

**Christine Mironesco**

Est chargée de cours au Département de sciences politiques de l'Université de Genève. Elle a fait des études de sociologie et de sciences politiques aux Etats-Unis, en Belgique et en Suisse. Ses publications portent sur divers domaines tels que la sociologie du conflit, l'exode des cerveaux des pays du tiers monde, la technocratie. Elle mène actuellement des recherches sur les mutations de l'Etat à l'ère postindustrielle.

**Turhan Boysan**

A obtenu une licence en sciences politiques à l'Université de Genève. Il a effectué un stage au Comité économique et social des Communautés européennes, a travaillé comme assistant au Département de sciences politiques de l'Université de Genève et comme assistant-statisticien dans l'administration publique.

**Ioannis Papadopoulos**

A obtenu sa licence et le diplôme d'études supérieures en sciences politiques à l'Université de Genève. Depuis 1981, il est enseignant au Département de sciences politiques de cette université, dans le cadre duquel il a également collaboré à plusieurs recherches financées par le FNRS.

**Christine Mironesco, Turhan Boysan,  
Ioannis Papadopoulos**  
avec une introduction de Dusan Sidjanski

# Débat sur l'énergie en Suisse

Les processus législatifs fédéraux de 1973 à 1983

738 11 K

SESA 15 23342



PRESSES POLYTECHNIQUES ROMANDES

11.5 Les coalitions . . . . .	180
11.6 Analyse de la logique de formation des coalitions . . . . .	183
<b>12. Le débat sur la révision partielle de la loi atomique . . . . .</b>	<b>191</b>
12.1 Le contre-projet informel du Conseil fédéral: conditions de sa genèse, discours du Conseil fédéral et celui des opposants . . . . .	191
12.2 Les coalitions . . . . .	193
12.3 Analyse de la logique de formation des coalitions . . . . .	194
<b>13. Logique des organisations et logique populaire: indices de concordance . . . . .</b>	<b>201</b>
13.1 Conflit et polarisation . . . . .	201
13.2 Capacité de mobilisation des coalitions . . . . .	203
<b>14. Développements récents du débat: déplacement des enjeux fondamentaux? . . . . .</b>	<b>207</b>
14.1 L'article constitutionnel sur l'énergie . . . . .	207
14.2 Les deux nouvelles initiatives . . . . .	209
<b>Conclusion . . . . .</b>	<b>213</b>
 <b>SYNTHÈSE</b> <i>Christine Mironesco</i>	
<b>Quelques aspects de la théorie politique contemporaine revus à la lumière de cette étude. . . . .</b>	<b>220</b>
<b>Bibliographie. . . . .</b>	<b>224</b>
<b>Abréviations . . . . .</b>	<b>227</b>

## INTRODUCTION

*Dusan Sidjanski*

La crise de l'énergie a marqué un tournant pour de nombreuses nations industrialisées. La prise de conscience d'une pénurie potentielle dans un secteur qu'on croyait jusque là inépuisable a, tout d'abord, plongé citoyens et politiciens dans un certain désarroi. L'imagination, cependant, n'a pas fait longtemps défaut et diverses solutions ont été articulées pour tenter de surmonter la crise. Mais cette diversité même a montré, à son tour, que le problème dépassait largement le domaine énergétique et mettait en cause le système politique sur un plan plus global. La Suisse n'a pas fait exception à une telle évolution en spirale.

La genèse de la politique énergétique mérite de retenir l'attention de plus d'un observateur. La nouveauté de quelques questions met au défi à la fois les citoyens, les hommes politiques et les institutions. Parmi les aspects majeurs de la nouveauté à gérer lors des années à venir, mentionnons notamment ceux-ci.

En premier lieu, *la longueur de l'implication des décisions*. Les priorités accordées aujourd'hui auront, en effet, des répercussions très longtemps. Le changement d'échelle de la durée est notable. Le court, le moyen et le long terme doivent être pensés simultanément. Ou, pour reprendre une image de Lovins, physicien et membre des Amis de la Terre: il s'agit de réparer le toit de la maison et d'en construire une nouvelle en même temps. Ce problème se pose de manière particulièrement aiguë dans le domaine nucléaire. Il a sensibilisé les Suisses et une commission de juristes l'a abordé dans un projet de loi.

En deuxième lieu, on peut s'inquiéter de ce que *la technicité des problèmes à traiter remette en cause le rôle d'un Parlement de milice*. Va-t-on, en effet, attendre des députés qu'ils soient parfaitement bien informés en ce qui concerne les matières relatives à l'énergie? Et sinon, comment feront-ils pour exercer efficacement le pouvoir que leur accorde la démocratie helvétique? Il est vrai qu'un parlementaire peut parfois se sentir débordé par l'aspect technique et rébarbatif de certaines questions. Mais des

enjeux politiques demeurent (notamment celui de la participation aux décisions), et restent à débattre au sein des Assemblées.

En troisième lieu, *la notion même de participation se transforme*. Au sens traditionnel de prendre part aux élections et votations, elle a régulièrement baissé depuis plusieurs années. En revanche, des acteurs nouveaux ont fait leur apparition et semblent mettre à l'épreuve, avec un relatif succès, un mode original d'insertion dans les processus politiques. Il s'agit de ceux qu'on appellera, pour l'instant, les citoyens "informés", qui ont souvent pour caractéristique un haut niveau de qualification et d'instruction, et une bonne connaissance des mécanismes juridiques ou des mécanismes de démocratie directe susceptibles de jouer en leur faveur et de leur permettre d'infléchir des décisions qu'ils n'approuvent pas.

