



Corinne Lepage

**« On ne peut
rien faire
Madame
le ministre... »**

© Éditions Albin Michel, S.A., 1998
22, rue Huyghens, 75014 Paris
ISBN : 2-226-09960-3

- *Extraits* -

(très partiels, essentiellement sur les grands corps et le nucléaire)

1. Un ministre sous haute surveillance

(p. 14 →)

Au-delà des apparences

Je pensais naïvement en prenant mes fonctions qu'un ministre était un personnage puissant. Il nommait aux emplois importants, travaillait les dossiers, consultait les spécialistes, et ne signait un arrêté, une circulaire, qu'en parfaite connaissance de cause. Ses ordres étaient suivis, respectés, exécutés.

Je vais sans doute étonner en révélant que le « puissant » ministre que je croyais être a découvert plus d'une fois, en lisant le journal comme tout le monde, ce qu'il « avait fait ». On délivrait un permis de régulation pour une autorisation de carrière très contestée. Le directeur de la Nature et des Paysages avait autorisé l'ouverture d'une piste très discutée dans un parc national. Ou encore la force publique avait été employée sur tel chantier suscitant une très forte opposition locale, sans que j'aie été, d'une manière ou d'une autre, informée de l'existence même du projet !

Puissant, un ministre ? J'ai voulu créer une publication officielle, qui ne coûtait rien au budget du ministère, et qui offrirait au public une connaissance, aisée de tous les actes pris par l'environnement. Je trouvais anormal que ce ministère soit un des seuls à ne pas disposer d'une publication à la disposition du plus large public, associations comme entreprises ou élus. J'ai donc donné des instructions formelles pour réaliser cette publication. Malheureusement, le directeur de l'Administration générale ne partageait pas mon avis. Craignant probablement de heurter la susceptibilité du ministère de l'équipement qui gère le personnel du ministère de l'environnement, il n'a pas osé retirer à ce ministère le monopole de la publication des actes par le BOMET (*Bulletin Officiel du ministère de l'Équipement et des Transport*). Il a estimé mon projet superflu. Mes instructions ont été « oubliées ». La publication que je jugeais, et que je continue à juger, utile, n'est jamais sortie.

Puissant un ministre? Un des gros dossiers que j'ai du affronter était celui de l'affaire des rejets de l'usine nucléaire de La Hague.

En 1996, j'ai procédé à une analyse juridique de la situation. J'ai constaté, d'une part, que les rejets chimiques n'avaient jamais été autorisés ; d'autre part, que l'autorisation concernant les rejets liquides et gazeux datait de 1984. Les normes étaient donc à revoir pour les produits radioactifs, d'autant plus que la récente adoption d'une norme internationale, dite CIPR 60, qui divise les valeurs limites par cinq pour la population, doit entraîner des rejets beaucoup plus limités. Au début de l'année 1997, j'ai demandé au directeur de la Sûreté des Installations Nucléaires, placé sous la tutelle du ministère de l'Environnement et du ministère de l'Industrie, de lancer une procédure permettant de délivrer de nouvelles autorisations de rejets pour La Hague. Cela nécessitait de la part de la COGEMA, l'exploitant de l'usine, le dépôt d'une nouvelle demande d'autorisation, puis l'ouverture d'une enquête publique.

En Avril 1997, après avoir quitté mes fonctions, j'ai appris que le directeur de la Sûreté des Installations Nucléaires n'avait jamais donné suite à ma demande écrite. Pourquoi ? Il n'avait pas obtenu l'accord du Cabinet du ministre de l'Industrie. Or la question des rejets chimiques est de la seule compétence du ministère de l'Environnement. Non seulement ce haut fonctionnaire estimait qu'il ne pouvait pas se passer de l'accord du ministère de l'Industrie, alors qu'il n'en était rien, mais encore il se gardait bien de m'informer des difficultés qu'il rencontrait, de crainte sans doute, que je n'agisse en conséquence. Dois-je conclure que sa décision était de ne pas exécuter mes instructions ?

Puissant, un ministre ? J'ai souhaité que la Fondation du Patrimoine, nouvellement créée, puisse obtenir pour le patrimoine naturel, comme elle l'avait obtenu pour le patrimoine culturel, un label et une déduction fiscale pour ceux qui accepteraient de verser des dons. j'avais l'accord du ministre des Finances et du ministre de la Culture. Seulement, un fonctionnaire du ministère des Finances n'était pas convaincu. Que fit-il ? Il bloqua la décision en s'arrangeant pour que l'amendement qui devait être déposé au Parlement en ce sens ne le soit pas. Évidemment, il ne prit jamais la peine ou le risque d'expliquer les raisons de son refus au ministre des Finances, au ministre de la Culture et au ministre de l'Environnement.

(p. 21)

...Il m'est très vite apparu que, seule, je ne pourrais avoir un impact très limité pour changer les choses en profondeur.

Ce système coupe-feu est responsable de ce que vivent les citoyens. Le résultat ? Les technocrates sont en position de force face aux ministres. Sans doute pourrait-on objecter que le ministre doit prendre le temps suffisant pour convoquer ses fonctionnaires, discuter avec eux et se faire expliquer les dossiers. Mais la pression de l'agenda est telle que cela ne se révèle possible que pour quelques dossiers, hormis l'organisation des réunions hebdomadaires auxquelles j'ai tenu durant deux ans.

Ce sujet de l'information du ministre est fondamental parce qu'il conditionne à l'évidence l'exercice du pouvoir. Faute d'informations suffisantes, faute même de pouvoir s'emparer des sujets, la politique s'efface alors, ou elle est remise entre les mains des fonctionnaires non élus qui n'ont de compte à rendre à personne, sauf peut-être, pour certains d'entre eux, aux Corps auxquels il appartient.

