



**HAL**  
open science

**La technologie contestée : participation du public et prise de décision en matière de science et de technologie**  
Organisation de Coopération Et de Développement Économiques (ocde)

► **To cite this version:**

Organisation de Coopération Et de Développement Économiques (ocde). La technologie contestée : participation du public et prise de décision en matière de science et de technologie. [Rapport de recherche] Organisation de coopération et de développement économiques(OCDE). 1979, 132 p., bibliographie. hal-01512605

**HAL Id: hal-01512605**

**<https://hal.science/hal-01512605>**

Submitted on 24 Apr 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# LA TECHNOLOGIE CONTESTÉE

PARTICIPATION DU PUBLIC  
ET PRISE DE DECISION  
EN MATIERE DE  
SCIENCE ET DE TECHNOLOGIE



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES  
PARIS 1979

*Also available in English under the title :*

**TECHNOLOGY  
ON TRIAL**

# **LA TECHNOLOGIE CONTESTÉE**

PARTICIPATION DU PUBLIC  
ET PRISE DE DECISION  
EN MATIERE DE  
SCIENCE ET DE TECHNOLOGIE

**ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES  
PARIS 1979**

L'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), qui a été instituée par une Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion possible de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire, conformément aux obligations internationales.

Les Membres de l'OCDE sont : la République Fédérale d'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie.



© OCDE, 1979

Les demandes de reproduction ou de traduction doivent être adressées à :

M. le Directeur de l'Information, OCDE

2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France.

## TABLE DES MATIÈRES

Préambule .....	5
Avant-propos .....	7
Introduction .....	11
<b>I. SCIENCE, TECHNOLOGIE ET PARTICIPATION DU PUBLIC</b>	
A. Les formes de participation .....	15
B. Les questions d'ordre scientifique ou technologique .....	16
C. Cadre d'analyse .....	19
<b>II. L'INFORMATION DU PUBLIC</b>	
A. L'accès à l'information .....	23
B. L'information sur la prise de décision .....	26
C. La compréhension du public .....	28
<b>III. L'INFORMATION DES DÉCIDEURS</b>	
A. Organismes consultatifs .....	60
B. Les auditions parlementaires .....	63
C. Les commissions d'enquête .....	65
D. Mécanismes spéciaux « ad hoc » .....	83
<b>IV. LE RAPPROCHEMENT DES INTÉRÊTS OPPOSÉS</b>	
A. Les décisions administratives .....	88
B. Les décisions réglementaires .....	92
C. Les recours administratifs et judiciaires .....	98
<b>V. LA COLLABORATION A LA PRISE DE DÉCISION</b>	
A. « Tribunaux scientifiques » et « comités d'examen par les citoyens » .....	105
B. Nouveaux modes de médiation .....	110
C. Les referendums aux niveaux national, régional et local .....	111
<b>VI. CONCLUSIONS</b>	
A. La nature des phénomènes de participation .....	118
B. Information du public et compréhension du public .....	120
C. La participation à la prise de décision .....	122
 <i>ANNEXES</i>	
I. Liste des participants .....	125
II. Références .....	127



## PRÉAMBULE

Les travaux du Comité de la Politique scientifique et technologique sur la participation du public ont été entrepris pour répondre à une recommandation formulée lors de sa réunion au niveau ministériel en juin 1975. Les ministres avaient alors suggéré que l'OCDE examinât l'expérience des pays Membres en matière de participation du public aux prises de décision concernant la science et la technologie, avec l'espoir que cette initiative les aiderait à « élaborer de véritables procédures permettant d'informer le public des incidences des innovations technologiques, de solliciter ses réactions, et de le faire participer au processus de décision ».

Cette activité a comporté une étude comparative des expériences de trois pays Membres — Autriche, Pays-Bas et Suède — effectuée en 1976<sup>1</sup>. A partir de cette analyse préliminaire, de nouvelles études de cas détaillées sur l'expérience d'autres pays en matière de participation du public aux prises de décision relatives à la science et à la technologie ont été effectuées en 1977. Les données et les résultats issus de ces analyses ont servi de base aux discussions d'un groupe d'experts qui s'est réuni fin 1976 et début 1978<sup>2</sup>.

Le présent Rapport a été préparé par K. Guild Nichols, de la Division des Politiques de la science, Direction de la Science, de la Technologie et de l'Industrie de l'OCDE. Il a servi de base à une « discussion en forum » du Comité de la Politique scientifique et technologique qui a eu lieu en octobre 1978 et a été remis à jour au printemps 1979.

Il va de soi que ce Rapport ne prétend pas présenter de conclusions générales ni définitives sur un sujet aussi délicat, changeant et pour lequel les traditions spécifiques de chaque pays jouent souvent un rôle prépondérant. Plus modestement, son but est de faire le point sur différentes expériences nationales, de donner une vue plus claire du phénomène de la participation, et d'identifier les divers problèmes et domaines où se manifestent actuellement des difficultés et qui devraient donc faire l'objet d'une attention particulière dans les politiques à venir.

---

1. Nelkin, D., *Technological Decisions and Democracy*, Sage Publications Ltd., London, 1977.

2. La liste des participants à ces deux réunions d'experts figure à l'Annexe I.



## AVANT-PROPOS

Ce Rapport constitue un résumé de ce qu'a permis d'apprendre un examen de diverses expériences et procédures nationales de participation. Dans la mesure même où il pense que cette description et cette analyse peuvent intéresser et concerner bien d'autres domaines actuels de responsabilité des pouvoirs publics, le Comité considère que la publication de ce Rapport peut contribuer de façon importante à une plus large discussion dans le public.

La participation du public est un concept encore en quête d'une définition. Comme il prend des sens différents d'une personne à l'autre, il est difficile de se mettre d'accord sur ce qui constitue le « public » et sur ce qui délimite la « participation ». Le public n'est bien entendu pas quelque chose d'homogène ; il est formé de nombreuses composantes, de nombreux intérêts et de nombreuses préoccupations extrêmement divers. L'apparition au cours des dernières décennies de nouveaux groupes d'intérêts, parfois assez bruyants, avec chacun son propre ensemble de demandes et revendications concurrentes, témoigne de la difficulté intrinsèque de parvenir à un consensus politique et social sur les programmes et les objectifs des politiques qui visent à servir le bien commun.

La participation du public à la prise des décisions gouvernementales revêt donc de nombreuses formes différentes, tant directes qu'indirectes. Ceci reflète la diversité des traditions, structures et processus politiques et culturels nationaux. Dans bien des pays, les citoyens ne semblent aujourd'hui plus se contenter de faire confiance aux traditionnelles procédures démocratiques indirectes, mais demandent des formes plus directes de représentation et de participation à la prise des décisions : ceci pose des problèmes particuliers aux gouvernements et constitue un nouveau défi à la viabilité et à la capacité d'adaptation de la démocratie représentative elle-même.

Ce « phénomène de participation » se manifeste dans beaucoup de domaines de responsabilité des pouvoirs publics. Les questions liées à la science et à la technologie n'en ont pas l'exclusivité. Toutefois, en tant que Comité, nous sommes spécialement sensibles au rôle critique que peuvent jouer, et que jouent effectivement, la recherche scientifique et le développement technologique à l'égard, non seulement de la productivité de l'économie et du bien-être social des pays, mais aussi du développement et de l'épanouissement de toutes les dimensions de la société, dans les pays en développement comme dans les pays développés. La participation d'un public informé et responsable peut et doit jouer un rôle de plus en plus important et effectif dans l'articulation entre les buts politiques et sociaux et l'élaboration des programmes liés à la science et à la technologie.

En même temps, on ne peut minimiser les difficultés que comportent les efforts faits pour promouvoir une plus grande participation du public. Les questions liées à la science et à la technologie posent un certain nombre de problèmes particuliers. Ceux-ci résultent, non seulement de la nouveauté et de la complexité de ces questions, ou encore de la difficulté qu'a souvent le public à saisir leur signification et à comprendre leur contenu technique, mais aussi des difficultés que rencontre l'adaptation des schémas traditionnels de prise de décision en matière

scientifique et technologique pour satisfaire l'aspiration du public à une participation plus directe.

Le Rapport présente une vue d'ensemble des méthodes et mécanismes divers conçus par certains pays Membres de l'OCDE pour répondre à ces nouvelles aspirations, à ce nouveau besoin. En outre, il essaie d'identifier les facteurs essentiels et les principales motivations qui sont à la base de l'apparition des phénomènes de participation, et de mettre en lumière les problèmes spécifiques posés par la participation du public dans les questions où les aspects scientifiques et technologiques jouent un rôle primordial.

En raison de l'importance qu'il attachait à ce sujet, le Comité de la Politique scientifique et technologique a consacré à la participation du public à la prise de décisions concernant la science et la technologie une journée de « discussion en forum », le 10 octobre 1978. En plus d'un certain nombre de spécialistes des pays Membres, le Comité avait invité quatre personnalités représentant des compétences et perspectives différentes : Mme Kerstin Anér, Sous-secrétaire d'Etat à l'Education et aux Affaires culturelles dans le gouvernement suédois ; M. le Juge Thomas R. Berger, membre de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, au Canada ; M. le Professeur Heinz Maier-Leibnitz, Président de la Deutsche Forschungsgemeinschaft (Allemagne) ; et M. Alexander J. Morin, Directeur du Bureau Science et Société de la National Science Foundation des Etats-Unis. Nous leur sommes spécialement reconnaissants de leurs vues pénétrantes et de la contribution importante qu'ils ont apportée à cette discussion.

Comme on pouvait s'y attendre, cette discussion a couvert un champ très large ; elle ne s'est pas limitée aux questions et mécanismes relatifs à la prise de décisions concernant la science et la technologie, elle a aussi traité d'une façon plus générale de la façon dont les gouvernements peuvent mieux répondre aux vœux qu'expriment les citoyens et au besoin qu'ils ont d'une participation plus directe à la définition de l'avenir de la société. J'ai personnellement trouvé cette « discussion en forum » extraordinairement valable et éclairante, d'abord grâce à l'échange d'expériences et de préoccupations communes, mais aussi — ce qui est tout aussi important — en ce qu'elle a clarifié les divergences importantes d'opinion et d'attitude à l'égard de l'opportunité d'encourager un accroissement de la participation du public à la prise des décisions gouvernementales. Après tout, en effet, la participation du public est une question qui suscite rarement une réponse neutre ; pour les futures discussions au niveau politique concernant en général cette question, il est aussi important de dégager les points de désaccord fondamental que ceux faisant l'objet d'un accord général.

Plusieurs des questions soulevées dans le Rapport ont été soulignées au cours du débat et me paraissent mériter une mention spéciale. Tout d'abord, les controverses relatives aux politiques liées à la science et à la technologie mettent souvent en question certaines valeurs fondamentales de la société. Ce fait est spécialement évident dans le domaine de la politique énergétique. La formulation des priorités de la recherche scientifique suscite aussi d'importantes questions d'ordre éthique telles que les aspects qualitatifs du progrès scientifique et technique et le prix que demande la croissance économique aux différents segments de la société. Même si une plus grande participation du public ne conduit bien entendu pas nécessairement par elle-même à un consensus sur les buts à rechercher, elle peut constituer un moyen très important pour clarifier les attitudes et faire cristalliser les opinions lorsqu'on cherche à assurer le plus grand avantage possible au plus grand nombre possible de personnes.

La question peut-être la plus cruciale qui a été soulevée tout au long de la discussion concerne la définition même des questions de politique. On a beaucoup insisté sur le fait que, en particulier dans les domaines liés à la science et à la technologie, il y a eu une tendance marquée à habiller de termes étroitement

techniques les questions sur les actions à suivre, ce qui a ainsi dissimulé la nature essentiellement politique des choix à faire. Selon cette vue, les choix politiques deviennent par conséquent submergés ou obscurcis par les débats sur la viabilité technique. Quelque complexe que soit la tâche, il est indispensable que des efforts sérieux soient faits pour distinguer, et donc clarifier, les fins et les moyens divers qui deviennent entremêlés dans les questions actuelles relatives aux politiques. Si l'un des buts des efforts faits aujourd'hui pour promouvoir la participation du public est de susciter un sentiment plus vif de partage des responsabilités — et il me semble qu'il s'agit là d'un but essentiel — il faut alors trouver des moyens d'ouvrir le débat au public au moment où le choix des objectifs des politiques est encore ouvert, et avant que ne soit complètement engagée la discussion sur les moyens technologiques.

Les efforts visant à promouvoir un débat public mieux informé, grâce à un accès accru à l'information et à une amélioration de la compréhension des questions techniques, ont fait l'objet d'une grande attention dans les pays Membres. Toutefois, comme l'ont souligné certains participants à la « discussion en forum », même si un certain niveau de compréhension et d'appréciation des facteurs techniques est essentiel de la part du public, il est aussi important, sinon plus, que l'information fournie soit du point de vue politique pertinente par rapport aux questions soumises à décisions et aux choix de valeur à opérer. On a aussi souligné que pour assurer cette information les responsabilités étaient partagées entre les pouvoirs publics, les institutions d'enseignement, et d'autres institutions publiques et privées.

Bien que des problèmes et préoccupations identiques se manifestent en des lieux différents, il faut prêter une attention toute particulière à la question de savoir si et comment les méthodes et mécanismes d'autres pays peuvent être adaptés de façon à servir les exigences et besoins particuliers de chaque système politique national. En raison des différences culturelles, politiques et structurelles, il serait bien entendu naïf et même dangereux d'imaginer que les méthodes et mesures spécifiques conçues pour encourager la participation du public dans un contexte national donné pourraient ou devraient être transférées intégralement à un autre.

Finalement, je trouve tout à fait compréhensible que la participation accrue du public soit regardée par nombre de décideurs comme demandant un temps considérable, et donc potentiellement contre-productive en terme d'efficacité du processus de décision. Néanmoins, comme l'ont souligné plusieurs délégués, ces préoccupations doivent être nuancées par la prise de conscience du fait que des décisions de programme prises « à temps » peuvent aussi, en l'absence d'un consensus suffisamment large sur les objectifs des politiques, entraîner des coûts économiques et sociaux à long terme, en particulier lorsqu'on va de la définition à la mise en œuvre des programmes.

James MULLIN  
*Président du Comité  
de la Politique scientifique et technologique.*

Qu'une organisation sociale soit ressentie ou non comme tyrannie semble dépendre essentiellement du degré relatif de libre choix dont jouissent ses membres et de la part qu'ils prennent aux décisions portant sur des questions qui incarnent l'ensemble de ce qu'ils perçoivent comme la liberté.

Bruno Bettelheim  
*The Informed Heart*

O.K., alors, c'est réglé ! On le présente au public avec tous les pour et contre, on laisse les media s'en repaître pendant quelque temps, on passe par un abîme d'examen de conscience, et puis on va de l'avant et on le fait.

Un dessin satirique  
du *New Yorker*

*Quis custodiet ipsos custodes ?*

Juvenal,  
*Satires VI, 347.*

## INTRODUCTION

Découvertes scientifiques et progrès technologique ont toujours entraîné des adaptations de caractère social, l'acceptation d'idées nouvelles, l'apparition de nouvelles valeurs. Mais c'est la rapidité avec laquelle sont ressentis l'impact et les conséquences des connaissances nouvelles qui est bien propre à notre société actuelle.

Particulièrement significative est la façon dont les citoyens ordinaires appréhendent aujourd'hui, et se sentent concernés par les conséquences éventuelles d'activités scientifiques et technologiques naguère considérées comme de la seule compétence de quelques rares experts ou responsables administratifs, qu'on supposait préparés à en traiter. C'est ainsi que des projets d'aéroports, d'autoroutes, d'installations industrielles ou de centrales électriques se heurtent à l'hostilité grandissante de citoyens qui s'estiment concernés par leurs conséquences locales. Les débats sur les risques et dangers liés à certains types de recherche biomédicale avancée, ou à des projets techniques à grande échelle, tels que les pipelines pour le transport du gaz, l'extraction de l'uranium ou le stockage des déchets nucléaires, sont devenus des problèmes politiques majeurs et d'importance nationale. Enfin, les controverses nationales concernant, par exemple, la sécurité et l'opportunité du retraitement des combustibles nucléaires, sont devenues des sujets de préoccupation croissante à l'échelle internationale.

Du fait que sciences et technologies affectent tous les aspects de la vie contemporaine, aucun de leurs effets n'est à l'abri de controverses publiques. Et le grand public n'est pas seul à exprimer ses préoccupations. Les scientifiques ont été parmi les premiers à émettre des réserves — au sujet de la poursuite sans contrôle de la recombinaison de l'ADN, par exemple. Ils sont de plus en plus nombreux à s'inquiéter, non seulement des fins que devrait servir la recherche scientifique, mais également des moyens par lesquels elle est poursuivie, et ils demandent si, en fait, il est bien opportun d'entreprendre certains types de recherche.

Par ailleurs, des problèmes soulevés dans un contexte national donné s'étendent rapidement à d'autres. Les discussions sur le recours aux techniques médicales pour le prolongement de la vie, ou sur les politiques d'euthanasie passive afin d'y mettre un terme, soulèvent de plus en plus de passions dans une grande partie du monde occidental. Des craintes quant à un mauvais usage éventuel des nouvelles techniques de recherche pour la conduite d'expérimentations sociales à grande échelle, ou pour la modification du climat, sont exprimées aussi bien dans les pays en développement que dans les pays développés.

Les préoccupations du public quant au progrès technologique, ses craintes au sujet des dangers qu'il peut entraîner et les considérations d'ordre éthique sur les risques d'abus ou les retombées des techniques et des résultats de la recherche scientifique sont largement présentes derrière un grand nombre de controverses actuelles de caractère scientifique et technologique. Il existe également un autre élément essentiel : il s'agit des inquiétudes quant aux valeurs de la société. Ce souci des valeurs de notre temps, que les uns veulent préserver

tandis que les autres voudraient les modifier, est au cœur de beaucoup de débats soi-disant scientifiques et technologiques.

L'une des manifestations essentielles de cette préoccupation peut être relevée dans la demande de plus en plus forte de participation du public à la prise des décisions gouvernementales sur des problèmes liés à la science ou à la technologie. Inquiets pour l'avenir, se sentant impuissants pour le présent, les citoyens sont à la recherche de moyens plus directs pour influencer les décisions sur des affaires qu'ils considèrent comme affectant leur existence. Dans certains cas, leurs motifs sont de nature altruiste : ils recherchent une répartition plus équitable des coûts et des avantages économiques et sociaux. D'autres voient dans la participation du public un moyen de rendre les organismes gouvernementaux plus responsables vis-à-vis de la population. Mais, pour la plupart, il s'agit d'une motivation plus personnelle : ils veulent retrouver un certain contrôle sur leur propre vie, un contrôle dont ils sentent qu'ils ont été privés par des procédures bureaucratiques qui leur semblent plus souvent viser à la solution de problèmes techniques qu'à la satisfaction des besoins humains.

C'est pourquoi individus et groupes cherchent à obtenir un plus libre accès aux « forums » traditionnels de discussion et aux informations détenues par les pouvoirs publics. Frustrés par des décisions qui leur semblent arbitraires, ils font de plus en plus souvent appel aux tribunaux. Ils se présentent sous de nouveaux regroupements, en court-circuitant souvent les structures sociales et politiques existantes, pour défendre de nouvelles positions ou des stratégies de remplacement dans divers domaines de l'action gouvernementale. Défenseurs des consommateurs, groupes écologistes ou partisans d'un certain aménagement du territoire, spécialistes de la santé, apôtres des énergies de remplacement, et bien d'autres groupes d'intérêts spécialisés mobilisent les citoyens, politisent les problèmes et cherchent à influencer l'opinion publique et les décisions du gouvernement. Dans certains cas, les voies traditionnelles de la participation ont été rejetées en faveur de nouvelles formes d'action ou d'agitation politique : manifestations, plébiscites, opposition ouverte.

Il n'est pas étonnant que pour bien des fonctionnaires ces phénomènes de participation apparaissent, non seulement comme nouveaux, mais encore comme troublants. Des projets considérables par leur complexité et leur coût ont dû être abandonnés ou retardés en raison de l'opposition du public. Des actions préparées après des études, des négociations et des compromis longs et laborieux ont été soudainement remises en question par les réactions hostiles du public. C'est pourquoi certains gouvernements en sont venus à reconnaître la nécessité de créer des mécanismes plus efficaces pour intéresser le public à la formulation et à la mise en œuvre de leurs décisions.

Ce n'est cependant pas une tâche facile, et il n'est pas surprenant que la réaction officielle aux demandes de participation ait été limitée et prudente. Après tout, les raisons de prendre parti pour ou contre un projet scientifique ou technologique déterminé sont nombreuses et variées. Ceux qui le font en s'inquiétant des résultats d'une certaine technologie s'attaquent-ils à un domaine spécifique ou reflètent-ils une désillusion plus générale envers la technologie dans son ensemble et envers les buts qu'on lui assigne ? Ou bien n'est-ce pas une réaction contre l'exercice de l'autorité gouvernementale ? Les controverses publiques touchant à la science et à la technologie diffèrent-elles de celles qu'on rencontre dans les autres domaines de l'action gouvernementale ? N'expriment-elles pas tout simplement l'anxiété du public à l'idée de se voir manipulé ?

Pour beaucoup de représentants élus ou de fonctionnaires nommés, il existe un autre ensemble d'inconnues qui sont également source d'inquiétude et d'hésitation. Quelles seront par exemple les conséquences possibles d'une extension des procédures de participation du public ? Quel sera leur impact sur

l'efficacité de la prise de décision ainsi que sur les structures et mécanismes administratifs ou politiques existants ? Y a-t-il des limites pratiques à la participation du public et quelles en sont les implications pour le concept de démocratie représentative ?

La présente étude essaie de traiter de quelques-unes de ces questions et de la façon dont les gouvernements ont répondu à la revendication du public pour une plus large participation dans les décisions intéressant la science et la technologie. C'est principalement du point de vue des gouvernements, et non de celui des citoyens ou des groupes d'action civique, qu'elle examine le processus de participation du public. Son champ est donc limité à une description et à une analyse des initiatives gouvernementales. Elle ne vise à analyser en détail ni les motivations qui poussent le public à participer, ni l'ensemble très vaste des initiatives prises par les citoyens, ni la façon dont ces derniers considèrent l'action menée par les pouvoirs publics pour promouvoir, guider ou contrôler les activités de participation du public.

En outre, cette étude traite presque exclusivement de la participation du public au sein de pays nantis et très industrialisés. D'autre part, la majorité des exemples cités portent sur des problèmes de politique à l'échelle nationale, c'est-à-dire qu'à part quelques exceptions les questions liées aux affaires régionales ou locales ne sont pas traitées. Finalement, il convient de souligner à nouveau que le sujet central de ce Rapport est la participation du public à la prise des décisions gouvernementales concernant la science et la technologie et non pas à la prise des décisions gouvernementales en général.



# I

## SCIENCE, TECHNOLOGIE ET PARTICIPATION DU PUBLIC

### A. LES FORMES DE PARTICIPATION

Le concept de participation publique est assez vague. Il signifie des choses très différentes d'une personne à l'autre. Pour certains, c'est le privilège politique d'être tenu informé et de pouvoir voter pour quelqu'un qui représentera vos opinions. Pour d'autres, il s'agit d'un droit élémentaire, le droit de parler et d'être entendu, et celui d'être directement mêlé à l'exercice du pouvoir de décision. Pour quelques-uns, c'est la licence de bloquer l'action gouvernementale. Pour d'autres enfin, c'est l'occasion d'exprimer de façon vivante leur identité avec l'Etat. Pour la plupart, il s'agit en fait d'un mélange de tout cela.

Le concept de participation du public prend aussi des significations différentes dans des contextes nationaux différents. Dans les pays de culture anglo-saxonne, il est étroitement associé avec des concepts similaires, tels que ceux de démocratie participative, de démocratie directe ou de démocratie « fondamentale » (*grass-roots democracy*). Ces concepts se réfèrent généralement aux efforts du public qui recherche des moyens plus directs pour influencer la prise de décision. Ne se contentant plus du seul pouvoir que leur donne le droit de vote, les citoyens de ces pays tendent de plus en plus à s'affilier à des groupes d'intérêts ou à des organisations spécialisées en vue d'exercer une influence collective.

Bien que le terme de « participation du public » ne soit généralement pas employé dans la plupart des pays d'Europe de l'Ouest, on y a bien entendu recours à d'autres mots : « démocratisation » et « codétermination ». La « codétermination » — en Allemagne « *Mitbestimmung* » — a son origine dans le mouvement syndical.

En Allemagne, en Autriche et dans les pays scandinaves, on voit apparaître de nouveaux mouvements « d'initiatives de citoyens » qui se cristallisent autour de problèmes ou de projets particuliers. Dans leur démarche comme dans leurs effets, ils ressemblent à beaucoup de mouvements de participation du public tels qu'ils sont conçus dans les pays anglo-saxons.

La définition de la participation du public employée dans cette analyse sera la suivante : *la participation du public est toute activité menée par tout individu, groupe d'individus ou organisation autres que les élus ou les fonctionnaires désignés du gouvernement ou des corps constitués et visant de façon directe ou indirecte à prendre part aux affaires, aux décisions ou aux politiques du gouvernement ou des entreprises publiques ou parapubliques ou à les influencer*. Dans cette définition, l'accent est mis sur les formes directes ou indirectes de participation de la part des individus et des groupes de citoyens. Toutefois, dans une très large mesure, nous en excluons délibérément le rôle et la fonction des partis

politiques, des élections et du vote individuel. Ces formes de représentation, combinées aux formes directes et indirectes de participation visées par notre définition, sont considérées comme une partie du concept plus large de participation politique dans les systèmes démocratiques.

Nous sommes bien évidemment conscients des limitations de telles distinctions. Néanmoins, comme notre propos n'est pas d'analyser la totalité des systèmes politiques, la définition proposée ici est valable pour l'analyse effectuée dans la présente étude, compte tenu de son contexte et de ses objectifs.

La participation du public, ainsi définie en vue de cette étude, inclut un grand nombre d'activités : referendums publics ; participation en tant que membre des organismes réglementaires, conseils consultatifs ou comités — officiels ou semi-officiels ; interventions devant les commissions d'enquête, les auditions, les agences réglementaires, les organismes d'appel administratifs ou judiciaires ; procès intentés par les citoyens ; actions des groupes de pression ; manifestations et protestations publiques. Les activités de participation du public ne sont donc pas limitées à celles qui sont encouragées ou sanctionnées par le gouvernement. Elles n'intéressent pas non plus seulement les activités extra-gouvernementales. Notre définition cherche à embrasser ces deux extrêmes.

En fin de compte, nous nous intéressons avant tout aux phénomènes de participation d'une apparition relativement récente. En d'autres termes, nous nous intéressons tout spécialement à l'exploration de ce qui a été particulièrement « nouveau » ou différent dans la participation du public à la prise de décisions gouvernementales durant les deux dernières décennies. Dans la plupart des pays, la revendication du public pour une participation plus directe à la prise de décision sur les problèmes ayant trait à la science et à la technologie n'est pas un phénomène isolé ; elle ne constitue qu'un aspect ou une extension d'une tendance générale vers plus d'activisme de la part d'une partie des citoyens dans beaucoup de domaines qui préoccupent l'opinion.

## B. LES QUESTIONS D'ORDRE SCIENTIFIQUE OU TECHNOLOGIQUE

La science et la technologie présentent toutefois un grand nombre de caractéristiques distinctives qui créent des problèmes ou des complications spéciaux. L'une des caractéristiques les plus évidentes réside dans leur universalité : on les rencontre partout. Elles sont à l'avant-garde de l'évolution sociale. Elles ne servent pas seulement d'agents de cette évolution, elles fournissent aussi les instruments qui permettent de l'analyser. C'est pourquoi elles présentent des défis spéciaux à toute société qui cherche à orienter son propre avenir et non pas seulement à réagir au changement ou aux effets parfois non désirés de ce changement.

Il semble que l'on puisse distinguer six facteurs qui différencient les problèmes liés à la science et à la technologie des autres problèmes généralement associés avec une controverse publique et avec les mouvements en faveur de la participation. *Le premier* a trait à la rapidité des changements apportés par le progrès scientifique et technologique. La rapidité avec laquelle les nouvelles idées scientifiques et les innovations technologiques sont introduites dans notre société provoque fréquemment un effet troublant sur beaucoup de gens. Pour certains, le progrès scientifique et technologique est accepté, en soi et pour soi, comme une sorte de « Destin manifeste ». Pour d'autres, il s'agit de quelque chose qui doit être contrôlé et dirigé — ne serait-ce que pour éviter le risque de retombées dangereuses. Mais beaucoup sont d'accord pour exprimer leur

inquiétude devant la rapidité du changement et le sentiment général d'insécurité qu'il engendre.

*Le deuxième* est le fait que beaucoup de ces problèmes sont entièrement nouveaux. Des questions telles que les manipulations génétiques, la recherche sur fœtus, la modification du climat et la prédiction des séismes ne sont plus simplement des thèmes de science-fiction, elles sont aussi l'objet d'un débat scientifique en même temps que d'une attention croissante de la part du public. En raison de leur nouveauté et de leur complexité, le grand public ne les comprend pas toujours et ne saisit pas toutes leurs implications éventuelles. Ce manque de compréhension peut engendrer une certaine ambivalence ou, le plus souvent, une crainte et une incertitude accrues.

*Troisièmement*, l'échelle, la complexité et l'interrelation inhérentes à beaucoup de ces questions — notamment celles qui intéressent les entreprises de nature technologique — sont souvent d'un ordre de grandeur jamais connu jusqu'ici. Par exemple, les projets de construction des pipelines pour le pétrole ou les gaz naturels exigent une attention aux détails techniques et une prise en considération de toutes les implications économiques, sociales, culturelles, écologiques et politiques rarement rencontrées jusqu'ici dans la plupart des domaines classiques de la décision gouvernementale.

*Une quatrième* caractéristique distinctive des problèmes scientifiques et technologiques tient à l'échelle et au caractère irréversible de certains de leurs effets. Certains sont visibles et affectent certains intérêts plus que d'autres. D'autres sont moins visibles et plus diffus, par exemple l'effet cumulatif des oxydes d'azote sur la couche d'ozone, ou celui des banques de données informatisées sur les libertés individuelles. Enfin, les dimensions d'autres impacts (par exemple les effets de l'exposition aux rayonnements à faibles doses) sont souvent à si longue échéance qu'elles dépassent les capacités actuelles de prévision de la science.

*Le cinquième* facteur est que beaucoup de problèmes scientifiques ou technologiques soulèvent d'importantes questions d'ordre éthique, ou mettent en question certaines valeurs sociales bien établies. Etant donné l'universalité de la science et de la technologie, chacun ou presque s'en trouve affecté, qu'il le veuille ou non. Les dilemmes d'ordre éthique ou les conflits de valeur soulevés par ces problèmes intéressent donc inévitablement l'ensemble du corps social.

*Le sixième* facteur a trait aux inquiétudes du public au sujet des menaces réelles ou imaginaires pour la santé humaine et à ce qu'il perçoit comme les dangers inhérents aux développements scientifiques et technologiques car, bien que le public soit très généralement favorable à la science et à la technologie, on constate à l'évidence une inquiétude de plus en plus étendue quant à leurs retombées nocives. Les préoccupations actuelles concernant la diffusion de produits chimiques toxiques dans l'environnement, les accidents du travail et les risques encourus dans leur foyer par les consommateurs, ne sont que la manifestation d'une inquiétude plus générale portant sur les dangers visibles ou invisibles et sur les risques pour la santé liés à la vie dans une société très axée sur la technologie.

Ces six facteurs (rapidité de l'évolution scientifique et technologique ; nouveauté, complexité et portée de certains problèmes ; importance de leurs impacts ; préoccupations concernant les aspects d'ordre éthique et les valeurs ; perceptions du grand public) distinguent, lorsqu'on les considère dans leur ensemble, les problèmes scientifiques et technologiques des autres domaines de préoccupation du public.

Il existe cependant un autre ensemble de facteurs qui ont aussi leur importance. Il ne s'agit pas seulement de la nature des problèmes — telle que décrite ci-dessus — mais de la façon dont s'opère la prise de décision gouvernementale en matière scientifique et technologique. Nombreux sont ceux qui estiment qu'il

existe dans les milieux officiels une tendance à définir des problèmes politiques de grande portée en termes étroitement techniques, ce qui ne peut conduire qu'à une politique « fermée » du fait que ceux qui n'ont pas les compétences techniques suffisantes n'ont pas accès aux lieux où les décisions sont prises.

Il y a également la tendance, fréquente dans les instances gouvernementales, à « subdiviser » les problèmes en vue d'en confier chaque partie aux soins et à la compétence du ministère intéressé. Certains craignent que cela aboutisse à perdre de vue la perspective d'ensemble, si importante, ou encore à ce que « tout le monde et personne » se trouve responsable d'une partie des décisions à prendre.

D'autres craignent encore que la dépendance des pouvoirs publics vis-à-vis des experts techniques et la recherche de « solutions » essentiellement techniques pour beaucoup de problèmes liés à la science et à la technologie aboutissent souvent à des choix politiques noyés dans les discussions sur la « viabilité technique optimale ». Non seulement le grand public se trouve souvent « dépassé », abandonné dans un état de totale confusion mais, de plus, il sent que les choix politiques sont faits à l'avance et en dehors de lui.

Le secret officiel et l'accès restreint à certains types d'informations techniques ont fréquemment pour justification le fait que seuls ceux qui ont un « intérêt spécial » ou une compétence particulière dans le problème en cause doivent recevoir l'information. Il devient alors souvent difficile aux citoyens qui n'ont qu'un intérêt général ou une compétence limitée d'accéder à l'information.

\*  
\*\*

On peut donc considérer que la revendication d'une participation du public à la prise de décisions concernant les problèmes scientifiques et technologiques a pour origine ces deux sources principales : d'une part, les inquiétudes que peuvent faire naître certains de ces problèmes, d'autre part le désenchantement à l'égard des mécanismes politiques actuels.

De plus en plus conscient de la portée des entreprises de nature technologique et de leurs impacts éventuels, le public est aussi préoccupé par les dangers et les risques et il se demande, d'un point de vue éthique, qui doit les supporter. Les restrictions à l'accès aux lieux du débat technique ont éveillé la méfiance du public et suscité la revendication d'une plus grande responsabilité politique.

Mais le grand public ne s'exprime pas unanimement, la plupart du temps tout au moins. Et la demande de participation du public est souvent difficile à interpréter par les responsables officiels et les hommes politiques. Exprime-t-elle « l'intérêt public » ou les intérêts de publics différents et innombrables ? Les soi-disant « groupes de défense de l'intérêt public » représentent-ils bien la communauté tout entière, voire même les opinions de leurs membres ?

L'implication de la croissance rapide des demandes concurrentes de participation du public est qu'il est de plus en plus difficile d'obtenir un consensus général concernant l'avenir. Ceci est particulièrement évident dans le domaine de la science et de la technologie où il est souvent extrêmement difficile d'évaluer les conséquences à long terme des politiques choisies. Cette absence d'accord sur les objectifs et les politiques de l'avenir rend la prise de décision par les pouvoirs publics dramatiquement ardue, parfois même impossible. Et le manque de consensus sur la meilleure façon d'obtenir le consensus aboutit souvent à des discussions très pénibles.

Le problème de l'amélioration de l'information du public sur les décisions techniques rejoint la nécessité d'une meilleure information sur les besoins et les désirs de ce même public. La fixation des normes officielles de risque dépend de plus en plus de ce que l'on peut savoir sur le degré de l'acceptabilité sociale

de celles-ci. Et la revendication d'une plus large responsabilité politique est étroitement liée au besoin ressenti par le gouvernement d'assurer sa propre crédibilité.

Les responsables des politiques de la science peuvent apporter une contribution importante à la solution de certains de ces problèmes. Traditionnellement responsables de la formulation et de l'articulation des politiques de promotion et d'orientation de la recherche scientifique, de la formation et du progrès technologique, ces responsables se trouvent souvent, non pas au centre, mais à la périphérie des grands débats de politique gouvernementale. Cette position présente cependant des avantages. Du fait qu'ils ne sont pas parties dans le débat, qu'ils n'ont pas d'intérêts spéciaux à défendre, ils peuvent tirer un certain avantage de leur position quelque peu détachée. Leurs rapports étroits avec la communauté scientifique leur apportent aussi certains avantages et certaines responsabilités spécifiques. Leur position leur permet d'avoir une vue générale sur les problèmes et leurs implications à long terme, chose souvent impossible lorsqu'on porte des œillères.

Les responsables des politiques de la science se trouvent donc en face de plusieurs responsabilités. Conscients du fait que l'hostilité du public envers la science et la technologie peut avoir quelques effets bénéfiques (amélioration de la sécurité dans le travail, ou réglementations nouvelles intéressant la santé publique), ils peuvent chercher à atteindre une plus grande harmonie entre les buts de la recherche et ceux de la société.

Plus précisément, quels sont les rôles et les responsabilités spécifiques que la communauté scientifique partage avec les pouvoirs publics dans la promotion d'une meilleure compréhension du public, dans la reconnaissance des frontières entre les faits et les valeurs, et dans l'identification des limites de la connaissance scientifique, dans les discussions portant sur les orientations publiques ? Comment les responsables des politiques de la science peuvent-ils contribuer à ces tâches en même temps qu'à la recherche d'approches plus actives de la résolution des problèmes, de perspectives plus larges et à plus long terme ainsi qu'à l'identification des domaines de la science et de la technologie où doivent apparaître les controverses à venir ?

Répondre à la demande et aux besoins du public en matière de participation n'est pas une tâche simple ni une responsabilité sans partage. D'ailleurs, tout semble indiquer que la participation du public, dans la science et la technologie comme dans d'autres domaines, n'est pas un phénomène transitoire, mais qu'il continuera à constituer un défi pour nos sociétés pendant bien des années encore.

### C. CADRE D'ANALYSE

La réponse des gouvernements aux demandes du public pour participer aux prises de décision emprunte bien des formes, variables suivant les pays. En raison des cultures et des traditions politiques différentes, le « problème » de la participation du public se manifeste de façons différentes et il est résolu par des moyens différents. Chaque pays a ses points forts et ses faiblesses. Dans les pays scandinaves, en Europe continentale et au Japon, il existe une tradition d'exécutif fort et d'administration puissante et efficace. Celle-ci comporte un corps unique de généralistes, d'administrateurs et de juristes, habituellement contrôlés de très près et obéissant aux ordres du Cabinet. L'administration y tend à prendre une influence dominante sur les délibérations du parlement, et assure une certaine stabilité et une certaine continuité à ces systèmes politiques

qui se caractérisent souvent par un éclatement entre des partis politiques nombreux.

Par opposition, le système politique beaucoup moins structuré des Etats-Unis présente une distinction très nette entre fonctionnaires de carrière et chefs de département ou d'agence, qui sont le plus souvent des hommes politiques nommés de l'extérieur par le gouvernement ; l'autorité y est partagée entre ces politiciens et les cadres administratifs professionnels. Le contrôle exercé par le chef de l'Exécutif américain et son état-major immédiat sur l'administration n'est pas aussi serré que celui qui est exercé par le Cabinet dans les systèmes parlementaires classiques. En outre, le Congrès américain — avec son système de commissions spécialisées, de contrôle sur les autorisations de crédit et les budgets — maintient une surveillance étroite sur les programmes et les orientations de l'Exécutif. Il peut fréquemment influencer directement la mise en œuvre des politiques par le contrôle qu'il exerce sur les structures et les personnels des agences exécutives. Par contre, il ne tolère généralement pas les incursions de l'Exécutif dans ses activités législatives ; il cherche à protéger ses prérogatives législatives en mettant un frein aux pouvoirs de l'Exécutif dans la détermination des politiques.

Les traditions de participation du public dans le gouvernement et la détermination des politiques sont particulièrement fortes aux Etats-Unis, au Canada et au Royaume-Uni. Ces traditions semblent y insuffler de la vitalité au processus démocratique et renforcer la croyance populaire que la participation est « une bonne chose ». Peut-être est-elle source de problèmes dans le gouvernement de ces systèmes politiques, mais ces problèmes sont traditionnellement considérés comme d'une dimension telle qu'on peut encore les dominer. Dans les pays scandinaves, d'Europe occidentale et au Japon, la participation du public est parfois considérée avec plus d'ambivalence. Des réserves sont particulièrement exprimées dans les pays où le pouvoir exécutif dérive et dépend d'une coalition entre plusieurs partis politiques. La participation du public, notamment sous forme de grandes initiatives « ad hoc » des citoyens, en rapport avec les problèmes ou conflits politiques spécifiques du pays, y est souvent regardée avec une certaine inquiétude, non seulement parce qu'elle rend plus difficile le gouvernement de la société en question, mais parce qu'elle pourrait nuire au fonctionnement effectif des systèmes représentatifs de gouvernement.

Ainsi donc, la réponse des gouvernements à la demande et au besoin de participation du public varie considérablement, non seulement avec les systèmes politiques, mais aussi à l'intérieur de ceux-ci. Les cadres exécutifs désignés et les fonctionnaires de carrière ne sont pas toujours absolument d'accord entre eux, ni avec les élus, sur les buts, les méthodes ou les conditions nécessaires pour limiter ou encourager la participation du public. Ceci n'est peut-être pas pour surprendre, surtout si l'on considère que les objectifs de la plupart des participants eux-mêmes sont parfois assez peu clairs, rarement homogènes, et jamais statiques.

Quoi qu'il en soit, on peut distinguer quatre grandes catégories de réponses des gouvernements à la pression du public pour une participation plus directe à la prise de décision sur les problèmes liés à la science et à la technologie<sup>3</sup>.

---

3. Pour d'autres applications de ce cadre d'analyse, voir, par exemple : D. Vindasius, *Public Participation Techniques and Methodologies: A Resumé*, Department of the Environment, Ottawa, 1974 ; W. Hampton, « Research into Public Participation in Structure Planning », dans R.D. Sewell et Coppock (eds.), *Public Participation in Planning*, Wiley and Sons, London, 1977 ; et D. Nelkin et S. Fallows, « The Evolution of the Nuclear Debate : The Role of Public Participation », dans *Annual Review of Energy (USA)*, Vol. 3, 1978, pp. 275-312.

*La première* correspond aux efforts gouvernementaux pour informer le grand public. Un certain nombre de mécanismes nouveaux, administratifs ou législatifs, ont été conçus pour assurer un plus large accès du public aux informations détenues par le gouvernement et pour informer les citoyens sur la nature des mécanismes de prise de décision et sur les possibilités qu'ils ont d'y participer plus directement. La promotion d'une participation mieux éclairée du public a été l'objectif principal de campagnes, comités et programmes spécialisés d'information conçus pour améliorer la compréhension du public sur des affaires ayant trait à la science ou à la technologie.

*La deuxième* catégorie de réactions a consisté à élargir l'utilisation de mécanismes consultatifs existants et conçus pour informer les décideurs sur les besoins et les désirs du grand public. A cet égard, on peut citer en bonne place le recours aux organismes consultatifs officiels, aux auditions législatives, aux commissions d'enquête et autres nouveaux mécanismes consultatifs « ad hoc ». Dans plusieurs pays, certains, dans le grand public, ont néanmoins manifesté leur mécontentement vis-à-vis de ces deux types d'approches qui visent avant tout à informer les citoyens et les décideurs, et ils ont revendiqué une participation plus directe au processus concret de prise de décision gouvernementale.

D'où une *troisième* catégorie qui cherche à rapprocher les intérêts opposés en offrant des possibilités élargies à l'intervention des citoyens dans les délibérations administratives et réglementaires officielles. Par ailleurs, les citoyens eux-mêmes ont eu recours à des actions judiciaires en tant que moyen de participation visant à s'assurer que leurs opinions seraient bien entendues et leurs intérêts bien pris en considération.

*Enfin*, des tentatives ont été faites pour donner aux citoyens l'occasion d'exprimer leurs opinions grâce à des formes de prise de décision en collaboration. L'expression la plus directe de cette participation collaborative est le referendum, à l'échelle du pays, de l'état ou de la collectivité locale. Deux approches supplémentaires existent qui impliquent l'utilisation de comités d'examen de citoyens et de nouvelles procédures de médiation.

Ces quatre catégories ne s'excluent pas l'une l'autre. Il existe un certain recouvrement, nécessaire et inévitable, entre ces catégories, de même qu'entre les buts recherchés grâce à ces divers mécanismes. Le cadre de la présente analyse sera pragmatique et axé sur l'action : il s'agit de trouver le moyen de classer les problèmes qui s'attachent aux tentatives des gouvernements pour promouvoir la participation du public et pour analyser les traits saillants qui distinguent la participation à propos des questions et controverses liées à la science et à la technologie des autres grands domaines de préoccupation politique.



## II

### L'INFORMATION DU PUBLIC

Les gouvernements, source principale et principaux consommateurs de l'information, ont retiré une puissance considérable de leur capacité accrue à recueillir, à interpréter et à diffuser cette information. Dans le même temps, celle-ci est maintenant considérée comme un moyen essentiel de progrès individuel et comme un préalable à la participation des citoyens à la vie démocratique. Comme le souligne un rapport officiel : « aussi compétent que soit un individu, aussi élaborées que soient les techniques dont il dispose, aussi aiguë que soit sa faculté de jugement, l'absence d'informations appropriées ne lui en portera pas moins un préjudice sensible et n'en diminuera pas moins l'efficacité de toute décision qu'il peut avoir à prendre »<sup>4</sup>.

La revendication de la diffusion au public des informations détenues par les gouvernements a figuré au premier plan dans plusieurs débats récents de politique liés à la technologie. Et cette revendication portait avant tout sur les informations qui concernent le processus et les bases de la prise de décision. En liaison avec ces préoccupations, on relève également une mise en question croissante du recours des pouvoirs publics aux experts techniques et de la façon dont leur expertise est utilisée dans les décisions en matière de science et de technologie. Conscients de la montée de ces inquiétudes et de la nécessité de faire participer un public mieux informé, les gouvernements ont adopté un certain nombre de mesures destinées à mieux informer le grand public.

Ces mesures peuvent se classer autour des trois objectifs suivants, qui sont liés entre eux : mesures visant à favoriser un plus large accès du public aux informations détenues par les gouvernements, mesures visant à améliorer l'information sur les procédures de décision et les occasions de participation ; enfin, mesures visant à accroître la compréhension du public dans les domaines de la science et de la technologie.

#### A. L'ACCÈS A L'INFORMATION

Les pays scandinaves et les Etats-Unis ont été les premiers à adopter une législation nationale accordant le droit d'accès aux documents officiels<sup>5</sup>. De leur

---

4. *Report of the Royal Commission on Australian Government Administration (Coombs Report)*, Vol. 1, Section 10.7, AGPS, Canberra, 1976.

5. Loi sur la liberté de la presse (Suède), Loi sur le caractère public des documents officiels (Finlande), Loi sur le caractère public de l'administration (Danemark et Norvège), Loi sur la liberté de l'information (Etats-Unis). De même, en Autriche, la Section 3 (paragraphe 5) du *Bundesministeriengesetz* de 1973 impose statutairement à tous les ministères fédéraux le « devoir d'informer ».

côté, l'Australie, le Canada et les Pays-Bas étudient, depuis près de cinq années, des projets de loi relatifs à la liberté de l'information, tandis que d'autres pays, tels que le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne, sans avoir adopté de lois de ce genre, n'en ont pas moins envisagé de rendre l'information plus facilement accessible au public par des mesures législatives ou des décisions administratives.

Le changement fondamental par rapport à la pratique traditionnelle est qu'une personne qui revendique l'accès à une information officielle n'a plus à faire la preuve d'un « intérêt spécial ». Le droit pour un service officiel de refuser cette information est limité à un nombre restreint de catégories d'informations spécifiées par la loi. Il n'y a cependant aucun pays où existe un droit d'accès intégral aux documents officiels.

Aux Etats-Unis, par exemple, la loi sur la liberté de l'information prévoit une exception pour les documents dont la communication porterait préjudice à la sécurité du pays, à sa défense ou à ses relations internationales<sup>6</sup>. Dans d'autres pays, tels que la Norvège, l'exception est étendue aux documents dont la divulgation aurait une probabilité raisonnable d'effet défavorable sensible sur les intérêts économiques du pays ou exposerait de façon déraisonnable certaines entreprises commerciales ou financières à des difficultés<sup>7</sup>.

Dans tous ces pays, l'attitude adoptée vis-à-vis de la législation sur la liberté de l'information tient compte d'intérêts publics légitimes mais opposés, et cherche à maintenir un équilibre entre eux. Les efforts faits pour obtenir un consensus politique sur la meilleure façon de maintenir cet équilibre ont été longs et laborieux.

Plusieurs arguments ont été opposés à ces projets de loi. Aux Etats-Unis par exemple, au centre des arguments soulevés par les adversaires d'une telle législation, il y avait la crainte que la communication de l'information gênerait l'initiative administrative et empêcherait une discussion interne ouverte des questions controversées. Il a fallu près de vingt années de discussions et de compromis pour surmonter cette opposition avant l'adoption, en 1966, de la loi sur la liberté de l'information, et onze années supplémentaires avant la mise en vigueur, au début de 1977, du « Sunshine Act » révisé.

C'est dans les pays connaissant le système de gouvernement par Cabinet ministériel et une longue tradition de responsabilité ministérielle que l'opposition à ces réformes législatives a été la plus obstinée. Du fait que dans cette forme de démocratie parlementaire, gouvernement et ministres sont directement responsables devant le parlement, il y a eu une très forte résistance à tous les projets qui menaçaient si peu que ce soit le secret des délibérations et des discussions ministérielles. De plus, la croyance traditionnelle à la neutralité et à la discipline des services gouvernementaux tendait à renforcer l'opinion que les fonctionnaires ne pouvaient donner des avis libres et sincères si ceux-ci « risquaient d'être déformés par le prisme de l'esprit partisan dans les controverses et les attaques politiques »<sup>8</sup>. D'autres craintes portaient sur le fait que l'accès de droit aux informations officielles serait trop coûteux, prendrait trop de temps et pourrait nuire à l'efficacité de l'administration.

Les systèmes particuliers adoptés ou proposés pour faciliter la communication de l'information reflètent donc, dans une certaine mesure, les systèmes de

---

6. *US Freedom of Information Act*, Para. 552(b)(1).

7. *Loi norvégienne sur le caractère public de l'administration*, Section 6(1).

8. J. Roberts, Secrétaire d'Etat, *La législation sur l'accès aux documents du gouvernement*, Livre vert, Secrétaire d'Etat, Ottawa, juin 1977. Voir également : Attorney General's Department, *Policy Proposals for Freedom of Information Legislation*, Rapport du Comité interministériel, AGPS, Canberra, novembre 1976 ; et *Hansard*, Australian Senate, 9 juin 1978, pour les discours prononcés lors du Second examen du projet de loi de 1978 sur la liberté de l'information.

gouvernement et les traditions politiques des pays. La séparation constitutionnelle entre le pouvoir et la structure administrative qui caractérise le système politique américain et ses méthodes le distingue aussi, par exemple, du gouvernement par Cabinet et du système de responsabilité ministérielle qu'on trouve en Australie, au Canada, au Royaume-Uni et dans les pays scandinaves. Ces distinctions se reflètent, non seulement dans la portée des législations ayant trait à la communication des informations officielles, mais aussi dans les catégories d'informations qui font exception ainsi que dans les procédures administratives et judiciaires prévues pour leur mise en œuvre<sup>9</sup>.

Dans les pays où existent de telles législations, l'information d'origine gouvernementale est plus que jamais ouverte au grand public. Cependant, l'expérience a démontré que, contrairement à certaines craintes antérieurement émises, les demandes d'information présentées par le public n'ont pas amené une charge exagérée de travail administratif. En fait, des études récentes montrent que les demandes d'information sont très différenciées. Aux Etats-Unis, la plupart des demandes émanent de fonctionnaires qui veulent avoir accès à leur dossier personnel, d'hommes d'affaires recherchant des informations sur leurs concurrents et d'hommes de loi ayant à traiter des procès en responsabilité<sup>10</sup>. En Suède et dans les autres pays scandinaves, les premiers utilisateurs du droit d'accès ont été les journalistes plutôt que le grand public ou que les groupes d'intérêts<sup>11</sup>.

