

La participation des citoyens aux choix énergétiques généraux

Gérard Camilleri

Volume 24, Number 4, 1983

La participation des citoyens aux choix énergétiques

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/042570ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/042570ar>

[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

Camilleri, G. (1983). La participation des citoyens aux choix énergétiques généraux. *Les Cahiers de droit*, 24(4), 783–794. <https://doi.org/10.7202/042570ar>

Article abstract

Many citizens have been alarmed by the development of nuclear facilities, especially when the proposed site for a nuclear plant is located in their neighbourhood or region.

Parliamentary democracy is not particularly appropriate as a means of channeling citizens' apprehensions and commrnyd. Legislative power is delegated every four years or so to elected members of Parliament. Meanwhile, citizens have no say in the business of the State. The administration is even more remote since administrations of government departments, boards and corporations are not elected and parliamentary control is often weak and sometimes non-existent.

The frustration of citizens and groups is therefore exacerbated by the lack of access to the decision-making process. Exasperation sometimes leads to violent demonstrations and acts of terrorism.

To counter this feeling of powerlessness, governments have developed some means of positive participation.

Firstly, channels of information have been opened so that rumours can be replaced by facts and objective policy statements. This requires from the Administration that its proposals be fully justified and that preliminary work has been made.

Secondly, the development of public inquiries gives interested persons and groups the feeling they are integrated in the decision making process instead of being left outside in the dark.

Parliamentary control can be updated to allow for national debates on nuclear policy and its implementation.

Finally, the use of the referendum technique at the national, regional or local level would give back to the people their freedom of expression on such issues. The examples set by Austria and Sweden are particularly interesting in this respect.

However, the equilibrium between the requirements of democracy and political expediency still remains very hard to find.

La participation des citoyens aux choix énergétiques généraux

Gérard CAMILLERI *

Many citizens have been alarmed by the development of nuclear facilities, especially when the proposed site for a nuclear plant is located in their neighbourhood or region.

Parliamentary democracy is not particularly appropriate as a means of channeling citizens' apprehensions and commrnyd. Legislative power is delegated every four years or so to elected members of Parliament. Meanwhile, citizens have no say in the business of the State. The administration is even more remote since administrations of government departments, boards and corporations are not elected and parliamentary control is often weak and sometimes non-existent.

The frustration of citizens and groups is therefore exacerbated by the lack of access to the decision-making process. Exasperation sometimes leads to violent demonstrations and acts of terrorism.

To counter this feeling of powerlessness, governments have developed some means of positive participation.

Firstly, channels of information have been opened so that rumours can be replaced by facts and objective policy statements. This requires from the Administration that its proposals be fully justified and that preliminary work has been made.

Secondly, the development of public inquiries gives interested persons and groups the feeling they are integrated in the decision making process instead of being left outside in the dark.

Parliamentary control can be updated to allow for national debates on nuclear policy and its implementation.

Finally, the use of the referendum technique at the national, regional or local level would give back to the people their freedom of expression on such issues. The examples set by Austria and Sweden are particularly interesting in this respect.

* Maître-assistant, Université de Perpignan.

However, the equilibrium between the requirements of democracy and political expediency still remains very hard to find.

	<i>Pages</i>
Introduction	784
1. La remise en cause du processus décisionnel	785
1.1. Des perceptions partielles et contradictoires de l'enjeu.....	785
1.2. La dérégulation du processus décisionnel	787
2. Les nouvelles orientations en matière de choix et de contrôle par les citoyens de la politique énergétique	789
2.1. La modification des mécanismes d'information	789
2.2. La modification des procédures de choix.....	791

Introduction

La politique énergétique est devenue en France, l'un des champs politiques majeurs où s'affrontent d'une part les autorités politiques nationales et d'autre part une fraction non négligeable de la population plus ou moins bien encadrée par un ensemble de groupes politiques et d'associations.

