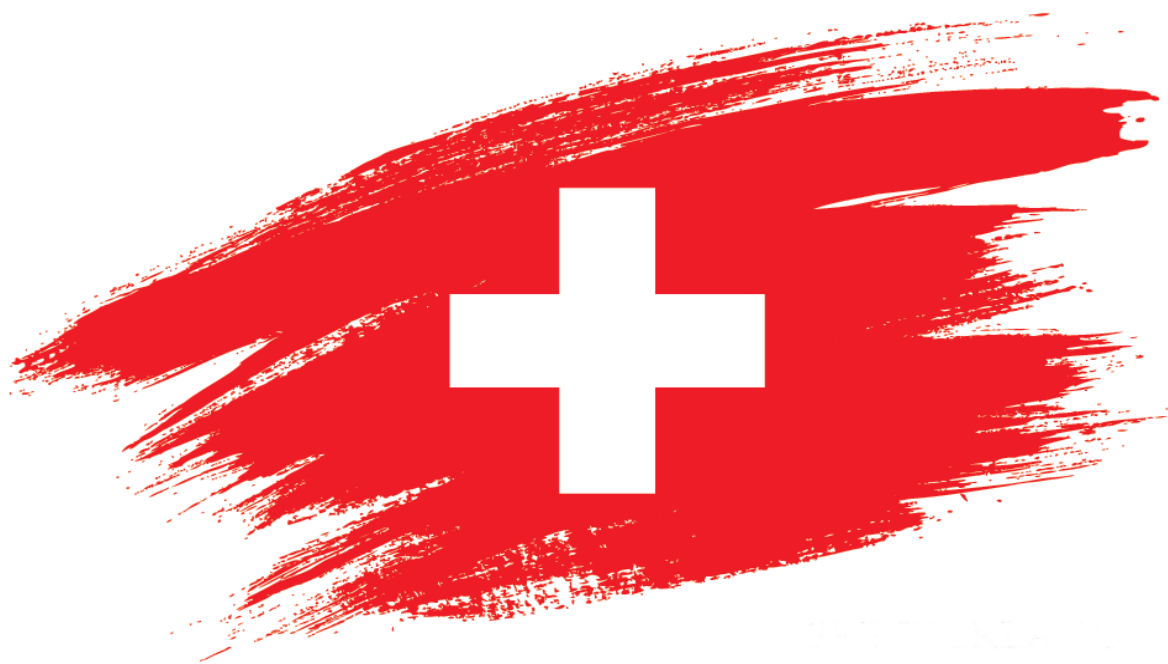


Contribuables associés

Trop de dépenses publiques, c'est trop d'impôts!

Démocratie directe : l'exemple suisse Un rapport coût-efficacité sans pareil !

Et pourquoi la France pourrait s'en inspirer...



Étude réalisée par **François Garçon**, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne,
président de l'association Démocratie Directe pour la France (DDF)

Étude #37 de Contribuables Associés – Novembre 2019

www.touscontribuables.org



YouTube

SOMMAIRE

François Garçon est le président de l'association Démocratie Directe pour la France (DDF). Il est notamment l'auteur du *Génie des Suisses* (Tallandier, 2018) et de *La Suisse, pays le plus heureux du monde* (Tallandier 2015).

Avant-Propos	Page 4
I. Plébiscite versus droits populaires, bottom-up versus top-down	Page 5
II. Les droits référendaires suisses : éloge de la lenteur	Pages 5 à 6
III. Quels coûts pour le comité référendaire ?	Pages 6 à 8
VI. Le coût à la charge de l'État	Pages 9 à 13
V. Un calendrier très étendu	Page 14
VI. La démocratie directe, renfort de la démocratie représentative	Page 15
VII. Les droits référendaires. Quels usages pour la France ?	Pages 15 à 18

Avant-Propos

En trois mois, un nouvel acronyme a fait son apparition dans le vocabulaire politique français : RIC ! Le référendum d'initiative citoyenne (RIC) serait aujourd'hui une nouvelle passion hexagonale.

