniers, et c'est la situation globale des États développés qui risque, par contrecoup, de s'en trouver déstabilisée.

On a pu s'apercevoir ainsi, après 1974, que la prospérité antérieure des pays occidentaux reposait, en grande partie, sur la baisse relative continue des prix du pétrole, donc des énergétiques, laquelle baisse a été aisément acceptée par les États producteurs tant que ces derniers ont été, à peu près exclusivement, des États à faible démographie. Dès l'instant, cependant, que l'accroissement des besoins quantitatifs a entraîné l'apparition, sur le marché, de nouveaux États producteurs, à forte population, la continuité de cette baisse relative devenait beaucoup plus difficilement acceptable. On sait ce qui s'en est suivi, dont nous subissons encore les conséquences [35].

Plus encore, peut-être, que par l'effet de cette dépendance en amont, la liberté de décision des gouvernants des États industrialisés se trouve affectée par une autre dépendance, située en aval, et qui résulte de l'obligation de conquérir des marchés extérieurs pour assurer le plein emploi et, par conséquent, la rentabilité de l'appareil productif. Tant que la tendance générale de l'économie mondiale est restée à l'expansion, cette situation n'a pas posé de problèmes majeurs. À partir du retournement de 1974, par contre, elle a commencé de provoquer des difficultés sans nombre, face

35. Si la tendance, à l'heure actuelle, est de nouveau à la baisse, il ne s'ensuit pas nécessairement que le retour à l'équilibre soit prochain, puisque ce renversement vient remettre en cause les adaptations et redéploiements intervenus entre temps. Les gouvernements des pays industrialisés, après avoir déploré la hausse, en sont venus à craindre, comme on sait, les conséquences d'une baisse incontrôlée.

auxquelles la marge de choix laissée aux « pouvoirs » nationaux apparaît comme singulièrement étroite.

Que l'on songe, à cet égard, à la politique économique menée, depuis une dizaine d'années, dans l'ensemble des pays développés. Obligés, par l'augmentation soudaine et importante des coûts de l'énergie, de prévoir le rétablissement de l'équilibre de leurs échanges extérieurs, tous les gouvernements ont recherché à la fois les moyens de réduire la consommation intérieure et le développement de la capacité exportatrice de leurs économies. Deux objectifs poursuivis simultanément par tous et qui impliquaient par conséquent, entre tous, une concurrence sans cesse plus sévère puisque, par définition, les marchés à conquérir étaient ceux-là mêmes qui, par ailleurs, cherchaient à se retreindre. Dans de telles conditions, la « réussite » devait aller, inévitablement, à ceux qui réussiraient le plus tôt à faire supporter le maximum de contraintes à leurs nationaux, c'est-à-dire, en fait, à ceux qui « choisiraient » les premiers l'inévitable.

Le cas de la France est, ici, particulièrement exemplaire, puisque la contrainte exercée sur les gouvernants par le souci de l'équilibre d'une économie « ouverte »[36] a eu pour principale conséquence, depuis 1981, d'apporter un démenti rapide à bon nombre d'espoirs qui avaient été placés dans l'alternance politique. C'est ainsi, tout d'abord, qu'une politique initiale de progrès social, considérée comme susceptible de provoquer la reprise économique par la relance de la consommation intérieure a produit, en fait, une aggravation sensible du déséquilibre des échanges extérieurs[37], laquelle a conduit, inexorablement, à la nouvelle politique de « rigueur » qui vient d'être inaugurée en mars de cette année. C'est ainsi, encore, que l'hostilité constamment manifestée par les socialistes à l'égard du commerce des armements n'a eu, depuis leur arrivée au pouvoir, aucune conséquence notable, à raison vraisemblablement du coût économique démesuré que représenterait un renoncement à la place prise par la France sur ce marché spécial[38].

---

36. Un débat est engagé, sur ce point, au sein de la nouvelle majorité. Les partisans du maintien de l'ouverture du marché français l'ont emporté sur ceux du retour à un certain « protectionnisme », considéré comme devant être moins coûteux sur le plan social. À la vérité, il n'y avait guère de choix, les seconds négligeant d'évaluer les conséquences économiques d'une politique dont ils sous-estimaient, de ce fait, fortement les conséquences sociales dérivées.