Il semblerait donc que les mesures prévues pour rendre obligatoire la communication de l'information soient demeurées en grande partie de type passif. Aussi certains efforts ont-ils été faits pour arriver à des méthodes plus actives. En Norvège et au Danemark, par exemple, un service national d'information fut créé en 1965 et en 1975 respectivement afin de coordonner les activités d'information du public des services ministériels. Bien que les ministères restent responsables pour les informations qui les concernent, ils consultent ce Service pour ce qui concerne la sélection des groupes de population visés, l'utilisation des moyens d'information et l'élaboration de leurs annonces. Le Service élabore également ses propres annonces et s'occupe de la préparation des éléments spéciaux d'information officielle en vue de leur présentation par les media<sup>12</sup>.

Dans quelques pays, les départements ou services officiels ont également leurs propres spécialistes et programmes d'information. La plupart de ces mesures sont exceptionnelles et n'existent pas dans la majorité des pays de l'OCDE. Dans la plupart de ces pays, la diffusion de l'information reste largement à la discrétion du gouvernement, notamment pour ce qui intéresse les tribunaux administratifs. Même dans ceux des pays qui ont adopté une législation sur la liberté de l'information, il existe souvent de nombreuses exceptions qui permettent aux ministères et aux services d'éviter de s'y soumettre. Les problèmes essentiellement politiques présentés en fonction de l'intérêt économique étroit du pays peuvent ainsi parfois échapper aux procédures obligatoires de diffusion.

---

9. En Suède et en Norvège, par exemple, les procès verbaux des réunions du Cabinet sont exemptés de la divulgation obligatoire. Au Danemark, cette exemption s'étend aux comptes rendus de réunions interministérielles ainsi qu'aux documents préparés spécialement pour ces réunions. La loi américaine sur la liberté de l'information ne prévoit aucune exception de ce genre. De plus, pour ce qui concerne les appels, ceux-ci sont faits directement auprès des tribunaux en vertu de la loi américaine tandis que, selon le projet de loi australien actuellement en cours d'examen par le « Senate Standing Committee on Constitutional and Legal Matters », ils sont transmis à un Tribunal des appels administratifs.

10. G. Kolata, « Freedom of Information Act : Problems at the FDA », *Science*, 189, 4 juillet 1975, pp. 32 et 33.

11. S. Anderson, « Public Access to Government Files in Sweden », *American Journal of Comparative Law*, XXI, n° 3, été 1973.

12. Des services nationaux d'information similaires sont prévus en Allemagne, en Autriche et dans un certain nombre d'autres pays européens.

On assiste donc dans de nombreux pays à un recours de plus en plus fréquent aux tribunaux afin d'essayer de forcer une discrétion administrative jugée excessive et d'obtenir le respect des lois existantes en matière d'accès à l'information. Dans un cas de ce genre, bien connu aux Etats-Unis, les tribunaux ont annulé la décision de l'administration de ne pas communiquer une étude préparée par le conseiller scientifique du Président critiquant un projet de transport supersonique. Dans les attendus de sa décision exigeant la divulgation du rapport sur le SST, le juge Bazelon soulignait l'importance de l'information du public dans les domaines de la science et de la technologie.

« Le besoin d'information du public est particulièrement important dans les domaines de la science et de la technologie car l'étendue toujours plus grande de la connaissance scientifique menace de dépasser notre capacité collective à garder le contrôle de ses effets sur notre existence... Ce serait aller contre l'esprit de la loi que de refuser au public une information factuelle sur un programme scientifique fédéral dont l'avenir est au centre du débat public. »<sup>13</sup>

Même lorsque l'information gouvernementale est accessible, en principe et en fait, les groupes d'intérêts ne jouissent pas des mêmes possibilités de tirer profit de cette législation. Ces groupes doivent prendre l'initiative de s'informer, de déterminer si leurs intérêts propres sont affectés et de rechercher l'information complémentaire disponible et nécessaire. Certains groupes, tels ceux qui représentent les intérêts industriels privés, possèdent les capacités financières et techniques indispensables. D'autres, par exemple de nombreux groupes de citoyens, ne les possèdent pas. Le problème posé par ces inégalités soulève un certain nombre de questions sur la meilleure façon d'obtenir un accès égal pour tous à l'information, sur le point de savoir s'il faut ou non prévoir une aide financière de l'Etat pour redresser certaines inégalités et sur les moyens propres à assurer une application plus effective des lois et politiques relatives à la diffusion de l'information. Il s'agit là de questions sur lesquelles nous reviendrons plus loin en détail.

## B. L'INFORMATION SUR LA PRISE DE DÉCISION

L'information est souvent d'une valeur limitée lorsqu'elle ne va pas de pair avec la connaissance sur la façon dont sont prises les décisions, et sur où et quand elles le seront. L'importance croissante de la bureaucratie, la complexité de plus en plus grande des décisions, et la distinction souvent peu claire entre les diverses instances participant à la décision, font qu'il n'est pas toujours facile de discerner le moment et le moyen les plus appropriés ou les plus efficaces pour entrer en jeu. Dans de telles conditions, une information sur la nature, la portée et la chronologie de la prise de décision devient essentielle pour la participation.

Les efforts officiels pour donner aux citoyens le genre d'informations qui leur permettraient de décider quand et comment ils doivent exercer leurs droits à la participation sont déjà anciens. Certaines de ces mesures remontent au siècle dernier, par exemple la loi norvégienne sur les cours d'eau de 1897. Cette loi, ainsi que la loi subséquente sur l'administration, stipulent que les citoyens concernés doivent être informés et consultés pendant l'élaboration des réglementations officielles. Selon le système norvégien des « concessions », le Comité norvégien des cours d'eau et de l'électricité (NVE) est tenu de publier les décla-

---

13. N. Wade, « Freedom of Information Officials Thwart Public Rights to Know », *Science*, 175, 4 février 1972, pp. 498 à 502.

rations d'intention des promoteurs qui sollicitent l'approbation et l'autorisation de leurs projets en invitant les groupes d'intérêts concernés à participer<sup>14</sup>.

On trouve des procédures similaires dans la plupart des pays. Le *Journal Officiel* français, le *Federal Register* américain et d'autres publications officielles servent à informer le public sur les réglementations existantes ou nouvelles et sur les règles et procédures intéressant les prises de décision du gouvernement. Cependant, il est souvent fastidieux et très long de se tenir au courant des avis qui paraissent dans le *Federal Register* par exemple, celui-ci comptant annuellement plus de 60 000 pages sur trois colonnes.

Ces publications ont une autre utilité : elles servent à solliciter les commentaires de l'opinion et à mesurer les attitudes du public. Par exemple, le département américain de la Santé, de l'Éducation et des Affaires sociales (DHEW) a publié ces dernières années dans le *Federal Register* ses premiers projets de réglementation concernant l'utilisation de sujets humains dans la recherche, afin de solliciter des commentaires sur ses décisions à venir et d'évaluer le degré d'acceptabilité de cette procédure par le public.

Durant la dernière décennie, d'autres mesures ont été conçues pour informer plus activement le public sur le détail des décisions à venir. Le domaine de l'aménagement du territoire nous en offre un exemple. Depuis la fin des années 60, dans plusieurs pays d'Europe occidentale à forte densité de population, les préoccupations de l'opinion touchant à l'implantation des aéroports, à la construction des autoroutes et à l'aménagement du territoire en général, ont abouti à des tentatives pour informer plus activement le public. En 1969, le Rapport Skeffington sur l'aménagement du territoire britannique a recommandé que le public soit constamment tenu informé de la préparation des plans locaux de développement, mais il n'est pas allé jusqu'à demander une participation directe du public aux décisions de planification<sup>15</sup>. En Belgique, en Suède et aux Pays-Bas, on a également adopté des systèmes actifs comparables pour l'information du public en matière d'aménagement du territoire et de développement des schémas directeurs. Au Danemark — qui a peut-être l'un des systèmes les plus complets d'aménagement régional et national — des efforts ont été faits pour informer le public au moyen de réunions et de débats publics<sup>16</sup>.

L'un des progrès les plus significatifs dans l'accès du public à l'information concernant la prise de décisions d'ordre technique a été l'obligation de la préparation des Avis d'impact sur l'environnement (ou EIS). Prévu pour la première fois dans la loi américaine de 1969 sur la politique nationale de l'environnement, l'EIS doit comporter un état détaillé des dommages possibles pour l'environnement, des solutions de remplacement et des pertes de productivité anticipées « pour tous les projets de loi et autres initiatives importantes du gouvernement fédéral susceptibles d'affecter la qualité de l'environnement humain »<sup>17</sup>. Adoptées par un nombre croissant de gouvernements — notamment ceux du Canada, de l'Australie et de la France — ces procédures d'évaluation de l'impact sur l'environnement ont, sans doute plus que toute autre mesure isolée, ouvert des voies d'information et des possibilités nouvelles pour la participation des citoyens aux décisions d'ordre technologique.

---

14. P.A. Garnasjordet et K. Haagensen, *Public Involvement in Hydro-Electric Power Plant Planning*, Comité central de la recherche de Norvège, Oslo, 1977, pp. I à VI.

15. Ministry of Housing and Local Government (aujourd'hui Department of Environment), *People and Planning*, HMSO, Londres, 1969.

16. Voir P.E. Mouritsen, *Public Involvement in Denmark*, Institute of Political Science, Université d'Aarhus et Administration danoise de la recherche, Copenhague, 1977, pp. 54 à 71.

17. Council on Environmental Quality, « Preparation of Environmental Impact Statement Guidelines », *Federal Register*, 38, 147, 1<sup>er</sup> août 1973, pp. 20550 à 56.

Ces diverses méthodes d'information du public sur les procédures de prise de décision et sur les possibilités de participation se sont le plus souvent développées lentement et progressivement. Elles sont le reflet d'une prise de conscience croissante, non seulement de la nécessité, mais aussi — dans certains cas — des avantages pratiques que l'on peut attendre d'une meilleure information du public sur les possibilités de participation qui lui sont ouvertes. Il semble que cela soit le cas pour les services officiels et les tribunaux administratifs, de plus en plus fréquemment confrontés à des problèmes complexes impliquant de nombreux intérêts contradictoires. Leurs efforts pour mieux informer le public sur les possibilités de participation sont basés en partie sur leur apparente reconnaissance de la multiplicité des « intérêts publics » différents et sur le besoin pragmatique de prendre en considération ces intérêts, jusque-là tenus à l'écart ou non représentés.

Quoi qu'il en soit, comme dans le cas de l'accès de droit à l'information, ces méthodes sont en général passives et limitées. Les citoyens individuels et les groupes d'intérêts doivent supporter la charge de s'informer eux-mêmes. Beaucoup d'entre eux sont mal armés, techniquement et financièrement, pour participer activement et effectivement aux processus de prise de décision. Ces procédures, dont nous reparlerons plus en détail ci-après, sont souvent fondées sur l'audition de témoignages, généralement de nature hautement ésotérique et technique, et très au-dessus du niveau de compréhension du grand public. Il en résulte que les citoyens même bien informés sont souvent intimidés par la complexité et la technicité des discussions et par le caractère formel de procédures qui évoquent celles d'un tribunal. Il en résulte aussi que, lorsqu'ils font appel à des représentants légaux, ils s'éloignent encore plus d'une participation directe.

Les organismes décideurs, traditionnellement habitués à entendre des exposés techniquement valables et raisonnés sous forme juridique, ont ainsi quelque difficulté pour apprécier des types de témoignage qualitativement différents. Les intervenants qui expriment avec force des points de vue sociaux, politiques ou émotionnels sont alors fréquemment qualifiés de « techniquement incompetents », ou tout simplement de « mal informés ».

D'un autre côté, il est hors de doute que bien des problèmes de caractère technologique possèdent à l'évidence des aspects sociaux et politiques aussi bien que techniques. On ne peut cependant guère réduire toute discussion et tout débat à des questions de choix social et politique ; les gouvernements ont donc dû admettre la nécessité de promouvoir une plus large compréhension du public dans les domaines scientifiques et technologiques controversés.

### C. LA COMPRÉHENSION DU PUBLIC

Les tentatives des gouvernements pour améliorer le niveau de compréhension du public sur les affaires ayant trait à la science ou à la technologie ont pris plusieurs formes : cercles d'étude, campagnes nationales d'information, comités spéciaux non gouvernementaux d'information du public, et programmes pour favoriser l'éducation personnelle des citoyens. Certaines sont fortement centralisées et le gouvernement y assume l'essentiel de la responsabilité dans leur conception et leur mise en œuvre, d'autres sont plus décentralisées et reposent plus largement sur les efforts de groupes locaux et d'institutions intermédiaires non gouvernementales.

Les ministères et départements dont les missions comportent d'importants aspects scientifiques et technologiques ont bien entendu eu dans le passé de nombreuses activités visant à informer le public sur les programmes et initiatives

du gouvernement. Aux Etats-Unis, par exemple, la NASA avait entrepris depuis sa création, au début des années 60, des programmes visant à informer les non-initiés sur les avantages à attendre de l'exploration spatiale, des vols spatiaux habités et du recours aux technologies dérivées des activités aérospatiales. Les ministères et agences responsables du développement des applications civiles de l'énergie nucléaire ont de même une longue histoire d'intervention dans ce domaine. Des organismes consultatifs, comme le National Science Board (NSB) aux Etats-Unis, ont beaucoup fait pour la mise sur pied de programmes d'information et de publications visant à augmenter la conscience du public sur les situations, problèmes et possibilités réelles de la recherche scientifique et de ses applications<sup>18</sup>.

Ce qui distingue beaucoup de ces activités traditionnelles — notamment celles des organismes publics spécialisés — des formes nouvelles prises par les programmes d'information, c'est l'étroussure relative de leur portée. Cependant, depuis la fin des années 60, on enregistre une tendance croissante à concevoir et à développer des programmes d'information du public traitant de problèmes plus larges et souvent conflictuels qui se placent au point de contact entre la science, la technologie et la société. Cette évolution est particulièrement évidente dans les initiatives et les activités d'information menées, par exemple, par le Conseil des sciences du Canada, par le ministère de la Politique scientifique des Pays-Bas et par le Conseil récemment créé en Suède pour la coordination des conseils de recherche.

La plus importante des caractéristiques distinguant les programmes et campagnes plus récemment inspirés et lancés par les gouvernements pour l'information du public est le degré auquel ceux-ci cherchent volontairement à encourager la plus large discussion du public. Quelques-uns des exemples les plus récents peuvent être trouvés dans le domaine de la politique énergétique et de sa planification, tout spécialement en rapport avec les programmes civils d'utilisation de l'énergie nucléaire. L'exemple de l'énergie nucléaire est particulièrement instructif parce qu'il révèle le genre de difficultés souvent rencontrées lorsqu'on cherche à informer le public dans des domaines d'une extrême complexité scientifique et technique et fortement controversés.

## 1. Les mécanismes des cercles d'étude

La décision prise fin 1973 par le gouvernement suédois d'entreprendre un effort important pour l'éducation du public et sa consultation représente l'une des premières initiatives nationales d'ensemble pour promouvoir une plus large compréhension de l'opinion dans le domaine de la politique de l'énergie nucléaire civile et de sa programmation. La méthode retenue fut une approche « ad hoc » et décentralisée, fondée sur le mécanisme des « cercles d'étude »<sup>19</sup>. Il s'agit d'un système de petits groupes d'étude dirigés par les associations d'éducation des adultes, en liaison avec les partis politiques et les grandes organisations populaires (syndicats, groupes « de tempérance » et organisations religieuses) et financés essentiellement par l'Etat. Ces cercles d'étude sont loin d'être des nouveautés sur la scène politique suédoise puisqu'ils remontent au siècle dernier en tant que moyen de développement de la démocratie politique dans ce pays.

---

18. Des approches similaires se retrouvent dans la plupart des pays de l'OCDE.

19. D. Nelkin, *Technological Decisions and Democracy*, Sage Publications Ltd., Londres, 1977, pp. 60 à 64 ; et S. Frigren, « Public Education for Energy Policy Decisions », texte présenté à l'*International Conference on Nuclear Power and its Fuel Cycle*, IAEA, Salzbourg, 2-13 mai 1977.

La décision d'entreprendre cet effort national d'éducation et celle d'utiliser la méthode des cercles d'étude sont toutefois en rapport très étroit. D'autre part, à la fin de 1973, le problème de l'énergie nucléaire était devenu un sujet central de discussion au sein des partis. A cette époque, l'opposition du public à l'énergie nucléaire avait atteint en Suède un degré tel que la seule hégémonie du parti politique au pouvoir apparaissait comme insuffisante pour assurer l'appui adéquat du parlement au programme d'expansion nucléaire proposé par le gouvernement. D'autre part, les cercles d'étude paraissaient offrir un instrument conforme à la tradition suédoise de « recherche du consensus grâce au compromis », pour désamorcer ce qui devenait une affaire nationale politique potentiellement explosive. Les deux objectifs centraux du gouvernement lorsqu'il entreprit son programme d'éducation du public en matière d'énergie (élargissement de la base de décision et établissement d'un consensus sur la future politique de l'énergie) semblaient bien servis par le recours au mécanisme des cercles d'étude.

La méthode choisie par le gouvernement fut d'inviter les grandes institutions sociales et politiques de Suède à organiser des cercles d'étude sur l'énergie, en échange de quoi elles bénéficiaient d'un financement de l'Etat et de son assistance technique<sup>20</sup>. Le gouvernement n'a pas cherché à intervenir directement dans l'organisation ou dans la conduite des cercles d'étude, mais il a fourni à chaque organisation participante une compilation de la documentation officielle existante sur les problèmes de l'énergie ainsi que les informations apportées par l'opposition et les groupes de défense de l'environnement. Chacune des organisations participantes était responsable de la mise au point de sa propre documentation et recevait du gouvernement une aide financière pour ce travail. En outre, le gouvernement institua un « groupe de référence » indépendant composé d'experts scientifiques et techniques, auquel pouvaient faire appel les cercles d'étude. Une campagne de publicité fut organisée par le gouvernement, dont l'objectif était d'encourager le public à participer aux cercles d'étude sur le thème : « Apprenez plus et vous aurez plus d'influence. Adhérez à un cercle d'étude sur l'énergie »<sup>21</sup>.

Cette expérience particulière de cercles d'étude ne dura qu'une seule année, la majorité des cercles ayant achevé leur programme d'étude dès la fin de 1974. On estime qu'un total de 80 000 personnes ont participé aux quelque 10 000 cercles d'étude sur l'énergie organisés. La majorité des participants provenait des groupes de population déjà convenablement instruits, bien informés et politiquement actifs, et non pas des groupes qui auraient sans doute eu le plus grand besoin d'apprendre<sup>22</sup>.

Bien que les sujets traités par les cercles d'étude aient couvert une grande variété de questions relatives à l'énergie (demande d'énergie, utilisation, sources d'énergie de remplacement, sécurité), la plupart de ces sujets insistaient lourdement sur l'énergie nucléaire. En été 1974, le débat sur l'énergie était devenu de plus en plus intense et polarisé, en raison de ce programme d'éducation d'une

---

20. Dix organisations furent invitées à participer et sept acceptèrent : le LO (principal syndicat) organisa 3 000 cercles ; l'ABF (dirigé par les Sociaux-démocrates) patronna 4 500 cercles ; deux universités populaires (dirigées par le Parti du centre et le Parti libéral) en patronnèrent 2 000 ; les Conservateurs en patronnèrent 500 ; les groupes d'éducation des adultes organisés par les mouvements de tempérance et par l'Eglise de Suède en organisèrent plusieurs centaines : D. Nelkin, *Technological Decisions and Democracy, op. cit.*, pp. 61-62.

21. Le coût total du projet d'éducation a été estimé à 650 000 dollars. En outre, le gouvernement a organisé, à partir du début de 1974, quatre séminaires spéciaux pour les journalistes afin de les renseigner sur les aspects techniques des problèmes liés à l'énergie nucléaire.

22. Une part plus large et plus diversifiée de la population fut atteinte indirectement grâce aux discussions, sur les lieux de travail et dans les foyers, de gens qui avaient participé directement aux cercles d'étude.

part, mais aussi de la publication d'un certain nombre de rapports de comités concernant les besoins futurs en énergie ainsi que d'articles parus dans la presse et critiquant la planification en matière d'énergie. C'est pourquoi, dès l'automne 1974, le gouvernement ressentit la nécessité de « provoquer un débat plus factuel et plus objectif » grâce à l'organisation de quatre auditions publiques en collaboration avec le Conseil de l'énergie récemment institué<sup>23</sup>. Ces auditions, qui se tinrent entre novembre 1974 et février 1975, avec la participation de représentants des partisans de l'énergie nucléaire aussi bien que des groupes d'opposants, eurent pour thème les problèmes de l'énergie nucléaire, les possibilités d'approvisionnement et d'économies à court terme, et les diverses politiques énergétiques possibles à long terme.

Lorsque le gouvernement présenta son projet de loi sur l'énergie, en mars 1975, celui-ci reflétait une approche bien plus prudente du programme de développement nucléaire et, dans une certaine mesure, la préoccupation grandissante du public en ce qui concerne la sécurité nucléaire<sup>24</sup>. A la même époque, les rapports sur les discussions des cercles d'étude étaient parvenus en retour aux associations et partis qui les avaient patronnés, et avaient été transmis aux hommes politiques. Lors du débat qui s'ensuivit au parlement, le *Riksdag* décida d'approuver les programmes assez modestes de développement nucléaire du gouvernement et se mit d'accord pour entreprendre dès la fin de 1978 une nouvelle étude détaillée de la politique de l'énergie nucléaire.

L'expérience suédoise de cercles d'étude en tant que moyen de promouvoir dans l'opinion un débat mieux informé sur l'énergie nucléaire a eu en fait des résultats très divers. D'un côté, les rapports des groupes d'étude semblent suggérer que l'incertitude et la confusion persistent et parfois même se sont accentuées. De plus, les enquêtes menées par la suite sur les effets directs des cercles d'étude sur les attitudes du public n'ont montré que de très faibles différences entre l'opinion des participants et celle des non-participants. D'un autre côté, les enquêtes portant sur l'impact dans l'opinion des quatre auditions publiques tenues fin 1974 et début 1975 ont montré une certaine évolution qui s'est traduite par une plus grande sympathie du public pour la position du gouvernement.

Le résultat concret de ce programme public d'éducation fut une plus grande conscience de l'opinion quant à la complexité sociale et technique des problèmes d'énergie. Les cercles d'étude sur l'énergie ont servi de catalyseur pour l'ouverture d'un débat bien plus large intéressant les problèmes des technologies à très grande échelle, l'augmentation constante de la consommation d'énergie et de la croissance économique, les sources d'énergie de remplacement, de même que les rapports entre pays développés et pays en développement.

Ce débat suédois a également révélé une rupture de l'accord historique entre la droite et la gauche sur la politique de l'énergie. Même si les conservateurs et les sociaux-démocrates ancien style ont encore été capables de rassembler une majorité suffisante pour faire passer le projet gouvernemental de loi sur l'énergie de 1975, ils se sont heurtés au parti du centre appuyé par quelques-uns des jeunes sociaux-démocrates, par les libéraux et par les communistes en dehors de la fraction stalinienne. De plus, les sondages effectués à cette époque (1975) ont montré que les militants de base de tous les partis politiques (à l'exception du

---

23. Le Conseil de l'énergie, institué en décembre 1973, était composé de cinquante personnes choisies pour représenter les divers intérêts. Ce Conseil fut représenté dans les quatre auditions publiques.

24. En plus des onze réacteurs déjà approuvés, deux autres devaient être installés avant 1985 sur des sites déjà choisis. Des mesures d'économie furent proposées visant à atteindre la croissance zéro en 1990, et environ 90 millions de dollars furent affectés à la R-D en matière d'énergie, dont 40 millions pour les mesures d'économie. D. Nelkin, *Technological Decisions and Democracy*, op. cit., p. 64.

parti du centre qui avait pris une position anti-nucléaire) étaient plus sensibles à la question de l'énergie nucléaire que ne l'étaient les dirigeants de leurs partis<sup>25</sup>.

Cependant, cette rupture de l'accord droite-gauche n'eut pas pour résultat un clivage entre la droite et la gauche sur l'énergie nucléaire mais bien plutôt un clivage passant au sein de tous les partis politiques<sup>26</sup>. Néanmoins, les résultats des sondages semblent montrer un affaiblissement de la résistance à l'énergie nucléaire jusqu'à avril 1979 (voir tableau 1).

Tableau 1  
« DANS UN REFERENDUM, VOTERIEZ-VOUS  
POUR OU CONTRE L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE ? »

	Octobre 1976	Mai 1977	Septembre 1977	Mars 1978	Septembre 1978
Pour	27 %	32 %	35 %	39 %	41 %
Contre	57 %	49 %	46 %	40 %	37 %
Ne savent pas	17 %	19 %	19 %	21 %	22 %

Source : Sifo AB, Vällingby, Suède.

Le parti du centre, arrivé au pouvoir en septembre 1976, en partie grâce à l'appui du public pour sa position résolument anti-nucléaire, a initialement adopté une approche plus conciliante à l'égard de ses deux partenaires dans la coalition, les libéraux et les conservateurs, tous partisans de l'énergie nucléaire. Etant donné la dynamique d'une telle situation, l'évolution des sentiments du public vis-à-vis de l'énergie nucléaire et le désir du gouvernement de coalition d'éviter de perdre le pouvoir sur un problème politique unique, celui-ci en est arrivé à être perçu moins comme une question d'éducation du public en tant que telle que comme un problème de compromis politique.

En tout état de cause, le mécanisme des cercles d'étude en tant que moyen essentiel d'information du public sur les problèmes de l'énergie nucléaire a été en fait « mis en sommeil », bien que certains cercles poursuivent néanmoins leurs programmes d'étude sur les questions d'énergie dans le cadre de leurs activités normales. Mais le gouvernement n'a rien prévu pour la poursuite ou pour l'institutionnalisation de ce mécanisme dans le domaine de la politique de l'énergie. La philosophie générale du nouveau gouvernement est, qu'à long terme, « il appartient au système normal d'éducation d'une société démocratique de fournir à ses citoyens l'ensemble des connaissances et des informations dont ceux-ci ont besoin pour pouvoir participer aux processus de prise de décision »<sup>27</sup>.

Quoi qu'il en soit, les efforts « ad hoc » pour donner au public des informations complémentaires concernant l'énergie nucléaire se sont poursuivis, encore

25. H.L. Zetterberg, « Notes on Environmental Awareness and Political Change in Sweden », document présenté à la Conférence « Conscience écologique et évolution politique », Wissenschaftszentrum, Berlin, 9 et 10 janvier 1978, p. 10.

26. *Ibid.* « Les réponses reçues dans les sondages concernant l'élection suédoise de 1976 indiquent une corrélation zéro entre les positions vis-à-vis de la droite et de la gauche et les attitudes sur l'énergie nucléaire. Ce type de corrélation zéro se rencontre généralement seulement sur les questions qui n'intéressent pas directement le public. Cependant, le problème nucléaire intéressait fortement le public et a joué un grand rôle dans la campagne électorale de 1976. »

27. Cité par S. Frigren, *op. cit.*, p. 5.

que cela n'aille pas sans quelques controverses. Par exemple, au début 1977, la « Centrala Driftledningen » (CDL), organisation sans but lucratif qui a pour but d'encourager la coopération entre compagnies d'électricité suédoises, financée par moitié par le Conseil national de l'énergie, a publié un certain nombre de brochures sur les principes et les problèmes de l'énergie nucléaire en vue de leur distribution dans les écoles, les cercles d'étude, les syndicats, entreprises et autres organisations. Les groupes de défense de l'environnement ont promptement critiqué ces « colis d'étude » de la CDL, les dénonçant comme propagande pro-nucléaire payée sur les deniers de l'Etat<sup>28</sup>. Dans le même temps, les groupes anti-nucléaires renouvelaient leurs demandes de financement par le gouvernement, de façon à leur permettre de lutter à armes égales avec la CDL, tout en créant leur propre service d'information sur l'énergie et en soutenant les études consacrées aux énergies de remplacement. Jusqu'ici, ces demandes n'ont pas eu de suite.

Durant le printemps 1977, le parlement a adopté la loi dite « Conditions Act » qui oblige les compagnies d'électricité à apporter la preuve d'un contrat acceptable pour le retraitement du combustible usé et à démontrer que toutes mesures ont été prises pour se débarrasser des déchets radioactifs en toute sécurité. Ainsi donc, en Suède, le débat nucléaire se centre de plus en plus sur la définition de ce qui est « acceptable » ou « sûr » en termes eux-mêmes socialement acceptables. Le gouvernement de coalition ayant pour tête le Parti du Centre a également institué au début de 1977 une Commission sur l'énergie en vue d'étudier l'ensemble des perspectives de l'offre et de la demande d'énergie et l'avenir du programme nucléaire suédois. Les conclusions de cette Commission gouvernementale ont été publiées une année plus tard, fin mars 1978. Bien qu'aucun accord n'ait été atteint sur le nombre précis des réacteurs nucléaires à construire (entre 9 et 13), la majorité des membres de la Commission a recommandé un programme nucléaire en nette expansion, tout en laissant pendant toute décision sur les futures usines suédoises de retraitement<sup>29</sup>.

Néanmoins, au printemps 1978, le Parlement a approuvé un plan élargi de R-D sur l'énergie orienté essentiellement vers les sources d'énergie renouvelables, un accent particulier étant mis sur l'énergie éolienne, l'utilisation de la biomasse et les économies d'énergie. Par son ampleur et sa concentration autour d'un ensemble d'objectifs technologiques définis, ce plan constitue un nouvel effort de R-D d'importance majeure au plan national ; il doit durer trois ans, de 1978 à 1980, et son coût est estimé à 183 millions de dollars. La décision de mettre en fonctionnement la septième centrale nucléaire suédoise, qui vient d'être achevée, n'a pas encore été prise. De plus, les inquiétudes provoquées dans le public par le récent accident survenu à la centrale nucléaire de Three Mile Island à Harrisburg aux Etats-Unis ont incité le gouvernement à adopter une attitude très prudente pour le développement du futur programme nucléaire. Un referendum national sur l'énergie nucléaire est prévu pour le printemps 1980.

Dans cette brève description du débat suédois sur l'énergie, un trait particulièrement intéressant réside dans l'interaction des faits empiriques et des valeurs sociales. L'un des motifs de la décision prise à l'origine, en 1973, d'ouvrir un débat public par le biais des cercles d'étude était en principe de soumettre la politique et le programme énergétiques aux divers points de vue idéologiques des groupes d'intérêts politiques et sociaux. On se rendait compte que, si dans le passé ces problèmes d'énergie n'avaient été étudiés qu'au sein des départements ministériels et essentiellement d'un point de vue technique, il fallait alors élargir

---

28. W. Barnaby, « Spending a Packet », *Nature*, Vol. 268, 18 août 1977, pp. 58 et 59.

29. W. Barnaby, « Swedish Experts Recommend Nuclear Energy—Without Reprocessing », *Nature*, Vol. 272, 23 mars 1978, pp. 302-303.

la base de prise de décision. L'expérience des cercles d'étude de 1974 n'a pas réussi à réduire l'inquiétude et l'incertitude du public, mais elle a augmenté sa polarisation. Cela s'est manifesté dans le débat parlementaire de 1975 sur le projet de loi sur l'énergie du gouvernement et, dans une certaine mesure, dans le résultat des élections nationales de 1976.

En 1976 et 1977 le programme d'éducation du public a été abandonné et l'on est revenu au cadre plus étroit de la compétence technique de la Commission de l'énergie désignée par le gouvernement, commission dont le but premier n'était pas l'éducation du public mais la prévision et l'analyse scientifique et technique. Cela se passait au moment même où le parlement adoptait une nouvelle législation demandant que le retraitement et le stockage du combustible usé soient réalisés de façon « acceptable » et « sûre », deux termes normatifs qui exigent d'abord un consensus social sur leur définition. Le dilemme que présente la difficulté d'intégrer des valeurs sociales avec l'expérience technique a été succinctement résumé par un membre du parlement suédois comme une question centrale posée à la démocratie contemporaine : « Comment introduire les valeurs que veut réaliser une société dans l'examen, supposé indépendant de toute valeur morale, des diverses voies d'action qui peuvent s'ouvrir à ladite société ? »<sup>30</sup>.

## 2. Les campagnes d'information du public

La campagne d'information du public représente un autre mécanisme conçu pour favoriser une plus large compréhension du public dans le domaine de la politique et de la programmation en matière d'énergie nucléaire. L'Autriche, le Danemark et l'Allemagne ont acquis au cours des récentes années une expérience considérable de ce type de mécanisme.

### a) Le « *Bürgerdialog* » allemand

La plus connue de ces campagnes est sans doute le « *Bürgerdialog* » ou dialogue avec les citoyens sur l'énergie nucléaire, mené depuis 1975 par le ministre fédéral de la Science et de la Technologie (BMFT). La préparation de cette campagne a débuté fin 1974, à une époque où le mouvement de lutte contre le nucléaire commençait tout juste à se manifester sans s'être encore pleinement matérialisé. Les autorités allemandes ont perçu la nécessité d'exposer et d'expliquer de façon démocratique leur position à l'égard du nucléaire. A la lumière de l'embargo pétrolier de 1973, elles ont aussi vu l'intérêt qu'il pouvait y avoir à promouvoir l'information et la discussion dans l'opinion publique sur les besoins futurs en matière d'énergie en rapport avec la croissance économique et l'utilisation de cette énergie, de même qu'à obtenir un plus large consensus sur les besoins en énergie nucléaire, les problèmes de sécurité correspondants et la part que cette énergie devait raisonnablement avoir dans l'ensemble des approvisionnements en énergie<sup>31</sup>.

Cette initiative constituait la première tentative du gouvernement fédéral pour discuter en détail avec le public l'introduction et le développement d'une nouvelle technologie à large échelle. C'est pourquoi sa première approche fut modeste et prudente. En 1975, le gouvernement prit l'initiative d'une grande campagne de relations publiques visant à informer le public sur sa façon de voir les points

---

30. Birgitta Hambræes, membre du Parti du Centre, citée dans *Nature*, Vol. 272, 23 mars 1978, p. 303.

31. Voir K. Lang, « Information on Nuclear Energy in the Federal Republic of Germany: Establishment of a Dialogue between the Public and Government Authorities », IAEA, CN 36/81, Salzbourg, 1977.

ci-après : nécessité de discuter avec le grand public les problèmes relatifs à l'énergie ; nécessité de l'énergie nucléaire et sa sécurité ; besoins de R-D dans le domaine des sources d'énergie de remplacement, autres que nucléaire ; mesures à prendre pour économiser l'énergie ; stockage des déchets radioactifs ; rôle des groupes créés à l'initiative des citoyens.

Huit annonces furent insérées dans la presse ; elles comportaient un coupon à détacher permettant aux citoyens de demander un matériel d'information complémentaire et d'être prévenus des réunions de discussion à venir. Le ministère de la Science et de la Technologie (BMFT) édita également trois brochures techniques : « L'énergie nucléaire - Information du citoyen » (« Kernenergie - eine Bürgerinformation ») ; « Discussions et interviews sur l'énergie nucléaire » (« Gespräche und Interviews zur Kernenergie ») ; et « Lettre d'information sur l'énergie nucléaire » (« Informationsbrief Kernenergie »). Plus d'un million d'exemplaires de ces brochures et des imprimés s'y rapportant ont été diffusés à ce jour. Le coût total des actions engagées durant la première année fut d'environ 300 000 dollars.

A partir de 1976, dix-sept séminaires ou débats publics furent organisés, auxquels le ministre de la Science et de la Technologie d'alors, Hans Matthöfer, a souvent participé en personne avec les représentants des services publics de l'électricité, des groupes d'intérêts publics et le grand public lui-même<sup>32</sup>. Près de 4 000 personnes participèrent à ces débats qui, bien que centrés avant tout sur les questions touchant à l'énergie nucléaire, commencèrent aussi dès cette époque à s'intéresser à des problèmes plus généraux concernant la politique énergétique de l'Allemagne. Des efforts furent en outre engagés pour encourager les diverses organisations sociales à s'engager plus largement en patronnant leurs propres réunions de discussion et leurs propres groupes d'étude.

Ces efforts furent intensifiés en 1977 et des mesures prises pour décentraliser les actions de cette campagne et élargir la base de discussion. Les centres d'éducation pour adultes, les partis politiques, les syndicats et les Eglises furent encouragés à organiser en leur sein des « réunions pour se faire une opinion » et autres discussions. Le BMFT fit savoir qu'il fournirait à ces groupes une aide technique et financière. Dans le même temps, il organisait vingt séminaires supplémentaires visant des groupes-cibles spécifiques de la population et préparait un nouvel ensemble de « colis d'information » sur l'énergie en vue de leur distribution dans les écoles et les centres d'éducation pour adultes. Pour chacune des années 1976 et 1977, 1,4 million de dollars furent consacrés à ces actions d'information.

Durant l'année 1978, un certain nombre d'autres efforts ont été faits pour promouvoir une discussion plus complète, notamment auprès des partis politiques, des grandes organisations ouvrières et des syndicats patronaux tels que la BDI (Association des industriels allemands) et le DGB (Congrès des syndicats ouvriers). Les dépenses devaient plus que doubler par rapport aux deux années précédentes : environ 3,2 millions de dollars, dont un tiers réservé aux actions d'information officielles et plus de la moitié aux groupes individuels et aux associations. L'objectif de ce « dialogue » était d'élargir le champ de la discussion publique à des sujets plus généraux relatifs à l'énergie et de décentraliser encore plus les réunions « de formation d'opinion ».

Lorsque cette campagne d'information du public démarra, début 1975, les opposants à l'énergie nucléaire ne tardèrent pas à la dénoncer comme « campagne de propagande pro-nucléaire »<sup>33</sup>. Cependant, quand il devint évident que le

---

32. Voir BMFT, *Kernenergie — eine Bürgerinformation*, BMFT, Bonn, 1976.

33. K. Lang, *op. cit.* pp. 132-133.

gouvernement était bien déterminé à faire place dans les discussions aux opinions des adversaires de l'énergie nucléaire, et de leur donner ample occasion de présenter leurs points de vue et contre-arguments, les critiques disant « que ce dialogue était un monologue » commencèrent à se calmer. Les industriels partisans de l'énergie nucléaire avaient également montré quelque scepticisme au sujet de ce « dialogue », pour des raisons opposées, mais par la suite ils furent d'accord pour participer aux discussions et pour y présenter leur point de vue.

Le « dialogue avec les citoyens » n'eut cependant guère d'efficacité pour arrêter ou ralentir la montée d'un fort mouvement de protestation contre le nucléaire. En novembre 1976 et mars 1977, de grandes manifestations publiques eurent lieu contre les projets d'implantation de centrales nucléaires à Brokdorf dans le Schleswig-Holstein et à Grohnde en Basse-Saxe. Ces mouvements de protestation portèrent avant tout sur les inquiétudes quant à l'impact sur l'environnement et sur l'insuffisance des mesures de protection des réacteurs. Dans les deux cas, les permis de construire antérieurement accordés par le gouvernement furent par la suite annulés par deux décisions séparées des tribunaux administratifs<sup>34</sup>.

La campagne d'information ne semble pas avoir grandement influencé les attitudes du public vis-à-vis de l'énergie nucléaire, ni dans un sens ni dans l'autre. Celles-ci semblent être demeurées relativement stables durant les trois dernières années, avec environ 15 à 20 % de la population assez fermement « pour » ou « contre » une dépendance permanente vis-à-vis du nucléaire en tant que source d'énergie, et 60 % (proportion forte et significative) plus ou moins indécis<sup>35</sup>. Néanmoins, la campagne a apparemment servi à canaliser la discussion vers certains des problèmes clés auxquels sont confrontés les décideurs allemands et le corps politique en son entier, à savoir ceux des déchets nucléaires et du retraitement du combustible. Elle a également ouvert un débat plus général sur les rapports entre les futures politiques énergétiques et la croissance économique<sup>36</sup>. Les estimations officielles sur la demande d'énergie à venir (1985) ont été considérablement réduites au cours des dernières années dans la plupart des pays Membres de l'OCDE, ce qui a donné une plus grande souplesse et des délais plus étendus pour la révision des plans d'expansion des centrales électriques nucléaires<sup>37</sup>.

Lors de son congrès annuel de novembre 1977, le Parti social-démocrate (SPD) a adopté une position de compromis : maintien en opération des centrales nucléaires existantes ; achèvement de la construction des centrales déjà approuvées ; mais arrêt de toute expansion complémentaire tant que les problèmes des déchets et du retraitement n'auront pas été résolus. Le Parti libéral, partenaire du SPD dans la coalition gouvernementale, a adopté un compromis similaire.

---

34. Des décisions similaires des tribunaux administratifs ont également abouti à la suspension de la construction à Whyll, sur le Rhin inférieur, en Bade-Wurtemberg, et de la centrale de Mülheim-Kärlich, au Palatinat. Voir ci-après, p. 99.

35. K. Lang et M. Popp, *op. cit.*, p. 8.

36. Le nom choisi pour la campagne d'information entreprise en 1977 souligne cette évolution : BMFT, *Kernenergie und ihre Alternativen* (L'énergie nucléaire et les autres sources d'énergie), BMFT, Bonn, 1977.

37. La demande d'énergie est actuellement estimée (1977-1978) à 370 millions de tonnes d'équivalent charbon (Mtece). En 1973, on estimait que la demande d'énergie en 1985 s'élèverait à 610 Mtece. Ce chiffre fut réduit à 496 Mtece début 1977 et à 480 Mtece en novembre 1977. Une estimation indépendante, faite par l'Institute for Applied Systems Research and Prognosis, a encore réduit ce chiffre à 437 Mtece. *Nuclear Engineering International*, janvier 1978, p. 23 ; et *Nature*, Vol. 272, 30 mars 1978, p. 393.

En Allemagne, comme dans la plupart des autres pays ayant des programmes de développement électro-nucléaire de grande envergure, le retraitement du combustible usé et l'évacuation des déchets de haute activité sont donc peut-être devenus les questions techniques et politiques déterminantes du rythme du développement futur des programmes nucléaires. Après plusieurs études détaillées, le gouvernement fédéral a proposé qu'une usine de retraitement du combustible usé et une installation de stockage soient établies en Basse-Saxe ; les formations salines souterraines existant dans ce Land sont en effet considérées comme les sites géologiques les plus appropriés au « stockage final » des déchets de haute radioactivité. Toutefois, étant donné le très grand degré d'autonomie des Länder en République fédérale d'Allemagne, leur autorisation est nécessaire avant de mettre en œuvre ces plans du gouvernement fédéral.

Le gouvernement de Basse-Saxe et son Premier ministre Ernst Albrecht ont initialement rejeté les trois sites possibles proposés par le gouvernement fédéral et ont suggéré que l'installation soit plutôt établie à Gorleben. Toutefois, en partie pour répondre à l'opposition de quelques habitants de ce site et de quelques groupes de défense de l'environnement, le Premier ministre Ernst Albrecht a institué, en juin 1978, un groupe de « critiques » internationaux pour examiner les plans du gouvernement fédéral pour l'installation<sup>38</sup>. Ce « Groupe international d'examen de Gorleben » a, au printemps 1979, recommandé que ne soient pas construites les installations de stockage et de retraitement du combustible usé. Il n'a pas encore été décidé si la construction serait entreprise ou non.

\*  
\*\*

Il est intéressant de noter que les démarches suivies en Autriche et au Danemark dans la conception et la mise en œuvre des campagnes d'information du public sur l'énergie nucléaire constituent deux versions différentes du modèle allemand du Bürgerdialog. Comparée à la campagne allemande, la démarche autrichienne est plus structurée, et centralisée sous la direction du ministère fédéral de l'Industrie. La campagne danoise, au contraire, a été très décentralisée et administrée par une commission indépendante non gouvernementale qui a mis l'accent sur l'auto-éducation à l'échelle locale. A la différence du « dialogue avec les citoyens » qui se poursuit en Allemagne, les campagnes d'information sur l'atome d'Autriche et du Danemark s'achevèrent après un déroulement relativement bref.

#### b) *La campagne autrichienne d'information sur l'énergie*

La décision autrichienne, prise en 1968, de construire une première centrale nucléaire à Zwentendorf a rencontré peu de résistance à l'échelon local ou national. C'est seulement en 1973, lorsque furent annoncés les projets d'une seconde centrale à Sankt Panthaleon, que l'opposition a commencé à se mobiliser. Entre 1973 et 1975, un certain nombre de manifestations anti-nucléaires eurent lieu en Autriche, dont certaines axées sur le site proposé, Sankt Panthaleon, et d'autres sur les projets du gouvernement helvétique d'installer une centrale

---

38. Cette décision est unique dans la mesure où c'est la première fois qu'un gouvernement européen invite un groupe d'experts étrangers à examiner un programme nucléaire national. Ce groupe comprend dix experts américains, quatre britanniques, quatre suédois et deux français.

nucléaire à quelques kilomètres de la frontière ouest de l'Autriche. Les media firent un large écho à ces incidents, et quand en avril 1975 l'un des journaux les plus influents d'Autriche organisa un débat télévisé dans tout le pays entre partisans et adversaires de l'énergie nucléaire, le mouvement anti-nucléaire autrichien parvint à une certaine notoriété nationale. Plusieurs mois plus tard, le Chancelier Bruno Kreisky, qui avait participé à ces discussions publiques, annonça qu'un sujet aussi important et controversé que l'énergie nucléaire nécessitait une très large discussion publique et ne pouvait être traité par les seuls experts<sup>39</sup>.

Pendant la première moitié de 1976, le ministère de l'Industrie commença les préparatifs d'une vaste campagne nationale d'information du public. L'un des objectifs principaux de cette campagne était de tenter d'obtenir un accord très large des hommes politiques ainsi que du public sur le projet du gouvernement de construire trois centrales nucléaires avant 1990.

La première étape fut d'inviter les experts techniques des groupes partisans ou adversaires de ce projet à fournir la liste des questions clés et des préoccupations qu'ils estimaient devoir être prises en considération avant la prise de toute décision ferme sur le programme nucléaire. Ces questions furent ensuite classées selon dix thèmes principaux, et des experts désignés pour mettre en forme l'information disponible sur chacun de ces thèmes. En même temps, on dressait un glossaire des termes techniques relatifs à l'énergie nucléaire qui fut publié sous forme de dictionnaire à l'intention de tous les citoyens autrichiens.

Des débats publics télévisés dans tout le pays furent ensuite organisés, axés sur les problèmes et questions sur lesquels il apparaissait que n'existait pas un consensus technique et scientifique suffisant. Des experts, partisans ou adversaires du nucléaire, furent invités à conduire ces discussions et à répondre aux questions écrites soumises par le public. Un effort avait été fait pour s'assurer la participation d'experts techniques impartiaux, en écartant du débat ceux qui étaient employés par les sociétés industrielles impliquées dans le programme nucléaire autrichien. Ces débats furent diffusés entre octobre 1976 et la fin du printemps 1977.

Dès le début, les groupes d'opposition au nucléaire, qui avaient en général appuyé l'idée de cette campagne pendant sa phase préparatoire, intervinrent dans ces débats télévisés d'une façon plus énergique et plus négative qu'on ne s'y était peut-être attendu. Au premier meeting tenu à Linz, les opposants étaient plus nombreux que les partisans et le public exigea que le président soit remplacé et le débat réorienté vers des problèmes autres que ceux proposés pour discussion. Des « désordres » semblables se produisirent également dans les débats suivants, les groupes d'opposition cherchant à exploiter plus à fond pour leurs propres objectifs l'occasion que leur fournissait la campagne d'information télévisée.

Il est difficile d'apprécier pleinement la valeur éducative de cette campagne ou son impact sur les attitudes de l'opinion envers l'énergie nucléaire<sup>40</sup>. Comme dans le cas de la Suède et de l'Allemagne, elle a visiblement contribué à éveiller la conscience du public et à ouvrir un débat plus large sur l'ensemble de la politique énergétique autrichienne, mais elle a abouti à politiser considérablement le problème. Bien que les résultats des sondages d'opinion effectués avant et juste après la campagne d'information aient indiqué une montée sensible de l'opposition

---

39. D. Nelkin, *Technological Decisions and Democracy*, *op. cit.*, pp. 53 à 56.

40. Pour une évaluation préliminaire de l'impact de la campagne sur les attitudes du public, voir : H. Hirsch et H. Nowotny, « Information and Opposition in Austrian Nuclear Energy Policy », *Minerva*, Volume XV, automne-hiver 1977, pp. 314-334. Helga Nowotny, *Kernenergie: Gefahr oder Notwendigkeit*, Surkkamp, Franckfort, 1979.

à l'énergie nucléaire au sein du public, à la fin de 1977 l'opinion semblait également partagée sur la question. Au début de 1978 toutefois, les sondages d'opinion donnaient une légère majorité en faveur du programme nucléaire.

Le Chancelier Kreisky annonça peu après l'organisation d'un referendum national. Le 5 novembre 1978, les Autrichiens ont voté contre les plans du gouvernement de mettre en opération la première centrale nucléaire de l'Autriche à Zwentendorf. Ce referendum ne devait être que de nature consultative et ne devait pas lier le parlement, mais celui-ci a, par la suite, voté contre l'entrée en fonctionnement de la centrale, mettant ainsi fin au programme nucléaire de l'Autriche.

### c) *La campagne danoise d'information sur l'énergie*

L'évolution du débat sur l'énergie nucléaire au Danemark n'est pas très différente de celle observée dans de nombreux autres pays industrialisés occidentaux, sauf peut-être par la rapidité avec laquelle ce débat est devenu un problème politique national majeur. Bien que des recherches sur l'énergie atomique aient été menées au Danemark depuis 1955, c'est seulement à la fin de 1973 que furent annoncés les projets de construction de la première centrale nucléaire du pays<sup>41</sup>. Cette annonce coïncidait avec une période d'intense préoccupation du public à l'égard des problèmes énergétiques à la suite de la « crise pétrolière » de 1973. En l'espace de six mois, la question nucléaire devint l'objet d'une très grande attention et d'un débat national.

En avril 1974, les services publics de l'électricité annoncèrent le choix de Gyllingnaes, proche de la ville d'Aarhus, pour l'implantation de leur premier réacteur et ils commencèrent les préparatifs d'une grande campagne d'information du public visant à informer la population locale des raisons du choix de cet emplacement. Dans le même temps, un groupe d'action civique qui se dénommait l'Organisation pour l'information sur l'énergie nucléaire (OOA), fondé trois mois plus tôt en réponse aux projets de programme nucléaire accéléré des services publics, commença à organiser des groupes régionaux et locaux<sup>42</sup>. Le même mois, le parlement danois (Folketinget) ouvrit son premier grand débat sur l'énergie et décida d'instituer une commission spéciale pour la politique énergétique. Dans le cours de ce débat, plusieurs partis réclamèrent une très large discussion publique sur les questions d'énergie et les porte-parole du parti au pouvoir, le Parti social-démocrate, suggérèrent qu'il fallait peut-être lancer une grande campagne d'information du public.

Le ministre du Commerce et de l'Industrie créa donc à cette fin, en juin 1974, un Comité spécial non gouvernemental pour l'information sur l'énergie (Energi Oplysning Udvalget — EOU)<sup>43</sup>. Ce Comité était constitué de représentants des organismes d'éducation générale, des bibliothèques et des institutions d'éducation populaire, mais le ministère lui-même n'y était pas représenté. Le EOU fut doté

---

41. Des travaux avaient été menés au milieu des années 60 par le Service danois de la recherche sur l'énergie atomique sur un prototype de réacteur à eau lourde (Risø), qui fut abandonné en 1970. Un consortium industriel, le Dansk Atomreaktor Konsortium, avait été constitué pour la production de réacteurs, mais ces projets ne furent pas concrétisés.

42. Le OOA (Organisationen til oplysning om Atomkraft) avait organisé quinze groupes locaux en mars 1974, 30 en août 1974, 90 au début 1976 et 160 en juin 1977. P.E. Mouritsen, *Public Involvement in Denmark*, op. cit., p. 103.

43. On a considéré qu'une campagne entièrement organisée par le gouvernement, ou conduite sous les auspices du Risø — le centre de recherche sur l'énergie atomique — pourrait être critiquée comme abusivement biaisée en faveur de l'énergie nucléaire. D'où la décision de créer une commission non officielle.

d'une grande liberté pour le choix de sa ligne d'action, de ses stratégies et de ses matériels<sup>44</sup>. Le seul contrôle direct exercé par le gouvernement l'était par l'intermédiaire de son Comité financier qui affecta 410 000 dollars environ pour les deux années de la campagne<sup>45</sup>.