(p.23 →)

2. Voyage au cœur d'un monstre

Tel le cordonnier le plus mal chaussé, j'étais parfois la personne la moins bien informée du ministère ! Les années passées à exercer mon métier d'avocat m'avaient préparée à me heurter à des obstacles, parfois surmontables, mais qui, reconnus, pouvaient être contournés ou renversés. Comment, en revanche, se débrouiller pour être informée de ce que vous n'êtes pas censé savoir ?

Un ministre est entouré de membres de cabinets, de directions d'administrations qui déploient de grands efforts pour le « protéger » (le surveiller?) et lui présenter une vision **idéalisée** des problèmes. Toutes les informations qui parvenaient sur mon bureau étaient au préalable soigneusement, délicatement, subtilement préparées. En fait, les services ont toujours une solution institutionnelle et immobiliste toute prête à proposer au ministre, par nature « débordé ». Comment faire ?

La solution de facilité aurait consisté à s'en remettre à l'avis des fonctionnaires qui, n'étant pas élus, n'ont pas directement de compte à rendre aux citoyens. Cette solution est presque induite par l'organisation de l'agenda du ministre. Car cet agenda n'est qu'une course contre le temps même si je travaillais quinze heures par jour.

La matinée du mercredi était occupée par le Conseil des ministres, la moitié de l'après-midi du mardi et du mercredi consacrée aux questions d'actualité où la présence des ministres sur les bancs de l'Assemblée nationale est obligatoire. Les autres jours laissaient un peu de place aux manifestations officielles. Trouver des heures nécessaires pour étudier les dossiers, recevoir les élus, les représentants des forces socio-économiques, les responsables associatifs et travailler en prise directe avec l'Administration tenait dans ce contexte de l'exercice d'équilibriste. En particulier, la préparation des rendez-vous et des décisions requiert le temps nécessaire à la consultation du dossier de base pour se forger sa propre opinion. Or, plongé dans le maelström des rendez-vous et de l'urgence, le temps manque pour approfondir chaque dossier... (...) ... et la pente naturelle conduit vers la solution institutionnelle, autrement dit l'immobilisme.

L'autre chemin, le plus difficile, commandait de quitter le cocon ministériel pour se rendre sur le terrain. Venant de la société civile, je n'éprouvais aucune gêne à affronter la réalité, même déplaisante. Mais fallait-il encore trouver les bons informateurs. Les préfets, eux aussi, s'ingénient en effet à vous rendre la vie agréable en évitant d'aborder les sujets qui fâchent, en éloignant de votre vue et de vos oreilles de ministres les interlocuteurs impolis ou les porteurs de banderole.

J'ai vite compris ce que cachait ce voile de sollicitudes. Ce système coupe-feu, responsable de ce que vivent les citoyens, a pour effet majeur de placer les technocrates en position de force face au ministre.

(p.25 →)

Le poids des entourages

Lorsqu'un ministre prend ses fonctions, il commence par perdre la plus grande partie de son pouvoir. La raison en est simple. Il donne une délégation de signature à ses directeurs qui, eux-mêmes, délèguent pouvoir et signature à leurs subordonnés. Actes réglementaires, circulaires, arrêtés peuvent être signés au nom d'un ministre par un chef de bureau ou un sous-directeur. Dans ce monde de papiers, chacun s'active à exercer une parcelle de pouvoir et cède bien souvent à la tentation d'en abuser par excès de textes. Par conséquent, ce zèle administratif rend impossible pour le ministre de connaître toutes les décisions prises en son nom. De surcroît, le système d'autorisation préalable, indispensable dans les domaines où la santé et la

vie peuvent être en cause, en démultipliant les actes, exclut qu'un ministre puisse prendre connaissance de tous les dossiers, venus des départements et des régions, qui remontent pourtant jusqu'à Paris.

L'honnêteté commande de dire que la plupart des décisions qui sortaient de mon ministère m'étaient inconnues ! Dans l'immense majorité des cas, ils s'agit d'affaires mineures et l'ignorance du ministre reste sans conséquence. Toutefois, mon expérience d'avocat m'a appris l'importance que pouvaient avoir les circulaires. Cet abandon de pouvoir joue également au niveau local. En effet, les préfets représentent tous les ministres et, aux termes de la réglementation actuelle, ils signent presque toutes les autorisations individuelles.

(p.27 →)

Les cocons ministériels

Les cabinets ministériels sont de véritables cocons convoités par tous les fonctionnaires. Peuplés de jeunes gens, toujours brillants, souvent énarques, ils sont très utiles pour se faire des relations et servent de tremplin pour sauter à l'échelon supérieur. Accessoirement, les conseillers servent la politique du ministre – lorsqu'elle ne menace pas leur ambition personnelle. Sans doute ne faut-ils pas exagérer la situation, nombre d'entre eux sont loyaux et fidèles. Toutefois j'ai pu mesurer l'extrême frilosité de mes conseillers lorsque je prenais des décisions qui pouvaient se révéler délicates à l'égard des désirs réels ou supposés de leur Corps d'origine. Je sentais alors les réticences. Je subissais une avalanche de bonnes raisons pour ne rien faire et bénéficiais d'une série de mises en garde sur les conséquences que cette décision pourrait avoir sur ma situation personnelle. Ces attitudes se raidissaient quand il s'agissait de dossiers très importants comme ceux touchant au nucléaire....

(...) Un ministre devrait pourtant être assuré de l'indépendance de ses conseillers. Comment peut-il être certain qu'aucune considération de Corps ou de carrière ne vienne interférer avec ses propres instructions ? Je me souviendrai toujours de ce conseiller de Frank Borotra, le ministre de l'Industrie, qui n'a pas hésité, entre les deux tours des élections législatives, à « kidnapper » un parapheur signé de plusieurs ministres dont moi-même, à propos d'une décision à laquelle je tenais, pour être sûr que cette dernière ne serait pas publiée au *Journal Officiel*. Il voulait ainsi me sanctionner pour le refus que j'avais opposé à la signature d'un texte qui intéressait son Corps d'origine. Je suis sûre que son ministre ne l'a jamais su.

