

***Démocratie Economie et risque nucléaire***  
V. Thireau (MCF HDR Economie - Université de Nîmes)  
3èmes journées ***Droit et contentieux du nucléaire***  
Marcoule 25 octobre 2012

Paru dans Droits et contentieux du nucléaire n° 3 (sous la direction de JM Pontier et E. Roux)  
PUAM 2013

Nous présenterons ici la ou plutôt les postures et les liens (ambigus) des théoriciens de l'économie avec le concept de démocratie pour focaliser ensuite sur les « bonnes institutions » capables de gérer le risque nucléaire dans le domaine civil.

***I – Théorie économique et démocratie***

De quoi parlent les économistes lorsqu'ils parlent de démocratie :

Quelles questions posent-ils ?

Quelles définitions, approches utilisent-ils ?

Pour quels domaines d'intervention ?

Comme à l'accoutumée aucun économiste n'est d'accord avec son prochain pour définir ce qu'est la démocratie et comment elle s'exerce. La référence à la démocratie est souvent allusive et on raisonne plutôt comme si le terme même était défini par ailleurs. Les difficultés commencent en lien avec les questions de méthode qui placent les réflexions soit dans un cadre microéconomique caractérisé par un individualisme méthodologique soit dans un cadre macroéconomique porté par une posture holiste interrogeant l'Etat et les circuits qui structurent son fonctionnement.

Donc différentes méthodes mais aussi différents points de vue, différentes approches sont à l'œuvre même si tous s'accordent pour dire que l'initiateur, en tous cas le premier à avoir attaqué de front le concept même est JA Schumpeter dans son célèbre ouvrage « capitalisme, socialisme et démocratie »<sup>1</sup> où il souligne d'ailleurs toute la difficulté à concilier sous un cadre commun les questions économiques et politiques.

On voit bien derrière l'idée de démocratie celle de liberté mais « *liberté de quoi ?* » (« *Equality of what ?* » pour A. Sen<sup>2</sup> ; « *Liberté de quoi ?* » pour M. Fleurbaey<sup>3</sup>)

- Liberté de choisir une politique énergétique ?

---

<sup>1</sup> Paquet G., « Schumpeter et l'autre théorie de la démocratie », présentée au colloque ***Schumpeter*** organisé par le Groupe de Recherche et d'Etude sur les Transformations Sociales et Economiques et l'Association d'Economie Politique à l'Université de Montréal le 26 janvier 1990. Voir J. A. Schumpeter (1942), ***Capitalisme, socialisme et démocratie***, Payot, Paris.

<sup>2</sup> Sen A., ***L'économie est une science morale***, La Découverte/Poche, Paris 2003.

<sup>3</sup> Fleurbaey M., ***Capitalisme ou démocratie ?***, Nouveau collège de philosophie, Grasset, Paris 2006.

- Liberté de choisir le contrat entre gouvernants et gouvernés ? (et l'autonomie et les marges de manœuvre des premiers) ?
- Liberté de choisir les modèles institutionnels à l'œuvre ?
- Liberté de représentation, de participation ?
- Liberté de redistribuer les richesses ?
- Liberté de se déplacer ?

Que dire des conflits, des luttes entre les partis pour accéder au pouvoir, entre les groupes de pression<sup>4</sup>, que fait-on de la souveraineté populaire ?

Dans la microéconomie dominante telle qu'elle est utilisée notamment par la théorie des choix publics qui régit l'organisation des marchés en matière énergétique en Europe (et donc en France), plusieurs degrés d'intégration économie-démocratie sont possibles :

Soit les économistes nient purement et simplement la démocratie pour se concentrer sur les moyens mis en œuvre pour arriver à des fins, elles mêmes données et non discutées<sup>5</sup>.

Soit, dans un registre assez proche, elle analyse les décisions mais ne tente pas de savoir si l'institution s'inscrit ou pas dans un cadre démocratique. Le problème de légitimité n'est pas discuté et l'on suppose simplement que l'institution est capable de mettre en œuvre les décisions préconisées<sup>6</sup>.

Au mieux, l'Etat agit comme une chambre d'enregistrement du choix des électeurs et l'on retrouve le commissaire priseur qui, par le tâtonnement, permet d'atteindre l'équilibre général. Ces pratiques révèlent une grande abstraction mais pas de définition en vue de la démocratie.

En fait la démocratie serait « naturelle » du moins dans nos sociétés du fait notamment de l'organisation d'élections et de l'existence de droits pour nos concitoyens.