Ce n'était pas la première fois que le gouvernement danois lançait une grande campagne d'information du public. Deux années plus tôt, il avait alloué plus de 2 millions de dollars pour l'organisation d'une campagne d'information en relation avec le referendum national sur l'adhésion du Danemark à la Communauté économique européenne (CEE). Durant cette campagne, le gouvernement avait accordé des subventions globales aux grandes associations éducatives du Danemark, mais aussi aux partis politiques et à d'autres organismes sociaux, pour leur permettre d'organiser des cours, des cercles d'étude, des conférences ou des séminaires. L'expérience de cette campagne particulière était jugée comme positive par beaucoup de gens, tant dans le gouvernement qu'en dehors de lui (au moins à ce point de vue que les partisans de l'adhésion à la CEE l'avaient largement emporté dans le referendum)<sup>46</sup>.

Le Comité pour l'information sur l'énergie (EOU) n'opta cependant pas pour la méthode des subventions globales. Il ne considéra pas non plus le modèle suédois des cercles d'étude comme approprié et il estima que le type de matériel d'information créé pour la campagne suédoise n'était pas suffisamment représentatif des différents points de vue. Il chercha plutôt à mettre en œuvre une démarche qui répondit aux trois principes suivants :

- a) les problèmes d'énergie devaient être traités et examinés avant tout en fonction de leur contexte politique et social et non pas seulement sur le plan technique ;
- b) une parité devrait être recherchée entre les positions « pour » et « contre » dans la présentation de tout le matériel édité par le Comité ;
- c) la campagne devait chercher à améliorer les possibilités de participation du public dans le processus de prise de décision politique, soit directement, soit indirectement, en agissant sur ses élus aux différents niveaux.

Ce dernier point impliquait que l'on encourageât au maximum les activités d'information menées au niveau local.

La méthode danoise d'information du public insistait donc fortement sur l'encouragement aux initiatives « de la base », en distribuant les subventions à un grand nombre de groupes individuels régionaux ou locaux. Sur un total de 165 000 dollars alloués à ces activités, seule une part relativement réduite fut distribuée sous forme de subventions globales aux associations éducatives. La plus grosse part des fonds servit à couvrir les frais de meetings locaux, de cercles d'étude et autres activités d'auto-éducation. Le Comité ne demandait pas un compte rigoureux de la façon dont les fonds étaient dépensés tant que les activités subventionnées répondaient aux normes de base de l'EOU d'impartialité et d'accessibilité au public. Dans certains cas, l'initiative locale fut axée essentiellement sur l'étude des sources d'énergie de remplacement et non sur le problème de l'énergie nucléaire. On estime que 150 000 personnes ont participé à cette phase de la campagne.

---

44. Le mandat officiel stipulait seulement que l'EOU devrait informer le public sur tous les problèmes de l'énergie nucléaire et notamment « sur les conditions spécifiques qui s'attachent à plusieurs égards à la construction éventuelle de centrales nucléaires au Danemark », *Lov om energipolitiske foranstaltninger*, N° 194, 28 avril 1976.

45. La campagne ne commença effectivement qu'en novembre 1974 et dura seulement une année et demie.

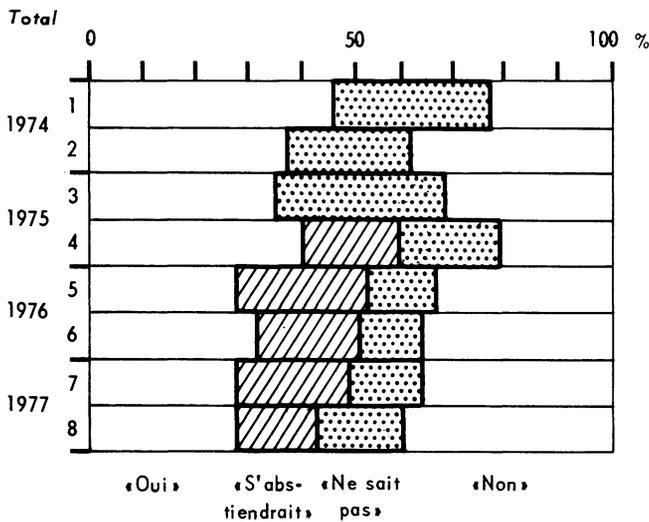
46. Pour plus de détails sur cette campagne financée par le gouvernement, voir *Oplysningsarbejdet om EF 1972*, Undervisningsministeriet, Sekretariatet for oplysningsvirkomhed om Faellesmarkedsproblemer, 1973.

En outre, l'EOU lui-même édita, avec l'aide d'experts extérieurs, une importante documentation d'information d'ordre technique ou politique destinée à être distribuée au grand public. Dans cette documentation figuraient six « livres de base » sur des sujets généraux en rapport avec l'énergie. Contrairement à ce qu'on a vu dans les campagnes allemande et autrichienne, l'énergie nucléaire « per se » ne tient pas une place prédominante dans ces ouvrages<sup>47</sup>. Le Comité chercha également à établir des contacts et des rapports de travail étroits avec les représentants des media, bien que la démarche suivie à cet égard ne semble pas avoir été aussi systématique que dans l'exemple suédois.

Il est évidemment difficile d'établir une corrélation directe entre le développement de la prise de conscience dans l'opinion grâce à cette campagne et les changements observés au Danemark dans les attitudes du public envers l'énergie nucléaire. Cependant, l'ensemble des résultats des sondages sur les intentions de vote du public en cas de referendum national montre un renforcement continu de l'opposition à l'énergie nucléaire depuis la fin de la campagne d'information (voir tableau 2)<sup>48</sup>.

La campagne danoise d'information du public ne se déroula cependant pas sans que de violentes critiques aient été émises par certains membres des milieux de la recherche nucléaire, de la Fédération des industriels danois (pro-nucléaire) et des partis politiques les plus conservateurs. Les six « livres de base » de l'EOU

Tableau 2  
QUESTION : « S'IL Y AVAIT UN REFERENDUM  
AUJOURD'HUI, POUR QUI VOTERIEZ-VOUS ? »



Source : Observa Institute et Jyllands-Posten, Copenhague.

47. Ils concernaient : la politique énergétique danoise, l'énergie nucléaire, les économies d'énergie et leur planification, l'énergie et l'environnement, les aspects économiques et politiques des ressources naturelles et la recherche de nouvelles sources d'énergie.

48. Des sondages similaires ont été entrepris par d'autres instituts ; ils montrent quelques variations dans les valeurs absolues, mais leurs tendances générales sont cohérentes.

furent soumis à des critiques particulièrement sévères en raison de leur manque d'objectivité supposé. Mais la critique principale portée sur la façon dont l'EEO avait mené la campagne sur l'énergie fut sans doute celle selon laquelle le Comité aurait trop volontiers mélangé les aspects techniques, politiques et sociaux. Cette critique fut émise au parlement dans les termes suivants par l'un des membres influents du Parti libéral danois :

« On nous a appris comment on peut politiser une question technique et scientifique... Je vous rappelle que cette partie du débat a aussi son origine chez des gens qui estiment que les questions technico-scientifiques ne sont nullement concrètes... qu'elles ressortent de décisions d'ordre politique, qu'elles peuvent faire l'objet d'un débat, qu'elles sont quelque chose de subjectif. Si l'on pousse les choses à l'extrême, on arrive aux limites du débat en cours... et ce que je regrette le plus, c'est qu'à cause d'une information trompeuse, de nombreuses personnes se soient heurtées à de grandes difficultés et à des ennuis multiples ; ceci s'applique en vérité aussi bien à des gens de l'extérieur qu'à ceux de cette Chambre. »<sup>49</sup>

Il n'est pas facile de démêler dans quelle mesure cette campagne d'information a causé, comme on l'a dit, une confusion et une incertitude encore plus grandes dans l'opinion. Il semblerait que les résultats des sondages contredisent cette allégation. Pendant la période 1975-1977, la proportion des individus interrogés qui hésitaient ou qui déclaraient vouloir s'abstenir dans un vote est restée relativement constante, aux environs de 30 % (tableau 2). De plus, comme le suggèrent les analyses postérieures, certaines des personnes qui ont le plus critiqué la campagne de l'EEO pour avoir « mélangé » le social et le politique avec les aspects techniques étaient précisément celles qui étaient favorables au programme de développement nucléaire et qui cherchaient à maintenir le débat dans les limites étroites des questions purement scientifiques et techniques<sup>50</sup>.

Mais là où la campagne a largement réussi, c'est en faisant mieux connaître dans le grand public l'existence d'autres solutions en matière d'énergie et les conséquences sociales et économiques possibles d'un développement du programme nucléaire. Elle a également abouti, comme dans le cas de l'Autriche, à politiser encore plus un débat déjà hautement politique.

En mai 1976, lorsque le gouvernement présenta son plan énergétique à long terme, qui envisageait la construction de cinq centrales nucléaires avant 1995, le parlement était plus que jamais divisé sur la question<sup>51</sup>. Il en était de même au sein de plusieurs des grands partis politiques. Comme l'a noté le Premier ministre social-démocrate Anker Jørgensen en août 1976 :

« Nous préférerions ne pas exposer le Parti social-démocrate à une rupture sur un sujet aussi émotionnel. Cela pourrait rendre impossible pour ce parti la poursuite quotidienne de sa politique dans les années à venir. C'est pourquoi nous voulons y aller doucement et éviter toute décision hâtive et sans soutien solide dans la population. »<sup>52</sup>

---

49. *Folketingstidende*, 1975-1976, Forhandlinger, sp. 10124. Cité par P.E. Mouritsen, *Public Involvement in Denmark*, op. cit., p. 114.

50. *Ibid.*, pp. 114-115 et 140 à 144.

51. Sur les onze partis politiques représentés au parlement en 1977, cinq partis (les Libéraux, les Conservateurs, le Parti chrétien du centre, le Centre démocrate et le Parti du progrès) étaient très partisans du programme nucléaire. Ces partis occupaient 79 sièges sur 175. Les Sociaux-démocrates (65 sièges) étaient divisés sur le problème, ainsi que le Parti radical-libéral (6 sièges). Le Parti socialiste populaire, le Parti pour la taxe unique et l'Aile gauche socialiste affichaient une opposition très ferme. Le Parti communiste (7 sièges) était en principe partisan du programme nucléaire mais, en fait, il s'y opposait, jugeant insuffisant le contrôle du public sur le fonctionnement des centrales.

52. Cité dans *Metal*, N° 9, 1976, pp. 20-21.

Quelques semaines plus tard, le gouvernement danois décidait de surseoir indéfiniment à toute action parlementaire sur le projet de « loi exécutoire » dont le vote aurait ouvert la voie à des procédures d'autorisation révisées pour la construction de la première centrale nucléaire du pays. La raison officiellement donnée était que des enquêtes complémentaires étaient nécessaires sur les problèmes du stockage des déchets nucléaires et sur la planification de l'investissement public avant de pouvoir prendre une décision<sup>53</sup>.

Néanmoins, et bien qu'on eût reconnu, selon les mots du Premier ministre, que « beaucoup de gens estiment n'avoir pas été suffisamment informés et... sont émotionnellement affectés par les incertitudes liées à l'utilisation de l'énergie nucléaire »<sup>54</sup>, la campagne d'information du gouvernement fut stoppée. On pensait que des moyens d'information plus « traditionnels » répondraient mieux aux besoins du public en cette matière.

Rétrospectivement, on voit qu'il y avait quelque vérité dans cette estimation car l'un des résultats de la campagne d'information du gouvernement n'a pas été seulement d'accroître la prise de conscience du public, elle a également provoqué un engagement plus actif du public dans les actions ayant trait aux questions d'énergie au Danemark. Par exemple, le nombre des adhérents du groupe activiste OOA (Organisation pour l'information sur l'énergie nucléaire) a considérablement augmenté. Le nombre de groupes locaux a augmenté de façon continue depuis 1974, et ils couvrent maintenant la plupart des régions du pays. L'OOA utilisa une partie des subventions reçues pour la campagne de l'EOU pour financer son propre développement et pour parfaire sa compétence dans les domaines ayant trait à l'énergie. On la considère souvent aujourd'hui comme l'une des organisations « de base » les plus efficaces dans l'action pour élargir la compréhension du public en matière de politique énergétique et de sources d'énergie de remplacement<sup>55</sup>.

Les services publics de l'électricité se sont eux aussi beaucoup plus profondément engagés depuis 1974 dans leurs efforts pour favoriser un débat public mieux informé, tout spécialement pour ce qui concerne l'énergie nucléaire. En partie pour répondre à la campagne gouvernementale, le principal syndicat de producteurs d'électricité (ELSAM) a élargi sa propre campagne d'information en fournissant une documentation considérable aux stations de radio et de télévision et en publiant des brochures et notices très détaillées sur l'énergie à l'intention du grand public. Il s'est également efforcé de mieux informer les journalistes et les enseignants au moyen de conférences et de séminaires spéciaux, dirigés par son propre personnel technique<sup>56</sup>.

En plus de ces groupes, une nouvelle organisation, baptisée « Information valable sur l'énergie » (Reel Energi Oplysning - REO) fut fondée à la fin de 1976 avec pour but de « créer une plus large compréhension populaire sur l'opportunité d'introduire l'énergie nucléaire au Danemark, en fournissant une information correcte et objective sur l'énergie, et sur l'énergie nucléaire en particulier »<sup>57</sup>.

---

53. Cette « loi exécutoire » était une forme législative indispensable avant que la loi danoise sur les installations nucléaires antérieurement adoptée par le parlement puisse être promulguée.

54. Cité dans *Metal, op. cit.*, p. 20.

55. Voir : P.E. Mouritsen, *op. cit.*, pp. 122 à 132.

56. ELSAM, comme les services publics de l'électricité de beaucoup de pays, eut quelque difficulté à s'adapter aux exigences de consultation et de participation plus directes réclamées par le public dans les prises de décision sur l'énergie. Par exemple, comme le dit un représentant de ELSAM : « ... à mon avis, c'est à ceux qui s'occupent directement de ces affaires qu'il appartient de prendre les décisions sur l'introduction (des centrales nucléaires)... je veux parler d'ELSAM et de KRAFTIMPORT. Plus précisément, de nos comités de direction ». Cité par *Jyllands-Posten*, 6 juin 1976.

57. REO, qui comptait quelque 450 membres à mi-1977, est généralement considéré comme le contrepoint de OOA.

Dans une large mesure, la campagne d'information lancée par le gouvernement a par conséquent été responsable de la montée des organisations locales ou à base industrielle qui, à leur tour, ont assumé la responsabilité d'alimenter le public en informations sur les problèmes d'énergie. Ces actions d'information ne visent bien entendu pas uniquement à promouvoir un débat mieux éclairé dans le public, mais également à obtenir son appui pour les objectifs et politiques propres à chacune de ces organisations. C'est pourquoi, même si la campagne d'information danoise n'a pas abouti à un consensus social et politique sur la future politique énergétique du pays, elle a néanmoins contribué de façon importante au développement et à la diversification d'autres sources d'information sur lesquelles fonder cette politique.

\*  
\*\*

Ces exemples sur la façon dont la Suède, l'Allemagne, l'Autriche et le Danemark ont cherché à promouvoir une plus large compréhension du public en matière de politique énergétique et de programme nucléaire ne sont évidemment pas les seules expériences qu'on pourrait citer. La France et le Canada en fournissent deux autres exemples assez différents.

d) *Le Conseil français de l'information sur l'énergie électronucléaire*

La France se différencie de la plupart des autres pays de l'OCDE en ce sens que c'est le seul qui ne dispose pas d'une législation d'ensemble en matière d'énergie atomique. Toutes les grandes décisions se rapportant à la politique nucléaire et à son développement sont traditionnellement prises par les autorités administratives du pays. Jusqu'à présent, le parlement n'a jamais eu à voter sur la question de l'énergie nucléaire. Durant les années 50 et 60, lorsque le parlement adopta les premiers de la série des plans économiques de cinq ans, il avait tendance à considérer les stratégies concernant l'énergie nucléaire comme des actions parmi les autres, toutes visant essentiellement le même objectif général : la promotion du développement économique et social et la modernisation du pays. L'énergie nucléaire ne semblait pas devoir faire l'objet d'un traitement spécial.

Comme dans la plupart des pays industrialisés, les préoccupations du public quant au développement en France de l'énergie nucléaire ne commencèrent à se manifester qu'à partir des premières années 1970. Les premières grandes manifestations publiques contre l'installation de centrales nucléaires eurent lieu durant l'été 1971 à Bugey et Fessenheim. Cependant, ce n'est qu'après le printemps 1974, quand le gouvernement eut annoncé son intention (dans le cadre du Plan Messmer) d'élargir rapidement son programme de construction de réacteurs nucléaires à 40 unités (40 000 MWe), sur quinze emplacements avant 1985, que cette question commença à retenir une grande attention du public. Lorsque le parlement entama, en avril 1975, son premier débat détaillé sur ce programme, l'un des sujets essentiels de controverse touchait au fait que les décisions politiques majeures avaient déjà été prises et ratifiées sans qu'on ait eu recours à un large débat public<sup>58</sup>.

Depuis cette époque, l'opposition publique à l'énergie nucléaire s'est considérablement renforcée. Néanmoins, les résultats de sondages significatifs indiquent

---

58. Le débat n'était pas directement politique en ce sens qu'il ne fut pas suivi d'un vote. Il a cependant servi indirectement les intérêts du mouvement d'opposition au nucléaire du fait qu'il a été très largement commenté par les media, éveillant ainsi l'intérêt d'une partie du public sur les problèmes d'énergie et les risques présentés par certaines activités industrielles.

que la majorité de la population continue à soutenir les plans officiels d'expansion du programme nucléaire<sup>59</sup>. Les adversaires du nucléaire ont tendance, ces dernières années, à se concentrer surtout sur les problèmes liés au développement des réacteurs surgénérateurs, comme cela s'est marqué dans les manifestations de masse de Creys-Malville, durant l'été 1977. L'opposition se manifeste également beaucoup à l'échelon local à l'occasion des décisions d'implantation de centrales nucléaires classiques, mais en raison du caractère assez particulier de la tradition politique française, les nombreux groupes d'opposition régionaux et locaux ont eu relativement peu de moyens à leur disposition, en dehors d'une hostilité ouverte, pour influencer directement la décision.

Etant donné la structure très centralisée de l'administration française, la plupart des orientations et décisions sont adoptées et mises en œuvre au plan national. Il existe cependant des procédures de consultation régionale ou locale, et durant les deux dernières années le gouvernement a adopté plusieurs mesures nouvelles visant à élargir ces systèmes consultatifs, tout en préservant en même temps ses prérogatives de décision en dernier ressort. Ces mesures intéressent la réforme des procédures existantes d'enquête d'utilité publique et l'obligation de mener des études d'impact sur l'environnement avant d'entreprendre tout projet important<sup>60</sup>.

Le problème de l'accès du public aux informations concernant les risques liés à l'énergie nucléaire fait également l'objet d'une attention croissante. Les adversaires du nucléaire et les groupes écologistes, notamment la section française des Amis de la terre et le Groupe des scientifiques pour l'information électro-nucléaire (GSIEN), ont affirmé que l'opinion n'avait pas été pleinement et convenablement informée quant aux risques présents ou potentiels qui s'attachent à l'élargissement du programme nucléaire, et que les méthodes suivies par le gouvernement lui-même pour l'appréciation de ces risques étaient très insuffisantes<sup>61</sup>. Ces groupes ont cherché par divers moyens à attirer l'attention de l'opinion sur ces préoccupations<sup>62</sup>. Dans le même temps, Electricité de France (EDF), service public nationalisé, a monté sa propre campagne d'information visant à assurer à la population que les risques sont généralement très minimes et qu'il est indispensable de renforcer le programme nucléaire.

Le gouvernement a cherché à assurer une discussion plus ouverte et plus « rationnelle » sur les différentes thèses en présence. Mais il a hésité à adopter une méthode comparable aux campagnes nationales d'information du public organisées en Allemagne, au Danemark et en Autriche, peut-être parce qu'il craignait qu'une telle méthode ne fasse que précipiter le type de controverse passionnelle qu'il cherche précisément à éviter. Il a préféré adopter un mécanisme s'apparentant au concept de « tribunal scientifique » proposé aux Etats-Unis, pour une étude et une discussion « objectives » et « rationnelles » des points de vue adverses sur le caractère plus ou moins satisfaisant de l'information technique disponible.

---

59. Voir G. Dumenil, « Energie nucléaire et opinion publique », Rapport N° 2 CORDES-CNRS sur « le débat nucléaire en France ». Voir également les comptes rendus du symposium sur « Les implications psychosociologiques du développement de l'énergie nucléaire », Paris, janvier 1977. Francis Fagnani *et al.*, *Nucleopolis*, Editions de l'Université de Grenoble, 1979.

60. *Journal Officiel*, 13 octobre 1977.

61. Voir Groupement de scientifiques pour l'information sur l'énergie nucléaire, *Electro-nucléaire : Danger*, Le Seuil, Paris, 1977.

62. En plus de leurs propres activités, discussions et réunions de groupes d'information, divers groupements écologistes ou de contre-culture publient des magazines et journaux, tels que *Le Sauvage*, *Survivre et vivre*, *Charlie Hebdo* et *Gueule ouverte*. Plusieurs livres ont également paru, notamment : J.P. Colson, *Le nucléaire sans le Français*, Maspéro, Paris, 1977 ; Y. Lenoir, *Technocratie française*, J.J. Pauvert, Paris, 1977 ; et L. Puiseux, *La Babel nucléaire*, Editions Galilée, Paris, 1977.

A cette fin, le gouvernement a institué au début de 1978 un Conseil national de l'information sur l'énergie électronucléaire composé de dix-huit membres représentant les divers intérêts, présidé par le ministre de la Santé et de la Famille<sup>63</sup>. Ce Conseil a reçu la mission très large de veiller à ce que « le public ait accès à l'information sur les questions ayant trait à l'énergie nucléaire », mais aussi de conseiller le gouvernement quant aux conditions dans lesquelles doit être accordé cet accès du public à l'information, et de proposer les formes et les moyens de diffusion de cette information<sup>64</sup>. Néanmoins, le Conseil ne se charge pas de fournir lui-même directement des informations au public français ; cette fonction est actuellement assurée par les ministères, la compagnie nationale de production et distribution d'électricité et d'autres institutions gouvernementales concernées. Il est encore trop tôt pour juger de l'importance du rôle du Conseil à l'égard de l'élargissement de la compréhension du public.

e) *Le Comité canadien sur les questions nucléaires*

Au Canada, qui se classe au cinquième rang dans le monde pour la production d'énergie électronucléaire, le débat sur le nucléaire ne s'est développé qu'avec un certain retard<sup>65</sup>. Le premier réacteur canadien est entré en service en 1967 ; depuis, et jusqu'au milieu des années 1970, le public a montré relativement peu d'intérêt, de préoccupation ou d'opposition en ce qui concerne le développement du programme nucléaire canadien qui comprend actuellement vingt-deux réacteurs en service, en cours de construction ou déjà décidés<sup>66</sup>.

Cependant, une controverse importante s'est élevée en 1974 au sujet de l'implantation d'une centrale nucléaire de 600 MWe à Point Lepreau, dans la Province du Nouveau-Brunswick, et elle a fait l'objet d'une attention considérable dans le pays. En 1975, plusieurs groupes anti-nucléaires relativement réduits firent leur apparition qui, une fois rejoints par les organisations écologistes existantes, constituèrent un organisme baptisé « Canadian Coalition for Nuclear Responsibility » (CCNR)<sup>67</sup>. Mais ce n'est pas avant 1976 que l'opposition ouverte et l'agitation commencèrent vraiment à se manifester au Canada. Depuis, ces groupes d'opposition se sont de plus en plus intéressés aux problèmes du recyclage du combustible nucléaire et du stockage des déchets très radioactifs. Le CCNR a réclamé un moratoire national sur le programme national d'expansion du nucléaire jusqu'à ce que ces problèmes aient été soumis à l'opinion et résolus de façon satisfaisante. Les groupes d'opposition ont également renforcé leur revendication d'une enquête nationale sur le programme canadien d'énergie nucléaire.

Comme dans beaucoup d'autres pays, le niveau de compréhension du public canadien en matière nucléaire est généralement assez bas. Une enquête nationale menée en 1976 a montré que près de la moitié de la population (44 %) n'était pas même consciente de ce que l'énergie nucléaire pouvait être utilisée pour

---

63. Ce Conseil comprend : quatre officiels élus, six représentants des principaux groupes écologistes (y compris le secrétaire général des Amis de la terre), quatre membres des Académies des sciences et de médecine et quatre personnalités qualifiées des secteurs de l'énergie, de l'économie et des télécommunications choisies par le Premier ministre. *Journal Officiel* du 11 novembre 1977.

64. *Ibid.*

65. Les quatre principaux pays producteurs d'énergie électronucléaire sont les Etats-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France.

66. Cette capacité nucléaire est en majeure partie concentrée dans la Province de l'Ontario, qui compte dix-neuf réacteurs en service, en construction ou en prévision. On a récemment découvert que sept de ces réacteurs devront être prématurément arrêtés avant 1985, pendant un an, afin de remplacer leur système de refroidissement à eau lourde. *Le Monde*, Paris, 18 août 1978.

67. Le CCNR est composé de plus de quarante-cinq groupes individuels.

produire de l'électricité<sup>68</sup>. Tout en exprimant une certaine crainte de la technologie nucléaire, beaucoup de Canadiens prêtent peu de crédibilité aux institutions responsables de l'énergie nucléaire<sup>69</sup>. Les informations de source officielle sur les questions liées au nucléaire sont, selon ces sondages, généralement considérées comme moins crédibles que celles qui émanent des experts scientifiques et techniques<sup>70</sup>.

Au début de 1978, le gouvernement fédéral a institué un Comité pour l'information des collectivités en matière nucléaire afin de répondre à la nécessité d'améliorer la compréhension du public pour les questions nucléaires, mais aussi de satisfaire les besoins spécifiques d'information des habitants des localités où l'on comptait implanter des centrales nucléaires. Le Comité a été organisé sous les auspices de la Société royale du Canada et du Conseil des sciences du Canada, organisme non gouvernemental qui lui apporte une aide en secrétariat. Son premier budget de fonctionnement était de 200 000 dollars.

Les activités du Comité débutèrent à la fin du printemps 1978, non sans difficultés. Durant sa première réunion locale tenue à Thunder Bay, dans l'Ontario, des désordres éclatèrent en raison du fait que le Comité avait tout d'abord décidé que la réunion serait « fermée » à tous les non-résidents de la région de Thunder Bay. Après beaucoup de discussions, et avec quelques craintes, le Comité accepta d'ouvrir la réunion à tous ceux qui s'y intéressaient. Peu après, un membre du Comité donna sa démission, assurant que les pouvoirs publics avaient exercé des pressions abusives sur ce comité indépendant du gouvernement. Ces incidents trouvèrent un large écho dans les media tandis que l'opposition et les groupes activistes tels que le CCNR et « Energy Probe » accusaient le Comité de n'être qu'un simple organisme de propagande en faveur de l'énergie nucléaire. Ces groupes réclamèrent à nouveau au gouvernement fédéral « l'égalité de financement » afin de leur permettre de présenter, selon leurs propres termes, « l'autre face du débat ». Par la suite, le Comité convint d'augmenter le nombre de ses membres pour faire place à deux représentants de ces groupes d'opposition et un représentant des media, dans l'espoir de renforcer sa propre crédibilité et d'assurer une représentation plus équilibrée des différents points de vue.

Les services publics provinciaux de l'électricité entreprirent eux aussi un certain nombre d'actions durant ces dernières années en vue de mieux informer le public et de le consulter sur les décisions concernant l'implantation des installations énergétiques et des lignes à haute tension. C'est ainsi que Ontario Hydro, compagnie d'électricité nationalisée, favorisa la création de plusieurs « comités de citoyens » et de « groupes de travail » dont les membres appartiennent aux autorités locales et aux groupes d'intérêts, pour l'assister dans le choix des sites où implanter les futures centrales et où faire passer les lignes à haute tension. Avec le temps, ces actions sont passées d'une démarche purement « informative » à des efforts pour faire participer plus activement la population aux procédures de « consultation » et de « planification en commun », sans aller toutefois jusqu'à déléguer au public les véritables pouvoirs de décision.

L'organisme public de R-D en matière nucléaire (l'Energie atomique du Canada Ltd., EAACL) joue, lui aussi, depuis le milieu des années 70, un rôle plus actif dans l'information du public sur le nucléaire. Mais les difficultés rencontrées par l'EAACL pour surmonter le scepticisme de l'opinion ne sont pas différentes de celles auxquelles se sont heurtés les organismes similaires de R-D

---

68. B. Greer-Wootten et L. Mitson, *Nuclear Power and the Canadian Public*, Institute for Behavioural Research, York University, Toronto, juin 1976, p. xiii.

69. J.E.O. Davies *et al.*, « Canadian Attitudes to Nuclear Power », intervention présentée à l'*International Conference on Nuclear Power and its Fuel Cycle*, IAEA, Salzbourg, 2 au 13 mai 1977, p. 3.

70. *Ibid.*

en matière nucléaire et les services publics de maints autres pays. Comme le note avec une certaine frustration un ancien collaborateur de l'EACL :

« D'un côté il existe une grande quantité d'informations ouvertes au public sous forme de rapports techniques. L'opposition assure que le volume même de cette littérature et le « jargon professionnel » dans lequel elle est rédigée... ne servent qu'à enterrer les faits gênants sous des tonnes de papier. D'un autre côté, lorsque l'EACL publie des informations rédigées dans un anglais simple, agréablement illustrées et présentées sous des couvertures très colorées conçues pour attirer l'œil, on crie à la « propagande sur papier glacé, imprimée aux frais du contribuable ! »... Chaque fois qu'elle cherche à communiquer avec le public, on l'accuse de gaspiller l'argent de l'Etat, de se faire plaisir avec une propagande à sa propre louange, ou purement et simplement de mentir. »<sup>71</sup>

Au cours de ces dernières années, l'organisme de réglementation du nucléaire du Canada, l'Office de contrôle de l'énergie atomique, a commencé à jouer un rôle plus actif quant à la diffusion au public des informations sur la sûreté nucléaire et les questions de délivrance de permis. Une proposition d'amendements à la loi sur le contrôle de l'énergie nucléaire en cours d'examen au parlement stipule que des auditions publiques auront lieu avant que soient délivrés les permis de construction de toute installation nucléaire ; que l'Office devra agir en tant que source « d'information publique indépendante et digne de foi quant aux questions concernant la santé, la sûreté et l'environnement » ; et que tous les documents seront à la disposition du public à moins qu'il n'en soit spécifiquement décidé autrement par les règlements<sup>72</sup>. Comme l'a récemment fait remarquer le dernier président de l'Office, M. A.T. Prince, « nous sommes dans une nouvelle époque de franchise, une époque où les conséquences d'une révélation pleine et entière de l'information sont rarement, voire jamais, plus fâcheuses que celles résultant de la découverte par le public d'une duplicité ou d'une suppression de l'information »<sup>73</sup>.

\*  
\*\*

Quelles leçons peut-on tirer de ces expériences nationales et de ces différentes méthodes pour promouvoir une meilleure compréhension du public en ce qui concerne l'énergie nucléaire et la politique énergétique dans son ensemble ? Tout d'abord, il convient de reconnaître que chacune des méthodes décrites reflète dans une certaine mesure des structures, des circonstances et des traditions nationales particulières. La méthode des « cercles d'étude » — qui convient particulièrement au contexte politique et à la tradition suédoise de recherche d'un compromis social — conviendrait assez peu à un pays tel que la France, aux traditions politiques, aux structures hiérarchiques et aux pratiques administratives fort différentes. De même, une méthode bien plus structurée de campagne nationale d'information telle que celle adoptée par l'Autriche se révélerait sans doute très mal adaptée à un pays beaucoup plus vaste, avec des intérêts et des programmes énergétiques provinciaux très hétérogènes comme le Canada.

Il est d'ailleurs nécessaire de distinguer entre les programmes d'information du public entrepris par des pays qui ont déjà en cours de substantiels programmes d'énergie nucléaire (Suède, Allemagne, France et Canada) et ceux des autres

---

71. C.A. Mawson, « Nuclear Power with Energy Conservation », *Alternatives*, Trent University, Peterborough, Ontario, hiver 1978, Vol. 7, N° 3, p. 31.

72. La décision définitive du parlement au sujet des amendements à la loi sur le contrôle de l'énergie atomique n'interviendra pas avant fin 1979 ou 1980.

73. Cité dans L. Dotto, « The Great Nuclear Debate », *Science Forum*, novembre-décembre 1978, p. 46.

pays (Autriche et Danemark) où les programmes nucléaires en étaient ou en sont, par comparaison, à leur début. Dans les premiers, le débat tend à s'axer sur les questions d'élargissement des programmes nucléaires ; dans les seconds, il n'est question que de savoir s'il faut entamer de tels programmes<sup>74</sup>.

Dans la majorité des cas, les actions gouvernementales pour favoriser un débat public plus éclairé ont eu en grande partie un caractère occasionnel. En Suède, en Autriche et au Danemark, les campagnes d'information lancées par le gouvernement ont été stoppées très peu de temps après leur début, souvent juste au moment où le débat arrivait à son point culminant. C'est seulement en Allemagne, où le « Bürgerdialog » a été poursuivi et développé, que ces actions d'information du public sur l'énergie nucléaire ont été maintenues.

Plusieurs questions importantes se posent également quant aux divers objectifs de ces campagnes d'information suscitées par les gouvernements. L'un des objectifs proclamés de ces campagnes était d'élever le niveau de la discussion par l'amélioration de la compréhension des questions techniques par le public ; il est cependant extrêmement difficile de mesurer la valeur éducative réelle de ces programmes. Non seulement on n'a pas, comme il l'aurait fallu, procédé à des analyses avant et après campagne, mais encore les sondages d'opinion sur les attitudes du public envers l'énergie nucléaire ne sont en aucune façon suffisants pour mesurer complètement les « connaissances du public » dans un domaine aussi complexe et aussi passionnel que celui de l'énergie atomique.

En outre, l'éducation du public, dans son sens classique étroit, ne semble pas avoir été le seul ou le principal objectif de ces actions. Dans bien des cas, la principale motivation derrière la décision de lancer des campagnes d'information du public paraît bien avoir été de désamorcer la controverse, de gagner du temps et d'éviter ainsi d'avoir à prendre des décisions rapides susceptibles d'aboutir à des divisions politiques. Dans quelques cas, les campagnes avaient une fonction de légitimation et cherchaient à justifier et à rendre crédibles des décisions gouvernementales passées ou à venir.

Cette confusion dans les motifs suggère qu'il conviendrait de distinguer entre actions visant principalement à « éduquer » le public et celles visant à l'« informer ». Pour les premières, on insiste souvent sur la nécessité d'éclairer le contenu technique et scientifique des problèmes en cause. Dans ce cas, les systèmes nationaux d'enseignement, y compris ceux responsables de l'éducation des adultes ou de la formation permanente, ont évidemment un rôle à jouer. Les programmes et activités d'éducation des institutions intermédiaires telles que syndicats, comités et académies scientifiques, groupes religieux, associations d'intérêt public et même partis politiques, ont également leur importance.

Mais l'éducation dans ce sens étroitement technique et intellectuel n'est qu'un des aspects du problème de la promotion d'un débat mieux éclairé dans des domaines d'une grande complexité scientifique et technologique. Il n'est guère étonnant que ces expériences nationales confirment que le grand public ne s'intéresse généralement pas outre mesure aux procédés ésotériques par lesquels l'oxyde d'uranium est transformé en hexafluorure d'uranium, enrichi, puis transformé en bioxyde d'uranium pour être enfin converti en éléments qui serviront de combustible aux réacteurs qui produiront l'énergie qui sera distribuée sous forme d'électricité pour faire tourner les machines à laver. Il s'intéresse généralement davantage à des questions plus larges telles que celles de la sécurité des

---

74. Cela se reflète dans les attitudes du public envers l'énergie nucléaire. En Suède comme en Allemagne, on constate que la population est divisée à peu près à égalité sur le problème de l'expansion du programme nucléaire. En France et au Canada, une nette majorité de la population est en faveur de l'énergie nucléaire, tandis qu'en Autriche et au Danemark, la majorité de la population y est opposée.

réacteurs, du retraitement du combustible brûlé et du stockage des déchets dont il se rend compte qu'elles peuvent affecter sa vie et son bien-être ; en d'autres termes, aux aspects sociaux, économiques et politiques du développement scientifique et technologique. Le degré d'acceptation de certains risques par le public semble dépendre très largement, d'une part, de la capacité du gouvernement à tenir compte de tous ces facteurs et, d'autre part, de la confiance du public à l'égard des institutions gouvernementales, de leur légitimité et de leur crédibilité.

C'est pourquoi la signification des efforts visant à « informer » le public doit être appréciée dans une perspective plus large. En ce sens, si l'information doit avoir un lien avec ce que ressent le grand public, elle doit chercher à lui fournir les éléments nécessaires pour comprendre et éclairer les implications des choix politiques, économiques et de valeur auxquels la population est confrontée, et non pas seulement les options étroitement technologiques ouvertes à l'intérieur d'une ligne d'action donnée. Ainsi considérés, ces premiers efforts, qui visaient surtout à informer le grand public sur les orientations intéressantes de l'énergie et le nucléaire, constituent à n'en pas douter une tentative encourageante pour atteindre ce but. Bien qu'ils n'aient peut-être pas débouché sur une compétence très améliorée des citoyens en ces domaines, ils ont cependant contribué à donner à une grande partie de l'opinion une conscience plus claire d'un grand nombre des facteurs qui environnent le débat nucléaire, débat antérieurement dominé par des intérêts industriels et par des considérations, des capacités et des compétences d'ordre exclusivement scientifique et technologique.

Lorsqu'on veut extrapoler des expériences nationales dans le domaine de l'énergie nucléaire à d'autres secteurs également controversés de la science ou de la technique, il convient de tenir compte d'un facteur important. Il s'agit de la nature très spéciale de l'énergie nucléaire et de sa place dans les sociétés contemporaines. Le problème de l'utilisation civile de la technologie de l'atome est riche de contenu politique, émotionnel et philosophique, sans parler de sa complexité scientifique et technique. Pour bien des gens, l'énergie nucléaire a pris une image symbolique ; et les images sont souvent plus difficiles à modifier que les réalités.

Les risques réels ou imaginaires de l'énergie nucléaire, les moyens par lesquels elle est contrôlée et maîtrisée, la polarisation qu'elle a provoquée dans le monde des spécialistes sont autant de facteurs qui se combinent pour engendrer méfiance et suspicion de la part du grand public<sup>75</sup>. Il importe par conséquent d'examiner d'autres domaines controversés de la science et de la technique lorsqu'on recherche les meilleurs moyens de promouvoir une plus large compréhension du public.

### 3. Les programmes d'éducation scientifique

L'idée de promouvoir une meilleure compréhension du public sur les questions de science ou de technologie *en général*, et non pas seulement sur des questions particulières faisant momentanément l'objet de controverses — telles que l'énergie nucléaire — préoccupe les responsables des politiques scientifiques de nombreux pays dont les plus remarquables à cet égard sont les Etats-Unis et les Pays-Bas. Dans ces deux pays, plusieurs programmes ont été lancés au cours des dernières années, visant les mêmes objectifs généraux :

- améliorer la compréhension du public sur les aspects techniques, sociaux ou moraux des problèmes d'ordre politique liés à la science et à la technologie ;

---

75. C. Hohenemser *et al.*, « The Distrust of Nuclear Power », *Science*, 196, 1<sup>er</sup> avril 1977, pp. 25 à 34.

- faciliter un élargissement de l'accès du public aux connaissances techniques en favorisant les échanges entre citoyens et spécialistes des sciences et des techniques ;
- favoriser une plus large participation du public à la prise de décision, tout spécialement de la part des groupes dont les intérêts et les conceptions sont (ou étaient) souvent mal représentés.

a) *Les programmes d'information aux Pays-Bas*

L'origine des initiatives prises aux Pays-Bas pour améliorer la compréhension du public en matière de science et de technologie doit être recherchée dans le memorandum sur la politique scientifique présenté au parlement en 1974 par le gouvernement néerlandais. Ce memorandum proposait plusieurs voies nouvelles pour l'articulation de la politique de recherche avec les priorités, et soulignait la nécessité d'une plus grande participation du public à la formulation des programmes de recherche ; il proposait l'institution de conseils sectoriels chargés de donner des avis aux ministres en matière de politique et de programmes de recherche<sup>76</sup>.

Ce memorandum indiquait également la nécessité de mieux informer les citoyens sur les problèmes ayant trait à la science et à la technologie et de promouvoir un contact plus étroit entre les chercheurs scientifiques et le public. L'une des premières initiatives prises en ce sens en 1975 par le ministère de la Science fut d'établir un programme visant à une vulgarisation des résultats de la recherche scientifique en vue de leur assimilation par le grand public. De nouveaux programmes d'étude furent institués dans les universités d'Amsterdam et d'Utrecht afin de favoriser ces actions.

En même temps, le ministère de la Science instituait un comité consultatif composé de scientifiques, de fonctionnaires chargés de l'information scientifique, et de journalistes, afin de rechercher les autres moyens éventuels propres à améliorer la communication au public le plus large de l'information en matière de science et de technologie. Ce comité recommanda la création au sein de l'Académie royale des sciences d'un service central de l'information scientifique<sup>77</sup>. Ce service aurait avant tout une fonction de coordination et de supervision des activités de diffusion de l'information des organismes de recherche universitaires ou gouvernementaux. Depuis la publication de ce rapport, l'Académie a rempli cette « fonction de service » de façon temporaire, mais on attend une décision officielle définitive pour l'institutionnalisation de ce mécanisme.

Le gouvernement a également étudié la proposition de subventionner les activités de diffusion de l'information de groupes non gouvernementaux tels que les fondations. Un deuxième comité a été constitué pour examiner les arguments qui militent en faveur de cette proposition et pour rechercher les critères éventuels à appliquer dans la sélection des demandes de subvention. La conclusion du comité fut qu'une aide financière à ces groupes se justifiait en effet<sup>78</sup> et il proposa une « check-list » des points à examiner dans l'étude des demandes. Quoi qu'il en soit, comme on l'a dit ci-dessus, le gouvernement doit encore prendre la décision de subventionner ou de ne pas subventionner ces groupes non gouvernementaux.

En même temps, le débat public sur les plans du gouvernement néerlandais de construction de trois nouvelles centrales nucléaires pour 1990 et d'installations

---

76. D. Nelkin, *Technological Decisions and Democracy*, op. cit., pp. 76 à 79. Le parlement a approuvé ce memorandum en juin 1976.

77. *Nature*, Vol. 268, 18 août 1977, p. 587.

78. E. Boeker, « Public Information on Science and Technology ; The Dutch Case », *Science and Public Policy*, décembre 1977, pp. 558-562.

de stockage à long terme des déchets nucléaires a donné un nouvel élan à ces efforts visant à améliorer le niveau de compréhension du public quant aux questions scientifiques et technologiques. En juillet 1978, le ministre des Affaires économiques a annoncé que le gouvernement avait l'intention de promouvoir « un large débat de société » sur le problème nucléaire avant que toute décision de ce genre soit prise, et il a invité les parties intéressées à faire des commentaires sur la façon dont ce débat devrait être mené.

Peu après, le Comité permanent du parlement sur l'énergie nucléaire a répondu en annonçant son intention de préparer un rapport au gouvernement qui proposerait un cadre éventuel pour l'organisation du débat ; il a également demandé qu'on lui adresse des commentaires<sup>79</sup>. Le gouvernement doit faire connaître au milieu de l'année 1979 ses propres plans pour l'organisation de ce « large débat de société » dont on prévoit qu'il durera deux ans. Une décision finale sur l'avenir du programme nucléaire des Pays-Bas est attendue en 1981. Ainsi, bon nombre des questions soulevées à propos des programmes d'information scientifique générale — par exemple les questions relatives au financement par le gouvernement de groupes non gouvernementaux et aux critères d'un tel financement — continueront sans aucun doute à faire l'objet d'une attention accrue aux Pays-Bas au cours des prochaines années.

#### b) *Le programme « Science et Société » des Etats-Unis*

La Fondation nationale pour la science des Etats-Unis (NSF) a entrepris un effort des plus ambitieux visant à favoriser une meilleure compréhension et une plus grande compétence du public dans le domaine général de la science et de la technologie. Depuis la création récente (1977) du Bureau « Science et Société » (Office of Science and Society), trois programmes séparés ont été élaborés pour améliorer le niveau de compréhension et d'information du public sur les problèmes d'ordre politique touchant à la science et à la technologie, pour encourager une large discussion et une étude de leurs aspects éthiques et sociaux, et pour promouvoir une meilleure compétence des citoyens en matière technique<sup>80</sup>.

Ces initiatives sont le reflet de l'intérêt de plus en plus vif de la Fondation pour les problèmes sociaux ; elles représentent un effort conscient pour « arriver à une participation mieux informée des scientifiques et des autres citoyens à la solution des grands problèmes nationaux liés à la science et à la technologie »<sup>81</sup>.

Pour la mise en œuvre de ces programmes, la Fondation a adopté un principe de décentralisation qui souligne l'importance accordée à l'auto-éducation et à l'initiative des citoyens. Elle a tout spécialement évité de donner une « image » officielle de la science, ou une position officielle dans les domaines politiquement controversés. Dans son programme « Public Understanding of Science », elle a cherché à améliorer le contenu et la méthode des communications entre la communauté des scientifiques et le monde des non scientifiques, en soutenant les entreprises qui visent à transmettre « une information équilibrée susceptible de mettre en lumière les limites de la science et de la technologie, les problèmes liés à leur développement, ainsi que leur contribution positive au bien-être des

---

79. Voir le Rapport intérimaire intitulé « Maatschappelijk discussie over de toepassing van Kernenergie voor electriciteits opwekking », 15100, N° 14, 30 janvier 1979.

80. Ces programmes comprennent : Public Understanding of Science (PUOS), Ethics and Values in Science and Technology (EVIST), et Science for Citizens (SFC). Le budget total pour ces activités a été d'environ 5,4 millions de dollars en 1977.

81. National Science Foundation, Office of Science and Society, « Programme Announcement », 10 mars 1978, NSF, Washington, D.C., 1978.

individus »<sup>82</sup>. Citons, à titre d'exemple, des programmes non officiels d'éducation du public réalisés par l'intermédiaire des mass media et des musées scientifiques, ainsi qu'un grand nombre d'ateliers, de conférences et de forums de discussion à l'échelon local ou à celui des états<sup>83</sup>.

La NSF a également cherché à favoriser une plus grande compréhension et une discussion plus large parmi le public des valeurs éthiques impliquées dans la recherche scientifique et ses applications, en aidant les recherches interdisciplinaires, les conférences, congrès et autres activités du même genre, dans le cadre de son programme « Ethics and Values in Science and Technology ». En outre, dans le cadre de son programme « Science for Citizens », la Fondation s'est efforcée de mettre au point des mécanismes de diffusion de l'information scientifique et technique susceptibles de permettre aux citoyens et à leurs organisations de participer « plus efficacement » au processus de prise de décision. Les mécanismes actuellement expérimentés comprennent un certain nombre de bourses, baptisées « Public Service Science Residencies » et « Internships », accordées personnellement à des scientifiques ou à des ingénieurs afin de leur permettre d'entreprendre des projets où leur compétence scientifique ou technique est mise au service d'organisations civiques particulières<sup>84</sup>.

Ces trois programmes expérimentaux ont été lancés au début de 1977 et il est probable qu'avec l'expérience la démarche adoptée par le Bureau « Science et Société » sera élargie pour faire place à de nouveaux types de mécanismes sociaux. Par exemple, en 1978, la Fondation a envisagé de créer un réseau de « centres scientifiques au service du public » (Public Service Science Centres) en vue d'apporter une compétence technique et de répondre aux besoins d'information en servant les intérêts de régions ou de communautés déterminées du pays<sup>85</sup>.

La plupart de ces initiatives de la NSF pour promouvoir une plus grande compréhension du public et accroître les compétences des citoyens ont bénéficié d'un très large soutien, tant de la part du gouvernement que du monde scientifique et des groupes individuels « de défense des intérêts publics » et autres organisations civiques. Mais une certaine controverse s'est développée à propos du programme « Science for the Citizen »<sup>86</sup>.

Elle a trait au point de savoir si la Fondation doit ou ne doit pas apporter une aide financière directe à des groupes de citoyens dont certains sont susceptibles d'être engagés directement dans des litiges ou d'autres formes d'intervention directe contre les décisions gouvernementales et les procédures administratives. Après beaucoup de débats et d'analyses de la part du Congrès, la Fondation a reçu comme consigne d'éviter d'apporter son soutien à toute proposition pouvant

---

82. W.A. Blanpied *et al.*, « Science, Technology and the US Public: Three Experimental Programmes », document préparé pour la Conférence MINESPOL II, patronnée par l'UNESCO, janvier 1978 (projet), p. 21.

83. Ces activités ont inclus : le soutien accordé à des émissions télévisées hebdomadaires d'une heure, *NOVA*, et aux « Technology Centers » qui représentent plus de soixante musées de la science, et à des tribunes et conférences spéciales.

84. Les étudiants de l'enseignement supérieur des disciplines scientifiques ou d'ingénierie peuvent prétendre à des bourses ; quinze à vingt-cinq bourses de résidence ou d'internat étaient prévues pour 1978. Les autres mécanismes concernent notamment les subventions aux forums, conférences et groupes de travail.

85. W.A. Blanpied *et al.*, *op. cit.*, pp. 27-28.

86. US Congress, House of Representatives, Committee on Science and Technology, *Authorisation Report for FY 1978*, Report N° 95-98, GPO, Washington, D.C., 18 mars 1977, pp. 20 à 23.

conduire à des interventions directes de ce genre<sup>87</sup>. Cependant, la controverse au sujet du financement des groupes civiques n'en a pas été résolue ou mise en sommeil pour autant. Comme dans d'autres pays où le même problème s'est posé, elle est le reflet d'un débat en cours, qui oppose les points de vue, non seulement sur les fonctions du gouvernement, mais encore sur le concept même d'« intérêt public » ; nous reviendrons à ce débat dans le cours de cette étude.

#### 4. Science, technologie et les media

Le rôle des media en tant que moyen important, essentiel même, pour favoriser une plus large compréhension du public des problèmes liés à la science et à la technologie est, depuis une dizaine d'années, l'objet d'analyses et de débats de plus en plus nombreux dans beaucoup de pays<sup>88</sup>. Les media ont porté le processus de prise de décision des gouvernements sous l'œil même du public ; ils ont fourni aux citoyens une information bien plus immédiate que jamais sur tous les aspects de la vie quotidienne. Le pouvoir dont jouissent les media pour former et catalyser l'opinion publique est indiscutable. Pourtant, la couverture accordée par ceux-ci aux questions ayant trait à la science et à la technologie est souvent inégale, incomplète et fortement sélective.

Les problèmes touchant à la pollution de l'environnement, à l'énergie nucléaire et à la politique énergétique, à la santé et, plus récemment, à la biologie et à la médecine sont traités très en profondeur, tandis que d'autres questions, nouvelles ou qui n'intéressent le public que depuis peu, ne bénéficient que d'une couverture minimale ou très passagère. Certes, les journalistes scientifiques, et spécialement ceux de la presse écrite, souffrent d'une vive concurrence pour l'espace que peuvent leur accorder journaux ou magazines. Bien que les traditions journalistiques varient considérablement entre pays, et même à l'intérieur des pays, plusieurs études confirment le peu de place généralement alloué par la plupart des quotidiens aux articles concernant la science et la technologie. Une étude récente sur onze quotidiens suisses a ainsi montré que les articles sur la science et la technologie y couvraient en moyenne moins de 1,5 % de l'espace consacré aux nouvelles<sup>89</sup>.