On devrait donc pouvoir choisir librement ses conseillers, s'appuyer sur des hommes et des femmes d'expérience, et non sur de jeunes énarques, détachés d'un autre ministère ou d'une entreprise publique, souvent guère plus âgés de trente ans, imbus d'eux-mêmes et manquant parfois d'épaisseur humaine.

Il me revient un exemple. Un village tout entier était opposé à une entreprise qui, sur un site magnifique, exploitait une carrière ayant fait l'objet d'une série d'autorisations confirmées par le juge administratif jusqu'à la fin de l'année 1996.

Soutenu par les habitants, le maire, âgé de soixante-dix ans, avait entamé une grève de la faim pour protester contre l'extension de cette exploitation. J'estimais que seule la concertation pouvait permettre de trouver une solution. Ainsi ai-je nommé un médiateur. Mais nous étions un vendredi-soir et le jeune conseiller technique de Matignon ne voulait pas entendre parler dans l'immédiat de médiation et souhaitait remettre au lundi une décision éventuelle. Le week-end porte conseil me dit-il. Je ne pouvais accepter un pareil comportement. La grève de la faim durait depuis douze jours ; affaibli, malade, cet homme de soixante-dix ans était réellement en danger. J'ai dû remonter jusqu'au directeur-adjoint de cabinet d'Alain Juppé pour obtenir que la décision de nommer un médiateur soit officielle dès le vendredi soir, ce qui a permis au maire du village de cesser sa grève de la faim dans l'honneur. Le lundi je crois que le jeune conseiller n'avait toujours pas compris ma démarche. Un peu plus d'expérience lui aurait évité d'adopter ce comportement. Est-il normal de confier du pouvoir à des gens capables de prendre des décisions aussi absurdes ? Que ces jeunes-gens apprennent d'abord leur métier. Ils donneront des ordres plus tard quand le temps et les difficultés les auront aguerris.

La perversité du système repose sur l'origine des conseillers. Il est inacceptable que les entreprises envoient leur personnel, en continuant à les rémunérer, dans des cabinets ministériels, et pourtant ! Durant des années, les entreprises publiques, voire même parfois privées, ont payé des membres de cabinets ministériels en les plaçant à la disposition du ministère concerné. Même si le conseiller en cause n'était pas soumis au pouvoir hiérarchique de son entreprise, il est bien clair qu'étant rémunéré par elle et devant y retourner après son passage dans un cabinet, il en pouvait pas être totalement indépendant. Quant aux fonctionnaires venant d'autres ministères ou d'autres Corps qui intègrent un cabinet, ils continuent évidemment à être payés par leur administration d'origine. Si un ministre veut s'entourer de conseillers

indépendants et d'expérience, et les recruter à l'extérieur de l'État, les fonds mis à sa disposition sont, hélas, trop modestes. Pour cette raison, le nombre de conseillers venant de la société civile est extrêmement faible.

(p.30)

Le rôle réel des conseillers

Le système de contrôle interne que déploient les services administratifs pour contrecarrer un ministre trop autonome est complété par une surveillance encore plus rigoureuse : celle du cabinet du premier ministre.

Le principe est très simple : dès qu'un département ministériel est concerné et que les points de vue des ministères ne sont pas identiques, il faut arbitrer. Le Premier Ministre ne pouvant pas trancher sur toutes les questions qui sont soumises à son appréciation, les arbitrages sont rendus le plus souvent pas ses conseillers. Il m'est difficile d'évaluer avec précision le nombre de sujets soumis quotidiennement à Matignon mais je sais que, de 1995 à 1997, la moyenne des arbitrages qui concernaient mon ministère étaient de l'ordre de dix à douze par semaine. Les grandes questions mises à part, ce n'est pas le Premier Ministre mais les technocrates qui décident. De plus, dans les quelques cas concernant mon ministère où le Premier Ministre a tranché, il a appuyé son choix sur les notes qui lui avaient été préparées par ses conseillers, sans que je sache si le point de vue du ministère de l'Environnement avait été résumé et expliqué à Alain Juppé. Dès lors, chacun peut comprendre l'importance de ces hommes de l'ombre.

Mon ministère a beaucoup souffert de ce que Henri Savoie, jeune auditeur du Conseil d'État chargé des Sports et de l'Environnement à Matignon, ait été placé sous la tutelle d'Henri Soulmagnon, jeune ingénieur des Mines, chargé de l'Industrie. Même si Henri Savoie avait eu à cœur de défendre avec flamme les intérêts de l'Environnement, le système de hiérarchie en vigueur à Matignon aurait rendu sa mission difficile. Quel poids pesait-il pour les affaires nucléaires face à Henri Soulmagnon, lié professionnellement à ce secteur ?...

(...) Ainsi par le biais des arbitrages, le pouvoir du ministre se voit une fois encore considérablement réduit. Il est parfaitement normal que le Premier Ministre tranche sur les grands dossiers et qu'il y ait des ministères gagnants et des ministères perdants. Ce qui l'est moins, c'est que ces choix, souvent politiques, s'effectuent au niveau des conseillers, qui deviennent en réalité plus puissants que le ministre. Cette situation est d'autant plus choquante que ceux-ci n'hésitent pas à intervenir lorsque la seule compétence du ministre est en cause. Des circuits complexes se créent entre les hommes du ministre et ceux de Matignon, de telle sorte que le ministre, trop souvent, n'est pas informé des décisions prises...

(...) Le pouvoir de l'ombre des cabinets est donc très pernicieux. Véritable instrument de pouvoir que la haute fonction publique utilise contre les politiques, il contribue à l'immobilisme et à la pérennité d'un modèle de fonctionnement dépassé.