On raisonne en tous cas à partir d'une ingénierie, d'une économie technicienne qui ne s'interroge pas sur l'intérêt général sous jacent à l'action mise en œuvre, intérêt général qui de toutes façons sera la somme des intérêts particuliers<sup>7</sup>. Cette mathématique politique réduit les institutions à une dimension logistique dans une perspective de définition des choix de la société de façon logique, scientifique.

La nécessaire rationalisation des choix évacue alors les réflexions politiques et, du même coup exclut le peuple et sa responsabilité. Les choix sont le fait des experts, des

---

<sup>4</sup> Voir présentation N. Font

<sup>5</sup> Voir Hollard Guillaume, « Présentation », *Cahiers d'économie Politique*, 2004/2 n° 47, p. 7-28.

<sup>6</sup> Du reste pour certains dont F. Lordon, « La légitimité n'existe pas », *Cahiers d'économie Politique* 2/2007 (n°53), p. 135-164.

<sup>7</sup> Marciano Alain, « Repenser l'économie du politique à partir de l'économie politique », *Cahiers d'économie Politique*, 2004/2 n° 47, p. 69-93.

fonctionnaires, de ceux qui savent...La volonté affichée, notamment par J. Buchanan<sup>8</sup> étant d'échapper à l'idéologie pour rester dans la logique.

Remarquons au passage que cette théorie confond choix et consentement, au profit du second et ce n'est pas le seuil écueil rencontré en matière de gestion des risques nucléaires.

## *II – Calcul économique et nucléaire*

Au delà de la question « cruciale » du consentement, quelles sont les limites posées par le « calcul économique » en matière de gestion du risque nucléaire ?

1<sup>ère</sup> limite :

D'abord, il n'est pas interdit d'imaginer que l'on arrive à des situations où les décisions publiques sont remises en cause alors que le calcul économique les a jugées opportunes. L'actualité regorge d'exemples de cette nature où des manifestations plus ou moins pacifiques mettent en cause la réalisation de tel ou tel ouvrage public...Pour les économistes les plus orthodoxes, la démocratie trouvera à s'exercer mais en dehors de la sphère économique et de ses logiques techniciennes. Il reste que l'on ne peut imposer des choix à des citoyens qui n'en veulent pas fussent-ils réputés logiques. D'ailleurs même la logique peut faire défaut, ce dont les deux points suivants témoignent :

2<sup>nd</sup>e limite :

C'est celle, bien connue, de l'individualisme méthodologique qui fonde les analyses microéconomiques :

On sait en effet depuis Condorcet<sup>9</sup> et son fameux paradoxe qu'il est impossible de définir un choix collectif en additionnant des choix individuels :

Prenons un exemple calé sur le choix d'une stratégie unique en matière de politique énergétique d'un pays<sup>10</sup> :

**3 possibilités** (pas de mix)

EN = énergie nucléaire

EF = Energie fossile

ER = Energie renouvelable

**3 individus** votent

Pierre (ancien mineur d'Alès) :  $EF > ER > EN$

Paul (ingénieur au CEA) :  $EN > EF > ER$

Jacques (physicien à l'Université de Nîmes)  $ER > EN > EF$

Si l'on additionne cela, on arrive à un cercle incompatible dû à l'intransitivité des préférences et on ne peut donc définir un choix collectif.

---

<sup>8</sup> Buchanan JM et Tullock G., (1962), *The calculus of consent*, Ann Arbor, Michigan University Press

<sup>9</sup> Marie Jean Antoine Nicolas de Caritat (1743-1794)

<sup>10</sup> Nous sommes évidemment conscients de l'irréalisme des hypothèses posées qui n'ont de mérite que pédagogique.

Cette affaire mathématique ressurgira vers le milieu du 19<sup>ème</sup> siècle sous une forme économique chez les ingénieurs économistes français et notamment Jules Dupuit<sup>11</sup>, polytechnicien que l'on présente souvent comme le père de l'analyse coût-avantage et du fameux consentement à payer. Ce dernier s'interroge sur la désirabilité sociale d'une infrastructure publique.

Différents économistes<sup>12</sup> tenteront à la suite de J. Dupuit d'établir une *fonction d'utilité collective* désignée comme fonction de bien être social<sup>13</sup> jusqu'à l'arrivée de Kenneth Arrow qui en 1951 va ruiner tous les espoirs de ses prédécesseurs en démontrant qu'une telle fonction ne saurait exister : c'est le fameux théorème d'impossibilité qui condamne à jamais la construction d'une relation de préférence collective cohérente à partir des choix exprimés par les différents membres de la société<sup>14</sup>.