Mais ceux qui écrivent sur la science rencontrent souvent des problèmes plus sérieux s'ils veulent se tenir au courant de tous les progrès scientifiques enregistrés simultanément dans des domaines très différents. Les jeunes journalistes d'aujourd'hui sont souvent mieux formés et possèdent une culture scientifique plus étendue qu'autrefois. Ils sont aussi plus sceptiques que leurs prédécesseurs à l'égard de la science. D'ailleurs, étant donné les pressions économiques qui pèsent sur les quotidiens, très peu peuvent se permettre d'engager davantage de rédacteurs spécialisés en sciences. Enfin, il existe un problème plus endémique, celui des incompréhensions qui naissent parfois entre les media et la commu-

---

87. Cette controverse est bien mise en lumière par les différentes positions adoptées au Congrès américain. En général, le Sénat était partisan d'accorder une aide aux « groupes qui poursuivent des objectifs importants d'intérêt général ». Par contre, les membres de la Chambre des Représentants (Committee on Science and Technology) estimaient que « la NSF devait autant que possible éviter toute aide directe aux groupements de citoyens ». *Ibid.*

88. O. Dubas et L. Martel, *Sciences et media*, 3 volumes, Ministère d'Etat aux Sciences et à la Technologie, Ottawa, 1973, 1975 et 1977 ; J.F. Boss et J.N. Kapferer, « Le public et la vulgarisation scientifique et technique », *Le progrès scientifique*, N° 190, Paris, septembre 1977, pp. 3 à 44 ; C. Garrigues, « De la communication de masse à la communication de groupe », *Futuribles*, N° 16, Paris, juillet-août 1978, pp. 467 à 478.

89. J.J. Daetwyler, « L'information scientifique dans les quotidiens suisses », *24 Heures*, Lausanne, 13 juin 1976.

nauté scientifique. Comme le souligne un rapport de la British Association for the Development of Science, il s'agit là d'un problème réciproque :

« Certains scientifiques, qui ne saisissent pas bien les buts des journalistes de la presse ou de la radio, confondent les media avec la « littérature » scientifique. Il est également vrai que les media, lorsqu'ils cherchent, avec raison, à publier les plus récentes découvertes, n'indiquent pas toujours comment celles-ci ont été scrupuleusement contrôlées et critiquées avant d'être acceptées comme scientifiquement valables. »<sup>90</sup>

Il est aussi de plus en plus évident que les journalistes scientifiques influencent les attitudes du public vis-à-vis de la science et qu'ils se trouvent à leur tour influencés par ces attitudes. Selon une étude entreprise aux Etats-Unis sur les rapports entre rédacteurs scientifiques et attitudes du public envers la science, il existe une tendance à abandonner « les nouvelles brèves et directes au profit d'articles plus longs, qui interprètent les faits et sont axés sur les problèmes qui affectent les gens ». Cette étude montre aussi que, durant la dernière décennie, les rédacteurs scientifiques ont souvent présenté la science d'un point de vue moins favorable qu'en 1965. Plus de 80 % des journalistes interrogés pour cette étude ont déclaré « écrire en 1972 des articles que leurs lecteurs peuvent interpréter comme peu favorables à la science »<sup>91</sup>.

Dans certains pays, des efforts spéciaux ont été faits pour donner aux journalistes scientifiques plus d'occasions de se familiariser avec les informations sur la substance des programmes et des projets scientifiques et technologiques lancés par le gouvernement. Trois des méthodes adoptées à cette fin consistent en « briefings » techniques spéciaux, en bourses d'étude pour les jeunes journalistes et en programmes visant à favoriser des contacts plus étroits entre rédacteurs scientifiques et spécialistes des sciences et techniques. En outre, comme nous l'avons vu pour l'expérience suédoise des cercles d'étude et dans la conduite des campagnes d'information sur l'énergie menées en Allemagne et en Autriche, on a mieux compris la nécessité d'améliorer le niveau de compréhension technique des journalistes scientifiques, les aidant ainsi à mieux jouer leur rôle de liaison si important dans le transfert de l'information entre le gouvernement et la communauté scientifique d'une part, et le grand public d'autre part.

Au Danemark, aux Pays-Bas et aux Etats-Unis, des programmes universitaires et des cours ont été créés ou élargis pour l'enseignement de la rédaction scientifique et on y insiste davantage sur les efforts visant à promouvoir la vulgarisation des résultats de la recherche scientifique et technique. Dans la plupart des pays, ces efforts sont encore très occasionnels et généralement limités à des secteurs très particuliers de la science et de la technologie. Il n'existe généralement aucune connaissance systématique des attitudes du public envers la science et la façon dont la recherche est menée. On en connaît encore moins sur la façon dont les citoyens « apprennent » sur les domaines les plus complexes de la science et de la technologie. En dépit de l'influence de plus en plus forte de la télévision et des autres méthodes audiovisuelles de communication, le public trouve encore la plus grande part de ses informations sur la science et la technologie dans les journaux et les magazines ; elles lui arrivent rarement par l'intermédiaire des moyens éducatifs formels<sup>92</sup>. Cependant, très peu d'études comparatives internationales ont été menées jusqu'à ce jour pour savoir quelles sont les méthodes

---

90. British Association for the Advancement of Science, *Science and the Media*, BAAS, Londres, 1976.

91. S. Friedman, « Science Writers and Public Attitudes Toward Science », *Science in the Newspaper*, étude de l'American Association for the Advancement of Science, AAAS, Washington, 1974.

92. *Ibid.*

journalistiques les plus efficaces pour améliorer le niveau de la compréhension du public et pour accroître les capacités des spécialistes des media dans l'exécution de cette mission.

\*\*

Les efforts des gouvernements pour mieux informer le public sur la nature, la portée et le contenu de leurs décisions se développent rapidement dans un certain nombre de pays. Des lois, des réglementations et des politiques plus libérales en matière de divulgation des informations officielles ont, en principe, offert au public un accès à la conduite et à la substance même des affaires gouvernementales dont ne pouvaient rêver jusqu'ici que les esprits les plus libertaires. Le droit du public à savoir ce qui se passe au gouvernement est de mieux en mieux admis, et cela a conduit dans un nombre croissant de pays à des efforts ouverts et explicites pour informer les citoyens sur les procédures de prise de décision ainsi que sur les possibilités qu'ils ont d'y participer.

Dans la plupart des secteurs de la vie publique, il existe un grand nombre d'institutions très diverses pouvant, entre autres choses, servir d'intermédiaire et de canal de communication entre gouvernement et citoyens. Elles peuvent avoir accès aux informations que possède le gouvernement et les transmettre aux citoyens intéressés ; en sens inverse, elles peuvent aussi fournir au gouvernement des informations sur les revendications et les besoins des citoyens. On ne trouve cependant pas cette richesse et cette diversité d'institutions intermédiaires dans beaucoup de domaines de responsabilité gouvernementale touchant à la science et à la technologie. Lorsqu'elle est accessible, l'information scientifique et technique passe souvent directement du gouvernement ou des scientifiques aux citoyens et, étant donné la complexité technique que revêt une grande part de cette information, les citoyens ont beaucoup de mal à l'assimiler et encore plus à apprécier pleinement son intérêt et ses multiples implications.

Les media ont commencé à prêter une attention plus grande aux problèmes politiques liés à la science et aux techniques et les efforts en ce sens doivent être encouragés. Mais le manque général d'institutions intermédiaires, ajouté à l'incapacité de certaines des institutions existantes (les partis politiques par exemple) à fournir des forums ou des canaux convenables pour l'expression des inquiétudes et des besoins du public dans les domaines ayant trait à la science et à la technologie, est pour certains l'objet de préoccupations croissantes. Il semble donc qu'une plus grande attention devrait être portée au développement de mécanismes et systèmes institutionnels nouveaux pour répondre aux besoins et aux demandes du public en matière d'information sur les problèmes d'ordre politique liés à la science et à la technologie.

L'un des développements les plus intéressants des cinq dernières années est la participation de plus en plus grande des gouvernements à ce qu'on appelle les « campagnes d'information du public ». Ceci est tout spécialement évident (mais non exclusivement) pour les problèmes scientifiques ou technologiques faisant l'objet de controverses. L'une des grandes motivations de ces initiatives (nous l'avons vu dans le domaine de l'énergie nucléaire) a été la volonté d'éclairer et d'améliorer la discussion publique en élevant le niveau de compréhension des citoyens sur les aspects techniques et scientifiques des problèmes en cause. Cela n'a évidemment pas été le seul motif des gouvernements et, en fait, la confusion même dans leurs objectifs a parfois mené à des résultats peu clairs ou mitigés. On a aussi parfois abouti, dans un certain nombre de pays, à une aggravation des conflits.

Les campagnes d'information du public menées par les gouvernements ont également offert une cible idéale à ceux des citoyens ou des groupes activistes

qui cherchent à obtenir une audience plus large pour leurs conceptions particulières. L'expérience des campagnes d'information et des comités lancés par les gouvernements dans les domaines touchant à l'énergie nucléaire nous en apporte un certain nombre d'exemples ; elle atteste aussi de la difficulté qu'il peut y avoir à essayer de réduire prématurément le champ d'une discussion, sans avoir complètement saisi les racines de la contestation.

Les efforts pour promouvoir un débat plus éclairé, que ce soit dans le domaine de l'énergie nucléaire ou dans d'autres faisant également l'objet d'une controverse technique ou scientifique, exigent que les stratégies adoptées correspondent bien aux buts recherchés. Si le but d'une campagne d'information est de désamorcer la contestation politique, il est improbable que des faits et des formes d'argumentation de caractère technique soient les instruments les mieux appropriés pour cette tâche. De même, des efforts visant à obtenir un consensus social seront fortement freinés s'il n'existe pas tout d'abord un consensus sur le sujet même du désaccord.

L'information jouit souvent du même degré de crédibilité que sa source : l'une des plus grandes et des plus durables difficultés rencontrées par les institutions officielles engagées dans des campagnes d'information du public vient du fait que leur propre crédibilité étant souvent mise en question, l'information qu'elles diffusent est, elle aussi, mise en doute. Mais le problème n'est pas seulement celui de la crédibilité des institutions, il tient aussi à l'image propre de la science ou de la technologie que l'on cherche à présenter ou à imposer.

Ces difficultés font entrevoir l'importance et la valeur des efforts visant à encourager des méthodes décentralisées pour l'auto-éducation des citoyens et la formation de l'opinion publique dans les domaines controversés de la science et de la technologie. Quelques tendances à agir en ce sens peuvent être perçues dans le « Bürgerdialog » d'Allemagne et dans les programmes lancés sous l'égide de la National Science Foundation des Etats-Unis. D'une signification et d'une importance égales sont les tendances actuelles visant à promouvoir le développement de sources d'information et de compétences plus diversifiées à la disposition du grand public.

L'opportunité du moment joue elle aussi un rôle clé dans la plupart des efforts visant à promouvoir une plus large compréhension du public. Comme le suggèrent ces expériences, vouloir mettre en œuvre une campagne d'information alors que l'opinion publique est déjà polarisée et le débat largement politisé, constitue une tâche quasiment insurmontable. Dans certains domaines, tel celui de l'énergie nucléaire, cela était difficile à éviter en raison notamment de la soudaineté avec laquelle les problèmes d'énergie sont arrivés au premier plan des préoccupations nationales. Pourtant, beaucoup diront qu'il n'est plus besoin aujourd'hui de faire appel à l'oracle de Delphes pour prévoir certains des sujets de controverse liés à la science et à la technologie qui apparaîtront demain. Les efforts pour favoriser très tôt la discussion et la compréhension du public ne sont pas seulement de la médecine politique préventive, ils sont aussi une façon d'agir pour que les discussions à venir fournissent la base nécessaire à des décisions véritablement démocratiques.

Enfin, et c'est le plus important, il convient de placer le problème de l'information et de la compréhension du public dans sa vraie perspective. Il serait simpliste de conclure qu'une opposition ou une contestation de l'opinion dans les domaines controversés liés à la science et à la technologie (tels que celui de l'énergie nucléaire) est attribuable uniquement ou même principalement à une information et à une compréhension insuffisantes du public. Beaucoup des adversaires de certains programmes scientifiques ou technologiques sont parfaitement bien informés sur ceux-ci et sur les risques qu'ils peuvent présenter. Les attitudes sceptiques du public ne s'expliquent pas non plus par une seule

raison. Elles résultent souvent de tout un éventail d'inquiétudes du public quant aux buts sociaux poursuivis, aux mesures de protection adoptées et à la façon dont les coûts et les avantages seront répartis dans l'ensemble de la société.

D'ailleurs, avoir accès à l'information sans moyens pour l'utiliser efficacement, c'est comme disposer d'un levier sans point d'appui. C'est la raison pour laquelle, en même temps qu'il exige davantage d'informations, le public réclame des possibilités plus larges et plus directes de participation aux décisions du gouvernement. Les gouvernements ont cherché à répondre à ces revendications par diverses mesures visant à faciliter la communication entre citoyens et décideurs.

### III

#### L'INFORMATION DES DÉCIDEURS

On constate une revendication de plus en plus forte de la part du public à participer plus activement et plus directement à la prise de décision sur les problèmes intéressant la science et la technologie. Cette revendication a provoqué des réactions nombreuses et variées de la part des gouvernements. Plusieurs en sont venus à admettre la nécessité de mettre au point des méthodes et des mécanismes plus efficaces pour connaître l'opinion publique et pour consulter le grand public dans des domaines spécifiques, objets de graves préoccupations. Dans certains pays, des méthodes plus actives ont été adoptées pour accroître les possibilités des citoyens à exprimer leurs besoins et leurs inquiétudes directement aux décideurs. Dans quelques-uns de ces pays, cela s'est traduit par un accès plus large du public aux processus de prise de décision et aux tribunes du gouvernement.

Les organismes consultatifs officiels ont été élargis pour faire place à une représentation plus complète des divers intérêts publics, et des procédures « d'auditions » législatives ont été adoptées pour permettre une plus large présentation des opinions opposées. On observe un recours plus fréquent des gouvernements aux commissions d'enquête en tant que moyen d'information du grand public en même temps que des décideurs, notamment dans les domaines très controversés intéressant les grands projets technologiques sur lesquels s'opposent intérêts locaux et intérêts nationaux. En outre, divers mécanismes « ad hoc » ont été créés en vue de mieux connaître les attitudes et les préférences du public.

Les élus ont été tout spécialement réceptifs aux approches qui visent à obtenir en temps utile des informations valables sur les désirs et les besoins des citoyens. Cela se comprend en raison de leurs préoccupations de réélection. L'ouverture de canaux d'information supplémentaires entre représentants élus et citoyens est donc considérée comme une excellente chose, à la fois importante et nécessaire là où s'élèvent des controverses nationales majeures. Les politiciens sont cependant plus réservés et prudents dans leur soutien à la participation du public lorsqu'il s'agit d'ouvrir de nouvelles voies à l'exercice de l'influence et du pouvoir des citoyens dans les prises de décision officielles. Ils se méfient particulièrement des tentatives faites par les ministères ou les fonctionnaires pour favoriser cette participation et diriger le soutien du public vers des programmes ou des orientations qui ne correspondent pas aux mandats ou aux directives établis par les organes législatifs. Ils sont encore plus réservés dans leurs jugements lorsqu'ils estiment que les efforts en vue d'une participation directe du public menacent les bases traditionnelles du pouvoir politique ou mettent en question certains principes fondamentaux des systèmes de gouvernement représentatifs.

Pour bien des individus ou groupes de citoyens cependant, la participation du public signifie bien davantage que d'être occasionnellement consultés ou d'avoir

l'occasion d'exprimer ses points de vue et opinions. Ils considèrent comme insuffisantes les initiatives officielles en vue d'améliorer les moyens par lesquels le public peut informer les décideurs. Ils veulent être plus directement impliqués dans l'exercice du pouvoir de décision ; ils veulent influencer, non seulement la substance des décisions officielles, mais les processus mêmes par lesquels ces décisions sont élaborées.

## A. ORGANISMES CONSULTATIFS

La plupart des gouvernements ont institué des structures consultatives assez élaborées grâce auxquelles les représentants des différents groupes ou intérêts peuvent exprimer leurs vues sur telles ou telles questions d'ordre politique. Ces comités, commissions et conseils consultatifs sont aussi divers et aussi nombreux que les sujets dont ils ont à traiter. Aux Etats-Unis, par exemple, plus de 1 267 organismes consultatifs, groupant 22 256 membres au total, ont été institués depuis 1975 pour conseiller 45 agences du gouvernement fédéral. Dans l'état australien de Nouvelle-Galles du Sud, ils ne sont pas moins de 681, dont 551 ont un mélange de membres appartenant ou n'appartenant pas aux instances gouvernementales. En Allemagne, le ministère de la Science et de la Technologie (BMFT), qui a recours à plus de commissions consultatives et d'experts ou consultants que la plupart des autres ministères allemands, a fait appel en 1975 à 927 conseillers techniques des divers secteurs d'activité.

Le recours à ces mécanismes consultatifs est traditionnellement justifié par le postulat que l'intérêt général est mieux servi si ceux dont les intérêts particuliers sont ou pourraient être affectés directement par les décisions du gouvernement ont une chance d'influencer ces décisions avant qu'elles soient définitives. Ces mécanismes ont également été considérés comme un moyen important de renforcer la compétence technique des pouvoirs publics.

Il n'est par conséquent sans doute pas surprenant que les groupes qui estiment avoir immédiatement le plus à gagner (ou à perdre) à certaines décisions ou réglementations officielles soient bien représentés dans ces organismes consultatifs. Par exemple, près de 50 % du total des membres des organismes consultatifs des agences fédérales américaines sont des représentants de l'industrie et 7 % seulement sont des représentants d'organisations de consommateurs ou de défense de l'environnement<sup>93</sup>. On trouve également une « sur-représentation massive des producteurs... et une sous-représentation choquante de tous les autres groupes » dans les comités consultatifs rattachés aux départements du gouvernement australien<sup>94</sup>. Au BMFT, les études ont révélé une distorsion similaire dans la représentation des chercheurs (55 %) et des industriels (25 %) dans les

---

93. J. Sullivan, « Public Participation in Federal Energy Advisory Committees », projet de rapport pour le National Council for the Public Assessment of Technology, Washington, 1976 (polycopié).

94. Les « groupes de producteurs » sont définis comme : associations commerciales ou industrielles, syndicats, associations professionnelles et associations de producteurs primaires. Ceci s'explique partiellement par l'emploi important fait alors par les départements de l'Agriculture, de la Main-d'Œuvre et de l'Immigration et de l'Industrie, de comités consultatifs comprenant principalement des représentants (y compris les syndicats) des industries qu'ils administraient. Voir : T. Matthews, « Interest Group Access to the Australian Government Bureaucracy », *Report of the Royal Commission on Australian Government Administration*, Annexes du Vol. 2, AGPS, Canberra, 1976, pp. 340-341.

commissions d'experts qui ont la responsabilité de conseiller le ministre en matière de politique scientifique<sup>95</sup>.

Ces défauts dans la composition des organes consultatifs officiels sont fréquemment renforcés par le fait que beaucoup de ceux-ci ne versent à leurs membres aucune indemnité pour leurs déplacements ou pour leur temps de séance, décourageant ainsi beaucoup de ceux qui ne peuvent se permettre d'être absents de leur travail ou dont les organisations ne peuvent les rembourser. Il y a bien sûr quelques exceptions, comme par exemple la Food and Drug Administration (FDA) américaine qui indemnise les représentants des consommateurs qui participent à ses groupes consultatifs<sup>96</sup>.

La distorsion dans la représentation n'est cependant qu'une des limites de cette forme de mécanisme de participation. Ces organes consultatifs n'ont souvent qu'une fonction de figuration, et leurs réunions ou rapports sont manipulés par les fonctionnaires afin de donner l'impression d'un soutien de l'opinion à des politiques ou à des décisions arrêtées à l'avance. Ainsi conçu, le recours à des compétences techniques ne peut avoir qu'un simple rôle de légitimation, surtout lorsque le compte rendu des séances est tenu secret ou lorsque le public n'est pas admis à assister aux réunions. Dans d'autres cas, on a formé des groupes consultatifs raisonnablement représentatifs, mais on leur refuse l'aide financière ou l'accès aux informations officielles et aux résultats de la recherche, ce qui réduit leur efficacité potentielle<sup>97</sup>. D'ailleurs, lorsque les organes consultatifs émettent des recommandations adoptées en toute indépendance, les ministères ou services officiels ne sont nullement obligés de les suivre. Cependant, il est rare que ces derniers méprisent ainsi de façon systématique leurs recommandations, notamment parce que ces services dépendent de la coopération des groupes dont les intérêts sont représentés dans l'organe consultatif en question pour une mise en œuvre effective de la politique retenue. Un certain nombre d'efforts ont été accomplis durant les dernières années pour ouvrir les organes consultatifs du gouvernement à une participation et à une représentation plus larges du public.

Le Conseil danois de l'énergie (Energirådet), créé en 1976 pour conseiller le ministère de l'Industrie et du Commerce, est composé de représentants des grands groupes d'intérêts reconnus, y compris de délégués des syndicats ouvriers, des industries, des services publics et du Conseil consultatif des consommateurs<sup>98</sup>. De même, le Conseil consultatif français pour l'énergie nucléaire comprend des représentants de l'industrie, du monde scientifique et des groupes écologistes. Aux Etats-Unis, le Federal Advisory Committee Act de 1973 exige que la plupart des organes consultatifs se réunissant à temps partiel siègent publiquement et que la liste de leurs membres soit publiée dans le *Federal Register*.

La Commission américaine pour la protection des sujets humains de la recherche biologique ou sur les comportements — dont nous parlerons ci-après — est constituée à la fois comme groupe d'experts et comme groupe représentatif destiné à rendre compte des conflits inhérents à la recherche biomédicale<sup>99</sup> ; dans les National Institutes of Health (NIH), des personnalités extérieures bien infor-

---

95. Voir : « Forschungs-und Technologiepolitik ; Gestaltung wirtschaftlichen Wandels durch Innovation », *Bericht der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel*, Bonn, 1976, p. 473.

96. *Federal Register*, 41, 26 novembre 1976, p. 52148.

97. Voir, par exemple : H. et K. McCullum et J. Olthuis, *Moratorium : Justice, Energy and the Native People*, The Anglican Book Centre, Toronto, 1977, p. 23.

98. Le Conseil ne comprend cependant pas de représentants des groupes écologistes ou de l'OOA (Organisation pour l'information en matière d'énergie nucléaire).

99. Département de la Santé, de l'Éducation et des Affaires sociales, « Protection of Human Subjects, Fetuses, Pregnant Women, and in Vitro Fertilisation », *Federal Register*, 40, 154, 8 août 1975, p. 33526. Voir, plus loin, p. 83.

mées ont été nommées dans les conseils consultatifs chargés de répartir les fonds pour la recherche en fonction des priorités des NIH et de considérations de caractère social<sup>100</sup>. Parmi les dix-huit membres du National Heart and Lung Advisory Council siègent cinq représentants du public ; ce sont « des leaders dans le domaine de la science, de la médecine ou des affaires publiques »<sup>101</sup>.

En dépit de ces réformes (ou d'autres également significatives) dans la formation des organes consultatifs officiels, certains groupes dont les intérêts directs sont matériellement influencés ou menacés par les décisions gouvernementales sont encore souvent insuffisamment représentés, ou pas représentés du tout. Par exemple, dans le cas des structures consultatives du BMFT allemand, les représentants des syndicats (DGB) constituent moins de 5 % du nombre total des conseillers du ministère, pourcentage relativement réduit si l'on considère l'influence de l'évolution technologique sur l'emploi et les conditions de travail. Quoi qu'il en soit, certains des essais les plus novateurs d'adaptation des procédures consultatives aux besoins de participation des groupes jusqu'alors non représentés se placent au stade de la mise en œuvre des décisions. Au Canada, par exemple, où les plans de construction d'un pipeline pour le transport du gaz naturel le long de l'autoroute de l'Alaska ont fait l'objet de discussions passionnées dans l'opinion, l'entreprise chargée de cette construction a proposé que quatre représentants des Indiens du Yukon siègent au Comité consultatif de direction et participent aux prises de décision concernant la réalisation de ce projet<sup>102</sup>.

Il est très difficile d'apprécier l'efficacité réelle de ces systèmes consultatifs en tant que mécanismes de participation. Cette efficacité pourrait peut-être se mesurer en fonction d'une modification prouvée de la décision qui aurait été prise en l'absence de ces derniers. Mais il est difficile d'obtenir des preuves de ce genre. Dans bien des cas, les rapports et recommandations des organismes consultatifs ne sont qu'un ensemble d'informations pouvant influencer sur les décisions. Et le pouvoir de décision est lui-même fréquemment dispersé : même lorsque le chef d'un service ou d'un ministère accepte les avis qui lui ont été donnés, sa propre décision peut se trouver révoquée par les corps législatifs ou par les tribunaux administratifs jugeant en appel.

On a parfois suggéré que certains mécanismes consultatifs officiels présenteraient le risque (en raison des distorsions traditionnelles dans leur représentativité et des défauts de leur fonctionnement) que les décisions ou politiques adoptées sur leurs avis reflètent à l'excès les intérêts des plus puissants de leurs membres, et non pas toujours ceux de la société dans son ensemble. C'est là, en effet, l'une des principales critiques élevées par ceux que rendent sceptiques les tendances de l'administration à considérer les problèmes en termes étroitement techniques, et seulement en fonction des groupes d'intérêts les plus aisément identifiables. Ces mécanismes peuvent cependant jouer un rôle important. Les décisions gouvernementales ne peuvent toutes être élaborées sur la place publique : les procédures consultatives permettent d'étudier plus à fond les diverses stratégies et de tenir mieux compte des informations nécessaires avant que les décisions soient soumises à un débat public. Elles procurent également une source intéressante de compétences pas toujours disponibles au sein du gouvernement même. Certains efforts faits pour assurer une meilleure représentation des intérêts en cause dans les organismes consultatifs, et un meilleur accès à l'information, peuvent sans doute contribuer à tempérer le scepticisme du public.

---

100. D. Nelkin, « Threats and Promises: Negotiating the Control of Research », *Daedalus*, printemps 1978, pp. 191 à 206.

101. T. Gustafson, « The Controversy over Peer Review », *Science*, 190, 12 décembre 1975, pp. 1060 à 1066.

102. *Toronto Star*, Toronto, 18 juillet 1977.

Quoi qu'il en soit, les mécanismes consultatifs n'ont qu'une utilité limitée en tant que moyen de participation du public en général. La plupart des citoyens n'ont ni le temps, ni la compétence, ni les motivations nécessaires pour participer pleinement à ces systèmes consultatifs. Ceux-ci ne sont d'ailleurs pas réellement prévus pour résoudre des problèmes très controversés dans l'opinion. D'autres mécanismes répondent peut-être mieux à la demande du public et à ses besoins de participation.

## B. LES AUDITIONS PARLEMENTAIRES

L'une des réponses les plus fréquentes à la revendication d'une plus grande participation du public dans l'élaboration des décisions est le recours à la procédure des auditions publiques. Ces auditions sont un moyen général, employé dans certains pays, aux divers niveaux de décision de la nation, de la région ou de la collectivité locale. Y ont recours divers organismes législatifs et parlementaires, ainsi que la majorité des agences, tribunaux ou comités administratifs. La plus forte expansion de cette procédure des auditions publiques au cours des dix dernières années intéresse ces organismes administratifs, dont nous parlerons plus tard. Il ne sera question ici que des structures législatives et parlementaires.

Les auditions publiques peuvent avoir plusieurs fonctions<sup>103</sup>. Elles apportent parfois aux législateurs une simple occasion d'informer les citoyens quant à la nature d'un projet ou d'une législation envisagés. Dans d'autres cas, elles servent à désamorcer un conflit et à éviter un litige ultérieur en permettant aux citoyens en colère de « rouspéter » et de « se défouler », sans qu'il soit besoin de modifier le projet ou la politique en question. Lorsque les auditions publiques sont rendues nécessaires par la loi ou par la tradition, mais que les problèmes ou décisions en cause ne prêtent pas eux-mêmes à controverse, elles peuvent avoir une fonction purement rituelle : par exemple, lorsque les décideurs sont tenus de prendre les points de vue et les besoins du public comme base de leur action légiférante. Mais il est rare que les auditions publiques répondent réellement à cette fonction idéale.

L'un des grands problèmes de l'audition publique est que les points de vue qui y sont représentés ne sont pas toujours représentatifs de ceux de l'ensemble des individus affectés par le projet ou la politique envisagés. Ils ne reflètent souvent que les conceptions des groupes d'intérêts identifiables, qui appartiennent à la clientèle habituelle des décideurs, et qui connaissent bien leurs besoins spécifiques d'information et les méthodes d'audition. Les citoyens isolés et leurs groupements occasionnels sont souvent mal informés au sujet des auditions publiques et, pour de multiples raisons de nature sociologique ou psychologique, mal préparés pour présenter efficacement leur façon de voir. Même s'ils savent bien ce qu'ils ressentent, les individus manquent souvent d'une perspective d'ensemble sur les implications des problèmes et il leur arrive de ne comprendre que très superficiellement leurs côtés techniques<sup>104</sup>. D'autres facteurs d'ordre pratique (tenue des auditions pendant les heures ouvrables, frais de déplacement, manque de temps pour entreprendre des recherches et pour préparer un dossier) jouent aussi contre une large représentation du public dans ces auditions. Les

---

103. Voir : T.A. Heberlein, « Some Observations on Alternative Mechanisms for Public Involvement : The Hearing, Public Opinion Poll, the Workshop and the Quasi-Experiment », *Natural Resources Journal* (USA), 16 janvier 1976, pp. 197 à 212.

104. Voir : A.P. Grima et C. Wilson-Hodges, « Regulation of Great Lakes Water Levels: The Public Speaks Out », *Journal of Great Lakes Research*, Vol. 3, 3-4 décembre 1977, pp. 240 à 257.

motivations des décideurs influencent elles aussi directement la procédure des auditions publiques. Dans une mesure non négligeable, ce sont leurs collaborateurs permanents qui déterminent les points de vue qui seront ou ne seront pas entendus lors des auditions. L'usage abusif d'auditions publiques pour favoriser les intérêts spécifiques des décideurs est cependant rare<sup>105</sup>.

Aucun autre système législatif ou parlementaire national ne fait aussi largement appel aux auditions publiques que le système américain. Les auditions du Congrès constituent le principal mécanisme permettant aux législateurs d'évaluer en commun les vues du public et les intérêts en jeu par rapport aux projets de loi. En outre, le bicamérisme du Congrès américain — avec ses structures distinctes de comités pour le Sénat et pour la Chambre — assure un système de vérification et d'équilibrage (« checks and balances »), ainsi parfois qu'une certaine concurrence entre auditions. En même temps, on peut observer que l'exigence de formes plus directes de participation du public au processus de prise de décision par le Législatif a suscité en ce domaine un certain nombre de réformes au sein du Congrès.

On peut en donner pour exemple les efforts faits pour augmenter la compétence du Congrès afin de lui permettre de traiter des problèmes de caractère scientifique ou technologique complexe. Le personnel permanent des commissions du Congrès s'est vu renforcé, on a de plus en plus fait appel à des spécialistes des techniques pour le Service de la recherche du Congrès et, comme chacun sait, un « Office of Technology Assessment » a été créé. En outre, le « General Accounting Office » (GAO), qui surveille pour le Congrès l'action de l'Exécutif, a été rajeuni et renforcé en scientifiques et en ingénieurs, afin d'améliorer sa capacité d'appréciation sur les programmes de caractère technique<sup>106</sup>. L'un des objectifs de ces réformes a certainement été de redresser un déséquilibre de plus en plus visible entre les capacités techniques de l'Exécutif et du Législatif. Une autre raison importante a été d'essayer de réaffirmer la force de la démocratie représentative, de fournir un contrepoids aux pressions du public pour une démocratie plus directe, pressions qui (cela se conçoit) sont perçues comme des menaces par bien des membres du Congrès.

On peut trouver une manifestation de cette préoccupation dans les tentatives faites pour rendre les procédures du Congrès plus ouvertes et plus accessibles au grand public. Des séances de commissions ont été télévisées et des systèmes de télévision en circuit fermé ont été expérimentés en vue de permettre aux citoyens de participer à des auditions publiques sans se déplacer à Washington. Plusieurs de ces réformes ont également commencé à descendre vers les assemblées législatives des états américains de plus en plus confrontés à des problèmes complexes qui exigent conseils et assistance scientifiques et techniques.

Cette longue tradition américaine de recours aux auditions publiques en tant que mécanisme essentiel de participation et d'information des législateurs ne se retrouve pas dans la plupart des assemblées législatives et parlementaires des autres pays. Au Danemark, par exemple, comme dans les autres pays scandinaves, les auditions publiques n'existent pas au Parlement. D'autres voies, de

---

105. Selon une étude critique sur l'ancien Joint Committee on Atomic Energy (JCAE), ce comité parlementaire empêcha constamment, durant ses trente années d'existence, « tout examen équitable et raisonné des controverses qui entourent l'énergie nucléaire, en omettant de répondre aux propositions des autres membres du Congrès, en ne donnant aux critiques du programme nucléaire aucune occasion de s'exprimer, en omettant d'étudier les problèmes qui soulèveraient des doutes sur certains aspects du programme nucléaire, et en utilisant ses pouvoirs de Joint Committee pour avantager les législations auxquelles il donnait la faveur ». Voir : T. Belford, *Stacking the Deck*, Common Cause, Washington, D.C., 1976.

106. « GAO Beefs up Staff with Scientists, Engineers », *Chemical and Engineering News*, 22 novembre 1976, pp. 14-15.

caractère moins formel, sont ouvertes aux groupes d'intérêts et aux individus, reflétant mieux que tout autre élément les différences de tradition politique existant entre les Etats-Unis et ces pays. En France et en Allemagne également, la procédure des auditions publiques est généralement restreinte aux prises de décisions administratives et réglementaires.

Dans les pays connaissant une forme ministérielle de gouvernement, comme l'Australie, le Canada et le Royaume-Uni, les auditions publiques parlementaires jouent un rôle plus limité. Ceci en grande partie du fait que les décisions politiques y sont par tradition considérées comme l'affaire de l'organe exécutif du gouvernement, et non pas celle du parlement. Dans chacun de ces pays, il existe diverses commissions parlementaires permanentes qui organisent à l'occasion des auditions publiques, mais celles-ci n'ont généralement pas le même poids que les procédures d'audition telles qu'on les pratique aux Etats-Unis — du moins pour ce qui concerne les problèmes intéressant la science et la technologie. Une exception importante est, au Royaume-Uni, le Select Committee on Science and Technology de la Chambre des Communes qui a eu plusieurs auditions importantes, relatives notamment aux propositions de Lord Rothschild pour réorganiser le financement des conseils de recherche et pour le choix des réacteurs nucléaires par la Grande-Bretagne. Plus récemment, il a examiné les implications des recherches actuelles utilisant les techniques de recombinaison de l'ADN. En Australie, un « Senate Standing Committee on Science and Environment » a été créé en mars 1976.

Dans ces pays, on a toutefois généralement tendance à compter avant tout sur des institutions extra-parlementaires pour informer les décideurs. Parmi celles-ci, citons des mécanismes tels que les « Royal Commissions », les grandes commissions d'enquête, les tribunaux administratifs et les enquêtes publiques.

### C. LES COMMISSIONS D'ENQUÊTE

Les commissions d'enquête sont l'une des formes les plus anciennes de consultation du public dans les systèmes de gouvernement à forme parlementaire<sup>107</sup>. Depuis très longtemps, elles fournissent aux gouvernements des avis mûrement réfléchis sur toutes sortes de questions. Elles ont fonctionné parfois comme organismes d'investigation impartiale et parfois simplement pour détourner une controverse, ou « pousser sous le tapis » des problèmes gênants. Elles ont acquis plus récemment une fonction nouvelle et plus large : celle de soumettre les problèmes à la discussion du public et d'apporter aux décideurs des opinions plus représentatives, les informant plus complètement sur les besoins et sur les désirs de la population<sup>108</sup>.

Les commissions d'enquête empruntent un grand nombre de formes. Il y a les « Royal Commissions », officiellement nommées par autorité de la Couronne pour une durée définie afin d'étudier des problèmes ou des projets particuliers et de présenter leur rapport. Citons, entre autres, la « Royal Commission on Electric Power Planning », de l'Ontario (Canada) et la Commission royale sur

---

107. Le premier exemple de Commission royale remonte à 1403, lorsqu'une enquête fut entreprise sur l'asile d'aliénés mentaux de Bedlam, en Angleterre, où un certain Peter Taverner était accusé d'avoir dérobé des objets et de l'argent. Voir : *Australian Law Journal*, Vol. 35, 30 novembre 1961, p. 271.

108. Commission de réforme du droit du Canada, *Les commissions d'enquête*, Droit administratif, document de travail N° 17, CRDC, Ottawa, 1977.

la politique énergétique de Suède<sup>109</sup>. D'autres commissions royales sont instituées pour une durée indéfinie afin de fournir au gouvernement des avis permanents sur des sujets de politique plus générale. Citons la Commission royale permanente sur la pollution de l'environnement, au Royaume-Uni, et la « Royal Commission on Australian Government Administration »<sup>110</sup>. Ces commissions royales peuvent être instituées aussi bien au niveau fédéral qu'à celui des gouvernements provinciaux.

Viennent ensuite ce qu'on appelle les enquêtes publiques nationales, instituées soit par le Cabinet, soit par un ministère particulier, en vertu de diverses législations, telles celles qui intéressent la protection de l'environnement ou l'aménagement du territoire. Ces commissions sont souvent chargées de projets ou de plans spécifiques de grande importance politique pour le pays. Citons parmi les plus récentes la « Ranger Uranium Environmental Inquiry » (ou « Fox Inquiry ») en Australie et l'« Enquête sur le pipeline de la Vallée du Mackenzie » (ou « Enquête Berger ») au Canada<sup>111</sup>.

Une troisième forme est constituée par les enquêtes publiques locales, instituées par les ministères nationaux ou par les gouvernements provinciaux, pour étudier des questions d'intérêt local liées à des projets locaux. Citons comme exemple de cette forme de commission la « Windscale Public Inquiry » (ou « Parker Inquiry »), chargée d'examiner les projets de construction d'une usine de retraitement de combustible nucléaire usé (THORP)<sup>112</sup>. Comme nous le verrons, il est cependant difficile de maintenir dans la pratique la distinction théorique existant entre objets et effets locaux ou nationaux.

Commissions royales, enquêtes publiques locales et nationales disposent généralement des mêmes pouvoirs pour la convocation obligatoire des témoins, pour les interroger sous serment, pour exiger communication des documents et pour sanctionner les témoins de mauvaise volonté. La délimitation de leurs compétences est généralement très large, et une grande latitude leur est habituellement accordée pour définir le champ de leur mission. Les commissions peuvent comprendre un ou plusieurs membres, et on observe une tendance à nommer des juges comme commissaires (comme ce fut le cas pour les enquêtes Fox, Berger et Parker). Enfin, bien que leurs recommandations ne soient pas contraignantes pour le gouvernement, il est rare qu'elles aient été totalement négligées.

Les procédures de l'enquête publique diffèrent cependant, sur des points importants, de celles des Commissions royales. Elles sont pour l'essentiel de nature semi-judiciaire, sujettes à une flexibilité considérable, et entièrement « ouvertes » en ce sens que tout témoignage doit être donné publiquement. Dans une large mesure, le fonctionnement de ces enquêtes publiques reflète le style propre des personnalités chargées de les conduire.

La tendance des gouvernements à recourir aux commissions d'enquête en tant que moyen pour maîtriser les controverses publiques sur des problèmes liés à la science ou à la technologie a été spécialement notable au cours des dernières années. Elle est évidente dans des domaines tels que l'extraction de

---

109. *A Race Against Time—Interim Report on Nuclear Power in Ontario* (Rapport Porter), Royal Commission on Electric Power Planning, Ontario, septembre 1978 ; et *Report of the Commission on Energy Policy*, Stockholm, mars 1978.

110. Voir : *Report of the Standing Royal Commission on Environmental Pollution, Report N° 6*, HMSO, Londres, 1977, et *Report of the Royal Commission on Australian Government Administration*, AGPS, Canberra, 1976.

111. Voir : *Report of the Ranger Uranium Environmental Inquiry (Fox Report), Final Report*, AGPS, Canberra, 1977, et *Rapport de l'enquête sur le pipeline de la Vallée du Mackenzie (Rapport Berger), Le Nord : Terre lointaine, terre ancestrale*, Vol. 1 et 2, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1977-1978.

112. *The Windscale Inquiry (Parker Report)*, HMSO, Londres, 1978.

l'uranium, le retraitement et le stockage du combustible nucléaire usé, la construction de pipelines pour le gaz naturel et la programmation des centrales électriques. Elle peut s'expliquer par deux raisons.

*Premièrement*, tous ces problèmes comportent un degré de complexité et d'incertitude scientifique et technique qui exige une analyse détaillée, approfondie et très longue. De l'avis général, les assemblées parlementaires se préoccupent nécessairement plus des problèmes directement politiques. Leurs membres ne disposent pas fréquemment du temps et du personnel qu'il leur faudrait pour mener des enquêtes approfondies et détaillées sur des questions aussi complexes. De plus, comme on l'a noté au chapitre précédent, les opinions sont souvent très polarisées sur certaines de celles-ci, avec des clivages qui passent au travers de la plupart des grands partis politiques. Le recours à des commissions consultatives est alors considéré comme un moyen de dépolitiser ces questions et de s'assurer les avis techniques nécessaires, tout en réservant l'ultime prérogative parlementaire de débattre et de trancher des questions de politique à la lumière des rapports et recommandations des commissions.

*Deuxièmement*, les commissions d'enquête constituent un complément aux moyens traditionnels mis à la disposition des hommes politiques pour apprécier l'ensemble des points de vue sur un problème donné. D'ailleurs, certaines questions affectent plus directement les intérêts des groupes minoritaires jusqu'ici sous-représentés dans la plupart des assemblées délibérantes (c'est le cas des Aborigènes d'Australie en ce qui concerne l'extraction de l'uranium, ou celui des Esquimaux et des Indiens du Grand Nord canadien en ce qui concerne la construction de pipelines pour le gaz naturel)<sup>113</sup>. Le mécanisme de la commission est alors souvent considéré comme un moyen important pour atteindre une plus grande implication de ces minorités et pour concilier leurs intérêts (comme ceux des groupes d'intérêts concurrents) avec ceux de l'ensemble de la population.

Si les commissions d'enquête servent de plus en plus à encourager une discussion et une participation plus larges du public dans les prises de décision du gouvernement, ainsi qu'à favoriser un débat public mieux éclairé sur les questions liées à la science et à la technologie, il importe que nous examinions plus en détail comment ces commissions fonctionnent en fait, et si elles ont bien les moyens de remplir convenablement leurs fonctions. Nous nous limiterons à l'examen de deux cas : celui de l'enquête sur Windscale et celui de l'enquête sur le pipeline de la Vallée du Mackenzie.

## 1. L'enquête sur Windscale

L'enquête menée sur les projets de construction, par la société nationale British Nuclear Fuels Limited (BNFL), d'une usine de 1,2 milliard de dollars pour le retraitement du combustible nucléaire (THORP) sur un site de West Cumbria dénommé Windscale, a débuté le 14 juin 1977. Elle a duré cent jours. On en a parlé comme d'« une analyse totale de l'impact », d'un « exemple épique donné au monde » et comme d'« une expérience-test d'intérêt international »<sup>114</sup>.

---

113. Parmi d'autres mesures visant à améliorer l'accès des Aborigènes aux responsables gouvernementaux, le gouvernement fédéral d'Australie a institué, en décembre 1977, la « National Aboriginal Conference » et, en juillet 1978, le « Council for Aboriginal Development ».

114. Pour un compte rendu détaillé de la Windscale Inquiry, voir : B. Wynne, *Nuclear Decision-Making—Rationality or Ritual*, British Society for History of Science, Londres (à paraître en 1980) ; D. Pearce, L. Edwards et G. Beuret, *Decision-Making for Energy Futures—A Case Study of the Windscale Inquiry*, MacMillan, Londres, 1979 ; et I. Breach, « The Windscale Inquiry : 100 Days of Inquiry », *New Scientist*, Londres, 1978.

Un projet de cette ampleur, avec des conséquences tant internationales que locales aussi importantes, devait normalement être soumis à une enquête publique officielle. Plusieurs facteurs ont en outre contribué à accroître l'attention du public et ont conforté la décision d'avoir une telle enquête : pression des groupes écologistes et antinucléaires ; crainte exprimée par l'opinion de voir l'Angleterre devenir « la poubelle nucléaire du monde entier » ; désaccords et confusion qui ont régné au sein du gouvernement sur la politique nucléaire en général et sur THORP en particulier ; tempête politique provoquée par le fait que la BNFL a tardé à annoncer une fuite radioactive dans l'un de ses silos pour déchets solides ; media qui ont réclamé un vaste débat public ; inquiétudes des autorités locales après qu'elles eurent approuvé les plans de construction ; et nouvelle position des Etats-Unis sur les transferts de combustibles nucléaires usés.

Si le gouvernement avait décidé de mener cette enquête en 1975, lorsque les projets détaillés avaient été formulés et discutés pour la première fois dans les cercles gouvernementaux, il est probable que l'opposition du public aurait été beaucoup moins forte qu'elle ne le fut quand l'enquête eut enfin lieu. D'ailleurs, la décision de nommer une commission d'enquête publique locale fut prise à la dernière minute, au point culminant de la controverse politique.

La Commission fut officiellement instituée le 7 mars 1977 par le Département de l'Environnement, en vertu de la législation « Town and Country Planning », qui n'exigeait pas que soient spécifiées les limites de sa mission. Cependant, le ministre de l'Environnement, Peter Shore, déclara que dès réception des résultats et des recommandations de la Commission, il examinerait « tous les aspects utiles du projet », y compris « ses implications pour la sécurité du public et pour les autres aspects de la sécurité nationale » ainsi que « pour l'environnement de la construction et du fonctionnement » des installations, en application de la législation existante sur le nucléaire<sup>115</sup>.

Le Juge Parker, de la Haute Cour du Tribunal de commerce, fut désigné comme président de la Commission et reçut toute latitude dans la détermination du déroulement et du champ de l'enquête<sup>116</sup>. Il était très respecté pour la grande attention qu'il donnait aux détails techniques, et connu pour la façon efficace dont il avait dirigé une commission d'enquête antérieure sur la catastrophe de l'usine chimique British Flixborough. Dès le départ, le Juge Parker signifia qu'il considérait cette enquête comme un débat général entre partisans et adversaires de l'énergie nucléaire. Cependant, il précisa nettement que son objectif était de juger les *faits* et non les mérites de la politique du gouvernement. « L'endroit qui convient pour déterminer la politique, c'est le parlement, ce n'est pas ici », déclara-t-il à la réunion préliminaire tenue le 17 mai 1977 pour discuter des questions de procédure. Il précisa en outre qu'ainsi qu'il est normal dans ce genre d'enquête, « la charge de la preuve » revenait aux opposants, que les plans de la BNFL seraient examinés en détail, mais qu'il appartenait aux protestataires d'apporter leurs arguments contre ces plans, et non pas l'inverse.

Au premier jour de l'enquête, le Juge Parker souleva trois questions générales :

- a) le combustible oxydé des centrales nucléaires du Royaume-Uni devait-il être retraité en Angleterre ?
- b) dans l'affirmative, le retraitement devait-il se faire à Windscale ?

---

115. Cette législation comprenait la loi de 1960 sur les substances radioactives et la loi de 1965 sur les installations nucléaires.

116. Il était assisté à l'Enquête par deux assesseurs, Sir Edward Pochin, ancien président du National Radiological Protection Board, et Sir Frederick Warner, membre de la Royal Commission on Environmental Pollution.

- c) toujours dans l'affirmative, l'usine devait-elle avoir une capacité double de celle nécessaire pour traiter le combustible usé du Royaume-Uni, afin que la capacité disponible puisse être utilisée pour le retraitement de combustibles d'origine étrangère ?

L'enquête sur Windscale est à beaucoup d'égards une expérience unique dans l'histoire des enquêtes publiques locales en Angleterre. C'était la première fois que des questions nationales étaient explicitement incluses dans les limites de la mission d'une enquête locale. C'était la première fois qu'un élément majeur, critique même, de la politique énergétique britannique d'ensemble était soumis à un examen public approfondi. Et c'était la première fois que tant d'informations scientifiques et techniques en rapport avec le nucléaire étaient mises à la disposition de l'opinion britannique.

La forme même de l'enquête publique locale comportait plusieurs implications importantes pour la façon dont les investigations seraient menées. L'importance que le Juge Parker accordait à « la découverte de la preuve », aux « preuves techniques » et aux « faits scientifiques » renforçait la structure contradictoire de la procédure d'enquête. Du fait que la charge de la preuve était laissée en majeure partie aux opposants et aux groupes de pression et non au défendeur (la BNFL), ces groupes devaient disposer de ressources considérables en informations, en compétences techniques et en financement. De plus, en dépit du caractère semi-juridique de la procédure, pour participer à l'enquête, il fallait dans la plupart des cas avoir recours à un conseil juridique. Enfin, contrairement à ce qui se passe pour une « Planning Inquiry Commission » (PIC) ou une « Royal Commission », le mécanisme de l'enquête publique locale ne prévoyait pas d'investigations ou de recherches indépendantes étendues et approfondies<sup>117</sup>. Il s'agissait plutôt d'un mécanisme conçu pour l'examen immédiat de l'information existante et des arguments opposés.

Bien que la Commission ait été mise en place au début de mai, elle ne démarra pas avant le milieu de juin 1977. Entre-temps, il y eut une confusion considérable quant à son champ d'action éventuel et à ses compétences. Les auditions préliminaires destinées à éclaircir ces questions n'eurent pas lieu avant le milieu de mai, et même alors il resta difficile de savoir quelles questions pouvaient être soulevées et de quelle façon elles pouvaient l'être<sup>118</sup>. Plusieurs points de procédure furent cependant éclaircis : l'enquête devait avancer selon un mode séquentiel, chaque groupe d'intervenants ayant la possibilité de présenter son témoignage et de procéder à l'interrogatoire contradictoire des témoins précédents ; l'accès aux informations aurait lieu cas par cas et serait ouvert à toutes les parties ; et les auditions dureraient trois mois environ.

Néanmoins, un certain nombre de points importants de procédure ne furent pas nettement résolus<sup>119</sup> ; il s'agissait notamment du champ concret de l'enquête, de la préparation des études et analyses d'impact, des méthodes d'échange d'informations entre les parties avant enquête, et de la question du financement des groupes intervenants.

---

117. Aucune « Planning Inquiry Commission » (PIC) n'a jamais été créée en Angleterre, encore que la Roskill Commission ait adopté une méthode très proche pour l'implantation du troisième aéroport de Londres. Certains ont prétendu qu'une PIC, avec ses larges pouvoirs d'enquête et d'analyse indépendante, aurait mieux convenu dans le cas de Windscale que le mécanisme de l'enquête publique locale.

118. Ne pas oublier que les trois questions centrales du Juge Parker ne furent pas soulevées avant le 17 mai et que la réunion eut lieu plusieurs semaines après que BNFL et groupes d'opposants aient été requis de présenter leur dossier.

119. Les points ici soulevés ont profité de cette vision plus parfaite que procure l'expérience. Il ne s'agissait pas forcément de points que le Juge Parker ou les groupes d'intervenants considéraient comme importants au moment où furent fixées les règles d'action de la Commission d'enquête.

Premièrement, en l'absence d'une définition claire et admise par tous des questions à soulever pendant l'enquête proprement dite, il était difficile de préparer un dossier détaillé. Cela valait aussi bien pour la British Nuclear Fuels Ltd (BNFL) que pour les groupes d'intervenants. En fait, la BNFL espérait, jusqu'à fin décembre 1976, que l'enquête ne démarrerait pas avant l'automne 1977. Lorsqu'elle fut annoncée pour la mi-juin, la BNFL se trouva soumise à une vive pression puisqu'elle devait présenter son dossier détaillé et préparer sa défense pour le début de mars. L'incertitude de la BNFL quant aux points sur lesquels elle aurait à se défendre contre ses adversaires était encore accentuée par un partage peu net des responsabilités entre elle-même et les représentants du ministère pour la défense devant la Commission de tel ou tel aspect de la politique officielle.

L'absence de définition nette du champ de l'enquête handicapait également les efforts de préparation des groupes intervenants, qui n'eurent pas un plein accès au dossier THORP de la BNFL avant sa soumission, le 1<sup>er</sup> mars 1977. Il ne leur restait plus alors que 21 jours pour faire savoir s'ils voulaient se présenter devant la Commission et sur quelles bases ils comptaient fonder leurs objections. C'est pourquoi la plupart des groupes présentèrent des plates-formes très générales, afin de conserver une marge de manœuvre aussi large que possible. Résultat net : le champ concret du débat ne fut pas réellement délimité avant l'ouverture officielle de l'enquête le 14 juin, et même alors une discussion bien axée et concise fut rendue difficile par le manque de préparation suffisante des deux côtés.