L'État se trompe d'époque

Invité sur un plateau de télévision (LCI) à commenter le fait qu'on réservait un terrain à Beauvilliers pour la création d'un troisième aéroport en région parisienne, le directeur de cabinet du ministre des transports Bernard Pons, Pierre Breuil, fut interrogé sur les conditions d'accès à ces futures installations, situées dans la Beauce et à ce jour sans aucune infrastructure d'accès.

A la question : « Pensez-vous que les passagers accepteront d'utiliser cet aéroport loin de Paris ? », la réponse du représentant de l'État fut instantanée : « Ils n'auront pas le choix »...

(...) Aujourd'hui, le consommateur, qu'il soit « usager ou client », dicte les choix au producteur. Une entreprise privée qui n'a pas de clients ferme. Une entreprise publique ne ferme pas forcément car elle peut faire appel au contribuable pour maintenir son existence, mais ce système n'est pas longtemps économiquement viable.

Nous avons trente ans de retard.

(p.38)

Qui pilote l'avion ?

L'État est donc archaïque. Il ressemble à ces dinosaures menacés d'extinction. D'ailleurs il s'affaiblira de plus en plus s'il ne s'adapte pas. **Les critères de choix des membres des cabinets sont obsolètes**, et accroissent dans le pays le discrédit de la politique.

Le pouvoir occulte des cabinets crée un halo flou dans l'organisation de la prise de décision. L'affaire du sang contaminé a dévoilé les conséquences dramatiques qu'ont entraînées les délégations de pouvoir et la gestion des dossiers par les cabinets du secrétaire d'État à la Santé, Edmond Hervé... (...) Des conseillers qui ne rendent pas toujours des comptes décident entre eux, convaincus de leur supériorité. Le système se révèle donc dangereux pour le ministre, encore plus pour le Premier Ministre – et pour les citoyens !

Enfin, leur langage ésotérique, leurs préoccupations de puissance et de prestige, leur vision de l'État comme une entité sacrée accroissent la coupure entre les citoyens et les politiques. Ce ne sont pas tant les individus qui sont en cause que l'organisation du système ; voilà une autre « exception française », cette singularité politique dont nous sommes si fiers. Exception ou anomalie ?

(p. 41)

3. Les grands Corps font de la politique

Deux semaines après ma prise de fonction, j'ai reçu dans mon bureau, comme le veut l'usage, les visites successives des présidents ou vice-présidents des grands Corps de l'État. Ils incarnent l'aristocratie de l'Administration, ce que le sociologue Pierre Bourdieu a appelé la « noblesse d'État ». Ils étaient peu nombreux. Il y avait d'abord Jean Syrota du Conseil général des Mines, suivi par Pierre Maillet, du Conseil général des Ponts. Ce fut ensuite le tour de Pierre Renard, du Conseil général du Génie Rural et des Eaux et Forêt et enfin de Christian Leyrit, directeur des Routes au ministère de l'Équipement.

Je suis ministre, mais je ne suis pas leur patron. Je ne peux pas leur donner des ordres, mais j'ai un pouvoir de blocage. Ces dignes représentants de la « noblesse d'État » ont donc tout intérêt à me faire part de leurs sujets de préoccupation sur toutes les questions qui concernent l'environnement.

Ouvert avec Pierre Maillet, constructif avec Pierre Renard, court avec Jean Syrota – mon passé d'avocat des causes anti-nucléaires ne plaidant pas en ma faveur -, le dialogue a été, en revanche, savoureux avec Christian Leyrit.

En faisant face à ce haut fonctionnaire – surnommé « Monsieur Autoroute »-, j'ai pu mesurer le pouvoir réel des grands Corps. Christian Leyrit définit depuis de longues années la politique des routes de France. Les ministres passent, les gouvernements se dissolvent mais lui reste. Un ouvrage dont il ne veut pas ne se fait pas. Un ouvrage qu'il a arrêté et dont personne ne veut se fait de toute façon. (...)

(p. 44)

Tout en l'écoutant, je m'interrogeais sur les moyens dont je disposais pour contrer ses projets. Hélas, la petite poignée de fonctionnaires que je dirigeais ne pouvait pas grand-chose contre son armée impressionnante d'ingénieurs des Ponts, en générale polytechniciens. Les élus locaux étaient partagés entre ceux dont les collectivités bénéficiaient directement des avantages liés à la construction d'une autoroute, et les autres, beaucoup moins nombreux, préoccupés comme moi par les nuisances de toutes sortes. En définitive, face à Christian Leyrit, j'étais dépossédée de tout moyen d'agir. J'avais l'apparence du pouvoir mais l'apparence seulement. En tant que politique, je devais me battre à mains nues contre un redoutable adversaire. David contre Goliath. La ministre aux mains nues contre le puissant directeur.

Un ministre qui renonce à faire de la politique au sens noble du mot s'expose inévitablement au risque d'être aspiré par la logique technocratique. Il n'agit plus : il défend les positions de la bureaucratie qu'il est censé diriger. Ce n'est pas un fait nouveau. Il y a dix ans déjà, le sociologue Jean Claude Thoenig soulignait que la technocratie occupait « l'espace politique ». Les technocrates sont devenus une sorte de tutelle masquée des politiques. Ils ont placé l'opinion publique dans une dépendance de fait. Ne se considèrent-ils pas comme les maîtres légitimes du pays ? Ne connaissent-ils pas les rouages de l'Administration mieux que les députés ou les ministres ?

(p. 46 →)

La république des fiefs

Le seul secret d'État est là : tout tourne autour des Corps, grands ou moins grands.