La constitution progressive de ce nouvel enjeu politique, l'adaptation de la stratégie des acteurs, les modifications des procédures de décision ne sont analysables qu'au niveau du système politique global. En effet, l'affrontement sur les choix énergétiques entre le niveau local et le niveau national s'est effectué dans des conditions qui remettent en cause sur deux points essentiels le fonctionnement traditionnel du système politique : la contestation de la politique énergétique a ébranlé le pouvoir de la technocratie dont on sait qu'elle est en France particulièrement puissante et redoutable du fait de son homogénéité, de son insertion dans l'appareil d'État et de sa capacité manœuvrière. En mettant en doute la compétence technique et parfois même l'honnêteté intellectuelle des décideurs, les opposants à la politique énergétique ont été conduits à exiger un véritable accès à l'information qui constitue bien évidemment la condition première de tout contrôle démocratique.

Au delà de cette exigence, le processus décisionnel lui-même a été remis en cause par les citoyens. L'organisation des systèmes politiques des pays occidentaux s'articule en effet autour des concepts de la démocratie représentative dans laquelle les citoyens délèguent à intervalles réguliers l'exercice

de leur souveraineté. Les citoyens se trouvent donc normalement et sauf exception exclus de la prise de décision. Les opposants à la politique énergétique ont tenté, faute de mieux, d'utiliser tous les moyens à leur disposition pour retarder et bloquer le processus décisionnel.

Les nouvelles exigences des citoyens concernant l'information et la décision ont donc provoqué de vives tensions dans le système politique français. La politique énergétique apparaît donc comme un champ privilégié d'observation de la capacité d'adaptation d'un système politique. Il convient donc d'examiner, dans un premier temps, la manière dont le processus décisionnel français a été remis en cause, avant d'examiner, dans un second temps, les tentatives d'adaptation de ce système politique.

1. La remise en cause du processus décisionnel

La politique énergétique présente dans les sociétés industrielles avancées un caractère nettement conflictuel car elle oppose des groupes sociaux dont la perception de l'enjeu est à la fois partielle et contradictoire et qui s'affrontent sur des conceptions radicalement différentes de l'avenir économique et social. Cet affrontement a conduit à une dérégulation du processus décisionnel.

1.1. Des perceptions partielles et contradictoires de l'enjeu

Pendant longtemps, le développement de la science et la construction de grands équipements n'ont pas suscité, en France, d'opposition majeure. Bien au contraire, la construction de grands barrages, de raffineries, de centrales nucléaires a été généralement bien accueillie par la population. Il en a été ainsi pour la construction des cinq premières centrales nucléaires (Marcoule, Chinon, Brennilis, Chooz et Saint Laurent des eaux). Autre exemple, celui de la construction du grand barrage de Tignes ; en 1948, E.D.F. est contrainte de noyer une vallée entière et de déménager ses habitants. Cela ne se fit pas certes sans oppositions, mais celle-ci ne dura pas et le barrage fut réalisé¹. Une telle entreprise apparaît aujourd'hui très difficile, sinon impossible.

Mais, à partir de 1970, les perceptions se modifient progressivement. Le progrès économique n'apparaît plus aussi évident, les retombées d'une industrialisation sauvage, comme la pollution et les destructions des sites, sont de moins en moins bien supportées, les erreurs d'appréciation des autorités politiques commencent à être dénoncées. La méfiance s'installe. C'est dans ce contexte que l'appareil de décision politico-administratif va se

1. *Vivre avec le nucléaire*, Pluriel, p. 361.