37. Le surcroît de pouvoir d'achat distribué, principalement aux possesseurs de bas revenus, ne pouvait, en l'état actuel de la division internationale du travail, que profiter surtout à des produits importés.

38. Sur l'origine paradoxale de cette dépendance de la France à l'égard du commerce des armements, dont les conséquences se font sentir, également, sur le plan diplomatique, *cf.* L. CONSTANS, *supra*, note 11, pp. 122 et ss.

Dans le domaine particulier de la politique énergétique, également, il ne semble pas que l'alternance politique ait eu pour conséquence de modifier sensiblement les orientations générales arrêtées par le précédent gouvernement, et dont la mise en œuvre avait donné naissance aux conflits que j'ai rappelés. Ceci, naturellement, laisse à penser que la volonté des gouvernants se trouve, ici encore, largement contrainte ; ce qui peut s'expliquer, pour partie, par le fait qu'on arrête difficilement un train en marche, mais qui tient avant tout, selon moi, au fait que ces orientations, à l'origine, avaient plus été imposées par les circonstances (dont les données sont inchangées), que délibérément « choisies »[39].

Rappelons en effet, à cet égard, que la France est à peu près dépourvue de ressources énergétiques immédiatement disponibles, de telle sorte que son approvisionnement, en 1974, dépendait pour près des neuf dixièmes de ses importations de produits pétroliers et de gaz naturel. Cette situation, acceptable tant que les échanges sont restés disciplinés par une loi du marché qui avantageait les pays consommateurs de produits énergétiques, est immédiatement apparue comme intolérable, pour des raisons stratégiques aussi bien qu'économiques, dès l'instant que le comportement des pays producteurs a paru déterminé par d'autres facteurs que ceux résultant de la confrontation de l'offre et de la demande [40].

Il devenait indispensable, dans ces conditions, à court terme de limiter les risques inhérents à cette dépendance, à moyen terme de réduire notablement cette dépendance même, à long terme de la faire disparaître. Objectifs, on le voit, dictés par la situation ! Quant aux cheminements permettant de les atteindre, eux aussi, comme on va le voir, se trouvaient pratiquement imposés.

La politique à court terme, en effet, passait nécessairement par les deux voies qui, en fait, ont été suivies par les gouvernements français comme, d'ailleurs, par ceux de tous les pays placés dans une situation comparable. Elle a consisté d'abord à diversifier les sources d'approvisionnement en produits énergétiques, de manière à limiter les aléas liés à la conjoncture politique propre à chaque pays producteur. Elle s'est traduite, aussi, par l'incitation aux économies d'énergie. Le résultat d'une telle politique, menée

39. Le *statu quo* observé depuis 1981 dans le domaine de la politique énergétique va évidemment à l'encontre de l'affirmation du Rapport Quiles, *supra*, note 1, p. 97, reprise d'un argument souvent avancé par les contestataires de cette politique, et selon laquelle les choix opérés auraient été conçus dans le souci principal d'assurer la croissance de deux entreprises publiques : E.D.F. et le Commissariat à l'Énergie Atomique.

40. *Cf.* le Rapport Quiles, *supra*, note 1, p. 104.

avec ensemble par les pays consommateurs, sinon concertée entre eux, a été l'inversion du rapport de forces constaté en 1974: la raréfaction de la demande de produits énergétiques, confrontée avec le maintien d'un haut niveau d'offre, a conduit à la baisse récente des prix des produits pétroliers.

Il ne faut pas s'illusionner, cependant, sur la portée d'un tel résultat, qui n'est certainement pas de nature à entraîner une renonciation aux objectifs à moyen et long terme que j'ai rappelés plus haut, savoir la recherche de l'indépendance en matière d'approvisionnement énergétique. D'une part, en effet, les risques que comporte une situation telle que celle de la France, même répartis, demeurent des risques graves, dont la réalisation serait susceptible d'avoir des conséquences de tous ordres difficilement maîtrisables. D'autre part, les résultats de la politique d'économies d'énergie sont nécessairement limités dans le temps, puisqu'il ne peut s'agir, tout au plus, que de réduire la consommation unitaire en énergie de biens de production et/ou de consommation que la logique de l'économie industrielle tend à multiplier indéfiniment [41].