Le Corps devient une fin en soi pour ses membres qui l'autogèrent. Ils s'assurent de la sélection, de la formation des nouveaux membres, de la carrière et de l'avancement qui sont confiés à un petit groupe discret de dirigeants. Ils veillent sur la constitution et la diffusion du savoir à ses membres. Le sociologue Jean-Claude Thoenig les a décrits sans précaution de langage : « Fief, corporatisme aigu, une mobilisation

collective d'une intensité rare, l'appropriation des politiques publiques pour des usages d'intérêts de carrière, le remodelage de la politique et de la société autour de leur monopole. »

Les membres des grands Corps sont à la tête de tout ce qui constitue en France la réalité du pouvoir économique. Ainsi, Sophie Coignard et Marie-Thérèse Guichard ne relèvent pas moins de huit inspecteurs des Finances en numéro 1 ou 2 des plus grands établissements bancaires français ; les X-Mines ont investi la plupart des domaines de l'activité économique, qu'ils soient ou non sous le contrôle direct ou indirect de l'État : Thomson, Pechiney, Compagnie Générale d'Électricité, Compagnie Générale des Eaux, Saint-Gobain, sans compter le secteur des banques déjà mentionné, celui des assurances, de l'énergie, des télécommunications, voire même une partie des médias et de la presse...

(...) Cette situation a de nombreux effets pervers que les contribuables connaissent bien désormais. Ainsi, selon certains experts, « la crise du Crédit Lyonnais n'est pas la crise du Crédit Lyonnais. C'est la crise de l'administration des finances, d'un système de pouvoir fermé, sûr de lui-même au point d'exclure toute possibilité d'erreur de l'un de ses membres ».

[Rappel : le trou du Crédit Lyonnais, responsable J.Y. Haberer, de l'ordre de 100 milliards de F, i.e. € 15 milliards, sera comblé de diverses manières via le budget public constitué de l'impôt des contribuables ainsi détourné de ce pour quoi il a été prélevé ; cette ponction représente un quart du budget de l'Éducation nationale, ou un tiers de l'impôt sur le revenu ou encore deux fois et demi le trou de la Sécu, là]

De même, Jean Peyrelevade, polytechnicien non issu d'un grand Corps, successeur de Jean-Yves Haberer au Crédit Lyonnais, reconnaîtra dans une conversation avec Philippe Séguin à propos des conditions dans lesquelles Jean-Yves Haberer avait donné son accord pour racheter des sociétés douteuses, l'existence d'une « connivence amicale » et parisienne entre inspecteurs de finances. Quant à Jean-Claude Trichet, ancien directeur du Trésor, il confiera à propos de Jean-Yves Haberer : « L'idée qu'il puisse se tromper tellement tragiquement, qu'il puisse dire quelque chose qui s'avère faux, cela a été un choc pour moi, presque culturel. »

Jean-Claude Trichet est aujourd'hui gouverneur de la banque de France. Les contribuables appelés maintenant à combler les 40 milliards de déficit laissé au GAN par François Heilbrunner, autre inspecteur des finances, seront certainement aussi émus que le gouverneur.

La certitude d'être infaillible – officiellement réservée au pape – surprend dans une société moderne, à l'aube du XXI^e siècle.

La toute puissance des grands corps

L'omnipotence des membres des grands corps représente donc désormais un véritable danger pour la France. Danger en termes financiers mais aussi techniques. Pourquoi ?...

(...) Lorsque j'ai voulu créer une commission regroupant des experts de sensibilités différentes ou confier une mission à un laboratoire indépendant de l'administration, certains de mes conseillers m'ont répondu : « Vous n'y pensez pas ! ». Le spectre de l'anarchie se profilait...

(...) Dans les domaines des grandes infrastructures, routières et autoroutières, ou du nucléaire, j'ai toujours rencontré chez « les experts d'État » bien peu de doute et bien peu de questions.... (...) La façon dont a été traité, pour ne prendre qu'un seul exemple, le dossier de l'amiante, devrait pourtant leur inspirer plus de modestie.

(p. 54)

Toujours le secret !

Qui détient l'information détient le pouvoir. L'information, sur le plan scientifique comme sur le plan technique ou politique, fournie au ministre, n'a qu'une source : les ministres ne savent que ce que la technostructure veut bien leur dire.

Quelle a été la réalité des informations fournies par le SCPRI en 1986 à Alain Carignon, ministre de l'environnement au moment de l'arrivée du nuage de Tchernobyl en France ? En dehors des informations stupides délivrées à l'opinion publique française selon lesquelles le nuage se serait arrêté aux frontières de l'Hexagone, qu'a-t-on dit au ministre de la santé, au ministre de l'Agriculture ou même au Premier Ministre ?

Est-il normal que j'ai appris l'existence d'une canalisation découverte à La Hague et d'un risque de contamination par Greenpeace ?

Lorsque des autorisations de rejets chimiques sont données au nom du ministre, lorsque des normes sont fixées, il ignore bien souvent tout des conditions qui ont pu être négociées en son nom. Le nucléaire est certainement le domaine dans lequel le secret est la règle la mieux gardée. Il n'est pas le seul...

(...) ... j'apprendrai l'existence du projet d'usine supplémentaire d'incinération à Vitry par les élus, alors que le dossier était prêt à enquête publique. J'exigerai alors une étude spécifique de la pollution atmosphérique. Mais si les élus ne m'avait pas saisie, la décision aurait été prise entre ingénieurs, en mon nom et sans m'en avertir !

(p. 57 →)

Le monopole invisible

Cette toute puissance des grands Corps, techniques ou administratifs, qui dominent la vie politique, est à mon sens une des causes – si ce n'est la cause majeure – du retard français....

(...) Cette toute puissance permet de faire nommer les membres de leur « caste » aux postes clés, de casser la carrière des autres, d'imposer leurs choix aux ministres de passage. Elle n'est pas seulement un facteur d'inégalité qui met en panne l'ascenseur social : elle est une cause de mal-gouvernance et de blocage.

Pourquoi ce mode de sélection d'un autre temps ? Ce système conduit à une uniformité des élites : tout se joue à vingt ans ! Non seulement la vie des individus dépendra de leur succès ou non à un concours, sans deuxième chance ultérieure, ce qui est absurde ; mais encore et surtout, les élites n'auront jamais été sélectionnées que sur la base de critères universitaires sans aucun rapport avec ceux de l'expérience et de la personnalité qui sont essentielles pour exercer des fonctions de responsabilité...