Pour l'essentiel, le RIC résume une demande des citoyens de pouvoir initier, infléchir, voire annuler, par le biais de votations, l'action des élus en dehors des calendriers électoraux. Ce mode d'intervention des citoyens dans l'arène politique, réclamé par des électeurs français apparus dans les médias à la faveur du mouvement dit des gilets-jaunes, ressortit à la démocratie directe. Soit un modèle législatif, non pas concurrent de la démocratie représentative, mais la complétant. Un modèle actionné non par le gouvernement, l'administration ou les organes élus, mais par la base, par les citoyens. Avec la démocratie directe, les citoyens sont en capacité légale de prendre des décisions ou de corriger les lois et les décisions publiques touchant à tous les aspects de la société.

Si, dans plus d'une centaine de pays, les consultations directes des citoyens sont admises, il en est un, la Suisse qui, sur un total de quelque 1 700 votations sur la planète en concentre à lui seul plus du tiers (36,6%)¹. Leader mondial de la démocratie directe pour ce qui est des scrutins nationaux, la Suisse en connaît de surcroît des milliers aux plans cantonal et communal.

Référendum et initiative populaire, que les Français ont fusionné – et peut-être confondu – dans le fameux RIC, sont, avec le droit de pétition, les principaux droits populaires du modèle politique suisse. Parce que ces droits ont de la bouteille (le référendum obligatoire remonte à 1848, le référendum abrogatif dit facultatif à 1874, l'initiative populaire à 1891), parce que les citoyens n'ont jamais cessé de les utiliser à doses massives (entre 1848 et 2018, la Suisse a connu 622 initiatives populaires ; entre 1990 et 2010, les citoyens ont certes voté sur 70 initiatives fédérales mais également sur 373 initiatives cantonales et communales), parce qu'il touche à la politique, au social, à l'économie, aux institutions, aux relations internationales, le modèle suisse de démocratie directe constitue un sujet d'étude – voire une source d'inspiration – pour ceux qui, en France notamment, bataillent pour que la démocratie ne se résume plus aux débats d'élus dans des enceintes parlementaires dont, souvent, les citoyens et téléspectateurs découvrent qu'elles sont désertées.

À l'heure des réseaux sociaux, les citoyens exigent d'avoir leur mot à dire. Et comment leur en faire le reproche quand, agissant sans contre-pouvoirs, élus et gouvernants ne démontrent guère leur capacité à administrer le pays ?

¹ *Présence suisse, Démocratie directe, Département fédéral des affaires étrangères, Première édition 2018, page 34.*

I. Plébiscite *versus* droits populaires, bottom-up *versus* top-down

Pour faire court, les droits référendaires suisses sont l'opposé du droit de référendum français. Nonobstant l'Art.3 al.1, la Constitution française de 1958 selon lequel, « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum...* ». En France, le référendum procède de la démarche plébiscitaire, déclenché par l'exécutif à fin de valider sa politique. Dès lors, la prérogative des citoyens français se limite non à se prononcer sur la question qui leur est posée, mais, dévoyant la procédure, à exprimer leur mécontentement au gouvernement.

Rien n'est plus contraire à ce biais que la mécanique référendaire suisse. Ici, depuis 1874, les citoyens peuvent déclencher le référendum dit facultatif (capacité des citoyens à s'opposer à une loi votée, ou à une ordonnance fédérale) ou encore, depuis 1891, ils peuvent lancer une initiative populaire (capacité des citoyens à proposer une loi ou un amendement constitutionnel). En Suisse, ce sont donc les citoyens qui, directement, se mobilisent contre la promulgation d'une loi ou d'une ordonnance financière, ou qui bataillent pour qu'une loi qu'aurait négligée une assemblée élue (au niveau cantonal ou fédéral) soit présentée pour approbation à l'ensemble du corps électoral.

Les droits référendaires suisses opèrent ainsi selon un protocole inverse de la mécanique plébiscitaire française. Au *top-down* (processus descendant) français s'oppose le *bottom-up* (processus ascendant) suisse, mode de gouvernance qui s'inspire directement du principe de subsidiarité : le citoyen ordinaire qui détient le pouvoir de faire la loi, exerce, sans intermédiaires, une compétence civique dont il a réclamé l'usage.