Pour la politique à moyen terme, donc, le choix des moyens me paraît, également, avoir été dicté par les circonstances, dans sa nature sinon entièrement, peut-être, dans son ampleur. Le recours aux énergies dites « douces », ou encore « renouvelables » (géothermie, biomasse, solaire...) était certainement impraticable en l'état de la technologie de 1974 et des années suivantes, et le résultat à atteindre du développement des recherches dans ces différents domaines paraît devoir rester longtemps encore incertain, eu égard surtout à l'importance des besoins. Seule, dans ces conditions, l'énergie de source nucléaire répondait aux paramètres exigés pour la période de transition: disponibilité prochaine d'importantes quantités produites, coûts...

Le seul débat qui paraisse rester ouvert, en définitive, est celui de la politique énergétique à long terme. Mais il comporte trop d'inconnues pour pouvoir être mené utilement en l'état. Les seules décisions immédiatement concevables, de ce point de vue, sont celles qui concernent le développement de la recherche dans le secteur des énergies de remplacement ; pour le reste, il est impossible de mesurer la fiabilité de technologies encore à venir par rapport à un environnement économique futur qui reste, lui aussi, largement indéterminable.

---

41. Une excellente illustration de la portée limitée des économies d'énergie nous est fournie par l'industrie automobile. Les progrès de la technologie ont amené la mise sur le marché d'engins dont la consommation unitaire a été très sensiblement réduite, mais l'objectif reste toujours une production aussi massive que possible de ce type d'engins.

À tous les niveaux, on le voit, la marge de liberté dont peuvent disposer les gouvernants reste étroitement dépendante de données objectives dont ils ne sont pas maîtres. Dans le domaine de la politique énergétique et dans le cas de la France, cette marge est pratiquement réduite à la détermination des échéances de réalisation d'un programme imposé [42]. La question que nous avons entrepris d'examiner ensemble, dès lors, ne peut plus être formulée autrement que comme suit : si les pouvoirs de droit se trouvent, à raison des contraintes du temps, dépossédés au profit de pouvoirs de fait eux-mêmes réduits, par l'effet des mêmes contraintes, à acquiescer à des solutions prédéterminées, quelle peut être la signification concrète de la « participation » des citoyens ?

2.3. Un renforcement du contrôle social de la politique énergétique ?

Les considérations qui précèdent permettent, à mon sens, de déterminer avec précision les limites dans lesquelles le droit peut contribuer à l'assainissement du climat de méfiance présentement accumulée entre l'Administration et le public, et aider, ce faisant, à l'indispensable rétablissement de relations sereines sans lesquelles il n'y aurait plus qu'à se résigner à la stérilisation définitive de toute politique énergétique et qu'à attendre, à terme, la disparition de tout dynamisme social.

Rien ne saurait être obtenu en ce sens, si ne sont pas dissipées, au préalable, des illusions tenaces. Il doit, notamment, être clair pour tout le monde que la définition de la politique énergétique, à quelque niveau que ce soit, ne pourra dépendre des aspirations des citoyens, en tout ou en partie, que dans la faible mesure où elle relève encore de la libre volonté des pouvoirs politiques et/ou de l'Administration. Il faut savoir, en d'autres termes, que la « participation » des citoyens aux processus de décision consistera bien moins, dans les faits, à prendre leur part de l'exercice d'un pouvoir qu'à enregistrer, à leur tour, la montée des contraintes et le déclin du pouvoir, en tant que ce terme désigne l'aptitude à modeler le réel à son gré.