D'autres travaux seront ensuite entrepris pour comprendre l'origine de cette impossibilité et l'un des diagnostics le plus souvent avancé, notamment par A. Sen, est que les conflits et divergences sont à rechercher dans le fait que l'utilité néglige certaines dimensions des comportements humains dans la satisfaction des désirs et dans la réalisation des formes de bien-être. Il faut donc réinterroger la fameuse rationalité et du même coup la philosophie morale et politique en replaçant l'homme dans une communauté citoyenne dont il est partie prenante.

Ce traumatisme de l'impossibilité qui proclame que « unanimité et démocratie sont incompatibles » (et ce, même si le dictateur et bienveillant) n'empêche pas de bricoler des règles qui donnent des majorités mais ces dernières restent suspectes car, ainsi que l'indique J. Buchanan « le compromis qui fait la majorité peut correspondre à l'exploitation d'un groupe par un autre ».

Du coup la démocratie est *un reste inexplicable, exogène que seule une hypothèse ad hoc (en l'occurrence « la démocratie est bonne en soi ») permet de définir*<sup>15</sup>.

3<sup>ème</sup> limite :

Parler du nucléaire pose le problème de la rationalité de l'individu : une posture qui vis à vis de cette activité industrielle n'est pas nécessairement la plus partagée et où le problème d'accès à la connaissance et donc à des informations notamment scientifiques va nécessairement se poser. D'ailleurs, ainsi que le précise J. Sapir, *Il ne viendrait à personne l'idée de mettre au vote la valeur de la constante de Newton*<sup>16</sup>.

Ce faisant, si l'on admet la rationalité de l'individu, cela signifie que celui-ci va pratiquer des analyses coûts-avantages. Or ce calcul va lui poser deux séries de problèmes :

---

<sup>11</sup> Voir A. Sen « L'économie est une science morale », op. cit. p. 14

<sup>12</sup> Dont Paul Samuelson.

<sup>13</sup> Sans entrer dans les détails de passage d'une utilité cardinale à ordinale...

<sup>14</sup> Voir Discours Nobel A. Sen et Marc Fleurbaey op. cit

<sup>15</sup> Voir A. Marciano 2004 op. cit..

<sup>16</sup> Sapir J. « L'économie est-elle une anti-politique ? », *Cahiers d'économie Politique*, 2004/2 n° 47, p. 111-126.

Dès lors que le coût marginal de l'activité considérée est supérieur aux gains espérés, on refuse l'activité en question mais :

1) Au delà des problèmes de transparence abondamment soulevés par les autres intervenants<sup>17</sup>, comment évaluer les *coûts* dans un cas tel que celui du nucléaire : ce qui suppose notamment d'être en mesure d'évaluer la probabilité de survenance des événements ou leurs retombées sur la santé publique, l'environnement, la création de richesses.

2) Qui plus est, notre évaluateur est aussi un citoyen qui peut être sensible à des choix collectifs qui dépassent son propre intérêt individuel et qui génèrent des *gains* supérieurs aux gains individuels espérés : Cela est une réalité car on le voit bien, les citoyens pratiquent des actions collectives. Après tout un militant anti nucléaire pourrait partir résider là où il est (se sent) à l'abri<sup>18</sup>. D'ailleurs les individus votent alors qu'ils n'en retirent pas toujours un bénéfice personnel et immédiat ...

Enfin on observe notamment en France que la puissance publique définit des préférences sociales (éducation, santé etc.) qu'elle peut transposer en biens et services économiques concrets. Parfois même elle influence directement les préférences individuelles<sup>19</sup> et peut en créer.

Tout cela montre combien il est nécessaire de réinvestir un intérêt général supérieur et autre que la simple somme des intérêts individuels.

Pour résumer, parler de démocratie en économie suppose de respecter trois impératifs:

Raisonner dans un cadre macroéconomique

Dépasser la rationalité

Intégrer débats et délibérations.

### ***III – Institutions et gestion des risques***

Quel serait donc ce modèle institutionnel spécifique permettant d'atteindre des objectifs désirables, opportuns et légitimes, sans corruption, sans contestation, sans utilisation du pouvoir à des fins privées, sans assimiler la justesse d'un choix et le résultat d'une procédure ? Peut-on mettre un terme à la confusion entre buts et moyens et ne plus admettre d'emblée que la fin justifie les moyens ?

Quelles capacités ont ces institutions de produire des projets opportuns ?

---

<sup>17</sup> Voir notamment la présentation de Marc Léger.

<sup>18</sup> C'est la stratégie du vote par les pieds chère à AO Hirschman dans son célèbre « Exit, voice, loyalty ».

<sup>19</sup> Hugounenq Réjane et Ventelou Bruno, « Les services publics français à l'heure de l'intégration européenne », *Revue de l'OFCE*, 2002/1 no 80, p. 9.

