

ENTRE LA BANALISATION, L'EXCEPTION ET L'EXPÉRIMENTATION : L'ÉVOLUTION DES DÉBATS POLITIQUES SUR LE NUCLEAIRE

Pierre LASCOUMES

Directeur de recherche CNRS, Groupe d'analyse des politiques publiques.

Yannick BARTHE

Centre de Sociologie de l'Innovation, Ecole des Mines.

Débatte des relations entre science, éthique et politique, conduit le plus souvent à s'interroger sur le niveau d'influence des savoirs scientifiques sur les décisions politiques à travers le rôle de l'expertise. En revanche, la capacité des instances politiques, en termes de compétence et de pouvoir, à mettre en débat les considérations scientifiques est rarement interrogée. C'est pourquoi, nous nous attacherons ici à cette deuxième dimension, en prenant l'exemple des débats parlementaires qui ont porté sur le nucléaire tels qu'ils se sont développés et transformés en trente ans (1961 - 1991).

Le Parlement est par définition l'espace le plus légitime d'échange et de décision politique sur les buts et les moyens de l'action publique. Dans la tradition politique française, la loi est tout à la fois «l'incarnation de la Vérité, de la Raison et de la Justice» et ces attributs lui confèrent une valeur symbolique spécifique. Elle est l'expression supérieure d'une forme de gouvernement à base de légitimité rationnelle et légale, c'est pourquoi elle demeure en théorie «le passage obligé pour la construction de toute politique publique»¹ et cela même après les changements constitutionnels intervenus en 1958. En démocratie représentative, les parlementaires sont en théorie les porte-parole institutionnels de l'intérêt

général et du bien public. Cependant l'idée commune selon laquelle le Parlement aurait à connaître tous les enjeux politiques fondamentaux relève du mythe. L'autonomisation de secteurs sociaux qu'ils soient économique, scientifique, technique ou culturel n'a fait que s'affirmer depuis la IIIe République. Dans de nombreux secteurs les instances politiques de l'Etat demeurent des régulateurs lointains et l'essentiel des règles et modalités d'action sont produites, mises en oeuvre, évaluées et réformées au sein de réseaux socioprofessionnels spécialisés qui mêlent acteurs publics et privés. De ce point de vue le nucléaire ne constitue pas une exception totale même si le confinement sectoriel y est encore plus fort qu'en d'autres matières.

Cependant, le très haut degré d'implication de la puissance publique non seulement dans la recherche et développement en matière nucléaire, mais aussi dans ses applications militaires puis civiles, en particulier à partir de 1974 dans le cadre de la politique énergétique, aurait dû logiquement conduire à une implication des instances représentatives dans les choix opérés². Mais au nom de l'efficacité et de la technicité, la politique nucléaire est restée cantonnée dans un espace technocratique restreint et dérogoire au mode d'administration des autres secteurs

¹ J. Chevallier, «La dimension symbolique du principe de légalité», in C.A. Morand (Ed.) *Figures de la légalité*, Publisud, 1992, pp. 55 s.

² Pour une histoire des choix énergétiques français en matière nucléaire, voir les travaux de G. Hécht, par exemple: «Political Designs: Nuclear Reactors and National Policy in Postwar France», *Technology and Culture*, 35, n°4, 1994, pp. 657-685.

industriels à risques. C'est pourtant l'échec de ce mode de gestion appliqué aux déchets nucléaires à haute activité qui a conduit, en 1990, le gouvernement à saisir le Parlement. Selon l'expression de C. Bataille, on aurait ainsi «trouvé une sortie honorable en transmettant ce dossier brûlant à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques»³. Cette mobilisation n'a pas été ponctuelle et, par l'intermédiaire de l'OPECST, le Parlement suit toujours ce dossier, même s'il se cantonne pour l'instant à la réflexion sur l'aval de la filière nucléaire.

Beaucoup d'observateurs considèrent la loi de 1991 comme un tournant radical. Cependant, il serait trompeur de raisonner trop directement en termes d'"avant" et d'"après" La loi de décembre 1991. Au lieu d'opposer «l'exclusion-incompétence» parlementaire d'avant 90 à la «mobilisation-responsabilisation» qui a suivi, il est préférable de considérer la mise en débat politique du nucléaire comme un long processus. C'est en considérant l'ensemble de ces débats comme une totalité que l'on peut en analyser les continuités et les ruptures et évaluer la spécificité des apports de la loi de 1991. Les débats parlementaires sont en effet de bons indicateurs des transformations de la prise en compte politique des différents types d'enjeux liés au nucléaire. Nous nous demanderons alors quels ont été les cheminements, les codages, les opérations intermédiaires qui ont finalement permis au nucléaire de devenir en 1991 un objet politiquement traitable ? Pour rendre compte des déplacements observables dans les argumentaires qui caractérisent les transformations de l'espace de discussion politique, nous mettrons l'accent sur cinq dimensions principales: le type de débat, l'appréhension

du risque, le cadrage politique et légal, les registres de justification et les modes de gestion des activités nucléaires.

Nous avons retenu quatre moments significatifs, les débats ayant porté sur les lois de 1961 (loi sur l'air), de 1965 et 1968 (lois de ratification de traités internationaux sur la responsabilité civile)⁴, de 1980 (loi sur la protection des matières nucléaires), et de 1991 (loi sur les déchets). Un travail similaire pourrait être réalisé sur les débats budgétaires ou sur les séances d'information relatives à l'énergie nucléaire organisées par les ministres de l'Industrie (par exemple en 1979 par M. Giraud et en décembre 1989 par D. Strauss-Kahn⁵).

Type de débats

La mise en débat du nucléaire ne se fait pendant longtemps qu'à travers des points spécifiques volontairement très limités.

Quantitativement tout d'abord, ces débats sont de faibles ampleurs. Ainsi, lors des débats de la loi de 1961, outre les rapporteurs, il ne se trouve que quatre députés pour intervenir en séance et deux seulement mettent l'accent sur l'application de la loi à l'industrie nucléaire. Au Sénat, seuls le ministre et le rapporteur prennent la parole. Ceux qui ont porté sur les lois de ratification des traités internationaux, en 1965 et 1968, sont demeurés encore plus limités. En revanche, dix ans plus tard, s'agissant du contrôle des matières nucléaires, les échanges sont beaucoup plus conséquents et ils prennent une véritable ampleur à l'occasion de la loi de 1991. Ainsi, pour les premières lectures, on ne compte pas moins de 21 intervenants à l'Assemblée Nationale (AN) et 12 au Sénat (S).

³ C. Bataille, *L'évolution de la recherche sur la gestion des déchets nucléaires à haute activité*, OPECST, Assemblée nationale, Sénat, 1996, p.9

⁴ Respectivement, conventions de Paris du 29 juillet 1960 et de Bruxelles du 25 mai 1962.

⁵ Discussion générale de huit heures dont quatre furent réservées à l'opposition. M. Giraud rappellera le 26 avril 1979 qu'à l'occasion de ce débat «j'ai pu constater que nul ne contestait la nécessité pour la France de recourir au programme nucléaire».

Qualitativement ces débats sont pendant longtemps minimaux, focalisés sur les seuls points directement liés à l'objet du projet de loi. Les ministres et rapporteurs successifs veillent à ce cantonnement. A partir de 1980, cette restriction technique est de plus en plus difficile à imposer et la nécessité de rappels à l'ordre se fait beaucoup plus forte: «*La question sur laquelle doit être centré le débat est la protection physique des matières nucléaires. Les orateurs intervenus dans la discussion générale ont évoqué d'abord la sûreté des installations. Je ne pense pas que ce soit l'objet du débat*» (A. Giraud, ministre, AN, 1980). Au Sénat, afin de souligner le caractère limité du texte, le rapporteur de la même loi demande une modification de son titre permettant «*de préciser de façon limitative l'objet réel du présent projet*» (P. Noé, S, 1980). Les aspects scientifiques ne sont pas mis en débat, en revanche certains élus tentent d'utiliser le projet comme tremplin pour aborder d'autres questions qui relèvent plus classiquement du débat politique. L'opposition demande ainsi «un débat national et plus général» et tente en vain d'introduire le problème des droits des salariés du nucléaire en matière de grève, d'hygiène et sécurité du travail et plus largement encore en matière d'information sur le nucléaire, domaine sur lequel une proposition a été déposée. En troisième lecture à l'Assemblée Nationale, le député L. Mermaz tente à cette occasion, mais sans plus de succès, de poser le problème du stockage des déchets nucléaires. Face au refus systématique des responsables politiques d'ouvrir le débat, aucun échange plus général n'a lieu ni sur l'état des connaissances, ni sur les implications sociales de ce type d'énergie. L'espace politique n'a accès ni à l'espace scientifique, ni à celui décisionnel technocratique. Le savoir et l'industrie nucléaire demeurent hors du débat politique.