---

42. Mon affirmation, qui n'est pas originale, est déjà contredite au nom de démonstrations du même type que celle que j'ai menée. Reconnaissant que le modèle économico-social où nous sommes engagés conduit inéluctablement à une forme de production énergétique qu'ils réprouvent, d'aucuns préconisent, logiquement, un « changement de société ». Outre le fait que le contenu d'un tel programme reste vague, il est certain que sa réalisation éventuelle exigerait des renoncements et des efforts que ses promoteurs ne seraient peut-être pas disposés à consentir s'ils en avaient pleinement conscience. On entend beaucoup, dans le monde contemporain, de ces « il faut » qui déguisent des « il n'y a qu'à... » et transforment, par la magie du verbe, de difficiles problèmes en solutions miracles.

C'est en particulier pourquoi devrait systématiquement être évité, selon moi, l'emploi d'un certain type de langage, générateur presque obligé de graves malentendus. En France, par exemple, il est courant, à propos des réformes ou des projets de réforme tendant à accroître la participation des intéressés aux procédures administratives de décision, de se référer à la démocratie à établir ou à rétablir [43]. Dans la mesure, en fait, où ce terme est ordinairement associé, dans l'esprit du public, à un idéal type dans lequel les citoyens disposent, en dernière instance, de la maîtrise ou du contrôle de l'exercice de la faculté de statuer, il me paraît inopportun de l'évoquer dans des domaines où il est surtout question, comme on l'a vu, de se soumettre aux faits.

On ne court pas un risque mince, en effet, à vouloir qualifier une réforme par référence à un modèle dont elle ne peut, en tout état de cause, que rester très éloignée. La désillusion, dans un tel cas, ne peut manquer de se produire, mais l'écart de la réalité par rapport au modèle ne peut plus être attribué à sa véritable cause, savoir le caractère impraticable du modèle de référence. L'écart, dans de telles conditions, sera inévitablement imputé à la mauvaise volonté de l'Administration, si bien que, pour avoir fixé verbalement un objectif au delà du possible, on aura rendu la réforme inopérante ou, pire ! génératrice d'une aggravation de l'état auquel il s'agissait de remédier [44].

Le possible, dans notre domaine, c'est de remettre en question une situation éminemment malsaine, dans laquelle, finalement, tout le monde a tort. L'Administration, d'abord, parce que ne jugeant pas utile de consulter longuement les intéressés sur des opérations qui lui paraissent, souvent à juste titre, inévitables, laisse se développer librement une image d'elle-même comme d'une institution animée par la volonté de secret, donc de pouvoir... ce qui laisse à entendre, paradoxalement, que l'inévitable pourrait ne pas l'être. Les opposants à la politique énergétique, ensuite, parce que le comportement précité de l'Administration, fournissant une justification commode de leurs refus, tend à devenir aussi l'argument principal en faveur de la légitimité des politiques qu'ils présentent en alternative. Le public, enfin, parce qu'il accorde son audience à l'une ou aux autres selon qu'il est

---

43. Le Rapport Quiles, *supra*, note 1, ainsi, réaffirme à plusieurs reprises (cf. pp. 104, 119, 120, 127...) que « le processus de décision doit être démocratique et pluraliste ».

44. La réforme de la procédure des enquêtes publiques, récemment votée (le 21 avril) par l'Assemblée Nationale, a donné lieu à un débat significatif, au cours duquel se sont manifestés à la fois un accord général sur le contenu de la réforme et une crainte de la voir manipulée par des opposants dont l'hostilité à l'égard de l'Administration ne sera pas, croit-on, sitôt désarmée. D'où l'importance de dire les limites d'une réforme en même temps que son contenu.

ou se sent plus ou moins prochainement concerné par telle ou telle opération, laissant invoquer ses « droits » à l'appui des positions les plus contradictoires.

Une telle remise en question passe, naturellement, par le rétablissement de la transparence des décisions énergétiques à tous les niveaux. Ce qui suppose, de la part de l'Administration, qu'elle puisse se prévaloir, non seulement d'une information complète et sincère fournie au public sur ses motifs et ses projets [45], mais encore de *l'objectivité de la démarche* par laquelle elle est parvenue à rassembler les premiers et à élaborer les seconds. Et la meilleure garantie d'une telle objectivité, c'est qu'elle soit contrôlée, ce qui est précisément possible par l'aménagement et/ou le perfectionnement de mécanismes faisant appel à la participation des administrés.