Quelles sont les institutions à même d'en produire ? De quelles qualités doivent-elles être dotées pour respecter la démocratie.

Une *bonne institution*, capable de gérer des risques est une institution qui présente certaines caractéristiques qui peuvent se révéler contradictoires :

Notre institution idéale considère la démocratie comme *une fin* et non comme un moyen pour atteindre certains objectifs (la croissance par exemple). C'est loin d'être toujours le cas même en macroéconomie et il faut aller voir du côté des « institutionnalistes » pour trouver quelques pistes.

Elle prend la mesure *d'une autre rationalité* : Cela suppose d'opérer un retour vers l'économie politique telle qu'elle était pratiquée par D. Hume autour du « sensualisme » porté par un homme doté de sens plus que de raison ou d'A. Smith<sup>20</sup> avec sa fameuse « sympathie », entendue comme un mode de relation particulier qui amène à la construction d'un savoir collectif et d'une identification avec autrui.

Il s'agit donc de renouer avec une *rationalité « limitée »* qui intègre les apprentissages et la prise en considération des expériences individuelles et collectives. L'homme est ignorant à priori mais il apprend...notamment au contact des autres. Les bonnes institutions sont donc celles qui permettent aux individus de dépasser leur ignorance et d'aller chercher des informations auxquelles ces individus ne seraient pas capables d'accéder eu égard à leur expérience. Malgré ce, il ne faut pas perdre de vue que ces croyances émergentes partagées dans un groupe doivent être confrontées à la morale de leur contenu ; un choix collectif ou une valeur défendue par un groupe étant susceptibles de ne pas être satisfaisants sur le plan de la morale ; d'où la nécessaire intégration d'une éthique qui suppose l'obligation du débat, de la délibération sur lesquels nous allons revenir.

Notre bonne institution suppose un *intérêt général supérieur à la somme des intérêts individuels* mais dont il est bien difficile de trouver une définition partagée. Qui plus est certaines questions peuvent exclure d'emblée le simple agent du processus de décision. Les politiques de dissuasion nucléaire comportent des aspects militaires et non civils du nucléaire qui supposent des connaissances impossibles à divulguer et un cadre d'interprétation spécifique ; secrets médical, industriel et propriété intellectuelle limitent d'autant la transparence.

Elle permet participation et débat, et intègre des *procédures délibératives* même si on sait par ailleurs que ces notions sont très difficiles à prendre en considération dans la théorie économique. Les négociations entre partenaires portent sur des *causes collectives* mais distinctes où l'on retrouve pêle-mêle : le développement économique, la protection de l'environnement, le tourisme, la préservation du paysage voire de certaines activités comme la pêche ou la viticulture pour nous resituer sur le territoire de Marcoule...<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> A. Smith, *La théorie des sentiment moraux*, publiée en 1759.

<sup>21</sup> L'exemple de l'aéroport de Notre Dame des Landes, très prégnant dans l'actualité de cette fin d'année 2012 offre une illustration de ce cas de figure.

Les processus de décision, souvent révélateurs d'intérêts communs plus que généraux, sont de fait morcelés pour intégrer différents points de vue et le modèle du monarque bienveillant et éclairé est aujourd'hui obsolète<sup>22</sup>. Ces demandes, légitimes, de participation citoyenne accrue, vont de pair avec une tendance qui est telle, Union Européenne oblige, que l'on abandonne peu à peu le modèle d'un état missionnaire, créateur d'ordre pour réinvestir un état arbitre, au sens du libéralisme économique, qui évite le désordre<sup>23</sup>.

Cela étant, en dépit d'un engouement tant public que scientifique pour un « objet participatif »<sup>24</sup> sublimé, ce dernier reste bien (trop) souvent à l'état d'instrument voire d'obligation de politique publique sans pour autant que le citoyen ne se transcende pour devenir un véritable acteur des décisions. D'ailleurs, cela est-il souhaitable pour accroître le bien-être collectif ? Une analyse fine de la constitution proposée par les citoyens « ordinaires » islandais pourrait sans nul doute nous en apprendre davantage....

En conclusion :

La gestion des risques doit constituer un équilibre entre

- des intérêts et de l'éthique (ou de la morale)
- de la passion, de l'imagination et de la raison
- de l'expertise et de la délibération<sup>25</sup>.

Les contributions proposées dans cet ouvrage fournissent autant d'exemples et d'articulations possibles entre les éléments précités. Gageons que cette exigence démocratique soit partie prenante de l'invitation faite par J. Percebois et C. Mandil de « revoir en profondeur l'architecture du marché intérieur de l'énergie »<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Voir O. Godard, « Autour des conflits à dimension environnementale » Évaluation économique et coordination dans un monde complexe, *Cahiers d'économie Politique*, 2004/2 n° 47, p. 127-153.