(...) ... le jeune X-Mines ou l'inspecteur des finances brillant va être programmé par son Corps vingt ans à l'avance pour occuper tel ou tel postes. Son passage dans son Corps d'origine est en réalité très bref, quelques années, puis il passera à un cabinet ministériel autour de la trentaine, ensuite sera nommé chef de service avant de « pantoufler » vers la quarantaine.

Comment en finir ?

(p. 59 →)

... Les jeunes conseillers techniques sont dépendants et leur rôle est même parfois ambigu. Certains que j'ai croisés hors de mon ministère m'ont paru bien souvent être avant tout des contrôleurs de l'activité de leur ministre pour le Corps alors qu'ils auraient dû utiliser leur connaissances du Corps pour éclairer le ministre. Sous prétexte d'être au dessus de tout conflit, et d'incarner l'État à eux seuls, les grands Corps imposent en définitive leur choix. C'est le monde à l'envers !

L'intérêt de l'entreprise est-il toujours au premier plan lorsque jouent les réseaux et que le décideur garde un parachute, celui du retour au Corps ? Philippe Jaffré, PDG d'Elf, avait innové en démissionnant de l'Inspection des Finances lors de son arrivée et en exigeant le même sacrifice de la part de ses cadres. Cette contrainte devrait être généralisée, excluant ainsi toute possibilité de retour vers l'administration et donc de double dépendance....

(...) Ainsi les grands Corps se sont appropriés illégitimement la quasi-totalité de l'État. Ils imposent en définitive leur propre mode de raisonnement et dépossèdent le politique de tout. A mode de production unique de décision, pensée unique et vice versa !

A l'avenir, cette domination devra faire l'objet d'un vrai débat au sein de l'opinion. Ce sera alors aux Français de trancher.

(p. 77 →)

5. Les neutrons au pouvoir !

En 1995, paraît une étude dans la savante *British Medical Review*. Le sujet ? L'incidence des rejets gazeux [et liquides] de l'usine atomique de La Hague sur la santé publique. L'auteur ? Jean-François Viel, professeur à Besançon. Le chercheur signale à la communauté scientifique la possibilité d'une augmentation du taux de leucémies chez les enfants en raison des rejets radioactifs...

(...) Entre temps, dans le plus grand secret, le jour de la publication de ce rapport soi-disant absurde, un groupe informel se mettait en place. Il regroupait les sommités du nucléaire : la DSIN, l'OPRI, la COGEMA, le CEA. L'objectif de cette instance de communication stratégique ? Établir la réponse politiquement correcte à donner à l'étude Viel. Il m'a été rapporté qu'au cours de cette réunion, apprenant que j'avais

demandé un expertise épidémiologique, un fonctionnaire de l'OPRI m'a traitée de ministre « irresponsable et politicienne »....

(...) La cellule de « communication » a, je suppose, dû fonctionner bien souvent. Et pourtant, lorsqu'on analyse son existence même, les cheveux se dressent sur la tête. Ne s'agit-il pas d'organiser la désinformation ?..

(...) Contrôleurs et contrôlés, exploitants et surveillants se rejoignent dans un même élan pour expliquer que, surtout, il ne faut rien faire, qu'il n'existe aucun problème, que les doses sont infimes. Et ils ne peuvent avoir tort !

(p. 79 →)

Les shaddocks se gavent de plutonium

Le Corps des Mines est un prestigieux corps de hauts fonctionnaires. Depuis deux siècles, il accueille les meilleurs élèves de l'École Polytechnique [qui dépend exclusivement du ministère de la Défense, on y apprend à marcher au pas] qui exercent leurs activités dans de nombreux secteurs : l'Administration, la recherche et l'industrie publique et privée. Depuis deux générations – c'est-à-dire sous le règne de deux puissants dirigeants, Pierre Guillaumat et André Giraud, qui ont été tous deux successivement patrons du CEA et ministres de la Défense Nationale – le Corps des Mines est dirigé par les « nucléocrates ». Les parrains du Corps font et défont les carrières des quelques 600 membres du Corps dont la majeure partie, pourtant, n'exerce pas ses fonctions dans le secteur nucléaire. Par exemple, il y a aujourd'hui beaucoup plus d'ingénieurs du Corps des Mines en fonction au ministère de l'environnement, dans les DRIRE, qu'à la Cogema, au CEA et à EDF.

La source de ce pouvoir de l'ombre, c'est le nucléaire. Pourquoi ? Parce qu'il autorise l'accès direct au plus haut niveau de l'État et exerce une certaine influence sur les services de sécurité extérieure – puisqu'il s'agit de protéger la force de frappe contre les esprits malveillants et contre l'étranger. Le secret, là encore militaire, permet de ne pas répondre aux questions gênantes... (...) La clef de voûte du lobby nucléaire est donc bien l'axe civil-militaire, la filière plutonium. Cette matière sacrée est issue des combustibles nucléaires brûlés dans les centrales EDF et retraitée à l'usine de La Hague... (...)

La France se gave de plutonium. Cette production frénétique est devenue une fin en soi : après la bombe, on l'a justifié par les surgénérateurs type Superphenix... et après l'abandon du programme surgénérateurs, par la production de MOX... (...) Il est essentiel pour le Lobby nucléaire que le rideau de fumée ne se lève sur la réalité économique de la filière plutonium. C'est ce qui explique le caractère militaire de la communication et la véritable paranoïa qui se déploie face à toute critique.

(p. 81 →)

La confusion des pouvoirs

Il se trouve – coïncidence – que Jean Syrota, Président de la Cogema, entreprise chargée de la gestion de tout le cycle de l'uranium depuis son extraction jusqu'à son recyclage, y compris le retraitement à La Hague, a cumulé longtemps cette fonction avec celle de Vice-Président du Conseil Général des Mines. A ce titre, il était le patron de tous les contrôleurs des installations classées et des installations nucléaires de base. En août 1997, il a finalement été contraint à la démission en raison du recours formulé par cinq associations écologistes contre sa nomination... (...) Encore faut-il remarquer que M. Syrota a pu faire désigner son successeur : il s'agit du directeur des Constructions Navales au ministère de la défense – c'est-à-dire le patron des sous-marins atomiques...