II. Les droits référendaires suisses : éloge de la lenteur

La première caractéristique de ces droits référendaires est la lenteur de leur mise en route. Au départ d'un référendum abrogatif ou d'une initiative populaire, un comité d'initiative ad hoc se constitue. Mobilisés pour une cause commune, ses membres (7 au minimum, 27 personnes au maximum) rédigent un texte de loi. C'est ce texte qui, sous conditions de validité, sera soumis à l'approbation des citoyens. Pour le référendum, la procédure est identique à celle de l'initiative populaire, sinon que, visant à l'abrogation d'une loi ou d'une décision déjà votée et donc débattue, la formulation est plus simple, car nécessitant moins d'éclaircissements.

Dans une première étape, qui peut durer jusqu'à quatre mois, il revient à la Chancellerie fédérale, l'organe central qui coordonne les travaux du gouvernement fédéral, d'accepter le texte de l'initiative, appréciant notamment si l'objet et les termes choisis sont conformes aux règles impératives du droit international (prohibition de « la privation arbitraire de la vie », de la guerre entre États, de la torture, du génocide, de l'esclavage, du travail forcé), même si la jurisprudence accepte des exceptions en faveur du droit national. Hormis le droit international impératif, la matière référendaire n'est donc pas sanctuarisée.

Tout peut faire l'objet d'une votation populaire fédérale, cantonale ou communale: l'immigration, les minarets, le frein à l'endettement, le taux d'imposition des entreprises, l'encadrement du salaire des grands patrons, le salaire minimum, le revenu de base universel, l'achat d'avions de combat, la suppression de l'armée, l'adhésion à l'Espace économique européen, l'allongement d'une ligne de tramway, la liaison par bateau de deux communes bordant le lac Léman, les bourses d'études, les amendes pour déjections canines, la dimension des sacs des poubelles, etc.

III. Quels coûts pour le comité référendaire ?

Une fois l'initiative populaire ayant franchi l'étape de sa validation, la collecte des paraphes peut commencer. C'est à ce niveau qu'est mis à contribution le porte-monnaie du comité référendaire. De quels montants parle-t-on ? Le premier poste de coût inchiffrable est **le temps** injecté dans la récolte des paraphes. À cette aune, le ramassage de signatures qui, pour un projet national, doit en rassembler 100 000 pour l'initiative, 50 000 pour le référendum abrogatif, est une entreprise peu coûteuse.

La collecte reste largement militante, mobilisant des acteurs aussi variés que l'écologiste, l'antimilitariste, le souverainiste hostile à l'ingérence bruxelloise, l'organisation faïtière patronale favorable à un allègement fiscal, etc. Les collecteurs sont sur les trottoirs, leur outil est un stylo et, inlassablement, ils répètent leur credo ; face à eux, des citoyens qui se détournent et d'autres, convaincus par les arguments, qui paraphent des pétitions papier.

Chaque référendum amène ainsi des citoyens à descendre dans la rue, non pour y brûler des pneus, mais pour y interpeller les passants, et argumenter sur le bien-fondé du combat mené paisiblement, argumentation qui, pour recueillir des signatures, doit néanmoins être persuasive.

L'étape primordiale du recueil de signatures n'est pas une sinécure. Ainsi pour le référendum abrogatif lancé par l'UDF (Union démocratique fédérale) « contre l'extension de la loi pénale relative à l'antiracisme visant à interdire l'homophobie ». À la mi-mars 2019, les 50 000 signatures peinent à rentrer. Selon Jean-Luc Ruffieux, président de la section genevoise de l'UDF : « *Dans les faits, ce sont surtout nos réseaux personnels qui remplissent nos feuilles.* »

Sur la place publique genevoise, il faut en moyenne 1 heure pour récolter 10 signatures. À ce rythme et selon un simple calcul arithmétique, les partisans de ce référendum auraient dû arpenter les trottoirs 5000 heures, sans garantie de parvenir aux 50 000 signatures requises pour, dans une étape suivante, tenter de convertir dans les urnes le premier succès auprès d'une majorité des 5 millions d'électeurs².