Cette situation se transforme partiellement en 1991 où les débats portent plus directement sur les controverses scientifiques liées à la gestion des déchets radioactifs et sur les conséquences humaines de ces incertitudes. Pour la première fois le «nucléaire» devient un objet politiquement

traitable, c'est à dire susceptible de générer des débats contradictoires. Cette mise en débat est présentée par le gouvernement comme une volonté de démocratisation de la gestion publique de ce secteur: «*C'est donc votre Office ... qui a invité le gouvernement à se saisir du sujet au travers d'un texte plutôt que de prendre des décisions de façon opaque, en étant séparé de la population, comme cela lui a si souvent été reproché en matière nucléaire*» (D. Strauss-Kahn, ministre, AN). Cette entrée sur la scène du débat parlementaire a été rendue possible par l'autonomisation du problème des déchets qui a permis de circonscire les débats. Mais paradoxalement, la focalisation sur cet objet précis met aussi en visibilité l'importance des incertitudes et des controverses du domaine. A leur tour, celles-ci rendent visibles les enjeux transversaux qui y sont attachés et relativisent la pertinence d'une approche qui ferait l'économie d'un débat plus global.

Tout d'abord, la question des déchets rend possible des débats sur les autres étapes du cycle nucléaire sans pour autant remettre en cause les choix de fond accordant une priorité à l'énergie nucléaire. Selon le ministre, ce débat pourra intervenir plus tard: «*J'entends déjà certains dire que les déchets constituent le dernier maillon de la chaîne et que, si l'on prétend engager un débat sur le nucléaire, il ne peut s'agir que d'un débat d'ensemble ... Je crois au contraire qu'il faut saluer le travail de l'office parlementaire qui a conduit devant vous un des grands débats nationaux, même si, pour l'heure, on l'aborde par l'une de ses extrémités. Rien n'empêchera, en effet, de l'ouvrir davantage plus tard*» (D. Strauss-Kahn, ministre, AN). Le rapporteur partage un point de vue équivalent: «*Il ne s'agit pas par ce projet d'engager un débat global sur le nucléaire, mais un débat sur les solutions à trouver à un problème lié aux seuls déchets qui existent bien à l'heure actuelle. ... Ce projet de loi est-il pour autant exclusif d'une réflexion plus vaste sur l'ensemble du nucléaire ? Je ne le pense pas.*» (1991, C. Bataille, rapporteur, AN). L'autonomisation du problème des déchets apparaît donc comme une étape d'un processus à venir de démocratisation plus ample. Mais aucune échéance n'est fixée à celui-ci.

Ensuite, les débats s'ouvrent sur d'autres enjeux connexes à ceux de l'industrie nucléaire: santé (effets des expositions aux rayonnements de faible dose), environnement (gestions globales des déchets industriels), développement local (acceptabilité). Ces différentes dimensions qui avaient été jusque là écartées ou traitées isolément sont progressivement intégrées dans les débats : «Il faudra se prononcer clairement sur un certain nombre d'autres questions, de nature technique (minimiser la production de déchets), industrielle (accueil et retraitement de combustibles irradiés d'origine étrangère), politique (élargissement des options techniques de gestion des déchets) afin de donner une plus grande souplesse à notre politique» (B. Lalonde, ministre de l'environnement).

Enfin, les questions scientifiques et les questions politiques sont traitées en interaction. Le débat ne porte plus sur une décision à prendre en fonction de connaissances scientifiques de référence, mais sur la production elle-même de ces connaissances. Pour la première fois en ce domaine, le politique intervient dans l'organisation de la recherche. Ce qui fait dire au rapporteur que: «une démarche scientifique rationnelle oblige à envisager toutes les hypothèses. S'opposer à ce texte, c'est s'opposer non pas à l'enfouissement des déchets, mais à la recherche scientifique. C'est le refus a priori de la recherche et de la connaissance scientifique. Cela porte un nom en français: l'obscurantisme» (C. Bataille, AN). Cet interventionnisme conduit aussi à une diversification des scientifiques autorisés à se prononcer sur le sujet. Ainsi, le ministre de l'industrie, D. Strauss-Kahn, plaide pour une telle démarche d'ouverture: «Sur le fond il est clair pour chacun que l'évaluation de ces recherches doit être pluraliste. D'abord parce qu'il est probable qu'il convient d'y associer des scientifiques de disciplines différentes et pas uniquement des spécialistes du nucléaire. Des sociologues, des médecins sont certainement intéressés. Des scientifiques de spécialités différentes devront être confrontés. L'évaluation doit être pluraliste parce qu'on n'est jamais prophète en son pays ... Il faudra introduire des scientifiques étrangers».

Certaines voix critiques se font cepen-

dant entendre. Les choix essentiels ne sont-ils pas déjà effectués et le Parlement n'est-il pas une simple caution? «Ce texte est donc dangereux dans sa philosophie ... il a en fait pour seul but de justifier le choix technique de l'enfouissement souterrain des déchets radioactifs ... Le gouvernement essaie de se retrancher derrière le Parlement» (J.L. Masson, AN). Si on ne peut que constater le «fait exceptionnel» de cette mise en débat politique de la question des déchets nucléaires, cette prise en compte des instances élues est-elle suffisante et jusqu'où devrait-elle s'exercer? «La seule garantie de cette réversibilité, c'est que la maîtrise du nucléaire reste au politique et surtout à ceux que nous sommes chargés de représenter. Il faut donc développer la confiance. Pour cela un certain nombre de mesures doivent être prises. Ainsi on doit discuter au fond des problèmes d'orientation énergétique et les élus locaux doivent être davantage associés aux décisions... Il faudrait aussi avoir la maîtrise des gens qui sont chargés du nucléaire. Ce serait le signe que les politiques s'emparent enfin du pouvoir en ce domaine» (H. Bouchardeau, AN). Ainsi, cette mise en débat du nucléaire s'accompagne d'une reconnaissance progressive des différents types d'enjeux qui y sont associés. Un mouvement de même type est observable dans la caractérisation du risque nucléaire.

Caractérisation du risque nucléaire

Tout au long de la période et sans grand changement notable, le risque est appréhendé dans un mouvement constant de balance entre la banalisation et l'exceptionnalité qui traduit la difficulté de cette mise en débat politique du nucléaire. Cependant progressivement une spécificité du risque nucléaire tend à être reconnue.

L'effort de banalisation est dominant. Dès le début de la période, la banalisation s'appuie sur l'absence de précédents alarmants dans le domaine du nucléaire civil. Les arguments mettent l'accent sur le caractère général de la radioactivité naturelle, sur les traits communs avec les autres sources de risques technologiques mieux acceptés,

sur le peu d'accidents observés, sur la maîtrise technique des risques et finalement sur la faible quantité de matériaux à risques produits par l'industrie nucléaire.

En 1961, l'effet des substances radioactives dans l'atmosphère est entendu comme une des nouvelles sources de pollution. En 1965, tout en reconnaissant l'importance des dommages que peut susciter un accident nucléaire, les parlementaires rappellent que les accidents de ce type "ne doivent pas être exagérés", que «les dommages causés aux personnes ont été souvent très restreints, les mesures de sécurité prises et les mesures de décontamination immédiates ayant empêché de véritables catastrophes». De même, à propos des navires nucléaires, il est dit que «le risque encouru ne paraît pas considérable... La réalité oblige à dire que les risques d'accident ne doivent pas être exagérés mais que le danger de pollution des eaux de mer est peut-être celui qui, tout en étant moins spectaculaire, n'en est pas moins le plus réel» (R. Zimmermann, rapporteur AN).

En 1979, à l'occasion de la loi sur la protection des matières nucléaires, le ministre rappelle que « nous baignons tous dans une radio-activité naturelle dont les données sont connues et les effets séculaires analysés... La radio-activité naturelle, lorsqu'on monte d'un premier à un douzième étage, augmente en effet, de un millirem soit exactement le même niveau de radiation toléré à la limite des centrales nucléaires» (A. Giraud, AN). Il souligne également l'importance des mécanismes de sécurité «étudiés, calculés, mis en place de telle sorte que, en cas d'accident, les individus soient autant que possible, placés dans la même situation (d'exposition)». Le rapporteur au Sénat indique que «La commission a examiné le problème de Three Mile Island et a contribué justement, puisqu'on a parlé de «loi de la peur» à remettre cet incident à sa juste place et à éviter que les Français ne soient exagérément inquiets». Dix ans plus tard, en 1991, l'argumentation demeure du même type: «Il est vrai qu'il y a une cinquantaine d'années, le monde a payé pour avoir peur du nucléaire. Il reste aujourd'hui que le nucléaire est maîtrisé, que les incidents auxquels il peut donner lieu sont parfaitement contrôlés» (D. Strauss-Kahn, ministre).