Le Royaume-Uni ne possède aucun système formel d'étude d'impact sur l'environnement comme par exemple le Canada, les Etats-Unis, et plus récemment la France<sup>120</sup>. Cela signifie que, dans le cas du dossier présenté par la BNFL, aucune estimation d'ensemble et intégrée de l'impact de l'usine THORP sur l'environnement ne fut accessible au public pour discussion et commentaires avant les jours précédant immédiatement l'ouverture de l'enquête. Il en résulta que, pendant l'enquête elle-même, un temps considérable fut perdu à élucider et à contrôler les informations relatives à l'impact sur l'environnement. Si un avis d'impact sur l'environnement avait été soumis plusieurs mois plus tôt aux commentaires et aux critiques du public, cela n'aurait peut-être pas seulement servi à faciliter les travaux de la Commission, mais aussi à éclairer des points importants de désaccord avant qu'ils soient abordés par la Commission.

Un autre facteur important est qu'aucune période définie ne fut fixée pendant la phase préparatoire critique de l'enquête pour l'échange d'informations entre les parties. Cela signifie que, des deux côtés, les adversaires se trouvèrent gênés dans la préparation de leurs dossiers. Cela était particulièrement grave pour les groupes d'opposants puisqu'en vertu de la procédure des enquêtes publiques locales, c'est à eux que revenait la charge de la preuve. Il en résulta que ces groupes assaillirent la BNFL de très lourdes demandes d'information au moment même où celle-ci se trouvait extrêmement pressée de compléter son propre dossier. D'ailleurs, pendant l'enquête elle-même, les interrogatoires contradictoires amenèrent une charge encore plus écrasante de demandes d'information. A un certain moment, il y en eut tant que la BNFL avait à répondre en même temps à plus de 200 demandes distinctes de renseignements.

Enfin, aucune aide financière officielle ne fut accordée avant l'enquête aux groupes d'intervenants. C'est dire que chacun d'eux devait trouver sa propre

---

120. Cependant, en vertu de la loi « Town and Country Planning » de 1971 et de la loi « Town and Country Planning (Scotland) » de 1972, les autorités locales peuvent faire de la protection de l'environnement une condition préalable à tout permis d'utilisation du sol, or ce permis est indispensable à toute construction.

source indépendante de financement. L'estimation officielle de la durée de l'enquête étant de huit à dix semaines, et la plupart des groupes ayant fait appel à un avocat à plein temps — qui demandait normalement 2 000 dollars par semaine — les fonds nécessaires étaient donc très importants. En outre, les services demandés aux témoins experts, dont certains venaient de l'étranger, coûtaient fort cher, et les dépenses engagées à seule fin de se tenir au courant des derniers développements de l'enquête ou pour maintenir le contact avec les autres groupes d'intervenants étaient élevées. Certains groupes, tels le « Network for Nuclear Concern » (NNC) et le « Political Economy Research Group » (PERG) réussirent à se faire représenter très économiquement devant la Commission par un avocat à plein temps mais non payé. D'autres, comme « Friends of the Earth » (FOE) et la « Conservation Society » purent réunir quelques fonds grâce à une campagne organisée dans la presse par « People for a Non-Nuclear World ».

Mais les groupes se trouvèrent souvent en concurrence entre eux pour leur financement. Cette concurrence aboutit même à un certain gâchis au stade suivant de l'enquête, lorsque les groupes intervenants durent présenter des témoignages d'experts, dont quelques-uns déposèrent plusieurs fois au nom de groupes différents. Ces inquiétudes touchant à leur financement ne réduisirent pas seulement l'efficacité de la préparation des groupes, elles furent cause de mauvaise entente entre eux et d'une fâcheuse dispersion des efforts au moment critique, alors qu'ils auraient dû se concentrer sur la présentation de leur dossier pour la Commission. Comme l'a noté plus tard l'un des participants : « cette incertitude, cette dispersion et ces disputes se plaçaient juste au moment où les groupes auraient dû se réunir pour préparer en commun un dossier cohérent. Au lieu de cela, on ne voyait guère que méfiance et confusion générale ».

La conduite même de l'enquête sur Windscale fut gênée par toutes les difficultés que rencontraient les groupes d'intervenants. Certains de ces groupes étaient franchement mal préparés. Ils demandaient à participer à l'enquête avec des dossiers incomplets, espérant pouvoir mettre la dernière main à leurs arguments à la faveur des informations glanées au cours des interrogatoires contradictoires. Certains n'avaient pas eu le temps, le soin ou le désir de débattre de leurs stratégies avec les autres groupes avant le début des audiences. D'autres firent preuve de manque de cohésion, d'organisation et de discipline.

Toutes ces difficultés étaient encore accentuées par le fait que l'enquête elle-même procédait généralement par suites de témoignages et non pas question par question. D'où présentation fréquente de témoignages répétitifs ou faisant double emploi, et parfois même de dépositions contradictoires par des groupes ayant omis de coordonner leurs stratégies.

Pour donner un exemple : sur la question de la sécurité comparée du stockage des barres de combustible usé ou du retraitement, les groupes d'intervenants se trouvèrent différer entre eux de façon gênante dans leurs dépositions. Deux groupes, le « Windscale Inquiry Equal Rights Committee » (WIERC) et le « Political Ecology Research Group » (PERG) assuraient que le combustible oxydé ne pouvait être conservé sans risque dans des bassins de stockage ouverts, que cela pouvait provoquer dans l'atmosphère des émissions radioactives massives et, par conséquent, qu'aucun combustible usé ne devait être importé pour retraitement. Par contre, le groupe « Friends of the Earth » (FOE) insistait sur la sécurité des méthodes de stockage du combustible usé, et affirmait qu'en raison de cette sécurité, le stockage international du combustible à Windscale pouvait offrir une solution valable pour remplacer le retraitement et pour éviter les risques inhérents à l'extraction du plutonium.

Les enquêtes publiques locales ont tendance à insister sur les polarisations plus que sur les diversités. La forme contradictoire de leurs audiences se fonde sur l'existence supposée de deux parties diamétralement opposées. Dans le cas

de l'enquête sur Windscale, celles-ci étaient censées être, d'une part la BNFL et le gouvernement, d'autre part les groupes de défense de l'environnement, anti-nucléaires ou autres. En réalité, les groupes d'intervenants représentaient un très large éventail d'idéologies, de motivations, de stratégies, de styles et de capacités. Ils partageaient cependant bien un certain nombre d'idées communes : nécessité de remettre en cause l'« éthique » de l'expansion industrielle en tant que valeur en soi, danger d'une domination technocratique sur les choix démocratiques, façon de considérer le THORP comme un premier pas vers une économie largement fondée sur l'atome, nécessité d'obliger le gouvernement et le secteur privé à tenir un compte plus grand de la volonté du public.

Mais les conceptions des groupes sur les buts réels de l'enquête et sur les stratégies adoptées pour la présentation de leurs dossiers différaient profondément. Ceci explique en partie le caractère parfois contradictoire des témoignages présentés par les groupes d'opposants et la défaillance de leur prétendu « front uni ». « Friends of the Earth », par exemple, adoptait lors de l'enquête un type d'arguments étroitement techniques et cherchait, en un sens, à prendre la BNFL à son propre jeu. Ses arguments laissaient percer une tendance à accepter un élément nucléaire de faible importance dans le programme énergétique d'ensemble de la Grande-Bretagne, tout en cherchant à retarder la décision sur THORP. A l'opposé, des groupes tels que Windscale Appeal, SEI, SCRAM et PERG<sup>121</sup> proclamaient tous leur refus total de l'énergie nucléaire en tant que telle. Entre les deux, il y avait le NNC et le TCPA<sup>122</sup> qui adoptaient des positions plus modérées, conformes à la ligne tactique de FOE, tout en exprimant des sympathies pour les raisonnements des autres groupes plus radicaux.

La forme contradictoire de l'enquête eut toutefois deux autres conséquences importantes. Elle fit venir à la surface une quantité d'informations nouvelles et d'une grande valeur potentielle. Mais vu la grande rapidité avec laquelle l'enquête progressait, bien des groupes se trouvèrent dans l'incapacité pure et simple de se tenir pleinement informés ou de réagir comme il convenait sur ces informations. Elle renforça également la tendance générale à abrégier les éléments politiques en faveur de la présentation des faits scientifiques et techniques. Une autre tendance, liée à celle-ci, fut de réduire toutes les options possibles aux deux suivantes : réalisation intégrale de l'usine THORP — ou abandon total. Les autres options, telles que retarder la décision ou construire une usine plus petite répondant aux seuls besoins du Royaume-Uni ne furent en effet jamais sérieusement discutées devant la Commission d'enquête. Et si elles l'avaient été, il est probable qu'il y aurait fallu bien davantage de temps que celui dont on disposait.

Ce fut en fin de compte cet élément — à savoir le calendrier — qui finit par apparaître comme le plus crucial. Selon le directeur général de la BNFL : « une enquête comme celle-ci n'aurait jamais dû avoir lieu : le gouvernement aurait dû se rendre compte que la question du retraitement du combustible nucléaire était un problème important et prêtant à controverses, bien avant que n'ait été déposée la demande concernant l'implantation de l'usine projetée à Windscale »<sup>123</sup>. Les représentants d'un grand nombre de groupes d'opposition furent d'accord : ils estimaient que l'enquête avait été menée trop tardivement et de façon trop hâtive. Ils estimaient aussi que 100 jours constituaient un délai bien trop bref pour l'une des enquêtes techniquement les plus complexes jamais menées en Grande-Bretagne.

---

121. « Society for Environmental Improvement » (SEI), « Scottish Campaign to Resist the Atomic Menace » (SCRAM) et « The Political Ecology Research Group » (PERG).

122. « Network for Nuclear Concern » (NNC) et « Town and Country Planning Association » (TCPA).

123. Mr. Con Allday, cité par *New Scientist*, 10 novembre 1977, p. 332.

A la fin, ce fut un homme seul, le Juge Parker, qui eut à interpréter les témoignages contradictoires, à apprécier les divers arguments et à prendre la décision finale. Dans les premiers jours de février 1978, trois mois après la fin de l'enquête, il présentait son rapport au ministre de l'Environnement, recommandant la réalisation intégrale à Windscale des plans de l'usine de retraitement THORP de la BNFL<sup>124</sup>. Il rejetait sans aucune ambiguïté presque tous les arguments présentés par les opposants, en citant parfois le témoignage d'un groupe contre celui d'un autre. Des critiques s'élevèrent de divers côtés. Comme on peut lire dans *Nature* :

« Parker était là pour décider, et non pas pour éclairer le débat »... « Dès qu'il eut décidé que la décision devait être en faveur de la BNFL, il se donna beaucoup de mal pour trouver des arguments en sa faveur sur pratiquement tous les points, un peu comme un juge qui, devant un ensemble de citoyens désireux de témoigner de l'innocence d'un homme, écarterait leurs témoignages en bloc à partir du moment où il se serait convaincu de la culpabilité de celui-ci. »<sup>125</sup>

Plusieurs mois plus tard, le parlement eut à discuter des conclusions et recommandations du rapport du Juge Parker. Il le fit très rapidement, avec relativement peu de débats, et il vota par la suite en faveur du projet gouvernemental d'expansion des installations de retraitement de Windscale<sup>126</sup>. En fait, l'un des résultats les plus importants de l'enquête sur Windscale est indiscutablement qu'elle a servi à dépolitiser et à dépassionner le débat public sur cette affaire<sup>127</sup>. Pour une grande partie de l'opinion, parfois embarrassée devant la foule de faits et d'arguments techniques contradictoires présentés lors de l'enquête publique, les conclusions et recommandations sans ambiguïté du Juge Parker furent un soulagement. Elles semblaient apporter la preuve réconfortante que la sagesse et l'examen objectif pouvaient l'emporter sur les allégations irrationnelles et irraisonnées dans des problèmes très controversés d'une extrême complexité technique.

Pour d'autres, cependant, si l'enquête a bien servi à réduire les incertitudes dans certains domaines, elle a laissé sans réponse beaucoup de questions importantes. Celles-ci comprennent les questions politiques très vastes de la prolifération nucléaire et de la prévision des besoins énergétiques, deux questions qu'on croyait inséparablement liées à toute décision sur le retraitement, mais qui attendent encore d'être l'objet d'un grand débat politique dans l'opinion britannique. Pour d'autres personnes enfin, l'enquête sur Windscale a montré la nécessité de mettre au point des mécanismes de participation plus efficaces pour favoriser la discussion publique et régler les conflits en rapport avec la science et la technique. Selon le commentaire du *New Scientist* : « rien de ce qui ressemble à ces auditions ne sera à retenir dans les méthodes futures pour résoudre publiquement les problèmes d'un haut niveau technique et d'une grande complexité »<sup>128</sup>.

## 2. L'enquête sur le pipeline de la Vallée du Mackenzie

Si l'enquête sur Windscale peut en un certain sens être définie comme un procès opposant faits et logiques contradictoires, l'enquête sur le pipeline de la

---

124. *The Windscale Inquiry (Parker Report)*, *op. cit.*

125. *Nature*, 23 mars 1978, p. 297.

126. Les débats parlementaires eurent lieu dans les derniers jours de mars puis vers le milieu de mai, époque où le parlement approuva, par 220 voix contre 120, le « Special Development Order » du gouvernement concernant Windscale.

127. C'est ainsi qu'une manifestation publique organisée à Londres au début de mai par les « Friends of the Earth » ne rassembla que 10 000 personnes. Quelques jours plus tard, plus de 60 000 personnes participaient à une manifestation contre le Front national.

128. *New Scientist*, 10 novembre 1977, p. 332.

Vallée du Mackenzie est une leçon sur la façon dont s'éveille la conscience du public. Si l'une peut se comparer à un tribunal, l'autre peut l'être à une école. Mais seulement en partie. La mission officielle de l'enquête était d'étudier l'impact social, économique et écologique d'un pipeline de gaz naturel traversant les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon et d'émettre des recommandations sur les conditions de sa construction éventuelle.

Depuis la découverte en 1968 d'énormes réserves de pétrole à Prudhoe Bay, Alaska, le gouvernement canadien avait vivement encouragé la recherche du pétrole et du gaz dans le Grand Nord. Les premiers résultats atteints en 1970 indiquaient de grandes réserves de gaz naturel dans les îles arctiques. Dès cette année, on commença à dresser les plans d'un pipeline de 1,22 m de diamètre destiné à relier Prudhoe Bay à l'ouest au delta du fleuve Mackenzie à l'est, en vue du transport vers le sud du gaz naturel utilisable à plus de 5 000 kilomètres de là par les consommateurs américains et canadiens. Les premières estimations de 1971 indiquaient que la construction du pipeline pourrait être bien avancée en 1973 et qu'elle reviendrait à moins de 8 milliards de dollars.

En 1972, le gouvernement canadien publia un ensemble de « Directives concernant les pipelines du Nord » qui exigeaient que les promoteurs des pipelines soumettent un avis détaillé d'impact sur l'environnement et assument la charge de la preuve dans toute démonstration sur l'acceptabilité écologique et socio-économique de leurs projets<sup>129</sup>. Elles prévoyaient également que, puisqu'un seul pipeline devait être construit, les promoteurs potentiels devraient combiner leurs efforts. Vers le milieu de 1972, un consortium industriel privé fut formé sous le nom de « Canadian Arctic Gas Pipelines Limited », plus généralement appelé « Arctic Gas »<sup>130</sup>. Pendant les deux années qui suivirent, Arctic Gas dépensa plus de 50 millions de dollars en recherches et études à l'appui de son étude d'impact sur l'environnement. En même temps, le consortium prit l'initiative sans précédent d'instituer un comité pour la protection de l'environnement (Environment Protection Board, ou EPB) composé de chercheurs et de techniciens et chargé d'apprécier son projet de façon « indépendante »<sup>131</sup>.

Mais durant l'année 1973 intervinrent plusieurs facteurs qui retardèrent la mise au point du projet et qui modifièrent profondément les attitudes du public, de l'optimisme au pessimisme et à la méfiance envers le gouvernement. L'embargo international sur le pétrole et le quadruplement de son prix qui s'ensuivit imposèrent une ré-estimation des disponibilités en énergie du pays. Celle-ci révélait pour la première fois la possibilité d'un décalage prochain entre offre et demande d'énergie. Cela conduisit le public à douter de la valeur des prévisions et à s'inquiéter d'une éventuelle pénurie d'énergie au Canada. Ses craintes furent encore renforcées par les résultats décevants des recherches de gaz menées dans

---

129. Ministère des Affaires indiennes et du développement du Nord, *Nouvelles directives régissant les pipelines dans le Nord*, n° 72-3, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 28 juin 1972, pp. 25 à 30.

130. Parmi les douze membres fondateurs, on trouvait : Standard Oil of Ohio, Atlantic Richfield, Humble Oil and Refining (EXXON), le Canadien national, Pacific Lighting Gas Development, Columbia Gas Systems, Northern Natural Gas, ainsi que cinq entreprises de pipelines américaines et canadiennes. Par la suite, ils furent rejoints notamment par Imperial Oil, Shell Canada et Gulf Oil Canada.

131. EPB reçut 3,5 millions de dollars pour la préparation des études techniques. Certains des résultats de ces études jouèrent ultérieurement un rôle essentiel au cours de l'enquête en montrant que plusieurs points critiques du projet de pipeline d'Arctic Gas étaient inacceptables pour l'environnement.

le delta du Mackenzie<sup>132</sup>. En même temps que s'éveillait la conscience du public en matière d'environnement, paraissaient des accusations de mauvaise répartition par le gouvernement des permis de forage offshore dans l'Arctique ; d'où de nouvelles craintes sur la valeur des mesures prévues pour la protection de l'environnement. Enfin, et ce fut sans doute le plus important, se manifesta l'opposition des Indiens et des autochtones du Grand Nord à *tout* pipeline, ce qui fit naître d'autres préoccupations concernant la façon dont le gouvernement traitait les minorités arctiques et leurs revendications sur leurs territoires.

En réponse à ces pressions, et en raison du fait que le projet de pipeline d'Arctic Gas devait prochainement être soumis pour approbation, le gouvernement prit dans les premiers mois de 1974 deux importantes initiatives. La première fut de créer au sein de l'administration un groupe chargé de procéder à un premier examen et à l'évaluation des projets de pipeline soumis (Groupe d'évaluation des applications du pipeline, GEAP). La seconde fut d'instituer une commission d'enquête publique sur le projet de pipeline. Il désigna le Juge Thomas R. Berger, membre de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, comme président. L'enquête ne démarra cependant pas officiellement avant une année entière, de façon à laisser assez de temps à toutes les parties pour se préparer. Les audiences commencèrent dans les premiers jours de mars 1975 et se terminèrent vingt mois plus tard, le 19 novembre 1976.

L'une des premières démarches du Juge Berger fut d'organiser, en avril, mai et septembre 1974, un certain nombre d'*audiences préliminaires* destinées à fixer la façon dont l'enquête devrait être conduite<sup>133</sup>. Ces audiences mirent en lumière toute une série de questions et de conflits sur le champ et le calendrier de l'enquête, l'accès aux informations, le défraiement des intervenants et la forme des audiences publiques.

Sur la base des témoignages reçus lors de ces audiences, il décida que l'enquête ne se limiterait pas simplement au projet d'Arctic Gas, mais embrasserait toutes les activités éventuellement liées à la création de ce couloir de transport dans la vallée du fleuve Mackenzie et à leur impact économique, écologique, humain et culturel. Il chercha également à instituer un « système » d'audiences qui répondît à la fois aux besoins de l'enquête en informations de toutes sortes et au désir de tous les participants de contribuer à l'enquête au mieux de leur capacité. Quatre groupes différents d'audiences publiques furent organisés.

Le premier groupe fut celui des *Audiences officielles*. Celles-ci devaient recevoir les témoignages relatifs aux projets de construction du pipeline, aux mesures prises pour satisfaire aux exigences des Directives, et aux études concernant l'impact éventuel du projet. Elles étaient prévues en quatre phases successives : ingénierie et construction, environnement physique, environnement vivant et environnement humain. Des règles semi-formelles furent adoptées pour la présentation des témoignages, l'appel des témoins, les interrogatoires contradictoires, les réfutations.

La divulgation de tous les rapports ou études détenus par les pouvoirs publics, les industriels et les groupes d'intérêts (y compris les organisations

---

132. A la différence de Prudhoe Bay, où d'énormes quantités d'hydrocarbures se trouvaient rassemblées dans un seul bassin, les dépôts du delta du Mackenzie se révélèrent isolés dans de nombreuses petites poches. Sur les 66 premiers puits forés, quatre avaient rencontré du pétrole, onze du gaz, les cinquante et un restant n'avaient rien donné. Voir D. Pimlott, *Le pétrole sous la mer*, Comité canadien des ressources de l'Arctique, Ottawa, 1976, p. 12.

133. Voir : T.R. Berger, *Le Nord : Terre lointaine, terre ancestrale : Rapport de l'enquête sur le pipeline de la Vallée du Mackenzie*, Vol. 2, Appendice 2, « Décisions préliminaires », Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1977.

autochtones) fut rendue obligatoire<sup>134</sup>. Le Juge Berger ordonna à tous les participants de fournir la liste de tous les rapports ou études intéressant l'enquête en leur possession ou en leur pouvoir. Ces listes furent ensuite transmises à tous les autres participants qui avaient le droit de demander que leur soit communiqué tout rapport ou toute étude figurant sur n'importe laquelle d'entre elles.

Un second groupe d'*Audiences spéciales* fut prévu pour recevoir les témoignages des producteurs potentiels de gaz (Gulf, Shell et Imperial) concernant leurs programmes de prospection et de production dans les gisements pétrolifères du delta du Mackenzie et de la Mer de Beaufort. Ces audiences visaient spécifiquement à l'examen des risques pour l'environnement et des mesures prévues pour sa protection, ainsi que de l'impact économique potentiel sur les communautés du Grand Nord.

Le troisième groupe fut celui des *Audiences dans le Sud*, tenues dans les grandes villes de tout le Sud du Canada. Il s'agissait d'audiences non officielles, conçues pour permettre aux Canadiens qui ne pouvaient se présenter dans le Nord d'exprimer leur point de vue. En fait, elles allèrent bien plus loin : elles amenèrent les gens du Sud à prendre conscience des problèmes du Grand Nord, et cela à un point qu'on n'avait en grande partie pas prévu.

Le quatrième groupe d'audiences fut peut-être l'innovation la plus significative du Juge Berger. Il s'agit des *Audiences de communauté*. Elles furent tenues dans chacune des communautés de la Vallée du Mackenzie, de son delta et du Yukon, susceptibles d'être affectées par la construction d'un pipeline et par la percée du corridor. Ces audiences non officielles furent tenues dans des gymnases d'école, des mairies, des tentes, des bases de chasse, ou même en plein air, dans vingt-huit villes, villages, campements et avant-postes de tout le Nord du Canada.

Les audiences de communauté constituaient à beaucoup d'égards une innovation importante par rapport aux procédures antérieures d'enquête publique. Dans leur forme, elles étaient on ne peut plus sans prétention. Les témoins n'étaient pas soumis à l'interrogatoire contradictoire. Ils exprimaient ce qu'ils avaient sur le cœur, souvent d'une façon très directe et très personnelle.

Le Juge Berger estimait que les audiences officielles et les audiences de communauté devaient être considérées comme des éléments d'égale importance d'un même processus et non pas comme deux processus séparés. Pour y parvenir, il introduisit deux mesures complémentaires. La première, la plus significative du point de vue de l'information du public, fut de se mettre d'accord avec la Canadian Broadcasting Corporation (CBC) pour que des résumés des témoignages reçus lors des audiences officielles soient diffusés vers les communautés du Nord. Le Northern Network de la CBC accepta de le faire à ses frais et de façon régulière, émettant en anglais et dans six langues autochtones, aidant ainsi les populations de ces communautés à suivre ce qui avait été dit lors des audiences officielles et à se préparer à répondre ultérieurement, lors des audiences de communauté.

La seconde mesure fut de tenir les audiences de communauté concurremment aux audiences officielles. De cette façon, l'enquête pouvait passer de temps à autre d'une phase d'audiences officielles à des audiences tenues dans les communautés. De cette façon aussi le témoignage des autochtones n'était pas uniquement relégué au niveau des audiences de communauté : des autochtones étaient également appelés à témoigner dans les audiences officielles.

Une deuxième grande innovation de l'enquête du Juge Berger fut d'accorder une aide financière aux groupes d'intervenants. Certaines organisations écologistes

---

134. La divulgation obligatoire de l'information est garantie par l'Alinéa f de l'article 19 de la *Loi sur les terres territoriales* (RSC, 1970, C.T.-6) en vertu duquel la Commission d'enquête a été instituée.

ou de défense du public avaient souligné, durant les audiences préliminaires, qu'elles seraient dans l'impossibilité de participer effectivement si elles ne recevaient pas d'aide, sous une forme quelconque.

Le Juge Berger nota que les attributions de l'Environmental Protection Board (EPB), institué par Arctic Gas, avaient à dessein été limitées à l'examen du projet présenté par le consortium lui-même, mais que le champ d'investigation de sa commission d'enquête était bien plus large. Par ailleurs, le Groupe d'évaluation des applications du pipeline (GEAP) du gouvernement devait être dissous dès son rapport terminé, fin 1974. Il perçut donc la nécessité pour la Commission de disposer d'experts et de contre-experts, de façon continue, indépendante et générale.

Fin 1974, il rencontra le ministre des Affaires indiennes et du Développement du Nord de l'époque, Jean Chrétien, pour mettre au point une série de critères pour le financement des groupes d'intervenants<sup>135</sup>. Le gouvernement accepta alors de débloquer 494 000 dollars pour l'enquête Berger, afin de lui permettre d'accorder aux défenseurs de l'environnement et autres groupes d'intérêts une aide pour leurs recherches et études. 1 065 000 dollars supplémentaires furent accordés directement aux groupements autochtones par le ministère des Affaires indiennes et du Développement du Nord.

Une troisième innovation du Juge Berger fut de demander au Conseiller juridique de la Commission de participer directement aux audiences. Il lui donna pouvoir de rechercher tout témoignage qu'il estimerait intéresser l'enquête. Son intention, là encore, était de faire que le maximum possible de témoignages divers soient pris en considération par l'enquête. Comme on le verra, le rôle du conseiller juridique fut excessivement important dans les dernières phases de l'enquête.

Enfin, le Juge Berger chercha également à ne pas donner l'impression que ses collaborateurs — et notamment son conseiller juridique — pouvaient constituer une sorte de « conseil privé » dont les vues et les recommandations ne seraient pas soumises à l'examen du public : il demanda donc à son conseiller juridique de présenter publiquement les arguments sur lesquels seraient fondées les conditions imposées pour l'attribution du droit de passage pour le pipeline.

Les audiences de la Commission ne commencèrent que le 3 mars 1975. Fin 1974, le GEAP formé au sein de l'administration avait publié son rapport qui soulignait un certain nombre de faiblesses dans la demande d'autorisation d'Arctic Gas<sup>136</sup>. Il mettait également en lumière deux problèmes centraux qui devaient rendre l'enquête difficile : insuffisance des informations scientifiques et absence de renseignements spécifiques sur la façon dont les industriels comptaient réaliser leur projet de pipeline.

---

135. Notamment les suivants :

1. Il devait être clairement établi qu'un intérêt particulier devait être représenté dans l'enquête.
2. Il devait être établi qu'une représentation séparée et suffisante de cet intérêt apporterait à l'enquête une contribution nécessaire et substantielle.
3. Les personnes sollicitant une aide devaient pouvoir prouver qu'elles s'intéressaient bien et qu'elles s'étaient déjà intéressées aux intérêts qu'elles prétendaient représenter.
4. Il devait être établi que les personnes sollicitant une aide ne possédaient pas des ressources financières suffisantes pour représenter convenablement les intérêts en question et qu'il leur fallait donc en trouver.
5. Ces personnes devaient pouvoir fournir un projet nettement établi pour l'utilisation des sommes qu'elles sollicitaient et prouver qu'elles étaient capables d'en rendre un compte fidèle.

136. Ministère des Affaires indiennes et du Développement du Nord, Groupe d'évaluation des applications du pipeline, *Evaluation du pipeline de la Vallée du Mackenzie, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1974.*

Ces problèmes révèlent et soulignent également une autre difficulté générale liée à l'examen des projets de grande dimension et techniquement complexes. Celle-ci a été assez succinctement exposée par un observateur : « Dans la plupart des très grandes entreprises technologiques, telles que le pipeline de la Vallée du Mackenzie, il ne peut pas y avoir de galops d'essai. Les problèmes, comme les échecs, apparaissent seulement lorsque tout le système est en place, et les seules personnes qui disposent de l'information technique nécessaire pour l'évaluation du projet sont ses promoteurs, qui ont précisément d'autant plus de chances de se tromper que leurs intérêts propres sont en cause et qu'ils décident en l'absence de toute critique indépendante »<sup>137</sup>.

Fin mars 1975, un second groupe de sociétés, Foothills Pipelines Ltd., fit connaître ses projets de construction d'un autre pipeline le long de la Vallée du Mackenzie. Ce fait était d'une très grande importance puisque la présence de deux projets de pipeline concurrents réalisait les conditions d'un procès contradictoire dans lequel chacune des sociétés se voyait obligée de défendre son projet contre les critiques de son concurrent. Le résultat fut que les informations techniques produites durant l'enquête furent beaucoup plus nombreuses que si l'affaire s'était présentée différemment.

Dès le début des audiences publiques, il devint apparent que les procédures prévues pour obtenir une plus large participation du public et pour favoriser l'accès aux conclusions de l'enquête apportaient un autre avantage d'importance : elles mirent en présence deux types très divergents de perceptions, de valeurs et d'informations.

Par exemple, l'un des points les plus importants dans tout le débat sur ce pipeline était la question des droits des Indiens sur les terres. Pour les industriels, dont les projets de pipeline exigeaient l'attribution d'un droit de passage sur les terres des Indiens et celles des Territoires du N.O., ce point apparaissait comme une affaire négociable de façon relativement simple : en échange de ce droit de passage, les autochtones recevraient une compensation, financière ou autre. Mais cette façon de voir ne coïncidait guère avec la conception plus passionnelle des Indiens en matière de « terre ». Comme le dit un porte-parole autochtone lors des audiences de communauté :

« La propriété n'est pas le fait d'un individu particulier mais celui de la tribu tout entière en tant qu'entité. La terre n'appartient pas seulement aux gens qui y vivent aujourd'hui, mais aussi aux générations passées, et aux générations à venir qui ne sont pas encore nées. Les générations passées et à venir font partie de l'entité tribale au même titre que la génération vivante. Et mieux même : la terre n'appartient pas seulement aux êtres humains, mais également aux autres créatures vivantes ; celles-ci aussi ont leur mot à dire. »<sup>138</sup>

Il apparut bientôt qu'en raison des préoccupations de rentabilité à court terme des industriels, notamment, l'accumulation des effets de l'entreprise risquait de n'être pas prise en considération. Et c'était précisément cet aspect cumulatif qui préoccupait au premier chef les populations autochtones.

Les témoignages rendus aux audiences de communauté par des non techniciens démontrèrent aussi le peu de solidité de l'idée courante selon laquelle seules les personnes disposant de connaissances techniques spécialisées seraient aptes à décider sur les affaires techniques. A maintes reprises, les soi-disant « profanes » apportèrent des façons de voir et des informations des plus intéressantes sur

---

137. D.J. Gamble, « The Berger Inquiry: An Impact Assessment Process », *Science*, Vol. 199, 3 mars 1978, p. 948.

138. Mackenzie Valley Pipeline Inquiry, *Proceeding at Community Hearings*, Vol. 59, p. 6585, 26 mai 1976, Toronto, Ontario.

certains phénomènes naturels tels que la vulnérabilité de la Mer de Beaufort, l'affouillement du lit de la mer par les glaces et les pratiques des chasseurs et trappeurs autochtones. Ces témoignages de gens « inexperts » ont contribué à une compréhension plus complète de l'impact tant quantitatif que qualitatif de l'entreprise proposée.

En mai 1976, le Juge Berger transporta son enquête dans le Sud du Canada. Son but était de donner aux Canadiens du Sud une occasion d'exprimer leur avis sur le pipeline envisagé. Un sondage d'opinion entrepris juste avant le début des audiences indiqua que 62,7 % des Canadiens du Sud adultes avaient déjà connaissance des projets de construction d'un pipeline dans la Vallée du Mackenzie. Il est intéressant de noter que parmi les personnes auxquelles on demandait de noter cinq problèmes par ordre de priorité, le groupe le plus important répondait que la protection de l'environnement constituait leur première priorité<sup>139</sup>.

Les audiences dans le Sud débutèrent à Vancouver (Colombie Britannique) le 10 mai, se déplacèrent vers l'Est en passant par huit grandes villes du Canada et se terminèrent dans les premiers jours de juin à Halifax (Nouvelle-Ecosse). Les media du Sud qui, jusqu'en mai 1976, n'avaient rendu compte que très sporadiquement des activités de l'enquête Berger, accordèrent alors une place considérable et permanente aux audiences. Peu d'éléments nouveaux furent présentés concernant l'impact éventuel de la construction du pipeline ; ces audiences servirent avant tout à attirer l'attention sur des divergences d'opinion déjà évidentes et, plus important, à favoriser une plus grande conscience du public à l'égard des problèmes qui se posaient dans le Nord.

Les audiences de communauté se terminèrent pendant l'été 1976, et l'enquête arriva à son stade final au début de l'automne. La plupart des groupes de défense de l'environnement avaient présenté leurs témoignages durant les phases antérieures de l'enquête. L'un de ces groupes, le « Environmental Protection Board », financé par Arctic Gas puis abandonné par ce consortium dès le début de 1976, apporta certains des éléments les plus solides en contradiction avec les dépositions des industriels. Cependant, les dépositions contradictoires des deux principaux concurrents industriels, Arctic Gas et Foothills, devaient mettre en lumière plusieurs problèmes techniques négligés par ces groupes de défense de l'environnement. Par exemple, les attaques de Foothills sur la possibilité technique de construire en hiver comme le projetait Arctic Gas révélèrent plusieurs sérieuses faiblesses dans le dossier du consortium.

L'un des éléments techniques capitaux résultant de l'enquête Berger ne vint cependant pas du groupe des écologistes ni des industriels, mais d'une déposition du conseiller juridique de la Commission. Le consortium Arctic Gas, qui avait dépensé plus d'un million de dollars pour étudier le problème des déplacements du sol gelé sur son site expérimental de Calgary, fit au début 1975 une déposition selon laquelle, non seulement il comprenait ce phénomène, mais encore il avait une « pleine confiance dans les méthodes... proposées pour le maîtriser »<sup>140</sup>. Ces méthodes consistaient, soit à enterrer la conduite gelée sous trois mètres de terre, soit à la placer sur une « berme » construite à cet effet, ou encore à combiner les deux méthodes.

Quand le conseiller de la Commission présenta des témoignages d'experts qui mettaient en question l'analyse faite par Arctic Gas, les experts de la compagnie exprimèrent leur total désaccord, en assurant que leurs propres expériences réfutaient ces témoignages. Mais lorsque des scientifiques du Conseil national de recherche du Canada cherchèrent à vérifier les résultats des expériences d'Arctic Gas, ils ne purent y parvenir. En octobre 1976, Arctic Gas dut admettre qu'en

---

139. *The Globe and Mail*, Toronto, 2 septembre 1976.

140. T.R. Berger, *Le Nord : Terre lointaine, terre ancestrale*, Vol. 1, *op. cit.*, p. 19.

raison « d'équipements d'essai défectueux », ses mesures antérieures sur les pressions dues aux déplacements du sol gelé étaient entachées d'erreur. Il ressortait donc sans équivoque des auditions de la Commission que le problème crucial des déplacements du sol gelé, fondamental dans la conception théorique du pipeline projeté, était loin d'être bien compris et résolu.

Ce point ne révélait pas seulement les insuffisances de certains des aspects des projets de pipeline, mais également des lacunes sérieuses dans la connaissance scientifique et technique dont on pouvait disposer pour apprécier comme il convient une entreprise à grande échelle impliquant une grande innovation technologique. Comme le conclut le Juge Berger : l'industrie propose et l'administration dispose. Sans les connaissances nécessaires, l'administration ne pourra, ni aujourd'hui ni plus tard, faire une évaluation intelligente des projets de l'industrie<sup>141</sup>.

L'enquête sur le pipeline de la Vallée du Mackenzie arriva à son terme aux premiers jours de novembre 1976. Au début du printemps 1977, le Juge Berger présenta ses conclusions au gouvernement et celles-ci recommandaient que la construction du pipeline de la Vallée du Mackenzie soit retardée de dix ans. En outre, il conclut qu'en raison des risques potentiels graves encourus par l'environnement, aucun pipeline ne devrait jamais être construit au travers du Nord du Yukon, de la Baie Prudhoe à l'Ouest, vers le delta du Mackenzie à l'Est. Il indiquait cependant qu'il était possible, sans risque excessif pour l'environnement, de construire un pipeline allant du delta jusqu'au Sud du Canada en suivant la Vallée du Mackenzie. Le délai demandé, disait-il, serait nécessaire pour régler les problèmes des terres indigènes, pour créer de nouvelles institutions, élaborer de nouveaux programmes, pour combler des lacunes essentielles dans la conception des mesures prévues pour la protection adéquate de l'environnement, pour trouver des méthodes d'ingénierie vraiment fiables, ainsi que pour régler effectivement les problèmes de construction dus au pergélisol et au climat de l'Arctique.

Le *Rapport Berger*, publié en mai 1977, fut un grand succès de librairie dans tout le pays, ce qui est plutôt exceptionnel pour un rapport de commission officielle. Beaucoup de gens estimèrent que le Juge Berger avait traité des problèmes d'intérêt national de façon équitable et avec une parfaite objectivité. Comme le dit un porte-parole indigène : « C'est la première fois que quelqu'un se donne la peine de nous demander ce que nous pensons »<sup>142</sup>.

L'impact du rapport fut également très grand dans les cercles politiques. Lorsque, le 4 juillet 1977, l'Office national de l'énergie présenta son propre rapport sur les pipelines de transport de gaz dans le Grand Nord, il recommanda le choix d'un autre passage pour le pipeline, le long de l'autoroute de l'Alaska (Alaska Highway)<sup>143</sup>. Et, plusieurs mois plus tard, le parlement canadien approuvait la décision du Cabinet fédéral de construire le pipeline pour le transport du gaz naturel le long de l'Autoroute de l'Alaska.

\*  
\*\*

Ces deux expériences, britannique et canadienne, nous apportent des lumières importantes sur la valeur et sur les défauts des commissions d'enquête en tant que mécanisme d'information des décideurs et du grand public sur des problèmes d'une très grande complexité scientifique et technologique. L'enquête sur le pipeline de la Vallée du Mackenzie a servi essentiellement à « politiser » (dans le sens non péjoratif du terme) un débat formulé au départ de façon trop étroitement

---

141. *Ibid.*, p. 22.

142. *Ibid.*, p. 22.

143. Office national de l'énergie, *Motifs de décision : Pipelines du Nord*, Vol. 1, ONE, Ottawa, juin 1977.

technique et économique. Elle a servi à élargir la plate-forme du débat national en révélant explicitement la nature politique des choix de valeur implicites dans les décisions intéressant ce pipeline. Par contre, le résultat de l'enquête sur Windscale fut en fait de dépolitiser une controverse de caractère très passionnel, en réduisant le problème à élucider, et à trancher entre des interprétations contradictoires de points techniques. Elle a volontairement évité toute tentative de débattre des mérites de la politique du gouvernement en se limitant à considérer les faits derrière cette politique.

Ces deux exemples montrent bien à quel point les styles personnels peuvent influencer le déroulement des débats d'une commission d'enquête. Le Juge Berger se voyait, non seulement dans le rôle d'un arbitre dans une discussion hautement technique, mais aussi comme « l'oreille qui ausculte » l'opinion publique sur le forum. Son style ouvert n'était pas seulement le reflet de sa personnalité, c'était aussi la condition nécessaire à une participation pleine et efficace des groupements d'indigènes.

Le Juge Parker, lui aussi, cherchait à obtenir un débat parfaitement ouvert et très complet sur les problèmes posés à la Windscale Inquiry ; et de fait, aucun groupe ne se vit jamais dénier le droit de déposer ou de disposer des informations existantes. Mais il concevait le rôle de sa commission de façon bien plus étroite, la limitant à juger sur les faits scientifiques et techniques, et non sur les motivations ou les intentions politiques. En fait, il fut l'arbitre final de l'enquête sur Windscale dans les discussions et les désaccords techniques. Comme l'a noté un commentateur :

« Les questions réelles, au fur et à mesure qu'elles venaient au jour dans les interrogatoires contradictoires, aboutissaient à une complexité et à une polarisation encore plus grandes, et le Juge Parker devait se faire une opinion sur des bases qui apparaissaient comme arbitraires. Et en fin de compte, l'interprétation d'un conflit (ou d'un accord) entre experts dans des affaires politiques sera toujours arbitraire, parce qu'elle sera déterminée en dernier ressort par des appréciations humaines dans un contexte politique... Il semble cependant qu'il y ait un choix fondamental entre, d'une part, les processus qui admettent ouvertement et naturellement ce côté arbitraire, permettant aux institutions politiques de trancher dans les cas délicats et, d'autre part, les processus qui reviennent à prétendre que la réalité objective le veut ainsi et que des experts impartiaux (scientifiques ou juges) ont découvert cette réalité objective comme eux seuls pouvaient le faire. »<sup>144</sup>

Ces deux exemples, d'où l'on ne peut tirer aucune comparaison directe, fournissent quelques leçons pour la conduite des enquêtes nationales à venir. Il convient d'accorder un délai suffisant pour les phases préliminaires de l'enquête — qui sont cruciales — et de fournir des informations préliminaires fiables à tous les participants, celles-ci étant essentielles pour qu'ils disposent tous d'une possibilité égale de présenter leurs arguments particuliers. Une aide financière à certains groupes semble s'imposer pour assurer une représentation démocratique des points de vue et des intérêts devant la commission<sup>145</sup>.

Les enquêtes qui procèdent par une discussion structurée suivant les principales questions (et non par une succession arbitraire entre groupes de partisans et d'opposants) ont l'avantage, non seulement de réduire la présentation de témoignages répétitifs, mais encore — et c'est plus important — de fournir une base cumulative d'informations à partir de laquelle on peut apprécier les impacts cumulatifs. Le recours à la méthode de l'interrogatoire et du contre-interrogatoire

---

144. B. Wynne, *The Windscale Inquiry* (manuscript), *op. cit.*, p. 56.

145. Voir plus loin, pp. 95 à 97.

des témoins peut souvent avoir pour résultat la mise en lumière d'informations essentielles, un examen plus complet et plus pénétrant des positions adverses, et une articulation plus nette des intérêts et des préjugés des individus et des groupes. Ceci est encore plus vrai lorsqu'il n'y a qu'un seul défendeur principal, comme ce fut le cas pour Windscale. Cependant, cette méthode a également des désavantages, notamment lorsqu'elle aboutit à s'en remettre trop exclusivement à des avocats et à des experts techniques au détriment d'une participation directe des citoyens. Une méthode possible consiste à faire appel à un système d'auditions publiques officielles et officieuses plus souples, dans lesquelles les citoyens peuvent participer au même titre que les experts. Un autre moyen consiste à structurer plus attentivement le traitement des questions elles-mêmes, en fonction de leurs composantes politiques et techniques.

L'un des problèmes les plus fréquents et les plus délicats des commissions d'enquête est la confusion qui existe souvent entre leurs fonctions de *mise en œuvre* d'une politique et celle de *détermination* de cette politique. En théorie, et peut-être en pratique, ces commissions exercent cette première fonction, la seconde étant considérée comme la prérogative du parlement. Cependant, comme semblent le montrer ces deux exemples, il est de plus en plus difficile de faire clairement cette distinction. De même que l'enquête sur Windscale a servi à légitimer la politique nucléaire britannique, l'enquête sur le pipeline de la Vallée du Mackenzie a donné une forme bien définie à la nouvelle politique de développement du Grand Nord canadien. A strictement parler, certes, grâce à son vote, le parlement a exercé dans les deux pays sa prérogative essentielle, le pouvoir de décision. Mais dans les deux cas cependant, ni l'un ni l'autre de ces parlements n'a délibéré de façon détaillée ou approfondie sur le contenu de ces politiques.

Les commissions d'enquête ont, bien entendu, un certain nombre de défauts. Elles coûtent cher et leurs travaux demandent du temps<sup>146</sup>. Leur efficacité en tant que mécanisme de participation dépend fréquemment des qualités de la (ou des) personnes chargées de les diriger. Les commissions d'enquête ont, la plupart du temps, un caractère consultatif ; elles ne sont pas par elles-mêmes des organes de décision. Leurs recommandations sont sujettes à l'approbation d'un ministère ou d'un Cabinet. En ce sens, la participation du public dans les procédures d'enquête n'a souvent qu'un rapport indirect, et non point direct, avec les décisions du gouvernement. Malgré leur influence officieuse éventuelle sur les orientations, elles ne peuvent constituer des succédanés satisfaisants à l'exercice du pouvoir du parlement.

Néanmoins, au sein des systèmes de gouvernement parlementaire, les commissions d'enquête peuvent apporter des compléments importants à la machinerie gouvernementale traditionnelle. Elles peuvent fournir un instrument, parfois efficace, pour l'examen des implications des politiques à moyen ou à long terme, pour mobiliser les ressources en temps, en objectivité et en compétence indispensables pour résoudre des problèmes très divers, d'une extrême complexité scientifique et technologique, et pour fournir une plate-forme publique à l'expression de l'opinion.

---

146. Dans l'enquête sur le pipeline de la Vallée du Mackenzie, les audiences publiques commencèrent le 3 mars 1975 et prirent fin le 19 novembre 1976. Le rapport définitif (Vol. II) fut remis le 30 novembre 1977. Les dépenses totales, y compris la subvention à des groupes d'intervenants, se sont élevées à 4 937 262 dollars. En Australie, l'enquête sur les conséquences pour l'environnement de l'extraction de l'uranium dans la région Ranger, qui débuta le 9 septembre 1975, et qui dura jusqu'au début 1977, a dû coûter près de 1 million de dollars. Aucun chiffre n'est disponible pour l'enquête sur Windscale qui dura cent jours.

#### D. MÉCANISMES SPÉCIAUX « AD HOC »

En dehors des formes plus institutionnalisées que sont les comités consultatifs, les auditions parlementaires et les commissions d'enquête évoquées ci-dessus, il existe un autre ensemble très large de méthodes « ad hoc » qui visent elles aussi à informer les décideurs sur les besoins ou les désirs du public. Parmi ces dernières, il faut citer les commissions nationales, permanentes ou spéciales.

On en trouve un exemple aux Etats-Unis où, en raison notamment de l'influence d'un système de comités du Congrès, permanents et spéciaux, généralement très actifs, l'institution des commissions d'enquête n'a pas d'existence formelle. A sa place, on trouve de nombreuses commissions d'étude spéciales, souvent créées par décret du Président, pour examiner toute une gamme de problèmes d'ordre politique, dans des domaines tels que ceux de la criminalité, de la drogue, de la pornographie ou de la croissance démographique, pour n'en citer que des exemples bien connus. Le rôle fixé à ces commissions a généralement été d'analyser les données scientifiques disponibles, de travailler l'opinion publique, d'entreprendre des recherches et de fournir au Président et au Congrès des rapports et des recommandations sur les méthodes propres à régler ces problèmes, ou tout au moins à y faire face. Un autre exemple, plus récent et d'une origine différente, est la « National Commission for the Protection of Human Subjects of Biological and Behavioural Research ».

Instituée par le Congrès en 1974, sa mission est de rassembler tous éléments sur la pratique de l'expérimentation humaine et de recommander des principes d'action qui soient un juste milieu entre les besoins de la science et les considérations d'ordre éthique<sup>147</sup>. Cette Commission est une expérience intéressante en matière de participation du public, du fait que pas plus de cinq de ses onze membres ne peuvent avoir participé à des recherches biomédicales ou sur les comportements. Elle rend compte directement au ministre de la Santé, de l'Education et des Affaires sociales (HEW), et ses pouvoirs sont renforcés par les réglementations qui stipulent que le secrétaire d'Etat doit obligatoirement accepter les recommandations de la Commission ou expliquer officiellement dans le *Federal Register* les raisons pour lesquelles il les rejette ou les modifie. Au printemps 1978, la Commission avait déjà publié six rapports ou recommandations dans des domaines tels que les recherches sur fœtus, la psycho-chirurgie, la divulgation des recherches et les recherches portant sur les prisonniers, les enfants et les malades mentaux pensionnaires d'institutions<sup>148</sup>.

Toutes ses réunions sont ouvertes au public et plus de dix auditions publiques ont été organisées, ainsi que des visites dans les prisons et les institutions pour enfants présentant des retards intellectuels ou des troubles du comportement. Deux des rapports de la Commission ont été incorporés dans les prescriptions du HEW concernant les recherches intéressant les prisonniers, et sur les fœtus. Mais c'est dans ce dernier domaine, la recherche sur fœtus, que l'on relève certaines limites aux pouvoirs de la Commission.

La controverse publique relative aux recherches sur fœtus a été l'une des raisons qui ont motivé la création de la Commission. Depuis la fin de 1974, la Commission a mené des auditions publiques, patronné des études indépendantes et atteint un accord presque complet pour l'adoption d'un ensemble de prescriptions et de directives sur ces recherches qui ont été présentées au ministre de la Santé

---

147. Créée en vertu du *National Research Act* (PL 93-348) du 12 juillet 1974.

148. Quatre rapports supplémentaires ont paru en 1978 : « Les progrès de la recherche biomédicale et en matière de comportement », « Les principes éthiques de base qui doivent guider la conduite des recherches sur sujets humains », « Le fonctionnement des organismes d'étude des institutions » et « Application des règles de recherche dans les services de santé ».

en mai 1975. Celui-ci accepta la plupart de ces recommandations, mais les prescriptions définitives ont été rédigées par le ministre de façon indépendante et divergent sur plusieurs points importants. En fin de compte, ce fut l'autorité ministérielle qui prévalut.

\*\*

L'apparition, au cours de la dernière décennie, de groupes « indépendants » dont certains se baptisent souvent « groupes de défense de l'intérêt public », a causé parmi les fonctionnaires des gouvernements une consternation, sinon une colère, non négligeable. L'une des sources de leur préoccupation doit être recherchée dans l'opinion, courante parmi eux, suivant laquelle : a) ces soi-disants « groupes de défense de l'intérêt public » ne sont guère plus que des groupes d'intérêts spéciaux déguisés ; b) le gouvernement, ses services et ses fonctionnaires sont plus représentatifs et en même temps meilleurs serviteurs de l'« intérêt général ». Cette façon de voir a motivé un certain nombre d'expériences diverses, fondées sur des techniques de recherche en sciences sociales et visant à mettre au point des méthodes plus raffinées et plus systématiques de recueil d'une information non biaisée sur les préférences du public.

Sondages d'opinion publique, interviews en profondeur et autres techniques similaires de recueil de l'information sont bien au point et pratiqués de façon permanente dans tous les pays. L'une des techniques mises au point et expérimentées depuis 1972 par le Service des forêts des Etats-Unis est un système baptisé « Codinvolve »<sup>149</sup>. Il s'agit d'un système appliqué à l'analyse de contenu et conçu pour transcrire de grandes quantités d'informations écrites de sources diverses sous une forme facilement résumable pour l'utilisation des décideurs. Après avoir identifié les questions qui sont importantes pour ceux-ci, les chercheurs codent toutes les déclarations correspondantes émises sur un sujet donné dans les lettres personnelles, les rapports, les pétitions et résolutions, éditoriaux de journaux, etc. Ces diverses déclarations sont condensées en faisceaux d'opinions et des tableaux sont ensuite dressés à l'intention des décideurs, résumant la nature des opinions du public en fonction du degré de soutien ou d'opposition qu'elles expriment sur un sujet ou un projet donné. Une analyse et une interprétation secondaires sont possibles, soit manuellement, soit à l'aide des techniques informatiques.