trouver contesté et ses mécanismes, mis en lumière. Théoriquement il appartient aux autorités strictement politiques, c'est-à-dire gouvernement et Parlement, de prendre les décisions dans ce domaine. En réalité, du fait de la complexité et de la technicité des problèmes dans ce domaine, le rôle de la technocratie est déterminant. La technocratie française présente en effet des traits spécifiques². Elle regroupe tous ceux qui détiennent les leviers de commande techniques, économiques et administratifs du pays. À côté des fonctionnaires ministériels se trouvent donc les dirigeants des grandes sociétés nationales (E.D.F., Charbonnages de France, compagnies pétrolières, etc.) et les dirigeants des groupes industriels privés concernés par la politique énergétique. L'exemple du nucléaire est édifiant³. Jusqu'en 1981, les partisans du développement de l'énergie nucléaire se retrouvaient dans une sorte d'organisme chargé de conseiller le gouvernement et intitulé « Commission consultative pour la production d'Électricité d'origine nucléaire », plus connue sous le nom de « commission P.E.O.N. ». Cet organisme réunissait les dirigeants du C.E.A., de l'E.D.F., les principaux directeurs du ministère de l'Industrie, du Budget, du Trésor, de la direction de la prévision et les dirigeants des groupes industriels concernés qui se sont d'ailleurs partagés le marché du nucléaire⁴. La puissance de ce groupe provenait essentiellement de sa cohésion et de l'identité de vue de ses membres. Appartenant tous à la même génération, ils ont été profondément marqués par les développements de la société industrielle. Industrialistes, productivistes, ils craignent par-dessus tout la pénurie dont ils connaissent bien les effets sur le fonctionnement de l'économie. Ils ont de plus « subi plus qu'accepté la décolonisation, d'où leur ressentiment principalement à l'égard des Arabes exacerbé encore par le quadruplement du prix du pétrole »⁵. Ils apparaissent donc fort peu susceptibles de comprendre vraiment les critiques de la société industrielle et ce d'autant plus qu'ils ont le sentiment de ne devoir leur place qu'à leur mérite et à leur compétence. Ces hommes bénéficient dans l'exercice de leur autorité de l'extrême concentration du pouvoir en France, de leur discrétion et de la sacralisation que donne encore aujourd'hui la compétence et la connaissance de la science. Leur capacité à se dissimuler derrière la raison d'État est par ailleurs sans limites.

2. Y. LENOIR, *La technocratie française*, Paris, J.J. PAUVERT, 1977.

3. P. SIMONNOT, *Les nucléocrates*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1978.

4. Les trois industriels qui se sont partagés le marché du nucléaire sont les suivants : Creusot-Loire qui, avec sa filiale Framatome, construit les chaudières, la Compagnie Générale d'Électricité qui, par l'intermédiaire de sa filiale Alsthom-Atlantique, construit les turbines et les alternateurs, et enfin Pechiney-Ugine-Kuhlman qui s'occupe du cycle du combustible. Ces deux dernières sociétés viennent d'ailleurs d'être nationalisées.

5. P. SIMONNOT, *supra*, note 3, p. 23.

L'exemple du nucléaire montre bien à quel point les intérêts des groupes privés et la puissance des groupes publics sont maintenus par un système décisionnel concentré et secret.

Jusqu'en 1970, la maîtrise de la politique énergétique par la technocratie est incontestée. À partir de cette date et très progressivement, un certain nombre de groupes politiques se situant dans la mouvance des idées de mai 1968 vont organiser les premiers foyers de résistance⁶. La forte accélération du programme nucléaire par le gouvernement Messmer, en mars 1974, va renforcer rapidement cette opposition naissante. Les adversaires de la politique nucléaire vont obtenir d'une part le soutien de syndicats, de partis politiques, d'associations, d'une partie de la presse et d'autre part ils vont réussir à mobiliser sur les sites les habitants concernés.

Tous les éléments de l'affrontement sont désormais réunis.

1.2. La dérégulation du processus décisionnel

L'affrontement est d'abord d'ordre psychologique. Il convient d'isoler l'adversaire, de faire douter de sa crédibilité et donc de le couper de ses soutiens dans le système politique. La technocratie qui s'était jusqu'alors réfugiée dans le silence et le secret va se trouver assez rapidement en difficulté. La révélation par les groupes écologiques d'un certain nombre d'informations concernant les fuites et les malfaçons dans les centrales, le plan ORSEC — radiations, les retombées sur l'environnement vont en effet avoir un grand retentissement sur les populations concernées. Sortant de leur réserve, les dirigeants d'E.D.F. vont alors tenter de dénier toute compétence aux contestataires en les accusant d'affabulation, d'exagération, de refus de la connaissance, de passéisme, d'imagination délirante et mythique...⁷. Max Weber avait déjà montré que le pouvoir de la bureaucratie repose essentiellement sur son monopole de « l'expertise organisée » et que pour lutter contre elle, il est indispensable de se doter d'une compétence analogue⁸. C'est désormais dans cette voie que vont s'engager les opposants en faisant appel à des scientifiques indépendants, à des universitaires, à des groupes écologistes étrangers, à des médecins. La recherche et la diffusion d'information va se révéler difficile, mais elle va permettre cependant la naissance

6. Voir à ce sujet : P. GARRAUD, « Politique électro-nucléaire et mobilisation », *R.F.S.P.*, 1979, n° 3, p. 448 et ss.

7. E.D.F. a d'ailleurs, pour appuyer son argumentation, fait procéder à un certain nombre de sondages : voir « Quelques enquêtes d'opinions » in *Vivre avec le nucléaire*, pp. 333 et ss.