Le risque nucléaire est considéré comme étant maîtrisé. C'est pourquoi, la première spécificité qui lui est reconnue est celle du caractère irrationnel de la peur qu'il suscite beaucoup plus que ses caractéristiques objectives. Les médias et les écologistes sont rendus responsables de l'amplification exagérée de ces inquiétudes nourries des controverses entre experts. La responsabilité des politiques consiste à résister à ce qu'ils perçoivent comme des actions de désinformation: «Les dangers résultant de l'emploi de l'énergie nucléaire dans l'industrie privée ne sont pas niables, encore qu'ils aient été souvent démesurément grossis» (1965, R. Zimmermann, rapporteur AN). «Je rappellerai d'abord que lorsqu'un incident s'est produit dans la centrale nucléaire de Three Mile Island, il n'y a pas eu d'autres victimes que les citoyens mal informés qui ont eu très peur. Et s'ils ont eu très peur, c'est parce que certains s'étaient acharnés, pendant des mois et des années, à répandre la terreur nucléaire. Or nous assistons en France au même phénomène» (1979, A. Giraud, AN). En 1991, interpellé à propos de Tchernobyl, le ministre D. Strauss-Kahn répond: «la critique émanant de la partie de la population la plus sensible aux problèmes écologiques me semble un peu incohérente. En effet j'ai cru comprendre que l'un des problèmes les plus graves auxquels nous étions confrontés en ce domaine était l'effet de serre créé par les gaz de combustion... L'énergie nucléaire n'a pas cet inconvénient même si certains pensent qu'elle en a d'autres».

Les parlementaires s'inquiètent surtout de l'écart considérable qui existe entre le point de vue rationnel des experts et l'approche émotionnelle qui prévaut dans le débat public, ce qui les conduit à valoriser une démarche pédagogique: «Certes les physiciens et techniciens français possèdent de vastes connaissances et disposent d'une grande maîtrise. Mais le public, lui se trouve encore sous l'effet de la bombe d'Hiroshima et de celles qui ont suivi, d'une puissance toujours plus meurtrière... Hélas, il a suffi de constater à la fin de l'année dernière l'inquiétude généralisée des populations méditerranéennes à l'annonce de l'expérience d'immersion projetée, pour sonder le fossé d'incompréhension qui sépare les populations de cette énergie terrifiante et de ceux qui la

libèrent» (1961, M. Palmero, AN). Trente ans plus tard, le fond du discours n'est guère différent sur le sujet même si une place est faite à l'incertitude: «Il est impossible de mesurer précisément à partir de quelle quantité de radioactivité il y a véritablement un danger pour la santé humaine. Toutefois, un climat polémique, parfois passionnel, s'est créé autour de ce problème» (1991, C. Bataille, AN). Cependant, au-delà des débats sur l'irrationalité des craintes liées au nucléaire, la tendance est à les considérer comme une donnée incontournable du problème: «Il faut que vous compreniez ces craintes, même si elles sont injustifiées. De quoi ont peur les gens? ... D'un risque de contamination des nappes phréatiques. Est-ce de la science-fiction? Je ne sais pas. Tchernobyl en tous cas, ce n'était pas de la science-fiction! Les gens ont des angoisses pour leur santé, pour les enfants à naître, pour les générations à venir. Est-ce irrationnel? Je ne sais pas» (S. Royal, AN).

L'effort de banalisation du nucléaire est toutefois contrebalancé par l'attribution de traits spécifiques qui caractérisent son exceptionnalité. Celle-ci se précise en trois étapes, d'abord envisagée en termes d'effets polluants, ensuite c'est son utilisation qui devient par elle-même source de dangers et finalement c'est l'importance des incertitudes qui en fonde l'exceptionnalité.

Tout d'abord, en 1961, l'accent est mis sur l'importance des conséquences qu'aurait une pollution radioactive, en termes d'atteintes à la vie humaine et des autres espèces et en termes de coûts de dépollution et d'indemnisation. Ce sont surtout les parlementaires de l'opposition qui mettent en avant les menaces pour la santé publique: «A tout accroissement de la radioactivité correspond une augmentation parallèle du nombre de leucémies et de cancers» (M. Lolive, AN); «A partir de 1970 il sera créé chaque année au moins dix tonnes de produits de fission. Or ces déchets ne pourront être physiquement éliminés et on les retrouvera toujours, plus ou moins loin, plus ou moins tard, dilués quelque part sur la terre» (M. Palmero, AN). Puis, en 1965, s'agissant de l'organisation de régime de responsabilité spécifique, ce sont surtout les problèmes

soulevés par l'importance considérable des dommages possibles qui retiennent l'attention: «Un accident provoqué par l'utilisation de l'énergie nucléaire prend dans ces circonstances un caractère très différent de l'accident classique survenant dans une exploitation industrielle quelconque» (R. Zimmermann, rapporteur). Ce dernier souligne également les problèmes posés par le fait qu'il s'agit de «dommages importants ayant une certaine diffusion dans le temps et prenant parfois un caractère hypothétique».

Ensuite, à propos de la loi de 1980, c'est l'utilisation des produits nucléaires qui est envisagée comme source de dangers. Les discours s'attachent aux conséquences possibles des actions humaines, aussi bien les actes intentionnellement malveillants que les erreurs dues aux défaillances des personnels des centrales (Three Mile Island).

Enfin, à l'occasion de la troisième étape marquée par la loi de 1991, la spécificité du risque nucléaire est pensée par rapport aux limites de la connaissance scientifique. Et ceci doublement: d'un côté en raison des insuffisances du savoir en ce domaine et de l'autre en raison du caractère incertain sur le long terme, voire controversé, des connaissances scientifiques et techniques relatives au stockage des déchets. La prise en compte de plusieurs éléments nouveaux modifie, en effet, la représentation du risque. Tout d'abord, il y a changement dans la temporalité par la nécessaire prise en compte du très long terme et l'anticipation des effets de bas seuil. Ensuite, l'évolution rapide et continue de l'état des connaissances relatives à l'atome maintient un niveau d'incertitude élevé en ce domaine.

Ce mouvement de balance entre banalisation et exceptionnalité traduit la stabilité d'une ambivalence politique par rapport à la nouveauté et aux spécificités de l'enjeu nucléaire. Cependant, au bout du compte, la tendance est plutôt à l'affirmation d'une spécificité qui appelle un débat public et une action étatique à la mesure du risque.

érable des
ent l'atten-
tilisation de
rconstances
nt classique
industrielle
porteur). Ce
problèmes
«dommages
sion dans le
ère hypothé-

1980, c'est
ires qui est
angers. Les
ences pos-
ssi bien les
illants que
es des per-
e Island).

sième étape
écificité du
rapport aux
scientifique. Et
raison des
maine et de
ertain sur le
des connais-
es relatives
e en compte
x modifie, en
isque. Tout
la tempora-
mpte du très
effets de bas
e et continue
tives à l'ato-
rtitude élevé

entre banali-
it la stabilité
par rapport à
és de l'enjeu
du compte, la
nation d'une
bat public et
e du risque.

Dès 1961, la question de l'acceptabilité des risques nucléaires, qui deviendra centrale à partir de 1991, est posée. En 1961 déjà, certains parlementaires anticipent les blocages que pourraient générer une information insuffisante et des débats publics restreints: «*Au surplus un peuple majeur a le droit de savoir et il est certain que l'effort de vulgarisation et d'information n'a pas suivi les recherches et les découvertes de nos savants et techniciens. ... Nous ne pouvons plus après les incidents de la région méditerranéenne nous permettre un oubli, une faute de procédure ou une simple erreur de psychologie*» (F. Palmero). Trente ans plus tard, la révision des modes d'action publique est doublement justifiée. D'une part, certains élus mettent en évidence l'existence de lacunes dans les contrôles: «*les zones polluées découvertes récemment en France, près de certains laboratoires universitaires ... ne peut s'expliquer que par la carence de l'ancienne réglementation sur les produits radioactifs*» (J.L. Masson, AN, 1991). D'autre part, les élus font le rappel de certaines erreurs commises en matière de juste information et des effets pervers du scientisme: «*On a mis les populations devant le fait accompli en s'abritant derrière ces certitudes scientifiques que savent si bien exposer les élites issues de nos prestigieuses écoles. Faut-il s'étonner que, la représentation nationale étant écartée, la société civile réagisse par l'intermédiaire d'associations de défense dont la légitimité reste à établir?*». Le dossier nucléaire a parfois été «*mal géré, car on a négligé l'impact sur les populations du refus d'affronter avec réalisme tout problème de déchets, y compris ménagers, et l'impact de Tchernobyl. S'y ajoute la perte de confiance de la population à l'audition de certains discours contradictoires sur les mesures de radioactivité après le passage du nuage de Tchernobyl, comme sur la radioactivité de certaines installations du C.E.A.*» (C. Birraux, AN); dans le même sens «*Les difficultés qu'a connues l'ANDRA en 1990 ... viennent, pour une bonne part, de la méconnaissance, mais surtout du mépris dans lequel les populations concernées ont été tenues*» (R. Gouhier, AN).