Le système Codinvolve est fondamentalement conçu comme un outil d'analyse qui permet aux décideurs d'évaluer une plus large gamme d'attitudes que celles qui ressortiraient d'auditions publiques, ou que celles qu'on pourrait recueillir en réponse à des annonces. Depuis 1972, ce système a été utilisé dans plus de trente études du Service des forêts pour analyser plus de 50 000 données recueillies dans le public. Le coût d'une analyse Codinvolve ressort généralement entre 1 et 3 dollars par donnée traitée, selon la complexité des données et autres facteurs. Cette technique a été le plus souvent employée pour la préparation des études d'impact sur l'environnement qui sont exigées, en vertu du National Environmental Policy Act de 1969, pour chacune des décisions des autorités fédérales affectant de façon significative l'environnement humain.

L'utilisation par le Service des forêts de données Codinvolve sur les attitudes du public vis-à-vis de l'emploi du DDT nous fournit un exemple du mode d'application de cette technique et de ses limites<sup>150</sup>. Dans son avis d'impact sur

---

149. Voir : R.N. Clark et G.H. Stankey, « Analysing Public Input to Resource Decisions : Criteria, Principles and Case Examples of the Codinvolve System », *Natural Resources Journal* (USA), Vol. 16, N° 1, janvier 1976, pp. 213-236.

150. Voir Kelley et Rompa, « Public Opinion About Controlling the 1973 Douglas-Fir Tussock Moth Outbreak » (polycopié), US Forest Service, Pacific Northwest Region, Portland, 1973.

l'environnement préparé par le « Council for Environmental Quality » (CEQ), le Service demandait l'autorisation d'utiliser le DDT pour la protection des pins Douglas des forêts du Nord-ouest des Etats-Unis contre certains lépidoptères. Les données Codinvolvement qu'il fournit indiquaient un accord très large du public pour l'emploi du DDT, en raison de l'absence de toute autre alternative efficace et des inquiétudes sur les conséquences économiques de cette infestation des pins. Le CEQ et l'« Environmental Protection Administration » (EPA) interdirent cependant l'usage du DDT — contrairement aux vœux des populations locales — accordant plus de poids aux soucis des écologistes fortement opposés à cette utilisation<sup>151</sup>.

Des techniques de ce type, empruntées aux recherches en sciences sociales et appliquées à la mesure des réactions du public, sont ainsi de plus en plus utilisées en complément des autres moyens plus traditionnels d'information des décideurs sur les désirs des citoyens. Cependant, il s'agit là de techniques de participation au sens le plus étroit et le plus indirect. Lettres, pétitions et questionnaires ne sont que des déclarations sollicitées qui ne correspondent pas nécessairement à un engagement en faveur d'une participation active des citoyens dans les prises de décision.

L'une des formes les plus actives et les plus directes des opinions des citoyens est bien entendu la manifestation de protestation. Les manifestations publiques ne sont pas, en principe, une forme plus illégitime de participation du public que ne le sont les lettres, pétitions, résolutions et manifestes. Mais elles sont souvent plus visibles, plus bruyantes et parfois plus violentes. Le problème est qu'elles sont, par nature, des formes d'expression non institutionnalisées et, par conséquent, souvent incontrôlables.

Les motivations des manifestations publiques sont souvent aussi diverses que les nombreux domaines de l'activité publique qu'elles concernent. Les manifestations publiques pour les domaines touchant à la science et à la technologie ne paraissent pas d'une nature différente de celles qui ont lieu pour d'autres domaines. On peut identifier au moins trois grandes catégories de raisons qui provoquent les manifestations publiques. Ce sont : le désir d'influencer l'opinion publique en politisant les problèmes et en les faisant figurer par force sur le calendrier politique ; celui d'obliger les gouvernements à reconsidérer l'exécution de ses décisions ou ses politiques ; et la volonté d'ouvrir le processus de prise de décision à une plus large représentation des points de vue de l'opinion.

Dans toute société démocratique, les manifestations publiques devraient être considérées comme un signal d'alarme politique. Dans certaines limites, et de bien des façons, les manifestations peuvent présenter des avantages pour la société, non seulement en tant que « soupapes de sûreté », mais aussi en tant qu'indicateurs politiques sur la façon dont la population perçoit la réponse du gouvernement à ses besoins et à ses aspirations.

Il est souvent difficile d'apprécier complètement l'influence des manifestations ou démonstrations publiques sur un problème ou une décision donnée. Cependant, le nombre de réformes en faveur de la participation entreprises par les gouvernements durant la dernière décennie — notamment en ce qui concerne les prises de décision administratives — nous donne une indication générale sur l'influence de ces manifestations sur les gouvernements. La résultante générale de ces réformes n'a pas été seulement d'« ouvrir » les prises de décision officielles, mais de faire naître des procédures plus efficaces pour un rapprochement des intérêts particuliers avec ceux de la population en général.

---

151. Un an plus tard, à la suite d'une nouvelle attaque du parasite, l'EPA autorisa une unique utilisation du DDT.



## IV

### LE RAPPROCHEMENT DES INTÉRÊTS OPPOSÉS

Il fut un temps où les organes administratifs du gouvernement et les tribunaux étaient considérés comme la personnification des intérêts les plus généraux du public. Ils le sont encore pour bien des gens. Mais, en même temps qu'a décliné la confiance du public dans les institutions politiques en général, est apparue une méfiance croissante à l'égard des organismes administratifs, et plus particulièrement de ceux qui ont une fonction réglementaire. Leur rôle en tant que défenseurs impartiaux de l'intérêt général, de même que leur pouvoir de jugement objectif, ont été mis en question. Le fait qu'ils s'appuient de plus en plus sur « les compétences techniques » a été considéré comme un abandon de leur responsabilité de consultation directe du public.

Le problème vient en partie de ce que « l'intérêt public » n'est pas un concept simple. Il embrasse de nombreux intérêts opposés comportant des aspects bénéfiques aussi bien que fâcheux pour le « bien général ». Le problème est encore compliqué par l'apparition au cours des années récentes d'une pléthore de nouveaux groupes minoritaires représentant toute une gamme d'intérêts particuliers : économiques, sociaux, politiques, culturels ou raciaux. S'y ajoute encore une nouvelle catégorie de groupes « indépendants » dont certains prétendent parler au nom de l'« intérêt public » dans certains domaines de l'action publique.

L'un des rôles des organes gouvernementaux est de fournir un « forum » ouvert et impartial où ces intérêts peuvent se faire entendre, de peser le pour et le contre des arguments qui s'y opposent, et d'arriver à une décision bien équilibrée assurant un avantage maximum au plus grand nombre possible de gens. Jouer effectivement ce rôle avec équité et efficacité n'est pas une tâche facile. Cela exige avant tout que les intérêts concernés soient tous représentés dans des « forums » où le bien public est défini et jugé. C'est là un des besoins essentiels du public et l'une de ses principales revendications en fait de participation.

Les gouvernements ont cherché à répondre à ces nouveaux besoins et à ces demandes de participation par divers moyens. Les ministères et les services administratifs ont cherché à ouvrir les processus de prise de décision à une plus large représentation des points de vue par un élargissement des procédures d'audition publique et par l'encouragement d'une participation plus active du public. Les comités et tribunaux réglementaires ont commencé à assouplir les règles très strictes jusqu'alors imposées pour intervenir devant eux. Parfois, ils ont créé des structures de conseils juridiques destinées à informer les citoyens lorsque leurs intérêts sont directement affectés. Dans d'autres cas, ils ont prévu dans leur procédure une aide financière aux groupes d'intervenants. Le recours aux cours d'appel administratives, aux médiateurs (« ombudsmen ») et aux procès est devenu de plus en plus fréquent au fur et à mesure que les citoyens ont davantage cherché à redresser ce qu'ils considèrent comme des abus de l'autonomie de l'administration.

Souvent, les débats publics sur les problèmes d'ordre politique liés à la science et à la technique que les organes administratifs réglementaires et les tribunaux doivent trancher sont le lieu d'un conflit entre experts et contre-experts. Ces débats sont encore fréquemment compliqués par la difficulté que présente tout essai de séparer les faits des jugements de valeur. La crédibilité des institutions et le crédit attaché aux décisions qu'elles prennent dépendent souvent de la façon dont de tels conflits sont résolus. C'est pourquoi on assiste à la mise à l'essai de nombreux mécanismes conçus pour résoudre ces conflits d'ordre scientifique et technique.

Beaucoup de ces initiatives pour encourager une plus large participation du public dans les processus gouvernementaux, administratifs, réglementaires ou judiciaires de prise de décision sont marquées par une certaine ambivalence. Dans certains cas, elles ne représentent guère plus qu'un geste parce que beaucoup de fonctionnaires et d'hommes politiques hésitent devant les implications d'une plus large participation directe du public aux décisions du gouvernement. Ils y voient une cause de retards non souhaitables dans le fonctionnement de l'administration avec, pour aboutissement, des litiges encore plus fréquents avec les citoyens. Les hommes politiques craignent aussi que cela ne diminue leur influence, affaiblissant ainsi le système de la démocratie représentative.

Il y a aussi la crainte que les mesures en faveur de la participation favorisent des intérêts particuliers aux dépens de l'intérêt général et encouragent ceux qui prétendent représenter le public sans posséder les connaissances techniques nécessaires pour apprécier les décisions. Comme l'a noté Brooks : « Je prédis que le public en reviendra aux décisions prises par les experts s'il en vient à sentir que les processus de participation ne servent pas à mieux définir l'intérêt public, mais servent au contraire des intérêts particuliers ou des idéologies politiques étrangères au courant général »<sup>152</sup>.

## A. LES DÉCISIONS ADMINISTRATIVES

Les lois et règlements qui régissent les pratiques et procédures administratives de la plupart des pays stipulent que tous les intéressés doivent être prévenus et consultés pour la préparation du plus grand nombre des décisions du gouvernement. Nous avons déjà parlé des différentes méthodes adoptées pour informer les citoyens sur les procédures de prise de décision. Ces efforts sont encore plus essentiels dans le cas où l'on ne peut voir immédiatement quels intérêts sont ou seront affectés par une décision donnée, et si ses effets seront directs ou indirects. Les auditions publiques fournissent un moyen important pour déterminer l'étendue des intérêts affectés, pour recueillir les informations sur les diverses réclamations présentées et, ce qui est le plus important, pour tenter de rapprocher ces réclamations opposées en fonction de ce qui est conçu comme l'intérêt général.

Au cours des dernières années, les gouvernements ont entrepris un certain nombre de réformes pour répondre aux demandes d'une plus large représentation du public dans les décisions administratives. En France, par exemple, la procédure d'enquête d'utilité publique a été récemment modifiée en vue d'élargir le champ des enquêtes, d'allonger leur durée et d'assurer la publication de leurs

---

152. H. Brooks, « Technology Assessment in Retrospect », *Newsletter on Science, Technology and Human Values*, N° 12, Harvard University, Cambridge, 1976, p. 22.

résultats et conclusions<sup>153</sup>. Le but de cette réforme a été résumé par le Premier ministre dans les termes suivants :

« En donnant ainsi son opinion, le public participe au travail fait pour mesurer l' « utilité publique » du projet soumis à l'enquête, dont l'appréciation reste bien entendu la prérogative exclusive de l'Etat, dans le contexte des lois sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. »<sup>154</sup>

Cependant, en France comme dans plusieurs autres pays d'Europe les auditions publiques, au sens large donné à ce terme par les pays anglo-saxons, n'existent pas encore. C'est-à-dire que l'accès du public est souvent limité aux seuls groupes ou individus ayant « un intérêt direct et substantiel », ceux qui n'ont qu'un intérêt indirect et non pécuniaire ne pouvant pas participer aux enquêtes publiques ni aux procédures d'audition.

Même aux Etats-Unis et au Canada, où les auditions sont généralement ouvertes à tous, sans qu'il soit tenu compte de la nature précise de leur intérêt dans l'affaire, il existe une autre restriction. Il s'agit de la mesure dans laquelle les auditions publiques prennent en considération les intérêts de tous les participants. Par exemple, alors que les auditions représentent un moyen d'examiner effectivement les impacts possibles des décisions administratives, elles ne constituent pas toujours un « forum » aussi valable pour discuter des mérites de ces décisions ou des objectifs des programmes gouvernementaux. Les expériences du Génie américain (US Corps of Engineers) nous apportent une illustration de ce problème.

Au début de 1970, le Génie tenta une expérience intéressante pour élargir ses procédures d'audition publique<sup>155</sup>. En raison du caractère controversé de beaucoup de ses projets (qu'il s'agisse d'irrigation ou d'énergie hydro-électrique), il avait traditionnellement recours aux auditions publiques comme moyen d'informer le public sur la nature de ses propositions. Cependant, comme le public se plaignait de ce que les auditions avaient fréquemment lieu lorsque les plans étaient déjà complètement établis, le Génie conçut une nouvelle politique « ouverte » visant à synchroniser la participation du public avec la mise au point des projets<sup>156</sup>.

Cette nouvelle politique prévoyait un ensemble de trois auditions publiques échelonnées, la première ayant lieu au stade exploratoire de l'élaboration du projet pour recueillir des informations sur le champ des questions à considérer. Une seconde audition devait être ensuite organisée pour évaluer le degré de soutien du public aux diverses options en présence. Une troisième audition devait suivre, juste avant la mise en œuvre du projet, dans le but d'obtenir un accord plus large du public grâce à des modifications de dernière minute. Le personnel du Génie devait en outre organiser des réunions avec les autorités locales et des

---

153. Il existe en France trois types d'enquêtes publiques : « d'utilité publique », « de commodo et incommodo » et « hydrauliques ».

154. *Journal Officiel* du 19 mai 1976. Le concept « d'intérêt public » a lui-même été modifié ou, selon certains juristes, « déformé », par les récents décrets du Conseil d'Etat. Ceux-ci se réfèrent au concept d'équilibre « coût-avantage » qui est aujourd'hui la règle d'or des conflits juridiques français en matière d'expropriation. Voir : *Affaire Epoux Ellia*, 24 janvier 1975, dans *Chronique de jurisprudence*.

155. Plusieurs des projets du Génie viennent sous le coup de la loi fédérale sur le Contrôle de la pollution des eaux, qui exige que les agences prouvent qu'elles ont bien respecté les règles de la participation publique établies par le Congrès, et qui donne aux citoyens le droit de réclamer des auditions si celles-ci n'ont pas été prévues. Voir : Environmental Protection Agency, « Public Participation in Water Pollution Control », *Federal Register* du 23 août 1973, p. 163.

156. B.H. Dodge, « Achieving Public Involvement in the Corps of Engineers Water Resources Planning », *Water Spectrum Bulletin*, N° 9, 3 juin 1973, p. 449 ; et J. Hanchey, *Public Involvement in the Corps of Engineers*, NTIS, Springfield, 1975.

groupements de citoyens en vue d'obtenir une représentation aussi large que possible de tous les intérêts en cause.

Ces efforts de recherche d'une plus large participation du public furent applaudis par bien des groupements de citoyens — et même par les groupes écologistes qui avaient été les plus sévères critiques du Génie. Pourtant, par la suite, le Génie fit quelque peu marche arrière dans son recours à ces actions positives de promotion de la participation. Si ces auditions avaient bien amélioré l'image du Génie et permis un dialogue utile avec les groupes locaux, elles n'avaient pas réussi à réduire ou à empêcher les conflits de façon notable et de sérieux désaccords subsistaient.

Ce problème semble presque classique. Pendant que le Génie cherchait à voir le public mieux accepter la réalisation de ses projets, celui-ci mettait en question la nécessité même desdits projets ; les auditions fournirent un cadre approprié à la discussion de leur mode de mise en œuvre ; elles ne furent pas suffisantes pour venir à bout des désaccords portant sur leur nécessité. Suivant l'analyse de l'un des commentateurs de cette affaire :

« Dans la pure tradition des théoriciens des organisations, le Génie estime qu'un processus de mise au point ouvert, positif et empreint de bonne volonté aurait pour résultat direct une meilleure volonté des participants à son égard, que celle-ci conduirait à son tour à une meilleure conjonction des objectifs entre lui et les divers participants, permettant en fin de compte une mise en œuvre plus efficace de ses propres objectifs. Les participants font au contraire une nette distinction entre la façon ouverte dont le Génie procède à l'élaboration de ses plans — qui les satisfait dans les grandes lignes — et ce qui constitue son objectif — à savoir ses projets en eux-mêmes qui, eux, ne sont que médiocrement appréciés. »<sup>157</sup>

Ainsi donc, les auditions publiques des organismes administratifs semblent souvent d'une utilité limitée en tant que mécanisme de participation lorsque les désaccords essentiels portant sur les besoins du public et les objectifs du programme en cause ne peuvent être résolus convenablement. Ce problème est encore plus aigu, nous allons le constater, dans le cas des procédures de prise de décision réglementaire.

Les procédures d'étude et d'évaluation de l'impact sur l'environnement sont dans de nombreux pays l'une des innovations les plus importantes des dix dernières années en matière de participation du public. La préparation d'avis d'impact sur l'environnement, qui ont leur origine dans le National Environmental Policy Act américain de 1969, est maintenant obligatoire dans un nombre croissant de pays<sup>158</sup>. Elle a été recommandée au Royaume-Uni par la Commission royale permanente sur la pollution de l'environnement ; elle est actuellement envisagée au Japon. Ce qu'exigent ces avis est très simple : que tout service officiel qui propose une action expose aussi clairement et complètement que possible les impacts probables de cette action et les solutions de remplacement envisageables. Mais il n'est pas toujours facile de répondre à ces exigences.

Aux Etats-Unis, plus de 30 000 actions proposées chaque année par les autorités fédérales sont examinées pour déterminer si elles doivent ou non faire l'objet d'un Avis d'impact sur l'environnement (EIS). Depuis 1969, près de 8 000 EIS ont été soumis au « Council on Environmental Quality ». Beaucoup de ces avis ont été critiqués en raison de leur volume excessif, de l'importance

---

157. D. Mazmanian, « Participatory Democracy in a Federal Agency », *Water Pollution and Public Involvement*, H. Doerksen et J. Pierce (éd.), 1976.

158. Pour une étude des approches des pays Membres de l'OCDE sur les problèmes de protection de l'environnement et sur les procédures d'avis d'impact sur l'environnement, voir : *Les études d'impact sur l'environnement*, OCDE, Paris, 1979.

qu'ils accordent à des points insignifiants, de leur absence d'esprit critique et de la place insuffisante qu'ils donnent aux solutions de remplacement<sup>159</sup>. L'expérience des cinq dernières années a conduit à la mise au point de directives plus précises pour la préparation de ces avis. On constate également une tendance à abandonner les avis portant sur un projet individuel au profit d'avis d'impact plus généraux intéressant tout un programme et des décisions à plus long terme ou de plus grande portée, sur des sujets aussi divers que la conduite des recherches sur la recombinaison de l'ADN, sur les ports pour le gaz naturel liquéfié (LNG) et sur la navette spatiale<sup>160</sup>.

Ces Avis d'impact ont une double utilité : ils informent les décideurs sur les effets probables des actions envisagées et ils apportent au public une possibilité d'exprimer son point de vue sur ces actions. Ils ont également ouvert la porte à un grand nombre de litiges. Entre 1970 et 1975, 332 procès ont été intentés contre les agences fédérales pour EIS insuffisants et il a été fait droit à 64 d'entre eux. Bien que quelque 95 % des EIS présentés durant cette période aient échappé à une mise en cause devant les tribunaux, la menace de procès reste un puissant outil de participation<sup>161</sup>.

Néanmoins, pour beaucoup de personnes, la contribution des Avis d'impact sur l'environnement à une discussion publique mieux éclairée sur les affaires politiques liées à la technologie fait plus que compenser leurs inconvénients en tant qu'instrument de litige. Par exemple, dans un pays qui possède plus de 50 % des centrales nucléaires du globe, les procédures prévues pour les commentaires et les critiques du public sur les EIS ont été considérées par certains comme largement responsables du degré d'acceptation dont bénéficient aujourd'hui les centrales nucléaires aux Etats-Unis<sup>162</sup>.

Au Canada, où gouvernement fédéral et gouvernements provinciaux ont également adopté des procédures d'Avis d'impact sur l'environnement, ces instruments d'évaluation et de critique ont été vigoureusement utilisés comme mécanismes d'élargissement de la consultation du public<sup>163</sup>. Dans le cadre de ses procédures générales d'examen des effets sur l'environnement, le gouvernement fédéral a créé un certain nombre de comités d'évaluation chargés d'orienter des auditions publiques sur des questions qui vont de l'implantation d'une centrale

---

159. Voir : E. Bardach et L. Pugliaresi, « The Environmental Impact Statement Versus the Real World », *Public Interest*, 1977, pp. 22-38.

160. Les Avis d'impact sur l'environnement sont accessibles à toutes les agences officielles fédérales, d'état ou de collectivité locale, ainsi qu'au grand public. Après la publication d'un projet d'EIS, le public a quarante-cinq jours pour commenter tous les aspects du projet. Les agences doivent ensuite répondre à tous ces commentaires dans la version définitive de l'EIS qui est alors enregistré parmi les éléments du dossier des délibérations administratives ou réglementaires.

161. Council on Environmental Quality, *Environmental Impact Statements: An Analysis of Six Years Experience by 70 Federal Agencies*, GPO, Washington, D.C., mars 1976, pp. 31-32.

162. Voir : S. Jellinek et G.L. Brubacker, « Public Acceptance of Nuclear Power in the United States », document présenté à l'*International Conference on Nuclear Energy and its Fuel Cycle*, IAEA, Salzbourg, 2 au 13 mai 1977, p. 7.

163. Au plan fédéral, aucune législation n'exige la préparation d'EIS, mais des Directives du Cabinet de 1973 et 1977 qui ont institué, puis ajusté, les procédures fédérales d'examen et d'évaluation des effets sur l'environnement, exigent que tous les projets susceptibles d'avoir un impact important sur l'environnement soient soumis au ministre de l'Environnement. Au nom du ministre, le Bureau fédéral d'examen et d'évaluation des effets sur l'environnement crée des comités indépendants chargés d'effectuer un examen officiel de ces projets ; ceci comprend l'examen public des Avis d'impact sur l'environnement préparés par les promoteurs, suivant des directives définies par les comités concernés.

nucléaire au transport du gaz naturel liquéfié et aux usines marémotrices<sup>164</sup>. L'un de ces comités a dernièrement recommandé le rejet du site de Port Granby (Ontario) pour un projet d'usine de raffinage d'hexafluorure d'uranium et de retraitement des déchets nucléaires. Cette recommandation a été acceptée par le ministre de l'Environnement et le Cabinet<sup>165</sup>. Trois autres sites ont été proposés pour la raffinerie en Ontario (Point Hope, Blind River et Sudbury) par son promoteur, Eldorado Nuclear Ltd. Pour chacun de ces sites, des Avis d'impact sur l'environnement ont été établis et soumis au Comité fédéral d'évaluation des effets sur l'environnement qui les a diffusés dans le public pour examen et commentaires. Des audiences publiques ont été tenues sur chacun de ces sites possibles à la fin de 1978.

Comme aux Etats-Unis, les procédures canadiennes d'évaluation et de critique des effets sur l'environnement n'ont pas en elles-mêmes le pouvoir d'interdire aux ministères la mise en œuvre d'une action projetée, quelles qu'en soient les conséquences possibles sur l'environnement. Il s'agit d'affaires qui sont finalement résolues au niveau du Cabinet fédéral et décidées par un vote au parlement<sup>166</sup>. En France également, où l'on a récemment adopté des procédures de préparation et d'examen des avis d'impact sur l'environnement, la décision définitive sur la réalisation des projets appartient au Conseil des ministres. Le recours aux tribunaux, moyen pratiqué par les citoyens américains pour modifier ou faire respecter une décision, n'est en général pas pratiqué aussi fréquemment au Canada ou en France. C'est dire que dans ces pays les procédures prévues pour l'évaluation et la critique des effets sur l'environnement représentent plus une forme de consultation des citoyens qu'un mécanisme de participation directe du public dans la prise de décision officielle.

## B. LES DÉCISIONS RÉGLEMENTAIRES

D'un caractère plus formel que les auditions publiques en rapport avec la prise des décisions administratives, il existe aussi des procédures d'arbitrage prévues pour l'attribution de licences, de permis de construire et pour l'établissement des règlements et normes qui régissent des activités telles que la construction des aéroports et des pipelines, l'implantation des centrales et la prospection pétrolière offshore. Historiquement, ces procédures réglementaires n'intéressaient qu'un nombre limité de parties. Il n'existait souvent qu'un seul promoteur et qu'un petit nombre de particuliers directement affectés dans leur propriété ou leurs intérêts financiers. Ainsi, par exemple, l'implantation d'une centrale hydro-électrique était souvent considérée en grande partie comme un problème de

---

164. Quatre seulement de ces évaluations ont été achevées à ce jour. Elles concernent : la centrale nucléaire de Point Lepreau (Nouveau-Brunswick) en 1974 ; une centrale hydro-électrique de Nouvelle-Ecosse en 1975 ; le projet de raffinage de l'uranium à Port Granby en 1978 ; et le Projet Shakwak qui comprenait une extension de l'Autoroute de l'Alaska depuis la frontière de l'Alaska jusqu'à Haines Junction, au Canada. Un rapport intérimaire du comité sur le projet de pipeline de l'Autoroute de l'Alaska a été diffusé en 1977, le rapport final étant prévu pour 1979.

165. Voir : Commission fédérale d'évaluation environnementale, *Rapport de la Commission sur la raffinerie d'uranium Eldorado, Port Granby, Ontario*, Ministère des Pêches et de l'Environnement, Ottawa, 1978.

166. Ce principe est exposé dans le Discours du Trône de 1970 qui annonçait la création du ministère de l'Environnement : « Les conflits d'intérêt inévitables... entre ceux qui veulent exploiter des ressources non renouvelables et ceux qui ont la charge de la défense de l'environnement... seront mieux discutés et réglés par les ministres en leur conseil que par les fonctionnaires d'aucun ministère ».

confrontation bi-polaire, exigeant que l'on tienne compte à la fois des intérêts publics et privés et que l'on attribue des compensations d'un niveau approprié pour toute perte ou dommage causé à la propriété privée.

Au cours des dix dernières années, ce modèle bi-polaire a cependant perdu de plus en plus sa signification et son intérêt en tant que moyen de comprendre, d'expliquer et de résoudre ce genre de confrontation. Non seulement les comités et tribunaux réglementaires ont assumé « de facto » et « de jure » de nouvelles fonctions, mais il leur faut de plus s'attaquer à des problèmes et à des projets technologiques de plus grande portée et d'une complexité croissante, aux impacts multiples et souvent très étendus. La conscience de plus en plus grande du public sur les questions politiques et d'environnement, jointe à une plus grande disponibilité des informations, ont éveillé des inquiétudes nouvelles sur la nature et l'étendue de ces impacts. De nouveaux groupes minoritaires ont fait leur apparition, qui se mobilisent parfois pour un problème unique et qui réclament l'accès aux comités et tribunaux réglementaires, multipliant ainsi considérablement le nombre des plaignants qui sont parties prenantes dans ce genre d'actions.

Il est souvent arrivé que ces groupements de citoyens aient échoué dans leurs premières interventions. Intimidés par le juridisme des procédures, incapables de présenter des preuves ou des contre-expertises satisfaisantes, mal préparés à soutenir un interrogatoire contradictoire, beaucoup de ces groupes ont abandonné leur action après leur premier engagement et sont devenus plus amers et plus cyniques qu'auparavant. Leurs cris contre la prise de contrôle des organismes et tribunaux réglementaires par les industriels et les intérêts spéciaux ont retenti dans un pays après l'autre.

Dans la majorité des cas, ces allégations se sont révélées mal fondées. Pour quelques-uns, elles étaient justifiées. L'une des difficultés essentielles des organismes réglementaires tient en grande partie à leurs liaisons historiques étroites, symbiotiques même, avec les intérêts qu'ils avaient pour charge de contenir. Depuis l'apparition de nouveaux groupes d'intervention et d'une plus grande compréhension du public de la signification et des implications politiques des décisions réglementaires, ces liaisons ont été mises en question. Dans presque tous les pays très industrialisés, cela a conduit à de profondes réformes des organismes réglementaires. Leur but principal a été d'assurer une meilleure prise en considération et une plus large représentation du public dans leurs délibérations. Par exemple, aux Etats-Unis, le « Civil Aeronautics Board » (CAB) a créé un « Office of Consumer Advocacy » pour représenter les intérêts des consommateurs dans l'élaboration des règlements. Le « Conseiller du public » de l'« Office du rail » de la Commission du commerce inter-états représente les intérêts des consommateurs auprès du Bureau de la planification de l'Office du rail. Il retransmet aux citoyens intéressés les informations qui les concernent et encourage le public à assister aux auditions.

Dans un nombre toujours plus grand de pays, on constate une tendance à rendre toutes les auditions réglementaires obligatoirement publiques. Cependant, chaque pays répond à sa manière à la question de savoir quels individus ou quels groupes peuvent participer à ces auditions et sur quels points ils peuvent présenter leurs contestations. Au Danemark et en Allemagne, par exemple, le droit d'ester (ou droit de participer à titre de « partie pleine et entière » aux procédures réglementaires) est généralement limité à celles des parties qui peuvent justifier d'un « intérêt individuel et concret ». Cela se mesure souvent en termes matériels ou financiers, ou en fonction de la proximité géographique du groupe ou de la personne par rapport à l'emplacement prévu pour l'installation ou le projet concerné. Cela veut dire que, pour les groupes qui ne répondent pas aux critères requis, le seul moyen de participer, indirectement, aux procès de caractère réglementaire, est d'assister les personnes qui ont le droit d'intervenir. Cette tactique

a été utilisée en Allemagne, parfois avec une grande efficacité, pour tourner les règles restrictives d'intervention dans les procédures des cours d'appel administratives.

Dans d'autres pays, comme le Canada, les instances réglementaires possèdent une grande latitude pour autoriser ou non quiconque à intervenir. C'est pourquoi, d'une façon générale, le droit d'intervention n'y a jusqu'ici jamais constitué une barrière infranchissable à la participation des citoyens ou des groupements aux procédures réglementaires, alors qu'aux Etats-Unis quelques-unes des principales batailles menées devant les instances réglementaires l'ont été précisément sur ce problème du droit d'intervention. Des législations récentes ont aidé à clarifier et à étendre de façon notable les droits des citoyens à intervenir dans les travaux réglementaires, mais la plupart des instances réglementaires américaines n'en conservent pas moins des pouvoirs considérables pour limiter les présentations des intervenants.

L'un des résultats directs de la libéralisation des règles d'intervention et de l'encouragement donné à une plus large représentation des intérêts du public est que les groupements et les individus participant directement aux travaux réglementaires sont plus nombreux que jamais. Cela a pu causer, en retour, quelque inquiétude de la part des organismes réglementaires quant au caractère réellement représentatif des groupes intervenants. Cette inquiétude est spécialement vive en ce qui concerne les groupes « indépendants » ou de soi-disant « défense de l'intérêt public » qui représentent peut-être certains des intérêts affectés, mais qui ne sont pas affectés eux-mêmes, directement ou même indirectement.

Certains pensent cependant que la « représentativité » n'est peut-être qu'un faux problème en matière réglementaire. Savoir qui l'on représente est certainement important lorsqu'un individu ou un groupe prétend parler comme mandataire ou comme substitut de quelqu'un d'autre. Connaître les mandataires d'un individu est tout spécialement nécessaire dans l'exercice du pouvoir politique dans le cadre d'un système électoral où des personnalités sont choisies pour représenter les points de vue de leurs concitoyens. Mais les organismes réglementaires ne sont pas politiques dans cette acception du terme. Leur rôle est d'examiner tous les points de vue, sans chercher s'ils sont ou non partagés par beaucoup de gens, afin de déterminer quels sont ceux qui méritent d'être pris en considération. Comme l'explique un avocat canadien représentant des intérêts publics :

« Le seul cas dans lequel il est utile de connaître le nombre des membres d'un groupe (et c'est pourquoi j'évite si possible de le donner, en ce qui concerne les clients que je représente), c'est lorsque le décideur cherche à connaître ce nombre à seule fin de pouvoir déterminer son poids politique et, partant, celui qu'il doit attribuer à ses arguments. Il me semble que cette décision devrait être fondée sur les mérites des points de vue présentés plus que sur les craintes du décideur quant aux conséquences que pourrait avoir pour lui le fait de les négliger. »<sup>167</sup>

Au fur et à mesure que les organismes réglementaires ont eu à traiter davantage de problèmes de grande diversité et d'une extrême complexité scientifique et technologique, leurs besoins propres en informations et en compétences techniques n'ont fait que croître. Ces besoins se sont tout particulièrement fait sentir dans les domaines de l'évaluation des impacts sur l'environnement et de la prévision à long terme. Dans beaucoup de pays, les mandats des organismes réglementaires ont été étendus aux problèmes spécifiques de l'impact sur l'environnement, comme dans le cas du Comité norvégien des cours d'eau et de

---

167. Communication privée.

l'électricité (NVE)<sup>168</sup>. Mais bien souvent ces organismes ont mis quelque lenteur à se doter du personnel ayant les capacités nécessaires pour leur permettre de bien remplir leur mission ainsi élargie.

De la même façon, les organismes réglementaires doivent de plus en plus faire des prévisions à long terme délicates, afin de pouvoir élaborer les justifications de leurs recommandations d'ordre politique. Cela n'a pas toujours été avec un plein succès, du moins aux yeux de bien des membres du grand public. C'est ainsi qu'en 1971, le « National Energy Board » du Canada a évalué à trois cents années les réserves intérieures de combustibles fossiles. Deux années plus tard, ces prévisions étaient ramenées à vingt-cinq ans et elles ont depuis encore été réduites à sept ou huit ans ! Cet exemple n'est pas unique ; dans presque tous les pays, les prévisions concernant l'offre et la demande d'énergie ont été la source de beaucoup de débats politiques et d'incertitudes pour le public.

Le point important demeure cependant que si les organismes réglementaires comptent encore avant tout sur les partisans et les adversaires d'un projet pour leur exposer les faits matériels, ils n'en sont plus réduits seulement à un rôle d'évaluation de ceux-ci. Ils assument des responsabilités de plus en plus importantes dans la recherche indépendante des faits, et cela présente une double conséquence pour la participation du public aux délibérations réglementaires.

*Premièrement*, les groupes d'intervenants s'engagent fréquemment dans des débats de caractère réglementaire, non seulement en raison de leurs inquiétudes sur l'impact des projets sur l'environnement, mais surtout — et en premier lieu — parce qu'ils ne sont pas d'accord avec la politique même qui justifie les projets en question. Dans la controverse canadienne sur le projet de pipeline pour le gaz naturel, plusieurs des groupes qui sont intervenus devant l'Office national de l'énergie (ONE) niaient la nécessité de tout pipeline et affirmaient qu'il devait être refusé, à seule fin de ramener le taux de croissance de la demande nationale en énergie à 2 % par an. Dans son rapport final, le ONE a cependant repoussé ces arguments en affirmant :

« On ne constate actuellement aucune volonté du peuple canadien dans son ensemble de s'adapter rapidement aux styles de vie qu'imposerait une croissance de 2 % par an. On constate seulement l'affirmation par des segments croissants de la population de ce que ce serait là une voie souhaitable. Il y a loin de là à voir les autorités fédérales, provinciales ou locales s'attacher à cet objectif commun, à voir adoptées les législations nécessaires et à voir les individus changer leur style de vie et à abandonner des habitudes de gaspillage bien ancrées en eux. Le Comité ne pense pas que la société puisse changer aussi rapidement. »<sup>169</sup>

Cette présentation quelque peu subjective sous-entend bien entendu que les groupes d'intervenants n'avaient pas convenablement établi la base matérielle capable de justifier une décision négative sur le pipeline. De façon plus générale, elle révèle le degré d'influence auquel sont arrivées les expertises et les contre-expertises techniques, non seulement dans le contexte du conflit traditionnel partisans-opposants, mais aussi au point de contact entre groupes d'intervenants et organismes réglementaires.

*Deuxièmement*, acquérir la compétence nécessaire pour participer effectivement aux procédures réglementaires peut prendre beaucoup de temps et exiger

---

168. Le paragraphe 4a de la loi norvégienne modifiée stipule que dans la préparation des projets intéressant les cours d'eau, il y a lieu de tenir compte « des intérêts publics affectés », y compris « les intérêts spéciaux relevant de la science, de la culture, de la protection de l'environnement et des activités de plein air ».

169. Office national de l'énergie, *Motifs de décision : Pipelines du Nord*, Vol. 1, *op. cit.*, pp. 2 à 182.

beaucoup d'argent. Les groupements de citoyens se trouvent souvent désavantagés par rapport à leurs adversaires de l'industrie qui peuvent généralement se permettre de faire appel aux meilleures compétences techniques du fait que le coût de leurs interventions sera déduit de leurs impôts ou récupéré sous forme d'augmentation de prix<sup>170</sup>. Cela soulève un problème important et très controversé sur le point de savoir si des fonds publics doivent servir à aider les groupes de citoyens dans leurs interventions devant les organismes et tribunaux réglementaires.

Dans ce débat sur l'aide financière aux groupes d'intervenants, les deux parties semblent d'accord pour estimer souhaitable une participation éclairée du public aux prises de décision. Mais certains craignent qu'une aide financière directe du gouvernement aux groupes de citoyens pour leur permettre d'acquérir informations et compétences techniques ne fasse que conduire à des interventions plus fréquentes des citoyens et à l'éclatement des procédures officielles de prise de décision, qu'elle ne fasse que rendre les impasses plus nombreuses, augmenter la charge de travail des services officiels et des instances d'appel tout en augmentant encore les oppositions et les frustrations. Somme toute, ils pensent que l'intérêt du public est mieux servi par le gouvernement lui-même, par ses fonctionnaires élus ou désignés, dans l'exercice de leurs responsabilités légales ou professionnelles<sup>171</sup>.

D'autres, qui ne sont pas forcément en désaccord avec cette interprétation sur le rôle essentiel et les responsabilités du gouvernement en tant que promoteur et protecteur de l'intérêt général, affirment cependant que le gouvernement doit « également » toujours chercher à s'assurer qu'aucun intérêt spécial identifiable n'a été oublié ; que si la plupart des groupements de citoyens ne représentent pas réellement l'intérêt général, il est cependant souhaitable pour tous que leurs points de vue et leurs intérêts soient présentés. Il semble qu'une aide financière directe à ces groupes soit particulièrement importante dans les domaines de décision d'une grande complexité scientifique et technologique, où les intérêts individuels ou collectifs ne sont pas faciles à identifier et rarement pleinement représentés.

Les dépenses liées à la participation des citoyens aux procédures réglementaires varient fortement en fonction de la nature de cette participation, de sa durée et de la complexité du problème en cause. Aux Etats-Unis, par exemple, le coût de la participation des citoyens aux réglementations de la « Food and Drug Administration » (FDA) a été estimé entre 30 000 et 40 000 dollars. L'« Interstate Commerce Commission » des Etats-Unis, pour sa part, estime à quelque 100 000 dollars une participation à plein temps à ses procédures de licence. Dans beaucoup de ces cas, comme dans d'autres, une part considérable des fonds concerne les frais d'avocat et de représentation légale, du fait que beaucoup d'organismes réglementaires travaillent comme des institutions judiciaires et observent leurs procédures rigoureuses. Cependant, entreprendre des recherches, acquérir la compétence technique nécessaire et faire appel à des experts peut également être très coûteux. Comme l'a noté un représentant de la « Consumer Product Safety Commission » américaine :

« Pour que la participation du public signifie quelque chose, elle doit être d'un niveau de compétence technique suffisant, et présentée de telle façon que la Commission puisse l'utiliser pour contrebalancer les apports de

---

170. Voir, par exemple : G. Goetz et G. Brady, « Environmental Policy Formation and the Tax Treatment of Citizen Interest Groups », *Law and Contemporary Problems*, Vol. 39, N° 4, 1975, pp. 211 à 231.

171. Pour connaître les points de vue de chaque camp dans ce débat aux Etats-Unis, voir : US Congress, Senate, Committee on Government Operations, *Public Participation in Government Proceedings Act of 1976, Hearings*, GPO, Washington, D.C., 1976.

l'industrie considérée... Le coût élevé d'une participation valable dans les travaux réglementaires interdit souvent cette participation. »<sup>172</sup>

C'est pourquoi un certain nombre d'agences réglementaires américaines ont cherché à abaisser cet obstacle à la participation du public en instituant des programmes compensatoires d'aide financière en faveur des groupements de citoyens<sup>173</sup>. Parmi celles-ci, on peut citer la « Food and Drug Administration », le « Civil Aeronautics Board », la « Consumer Product Safety Commission » et la « Federal Energy Administration ». De plus, le « Toxic Substances Control Act » américain de 1976 autorise l'administrateur de la « Environmental Protection Agency » (EPA) à accorder une compensation pour les honoraires des experts appelés comme témoins et pour les frais de participation dans des débats ayant trait à l'élaboration des réglementations<sup>174</sup>.

Comme le note un représentant de l'EPA, parlant des contributions des représentants des citoyens dans les décisions de son agence en général :

« Ils ont contribué par des faits et des arguments qui intéressent la mission statutaire (de l'EPA) et qui n'auraient autrement pas été présentés à l'agence et que celle-ci aurait pu ne pas découvrir ou apprécier pleinement par ses propres moyens. »<sup>175</sup>

Il demeure néanmoins une ambivalence considérable sur le point de savoir si les gouvernements doivent ou non accorder une aide financière directe aux groupements de citoyens participant aux travaux réglementaires. Les projets législatifs visant à renforcer les programmes fédéraux existants et à autoriser toutes les agences à rembourser les groupes de citoyens de leurs frais de participation dans leurs délibérations administratives et réglementaires ont été repoussés dernièrement par le Congrès<sup>176</sup>. Dans d'autres pays, comme le Canada, où le gouvernement s'est écarté de façon significative des pratiques antérieures en aidant financièrement les intervenants devant la « Mackenzie Valley Pipeline Inquiry », il semble qu'une distinction ait été jusqu'ici maintenue en matière d'aide fédérale directe aux groupes de citoyens participant aux affaires de caractère réglementaire<sup>177</sup>.

Cette ambivalence tient sans doute en partie à la crainte déjà mentionnée de voir une participation plus grande du public aux décisions de caractère réglementaire aboutir à une aggravation des conflits, à des obstructions et à des retards. Jointe à cette crainte, il y a une inquiétude plus générale, souvent exprimée par l'industrie privée, selon laquelle le renforcement des réglementations officielles pourrait avoir un effet défavorable sur l'innovation technique et décourager les industriels de prendre des risques. Selon une mise en garde du vice-

---

172. Cité dans : E.M. Kennedy, « Beyond Sunshine », *Trial Magazine*, juin 1977, p. 44.

173. Plusieurs de ces programmes ont été institués à la lumière des avis favorables du Comptroller General américain, qui affirment l'autorité statutaire des agences sur la mise en œuvre de ces activités. Voir : *Decision of the Comptroller General*, 19 février 1976, n° B-139703 : « Costs of Intervention—Food and Drug Administration ».

174. *Toxic Substances Control Act of 1976*, 15 USC, paragraphe 2619, 1976.

175. *Trial Magazine*, *op. cit.*, p. 44.

176. Voir : E.M. Kennedy, *Congressional Record*, 121, 174, 20 novembre 1975, et US Congress, Senate, Committee on Government Operations, *Public Participation in Government Proceedings Act of 1976, Hearings, op. cit.*

177. Depuis 1975, des fonds officiels — fédéraux et provinciaux — ont également été fournis aux groupes intervenant devant : la Royal Commission de l'Ontario sur l'implantation des centrales électriques, la Commission d'enquête Lysyk sur le Pipeline de l'Auto-route de l'Alaska, la Bayda Cluff Lake Inquiry sur la prospection de l'uranium dans le Saskatchewan, la Commission d'enquête sur l'impact d'environnement de Port Granby (Ontario) et, plus récemment, devant la Commission royale d'enquête (Hartt Inquiry) sur le développement du Grand Nord.

président d'Imperial Oil of Canada Ltd. : « Les auditions publiques et la participation du public en général agissent comme des freins ; or, lorsqu'on freine trop longtemps, on décourage les investissements industriels ».

Ces inquiétudes sur les conséquences possibles des réglementations officielles sur l'innovation ne s'arrêtent pas au développement technologique ; elles s'étendent à la recherche scientifique. Comme le dit un commentateur :

« ... le plus grave dommage est celui qui est causé aux recherches prioritaires et à l'esprit créatif des investisseurs. Les scientifiques ont tendance à choisir les domaines de recherche où il y a de l'argent, comme le cancer ou les recherches sur l'énergie. Les plus productifs et les plus créatifs sont encouragés à suivre les voies qui promettent, même si celles-ci ne sont pas en relation directe avec l'objet de leur bourse de recherche. La liberté de suivre de telles voies est au cœur même du processus de recherche et c'est la source de ses succès les plus brillants. Cependant, des réglementations nouvelles et rigides ont presque complètement éliminé cette souplesse et cette possibilité d'imprévu dont dépend la découverte originale »<sup>178</sup>.

Des inquiétudes ont également été exprimées durant les dernières années quant à la nécessité qu'il pourrait y avoir à fixer des limites à la recherche scientifique et aux dangers que cela présenterait<sup>179</sup>. A leur tour, ces inquiétudes ont abouti à un élargissement de la controverse sur la nature des rapports entre la science et la société et sur le point de savoir si la société doit vraiment réglementer l'allure de l'innovation scientifique et déterminer les directions qu'elle doit prendre.

Ainsi donc, la question de la participation directe du public aux activités de nature réglementaire du gouvernement doit être considérée dans son contexte social le plus large. L'un des facteurs est l'incertitude générale quant aux coûts et avantages à long terme d'un renforcement des réglementations gouvernementales. La conscience croissante de la nécessité d'une réévaluation des buts de la politique scientifique et technologique et de ses rapports avec les objectifs des autres politiques nationales en est un autre.

### C. LES RECOURS ADMINISTRATIFS ET JUDICIAIRES

Dans quelques pays, on assiste à un recours croissant des citoyens au système judiciaire en vue de résoudre des conflits en rapport avec la science et la technique. Cela est particulièrement évident dans le domaine de la politique de l'environnement. Des groupes de citoyens ont cherché à stopper la construction de centrales, intenté des procès à l'industrie privée pour avoir tenté de développer des technologies contraires aux règlements sur la défense de l'environnement et mis en cause la façon dont le gouvernement veillait à l'application de ces règlements. On a assisté à des disputes juridiques sur le problème de la modification du climat, en même temps que des questions étaient posées sur les responsabilités légales encourues par les chercheurs qui travaillent à la prédiction des tremblements de terre. Recherche et innovation biomédicales ont été au centre de plusieurs grandes discussions de caractère juridique intéressant notamment les risques de cette innovation, les aspects éthiques de la recherche sur fœtus, et les dangers d'abus dans le domaine de l'expérimentation humaine.

---

178. E.A. Shneur, « Science : Too Much Accountability », éditorial paru dans *Science*, Vol. 195, N° 4282 du 11 mars 1977.

179. Voir : « Limits of Scientific Inquiry », *Daedalus*, printemps 1978, pp. 1 à 236.

L'appel à la justice en tant que forme de participation directe du public aux prises de décision est déterminé par plusieurs sortes de motivations. Pour certains groupes de citoyens, le recours aux tribunaux est considéré comme la seule alternative valable aux manifestations publiques. Peu satisfaits de l'influence qu'ils peuvent exercer par le biais des auditions publiques, des enquêtes et autres voies administratives et réglementaires traditionnelles, ils font appel aux tribunaux pour faire révoquer les décisions ou jugements du gouvernement. D'autres ont recours à la justice afin de tirer au clair les ambiguïtés constitutionnelles qui entourent certaines questions de liberté et de choix personnel, telles que l'application des technologies de la médecine à la prolongation de la vie. D'autres encore ont cherché à redresser ce qu'ils estiment être des iniquités dans le partage des risques, en tentant d'établir des précédents juridiques dans des domaines touchant à la science et à la technique non encore couverts par les législations existantes.

Pour certains, la montée du pouvoir judiciaire est en rapport avec le fait que les agences gouvernementales n'ont pas répondu de façon satisfaisante à des groupes qui ont été capables de mobiliser une énergie et des ressources politiques considérables<sup>180</sup>. Pour d'autres, c'est là le résultat inéluctable de l'intention des législateurs d'augmenter les pouvoirs du gouvernement sans avoir prévu des moyens suffisants pour l'exercice de ce pouvoir. Comme le remarque un juge fédéral américain :

« Il semble que nous ayons le tableau d'un Congrès qui cherche à appliquer le pouvoir fédéral à des affaires humaines de plus en plus nombreuses, mais qui est incapable de trouver pour surveiller ces affaires et faire appliquer ce pouvoir d'autre réponse que le recours aux tribunaux fédéraux. »<sup>181</sup>

Dans beaucoup de pays, tribunaux administratifs et autres instances d'appel sont appelés à arbitrer des conflits ayant trait à la science et à la technologie qu'on aurait jadis considérés comme relevant uniquement des agences gouvernementales et des organismes réglementaires. Non contents de juger seulement de l'intégrité des procédures administratives (de leur équité et de leur respect de la loi), ils sont de plus en plus appelés à examiner la valeur des éléments sur lesquels s'appuient les décisions administratives, et les mérites de ces décisions mêmes.

En Allemagne, par exemple, plusieurs décisions de tribunaux administratifs ont abouti en 1977 à interdire ou à suspendre la construction de quatre centrales nucléaires projetées à Whyll, Brokdorf, Grohnde et Mühlheil-Kärlich. En France, les opposants au nucléaire et les groupes écologistes ont contesté devant le tribunal administratif de Caen les projets officiels de construction d'une centrale nucléaire à Flamanville. De même, en bien d'autres pays — notamment aux Etats-Unis — les tribunaux administratifs sont de plus en plus appelés à juger de conflits majeurs ayant trait à l'implantation de pipelines pour le pétrole ou le gaz, de centrales électriques et de lignes à haute tension, ou à d'autres projets technologiques à grande échelle.

Ce recours accru aux tribunaux administratifs pour l'examen de décisions gouvernementales a cependant suscité certaines inquiétudes. En Allemagne, où les tribunaux ont exercé très largement leur pouvoir d'interprétation, des questions ont été posées sur leur interférence éventuelle avec les fonctions et responsabilités

---

180. Voir : A. Chayes, « The Role of the Judge in Public Law Litigation », *Harvard Law Review*, Vol. 89, 1976, pp. 1281 à 1316.

181. C. McGowan, « Congress and the Courts », Extraits d'un exposé devant la Chicago University Law School, 17 avril 1975, dans US Congress, Senate, Committee on Government Operations, *Public Participation on Government Proceedings Act of 1976, Hearings, op. cit.*, p. 26.

traditionnelles des législateurs. Cette inquiétude tient en partie au fait que les décisions des tribunaux administratifs n'ont pas toujours été cohérentes. Dans le cas de la centrale nucléaire de Whyll, par exemple, le tribunal administratif de Fribourg a basé sa décision d'interdiction de la construction sur le fait qu'on n'avait pas prévu autour du réacteur une enceinte de béton suffisante. A Würzburg, en Bavière, le tribunal administratif a par contre considéré que la sécurité de la centrale nucléaire projetée à Grafenrheinfeld était suffisamment assurée sans cette enceinte de béton et décidé que sa construction pouvait être poursuivie. Ces incohérences apparentes dans les décisions des tribunaux administratifs montrent la largeur de la marge qui subsiste dans l'interprétation de questions comme l'évaluation des risques et la sécurité. Il est possible que les tribunaux soient compétents pour juger de ces problèmes, mais il y a une tendance de plus en plus forte à considérer que de telles décisions devraient être laissées aux représentants élus plutôt qu'à des juges désignés.

Aux Etats-Unis également, des questions ont été posées concernant l'implication de la justice dans le réexamen des décisions administratives. Comme le note le président de la Compagnie d'électricité de New York, Continental Edison :

« Je pense que l'exercice de la justice ne devrait pas s'étendre comme il le fait à l'examen de la valeur des éléments sur lesquels s'appuient les décisions de l'administration... Mes raisons pour le penser... tiennent au caractère du problème, lorsque des facteurs économiques sont en balance avec des facteurs d'environnement. Ce n'est pas là un problème sur lequel les tribunaux sont vraiment compétents. Il implique un choix entre des valeurs sociales concurrentes et difficiles à mesurer. Ce choix est, à la base, plus une affaire de fonctionnement de la société qu'une question de poids des éléments de preuve avancés. Une telle décision revient donc davantage aux organismes administratifs désignés par les élus pour mettre en œuvre leur politique qu'à des tribunaux. »<sup>182</sup>

Quoi qu'il en soit, le fait subsiste que, dans l'opinion de beaucoup de gens, les organes administratifs et législatifs n'ont pas été capables d'évaluer valablement tous les éléments qui peuvent se rapporter aux problèmes complexes ayant trait à la science et à la technique, ou de juger convenablement du degré d'acceptabilité sociale de certains risques.