<sup>23</sup> Voir Hugounenq Réjane et Ventelou Bruno, op. cit.

<sup>24</sup> Voir Blondiaux L. et Fourniau JM., « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien » *Participations*, 2011/1, p. 8-35.

<sup>25</sup> Ces différentes exigences sont développées dans Godard et Alii, « Traité des nouveaux risques », Gallimard, 2002.

<sup>26</sup> Voir « Energies 2050 », sur [www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr), rubrique publications. Centre d'Analyse Stratégique.

## Bibliographie

Barbier Rémi et Larrue Corinne, « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », *Participations*, 2011/1 N° 1, p. 67-104.

Blondiaux Loïc et Fourniau Jean-Michel, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, 2011/1 N° 1, p. 8-35.

Buchanan JM et Tullock G., (1962), *The calculus of consent*, Ann Arbor, Michigan University Press.

*Cahiers d'économie Politique* 2004/2 (n° 47). 236 pages. ISSN : 0154-8344

Fleurbaey M., *Capitalisme ou démocratie ?*, Nouveau collège de philosophie, Grasset, Paris 2006.

Gilly Jean-Pierre et Wallet Frédéric, « Enchevêtrement des espaces de régulation et gouvernance territoriale. Les processus d'innovation institutionnelle dans la politique des Pays en France », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2005/5 décembre, p. 699-722. DOI : 10.3917/ru.055.0699

Godard Olivier, « Autour des conflits à dimension environnementale » Évaluation économique et coordination dans un monde complexe, *Cahiers d'économie Politique*, 2004/2 n° 47, p. 127-153.

Godard O., Henry C., Lagadec P., Michel-Kerjan E., *Traité des nouveaux risques*, Folio, Gallimard, 2002.

Guilbaud GT, « Les théories de l'intérêt général et le problème logique de l'agrégation » *Revue Economique*, 2012/4 vol.63, p.659-720.

Hollard Guillaume, « Présentation », *Cahiers d'économie Politique*, 2004/2 n° 47, p. 7-28.

Hugounenq Réjane et Ventelou Bruno, « Les services publics français à l'heure de l'intégration européenne », *Revue de l'OFCE*, 2002/1 no 80, p. 7-61.

Lordon F., « La légitimité n'existe pas », *Cahiers d'économie Politique* 2/2007 (n° 53), p. 135-164.

Marciano Alain, « Repenser l'économie du politique à partir de l'économie politique », *Cahiers d'économie Politique*, 2004/2 n° 47, p. 69-93.

Martin Mathieu et Merlin Vincent, « Les apports de la théorie du choix social pour l'analyse de la démocratie », *Cahiers d'économie Politique*, 2004/2 n° 47, p. 53-68.



Ménard Claude, « L'approche néo-institutionnelle : des concepts, une méthode, des résultats », *Cahiers d'économie Politique*, 2003/1 n° 44, p. 103-118.

Mothé D., « La grande démocratie et la petite démocratie », *Esprit* 7/2006 (Juillet), p. 35-53.

Paquet G., « Schumpeter et l'autre théorie de la démocratie », présentée au colloque *Schumpeter* organisé par le Groupe de Recherche et d'Etude sur les Transformations Sociales et Economiques et l'Association d'Economie Politique à l'Université de Montréal le 26 janvier 1990.

Percebois J., sous la direction de, « Energies 2050 » sur [www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr), rubrique publications. Centre d'Analyse Stratégique.

Rosanvallon P. « L'universalisme démocratique : histoire et problèmes », *Esprit* 1/2008 (Janvier), p. 104-120.

Sapir J. ;, « L'économie est-elle une anti-politique ? », *Cahiers d'économie Politique / Papers in Political Economy*, 2004/2 n° 47, p. 111-126.

Schumpeter J. A. (1942), *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Payot, Paris.

Sen A., *L'économie est une science morale*, La Découverte/Poche, Paris 2003.

Servant R. « La recherche des bonnes règles sociales, le cas de F. Hayek », *Economies et sociétés*, série Histoire de la pensée économique, Isméa, n°12/2010.

Soguel N., « Efficacité allocative des budgets publics et méthode de l'allocation contingente » n°4/2001, working paper idheap, Lausanne, Suisse.

Walliser Bernard, « Théorie des jeux et institutions », *Cahiers d'économie Politique / Papers in Political Economy*, 2003/1 n° 44, p. 165-179.