Finalement, s'il y a spécificité du risque nucléaire dans le discours politique, c'est en raison de quelques traits caractéristiques dont les plus importants concernent moins la substance des activités d'utilisation de l'atome que les exigences d'information et d'explication qui doivent les accompagner et conditionnent leur acceptabilité sociale. Celle-ci passe également par une transformation du cadrage politique et légal de ces activités.

Cadrage politique et légal

A enjeu d'exception, statut légal et procédure exceptionnels. L'absence de tout contrôle parlementaire a pendant longtemps nourri les discours de «l'exception nucléaire française». Ce secteur est demeuré un domaine réservé de l'exécutif et, au sein de celui-ci, d'un réseau d'acteurs technocratiques très limité. Là encore, peut être observé un balancement entre deux attitudes: mise au droit commun ou régime juridique d'exception, le plus souvent justifié par des raisons d'indépendance nationale.

La question d'une législation nucléaire générale est pourtant posée de manière récurrente par certains parlementaires depuis 61 mais aucun engagement gouvernemental n'a jamais été formulé en faveur d'une loi cadre. Il y a eu seulement des débats d'orientation en matière de politique énergétique. Ainsi, de fait, le Parlement a pendant trente ans été tenu à l'écart de la définition de la politique nucléaire. L'essentiel de l'organisation des activités nucléaires a été cantonné au seul plan réglementaire.

Il a suffi d'un seul article faiblement normatif de la loi de 61 (art. 8) pour asseoir légalement la masse des décrets et circulaires qui définissent aujourd'hui le statut juridique des I.N.B. (Installations nucléaires de base) et de leur contrôle⁶. Ce texte est présenté par le rapporteur, R. Boulin, comme venant combler les lacunes de la loi de 1917 sur les établissements classés, en

⁶ Principalement celui du 11 décembre 1963 modifié successivement en 1973, 1985 et 1990.

étendant ses dispositions à de nouvelles sources de pollution (établissements de petite taille hors nomenclature, véhicules à moteur, centrale nucléaire). Le problème des possibilités de contrôle effectif des installations nucléaires est également posé, cela exigerait «*que les mesures prises par décret soient suffisamment précises et surtout techniquement applicables*» (F. Palmero, AN). La nécessité d'un suivi parlementaire du dossier est alors formulée: «*Il serait donc utile de le traiter (le contrôle) dans cette enceinte, afin que le public sache que les mesures préventives seront prises, les mesures répressives paraissant bien superflues dans ce domaine*». Le même parlementaire insiste sur l'importance d'un regard tiers pour éviter les effets pervers d'un cumul de fonctions: «*Il est admis par le Commissariat à l'Énergie Atomique lui-même qu'il ne peut être à la fois juge et partie*». Il poursuit en demandant explicitement un cadre législatif général: «*Je souhaite ... que tout ce qui traite des substances radioactives ne soit pas le secteur réservé des commissions techniques mais que les assemblées élues, à tous les échelons, puissent se prononcer au nom des populations qu'elles représentent sur les installations futures ou sur l'évacuation des déchets*».

En 1965, le ministre qui présente la loi justifie par le caractère exceptionnel des exploitations nucléaires le fait que la «*responsabilité des exploitants soit codifiée en dehors du droit commun*» (Y. Bourges). Au rapporteur R. Zimmermann qui profite des débats sur la ratification pour demander «*une législation complète*», le ministre répond: «*le gouvernement estime qu'il suffit de s'en tenir aux principes posés par ces deux conventions*» quitte à «*compléter sur les points où les conventions prévoient que cela est nécessaire, la législation internationale*».

En 1979, la pression se fait plus forte pour la réalisation d'une loi-cadre et l'opposition renouvelle la demande d'une loi générale: «*Ce projet de loi prétend organiser le contrôle par l'Etat des opérations concernant les matières nucléaires, mais en fait ses sept articles succincts renvoient, pour l'essentiel, à des décrets en conseil d'Etat. C'est visiblement se moquer de l'opinion publique et des parlementaires que de*

présenter un tel texte alors que le pays ne cesse de réclamer les moyens d'un véritable débat et d'un contrôle démocratique sur les options énergétiques du Gouvernement et les conditions de mise en oeuvre du programme nucléaire» (L. Darinot, AN). Les socialistes déposent en commission un article additionnel au projet de loi par lequel le gouvernement s'engagerait à déposer, avant le 1er janvier 1980, un projet de loi «*maintenant cette activité dans le secteur public ... Nous souhaitons l'ouverture immédiate du grand débat démocratique que nous réclavons ici depuis 1974, au cours duquel le Parlement examinerait notre proposition de loi sur l'information nucléaire et notre demande de constitution d'une commission d'enquête sur les conditions de sécurité et d'information dans le développement de l'utilisation de l'énergie nucléaire dans notre pays compte tenu en particulier du retraitement des combustibles irradiés étrangers en France et de ses conséquences*» (L. Darinot, AN). Cette demande est rejetée pour «*injonction faite au gouvernement*».

Lors de la discussion du texte de 1980, une autre forme d'exceptionnalité juridique du nucléaire est soulevée par les élus de l'opposition. Il s'agit cette fois de la compatibilité des mesures de sécurité spécifiques au nucléaire avec le droit commun du travail: «*Nous ne pouvons admettre que, au nom de la sécurité, soit remis en cause le droit de grève, qui est exercé de manière responsable par les personnels des installations nucléaires*» (R. Gouhier, AN); «*Ne peut-on pas protéger et contrôler les matières nucléaires, ... en respectant également les droits des travailleurs et de leur représentation?*».

L'exceptionnalité juridique du nucléaire s'explique en grande partie par l'association du nucléaire aux enjeux de l'indépendance nationale. Ainsi, les textes de loi de 1965, 1968 et 1980 trouvent leur origine, soit dans des traités, soit dans des recommandations d'organismes internationaux auxquels la France a souscrit. Face à ces engagements, les élus oscillent entre la promotion d'une attitude de coopération (allant parfois jusqu'à l'anticipation) et une forte revendication du maintien de la souveraineté nationale sur des questions intéressant tout à la fois

la défense, le prestige scientifique et l'indépendance énergétique. Les élus gaullistes et communistes sont particulièrement mobilisés sur ces aspects en 1980. Un amendement est déposé tendant à écarter l'application d'une délibération de la Cour de justice des communautés européennes du 14 novembre 1978: «*Nous voulons que notre pays reste souverain dans ses décisions concernant les matières nucléaires, donc sa défense nationale... Il s'agit donc (selon la Cour de justice) de considérer que les transferts de matières nucléaires ne sauraient être gênés par des entraves résultant directement ou indirectement des législations nationales de caractère fiscal, commercial ou technique*» (R. Wagner, AN). Au Sénat, les élus communistes développent une argumentation très critique contre le traité EURATOM: «*Ce traité prévoit des dispositions contraignantes pour notre pays qui s'est engagé dans une politique nucléaire active, ce dont nous nous félicitons, et sans contrepartie de la part de ses partenaires de la communauté qui ont choisi, eux, une autre voie*» (R. Dumont, S).