C'est sur ce point, justement, que le droit français manifeste le plus de déficiences. On peut constater, en effet, que les administrés ne sont obligatoirement appelés à intervenir, dans les procédures préalables à la prise de décisions, que tout à fait en bout de course, après qu'une longue gestation se soit opérée aux différents étages de la hiérarchie administrative. Encore observe-t-on que, leur tour arrivé, le droit de parole n'est concédé qu'à un nombre étroitement délimité de personnes [46]. Aussi n'est-il pas surprenant que l'essentiel des suggestions contenues dans les études officielles menées récemment dans le souci de remédier à la situation conflictuelle existant entre l'Administration et les citoyens se rapporte à la volonté d'assurer l'objectivité du fonctionnement interne de l'Administration, et de contrôler cette objectivité.

Diverses dans le détail, les suggestions faites ici et là dessinent, en fait, partout le même schéma. Il consiste, en premier lieu, dans l'*élargissement des possibilités d'examen contradictoire* des opérations impliquées par la mise en œuvre des décisions énergétiques. Les améliorations préconisées, sur ce point, concernent le moment de cet examen contradictoire [47], la forme selon

45. Cette information est, évidemment, essentielle, mais certainement insuffisante à elle seule à recréer la confiance dans la bonne foi de l'Administration, parce qu'elle doit répondre à des objectifs aux conséquences contradictoires ; la lisibilité de l'information, en effet, exige souvent que son contenu soit simplifié, et nuit en conséquence à l'exigence de complétude.

46. Pour un tableau récent et synthétique des caractéristiques des procédures administratives en droit français, *cf.* B. TOULEMONDE, « Le droit des associations à l'information et à la participation en matière d'urbanisme et d'environnement », (1981) *Rev. Droit et Ville.*

47. Selon le Rapport Quiles, *supra*, note 1, (qui reprend sur ce point les conclusions du Rapport Bourjol-Le Lamer, *supra*, note 8, le débat contradictoire devrait intervenir en deux temps, encadrant l'étude technique du projet par les services. Un premier débat, antérieur à cette étude, porterait sur les orientations générales de l'opération projetée et les contraintes à respecter ; le second débat concernerait les modalités techniques et constituerait l'enquête publique proprement dite.

laquelle il doit pouvoir être exercé [48] et les personnes qui pourront être appelées à y participer [49].

La principale nouveauté, cependant, consiste dans l'institution proposée, à tous les niveaux, central, régional et local, d'*organismes permanents*, composés des représentants des différents partenaires de la politique énergétique (élus, experts, syndicats, associations d'usagers...) et investis d'une double mission : éclairer les décisions des autorités responsables par la collecte systématique d'informations et, le cas échéant, l'élaboration de variantes ; surveiller le fonctionnement des installations du point de vue de la sécurité et des atteintes à l'environnement [50].

Rien dans tout cela, évidemment, ne conduit à donner aux citoyens une parcelle de pouvoir supplémentaire en ce qui concerne la définition proprement dite de la politique énergétique ou sa mise en œuvre. Dans le premier cas, la décision relève d'un Parlement objectivement dessaisi, à la fois parce que les choix essentiels ont déjà été faits et parce que, comme j'ai tenté de le montrer, ils ne pouvaient guère être autres qu'ils ne sont. Dans le second cas, où des choix ont encore à être faits (définition des profils d'installations, localisation...), le gouvernement et, derrière lui, l'Administration, restent seuls au moment de décider.

Symptomatique, à cet égard, est le sort fait par les deux rapports précités à la possibilité de recourir au référendum. Admise dans son principe, au nom de la démocratie, elle est écartée, en pratique, par les conditions mises à son exercice. Le référendum local, notamment, est écarté comme moyen d'empêcher des décisions prises par les autorités centrales, comme contraire au principe de la souveraineté nationale ; il est préconisé au niveau régional, comme moyen de « connaître les aspirations de la base » ; autant dire qu'il ne s'agit en rien d'une procédure décisoire !