8. M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Cologne, 1964.

d'un grand débat sur l'énergie et la publication de nombreux ouvrages⁹. Ce n'est qu'à partir de ce moment, que les dirigeants d'E.D.F. vont tenter de diffuser une information non polémique, destinée à jouer le rôle de contre-feu.

L'affrontement se situe aussi sur le problème des sites. Les opposants utilisent tous les moyens dont ils disposent pour retarder ou pour bloquer la réalisation des grands travaux. La dérégulation est ici le résultat du développement de la capacité d'empêcher. Celle-ci se réalise par l'occupation des sites, par l'organisation de manifestations, par l'utilisation systématique des procédures de recours auprès des tribunaux administratifs et du Conseil d'État, par le blocage des mécanismes de l'enquête d'utilité publique, par le recours aux élus locaux à qui l'on demande d'organiser des référendums. Ces actions ont parfois abouti à retarder la réalisation de certains équipements, à provoquer la modification des projets initiaux et, très exceptionnellement, à bloquer définitivement certains projets¹⁰. Mais, dans l'ensemble, le gouvernement et E.D.F. ont réussi à réaliser l'essentiel de leur programme. La capacité de manœuvre d'E.D.F. a été, dans ce cas, remarquable. En multipliant les sites possibles, il lui a été possible de choisir les points de faiblesse de la contestation. En augmentant parfois de manière considérable les retombées économiques, E.D.F. a réussi à obtenir l'appui des élus locaux¹¹. En modifiant parfois de manière sensible des projets initiaux, elle a réussi à désamorcer les critiques les plus virulentes¹². Cette capacité manœuvrière au plan local s'est doublée, à partir de 1974, d'une tentative de concertation administrative à deux niveaux : au niveau central, une procédure de concertation interministérielle ; au niveau local, une procédure de concertation privilégiant les collectivités territoriales, notamment régionales et départementales. Cette concertation dont l'objectif était de légitimer la politique énergétique choisie, s'est avérée assez rapidement manipulatrice par la manière dont les élus locaux ont été informés¹³. Bien que les conseils

9. Voir, entre autres ouvrages : Les amis de la Terre, *L'excroquerie nucléaire*, Paris, Stock, 1978 ; Y. PACCALET, *Une brève saison en Enfer : le dossier de l'énergie nucléaire*, Paris, Phébus, 1976 ; J.P. COLSON, *Le nucléaire sans les Français*, Paris, Maspéro, 1977 ; D. SAMUEL, *Écologie : détente ou cycle infernal*, Paris, U.G.E., 1973 ; G. TAIN, *Aux portes de l'enfer atomique : la crise de l'énergie*, FANLAC, 1974.

10. Les retards et les arrêts de construction de centrales sont évoqués dans le livre de J.P. COLSON, *supra*, note 9, pp. 115 et ss., et dans l'ouvrage collectif *Vivre avec le nucléaire*, *supra*, note 1, pp. 384 et ss.

11. Ce fut plus particulièrement le cas de la centrale de Golfech.

12. Ainsi certaines adaptations furent réalisées sur les centrales. À Chinon, par exemple, les tours de réfrigération furent réduites de 165 à 30 m. Au Blayais, l'installation d'un nouveau système de prise d'eau permet d'épargner les civelles.

13. Sur ce problème, voir J.P. COLSON, *supra*, note 9, pp. 114 et ss.

régionaux se soient généralement montrés favorables aux implantations de centrales nucléaires, ce type de concertation est assez rapidement apparu comme illusoire et n'a pas réduit l'opposition à la politique énergétique.