Le texte de 1991 marque une rupture légale au sens où il fait accéder une partie du droit nucléaire au plan législatif et l'article avec le droit de l'environnement. Tout d'abord, les laboratoires de recherche souterrains relèvent en partie du droit commun des installations classées, mais l'autorisation est donnée après enquête publique par décret en Conseil d'Etat et non par le préfet. Ensuite, cette loi reprend les obligations d'information de la population, mais elle innove en organisant des procédures de concertation préalable. Une double volonté se manifeste ici, celle de commencer à inscrire ce secteur dans l'ordre législatif et celle de l'ouvrir au débat démocratique national et local. Cependant, si l'idée d'une loi nucléaire générale est évoquée tant par le ministre de l'environnement que par celui de l'industrie, aucun engagement formel n'est pris sur le sujet: «*Il faudra bien que dans*

l'avenir une loi nucléaire définisse plus clairement les responsabilités des diverses composantes de l'action de l'Etat, ainsi que le cadre d'un processus de décisions plus ouvert à l'expertise multiple, ...Il est temps de faire entrer ce dernier (le nucléaire) dans le droit commun»⁷. La crainte de voir dénoncer la filière électronucléaire est toujours présente. Un député d'opposition et membre de l'Office Parlementaire déclare: «*une loi d'orientation énergétique serait une solution pour aborder toutes ces questions ... mais vouloir dans le contexte actuel parler de sûreté et de sécurité des centrales, des mines d'uranium, de la recherche nucléaire, des centrales du futur, de retraitement de la filière MOX, des exportations d'énergie, de surgénérateur et de toutes les questions liées aux déchets, aurait conduit à une plus grande cacophonie car une minorité en aurait profité pour dénoncer la filière électronucléaire sans aborder les questions au fond comme elles le méritent*» (F.M. Gonnot, AN). Cependant, malgré ces réserves, il considère comme l'ensemble de ses collègues que «*c'est au Parlement de prendre ses responsabilités. Ce n'est pas en donnant compétence à des experts extérieurs que nous pourrions régler les problèmes qui se posent. ... Notre but est d'impliquer le Parlement dans un suivi et un contrôle à long terme*».

Madame M.N. Lienemann est l'élue qui exprime le plus de critiques à l'égard du projet et c'est précisément l'absence de tout projet global sur le nucléaire qui suscite ses foudres: «*Je mesure en effet le chemin qui sépare ce texte d'une loi nucléaire traitant de l'ensemble des problèmes et j'ai la conviction que le débat est engagé à l'envers. On nous demande de délibérer sur les conséquences d'une politique ... et l'on nous dispense de discuter les choix en amont... Vous réservez au gouvernement et aux différents organismes qui ont toujours pris dans le secret les décisions relatives au nucléaire pour ce pays, la part essentielle, c'est à dire les choix stratégiques d'avenir. C'est inacceptable*» (M.N. Lienemann, AN).

⁷ Le 11 octobre 1991, B. Lalonde confiait au professeur J.P. Colson une «mission pour la constitution d'un groupe de travail sur la loi nucléaire». Un rapport était rendu en octobre 1994 qui traçait le contenu et les principales justifications d'une telle entreprise. Il ne fut pas suivi d'effet, en raison, entre autres, des changements politiques intervenus aux élections législatives de 1993.

L'évolution de ce cadre politique et légal est à mettre en relation, comme cela a déjà été suggéré, avec les registres de justification mobilisés autour de la question nucléaire.

Les justifications

Elles restent pendant longtemps essentiellement de deux types: le nucléaire permet de garantir tant le développement économique autonome que le prestige scientifique national. Les justifications se complexifient à partir de 1991 en raison de la diversification des intérêts à ajuster. L'hétérogénéité des arguments avancés met désormais en balance différents types de justification.

Au départ, la principale identité du nucléaire civil est celle d'une technologie innovante, créatrice de richesse et permettant l'accès à une autonomie énergétique participant à l'indépendance nationale : «Le développement du secteur nucléaire privé constitue à l'époque moderne un facteur d'expansion industrielle de la nation» (R. Zimmermann, rapporteur, AN, 1965). En conséquence, les contraintes tant juridiques que de sécurité qui lui sont imposées doivent toujours tenir compte d'un coût économiquement supportable pour que cette activité demeure fortement compétitive. Ainsi en 1965, à propos de la création d'un système particulier de responsabilité et d'indemnisation, le rapporteur souligne l'équilibre que le texte organise entre les possibilités de dédommagement et les engagements financiers des exploitants: «Les formules retenues semblent adaptées aux problèmes posés parce que ...le plafond retenu en définitive, assez important pour protéger les victimes d'un accident de grande ampleur, n'est cependant pas de nature à entraver le développement de l'énergie nucléaire». Le même précise lors d'une autre séance «Cette limitation (de responsabilité) répond à la nécessité impérieuse de permettre le développement d'une activité fondée sur l'emploi de l'énergie nucléaire, développement qui serait irrémédiablement condamné si l'industrie et le commerce privés étaient menacés de faillite en cas d'accident grave» (R. Zimmermann).

Lors des débats sur la sécurité des matières nucléaires en 1980, il est rappelé tout d'abord que les contraintes juridiques ne doivent pas entraver l'activité économique, dans ce sens la loi prévoit certaines dérogations en forme de seuils quantitatifs «au-dessous desquels une autorisation ne sera pas requise». D'autre part, le rôle du nucléaire comme activité industrielle innovante est souligné: «C'est avec tristesse que j'entends dénigrer l'une des activités dans laquelle la France a réussi à obtenir la première position dans le monde. Ce n'est pas avec les activités les plus anciennes que nous maintiendrons à son niveau l'économie de notre pays et tout particulièrement son industrie: nous devons avoir la fierté et le courage de développer les industries modernes sans lesquelles notre pays ne se sauvera pas» (A. Giraud, ministre, AN). L'opposition communiste partage une analyse très proche: «Ce magnifique outil national fait pourtant l'admiration des techniciens étrangers. Il prouve qu'un secteur nationalisé peut être compétitif, efficace, stable ... Faut-il ajouter que notre pays a acquis une avance technologique convoitée dans le domaine des réacteurs surrégénérateurs et dans celui du retraitement» (P. Laurent, S).

En 1991 l'enjeu économique demeure présent. Il est principalement évoqué à propos des possibilités de mise en oeuvre du principe de réversibilité. Ce dernier est-il réalisable à un coût supportable ? Et inversement, les contraintes économiques ne risquent-elles pas d'en empêcher la réalisation? Pour certains, cette compatibilité doit être assurée: «Certes cette philosophie de la réversibilité s'oppose a priori aux objectifs de rentabilité économique, mais il s'agit là d'une contrepartie nécessaire et bien comprise à la protection de la nature et de notre environnement prenant en considération les générations futures» (J. de Gaulle, AN). Pour d'autres, ces principes s'opposent irrémédiablement: «A cette philosophie de réversibilité s'oppose hélas des objectifs de rentabilité économique et - je tiens à y insister - de dégageant de responsabilité des organismes stockeurs» (J.L. Masson, AN).

Ces fonctions économiques sont soutenues par des fonctions politiques. Le nucléaire démontre la capacité nationale à

les matières
appelé tout
ridiques ne
conomique,
nes déroga-
titatifs «au-
tion ne sera
le rôle du
strielle inno-
tristesse dans
ctivités que
ir la première
pas avec les
ous maintien-
notre pays et
e: nous devons
développer les
les notre pays
ministre, AN).
age une ana-
e outil national
niciens étran-
tionalisé peut-
Faut-il ajouter
ance technolo-
e des réacteurs
a retraitement»

demeure pré-
oqué à propos
uvre du princi-
est-il réalisable
versement, les
risquent-elles
ion? Pour cer-
t être assurée:
versibilité s'oppo-
lité économique,
rtie nécessaire et
e la nature et de
considération les
ulle, AN). Pour
sent irrémédia-
e de réversibilité
rentabilité écono-
de dégageant de
stockeurs» (J.L.

ues sont soute-
politiques. Le
cité nationale à

se positionner dans la compétition technolo-
gique mondiale et l'originalité de sa gestion
politique. Le développement performant de
ce secteur est également une preuve de l'ef-
ficacité d'un secteur public ambitieux,
moderne sans être modeste. Dans le dis-
cours politique, surtout dans celui des
ministres successifs, domine la volonté de
garantir au nucléaire français sa position de
«modèle de référence». Ainsi lors des dis-
cussions sur les régimes de responsabilité
spéciale en 1965 et 1968, les politiques souli-
gnent le haut niveau de sécurité des instal-
lations françaises qui limite les possibilités
d'accident. Ils relèvent aussi les avancées
protectrices dont la France est à l'origine: «la
loi ... s'est montrée plus généreuse que les
conventions internationales envers les victimes
quant au délai d'introduction de leur demande
en dommages et intérêts» (P. Mailhe, rapporteur
S). Autre exemple en 1991: «Nous sommes
depuis longtemps à la pointe de la recherche en
matière nucléaire et notamment d'électronucléai-
re civil. Nous sommes à la pointe de la recherche
en matière d'élimination de déchets. Nous avons
l'intention d'y demeurer et ce que je vous propo-
se va dans ce sens» (D. Strauss-Kahn, ministre).