Le recours accru à l'intervention de la justice résulte peut-être de l'échec des organes exécutifs et législatifs à donner satisfaction à certains besoins généraux du public, tels qu'ils sont perçus par certains groupes spécifiques. C'est aussi une indication d'une séparation de moins en moins nette des pouvoirs entre organes exécutifs, législatifs et judiciaires<sup>183</sup>. Il apparaît que dans bien des cas, en adoptant des législations souvent d'une grande portée, les organes législatifs ont été incapables ou peu désireux d'élaborer des objectifs ou des plans allant au-delà des généralités pour la mise en œuvre de ces politiques. A leur tour, les tribunaux se sont vus déléguer une autorité discrétionnaire de fait considérable pour l'examen et l'évaluation de décisions intéressant la mise en œuvre de ces politiques. Ce faisant, ils ont assumé de nouvelles fonctions administratives et quasiment législatives. Il n'est donc pas étonnant que des organes législatifs aussi bien qu'administratifs se préoccupent de plus en plus d'un empiètement possible du judiciaire sur ce qu'ils considèrent comme relevant traditionnellement

---

182. C.F. Luce, « Has Environmentalism Been Worth It: Judicial Injustice », *Business and Society Review*, hiver 1977-78, N° 24, pp. 18-19.

183. Cette séparation des pouvoirs n'a jamais été aussi nette, même dans les pays où elle est très appréciée. L'important est peut-être le degré auquel les récentes décisions des tribunaux administratifs (notamment dans le domaine de l'énergie) ont révélé au public la nature réelle de cette ambiguïté.

de leur pouvoir et de leur autorité. Cette ambiguïté qui règne entre fonctions judiciaires d'une part, administratives et législatives d'autre part, a été exploitée consciemment par de nombreux groupes de citoyens à la recherche de moyens pour influencer plus directement les décisions officielles.

Comme en matière réglementaire, le droit d'ester a été modifié dans beaucoup de pays dans un sens plus libéral. Cela a permis à un nombre croissant d'individus et de groupes de citoyens de présenter leurs plaintes devant les tribunaux administratifs et autres organismes d'appel<sup>184</sup>. En outre, les litiges portant sur l'environnement ont eu pour conséquence une pression pour l'inclusion parmi les motifs de plainte en justice, non seulement des atteintes au droit de propriété, mais aussi de certains des impacts les moins « tangibles » du progrès technologique sur la santé ou l'esthétique<sup>185</sup>.

Aux États-Unis, la libéralisation du droit d'ester a eu pour résultat une « pression inexorable » pour élargir le cercle des plaignants potentiels et a fait naître ce que l'on a appelé les « actions collectives » (class-action)<sup>186</sup>. Une action collective est définie comme :

« le reflet de notre conscience grandissante du fait qu'une foule de transactions publiques et privées importantes... menées sur une base bureaucratique et routinière, ne peuvent plus être considérées comme des transactions bilatérales entre particuliers... L'action collective répond à la prolifération dans notre société de groupes plus ou moins bien organisés et à la tendance à percevoir les intérêts comme des intérêts de groupe, tout au moins dans certains de leurs aspects très importants »<sup>187</sup>.

Cette notion d'action collective a permis à des groupes souvent nombreux de citoyens de se rassembler pour présenter une plainte collective devant les instances d'arbitrage. L'apparition de cette nouvelle forme de procès de droit public a constitué à beaucoup d'égards une transformation majeure du concept d'arbitrage traditionnel aux États-Unis et dans d'autres pays. Elle a soulevé des questions importantes qui vont assez loin<sup>188</sup>. Est-ce que toutes ces actions collectives représentent bien tous les intérêts des groupes en cause ? Jusqu'où le groupe peut-il être étendu ? Les jugements peuvent-ils être définitifs lorsqu'en fait beaucoup, sinon la majorité, des plaignants sont absents ?

Ces actions collectives, comme d'autres formes d'intervention devant les instances judiciaires, soulèvent encore une autre série de questions touchant à la participation du public. Par exemple, si l'on veut favoriser une plus large participation directe du public dans les prises de décision, dans quelle mesure ce procès de droit public répond-il à la poursuite de cet objectif ? La première réponse qui vient à l'esprit est : seulement de façon indirecte. Ceci du fait que, par sa nature même, le procès engagé par les citoyens n'est souvent qu'une forme

---

184. Dans certains pays, comme le Danemark, des doctrines très restrictives sur le droit d'ester sont encore en vigueur. Par exemple, dans l'affaire Lynetten, concernant la construction d'une grande usine d'épuration des eaux d'égout, des appels avaient été présentés par les écologistes et par les syndicats locaux, assurant que l'usine causerait à l'environnement des dommages irréparables. Ils estimaient que 90 tonnes de métaux lourds seraient rejetées chaque année dans l'atmosphère. L'instance d'appel décida cependant de ne pas rouvrir le dossier étant donné que l'appel n'avait pas été présenté par des personnes ou institutions dotées du droit d'ester. Voir : P.E. Mouritsen, *Public Involvement in Denmark*, *op. cit.*, pp. 74-75.

185. Pour l'étude et la bibliographie concernant les procès intentés aux États-Unis par les citoyens, voir : J. DiMento, « Citizen Environmental Litigation and Administrative Process », *Duke Law Journal*, Vol. 22, 1977, pp. 409 à 452.

186. Voir : Stewart, « The Reformation of American Administrative Law », *Harvard Law Review*, Vol. 88, 1975, pp. 1723 à 1747.

187. A. Chayes, *Harvard Law Review*, *op. cit.*, p. 1291.

188. *Ibid.*

indirecte de participation ; entre le citoyen et le juge, la mécanique judiciaire s'oppose souvent à un engagement direct des citoyens. Représenté par son conseil ou par ses experts techniques, le citoyen moyen est souvent très éloigné de l'action judiciaire réelle. Dans le procès en action collective, il a encore plus de chances d'être complètement absent.

Dans quelle mesure la procédure judiciaire est-elle accessible au citoyen moyen et quelle possibilité celle-ci lui offre-t-elle de faire valoir ses préoccupations ? Les frais d'un procès peuvent avoir un effet inhibiteur très important<sup>189</sup>. Ceci est particulièrement vrai lorsqu'il y a de gros risques que le citoyen ou le groupe soient condamnés aux dépens au cas où leur plainte serait rejetée. De plus, le soutien accordé par des fondations privées aux cabinets juridiques qui défendent les intérêts du public (comme cela se pratique aux Etats-Unis) n'existe généralement pas dans la majorité des pays<sup>190</sup>. Les groupes doivent compter sur des dons privés, souvent insuffisants pour couvrir les frais d'un procès, les dépenses de recherche ou les honoraires des experts. Il est essentiel de disposer de conseils expérimentés, mais cela signifie souvent que la préparation du dossier et sa défense seront subordonnées à des avis de nature juridique quant aux tactiques les plus efficaces à employer, et non pas à l'appréciation du public sur ce qu'il est « important » de faire valoir. Comme l'a souvent noté un avocat américain, « l'intervenant devient souvent le prisonnier de son avocat ».

Enfin, on peut s'interroger sur l'efficacité de la forme contradictoire des débats en justice pour arriver à « la vérité » du fait scientifique et pour faire la distinction entre faits et jugements de valeur. C'est évidemment là l'une des questions essentielles, une question à laquelle il n'existe pas de réponse simple et nette. Les adversaires de la méthode contradictoire pour résoudre les débats de caractère technique affirment que les avocats, en raison de leur origine et de leur formation, cherchent souvent plus à « gagner » la vérité qu'à la découvrir ; qu'ils obscurcissent souvent les faits à dessein lorsque ceux-ci ne viennent pas à l'appui d'un argument donné, et que la « vérité » n'est recherchée que dans le contexte susceptible d'améliorer leurs chances de l'emporter dans le procès. Les autres, au contraire, estiment que seuls les débats contradictoires peuvent permettre de faire éclater « la vérité » ; que les points de vue personnels sont une réalité, que celle-ci gouverne l'interprétation des faits et que l'interrogatoire contradictoire est le bon moyen de mettre en lumière des points de vue et des faits. Pour une bonne part des citoyens moyens, ce genre de débat dialectique peut avoir un effet très paralysant, et leurs craintes et inquiétudes, simples mais d'importance, sont alors écrasées sous le poids des arguments juridiques de l'expertise technique.

Néanmoins, et en dépit de ces réserves importantes, le recours des citoyens aux moyens juridiques constitue un progrès significatif dans l'ensemble complexe et très controversé de la participation du public. C'est le reflet d'une tendance plus générale à résoudre de grands conflits de nature scientifique et technique

---

189. Dans certains pays, la partie qui l'emporte se voit rembourser ses frais d'avocat. Dans d'autres pays, la partie perdante doit supporter tous les frais de justice. L'« American Rule » en vigueur en Etats-Unis prévoit que, dans un procès, les parties doivent supporter leurs propres frais, même quand on a fait droit à leurs prétentions. Cette règle a encore été renforcée par une décision de la Cour suprême de 1975 interdisant toute exception à cette pratique. Voir : *Alyseka Pipeline Service Co. v. Wilderness Society* (421 US 240) ; et *Balancing the Scales of Justice : Financing Public Interest Law in America*, Council for Public Interest Law, Washington, D.C., 1976.

190. Par exemple, durant les premières années 1970, les fondations Ford, Rockefeller et Clark ont fourni des subsides à plusieurs cabinets juridiques américains « d'intérêt public », avec l'idée que ces cabinets seraient rapidement en mesure de subvenir à leurs propres besoins.

(avec toutes leurs connotations politiques, socio-culturelles et éthiques) en les coulant dans un cadre de référence de nature juridique. Il semble que cela ait parfois effectivement permis de résoudre certains conflits d'ordre technique. Il reste cependant à voir si ce cadre de référence fournira un moyen satisfaisant (sinon approprié et nécessaire) pour explorer, éclairer, et finalement résoudre, ces grands conflits d'ordre social.



## V

### LA COLLABORATION A LA PRISE DE DÉCISION

Le concept même de « participation collaborative » à la prise de décision n'est pas simple. Il implique une négociation et un partage de pouvoir en même temps qu'un processus d'échange d'information et de consultation. Bien que les systèmes de démocratie représentative reposent sur la délégation du pouvoir de décision à des élites élues, l'exercice effectif de ce pouvoir est souvent réparti de façon inégale entre les membres, élus ou nommés, de nombreux organes administratifs, judiciaires ou législatifs. L'une des revendications les plus explicites attachées aux mouvements contemporains en faveur de la participation est que ces élus et ces fonctionnaires soient plus directement responsables devant le public pour les décisions qu'ils prennent. L'autre revendication réclame pour le public une grande part de décision.

La plupart des procédures de participation décrites ci-dessus sont en grande partie orientées vers une meilleure information des décideurs sur les préoccupations, les désirs et les besoins du public. La plupart du temps, le pouvoir de décision appartient aux organes législatifs ou administratifs, qui sont libres d'agir sur la base de cette information. Ce qui distingue les modes de représentation plus axés sur la collaboration, c'est l'inclusion de représentants du grand public, non pas comme simples informateurs, mais comme partenaires dans la négociation, dotés d'une certaine part de pouvoir afin de s'assurer que les décisions prises reflètent bien les préoccupations du public.

L'expression la plus directe de cette participation collaborative est sans doute le referendum, aux niveaux national, régional ou local. Les formes moins directes comprennent les comités consultatifs, les commissions et les procès de droit public. Mais les procédures de collaboration peuvent également comprendre la possibilité d'évaluer les informations sur lesquelles seront fondées les décisions et de rechercher le rapprochement de faits ou d'idées contradictoires. Les propositions visant à la création de « tribunaux scientifiques » et les expériences de « comités d'examen par les citoyens » nous fournissent deux exemples très différents de tentatives pour mettre au point des méthodes faisant plus de place à la collaboration dans l'évaluation de l'information scientifique et technique liée aux politiques. Certains efforts ont été accomplis et certaines suggestions présentées pour le développement de méthodes collaboratives de médiation dans l'établissement des priorités de recherche.

#### A. « TRIBUNAUX SCIENTIFIQUES » ET « COMITÉS D'EXAMEN PAR LES CITOYENS »

Une proposition très commentée aux Etats-Unis concerne la création d'un « tribunal scientifique », institution qui serait chargée d'examiner les questions

de faits dans les conflits d'ordre technique<sup>191</sup>. Ce tribunal serait formé par un certain nombre de « juges scientifiques de haut niveau » (et non de représentants du grand public) dont la mission serait d'évaluer les aspects techniques des problèmes politiques controversés, et de rendre des jugements sur les « faits scientifiques ». Il ferait appel à des procédures contradictoires : des « scientifiques-avocats » seraient chargés de défendre les thèses techniques opposées et se soumettraient l'un l'autre à l'interrogatoire contradictoire. Les juges scientifiques, « des scientifiques extrêmement capables et sans rapport connu avec le problème en cause », rendraient ensuite leur jugement.

Suggéré pour la première fois au début des années 60, ce concept de tribunal scientifique ne bénéficia pas de l'attention du grand public jusqu'au milieu de la décennie suivante où, après toute une série d'analyses critiques et un débat considérable<sup>192</sup>, les milieux politiques et scientifiques donnèrent leur accord à la réalisation d'une « expérience de tribunal scientifique »<sup>193</sup>.

L'hypothèse fondamentale sur laquelle repose le concept de tribunal scientifique est que les arguments relatifs aux faits peuvent être discutés et jugés sans tenir compte des questions de « valeur sociale » ou, comme l'a exprimé un commentateur, que les faits qui sont à la base d'un conflit peuvent être « décontaminés ». Beaucoup estiment cependant qu'il est souvent difficile, sinon impossible, de séparer les faits des jugements de valeur, et cela tout particulièrement dans les domaines du débat sur les politiques touchant à la science et à la technologie. Ils estiment que si les problèmes sont indiscutablement relatifs aux faits, ou bien ils ne prêtent pas à controverse, ou bien on peut en venir à bout très aisément par les procédures existantes non contradictoires<sup>194</sup>. Enfin, ils avancent que le recours à des procédures copiées sur celles des tribunaux ne garantira pas que les « juges et experts scientifiques » sauront vraiment juger en toute équité et sans la moindre idée préconçue<sup>195</sup>.

Quelques préoccupations se sont également exprimées quant aux implications autoritaristes du fait qu'un tribunal scientifique puisse rendre des sentences sur l'aspect scientifique et technique de problèmes très controversés<sup>196</sup>. Les critiques soulignent que de telles « sentences » risquent d'être considérées comme plus définitives que ne le voudraient les juges eux-mêmes. Ils craignent que cela ne fasse que renforcer l'idée selon laquelle la technique pourrait permettre des conclusions de caractère définitif, ce qui ne pourrait à son tour que renforcer la tendance technocratique à appliquer des solutions techniques à des problèmes essentiellement politiques.

Néanmoins, un grand nombre de ces mêmes critiques estiment que la procédure du débat contradictoire représente l'un des aspects les plus attrayants du projet de tribunal scientifique. Ce type de débat public peut apporter un moyen

---

191. A. Kantrowitz, « Proposal for an Institution for Scientific Judgment », *Science*, 156, 12 mai 1967, pp. 763-764 ; et A. Kantrowitz, « Controlling Technology Democratically », *American Scientist*, 63, 1975, p. 508.

192. Groupe de travail du Groupe consultatif présidentiel sur les progrès attendus dans la science et la technologie, « The Science Court Experiment », *Science*, 193, 20 août 1976, p. 653.

193. Voir : B.M. Casper, « Technology Policy and Democracy », *Science*, 194, 1<sup>er</sup> octobre 1976, pp. 20-35 ; et D. Nelkin, « Thoughts on the Proposed Science Court », *Newsletter on Science, Technology and Human Values*, N° 18, Harvard University, Cambridge, janvier 1977, pp. 20 à 31.

194. D. Nelkin, « Thoughts on the Proposed Science Court », *op. cit.*, p. 22.

195. Voir : D. Bazelon, « Psychiatrists and the Adversary Process », *Scientific American*, 230, juin 1974, pp. 18-23.

196. Un physicien américain a défini le tribunal scientifique comme « une tentative pour instituer une république platonicienne de la science. Depuis le procès de Galilée, on n'avait pas vu un tribunal canonique décidant de la vérité scientifique ». Voir : E. Callan, « Letter to the Editor », *Science*, 193, 10 septembre 1976.

efficace pour évaluer l'avis d'un expert, pour identifier les lacunes dans l'information scientifique et technique existante et pour favoriser un plus large dialogue avec le public<sup>197</sup>. C'est ce que souligne Nelkin :

« Le concept du tribunal scientifique est utile en ce qu'il vise à organiser un forum où les parties adverses peuvent confronter leurs points de vue sur des questions spécifiques. Mais un tel forum ne doit pas nécessairement être limité aux scientifiques... l'objectif ne doit pas être de trancher des différends grâce à un jugement scientifique, mais de créer un contexte de discussion qui fera apparaître les hypothèses sous-jacentes aux divers points de vue, et les aspects multiples des problèmes d'ordre politique qui les rendent si difficiles à résoudre. »<sup>198</sup>

Le tribunal scientifique, tel qu'il est conçu à l'heure actuelle, ne constitue donc pas un exemple de participation collaborative en soi, sauf peut-être dans le sens plus étroit d'une collaboration entre scientifiques et décideurs pour la définition et l'évaluation des éléments scientifiques et techniques des problèmes d'ordre politique. Il représente néanmoins potentiellement un mécanisme de collaboration : c'est en effet un contexte qui permettrait aux représentants du grand public aussi bien qu'à ceux du monde scientifique et des organismes chargés de l'élaboration des politiques, de se rencontrer pour une discussion ouverte mais structurée sur les aspects techniques et sociaux des grands débats que suscitent ces politiques. Une telle discussion pourrait contribuer à mettre à jour la nature des désaccords techniques et leurs rapports avec les préoccupations politiques et les valeurs sociales. On peut trouver un exemple d'un tel mécanisme dans les expériences récentes de comités d'examen par les citoyens.

La controverse publique sur la conduite des recherches sur la recombinaison de l'ADN a conduit plusieurs pays à instituer des organismes consultatifs officiels chargés de la formulation et de l'application de directives pour ces recherches. Celles-ci visent essentiellement à garantir la sécurité du public et celle des chercheurs contre les risques sanitaires potentiels associés à certaines formes de recherche sur l'ADN. Jusqu'ici, l'accent a été mis sur les méthodes propres à assurer, à vérifier et à contrôler la protection physique et biologique, et non point sur une quelconque mise en question de la valeur sociale de cette recherche proprement dite.

Aux Etats-Unis, où des directives officielles ont été établies pour la conduite des recherches sur la recombinaison de l'ADN financées sur fonds fédéraux, certaines collectivités locales ont cherché à s'assurer de la valeur de ces mesures pour la protection sanitaire de leurs propres collectivités. Les conseils municipaux de Cambridge (Massachusetts), San Diego (Californie), Ann Arbor (Michigan), entre autres, ont pris à cet égard un certain nombre d'initiatives. C'est ainsi, par exemple, que le conseil municipal de Cambridge a autorisé son maire à instituer un comité d'examen composé de citoyens et chargé d'apprécier les mesures de sécurité prévues par les « National Institutes of Health » (NIH) américains.

Le « Cambridge Experimentation Review Board » est composé de huit citoyens, dont aucun n'est scientifique, formant un échantillon représentatif de la collectivité locale. Depuis l'automne 1976, il s'est réuni de quatre à six heures chaque semaine pendant quatre mois, écoutant pendant plus de 75 heures des

---

197. Comme Casper l'a noté, ces délibérations devraient « être structurées de telle façon que les questions techniques soient bien isolées et discutées, mais de telle sorte que leur signification par rapport aux perspectives holistiques concurrentes puisse être comprise ». Voir : B.M. Casper, « Technology Policy and Democracy, *op. cit.*, p. 33. Voir aussi B. Casper et P.D. Wellstone, « The Science Court on Trial in Minnesota », dans *The Hastings Center Report (USA)*, août 1978, pp. 5-7.

198. D. Nelkin, « Thoughts on the Proposed Science Court », *op. cit.*, p. 27.

dépositions d'experts, visitant les laboratoires universitaires et étudiant la documentation existante. Ce Comité d'examen, s'assimilant à un « tribunal de citoyens », a monté une sorte de procès dans lequel deux équipes de scientifiques s'opposaient dans leur présentation d'ouverture et de conclusion, et répondaient aux questions et à l'interrogatoire contradictoire des membres du Comité.

Bien que plusieurs des membres du Comité aient entamé leur travail en partant de l'hypothèse que le moindre soupçon de danger devait mettre un terme aux recherches, ils furent tous d'accord à la fin pour estimer que celles-ci devaient être poursuivies. Toutefois, dans leur rapport définitif au conseil municipal, ils proposèrent que le public soit plus largement représenté dans les comités universitaires de protection contre les risques biologiques prévus par les directives des NIH et, en outre, ils recommandèrent qu'un comité de protection indépendant soit institué à Cambridge même pour surveiller toutes les recherches menées dans la ville.

Dans son rapport, le Comité insistait sur la nécessité d'un débat public plus éclairé et d'une participation du public aux décisions concernant les recherches pouvant présenter des risques sérieux pour les intérêts de la collectivité :

« La connaissance, qu'elle soit recherchée pour elle-même ou pour ses avantages potentiels pour l'humanité, ne doit pas servir à justifier l'introduction de dangers pour le public, à moins que celui-ci, dûment informé, exprime son acceptation de ces dangers. Les décisions à prendre entre les risques et les avantages d'une recherche scientifique pouvant présenter des dangers ne doivent pas être prises dans le secret du monde scientifique. »<sup>199</sup>

Bien que les membres du Comité n'aient pas considéré leur méthode de travail comme un modèle, mais plutôt comme une expérimentation sociale au tout premier stade de son développement, ils ont cependant jugé leur expérience de collaboration comme un succès relatif et ils notent :

« Nous tenons à exprimer notre conviction sincère qu'un groupe de citoyens sans capacités spéciales peut s'attaquer à un problème technique ou scientifique qui provoque dans le public une inquiétude générale et profonde, s'éduquer comme il convient en vue de cette tâche, et aboutir à une décision équitable. »<sup>200</sup>

Néanmoins, le Comité a rencontré un certain nombre de difficultés. Sa méthode d'examen n'était pas excellente et un temps considérable a été perdu à réfléchir sur la meilleure façon de procéder. Aucun budget de fonctionnement ne lui ayant été accordé par la ville, sa programmation et le choix des témoins durent être réalisés pas à pas, sans aucune perspective à long terme sur la meilleure façon de constituer une base d'information cumulative. Chaque membre du Comité était responsable de sa propre éducation, d'où le fait « qu'au moins la moitié des membres du Comité ne comprenaient pas suffisamment bien le débat technique pour pouvoir poser une série cohérente de questions sur un problème scientifique »<sup>201</sup>.

Le Comité arriva néanmoins à établir sa propre crédibilité auprès de la ville. Ses recommandations reçurent l'approbation unanime du conseil municipal et du Commissaire à la santé et aux hôpitaux de Cambridge. D'ailleurs, comme le dit plus tard un des membres du Comité, la fonction de celui-ci n'était pas de

---

199. Cambridge Experimentation Review Board, « Guidelines for the Use of Recombinant DNA Molecule Technology in the City of Cambridge », *Report to the City Manager*, 5 janvier 1977, p. 4.

200. *Ibid.*, p. 4.

201. S. Krinsky, « The Concept of a Citizen Court », document présenté à la réunion de l'American Association for the Advancement of Science, Washington, D.C., 13 février 1978, p. 4.

suppléer ou de faire double emploi avec les analyses des experts techniques, non plus que d'empiéter sur les compétences du conseil municipal de Cambridge :

« Sa fonction principale (était) d'examiner et d'apprécier les points de désaccord entre spécialistes. C'est une méthode à laquelle les scientifiques qui s'interrogent sur la sagesse des politiques en cours affectant la santé ou la sécurité du public peuvent faire appel lorsqu'ils ne sont pas d'accord avec le jeu politique interne des organisations professionnelles ou des agences réglementaires, ou lorsqu'ils considèrent qu'on n'a pas pris en considération toutes les dimensions d'un problème. »<sup>202</sup>

L'expérience du Comité d'examen des citoyens de Cambridge concernant les recherches sur la recombinaison de l'ADN nous fournit l'illustration des possibilités et des limites de telles formes de participation collaborative du public. Ce Comité a apporté une contribution substantielle à la solution d'un conflit qui divisait le conseil municipal sur le point de savoir s'il fallait interdire ou restreindre très strictement ce type de recherches menées par les universités dans le cadre d'une collectivité locale. Il a servi aussi à calmer certaines des craintes que faisaient naître dans cette collectivité les risques biologiques éventuels de cette recherche. En même temps, il est vrai, le fait que le Comité fût composé essentiellement de profanes, et que ceux-ci aient eu quelques difficultés à saisir les aspects les plus techniques du débat, signifiait que les questions scientifiques ne pouvaient pas être traitées en profondeur<sup>203</sup>.

Dans l'idéal, on aurait pu rechercher dans ce Comité un mélange mieux équilibré de non-spécialistes et de scientifiques. Il n'est pas certain, cependant, que cela aurait garanti une discussion technique mieux approfondie. On aurait même pu aboutir à ce que les scientifiques dominent celle-ci et la guident dans des directions non prévues ni souhaitées par les profanes.

Néanmoins, des directives récemment révisées du gouvernement fédéral pour la conduite des recherches sur l'ADN ont été mises en œuvre aux Etats-Unis pour accroître la participation du public aux décisions concernant les expériences. Ces directives, qui visent à augmenter le rythme et le champ de certains types de recherches qu'on croyait, auparavant, inutilement restreintes par des contrôles contraignants, exigent que 20 % des membres des « comités de sûreté biologique » existants soient issus du public et n'aient aucun lien avec l'institution où sont effectuées les recherches. En outre, on a augmenté le nombre des membres de l'actuel « National Recombinant DNA Advisory Committee » qui est passé de 11 à 25 et qui comprend un plus grand nombre de personnes non engagées dans des recherches sur la recombinaison de l'ADN.

De même, au Royaume-Uni, où le gouvernement a créé en janvier 1977, au niveau national, un « Genetic Manipulation Advisory Group » (GMAG), on a essayé d'assurer une large représentation des divers intérêts concernés. Le groupe comprend actuellement 8 experts scientifiques et médicaux ; 5 membres (dont le président) qui représentent le public en général ; 4 membres nommés par le « Trade Union Congress » (TUC) pour représenter les intérêts des travailleurs concernés ; et 2 membres nommés respectivement par la « Confederation of British Industry » (CBI) et par le « Committee of Vice-Chancellors and Principals » (CVCP) pour représenter les intérêts de la direction des institutions concernées.

---

202. *Ibid.*, p. 12.

203. Les comités institués par les universités de Princeton et du Michigan étaient en grande partie composés de scientifiques confirmés. Les rapports de ces comités montrent qu'ils ont étudié les aspects techniques du débat plus en profondeur que ne l'avait fait le « Cambridge Citizen Review Board ».

## B. NOUVEAUX MODES DE MÉDIATION

La médiation constitue une des méthodes de solution des controverses techniques et l'une de celles dont on parle de plus en plus dans certains pays. Elle est fondée sur une rencontre volontaire entre parties opposées pour discuter de leurs points de désaccord, souvent en présence d'un médiateur. Le rôle du médiateur (ou du conseil de médiation) n'est pas d'imposer un règlement, comme dans le cas d'un arbitrage, mais d'entamer, de guider et de faciliter la négociation, de veiller à ce que les accords éventuels mènent à des solutions viables et, si aucun accord ne se révèle possible, de chercher au moins à clarifier les points de désaccord.

Adaptation du modèle fourni par les négociations en matière de travail, de telles procédures de médiation ont réussi, semble-t-il, à régler certains conflits sur des problèmes d'environnement. Son application à des conflits d'ordre scientifique ou technique est plus nouvelle et moins bien assurée. Par exemple, la méthode employée pour le développement de la campagne d'information du public autrichien sur les problèmes de l'énergie nucléaire (dont nous avons parlé antérieurement) est une forme modifiée de médiation. En invitant les experts des groupes partisans ou adversaires du nucléaire à fournir des listes de questions techniques essentielles devant recevoir une réponse avant toute décision sur le programme nucléaire national, le ministère autrichien de l'Industrie agissait en effet comme médiateur dans cette discussion. L'un des résultats de cette initiative et de la campagne d'information qui s'ensuivit fut que de nombreuses questions techniques se trouvèrent considérablement clarifiées. Bien que cette campagne n'ait pas débouché sur un net consensus national sur le programme nucléaire, elle a néanmoins servi à identifier les domaines où une information technique était nécessaire et à rendre plus claire la nature des discussions techniques.

Ces procédures de médiation fonctionnent généralement mieux lorsque la dispute oppose deux parties principales, ce qui n'est pas toujours le cas dans les discussions sur les politiques technologiques où les désaccords fondamentaux découlent fréquemment de positions idéologiques divergentes. Le fait que ces positions aient tendance à déteindre sur l'interprétation de points de fait est l'une des raisons pour lesquelles la médiation est rarement entièrement couronnée de succès.

Cependant, des procédures de médiation ont aussi été prévues pour d'autres motifs que la solution des conflits. Aux Etats-Unis, la médiation a été proposée par certains syndicats comme moyen d'aider le gouvernement dans l'identification des priorités de recherche. C'est ainsi, par exemple, que Leonard Woodcock a déclaré, au nom de plusieurs syndicats américains, lors d'une déposition devant le « President's Biomedical Research Panel », que syndicats et unions de consommateurs pourraient contribuer à « faire connaître aux milieux de la recherche biomédicale les domaines dans lesquels il importe d'entreprendre des recherches ou auxquels il faudrait appliquer les résultats des recherches antérieures »<sup>204</sup>.

Aux Pays-Bas, le gouvernement a accepté de financer sur une base expérimentale la création d'instituts spéciaux auprès de cinq universités, dont la mission serait de servir de médiateurs entre les chercheurs de l'université et leurs « clients » potentiels (syndicats, groupes écologistes, etc.). Le but d'un tel mécanisme, baptisé « marchand de science » (« Science Shop ») est de promouvoir des travaux de R-D à objectif social (« action research ») en faveur des groupes

---

204. Voir : B. Culliton, « Public Participation in Science : Still in Need of Definition », *Science*, 192, 30 avril 1976, p. 453.

défavorisés. Ces instituts ne sont pas des médiateurs dans le même sens que celui indiqué plus haut, mais font fonction d' « intermédiaires de recherche » entre les chercheurs et leurs clients potentiels.

Selon les procédures adoptées début 1978 pour la première expérience de « Science Shop » de l'Université d'Amsterdam, les groupes de la collectivité sont invités à soumettre leurs problèmes et leurs demandes d'aide technique au comité de la recherche du « Science Shop » de l'université<sup>205</sup>. Après examen par ce comité, les demandes sont publiées dans le bulletin hebdomadaire de l'université et le personnel de l'université et ses étudiants sont encouragés à y répondre. Le comité de la recherche supervise ces travaux et organise des discussions publiques sur leurs résultats<sup>206</sup>.

Cette expérience de « Science Shop » est certes relativement modeste car elle repose en grande partie sur les contributions volontaires des chercheurs, en temps et en énergie. Elle a cependant servi à favoriser la formation de nouveaux liens de communication entre les chercheurs universitaires et les groupes de la collectivité, et à promouvoir des relations plus étroites entre les spécialistes des sciences et des techniques et le grand public.

### C. LES REFERENDUMS AUX NIVEAUX NATIONAL, RÉGIONAL ET LOCAL

Le recours des gouvernements au referendum en tant que méthode de consultation du public et, dans certains cas, comme moyen de collaboration directe des citoyens à la prise de décision, est un phénomène relativement récent en ce qui concerne les domaines controversés de la science et de la technologie. Dans la plupart des pays dont le système de démocratie est fondé sur la représentation, les referendums sont une « méthode politique » plutôt spéciale, habituellement employée dans des circonstances exceptionnelles. Ils appartiennent en général à deux types : referendums constitutionnels et referendums législatifs. Les referendums constitutionnels ont une valeur d'obligation, tandis que les referendums législatifs ont en principe une valeur discrétionnaire : la décision finale appartient aux organes parlementaires. Bien que ces referendums, législatifs ou consultatifs, n'aient été que rarement utilisés dans l'histoire récente de la plupart des pays, dans certains d'entre eux on y prête de plus en plus d'attention. C'est ainsi par exemple que l'Autriche et le Danemark ont envisagé (nous l'avons vu plus haut) d'avoir recours à des referendums consultatifs en liaison avec les projets gouvernementaux d'extension de leurs programmes nucléaires. Aux Etats-Unis aussi, les referendums au niveau des états ont joué un rôle très important ces dernières années en matière d'énergie nucléaire. En France, referendums consultatifs et plébiscites au niveau local ont été utilisés comme moyen d'apprécier le niveau d'acceptabilité des points d'implantation des centrales nucléaires<sup>207</sup>.

---

205. Les critères de sélection des projets sont les suivants : les « clients » ne doivent pas pouvoir financer eux-mêmes leurs recherches, ils ne doivent avoir aucun but commercial et ils doivent être capables « d'utiliser les résultats pour améliorer leur situation ou celles de ceux qu'ils représentent ». Van Dijk et Leydesdorff, Amsterdam University's Science Shop, Communiqué, mai 1978.

206. Jusqu'au milieu de 1978, 200 demandes ont été reçues ; 68 % provenaient de groupes activistes, écologistes et autres organisations du même genre, 27 % du mouvement syndical et 4 % étaient des demandes individuelles.

207. On trouvera une étude sur les referendums nationaux en France, Italie, Suisse et Royaume-Uni dans : *Revue internationale de droit comparé*, avril-juin 1976, pp. 263-347.

Les motifs pour lesquels les gouvernements décident d'organiser un référendum sur un sujet donné sont multiples et complexes. On peut identifier deux types de motifs tactiques<sup>208</sup>. Le premier est lié aux tactiques des partis politiques : quand un problème divise les partis, menace leur cohésion ou fait craindre une rupture à long terme, les partis peuvent choisir le référendum comme instrument d'arbitrage, comme moyen de jeter des ponts entre les fractions en conflit. Le second est davantage lié aux problèmes eux-mêmes : lorsqu'un groupe ou parti estime que sa position sur un problème risque d'être minoritaire dans le vote du parlement, il peut envisager le référendum comme dernière ligne de défense, comme un moyen de sauver une cause qui serait autrement perdue.

Dans la pratique, il y a souvent une imbrication de motifs divers à une demande de référendum, qu'elle émane du gouvernement, des partis ou du grand public. Distinguer les causes premières et les motifs constitue souvent une tâche ardue, notamment en raison du fait que les attitudes générales du public envers les référendums sont parfois peu claires et souvent très diverses. En fonction des circonstances, on pourra dire que le référendum fournit au peuple le moyen d'exprimer sa volonté sur un problème d'importance nationale vitale ; ou qu'il joue un rôle de « légitimation des décisions », en ce sens que la volonté de tout un peuple prête aux décisions une plus grande légitimité que celle que lui vaut la volonté d'un petit nombre d'élus ; ou encore qu'il favorise le respect pour le système politique et le loyalisme à l'égard des mécanismes gouvernementaux ; enfin, qu'il sert de paratonnerre, qu'il est un moyen de calmer les esprits, d'obtenir une discussion raisonnable et « rationnelle » sur des problèmes qui ont pris un tour trop passionné.

Trois exemples relativement récents de référendums nationaux nous éclairent, non seulement sur les motifs qu'on peut trouver derrière beaucoup de revendications pour des formes de participation du public plus collaboratives, mais aussi sur certaines des possibilités ou des limites du mécanisme du référendum en tant que forme collaborative de la prise de décision. Il s'agit du référendum de l'état de Californie (Etats-Unis) de juin 1976 sur l'énergie nucléaire et des deux référendums nationaux organisés respectivement en septembre et en octobre 1972 en Norvège et au Danemark sur l'entrée de ces pays dans le Marché Commun<sup>209</sup>. Notre but n'est pas de donner ici une analyse comparative détaillée de ces expériences, mais d'identifier brièvement plusieurs éléments ou problèmes communs liés à la conduite de référendums qui portent sur des questions de politique techniquement complexes.

Le référendum californien est sans doute l'un des exemples les plus classiques où la participation du public sert à insérer un problème dans le calendrier politique. Il fut le résultat direct d'initiatives de simples citoyens en 1975 et au début de 1976 pour recueillir les signatures qui sont nécessaires en vertu de la loi californienne pour l'organisation d'un référendum. La « Proposition 15 » — comme on l'appelle —, si elle avait été votée, aurait obligé les services publics californiens de l'électricité à démontrer clairement la parfaite sécurité des cen-

---

208. Voir : T. Bjørklund, « The Referendum Campaign Concerning Norwegian Membership in the Common Market », The Central Committee for Norwegian Research, Oslo, 1978, pp. 6-7 et pp. 10-14.

209. Voir A.J. Groth et H.G. Schultz, *Voter Attitudes on the 1976 Nuclear Initiative in California*, University of California Press, Davis, 1976 ; T. Bjørklund, « The Referendum Campaign Concerning Norwegian Membership in the Common Market », *op. cit.* ; P. Hansen *et al.*, *The Structure of the Debate in the Danish EC Campaign, April to October 1972*, University of Aarhus, Aarhus, 1974 ; et P.E. Mouritsen, *Public Involvement in Denmark*, *op. cit.*, pp. 78-97.

trales nucléaires de l'état<sup>210</sup>. Ses partisans assuraient que leur proposition garantirait la sécurité des centrales nucléaires, tandis que les opposants affirmaient qu'elle allait stopper complètement le développement pourtant très nécessaire de l'énergie nucléaire en Californie. De tous les problèmes soumis aux électeurs lors de cette journée de vote, ce fut la « Proposition 15 » qui bénéficia de la plus forte participation électorale ; elle fut rejetée par 3 980 000 voix contre 1 970 000 (67 % contre 33 %).

Par contraste, le referendum norvégien sur l'entrée dans le Marché Commun fut le résultat d'une décision de l'élite politique d'inscrire la question au calendrier des débats, ce qui éveilla un très grand intérêt dans le public. La décision d'organiser un referendum consultatif avait été évoquée pour la première fois fin 1961, durant la campagne électorale nationale, et au début de 1962, lorsque la Commission parlementaire des Affaires étrangères débattit pour la première fois de la question de l'adhésion à la CEE. La question du referendum se posa encore en 1967 et une troisième fois en 1970, lorsque le parlement vota le renouvellement de la candidature de la Norvège à la CEE<sup>211</sup>. Cette fois-ci, le referendum reçut un soutien très large de tous les partis au sein de la Commission. Enfin, en avril 1972, le parlement vota à l'unanimité l'organisation d'un referendum mais, à cette époque, la campagne sur le referendum d'entrée dans la CEE était déjà bien engagée, de façon non officielle. Ainsi donc, près de dix années de discussions politiques de plus en plus vives entourent la décision d'organiser ce referendum mais, comme le souligne une étude, les motifs de cette décision furent en grande partie des motifs de tactique politique ; « en 1972, l'idée d'un referendum ne disposait pas d'un soutien aussi large parmi les électeurs que parmi les membres du parlement »<sup>212</sup>. Finalement, 53 % des votants décidèrent contre l'adhésion à la CEE, contrairement à l'avis de la majorité des élites politiques et économiques de la Norvège.

Les motifs de la décision danoise d'organiser un referendum sur la question de la CEE semblent être eux aussi en grande partie des motifs de tactique politique. Durant toutes les années 60, l'entrée du Danemark dans la CEE jouissait en général d'un très large soutien dans la population et les partis politiques. Cependant, au cours des dernières étapes de la négociation avec le Marché Commun, en 1970 et 1971, l'opposition à l'adhésion se renforça considérablement. Au début de 1971, les sondages montraient un écart de 7 % seulement entre les partisans (37 %) et les opposants (30 %). La division était même plus accentuée dans les rangs du parti social-démocrate, qui avait été le premier parti à soutenir publiquement l'idée du referendum<sup>213</sup>. En mai 1971, le parlement danois décida

---

210. Des propositions comparables à l'initiative des citoyens de Californie furent également soumises au vote populaire dans six autres états : Arizona, Colorado, Montana, Oregon, Ohio et Washington. Toutes furent repoussées. Pour le détail des votes, voir : « Atomic Industrial Forum », *Nuclear Info* (USA), décembre 1976.

211. Il convient de se rappeler que la question de l'adhésion de la Norvège et du Danemark au Marché Commun était très liée à l'adhésion de la Grande-Bretagne. Lorsque le Général de Gaulle opposa son veto à l'adhésion britannique, en 1962 puis en 1967, la question de l'adhésion des pays scandinaves fut elle aussi repoussée aux calendes grecques.

212. T. Bjørklund, « The Referendum Campaign Concerning Norwegian Membership in the Common Market », *op. cit.*, p. 15. Le dernier sondage Gallup de 1962 montrait une majorité de 37 % en faveur de l'adhésion, contre 31 % d'opposants. Mais, à l'époque où la campagne s'ouvrit officiellement, en juin 1972, les opposants à l'adhésion avaient la majorité.

213. Un des motifs était peut-être d'écarter la question de la CEE de la liste des problèmes à débattre lors des élections nationales prévues pour septembre 1971. Mais ce résultat ne fut pas atteint : la question de la CEE y fut l'objet de beaucoup de discussions. Après les élections, les socio-démocrates furent encore capables de former un gouvernement de coalition, mais au prix « d'une division sans précédent de leur groupe parlementaire ». Voir : P. Hansen et al., *The Structure of the Debate in the Danish EC Campaign, April to October 1972*, *op. cit.*, p. 59.

à une forte majorité d'organiser un referendum dont les résultats dicteraient au gouvernement la décision à prendre pour l'adhésion au Marché Commun<sup>214</sup>. En octobre 1972, un mois après la décision norvégienne de ne pas adhérer, le corps électoral danois vota par 56,7 % contre 32,9 % l'adhésion au Marché Commun.

Il est certes exact qu'il y a encore beaucoup d'autres motifs derrière la décision de la Norvège et du Danemark de « demander au peuple » par referendum s'il fallait ou non se joindre au Marché Commun. Il est également exact que les réponses différentes données par le peuple à ces referendums furent motivées par des facteurs et des préoccupations de caractère national également différents<sup>215</sup>. Cependant, par rapport au referendum californien, ces deux expériences présentent un trait particulier : la décision d'organiser un referendum y fut fondée dans une très large mesure sur des motifs tactiques de la part des partis politiques et non sur une large revendication populaire pour une participation plus grande. Cette revendication fut le résultat de ce referendum et non pas sa raison.

Un argument contre le recours au referendum dans les domaines scientifiques, techniques ou économiques d'une grande complexité est que les problèmes en question sont eux-mêmes trop compliqués, qu'ils devraient être résolus par des experts ou par des hommes politiques compétents et non par le public qui n'est généralement pas suffisamment informé des détails de ces affaires. Les sondages d'opinion réalisés en Norvège en 1962, par exemple, indiquent que 24 % des votants étaient opposés à l'idée d'une consultation par referendum ; les deux tiers de ceux-ci s'y opposaient parce que les votants ne possédaient pas une compréhension suffisante de la question ; ils estimaient que les membres du parlement étaient mieux placés pour décider<sup>216</sup>. Cependant, on s'aperçoit également que ces attitudes sont parfois influencées par les vues du public sur le problème concret en cause. Selon une étude danoise, 52 % des gens qui ont finalement voté en faveur de l'adhésion à la CEE étaient pleinement d'accord avec la proposition suivante : « La question du Marché Commun est si compliquée qu'elle ne se prête pas réellement à une décision par referendum », tandis que 20 % d'entre eux n'étaient pas d'accord. Par contre, 32 % seulement des personnes qui ont voté contre l'adhésion se déclarent d'accord avec cette proposition et 41 % n'estiment pas du tout que la question soit trop compliquée<sup>217</sup>. De même, en Californie, on s'aperçoit que la majorité des personnes opposées à la « Proposition 15 » (c'est-à-dire les partisans du programme existant de l'état en matière d'énergie nucléaire) ont exprimé l'opinion que le problème était bien trop compliqué pour être tranché au moyen d'un referendum public.

Il n'est donc pas surprenant qu'une fois la décision prise d'organiser un referendum, on se donne beaucoup de mal pour informer le public, non seulement pour favoriser un débat public mieux éclairé, mais aussi comme moyen de persuasion politique. Le gouvernement danois a attribué un peu plus de 2 millions de dollars à des organisations diverses pour le développement d'activités d'information telles que conférences, cercles d'étude et séminaires. En outre, les

---

214. Le referendum fut organisé en application de la Section 20 de la Constitution relative aux décisions de transfert de souveraineté à des organismes internationaux.

215. En Norvège, par exemple, des intérêts importants et très influents liés à l'agriculture et à la pêche s'opposaient très fermement à l'adhésion, amenant ainsi une division majeure dans ce qu'on considère comme les élites du pays. Au Danemark, au contraire, les élites étaient généralement d'accord pour soutenir l'adhésion du pays. Comme le conclut Mouritsen : « En raison des variations dans les structures économiques, les grands intérêts se trouvèrent affectés de façon différente par ce problème, au Danemark et en Norvège », *op. cit.*, p. 97.

216. *Aftenposten*, 22 septembre 1962. Résultats cités par Bjørklund, *op. cit.*, p. 12.

217. N. Petersen, *Folket og udenrigspolitikken*, Gyldendal, Copenhague, 1975, p. 92.

principaux groupes (partisans aussi bien qu'opposants) organisèrent leurs propres collectes de fonds. On estime que les partisans de l'adhésion du Danemark à la CEE ont dépensé beaucoup plus que leurs adversaires<sup>218</sup>.

En Norvège, l'écart est plus étroit : les partisans de l'adhésion y ont dépensé deux fois plus que les opposants. Il y a cependant une différence importante : la principale organisation opposée à l'entrée de la Norvège dans la CEE, le « Mouvement populaire contre l'adhésion de la Norvège au Marché Commun » (« Folkebevegelsen mot Norsk medlemskap i Fellesmarkedet ») put se créer une base financière solide dès les phases initiales, cruciales, de la campagne<sup>219</sup>. Le fait qu'elle ait disposé très vite des capitaux nécessaires a facilité ses activités, tandis que le mouvement danois d'opposition à la CEE semble avoir connu des difficultés financières sérieuses dès le début<sup>220</sup>. Bien que le mouvement norvégien favorable à la CEE (« Oui à l'entrée dans la CEE ») ait dépensé environ 4 millions de dollars, il n'a en général pas bénéficié d'aides volontaires comme les opposants du « Mouvement populaire » et il a souvent dû faire appel à des aides rétribuées<sup>221</sup>. Le parlement attribua environ 250 000 dollars à chacune de ces deux organisations, mais relativement tard dans la campagne.

Aux Etats-Unis, on constate aussi que les adversaires de l'initiative nucléaire des citoyens de Californie (Proposition 15) ont dépensé cinq fois plus que ses partisans. Par ailleurs, plus d'argent fut dépensé, tant par les partisans que par les opposants, pour éduquer le public sur les diverses questions partielles liées à la « Proposition 15 » que pour tout autre sujet soumis au vote lors de ces élections de juin 1976<sup>222</sup>.

Il est difficile d'apprécier l'effet de ces diverses actions d'information sur le comportement des électeurs. Dans chacun de ces pays, les divisions entre experts ont considérablement contribué à la polarisation des problèmes en cause. Cette polarisation est particulièrement sensible dans la campagne du referendum californien sur l'énergie nucléaire. En Norvège, des spécialistes éminents de l'économie sociale jouèrent un rôle capital dans le referendum sur la CEE, par le concours qu'ils apportèrent aux opposants du « Mouvement populaire ». Au Danemark, on remarque aussi une polarisation considérable du corps électoral. Il semble cependant, selon nombre d'analyses, que le « facteur déterminant » fut le fait que les principaux partis politiques du pays, ainsi que les grandes organisations syndicales, patronales et agricoles, étaient tous fermement en faveur de l'entrée dans le Marché Commun<sup>223</sup>.

Dans la campagne préparatoire à chacun de ces referendums, des sommes très considérables furent dépensées pour la rédaction, l'édition et la distribution de journaux, bulletins, tracts, annonces et autres modes d'information, mais on peut se demander si ce type d'information a eu une influence. Les études semblent plutôt montrer que les discussions personnelles entre amis, parents et connaissances ont finalement joué un rôle d'information plus important et ont davantage influencé les comportements des électeurs<sup>224</sup>.

\*  
\*\*

---

218. P.E. Mouritsen, *Public Involvement in Denmark*, op. cit., pp. 90-91.

219. T. Bjørklund, op. cit., pp. 22-23 et 27.

220. P.E. Mouritsen, op. cit., p. 91.

221. T. Bjørklund, op. cit., p. 23.

222. J.L. Liverman et R.D. Thorne, « Public Acceptance of Nuclear Power Generation in the United States », document présenté à l'*International Conference on Nuclear Power and its Fuel Cycle*, IAEA, Salzbourg, 2 au 13 mai 1977.

223. Voir : P.E. Mouritsen, op. cit., p. 96.

224. Voir : K. Vilstrup, *EF Kampagnerne og deres virkning*, Fédération des industriels danois, Copenhague, janvier 1973 ; T. Bjørklund, op. cit., p. 33 ; et T. Bjørklund, *Ressurser og Resultat*, Institut for Samfunnsforskning, Oslo, 1976.

On a dit que « les votes comptent mais les ressources décident », que les décisions des organisations puissantes modèlent la société plus que ne le font les résultats des campagnes électorales ordinaires<sup>225</sup>. On estime néanmoins que dans un referendum, l'individu peut avoir parfois plus d'importance que l'organisation, que c'est l'électeur qui a le dernier mot. Mais comme la démocratie elle-même, le referendum est un instrument politique imparfait. Il est sujet à manipulation. Il ne répond pas toujours à l'attente de ses partisans comme moyen d'expression de la volonté populaire. Il peut coûter excessivement cher et prendre trop de temps. Enfin, dans des domaines d'intérêt national vital impliquant une grande complexité scientifique et technique, le referendum ne constitue pas toujours un moyen efficace pour résoudre des conflits techniques importants ou pour sortir de l'incertitude.

Les referendums peuvent également jouer un rôle « conservateur » : ils ont souvent eu pour résultat de maintenir le *statu quo* ou de faire rejeter des projets de réforme. De nombreux hommes politiques ou fonctionnaires, qui considèrent parfois le gouvernement lui-même comme l'un des éléments qui font le plus progresser la société, estiment par conséquent que le recours au referendum doit être pesé avec le plus grand soin. Ils expriment aussi le souci de préserver la primauté des systèmes de gouvernement représentatifs et de ne pas céder à des pressions occasionnelles en faveur de formes plus directes d'expression démocratique.

Plusieurs de ces réserves exprimées au sujet du referendum le sont aussi au sujet des efforts visant à encourager une plus grande participation du public à la prise de décision des gouvernements. Ceci explique en partie pourquoi les mécanismes de prise de décision en collaboration sont en général limités dans la plupart des pays.

---

225. Cf. S. Rokkan : « Numerical Democracy and Corporate Pluralism » dans *Political Oppositions in Western Democracies*, Robert Dahl (editor), Yale University Press, New Haven, 1966.

## VI

### CONCLUSIONS

Ce Rapport a pour but d'apporter quelque lumière sur la nature complexe et changeante des activités de participation du public, de décrire diverses expériences ou méthodes nationales visant à faire face à ce phénomène relativement récent, et d'analyser les divers mécanismes conçus pour répondre aux exigences et aux besoins nouveaux de participation du public à la prise de décisions liées à la science et à la technologie.

Il souffre naturellement de certaines limitations. La plus évidente tient au fait qu'il soulève plus de questions qu'il n'apporte de réponses. En outre, bien que nous ayons examiné un certain nombre d'expériences nationales différentes, il ne nous a pas été possible d'approfondir suffisamment les détails de chacune d'elles, comme il l'aurait fallu pour permettre une analyse internationale comparative rigoureuse. Plus important est que nous n'ayons pas pu étudier la nature réelle de la participation, telle qu'elle est perçue et vécue par les participants eux-mêmes. Nous avons examiné le problème de la participation du public principalement dans l'optique gouvernementale.