2. Les nouvelles orientations en matière de choix et de contrôle par les citoyens de la politique énergétique

2.1. La modification des mécanismes d'information

Pour éviter la manipulation de l'information, il est apparu depuis longtemps indispensable de créer des structures permanentes d'information. Certes il existait, depuis le décret du 10 novembre 1977, un conseil de l'information sur l'énergie nucléaire dont la mission était « de veiller à ce que le public ait accès à l'information sur les questions relatives à l'énergie électro-nucléaire dans le domaine technique, sanitaire, écologique, économique et financier ». En fait, il s'est contenté de donner au gouvernement son avis sur l'information du public. Ce conseil ne paraît pas avoir rempli sa mission, ainsi que le fait remarquer Paul Quiles qui signale que ce conseil « n'a pas réussi à éviter le divorce entre la population et les acteurs de la politique énergétique ». Il est intéressant de noter à ce propos que Paul Quiles considère implicitement qu'une bonne diffusion de l'information joue un rôle pacificateur et réducteur des conflits. C'est loin d'être évident, ainsi qu'en témoigne l'expérience américaine du « Rule Making Hearing » organisé de janvier 1972 à juillet 1973 par la commission à l'énergie atomique (A.E.C.) pour préciser l'ensemble de la réglementation en matière de dispositif de refroidissement d'urgence du cœur des centrales nucléaires. Cette grande consultation a permis de mettre en lumière les problèmes de sécurité et est à l'origine du développement rapide de la contestation nucléaire aux U.S.A.

À partir de 1981, le nouveau gouvernement français s'est vivement préoccupé de cet accès des citoyens à l'information. Les orientations de la nouvelle équipe gouvernementale devraient normalement s'inspirer du rapport du groupe de travail sur les aspects institutionnels et procéduraux de la politique énergétique, du rapport de la mission d'information sur la politique de l'énergie et des débats parlementaires des 7 et 8 octobre 1981.

Le rapport Bourjol propose la création d'une agence nationale d'information sur l'énergie qui devrait prendre la forme d'un établissement public administratif rattaché au ministre délégué, chargé de l'énergie et dirigé par un conseil d'administration composé de parlementaires, de représentants des agences régionales de l'énergie, de représentants des associations de consom-

mateurs et de défense de l'environnement, des syndicats et des représentants de l'administration. Cette agence aurait pour mission :

- de fournir au citoyen l'information générale sur l'énergie et de mettre en œuvre la politique du gouvernement, en particulier en coordonnant les campagnes de publicité des producteurs d'énergie et en s'assurant de leur cohérence avec les objectifs nationaux ;
- de susciter des actions de formation ;
- de participer aux enquêtes publiques et aux études d'impact ¹⁴.

Par ailleurs, l'agence devrait se trouver au centre d'un réseau constitué par les agences régionales de l'énergie, les commissions locales d'information et de sécurité et par la commission nationale d'information sur les grands équipements énergétiques.

Les parlementaires ont manifesté leur scepticisme sur le rôle de cette agence. Il est en effet assez difficile de comprendre comment un organisme dont la fonction essentielle est de mettre en œuvre la politique gouvernementale et d'harmoniser les campagnes de publicité des producteurs pourrait devenir crédible en matière d'information des citoyens. De la même manière, il est difficile d'envisager le fonctionnement d'un conseil d'administration dans lequel les représentants des consommateurs et des associations de défense de l'environnement se feraient les chantres de la politique gouvernementale. En bref, pour lutter contre une information à sens unique et gouvernementale, on propose de créer un nouvel organisme gouvernemental.

Les parlementaires français semblent plus favorables à la création d'un « observatoire de l'énergie auprès du ministre de l'énergie » dont le contenu et les fonctions restent à définir. Pourraient aussi voir le jour des agences régionales de l'énergie dont les missions seraient les suivantes :

- conseil aux consommateurs et aux collectivités locales ;
- animation et contrôle des réseaux de professionnels habilités à effectuer les travaux d'économies d'énergie ;
- collecte et diffusion des statistiques énergétiques régionales ;
- adaptation aux spécificités régionales des campagnes nationales d'information ¹⁵.

La généralisation des commissions locales d'information apparaît comme la proposition la plus intéressante. Il en existe déjà à la Hague et à Nogent. Ces commissions, installées auprès des sites et au contact des

14. Rapport du « groupe de travail sur les aspects institutionnels et procéduraux de la politique énergétique », dit « rapport Bourjol ».