Si les deux registres de justification précé-
dents perdurent, ils s'enrichissent en 1991
d'arguments nouveaux intégrant les sensibi-
lités écologistes plus affirmées à l'époque.
Ainsi, outre le rappel constant de la faiblesse
des pollutions constatées, les avantages pour
l'environnement de cette «énergie propre»
sont mis régulièrement en avant. Lors de la
présentation du projet, le ministre D. Strauss-
Kahn met en balance risques liés à l'effet de
serre et risques liés au nucléaire: «Les per-
sonnes sensibles ... aux arguments visant la maî-
trise du système écologique dans lequel nous
vivons doivent tenir les deux bouts de la chaîne et
prendre en compte les arguments liés aux incon-
véniements écologiques du nucléaire, et je ne dis pas
qu'il n'y en a pas, avec ceux qui sont liés aux
avantages qu'il présente par rapport aux autres
combustibles». Dans le domaine de la gestion
des déchets, se conjugue l'ambition de pro-
duire des technologies de pointe avec celle de

prendre en compte tout un ensemble d'inté-
rêts sociaux, énoncés comme légitimes et
énumérés par l'article premier de la loi : le
respect de la protection de la nature, de l'en-
vironnement, de la santé⁸. A tel point que
certains élus auraient souhaité un affichage
environnementaliste plus explicite: «Compte
tenu de l'incidence de la gestion des déchets
nucléaires sur la protection de l'environnement,
il est pour le moins surprenant de constater
qu'un tel texte ne soit pas présenté conjointe-
ment par le ministre de l'environnement et celui
de l'industrie» (J. de Gaulle, AN). La justifica-
tion de l'importance des choix en cours se
fait souvent par référence «aux générations
futures». Il s'agit là d'un nouveau registre
de revendication pour les porte-parole de
l'intérêt général et du «public» qui renvoie
aux effets à longs termes et aux incertitudes
qui les caractérisent: «Il est de notre devoir et
de notre responsabilité de gérer ce dossier pour
les générations futures qui ne doivent être impli-
quées, ni exposées dans leur santé et leur envi-
ronnement. Une coopération internationale doit
s'instaurer sur ces thèmes pour dynamiser la
recherche sur le retraitement et la transmuta-
tion» (C. Birraux, AN) ; «Le problème de la
réversibilité est un point particulièrement sen-
sible, pour les jeunes notamment mais également
pour l'ensemble de l'opinion française et inter-
nationale, parce que nous avons des devoirs
envers les générations futures» (F. M. Gonnot,
AN). Certains élus regrettent cependant que
d'autres enjeux connexes au nucléaire ne
soient pas abordés ou le soient insuffisam-
ment (statut et protection du sous-sol,
déchets chimiques hautement toxiques).

Enfin, en prolongement de cette prise en
compte des intérêts écologiques, la question
de l'information du public et de la transpa-
rence des critères de décision est posée
comme centrale tout au long des débats et
tient une large place dans tous les argumen-
taires. C'est tout d'abord une carence en ce
domaine qui est à l'origine des oppositions
rencontrées par l'ANDRA dans sa recherche
de sites d'enfouissement. C'est ce que rap-
pelle l'élu d'un des territoires concernés: «Si

⁸ Cet article a été largement modifié lors des débats qui ont élargi les types d'intérêt à prendre en compte.

dans mon département en particulier, l'opposition à votre projet a été unanime, c'est parce que vous ne vous êtes fondé pour traiter ce dossier que sur des considérations de géologie tenant au sous-sol, en ignorant totalement ce qui se passe en surface où pensent, vivent et travaillent les hommes. On a trop pris en considération les sciences physiques et pas assez les aspects humains, économiques et psychologiques... la grande masse des opposants était constituée des utilisateurs de l'espace rural, c'est à dire des agriculteurs et d'une manière générale de tous ceux qui se soucient de l'image de leur terroir et de ses productions de qualité» (J. Boyon, AN). L'enjeu particulier des déchets conduit ensuite à poser le problème général de l'information des populations face aux risques : «L'opinion publique ne croit plus à certains discours ni à certains comportements. Je comprends le désarroi de quelques uns des acteurs classiques du nucléaire. Mais les temps ont changé et les mentalités doivent évoluer vers plus d'ouverture et de responsabilité et rejeter les intégrismes naissants» (C. Birraux, AN). «Rigueur scientifique et transparence ... voilà ce dont le nucléaire a grand besoin aujourd'hui en France. Nos concitoyens nous imposeront de toutes façons à l'avenir, cette rigueur et ce droit à l'information» (F.M. Gonnot, AN). «De par sa nature, de par son engagement sur le long terme, le stockage des déchets nucléaires à vie longue comporte, quelles que soient les solutions retenues, une dimension sociale évidente. L'information, la concertation, la transparence sont des conditions indispensables ... à la prise en compte de l'expression populaire» (J. de Gaulle, AN).

Le travail de l'office parlementaire de l'évaluation des choix scientifiques et technologiques est présenté comme un exemple de démarche concertée: «Nous avons organisé à l'office des auditions libres et ouvertes à la presse et au public. C'était une première au parlement français sur le modèle des hearings américains» (F.M. Gonnot, AN).

On observe donc une environnementalisation des débats politiques sur le nucléaire. Non seulement en termes substantiels de

gestion des risques à long terme, mais aussi en termes procéduraux par la référence à un droit du public à l'information tel qu'il est défini par les principes généraux du droit de l'environnement⁹.

Finalement, en trente cinq ans le discours dominant des politiques maintient une adhésion au nucléaire. Mais les principes de justification évoluent et se diversifient. Les arguments initiaux (économique, scientifique, industriel) se voient progressivement étayés par de nouveaux arguments faisant référence à la sécurité et la santé publique puis, plus récemment encore, à la protection de l'environnement et la démocratisation des procédures de décision, ce qui a un effet direct sur les modalités du traitement politique des problèmes liés aux déchets nucléaires.

Traitement politique

Il est possible de caractériser les traits dominants de l'histoire de la mise en débat et du traitement politique du nucléaire par le Parlement autour des quatre traits suivants : un élargissement des termes du débat, la mise en tension de la gestion technocratique dominante par l'amorce d'une gestion démocratisée du secteur, un changement dans l'articulation entre savoir, décision et acceptabilité sociale, enfin, le recours à une technologie législative innovante, l'expérimentation.

Une première observation porte sur la difficulté croissante de circonscrire, au coup par coup, les débats sur le nucléaire à un seul de ses aspects. La loi de 1991 témoigne d'un mouvement de globalisation de ce problème public qui prend un caractère trans-sectoriel. Mais cette ouverture avait été précédée, dès l'origine, de tentatives du même ordre restées inabouties.

En 1961, même les élus les plus critiques adhèrent fondamentalement au nucléaire à condition toutefois que son développement

⁹ loi 95-101 de «Renforcement de la protection de l'environnement» article N°1 - P.Lascoumes, G. Martin «Des droits épars au code de l'environnement», Droit et Société, n°30-31, 1995, pp. 323-343.

mais aussi
érence à un
cel qu'il est
du droit de

le discours
tient une
principes de
rsifient. Les
ue, scienti-
ressivement
ents faisant
té publique
a protection
ocratisation
qui a un effet
tement poli-
ux déchets

que

ser les traits
mise en débat
nucléaire par
re traits sui-
s termes du
gestion tech-
morce d'une
r, un change-
savoir, déci-
fin, le recours
novante, l'ex-

porte sur la
crire, au coup
nucléaire à un
1991 témoigne
tion de ce pro-
caractère trans-
e avait été pré-
ives du même

plus critiques
au nucléaire à
développement

P.Lascoumes, G.
5, pp. 323-343.

prenne en compte la santé publique: «*La santé des Français est en jeu, mais l'énergie nucléaire est un grand espoir qui ne doit pas la compromettre. La compréhension, le civisme de chacun, la bonne volonté de tous doivent compléter la haute réussite de nos atomistes*» (F. Palmero).