Le concept même de « grand public » est un concept très vague et le « public » qui réclame une participation à la prise de décision est formé d'éléments très hétérogènes. Les idées et les motivations du citoyen (ou citoyenne) moyen qui se préoccupe de l'implantation d'une centrale, d'une usine ou d'un centre de recherche universitaire « à trois pas de chez lui » sont qualitativement différentes de celles des groupes « indépendants », qui voient les choses d'un point de vue plus général et dont les intérêts sont moins directement en cause. D'ailleurs, certains de ces groupes (par exemple, syndicats ouvriers ou patronaux et autres groupes d'intérêts institutionnalisés) ont souvent accès à des voies de représentation traditionnelles qui sont refusées à d'autres groupes ou individus. Ces différences suggèrent qu'il faudrait une analyse plus sérieuse et plus pénétrante des interrelations entre les divers « publics » qui réclament une participation à la prise de décision.

Nous avons également eu tendance à mettre surtout l'accent sur des controverses portant sur des entreprises technologiques à grande échelle. Toutefois, la majorité des cas cités avaient trait à des problèmes d'énergie, d'environnement ou de santé publique. Il n'y avait cependant pas là un choix *a priori* ; il s'agit plutôt d'un reflet de la nature concrète et des thèmes actuels des revendications en matière de participation dans nos sociétés qui sont largement fondées sur la technologie.

La revendication d'une participation du public à la prise de décisions en rapport avec la science et la technologie n'est pas un phénomène isolé. Ce n'est que l'une des manifestations d'un désir croissant de beaucoup de citoyens d'être plus immédiatement et plus directement impliqués dans la conduite des affaires publiques. Dans les collectivités locales comme dans les firmes industrielles, les

universités ou les autres institutions, les citoyens sont plus qu'auparavant désireux de faire entendre leurs opinions et de vouloir influencer les décisions.

Une part plus importante de la population dispose maintenant de plus de temps pour participer aux affaires publiques ; ces gens sont mieux éduqués et politiquement plus conscients que leurs prédécesseurs. Ils perçoivent le passage des événements dans le monde qui les entoure avec un sens de l'« actualité » aiguisé par les moyens actuels rapides de communication et la « couverture » instantanée des événements par les media. Ils ne s'en remettent plus exclusivement à leur droit de vote ou à leur appartenance à un parti politique pour veiller à ce qu'on tienne compte de leurs intérêts ou de leurs préoccupations, ils entendent influencer les décisions et les orientations d'une façon plus directe en s'affiliant à des groupes d'intérêts ou à des organisations extérieures au cadre des institutions parlementaires.

Nombreux sont ceux qui ressentent que les canaux de représentation traditionnels sont devenus oligarchiques. Le sentiment se généralise que les partis politiques ne sont plus le reflet de conditions socio-économiques actuelles, qu'ils sont mal adaptés pour répondre à l'apparition des nouveaux besoins, intérêts et valeurs de la société. C'est pourquoi les citoyens remettent en cause leur confiance à l'égard des personnes élues ou nommées pour représenter et protéger leurs intérêts. Ils expriment leur inquiétude devant la tendance à une concentration accrue du pouvoir économique et politique ; un pouvoir que certains perçoivent comme étant par trop aux mains d'un trop petit nombre. Ils cherchent donc de nouvelles façons d'exprimer leur mécontentement, d'imposer leurs vues et de faire prévaloir leur influence individuelle ou collective dans des affaires dont ils sentent qu'elles affectent leur vie.

Néanmoins, le concept même de participation demeure peu précis. Et cette imprécision du concept peut servir plusieurs fins. Elle peut aider à masquer le désaccord sur le fond grâce à un accord apparent sur la forme. Elle peut servir les intentions politiques les plus louables sans mettre en danger les alliances politiques. Elle peut faire paraître des gestes de pure manipulation comme une véritable volonté de négociation. Elle peut enfin servir à stimuler la demande de changements fondamentaux dans la façon dont les décisions sont prises.

Cependant, la participation du public ne constitue pas un phénomène universel. Il existe en même temps chez certains groupes ou individus un degré d'activisme plus important, et une apathie accrue chez d'autres. Le phénomène ne touche pas non plus tous les secteurs de l'action publique : il est mouvant, parfois axé sur certains problèmes, et souvent de nature apparemment aléatoire.

## A. LA NATURE DES PHÉNOMÈNES DE PARTICIPATION

Les problèmes liés à la science et à la technologie ont en commun un certain nombre de caractéristiques qui les distinguent des autres domaines de controverse. Les disparités et les risques qui peuvent accompagner l'évolution technologique et les progrès de la science sont perçus de façon de plus en plus explicite, et la nécessité d'une plus large participation du public à la prise de décisions qui y sont liées est ressentie avec une acuité croissante.

La science et la technologie sont partout, dans tous les aspects de la vie des pays industrialisés ; elles sont à l'avant-garde du changement, mais elles s'accompagnent de conséquences imprévues et indésirables. Certaines de leurs conséquences sont irréversibles, leur étendue et leur durée imprévisibles. En raison de leur nouveauté et de leur complexité, le grand public ne comprend pas totalement ces changements ni leurs implications éventuelles. Leur portée, leur

complexité et leur interdépendance sont, dans certains cas, d'un ordre de grandeur inconnu jusqu'ici. En outre, du fait que certaines questions d'ordre scientifique ou technologique intéressent tout le monde, les dilemmes qui se posent sur des points d'éthique ou de valeur prennent une importance sociale considérable et donnent lieu à des controverses de plus en plus vives dans le public.

Les méthodes traditionnelles de prise de décision des pouvoirs publics sur les affaires liées à la science ou à la technologie sont une autre cause d'insatisfaction croissante et de revendication pour une plus large participation des citoyens. Cette insatisfaction tient à la nature de la prise de décisions gouvernementales en général. Le déclin de la confiance du public dans beaucoup d'institutions a conduit à mettre en question l'autorité et la légitimité des pouvoirs publics. La montée du pouvoir bureaucratique et le déclin relatif de l'influence des parlements sur les décisions gouvernementales ont conduit à exiger que l'on rende davantage compte à l'opinion. Les restrictions dans l'accès du public à certains des centres de décision et aux informations détenues par les gouvernements ont suscité des questions concernant les bases sur lesquelles sont prises les décisions officielles.

Du fait que certains problèmes ressortissent de la compétence de plusieurs ministères, on relève une tendance bureaucratique à subdiviser chaque problème en ses diverses parties pour en confier la solution à des départements spécialisés du gouvernement. Il en résulte ce que le public perçoit comme un manque de perspective générale sur la nature et les effets cumulatifs de nombreuses décisions liées à la science et à la technologie. Il y a aussi l'impression qu'il n'existe en général aucun mécanisme ou tribune publique appropriés permettant aux citoyens de rencontrer les décideurs dans une discussion ouverte sur les objectifs de la politique gouvernementale et sur ses diverses conséquences.

La revendication de participation semble donc centrée sur les principales exigences suivantes : une plus large responsabilité devant l'opinion, une plus grande liberté d'accès du public à l'information, une consultation plus précoce du public sur les options politiques, des méthodes plus « holistiques » pour les études d'impact ; ce qui revient bien évidemment à revendiquer une participation plus directe du public à l'exercice du pouvoir de décision.

En outre, bien des gens estiment que la tendance des pouvoirs publics à définir des problèmes politiques très larges en termes étroitement techniques conduit souvent à exclure des discussions techniques ceux qui ne possèdent pas les compétences « nécessaires ». Beaucoup pensent que l'accès du public à l'information technique est trop souvent limité à ceux qui peuvent faire preuve d'un « intérêt particulier » ou d'une « compétence » sur un sujet donné, alors qu'il est refusé à ceux dont l'intérêt est d'une nature plus générale ou plus « politique ». Certains estiment que la confiance faite par les pouvoirs publics à des experts techniques pour trouver ce qu'on suppose être la voie « objective » vers la vérité a pour résultat que les choix politiques sont noyés dans les discussions sur la « viabilité technique optimale ».

Pour certains partisans de la participation du public, le but essentiel doit être de faire adéquatement peser les considérations politiques dans la prise des décisions liées à la science et à la technologie. Ils ne préconisent pas un appel moins large aux compétences scientifiques et techniques, ni le rejet de l'analyse des faits pour arriver à ces décisions, mais ils affirment qu'il faut rechercher un meilleur équilibre dans l'examen des faits et des valeurs, dans l'évaluation de la viabilité technique et de l'acceptabilité politique, et dans la prise en considération des intérêts particuliers.

## B. INFORMATION DU PUBLIC ET COMPRÉHENSION DU PUBLIC

La réponse des gouvernements aux demandes du public pour une plus large participation à la prise de décision a consisté en premier lieu à autoriser un plus large accès à l'information. Plusieurs pays ont commencé à libéraliser les lois qui régissent l'accès à l'information détenue par les pouvoirs publics. Certains ont prévu de nouvelles mesures destinées à informer le public sur les possibilités de participer à la prise de décision ; ou encore, ils ont organisé des programmes ou campagnes d'information visant à élever le niveau des connaissances du public dans des domaines scientifiques ou techniques complexes. Au centre de tous ces efforts a résidé l'hypothèse qu'une information meilleure aboutirait à une meilleure compréhension et à un débat public mieux informé.

Le fait qu'il n'en ait pas toujours été ainsi n'est peut-être pas surprenant. Les efforts considérables entrepris par certains gouvernements pour « éclairer » leur opinion publique ont fréquemment abouti à une incertitude, à une confusion et à une controverse encore plus générales au sein du public. Il semble qu'il y ait à cela plusieurs raisons, qui fourniront peut-être quelques lignes directrices pour les efforts à venir visant à mieux informer le public sur les affaires ayant trait à la science et à la technologie.

Une distinction importante doit être faite entre l'information diffusée consciemment et à dessein par un gouvernement et celle qui n'est pas diffusée mais à laquelle le public peut légalement accéder. Dans la majorité des cas ici étudiés, c'est ce dernier type d'information qui a suscité le plus d'inquiétudes dans les groupes civiques et chez les individus. Dans certains cas, par exemple dans les controverses sur les politiques de l'énergie, du pétrole et du gaz, la façon dont les problèmes ont été définis par les gouvernements a eu des conséquences importantes pour la nature et la forme des informations mises à la disposition du public.

Comme nous l'avons vu avec les diverses expériences nationales de campagnes et de comités d'information sur l'énergie instituées par les gouvernements, la façon dont l'opinion perçoit les points les plus importants du débat ne coïncide pas toujours avec celle des pouvoirs publics. Il en résulte que de grandes quantités d'informations techniques ont été diffusées qui n'avaient guère d'intérêt direct pour le citoyen moyen. Comme le disait la petite fille de Thurber : « Ce livre m'en dit plus sur les éléphants que je n'ai jamais voulu en savoir ».

Le calendrier est un facteur essentiel lorsqu'il s'agit d'informer le public. La nécessité d'informer le public aussi tôt que possible sur le fond et sur les implications des affaires scientifiques et technologiques est évidente. Mais ce n'est bien entendu pas toujours facile ni simple. Dans bien des domaines de la technologie, les problèmes de conception ne peuvent être résolus de façon adéquate qu'à un stade ultérieur du processus de développement. De même, dans beaucoup de secteurs de la recherche scientifique, l'absence de certaines informations scientifiques rend difficile une évaluation complète de tous les impacts potentiels. Plus tôt le public est mis au fait des discussions et plus il faut compter sur sa capacité et sa bonne volonté à accepter les incertitudes de la science et de la technologie. Ceci n'est pas pour dire que le public ne doit être informé qu'après que « tous les faits aient été réunis ». Bien au contraire, c'est une façon de faire ressortir la nécessité de son implication permanente, sans attendre que les problèmes se soient politisés et les opinions polarisées, dès le stade où les objectifs d'action sont formulés.

Les gouvernements ont eu recours aux campagnes ou comités d'information à des fins très diverses : ouvrir ou élargir un débat public, désamorcer une controverse, retarder une décision, légitimer les décisions passées ou à venir,

rechercher un plus large consensus politique. Ils ont cherché à intéresser, à éduquer, à informer ou à persuader le grand public, parfois même le tout à la fois. Ce mélange des intentions a parfois accru la confusion et même la méfiance dans l'esprit du public, et il a abouti dans certains cas à une perte d'efficacité. Eduquer le grand public sur des problèmes scientifiques et techniques complexes n'est pas une tâche facile et les pouvoirs publics ne sont pas nécessairement les meilleurs des professeurs. Les difficultés rencontrées à cet égard montrent la nécessité d'identifier plus nettement les objectifs poursuivis et les moyens les plus appropriés d'améliorer l'information des citoyens.

Il est essentiel de prévoir une répartition aussi large que possible de l'information sur les problèmes scientifiques ou techniques, que cette information vienne des pouvoirs publics ou de la communauté scientifique. Cependant, comme nous l'avons vu, ce n'est là qu'une condition nécessaire mais non suffisante pour un débat public mieux informé. La question de l'accès du public à l'information est souvent tout aussi cruciale et pose parfois encore plus de problèmes pour ce qui touche au secteur privé. Le souci des industriels de protéger leurs informations propres et leurs secrets commerciaux est parfois justifié, notamment dans les secteurs technologiques où la concurrence est âpre. Cependant, il se pose des questions importantes en ce qui concerne l'accès du public à l'information industrielle. Il s'agit tout particulièrement des cas où une seule entreprise est en lice et où l'information scientifique et technologique n'est pas déjà pour l'essentiel en possession du gouvernement.

Informations et compétences techniques sont considérées comme une condition nécessaire pour une participation effective du public. Ceci est tout spécialement évident dans les exemples étudiés ci-dessus d'interventions des citoyens devant les tribunaux administratifs et réglementaires. L'accès des citoyens aux compétences techniques varie fortement au sein des pays, comme entre les pays. Ces variations tiennent notamment aux attitudes de la communauté scientifique de certains pays. On constate par exemple aux Etats-Unis une participation très active de certains scientifiques à diverses controverses publiques. Ce développement d'un mouvement scientifique « dans l'intérêt du public » fait que de nombreux groupes activistes ou écologiques ont pu disposer de contre-experts scientifiques et techniques dont ne disposent pas leurs homologues d'autres pays. L'existence d'autres experts ou de contre-experts n'est pas importante uniquement pour les groupes « d'opposition à la base », elle l'est aussi pour les responsables politiques, et notamment les parlementaires. Sans cela, les hommes politiques peuvent devenir prisonniers de la bureaucratie gouvernementale et du corps d'experts qu'elle choisit. Assurer la contre-expertise peut contribuer de façon significative au maintien de procédures démocratiques et servir de contrepoids à ce que certains voient comme des tendances technocratiques au sein des gouvernements.

Les expériences nationales visant à promouvoir un débat public mieux éclairé font toutefois apparaître avant tout la nécessité d'un plus grand pluralisme des sources d'information sur la science et la technologie. Les organismes gouvernementaux, scientifiques et industriels et les institutions qui leur sont affiliées n'ont pas été en mesure de répondre comme il convenait à la demande croissante du public ni à ses besoins d'information. Les media ont un rôle à jouer dans ce domaine et des responsabilités de plus en plus importantes, de même que les établissements d'enseignement de tous niveaux.

Cependant, comme nous avons essayé de le montrer dans ce Rapport, l'information des citoyens et l'encouragement à cette information ne sont qu'un des aspects de la participation du public. La possibilité donnée aux citoyens de s'exprimer directement dans les tribunes et les procédures de prise de décision

a une importance aussi grande. La revendication des citoyens concernant ces formes de participation impose une nouvelle exigence pour la représentativité des gouvernements.

### C. LA PARTICIPATION A LA PRISE DE DÉCISION

La maxime de Paul Valéry selon laquelle « toute politique se fonde sur l'indifférence du plus grand nombre, sans quoi toute politique serait impossible » est aujourd'hui mise à l'épreuve dans de nombreux pays, où un nombre de plus en plus important de citoyens prétendent faire entendre leur voix dans les décisions politiques. La difficulté ne tient pas non plus seulement au nombre de ces prétentions, mais également aux demandes contradictoires présentées aux décideurs. L'un des résultats de la soi-disant « dilution politique du grand public », considérée autrefois comme la base des institutions démocratiques, a été l'apparition d'un public fragmenté, présentant de nombreux intérêts individuels et contradictoires. Ces pressions concurrentes se font aujourd'hui sentir tout spécialement dans les domaines touchant aux controverses d'ordre scientifique et technologique.

La réponse des gouvernements à ces demandes de participation directe dans leurs prises de décision a été fort prudente. Certains gouvernements ont rendu plus libéral le droit d'ester, permettant ainsi un plus large accès du public aux organes de décision ; certains ont expérimenté de nouvelles techniques de consultation du public et mis en pratique des procédures nouvelles ou plus libérales d'auditions publiques. Cependant, ces initiatives ont été pour beaucoup de caractère restreint et le plus souvent passif. En outre, les droits formels de participation n'existent que dans fort peu de pays ; dans la plupart des cas, la décision sur qui pourra participer à la prise de décision est laissée à la discrétion individuelle des organismes officiels administratifs, réglementaires ou législatifs.

Les gouvernements ont en général répondu à une exigence de participation, ils ne l'ont pas anticipée. La nécessité de nouvelles méthodes et d'institutions plus souples pour permettre la participation du public à la conception et à la formulation des politiques liées à la science et à la technologie paraît tout spécialement cruciale. On ne le constate pas seulement dans le domaine de la politique énergétique, où des questions fondamentales sont posées sur les rapports réciproques entre les valeurs liées à la consommation et aux économies d'énergie, mais aussi dans d'autres domaines qui préoccupent de plus en plus l'opinion, tels que ceux de l'informatique, des sciences biomédicales et de la sociobiologie.

Dans beaucoup de pays, on observe une demande du public pour une participation plus directe à la prise de décision des gouvernements, et en particulier des décisions réglementaires dans des domaines comme ceux des licences, de la fixation des normes et de l'évaluation de l'efficacité des mesures de sécurité. Les procès intentés par les citoyens et les referendums sont deux des formes les plus directes et les plus « effectives » de participation du public à la prise de décisions liées à la science et à la technologie. Cependant, comme nous l'avons vu, ces formes ne fournissent pas toujours le moyen le plus satisfaisant de résoudre des controverses scientifiques ou technologiques complexes. Beaucoup pensent que vouloir résoudre des conflits sociaux aussi profonds selon le principe « le gagnant ramasse toute la mise » constitue une démarche beaucoup trop simpliste. De plus, ces formes de participation directe sont vues par bon nombre d'hommes politiques et de fonctionnaires comme une menace pour le concept et « l'efficacité » du fonctionnement des systèmes démocratiques fondés sur la représentation.

Ceci explique en partie que les gouvernements se soient en général montrés peu enclins à accorder aux groupes de citoyens une aide financière directe destinée à leur permettre de développer leur propre fonds de connaissances et de compétences scientifiques et technologiques. Pourtant, comme on l'a vu dans le cas des enquêtes publiques en particulier, ainsi que pour certains programmes nationaux d'information scientifique, une telle aide financière peut contribuer à corriger certains déséquilibres et inégalités entre les divers intérêts et groupes sociaux concernés. Ceci indique qu'il faudrait, plus que ce n'est le cas actuellement, veiller soigneusement à définir le type de conditions et de critères en fonction desquels une assistance financière pourrait être accordée par les gouvernements.

\*  
\*\*

Tout ceci suggère un certain nombre de questions qui mériteraient d'être examinées plus en détail. Quels pourraient être par exemple les effets à long terme d'une participation plus large du public sur les processus de l'innovation scientifique et technologique et sur le développement et l'orientation des politiques de recherche des gouvernements ? Quels seront ses effets sur le soutien accordé par l'opinion à la recherche fondamentale ? Peut-on (et dans quelle mesure le doit-on) clore un débat dans des domaines scientifiques controversés où, ni les connaissances disponibles, ni les valeurs sociales acceptées ou en train de s'imposer ne fournissent une base convenable pour réaliser un consensus ? Et comment peut-on chercher à élargir le consensus social sur l'acceptabilité par le public de risques dont l'ampleur et les effets ne seront peut-être jamais totalement connus ?

Ce Rapport a été consacré avant tout à la description des mécanismes et méthodes adoptés par les gouvernements pour la promotion d'un débat public mieux informé. Plusieurs des initiatives prises jusqu'ici en sont encore au stade expérimental et dans les premières étapes de leur évolution. Il est donc encore trop tôt pour évaluer pleinement leur efficacité ou leurs conséquences sur les structures et les processus des gouvernements. D'autres études détaillées, nationales et comparatives, sur la nature des activités de participation du public et sur leurs conséquences pour les pouvoirs publics, la communauté scientifique ou l'industrie, pourraient apporter des indications d'un intérêt considérable.

Finalement, les implications les plus importantes et à plus long terme sont cependant peut-être ailleurs : dans les attitudes psychologiques et dans les perceptions, les sentiments et les émotions du public. Pourquoi certains participent-ils tandis que d'autres s'abstiennent, pourquoi certains problèmes plutôt que d'autres sont-ils sujets à controverse ? Autant de questions que l'on ne peut éviter si l'on cherche à comprendre dans son essence la nature de la participation du public et ses implications pour les gouvernements et pour la société dans son ensemble.



*Annexe I*

LISTE DES PARTICIPANTS  
AUX RÉUNIONS SUR LA PARTICIPATION DU PUBLIC  
A LA PRISE DE DÉCISIONS CONCERNANT LA SCIENCE  
ET LA TECHNOLOGIE

16-17 décembre 1976

16-17 janvier 1978

M. Rolf Berger  
Président, Université technique de Berlin (Allemagne)

M. Stuart Blume<sup>1</sup>  
University of London (United Kingdom)

M. Hans P. Clausen  
Université d'Aarhus (Danemark)

M. John Crecine<sup>1</sup>  
Carnegie-Mellon University (Etats-Unis)

Mme Beate von Devivere<sup>1</sup>  
Battelle, Francfort (Allemagne)

M. Francis Fagnani<sup>2</sup>  
Institut national de la santé et de la recherche médicale (France)

M. Robert F. Keith  
University of Waterloo (Canada)

Mme Dorothy Nelkin  
Cornell University (Etats-Unis)

M. Ernest Petric<sup>2</sup>  
Université de Ljubljana (Yougoslavie)

M. Michael Pollak  
Cornell University (Etats-Unis) (Ancien membre du Secrétariat de l'OCDE)

M. Pierre Thuillier<sup>1</sup>  
Université de Paris VII (France)

M. Thomas Christian Wyller  
Université d'Oslo (Norvège)

M. Brian Wynne<sup>2</sup>  
University of Lancaster (United Kingdom)

OBSERVATEURS

M. John Bell<sup>2</sup>  
Attaché scientifique, Délégation permanente de l'Australie auprès de l'OCDE

M. André Oudiz<sup>2</sup>  
Ingénieur, Commissariat à l'énergie atomique (France)

---

1. N'a participé qu'à la réunion des 16 et 17 décembre 1976.  
2. N'a participé qu'à la réunion des 16 et 17 janvier 1978.



## Annexe II

### RÉFÉRENCES

Cette liste de références a pour but de donner des indications sur les informations dont on dispose sur le sujet. La plupart des titres qu'elle contient ont été publiés depuis 1970.

#### OUVRAGES

- Bachrach P., *The Theory of Democratic Elitism: A Critique*, Little Brown, Boston, 1967.
- Belford T., *Stacking the Deck*, Common Cause, Washington, D.C., 1976.
- Benello G. and Roussopoulos D., *A Case for Participatory Democracy: Some Prospects for the Radical Society*, Viking Press, New York, 1972.
- Birnbaum P., Lively J. and Parry G., *Democracy, Consensus and Social Contact*, Sage Publications Ltd., London, April 1978.
- Capitant R., *Démocratie et participation politique dans les institutions françaises, de 1875 à nos jours*, Bordas, Paris, 1972.
- Carnot E., Nelson and Pollack D.K., *Communication Among Scientists and Engineers*, Health Lexington Books, Lexington, 1970.
- Council for Public Interest Law, *Balancing the Scales of Justice: Financing Public Interest Law in America*, Washington, D.C., 1976.
- Crozier M., Huntington S.P. and Watanuki J., *The Crisis of Democracy*, New York University Press, New York, 1975.
- Ebbin J. and Kasper R., *Citizen Groups and the Nuclear Power Controversy: Uses of Scientific and Technological Information*, MIT Press, Cambridge, 1974.
- Gordon D.D. and Mayer N.L., *Organisational Democracy, Participation and Self Management*, Lexington, 1976.
- Greer-Wootten B. and Mitson L., *Nuclear Power and the Canadian Public*, Institute for Behavioural Research, York University, Toronto, 1976.
- Groombridge B., *Television and the People*, Penguin Education Special, London, 1972.
- Groth A.J. and Schultz H.G., *Voter Attitudes on the 1976 Nuclear Initiative in California*, University of California Press, Davis, 1976.
- Groupement de scientifiques pour l'information sur l'énergie nucléaire, *Electro-nucléaire: Danger*, Le Seuil, Paris, 1977.
- Habermas J., *Toward a Rational Society*, Heinemann, London, 1971.
- Hanchey J., *Public Involvement in the Corps of Engineers*, NTIS, Springfield, 1975.
- Hansen P., et al., *The Structure of the Debate in the Danish EC Campaign—April to October, 1972: A Study of the Opinion-Policy Relationship*, Institute of Political Science, Aarhus, 1974.
- Holden B., *The Nature of Democracy*, Nelson, London, 1974.
- Ippolito D., Walker T. and Kolson K.L., *Public Opinion and Responsible Democracy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1976.
- Kramer D., *Participatory Democracy: Developing Ideals of the Political Left*, Sorenkman, Cambridge, 1972.
- Lenoir Y., *Technocratie française*, Pauvert, Paris, 1977.
- Litt E., *Democracy's Ordeal in America: A Guide to Political Theory and Action*, Dryden Press, Hinsdale, 1973.
- Lucas J.R., *Democracy and Participation*, Penguin, Harmondsworth, 1976.

- Nelkin D. (ed.), *Controversy: Politics of Technical Decisions*, Sage Publications Ltd., London, 1979.
- Nelkin D., *Jetport: The Boston Airport Controversy*, Rutgers University, Transaction Books, New Brunswick, 1975.
- Nelkin D., *Technological Decisions and Democracy: European Experiments in Public Participation*, Sage Publications Ltd., London, 1977.
- Niga J., *La démocratie directe*, La pensée universelle, Paris, 1973.
- Pateman C., *Participation and Democratic Theory*, University Press, Cambridge, 1970.
- Plamenatz S.P., *Democracy and Illusion: An Examination of Certain Aspects of Modern Democratic Theory*, Longman, London, 1973.
- Prewitt K. and Stone A., *The Ruling Elites: Elite Theory, Power and American Democracy*, Harper and Row, New York, 1973.
- Puiseux L., *La Babel nucléaire*, Editions Galilée, Paris, 1977.
- Purcell E., *The Crisis of Democratic Theory: Scientific Naturalism and the Problem of Value*, University of Kentucky Press, Lexington, 1973.
- Radford, *Bureaucracy and Participation*, Rand McNally, Chicago, 1969.
- Skoie Hans (ed.), *Scientific Expertise and the Public*, Conférence sous les auspices conjoints de l'International Council for Science Policy Studies et de l'Institute for Studies in Research and Higher Education, Oslo, 1979 (Vol. 5).
- Vanek, J., *The Participatory Economy: An Evolutionary Hypothesis and a Strategy for Development*, Cornell University Press, Ithaca, 1971.
- Verba J. and Nie N., *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, Harper and Row, New York, 1972.
- Watson, R.A., *Promise and Performance of American Democracy*, Wiley, New York, 1972.
- Wheeler M., *Lies, Damn Lies and Statistics: The Manipulation of Public Opinion in America*, Norton, New York, 1976.
- Wright J.D., *The Dissent of the Governed: Alienation and Democracy in America*, Academic Press, New York, 1976.

#### RAPPORTS

- Attorney General's Department, Interdepartmental Committee, *Policy Proposals for Freedom of Information Legislation Report*, AGPS, Canberra, November 1976.
- Berger T.R., *Le Nord: Terre lointaine, terre ancestrale: Rapport de l'enquête sur le pipeline de la Vallée du Mackenzie*, Vol. 1 et 2, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1977-1978.
- Berrefjord O., *Big Industry and Environmental Protection*, The Central Committee for Norwegian Research, Oslo, 1977.
- Bjørklund T., *The Referendum Campaign Concerning Norwegian Membership in the Common Market: A Case Study on Public Involvement*, The Central Committee for Norwegian Research, Oslo, 1977.
- Boasberg, Hewes, Finkelstein and Klores, *Implications of NSF Assistance to Nonprofit Citizen Organizations. Report to the National Science Foundation*, NSF, Washington, 1977.
- British Association for the Advancement of Science, *Science and the Media*, BAAS, London, 1976.
- Bundesministerium Forschung und Technologie (BMFT), *Kernenergie und Ihre Alternativen*, BMFT, Bonn, 1977.
- Business International, *Industrial Democracy in Europe*, Genève, 1974.
- Cambridge Experimentation Review Board, *Guidelines for Use of Recombinant DNA Molecule Technology in the City of Cambridge*, Report, Office of the City Manager, Cambridge, 1976.
- Commission fédérale d'évaluation environnementale, *Rapport de la Commission sur la raffinerie d'uranium Eldorado, Port Granby, Ontario*, Ministère des Pêches et de l'Environnement, Ottawa, 1978.
- Commission de réforme du Droit du Canada, *Les commissions d'enquête*, Droit administratif, Document de travail n° 17, CRDC, Ottawa, 1977.

- Council on Environmental Quality, *Environmental Impact Statements: An Analysis of Six Years Experience by 70 Federal Agencies*, GPO, Washington, D.C., March 1976.
- Dubas O. et Martel L., *Sciences et média*, 3 volumes, Ministère d'Etat aux Sciences et à la Technologie, Ottawa, 1973, 1975, 1977.
- Fox R.W., *Ranger Uranium Environmental Inquiry, Report I and II*, AGPS, Canberra, 1976 and 1977.
- Garnåsjordet P.A. and Haagensen K., *Public Involvement in Hydro-Electric Power Plant Planning*, The Central Committee for Norwegian Research, Oslo, 1977.
- International Atomic Energy Agency, *International Conference on Nuclear Power and its Fuel Cycle*, Salzburg, IAEA, 1977.
- Jackson R.W., *Human Goals and Science Policy: Background Study No. 38*, Science Council of Canada, Ottawa, 1976.
- Ministère des Affaires indiennes et du Développement du Nord, *Nouvelles directives régissant les pipelines dans le Nord*, n° 72-3, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 28 juin 1972.
- Ministry of Housing and Local Government (Department of the Environment), *People and Planning*, HMSO, London, 1969.
- Mouritsen P.E., *Public Involvement in Denmark*, University of Aarhus and the Danish Research Administration, Aarhus, 1977.
- Parker J., *The Windscale Inquiry Report*, HMSO, London, 1978.
- Pearce D., et al., *Windscale Assessment and Review Project—Draft Interim Report*, Social Science Research Council, London, 1978.
- Porter A., *A Race Against Time: Interim Report on Nuclear Power in Ontario*, Royal Commission on Electric Power Planning, Toronto, 1978.
- Radcliffe Committee, *Report of the Committee of Privy Councillors on Ministerial Memoirs*, HMSO, London, 1975.
- Roberts J., *La législation sur l'accès aux documents du gouvernement (Livre vert)*, Secrétariat d'Etat, Ottawa, juin 1977.
- Royal Commission on Australian Government Administration, *Report and Appendices*, Vol. 1-4, AGPS, Canberra, 1976 and 1977.
- Royal Commission on Environmental Pollution, *Nuclear Power and the Environment: 6th Report*, HMSO, London, 1977.
- US Congress, House of Representatives, Committee on Science and Technology, *Authorizing Appropriations to the National Science Foundation: Report No. 95-98*, GPO, Washington, 18th March, 1977.
- US Congress, Senate, Committee on Government Operations, *Public Participation in Government Proceedings Act of 1976: Hearings*, GPO, Washington, 1976.
- Université des sciences sociales de Grenoble, Institut de recherche économique et de planification (IREP), *Le débat nucléaire en France*, CORDES/CNRS, Paris, mai 1977.

#### ARTICLES

- Anderson S., "Public Access to Government Files in Sweden", *American Journal of Comparative Law*, XXL, 3, Summer 1973.
- Apter E.D., "Modèles économiques et participation", *Futuribles*, été 1976.
- Arnstein S.R., "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. XXXV, No. 4, July 1969.
- Bardach E. and Pugliaresi L., "The Environmental Impact Statement Versus the Real World", *The Public Interest*, No. 49, Fall 1977.
- Bazelon D., "Psychiatrists and the Adversary Process", *Scientific American*, 230, June 1974.
- Binder L., "Political Participation and Political Development", *American Journal of Sociology*, Vol. 83, No. 3, November 1977.
- Boeker E., "Public Information on Science and Technology: the Dutch Case", *Science and Public Policy*, December 1977.
- Boffey P. and Wade N., "The Nuclear Debate, Clashes in Congress and California", *Science*, 191, 9th January, 1976.

- Boss J.F. et Kapferer J.N., "Le public et la vulgarisation scientifique et technique: Enquête sur les attitudes et les comportements des Français", *Le Progrès scientifique*, 190, septembre-octobre 1977.
- Carroll J., "Participatory Technology", *Science*, 19th February, 1971.
- Carruthers J. "A Hidden Aspect of the Coming Nuclear Debate", *Science Forum*, December 1977.
- Casper B.M., "Technology Policy and Democracy", *Science*, 194, 1st October, 1976.
- Castles F., "Political Function of Groups in Sweden", *Political Studies*, XXI, 1st March, 1973.
- Castles F., "Swedish Social Democracy", *Political Quarterly*, 46, No. 2, April 1975.
- Chayes A., "The Role of the Judge in Public Law Litigation", *Harvard Law Review*, May 1976.
- Clark I., "Expert Advice in the Controversy about Supersonic Transport in the United States", *Minerva*, October 1974.
- Clark R.N. and Stankey G.H., "Analysing Public Input to Resource Decisions: Criteria, Principles and Case Examples of the Codinvolve System", *Natural Resources Journal*, Vol. 16, No. 1, January 1976.
- Coates J., "Public Participation in Technology Assessment", *Technology Assessment Activities of the National Science Foundation*, GPO, Washington, D.C., 1974.
- Culliton B., "NIH to Open Budget Sessions to Public", *Science*, 192, 9th April, 1976.
- Culliton B., "NSF Trying to Cope with Congressional Pressure for Public Participation", *Science*, 191, 23th January, 1976.
- Culliton B., "Public Participation in Science: Still in Need of Definition", *Science*, 192, 30th April, 1976.
- Daadler H. and Irvin, "Interests and Institutions in the Netherlands", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, No. 413, May 1974.
- Daetwyler J.J., "L'information scientifique dans les quotidiens suisses", *24 Heures*, Lausanne, 13 juin 1976.
- Derian J.L., "L'énergie nucléaire et l'exercice de la démocratie", *Futuribles*, N° 3, été 1975.
- Dienel P.C., "Pour de nouvelles structures de participation", *Futuribles*, N° 7, été 1976.
- DiMento J., "Citizen Environmental Litigation and Administrative Process", *Duke Law Journal*, Vol. 22, 1977.
- Doderlein J., "Nuclear Power, Public Interest and the Professional", *Nature*, Vol. 264, 18th November, 1976.
- Dodge B.H., "Achieving Public Involvement in the Corps of Engineers Water Resources Planning", *Water Spectrum Bulletin*, No. 9, 3rd June, 1973.
- Dorfer N.H., "Science and Technology in Sweden: The Fabians Versus Europe", *Research Policy*, Vol. 3, No. 2, 1974.
- Drago R., "Etude de droit comparé sur la pratique référendaire: France, Royaume-Uni, Suisse, Italie", *Revue internationale de droit comparé*, avril-juin 1976.
- Elvander M., "Interest Groups in Sweden", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 413, May 1974.
- Fagence M.T., "The Design and Use of Questionnaires for Participation Tactics in Town Planning: Lessons from the US and UK", *Policy Science*, 5 (3), September 1974.
- Ferniot J., "Sur-information et sous-information", *Revue des travaux de l'Académie des sciences sociales et politiques*, premier trimestre 1975.
- Gamble D.J., "The Berger Inquiry: An Impact Assessment Process", *Science*, Vol. 199, 3rd March, 1978.
- Garrigues C., "De la communication de masse à la communication de groupe: Expériences pour une prospective de la communication sociale", *Futuribles*, No. 16, juillet-août 1978.
- Goetz G. and Brady G., "Environmental Policy Formation and the Tax Treatment of Citizen Interest Groups", *Law and Contemporary Problems*, Vol. 39, No. 4, 1975.
- Grima A.P. and Wilson-Hodges, "Regulation of Great Lakes Water Levels: the Public Speaks Out", *Journal of Great Lakes Research*, Vol. 3, No. 3-4, December 1977.
- Hansen S.B., "Participation, Political Structure and Concurrence", *The American Political Science Review*, 69 (4), December 1975.

- Heberlein T.A., "Some Observations on Alternative Mechanisms for Public Involvement: the Hearing, Public Opinion Poll, the Workshop and the Quasi-Experiment", *Natural Resources Journal*, Vol. 16, No. 1, January 1976.
- Hewitt G., "The Effect of Political Democracy and Social Democracy on Equality in Industrial Societies: A Cross-National Comparison", *American Sociological Review*, Vol. 42, 1977.
- Hextra G., "Environmental Education and Public Awareness", *Planning and Development in the Netherlands*, 1973.
- Hirsch H. and Nowotny H., "Information and Opposition in Austrian Nuclear Energy Policy", *Minerva*, Vol. XV, Autumn-Winter, 1977.
- Hohenemser C., Kasperson R. and Kates R., "The Distrust of Nuclear Power", *Science*, 196, 1st April, 1977.
- Holdren J., "The Nuclear Controversy and the Limitations of Decision-Making by Experts", *Bulletin of Atomic Scientists*, 32, March 1976.
- Holton G. and Morison R.S. (Eds.), "Limits of Scientific Inquiry", *Daedalus*, Spring 1978.
- Horowitz D.L., "The Courts as Guardians of the Public Interest", *Public Administration Review*, No. 2, March-April 1977.
- Huntington S.P., "The Democratic Distemper", *Public Interest*, 41, August 1975.
- Ionescu G., "Responsible Government and Responsible Citizens", *Political Studies*, 23, June-September 1975.
- Junck R., "La communication sociale: Pour de nouvelles structures économiques", *Futuribles*, No. 7, été 1976.
- Kantrowitz A., "Controlling Technology Democratically", *American Scientist*, 63, 1975.
- Kantrowitz A., "Proposal for an Institution for Scientific Judgement", *Science*, 156, 12th May, 1967.
- Kauffmann K. and Shorett A., "A Perspective on Public Involvement in Water Management Decision-Making", *Public Administration Review*, Vol. 37, No. 5, September-October, 1977.
- Kempf H. et Toinet M.F., "Le débat nucléaire français", *Etudes*, janvier 1976.
- Kennedy E.M., "Beyond Sunshine", *Trial Magazine*, June 1977.
- Kernaghan K., "Responsible Public Bureaucracy: A Rationale and a Framework for Analysis", *Canadian Public Administration*, Vol. 16, 1973.
- King J., "A Science for the People", *New Scientist*, 16th June, 1977.
- Kloman E.K. (Ed.), "A Mini-symposium: Public Participation in Technology Assessment", *Public Administration Review*, Vol. 35, No. 1, January-February 1975.
- Kolata G., "Freedom of Information Act: Problems at the FDA", *Science*, 189, 4th July, 1975.
- Lagadel P., "L'étude d'impact: Instrument d'évaluation des décisions lourdes", *Futuribles*, No. 9, 1977.
- Lambright H., "Scientists and Government: A Case of Professional Ambivalence", *Public Administration Review*, No. 2, March-April 1978.
- La Porte T. and Metlay O., "Public Attitudes Towards Present and Future Technologies: Satisfactions and Apprehensions", *Social Studies of Science*, 5th November, 1975.
- Laurent P., "Mieux comprendre les réalités nucléaires", *Projet*, No. 121, juin 1978.
- Lloyd C. and Irland, "Citizen Participation: A Tool for Conflict Management on the Public Land", *Public Administration*, May-June 1976.
- Lucas A.R., "Legal Foundations for Public Participation in Environmental Decision-Making", *Natural Resources Journal*, Vol. 16, No. 1, January 1976.
- Macrae D., "Science and the Formation of Policy in a Democracy", *Minerva*, April 1973.
- Marx J., "Science and the Press: Communicating with the Public", *Science*, 9th July, 1976.
- Mazmanian D., "Participatory Democracy in a Federal Agency", Doerksen H. and Pierce J. (Eds.), *Water Pollution and Public Involvement*, 1976.
- Mazur A., "Disputes Between Experts", *Minerva*, 11st April, 1973.
- Milch J.E., "Feasible and Prudent Alternatives: Airport Development in the Age of Public Protest", *Public Policy*, Winter 1976.

- Miller D., "Democracy and Social Justice", *British Journal of Political Science*, Vol. 8, January 1978.
- Nelkin D., "Ecologists and the Public Interest", *Hastings Centre Report*, Vol. 6, No. 1, February 1976.
- Nelkin D., "The Political Impact of Technical Expertise", *Social Studies of Science*, 5, 1st January, 1975.
- Nelkin D. and Pollak M., "The Politics of Participation and Nuclear Debate in Sweden, the Netherlands and Austria", *Public Policy*, 25, No. 3, Summer 1977.
- Nisbet R., "Public Opinion Versus Popular Opinion", *Public Interest*, 41, August 1975.
- Olsen Baden, "Legitimacy of Social Protest Actions in the United States and Sweden", *Journal of Political and Military Sociology*, August 1974.
- Onibokun A.G. and Curry M., "An Ideology of Citizen Participation: the Metropolitan Seattle Transit", *Public Administration Review*, Vol. 36, No. 3, May-June 1976.
- Paglin M.D. and Shor E., "Regulatory Agency Responses to the Development of Public Participation", *Public Administration Review*, No. 2, March-April 1977.
- Passow S., "Stockholm Planners Discover People Power", *Journal of American Institute of Planners*, 39, 1st January, 1973.
- Rohr J., "Initiative populaire et décision politique", *Annales de la Faculté de droit et de science politique*, 11, 1974.
- Rosen T.L., "Office of Citizen Response: The Denver Experience", *Public Administration Review*, Vol. 37, No. 5, September-October 1977.
- Ruin D., "Participatory Democracy and Corporatism: the Case of Sweden", *Scandinavian Political Studies*, 1974.
- Schroeder D., "The Nuclear Debate Moves to Rural Areas", *Science Forum*, December 1977.
- Sigelman L. and Vanderbok W.G., "Legislators, Bureaucrats and Canadian Democracy: The Long and the Short of It", *Canadian Journal of Political Science*, September 1977.
- Smith P. and Ruud S., "The Nuclear Energy Debate in the Netherlands", *Bulletin of Atomic Scientists*, 32, February 1976.
- Surrey J., "Opposition to Nuclear Power: A Review of International Experience", *Energy Policy*, Vol. 4, No. 4, December 1976.
- Stewart R.B., "The Reformation of American Administrative Law", *Harvard Law Review*, Vol. 88, 1975.
- Taviss I., "Survey of Popular Attitudes Towards Technology", *Technology and Culture*, 13th October, 1972.
- Toffler A., "La démocratie prospective", *Futuribles*, No. 7, été 1976.
- Tribe L.H., "Technology Assessment and the Fourth Discontinuity—The Limits of Instrumental Rationality", *Southern California Law Review*, Vol. 46, June 1973.
- Umpleby S.A., "Is Greater Citizen Participation in Planning Possible and Desirable?", *Technological Forecasting and Social Change*, 4, 1972.
- Van Meter E., "Citizen Participation in the Policy Management Process", *Public Administration Review*, December 1975.
- Wade N., "Freedom of Information Officials Thwart Public Rights to Know", *Science*, 175, 4th February, 1972.
- Williams R. and Bates D.V., "Technical Decisions and Public Accountability", *Canadian Public Administration*, Vol. 20, No. 1, Spring 1977.
- Wynne H.R.E., "Why Nuclear Option is Not Yet Ready for Full-Scale Adoption by Canada", *Science Forum*, No. 9, August 1976.

**OECD SALES AGENTS**  
**DÉPOSITAIRES DES PUBLICATIONS DE L'OCDE**

**ARGENTINA - ARGENTINE**  
Carlos Hirsch S.R.L., Florida 165, 4° Piso (Galería Guemes)  
1333 BUENOS AIRES, Tel. 33-1787-2391 Y 30-7122

**AUSTRALIA - AUSTRALIE**  
Australia & New Zealand Book Company Pty Ltd.,  
23 Cross Street, (P.O.B. 459)  
BROOKVALE NSW 2100 Tel. 938-2244

**AUSTRIA - AUTRICHE**  
Gerold and Co., Graben 31, WIEN 1. Tel. 52.22.35

**BELGIUM - BELGIQUE**  
LCLS  
44 rue Otlet, B 1070 BRUXELLES .Tel. 02-521 28 13

**BRAZIL - BRÉSIL**  
Mestre Jou S.A., Rua Guaipá 518,  
Caixa Postal 24090, 05089 SAO PAULO 10. Tel. 261-1920  
Rua Senador Dantas 19 s/205-6, RIO DE JANEIRO GB.  
Tel. 232-07. 32

**CANADA**  
Renouf Publishing Company Limited,  
2182 St. Catherine Street West,  
MONTREAL, Quebec H3H 1M7 Tel. (514) 937-3519

**DENMARK - DANEMARK**  
Munksgaards Boghandel,  
Nørregade 6, 1165 KØBENHAVN K. Tel. (01) 12 85 70

**FINLAND - FINLANDE**  
Akateeminen Kirjakauppa  
Keskuskatu 1, 00100 HELSINKI 10. Tel. 65-11-22

**FRANCE**  
Bureau des Publications de l'OCDE,  
2 rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16. Tel. (1)524.81.67  
Principal correspondant :  
13602 AIX-EN-PROVENCE : Librairie de l'Université.  
Tel. 26.18.08

**GERMANY - ALLEMAGNE**  
OECD Publications and Information Centre  
4 Simrockstrasse  
5300 BONN Tel. 21 60 46

**GREECE - GRÈCE**  
Librairie Kauffmann, 28 rue du Stade,  
ATHÈNES 132. Tel. 322.21.60

**HONG-KONG**  
Government Information Services,  
Sales and Publications Office, Beaconsfield House, 1st floor,  
Queen's Road, Central. Tel. 5-233191

**ICELAND - ISLANDE**  
Snaebjörn Jónsson and Co., h.f.,  
Hafnarstraeti 4 and 9, P.O.B. 1131, REYKJAVIK.  
Tel. 13133/14281/11936

**INDIA - INDE**  
Oxford Book and Stationery Co.:  
NEW DELHI, Scindia House. Tel. 45896  
CALCUTTA, 17 Park Street. Tel.240832

**ITALY - ITALIE**  
Libreria Commissionaria Sansoni:  
Via Lamarmora 45, 50121 FIRENZE. Tel. 579751  
Via Bartolini 29, 20155 MILANO. Tel. 365083  
Sub-depositari:  
Editrice e Libreria Herder,  
Piazza Montecitorio 120, 00 186 ROMA. Tel. 674628  
Libreria Hoepli, Via Hoepli 5, 20121 MILANO. Tel. 865446  
Libreria Lattes, Via Garibaldi 3, 10122 TORINO. Tel. 519274  
La diffusione delle edizioni OCSE è inoltre assicurata dalle migliori  
librerie nelle città più importanti.

**JAPAN - JAPON**  
OECD Publications and Information Center  
Akasaka Park Building, 2-3-4 Akasaka, Minato-ku,  
TOKYO 107. Tel. 586-2016

**KOREA - CORÉE**  
Pan Korea Book Corporation,  
P.O.Box n° 101 Kwangwhamun, SÉOUL. Tel. 72-7369

**LEBANON - LIBAN**  
Documenta Scientifica/Redico,  
Edison Building, Bliss Street, P.O.Box 5641, BEIRUT.  
Tel. 354429-344425

**MALAYSIA - MALAISIE**  
University of Malaya Co-operative Bookshop Ltd.  
P.O. Box 1127, Jalan Pantai Baru  
KUALA LUMPUR Tel. 51425, 54058, 54361

**THE NETHERLANDS - PAYS-BAS**  
Staatsuitgeverij  
Verzendenboekhandel  
Chr. Plantijnstraat  
S-GRAVENHAGE Tel. nr. 070-789911  
Voor bestellingen: Tel. 070-789208

**NEW ZEALAND - NOUVELLE-ZÉLANDE**  
The Publications Manager,  
Government Printing Office,  
WELLINGTON: Mulgrave Street (Private Bag),  
World Trade Centre, Cubacade, Cuba Street,  
Rutherford House, Lambton Quay, Tel. 737-320  
AUCKLAND: Rutland Street (P.O.Box 5344), Tel. 32.919  
CHRISTCHURCH: 130 Oxford Tce (Private Bag), Tel. 50.331  
HAMILTON: Barton Street (P.O.Box 857), Tel. 80.103  
DUNEDIN: T & G Building, Princes Street (P.O.Box 1104),  
Tel. 78.294

**NORWAY - NORVÈGE**  
J.G. TANUM A/S  
P.O. Box 1177 Sentrum  
Karl Johansgate 43  
OSLO 1 Tel (02) 80 12 60

**PAKISTAN**  
Mirza Book Agency, 65 Shahrah Quaid-E-Azam, LAHORE 3.  
Tel. 66839

**PORTUGAL**  
Livraria Portugal, Rua do Carmo 70-74,  
1117 LISBOA CODEX.  
Tel. 360582/3

**SPAIN - ESPAGNE**  
Mundi-Prensa Libros, S.A.  
Castello 37, Apartado 1223, MADRID-1. Tel. 275.46.55  
Libreria Bastinos, Letya, 52, BARCELONA 1. Tel. 222.06.00

**SWEDEN - SUÈDE**  
AB CE Fritzes Kungl Hovbokhandel,  
Box 16 356, S 103 27 STH, Regeringsgatan 12,  
DS STOCKHOLM. Tel. 08/23 89 00

**SWITZERLAND - SUISSE**  
Librairie Payot, 6 rue Grenus, 1211 GENÈVE 11. Tel. 022-31.89.50

**TAIWAN - FORMOSE**  
National Book Company,  
84-5 Sing Sung Rd., Sec. 3, TAIPEI 107. Tel. 321.0698

**THAILAND - THAILANDE**  
Suksit Siam Co., Ltd.  
1715 Rama IV Rd,  
Samyan, Bangkok 5  
Tel. 2511630

**UNITED KINGDOM - ROYAUME-UNI**  
H.M. Stationery Office, P.O.B. 569,  
LONDON SE1 9 NH. Tel. 01-928-6977, Ext. 410 or  
49 High Holborn, LONDON WC1V 6 HB (personal callers)  
Branches at: EDINBURGH, BIRMINGHAM, BRISTOL,  
MANCHESTER, CARDIFF, BELFAST.

**UNITED STATES OF AMERICA - ÉTATS-UNIS**  
OECD Publications and Information Center, Suite 1207,  
1750 Pennsylvania Ave., N.W. WASHINGTON, D.C. 20006.  
Tel. (202)724-1857

**VENEZUELA**  
Libreria del Este, Avda. F. Miranda 52, Edificio Galipán,  
CARACAS 106. Tel. 32 23 01/33 26 04/33 24 73

**YUGOSLAVIA - YUGOSLAVIE**  
Jugoslovenska Knjiga, Terazije 27, P.O.B. 36, BEOGRAD.  
Tel. 621-992

Les commandes provenant de pays où l'OCDE n'a pas encore désigné de dépositaire peuvent être adressées à :  
OCDE, Bureau des Publications, 2 rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16.  
Orders and inquiries from countries where sales agents have not yet been appointed may be sent to:  
OECD, Publications Office, 2 rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16.

PUBLICATIONS DE L'OCDE, 2 rue André-Pascal, Paris Cedex 16 - N° 41 374 1979

IMPRIMÉ EN FRANCE

(DH 92 79 02 2) ISBN 92-64-21936-6