15. Rapport d'information sur la politique de l'énergie, présenté par M. Paul Quiles, J.O. Ass. Nat., 1^{er} octobre 1981, n° 405.

citoyens les plus directement concernés, peuvent remplir une triple fonction d'information, d'avis et d'inspection. Elles doivent disposer des principaux éléments concernant la construction de l'installation ainsi que ceux relatifs aux incidents de fonctionnement. Elles pourraient être responsables du suivi de l'étude d'impact et pourraient aussi avoir un droit de visite de l'établissement.

L'exemple le plus intéressant est actuellement celui de la commission locale d'information de l'usine de La Hague. Elle est composée d'élus représentant les communes, le conseil général et le conseil régional, ainsi que des représentants syndicaux de l'établissement, des représentants d'associations familiales et de défense de l'environnement, des personnalités scientifiques.

2.2. La modification des procédures de choix

Pour remédier au dysfonctionnement du processus décisionnel, un certain nombre de propositions ont été avancées. Certaines d'entre elles concernent le niveau national. Le débat n'est pas nouveau. Dès 1980 en effet, il avait été proposé la création d'un office d'évaluation des choix techniques qui devait permettre aux parlementaires de formuler des choix en disposant d'une information indépendante, et donc d'échapper à l'emprise excessive de l'exécutif et de la technocratie. Les parlementaires actuels paraissent plus favorables à la création d'un conseil supérieur des choix technologiques qui remplacerait à la fois l'Agence nationale d'information sur l'énergie et l'office d'évaluation des choix technologiques.

À la base et au niveau technique, les parlementaires apparaissent favorables au remplacement de la procédure de l'enquête publique par une procédure d'audition publique qui permettrait « de donner aux interventions des citoyens un poids plus important »¹⁶.

Mais le problème le plus difficile à résoudre reste celui de l'insertion des citoyens dans le processus décisionnel lui-même. Le rapport Quiles propose deux procédures : l'initiative populaire et le référendum.

L'initiative populaire est évoquée très brièvement dans le rapport parlementaire. Elle pourrait intervenir en deux occasions : elle pourrait d'une part intervenir pour que le projet d'un conseil régional soit soumis au référendum, elle pourrait d'autre part permettre la présentation d'un contre-projet par un groupe de citoyens. Dans ce dernier cas, en cas d'adoption par la population, le contre-projet ne serait pas adopté, mais le conseil régional

16. Rapport Quiles, *supra*, note 15, p. 127.

devrait modifier son projet initial. La proposition des parlementaires ne paraît pas devoir être sérieusement envisagée du fait de son ambiguïté et de ses difficultés d'application. En effet, un référendum qui n'aboutit pas à l'adoption du projet sur lequel les citoyens sont appelés à se prononcer, mais à la modification hypothétique d'un autre projet, risque fort de ne pas être pris au sérieux. Par ailleurs, une telle procédure ne facilite pas le débat démocratique et ne peut que retarder ou bloquer pour longtemps les processus décisionnels.

Le recours au référendum a pour but de permettre aux citoyens d'intervenir dans le processus décisionnel. En apparence, la pratique référendaire apparaît comme une avancée démocratique et une modification du système de la représentation. En fait, l'utilisation de cette procédure n'est pas sans poser un certain nombre de problèmes difficiles à résoudre car, comme l'écrit Paul Quiles, « toute réflexion sur le référendum doit avoir pour objectif de déterminer s'il est souhaitable et, dans ce cas, à quel niveau il convient de l'organiser ; il faut également s'interroger sur les objectifs et sur la portée du vote qui intervient »¹⁷. Un référendum sur les problèmes énergétiques peut théoriquement s'engager à deux niveaux : au plan national ou au plan local. S'agissant du plan national, deux États européens, la Suède et l'Autriche, ont tenté de résoudre le problème nucléaire par la voie du référendum au plan national. En Suède, la question nucléaire est devenue, dès 1974, un élément majeur de la vie politique. Plus de 7 000 groupes de travail locaux, touchant 80 000 personnes, ont débattu du problème énergétique. Le premier ministre, Olaf Palme était favorable à une extension du programme nucléaire. Cette attitude devait constituer l'un des éléments de sa chute en 1976. Son successeur, M. Fälldin, à la tête d'une coalition bourgeoise, va connaître les mêmes problèmes. Il organisa en mars 1980 un référendum qui conclut à la réduction du programme initial¹⁸.