Vingt ans plus tard, lors des débats de la loi de 1980, le consensus est moins net: «*l'argument massue et dérisoire du gouvernement reste le suivant: le nucléaire n'a encore tué personne... Sur les questions de la santé et de la survie, en savez vous Monsieur le ministre beaucoup plus que nous? Le nucléaire peut tuer, mais il tue différemment. ... que savez vous, que savent les Français des effets à long terme des irradiations à faible dose ?*» (L. Darinot, AN, opposition). «*Que le domaine militaire soit soumis au secret est, certes, compréhensible. Cependant, concernant le nucléaire civil, nous n'avons aucune raison de croire que les mesures de sécurité sont suffisantes au regard des risques encourus. C'est pourquoi la représentation nationale devrait être informée des mesures particulières concernant la sécurité*» (R. Gouhier, AN, opposition).

En 1991, la situation est tout à fait différente et le débat plus ouvert. Les enjeux scientifiques et énergétiques du nucléaire sont reliés à des enjeux environnementaux nationaux et internationaux. C'est précisément parce que ces liens sont explicitement reconnus que les options scientifiques peuvent être mises en débat. Un député d'opposition relève que «*le gouvernement a donc compris la nécessité d'une jonction entre la question des déchets qui relève de votre administration (l'industrie) et la préoccupation de l'environnement*» (F.M. Gonnot, AN); «*Bien sûr nous appelons de tous nos voeux la coopération internationale en matière de traitement des déchets. Il ne pourra y avoir de solution que mondiale. La planète est à tout le monde et les erreurs d'ici peuvent avoir des conséquences là-bas*» (R. Gouhier, AN). Pour certains parlementaires cette globalisation amorcée demeure cependant insuffisante: «*Ce n'est qu'une série de décisions partielles qui a conduit notre pays au triptyque, retraitement - surgénérateur - Mox, sans intervention parlementaire, toujours avec des arguments de bon sens, rationnels mais s'appuyant sur une conception de rationalité un peu trop*

positiviste et scientiste ainsi que sur une démarche scientifique peu inspirée des principes d'incertitude, de relativité et d'interactivité qui fondent pourtant la chimie nucléaire» (M.N. Lienemann, AN).

L'analyse des débats montre que, durant la période étudiée, le mode de gestion politique évolue en mettant en tension la gestion technocratique toujours dominante par l'introduction d'une esquisse de démocratie pluraliste et participative. En effet, comme le souligne Christian Bataille dans son dernier rapport, on peut interpréter l'évolution en cours comme le passage d'«une gestion centralisée et autoritaire» qui s'était imposée dans le passé à «un processus plus ouvert», «*Responsabilité, transparence et démocratie ont présidé à la réflexion... Il appartient au Parlement de réintroduire de la rationalité et de la clarté là où les passions ou bien les calculs voudraient prévaloir*» (C. Bataille, AN).

Les questions de sécurité (protection de secrets, sûreté technique) incitent toujours à la spécialisation et à la fermeture du réseau de gestion publique et privée du nucléaire. Et le nucléaire se situe ici dans une continuité française qui a toujours maintenu les grands choix de politique énergétique (électricité, pétrole) dans un espace technocratique. Cependant, l'impact d'un certain nombre d'événements (accidents, mobilisation du public) et la reconnaissance du caractère transversal de l'enjeu (énergie, environnement; santé, etc.) incitent à la réalisation d'une certaine ouverture démocratique.

Dès 1961 la question de l'information continue sur les enjeux et les effets du nucléaire est formulée (demandes de diffusion de bulletins sur le niveau de radioactivité de l'air, de formation dans le cadre scolaire et télévisuel): «*Créer cette nécessaire confiance en eux (les atomistes) sera notre façon de contribuer au progrès de cette science terrible et merveilleuse*».

En 1980, la question de la démocratisation émerge de deux façons. Tout d'abord, un lien est établi entre rigueur de la sécurité et production de l'acceptabilité sociale: «*Ces normes de sécurité sont draconiennes, mais elles sont nécessaires si l'on veut que la population accepte les installations nucléaires, lesquelles*

sont souvent indispensables à la survie d'une nation» (R. de Branche, S). Ensuite le problème de la sécurité du fonctionnement des installations est élargi, des questions strictement techniques à celles de l'information et de la participation des personnels: «le meilleur moyen d'assurer la sécurité à l'intérieur des centrales et d'une manière générale partout où des problèmes de sécurité se posent, c'est encore d'étendre le plus la démocratie» (R. Gouhier, AN); «le contrôle de la sécurité passe par un renforcement des prérogatives des travailleurs, des ingénieurs, des techniciens et des cadres des industries nucléaires, notamment au travers des comités d'hygiène et de sécurité» (Ch. Lederman, S); «La démocratisation et l'extension des libertés, voilà ce dont a besoin notre industrie nucléaire pour se développer avec le maximum de sécurité» (A. Laurent, AN).

Le texte de 1991 est quasi unanimement valorisé pour ses apports en termes de démocratisation des choix: «Après le vote de cette loi devra s'engager une phase capitale de discussion sur le terrain. Il faudra y mettre le temps, mais l'effort de réflexion et de concertation qui caractérise ce projet m'apparaît d'ores et déjà comme un élément majeur» (J.M. Bockel, AN). Certains parlementaires soulignent que dans tous les secteurs complexes ce sont des procédures de ce type qui ont permis de dépasser les obstacles à la décision politique. Si en matière de déchets nucléaires une forte opposition s'est manifestée c'est «faute d'avoir (eu) ces concertations longues et pluralistes que l'on a engagé, il y a quelques temps, pour la réforme du code de la nationalité ou la préparation des lois sur la bioéthique» (H. Bouchardeau, AN). Une réserve cependant souligne la caractéristique encore partielle de cette démocratisation: «Je n'arrive guère ... à rejoindre le concert de louanges entendu à propos des vertus démocratiques de ce projet qui rendrait enfin au Parlement sa compétence sur le nucléaire... J'ai la conviction que le débat est engagé à l'envers» (M.N. Lienemann, AN).

Traditionnellement, c'est l'affichage de la certitude qui permettait le choix politique et garantissait l'acceptabilité sociale. A partir de 1991 le mouvement s'inverse et c'est, au contraire, par la mise en visibilité sociale de

l'incertitude et l'organisation de débats politiques sur celle-ci que le problème devient traitable. Il n'y a pas controverse à proprement parler, mais plutôt une double incertitude temporelle sur les savoirs concernant le retraitement et le stockage des déchets et sur les effets de ceux-ci. Le choix politique effectué en 1991 est en quelque sorte, non pas une non-décision, mais un séquençage de la décision accompagné d'une démarche d'approfondissement des connaissances. Ces arguments du choix progressif et du refus des solutions irrémédiables sont les leitmotivs de C. Bataille. Il plaide constamment, d'une part, pour une intensification de la recherche et, d'autre part, pour le choix de mesures réversibles: «On ne peut préjuger, comme dans d'autres domaines, d'un aboutissement certain de ces travaux. C'est pourquoi il importe, parallèlement, de poursuivre les recherches sur le stockage dans les couches géologiques profondes qui étaient jusqu'alors la seule solution envisagée sérieusement. ... Nous avons besoin d'une recherche rationnelle et dépassionnée. Aujourd'hui rien ne permet de dire si ces travaux aboutiront un jour». Le même raisonnement est repris par le ministre de l'industrie D. Strauss-Kahn: «Nous devons préparer l'avenir et nous devons préserver les possibilités d'appliquer dans le futur des solutions innovantes. ... Il ne s'agit donc pas aujourd'hui de prendre une décision. Il s'agit de préparer une décision ou des décisions qui seront prises plus tard». Un député, opposé au projet ajoute: «Il arrive que, avec l'évolution des connaissances, certaines normes qui paraissent tout à fait concevables et sérieuses à un moment donné, s'avèrent dramatiquement insuffisantes quelques décennies plus tard. La manipulation et le stockage des produits nucléaires en est d'ailleurs le meilleur exemple ... A cette philosophie de la réversibilité s'oppose, hélas! et - je tiens à y insister - de dégageant de responsabilité des organismes stockeurs» (J.L. Masson). Cette critique met en évidence les difficultés qui peuvent intervenir dans le temps à maintenir toujours ouverte l'articulation entre connaissance et réversibilité. C'est pourtant ce qu'essaie de garantir pendant un certain temps le choix d'une législation expérimentale.

L'absence de certitude scientifique, permettant de fonder en légitimité la prise de décision, a imposé le recours à des technologies gouvernementales innovantes qui prennent en compte la situation d'incertitude. Nous avons mentionné précédemment la force de l'argument tendant à faire de la France un modèle pour les autres pays en matière nucléaire, présent dès 1961: «Il n'y aurait certainement que des avantages à ce que la France, qui tient déjà en Europe un rôle de pilote dans le domaine nucléaire, établisse dans la suite de la loi ... une réglementation qui servira d'exemple pour tous» (M. Palmero) et repris en 1991 pour souligner l'importance des enjeux: «La situation actuelle est d'autant plus regrettable qu'en matière de retraitement des déchets la France devrait être à la pointe du progrès» (J.L. Masson, AN).