Il est trop tôt encore, sans doute, pour parler de mutations profondes. Ces changements, toutefois, pourraient bien être significatifs pour la politique des années à venir. A ce titre, ils réclament une observation et une analyse approfondies.

L'objectif général de la recherche qui suit est de contribuer à éclairer ces changements. *Il s'agit d'étudier, au plan fédéral et depuis le premier choc pétrolier jusqu'au tout début des années quatre-vingts les éléments principaux des processus législatifs aux trois niveaux: préparlementaire, parlementaire et référendaire*. On se propose de mettre en relief les enjeux et les protagonistes des débats, ainsi que leur poids relatif sur la scène politique. En fin de compte, on tentera d'évaluer les capacités d'adaptation du système helvétique face aux conflits nouveaux.

Une telle étude a un intérêt tant pratique que théorique. D'une part, elle offre une perspective, aussi détaillée que possible, de l'éventail des préférences et priorités se rapportant à l'énergie chez les acteurs politiques suisses. Des débats - et notamment sur la révision de la loi atomique pour ne citer que cet exemple - sont d'ailleurs loin d'être achevés à ce jour. On souhaite contribuer, par cette étude, à améliorer les méthodes de consultation et de dialogue entre administration, groupes et citoyens, dans un domaine où se dessine un nouveau type de confrontation de valeurs et d'intérêts.

D'autre part, et sur un plan plus théorique, on s'interrogera sur l'apport et les limites, de nos jours, des modèles classiques portant sur la décision politique. Que devient la démocratie de concordance dans ce contexte conflictuel particulier? Que devient la démocratie tout court dans ces situations où l'importance de l'expertise technique semble remettre en cause l'idée même de participation?

La première partie de notre rapport est consacrée aux processus préparlementaires. On y analyse les travaux de commissions d'experts: ceux de la commission pour une conception globale de l'énergie, ceux de la commission pour une révision de la loi atomique, ou encore ceux de la commission fédérale de l'énergie. On y traite également des consultations effectuées dans ce contexte ainsi que des changements éventuels dans les positions de différents groupes et partis. Parmi les innovations politiques sur lesquelles les experts et les groupes ont été appelés à se prononcer, on a étudié plus particulièrement le cas de la redéfinition des attributions des pouvoirs publics pour influencer sur la politique énergétique, le cas de la notion du besoin en matière d'installations nucléaires, le cas de la démocratie ou, en d'autres termes, d'une meilleure participation des citoyens aux décisions. A plusieurs reprises, l'analyse fait apparaître les difficultés d'atteindre un consensus, en ces domaines où les préoccupations et les priorités de l'économie d'une part, et de l'écologie de l'autre part, sont encore à bien des égards antithétiques.

Dans la deuxième partie, l'étude des processus parlementaires confirme, en partie, la crainte de l'affaiblissement du Parlement de milice mentionnée plus haut. Les réponses fournies par le Conseil fédéral aux interventions parfois critiques des députés permettent d'observer les mécanismes légitimant les décisions de l'exécutif: minimisation des interventions alarmistes, compétence des experts, légitimité de l'expertise scientifique et absence de base légale sont des arguments régulièrement invoqués. La plupart des votes aux Chambres sur des principes législatifs importants reflètent le plus souvent une large approbation des propositions émises par le Conseil fédéral: le Parlement tend alors à fonctionner comme une chambre d'enregistrement. Il faut toutefois lui reconnaître aussi une fonction d'information non-négligeable sur l'ensemble des sujets abordés en matière énergétique. Les échanges qui se sont succédés aux Chambres ont permis une meilleure diffusion des

arguments contradictoires, ce qui favorise dans une certaine mesure la compréhension réciproque entre parties antagonistes. Des clivages internes au sein de groupes parlementaires traditionnellement unis en sont d'ailleurs partiellement l'expression.

La troisième partie, enfin, traite des processus référendaires. Il s'agit d'études de cas portant notamment sur l'initiative relative au contrôle démocratique du nucléaire, sur la révision partielle de la loi atomique et sur l'article constitutionnel en matière d'énergie. La champ référendaire offre un intérêt particulier pour l'observation, étant à la fois lieu de mobilisation et de conflit, mais aussi lieu de canalisation et de régulation du conflit par le système politique. C'est, du même coup, un lieu privilégié pour l'expression de demandes d'innovation, perçu comme tel d'ailleurs par les citoyens qui y ont eu recours. On trouve, parmi ceux-ci, des personnalités politiques aussi bien que des personnalités scientifiques, ce qui suggère l'émergence d'élites innovatrices à capital culturel souvent élevé.

La réaction du système helvétique, et ses facultés d'adaptation à ces défis modernes? La réponse ne sera pas sans nuances. Il est clair qu'une politique suisse de l'énergie est en voie de formation. Une meilleure connaissance de sa genèse ne peut qu'éclairer et rendre plus responsable tout citoyen qui se préoccupe des années à venir, à court, moyen et long terme. C'est à cette meilleure connaissance que notre recherche souhaite contribuer.