Un maximum de dix-huit mois pour récolter les signatures pour une initiative populaire fédérale, 100 jours en cas de référendum abrogatif, bref des mois à tendre un stylo et à solliciter une signature précédée du nom, du prénom, de la date de naissance de l'intéressé et de sa commune de résidence, le tout rédigé et signé à la main. À ce premier stade, l'entreprise n'offre aucune garantie de réussite : faute d'avoir réuni les signatures requises, des dizaines d'initiatives sont mortes en cours de collecte. Entre 2006 et 2013, pas moins de trois pétitions visant l'interdiction de la chasse (2 mars 2006), et la « protection des grands prédateurs : ours, loup, lynx » (18 septembre 2012 puis 20 décembre 2013) n'aboutissent pas, subissant chacune un « *échec au stade de la récolte des signatures* ».

Reparlons gros sous. Hormis les centaines d'heures à interpellier les passants et à les convaincre de signer la pétition, la seule dépense, dans ce scénario de collecte a *minima*, est le papier. À raison de 10 paraphes par pétition, il conviendra de remplir 10 000 feuilles de papier au minimum, soit 20 ramettes de 500 feuilles chacune pour une initiative populaire. Soit, à raison de 4 euros par ramette, un poste de dépenses de 80 euros pour une initiative fédérale, moitié moins pour un référendum.

80 euros, c'est ce qu'a dû probablement décaisser le comité référendaire « Pour les vaches à cornes », initiative née dans le cerveau d'Armin Capaul, un éleveur septuagénaire grisonnais, invariablement vêtu du même pantalon en velours élimé et chaussé de bottes crottées. Le soutien médiatique qu'il a obtenu lui est venu spontanément, grâce à son sourire et à la nature de son combat, plaisant aux bobos des villes et aux partisans en nombre croissant de la cause animale, moins, comme le révéleront le 25 novembre 2018 les mauvais scores dans les cantons ruraux de la Suisse centrale, à ses collègues agriculteurs, peu enclins à financer par leurs impôts une lubie à leurs yeux.

Déjà modestes, les coûts de collecte sur un mode classique chutent carrément pour les initiatives cantonales, plus encore pour celles menées à l'échelon communal. Dans la commune de Russin (commune du canton de Genève), 63 signataires (16% des électeurs inscrits dans la commune) suffisent à contester par voie référendaire une décision de l'assemblée communale. À celle-ci, en cas de succès de la pétition, de faire procéder à une votation sur l'objet contesté auprès de l'ensemble des électeurs résidents sur le territoire de la commune (396 personnes électeurs en 2018).

² *Au grand dam des opposants au référendum, une manipulation de la présentation du texte référendaire allait permettre aux initiants d'accélérer au-delà de toute attente la collecte des 50 000 paraphes. Restera aux électeurs de trancher dans les mois prochains.*

Aux plans communal, cantonal et fédéral, le coût par signature recueillie reste donc négligeable. L'explication est typiquement suisse : le carburant de la collecte est l'énergie milicienne du club référendaire et de ses partisans. Sur ce plan notamment, la machine référendaire suisse se démarque du modèle nord-américain souvent cité, où la collecte des paraphes est largement confiée à des cabinets spécialisés. Sur les 71 initiatives et les 5 référendums abrogatifs survenus en 2016 dans 17 États des États-Unis, à peine 7 campagnes de collecte (9%) l'ont été directement par les citoyens ! Les autres collectes ont été sous-traitées à des sociétés dédiées, facturant leur prestation en moyenne 5,63 dollars par signature³.

Nonobstant une forte résistance du modèle milicien⁴, en Suisse, ce scénario semble percer, les initiants s'appuyant par exemple sur *wecollect.ch*, un organisme spécialisé. À chaque citoyen, la plateforme adresse par voie électronique le texte de l'initiative et la pétition à signer. Pour l'heure, en Suisse, le simple clic d'approbation sur un clavier ne valide pas la pétition : l'électeur continue de devoir imprimer le document, le remplir, le parapher, tout ceci devant être « *apposé personnellement et à la main par l'intéressé* ». Puis de le retourner, par voie postale et à ses frais, au comité d'initiative. La rapidité avec laquelle sont ramassées les signatures est un premier indice, et seulement cela, de la popularité du projet référendaire parmi les électeurs. Au total, la procédure de collecte des signatures a finalement peu évolué ces 150 dernières années.