Trois choix politiques essentiels ont été effectués par le Gouvernement et le Parlement.

Tout d'abord, c'est la forme d'une législation expérimentale qui a été retenue avec révision dans quinze ans: «Ce texte ne doit pas être considéré comme un texte de circonstance destiné à gagner du temps pour que le public puisse s'habituer et accepter dans dix ou quinze ans la solution de l'enfouissement. Pour moi, comme pour le rapporteur, il est une remise à plat des options, une reprise de l'état initial du dossier» (C. Birraux, AN). Les politiques ne pouvant se baser sur des positions scientifiques stabilisées, il leur revient de fonder eux mêmes en rationalité les choix opérés. Le recours à l'expérimentation législative est typique d'un tel processus. Il s'agit, selon l'heureuse formule de J. Chevalier, de «parer la loi des attributs de la scientificité»¹⁰. L'expérimentation est une méthode de rationalisation des choix parlementaires reposant sur un processus double: d'une part, elle s'efforce d'articuler pouvoir nor-

matif et pouvoir de connaissance, d'autre part, elle revendique une démarche participative en associant au processus législatif des représentants sans légitimité électorale.

Ensuite, pour rendre une partie du problème nucléaire politiquement traitable, celui-ci a été requalifié et en partie euphémisé. Il ne s'agit pas pour le Parlement d'effectuer un choix définitif entre plusieurs solutions mais de mettre à l'épreuve de façon comparée et équivalente trois solutions possibles (le retraitement, le stockage en surface et l'enfouissement). Ce faisant la notion même d'enfouissement est écartée au profit de celle de «stockage souterrain en couche géologique profonde» grâce notamment à la réalisation de laboratoires de recherche. Comme le relève pour s'en féliciter un député «un centre de stockage s'apparente davantage à un établissement technologique et industriel qu'à une poubelle» (R. Dosière, AN). De plus, le choix d'une loi expérimentale appelle une démarche évaluative des diverses solutions en concurrence et cela est annoncé tant par le rapporteur que par le ministre lors des débats de 1991. Ainsi, sous diverses formes, l'appel à un approfondissement de la connaissance se substitue temporairement à la décision. Le problème substantiel des risques générés par les déchets nucléaires est traduit en problème de production et d'évaluation d'un savoir sur cet enjeu.

Enfin, troisième choix d'importance, l'accent est mis sur l'importance de la concertation territoriale. Le problème est déplacé de l'appréciation de la résistance des couches géologiques profondes et des risques de contamination des éléments du sous-sol vers la recherche de l'acceptabilité par les populations concernées. Là encore c'est une démarche procédurale qui prévaut.

¹⁰ J. Chevalier, «Les lois expérimentales, le cas français», in C.A. Morand (Ed.), *Evaluation législative et lois expérimentales*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1993, pp.119-152. La formule des lois expérimentales a été introduite à l'occasion de l'adoption de la loi Debré sur l'enseignement privé (31 décembre 1959). Depuis les principaux exemples sont la loi sur l'I.V.G. (17 janvier 1975) et celles relatives à la fiscalité locale (3 janvier 1979), aux libertés des travailleurs dans l'entreprise (4 août 1982) et au RMI (1er décembre 1988).

Les critiques formulées à l'égard du projet portent sur les possibilités réelles d'accomplissement jusqu'à son terme de ce processus expérimental liant connaissance, participation et décision. Les interrogations sont de deux ordres, à base économique mais aussi de stratégie politique. Tout d'abord, la recherche et le choix de solutions réversibles ont un coût élevé : jusqu'où sera-t-il possible d'investir dans ce sens ? *«Les Français ont l'impression qu'on ne leur offre pas un véritable choix et qu'on a balayé un peu vite les solutions alternatives pour l'obtention de déchets à durée de vie plus courte. Bien sûr il faudrait savoir le prix que notre collectivité est prête à payer pour mettre en œuvre ces solutions»* (C. Birraux, AN). Ensuite, la question est posée de savoir si le choix affirmé de l'expérimentation sera pleinement assumé par le gouvernement et l'industrie nucléaire ou s'il ne s'agit que d'un leurre total ou partiel. C'est ce qu'exprime un député initialement opposé au projet : *«Si le choix de la loi qui nous est soumis n'est pas acceptable, c'est en fait, d'une part, parce que le choix de la solution technique y est prédéterminé, et d'autre part parce que l'on persiste à refuser de déterminer un cadre d'ensemble pour la gestion du sous-sol, notamment contre les risques de pollution»* (J.L. Masson, AN). Ainsi, certains craignent que dans un tel contexte d'incertitude, l'organisation de l'information et du débat local soit davantage destinée à garantir l'acceptabilité sociale de décisions déjà bien esquissées qu'à produire des solutions collectivement négociées.

Quoi qu'il en soit, la loi expérimentale de 1991 a permis de rouvrir en partie l'espace technocratique de conception et de gestion du nucléaire. Elle témoigne explicitement des limites du savoir positiviste et de sa capacité à apporter des solutions techniques à tous les problèmes. Faute de pouvoir se référer à une légitimité scientifique clôturant les controverses, elle place au contraire l'incertitude au centre des débats et l'aborde par une démarche procédurale. Pour cela elle a recours à un dispositif décisionnel original qui tend à relier des espaces de pratiques autonomes, ceux de la recherche fondamentale et appliquée en matière de déchets et de géologie, ceux de l'information

du public et de la négociation avec les autorités et porte-parole locaux, ceux, enfin, des décideurs habituels en matière nucléaire : industriels et gouvernementaux. L'instance parlementaire se situe en interface en assurant un certain degré de communication entre ces espaces. Ainsi, elle se positionne moins en tant qu'arbitre entre des points de vue opposés qu'en tant qu'intégrateur de positions multiples, ce qui correspond à une conception renouvelée du politique. En effet, aucun de ces espaces de pratique n'est homogène et le Parlement n'assumera pleinement sa fonction tribunitienne que s'il parvient à visibiliser cette hétérogénéité et à garantir sa pleine expression. Tout dépendra finalement de sa capacité à repenser l'articulation des rapports "science, démocratie et décision" dans un tel contexte d'incertitude. Il n'est plus possible en matière nucléaire de faire reposer de «bonnes décisions» sur les résultats d'une «bonne science». Les décideurs politiques sont alors confrontés à plusieurs conflits. L'un, en termes de temporalité, oppose la temporalité lente et étirée d'une nouvelle croyance positiviste dans la capacité des savoirs à produire des réponses rationnelles dans un temps reporté, avec la temporalité courte de la décision politique dont la légitimité repose en grande partie sur sa capacité à gérer dans le présent les problèmes en débat. L'autre conflit porte sur la séparation des compétences et des responsabilités et oppose ceux qui veulent maintenir une distance entre l'espace de la science et celui du politique, à ceux qui veulent au contraire les hybrider. Ces derniers considèrent que, dans un contexte de forte incertitude, l'opposition canonique du savant et du politique n'a plus de raison d'être. L'essentiel du débat porte sur l'acceptabilité des décisions qui repose, non sur une légitimité rationnelle positiviste, mais sur une légitimité démocratique impliquant un maximum d'acteurs concernés dans le choix de décisions toujours réversibles. C'est à la façon dont les instances politiques résoudront, au moins, ces deux conflits de temporalité et de légitimité, qu'il sera possible d'apprécier leur degré d'implication dans les dossiers marqués par un fort degré

autori-
fin, des
léaire :
nstance
en assu-
nication
sitionne
oints de
teur de
ad à une
que. En
que n'est
era plei-
que s'il
hété et à
: dépen-
nser l'ar-
mocratie
ncertitu-
nucléai-
écisions»
nce». Les
frontés à
de tem-
ite et éti-
riste dans
uire des
ps repor-
décision
en grande
le présent
hflit porte
es et des
ti veulent
pace de la
x qui veu-
s derniers
e de forte
hique du
de raison
e sur l'ac-
se, non sur
viste, mais
mpliquant
és dans le
sibles.

politiques
conflits de
l sera pos-
mplication
fort degré

d'incertitude tel le nucléaire. L'expérimentation législative a renforcé l'insertion du nucléaire dans le modèle de gouvernement

rationnel légal traditionnel, mais elle l'a fait aussi par référence à des finalités pragmatiques.