(p. 84)

Les leçons de Tchernobyl ?

Durant de très longues années, le SCPRI a été l'un des bastions du lobby nucléaire. L'expression la plus achevée en a été le professeur Pellerin, responsable de ce service...

... Louis Puiseux, ancien économiste à la direction d'EDF, explique dans un ouvrage déjà ancien que les laboratoires du CNRS se sont vu interdire par M. Papon, patron à l'époque du CNRS [qui en tant que secrétaire général de la préfecture régionale de la Gironde a administré à la demande des SS l'arrestation puis la déportation de 1690 juifs, la plupart exterminés en Pologne, entre juin 1942 et juin 1944], de fournir les mesures de radioactivité (4 000 000 de fois supérieures à Paris les 1^{er} et 2 mai 1986 pour le césium est 137 400 fois supérieures au maximum de 1983). La France a caché ses chiffres de radioactivité à l'Organisation Mondiale de la Santé.. (...) Le professeur Pellerin ne qualifiaient-il pas en 1978 tous ceux qui s'opposaient à l'énergie nucléaire d'ignorants et d'imposteurs ?...

(...) Il faudra attendre près de dix ans pour que le SCPRI, à la retraite du professeur Pellerin, soit rebaptisé OPRI. Ce sera la seule innovation dans ce secteur en vingt ans ! L'OPRI doit-il rendre des comptes ? Pas au ministère de la Santé en tout cas. Jusqu'à ces derniers temps, il n'exerçait aucun contrôle réel sur COGEMA. Le ministère de la Santé ferme les yeux.

(p. 85 →)

Le pouvoir caché

... CIPR 60, c'est à dire.. nouvelle norme décidée au niveau du Conseil de l'Europe...(...) J'ai été extrêmement surprise d'entendre le professeur Tubiana, grand oncologue et représentant de l'Académie des Sciences, indiquer que la baisse des normes était totalement inutile car celles retenues en France étaient déjà extrêmement faibles et garantissaient une parfaite protection des Français. Comment pouvait-il en être si sûr ? ... (...)

J'avoue avoir compris les raisons pour lesquelles tant d'ouvrages ont pu mettre en lumière le fait que le lobby nucléaire a toujours su imposer au pouvoir politique en France ses décisions. Il l'a fait directement par la présence des ministres, ingénieurs du Corps des Mines, ou de conseillers techniques désignés par le Corps auprès des ministres et des Premiers Ministres successifs. Il l'a aussi fait indirectement, avec une habileté indéniable.

A quelques exceptions près l'absence totale de contre-expertise offerte au Gouvernement exclut que le politique, à moins de disposer de connaissances personnelles et de conseils indépendants, puisse s'opposer avec succès à un lobby aussi puissant et organisé.

L'Opacité organisée

(p. 88)

Je n'ai jamais disposé d'informations autres que celles que je demandais à la DSIN. Celles qui me parvenaient spontanément étaient rares et ne pouvaient m'être dissimulées. En règle générale, il faut connaître l'information pour pouvoir la réclamer : le seul fait qu'elle ne vous soit pas systématiquement fournie suffit à rendre impossible l'exercice réel d'un contrôle par le ministre.

Dès l'été 1995, peu de temps après ma prise de fonction, j'ai dû remonter jusqu'au Premier Ministre pour qu'un ordre soit donné à la DSIN de me communiquer les mêmes informations qu'à l'industrie. Cet ordre restera, pour partie, lettre morte. Plus grave : lorsque j'ai réclamé un certain nombre de documents, ceux-ci ne m'ont pas été remis.

Ainsi, pour juger de l'impact financier de Creys-Malville, j'avais réclamé de connaître les contrats passés entre la NERSA, la société exploitante, et ses cocontractants. Je n'ai jamais pu obtenir ces contrats. Il s'agissait pourtant de l'exploitation de Superphenix, la plus grande installation nucléaire française ! De même pour l'expertise financière réalisée par EDF. Et pourtant, elle était destinée à évaluer les coûts financiers de l'arrêt de l'installation au regard des obligations contractuelles d'EDF vis-à-vis de ses partenaires étrangers.

Et (p 96) : Creys-Malville... mauvaise décision qui aura coûté la bagatelle de 60 à 70 milliards à la collectivité, et ce, en pure perte. Personne n'a été sanctionné pour cette erreur majeure.

La pseudo-démocratie nucléaire

(p. 88)

... Avec l'énergie nucléaire, on peut dire que, d'une certaine manière, on atteint le paroxysme de l'a-démocratie, toujours au nom de l'indépendance nationale.

La base du droit nucléaire en France est un décret, celui du 11 décembre 1963. Ce décret, signé du premier ministre de l'époque, Georges Pompidou, modifié à plusieurs reprises, fixe les conditions dans lesquelles les centrales nucléaires peuvent être autorisées. Le régime est moins sévère que pour les installations classées. On cherche à éviter les enquêtes publiques. Un rôle de blocage est donné au ministre de la Santé, mais il ne peut sérieusement l'exercer, faute d'expertise pour les uns, de volonté pour les autres.

Ce décret a été pris sur la base d'un membre de phrase d'une loi de 1961 concernant la pollution atmosphérique – loi du reste abrogée sauf cette disposition par la loi sur la qualité de l'air. Le texte était le suivant : « Les dispositions des articles 1 à 7 sont applicables aux pollutions de tous ordres causées par des substances radioactives. ». L'article 2 prévoyait la possibilité de réglementer et de contrôler les pollutions atmosphériques.