Les citoyens, en définitive, ne sont appelés, dans le cadre des institutions, ni à vouloir ni à empêcher, mais simplement à avertir. Cela peut sembler très

---

48. Le Rapport Quiles, *supra*, note 1, marque sa préférence pour une procédure se rapprochant de celle des *hearings* anglo-saxons. Une proposition dans le même sens avait été faite, en 1976, par un groupe de travail placé sous la présidence de M. Fougère, Conseiller d'État, et figurait (mesure nº 73) dans les prévisions de la *Charte pour la qualité de la vie*.

49. L'enquête publique devrait être « un instrument donné à tout citoyen pour faire prendre en compte son droit à la jouissance des richesses collectives et à la préservation de l'environnement » (*Rapport relatif aux enquêtes publiques* du groupe interministériel animé par Mme SIALELLI, 1975).

50. Deux commissions locales d'information (La Hague et Nogent) fonctionnent à titre expérimental pour informer le public sur les caractères des installations et les événements survenus au cours de leur fonctionnement.

peu de chose, mais est-il bien certain que de faire plus leur donnerait réellement du pouvoir, ou même suffirait à garantir l'exécution paisible des décisions prises avec leur assentiment ? On voit bien, partout, que la lune de miel entre les gouvernants et ceux qui les ont élus est brève, et rien n'interdit de penser que les mêmes puissent également se déjuger après avoir voulu dans le domaine de la politique énergétique.

Conclusion

Je proposais, en commençant, que nous nous attachions à déterminer le sens des mots, et en tout premier lieu celui de la « participation ». Ce qui reste de contenu à ce terme, à la fin de mon propos, est probablement très éloigné de celui que lui attribuent idéalement beaucoup de ceux qui s'y réfèrent, parmi lesquels se trouvent peut-être certains des promoteurs de notre colloque.

Si on regarde, en effet, quelles modalités sont envisagées, ici et là, pour renforcer la participation des citoyens en matière énergétique, on constate aussitôt que, chez les mieux intentionnés des responsables, il s'agit tout au plus de permettre l'intervention des administrés en amont et/ou en aval des décisions, mais jamais de leur faire une place, si mince soit-elle, au moment où ces décisions interviennent. C'est dire que la formulation du thème de notre colloque est inexacte puisque on ne peut, naturellement, parler de « participation à des choix » là où est exclu le partage de la faculté de choisir.

Si on recherche, ensuite, quels mobiles fondent, du côté des gouvernants, la volonté affirmée de se prêter à un renforcement du contrôle social de la politique énergétique, on s'aperçoit vite qu'il s'agit moins, pour eux, de mettre en œuvre une idée du « meilleur gouvernement », que de répondre, tant bien que mal, à des contraintes qui se font de jour en jour plus pressantes. C'est parce que le sentiment d'être écartés du jeu engendre, chez un nombre suffisant de citoyens, une volonté de résistance qui s'est montrée capable d'entraver concrètement l'action des pouvoirs publics qu'est née l'idée de la « participation ». Entre les retards incontrôlables produits par des actions extra-institutionnelles et les retards planifiés qu'implique la participation du public aux processus décisionnels, on choisit logiquement, les seconds. Quand la liberté de manœuvre des gouvernants est aliénée, au point où elle l'est, par de multiples facteurs sur lesquels leur volonté est sans prise, il est naturel qu'ils cherchent à préserver ce qui en reste contre les entreprises de ceux à l'égard desquels ils conservent une possibilité d'influence.

La démocratie, en définitive, n'est plus ce qu'elle était, et ne sera probablement plus jamais ce qu'elle a été. Elle n'est plus ce modèle mobilisateur d'énergies, générateur dans l'histoire contemporaine de grands

efforts tendant à rendre le pouvoir dépendant de la volonté des gouvernés. Elle est devenue, paradoxalement, un ensemble de mécanismes à travers lesquels le pouvoir s'efforce de faire vouloir aux gouvernés ce que lui-même est obligé de vouloir, ou au moins, de les dissuader de s'y opposer.

Ici comme en bien d'autres domaines, le signe a remplacé le sens, et la multiplication des signes tend à faire oublier que nous ne sommes plus véritablement maîtres du sens.