En Autriche, un référendum, organisé en 1978, s'est traduit par une victoire des anti-nucléaires et par l'arrêt de la seule centrale existante (Zwentendorf).

En France, les anti-nucléaires ont toujours été favorables au référendum national, mais les parlementaires estiment que l'utilisation d'un référendum sur les questions énergétiques n'est pas possible dans le cadre constitutionnel actuel et nécessiterait une révision de la constitution (RQ 131).

L'organisation de référendum au plan départemental ou communal apparaît difficile et soulève un certain nombre d'objections. L'argument de

17. *Id.*, p. 130.

18. B. SADOULET, « Choix énergétiques, choix de société », *Chronique sociale*, Lyon, p. 125.

Maurice Bourjol selon lequel « l'établissement d'un référendum communal et départemental serait mal ressenti par les élus qui y verraient une remise en cause de leur rôle de représentation », apparaît peu crédible. En effet, dans de nombreux cas et pour mettre fin à des affrontements locaux d'une grande intensité, des maires et des conseils municipaux ont eux-mêmes organisé des référendums locaux.

En fait, à ce niveau, ce n'est pas la politique énergétique qui est remise en cause globalement, mais l'implantation d'un grand équipement : barrage, centrale thermique traditionnelle ou centrale nucléaire, exploitation d'un gisement d'uranium, etc. Certes le problème des sites reste le point d'ancrage le plus sûr des opposants à la politique énergétique. « S'agissant d'un équipement d'intérêt national seul un référendum national pourrait remettre en cause un tel choix », écrit Maurice Bourjol qui indique par ailleurs que « de plus, si même on devait envisager l'organisation d'un référendum local se poserait la question de son cadre : la seule commune concernée, les communes dans un périmètre plus large et lequel, les communes des différents sites, la région ? En réalité le référendum local sur le choix des sites serait contraire au principe même de la souveraineté nationale et se heurterait à des obstacles pratiques difficilement surmontables »¹⁹.

Le niveau régional apparaît donc comme le seul possible aux autorités de l'État. Il est, en conséquence, proposé dans certaines limites. D'une part, en matière de localisation, un référendum régional est exclu. D'autre part, l'initiative populaire est exclue ; Maurice Bourjol s'en explique d'ailleurs en affirmant que « la limitation du référendum et de l'initiative populaire n'est pas contraire à l'exigence de démocratie. Elle découle d'une réflexion sur le domaine de la souveraineté nationale et sur le rôle que doivent exercer les régions, les départements et les communes »²⁰.

Compte tenu de la répartition actuelle et de celle qui est prévisible, des compétences entre le local et le national, on peut alors s'interroger sur la fonction des référendums régionaux. Si l'arbitrage entre les diverses sources d'énergie, si le choix des sites relèvent du national, que reste-t-il à décider ? Les réponses des divers intervenants sont assez floues.

Pour Quiles, le référendum aurait pour objectif de préciser les grandes options régionales en matière énergétique.

Pour Maurice Bourjol « le référendum pourrait avoir lieu sur un projet de développement énergétique offrant éventuellement des variantes et à l'issue d'un vaste débat ». Le référendum régional relève d'ailleurs plus de la

19. Rapport Bourjol, *supra*, note 14.

20. Rapport Quiles, *supra*, note 15.

capacité d'empêcher que d'une décision véritable ; en effet « le rejet du projet par la population implique simplement que le conseil régional doit remettre son travail sur le chantier »²¹.

Que de réticences, après tant d'affirmations péremptoires sur la nécessité de donner la parole aux citoyens. La participation du public apparaît comme très difficile dans la mesure où le risque de blocage du processus de décision reste entier. Les éléments de participation introduits dans la législation française risquent en effet soit de servir de caution à la politique énergétique gouvernementale, soit d'accentuer le blocage.

L'équilibre sera difficile à trouver pour respecter à la fois les exigences de la démocratie et l'efficacité politique.

21. Rapport Bourjol, *supra*, note 14.