C'est sur cette seule disposition, qui ne concernaient que l'air, que seront autorisés la création des centrales et tous les effets qui y sont liés. Lorsque, au début de 1974, soit onze ans plus tard, le programme électronucléaire sera lancé, personne ne songera, bien au contraire, à solliciter le parlement.

... ce choix a-t-il fait l'objet à l'intérieur de l'État d'une véritable délibération ? On peut en douter. A ce sujet, le philosophe allemand Jürgen Habermas écrit : « Le rapport de dépendance entre le spécialiste et le politique semble inversé. Le politique devient l'organe d'exécution d'une intelligentsia scientifique... La politique ne concerne plus dans l'État technique qu'une activité de décision tout à fait fictive... »

(p. 100) La vérité n'est-elle pas que le nucléaire ne supporte pas la démocratie ?

6. Entre Kafka et Courteline

(p. 114 →)

...Il est ainsi illusoire de penser que le ministère de l'environnement est à fortiori celui de la Santé aient les moyens suffisants pour exercer un véritable contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection... C'est un affichage politique, un leurre administratif.

(...) la DSIN... sa composition faite exclusivement d'ingénieurs des Mines, et surtout sa tradition rendent difficile, on l'a vu, son indépendance par rapport à EDF. D'où sa réticence naturelle à l'égard de l'environnement...

(...) j'ai découvert que l'IPSN, expert du gouvernement en matière de sûreté, n'était en réalité qu'un simple démembré du CEA, le Commissariat à l'énergie atomique, et que la nomination du directeur, cosignée par les ministres de l'Industrie et de l'Environnement, intervenait sur proposition du Haut-Commissaire à l'Énergie Atomique et du Délégué général du CEA. Cela signifie, en langage administratif, que les ministres sont liés par les propositions et ne peuvent nommer des personnes qui ne leur sont pas proposées.

7. Le cimetière des réformes

(p. 122 →)

Nos ministères sont trop souvent le relais des corporations, leur porte-parole. Le ministère de l'Industrie, on l'a vu, et plus particulièrement la Direction Générale de l'Énergie et des Matières Premières, est le relais du lobby nucléaire et le porte-parole « naturel » du Corps des Mines.

Le ministère de l'Équipement défend le Corps des Ponts et le BTB le secteur des travaux publics ; Bercy est la citadelle du Trésor, des inspecteurs des Finances et le défenseur vigilant des banques et des assurances.

Cette organisation, corporatiste et clientéliste conduit nécessairement à une gestion engluée dans la conservation des situations acquises.

(p. 126 →)

L'Opacité organisée

Le privilège dont jouissent les hauts fonctionnaires de pouvoir aller momentanément dans le secteur privé ou parapublic, puis de revenir, s'ils le souhaitent, quels que soient leurs résultats, ou de se faire élire et de retrouver leur poste, doit en effet disparaître. Tout pantouflage (quitter le service de l'État pour entrer dans une entreprise privée) devrait systématiquement s'accompagner, où qu'il se produise, d'une démission pure et simple de la Fonction Publique. Cette séparation définitive, outre son caractère symbolique, offrirait deux avantages. D'une part, les anciens fonctionnaires ayant perdu tout espoir de retourner dans la Fonction Publique se trouveraient dans un état de totale indépendance à l'égard de leur Corps d'origine. Par conséquent, les réseaux auraient une puissance beaucoup moins grande qu'aujourd'hui. D'autre part, ne disposant plus d'aucun « parachute », ils se trouveraient dans l'entreprise qui les emploie dans la même situation que toute personne appartenant au secteur privé, avec les mêmes objectifs individuels et collectifs.

De même, au niveau politique, il est totalement anormal que selon que l'on vienne du privé ou du public, on retrouve à la sortie d'une fonction élective ou ministérielle son Corps d'origine, ou que l'on doive se refaire une situation.

(p. 142)

L'administration fait « sa » loi

L'administration s'octroie donc le pouvoir exorbitant de ne pas appliquer la loi. Il existe une panoplie de moyens pour cela. Le premier est très simple et largement répandu, car il est d'une facilité extrême. La

plupart des lois exigent des décrets d'application. Il suffit que les décrets d'application ne sortent pas. Le gouvernement Pompidou faisait ainsi passer une loi sur l'eau le 16 décembre 1964. Grand changement ? Pas tout à fait : les consommateurs devront en effet attendre neuf ans pour voir apparaître les décrets d'application...

(...) Le ministère qui n'a pas obtenu ce qu'il voulait – que ce soit du parlement ou du Premier Ministre – va alors mettre toute son artillerie en route pour essayer de faire passer, au stade du décret, ce qu'il n'a pu faire avaliser par la loi.

Ceci explique que, bien souvent, des décrets soient très en retrait par rapport à la loi. Tout simplement, le Gouvernement n'a pas suivi ce que le Parlement avait décidé. La technocratie a repris d'une main ce que le pouvoir législatif lui avait retiré ! Les lobbies sont aussi souvent plus actifs et efficaces au niveau administratif qu'au niveau parlementaire. Comme de surcroît, le parlement n'exerce en réalité aucun contrôle sur la manière dont les lois sont appliquées et ne possède aucun moyen juridique pour s'opposer à un décret, le pouvoir exécutif est totalement libre. Il en use et en abuse.

L'émergence des « affaires »

(p. 145) ... Souvent, les grands Corps continuent à appliquer une forme de code qui leur est propre en se souciant peu de la légalité.

Un exemple de système clos ? J'ai été à maintes reprises surprise de constater qu'il apparaissait tout à fait normal qu'existe une cellule de communication incluant des services de l'État, ceux des exploitants nucléaires et ceux des organismes chargés de les surveiller, pour répondre aux questions concernant le contrôle et la surveillance posées par les médias. On se contrôle entre gens de bonne compagnie.

Dans de telles conditions, on peut s'interroger sur la manière dont les textes relatifs au contrôle et la surveillance sont effectivement appliqués !