Pour le référendum abrogatif, la procédure est identique à l'initiative populaire, sinon que la collecte doit être bouclée dans un délai de 100 jours. Il est vrai que pour un référendum, les électeurs savent de quoi il retourne quand leur est présentée la pétition: les débats sur la loi contestée ont généralement eu lieu entre 6 et 10 mois avant que ne les relance le référendum abrogatif. On notera que, par contraste avec l'initiative, le législateur a placé davantage d'obstacles devant le référendum : quand, en regard de l'initiative populaire, le nombre de paraphes pour le référendum a été divisé par deux – ramené de 100 000 à 50 000 –, c'est par six qu'a été réduit le délai imparti pour la collecte des signatures : non plus 18 mois, mais seulement 100 jours ! Soucieux de protéger ce droit référendaire, le législateur, en contractant la période de contestation de la chose votée, a visé à ne pas ralentir la mise en application de la loi.

Les coûts référendaires ne se limitent cependant pas toujours à moissonner des paraphes. D'autres postes peuvent charger la barque du comité référendaire comme, par exemple, l'organisation d'événements (locations de stands, conférences, manifestations), ou encore la publication de journaux dédiés aux prises de position du groupement impliqué dans la votation.

³ https://ballotpedia.org/Ballot_measures_cost_per_required_signatures_analysis

⁴ Le système de milice est au fondement de l'organisation militaire et politique suisse. Les citoyens suisses sont d'abord des citoyens-soldats, chacun conservant à son domicile son uniforme, son arme et ses munitions. Par extension, et à des degrés divers, le système de milice, composé de non-professionnels, se retrouve à chaque niveau administratif et parlementaire.

À la charge du comité référendaire, le coût d'une initiative ou d'un référendum de portée fédérale, selon qu'elle se déroule classiquement sur les trottoirs ou qu'elle recourt aux services d'un organisme spécialisé, fluctuerait donc entre 200 francs⁵ – coût bas – et 200 000 francs, dans sa version la plus coûteuse, c'est-à-dire orchestrée par un parti politique ou un syndicat professionnel qui achète de l'espace publicitaire dans les journaux – le marketing télévisuel politique, tout comme le religieux, est pour l'instant interdit en Suisse sur les ondes privées et publiques⁶ –, soit un coût variant entre zéro et 4 centimes par électeur.

En 2004, le coût par signature collectée était estimé à 2 francs⁷.

IV. Le coût à la charge de l'État

Les signatures ayant été collectées dans le délai légal, vient l'étape de la vérification des paraphes. À Genève, par exemple, c'est le Service des votations et des élections du canton qui vérifie la qualité d'électeur des signataires. Une fois atteint le quota requis de signatures, le gouvernement du canton constate par arrêté le résultat du contrôle, arrêté publié dans la Feuille d'avis officielle. Dans le cas d'une initiative populaire cantonale, au plus tard dans les 4 mois après la publication de son aboutissement dans la Feuille d'avis, le gouvernement donne son avis sur la validité de l'initiative, avis qui est à son tour publié dans la Feuille d'avis officielle. La procédure terminée, les pétitions sont conservées au Service des votations et ne seront détruites qu'après la votation.

L'initiative populaire ayant maintenant abouti, puis ayant été validée quant au fond, vient la 3^e étape où les électeurs doivent maintenant se prononcer sur un projet de loi. À ce stade, l'objet de l'initiative, ce pour quoi les citoyens se sont mobilisés, est confié aux commissions parlementaires : à elles de mesurer les incidences de l'initiative, notamment financières. Au vu de leurs conclusions, le gouvernement peut décider de combattre ou non l'initiative. Si l'option offensive est retenue, le gouvernement proposera un contre-projet (direct ou indirect).

Notons que le contre-projet gouvernemental peut, dès ce stade, satisfaire l'attente du comité d'initiative : jugeant le contre-projet comme un compromis acceptable avec son projet d'amendement législatif ou constitutionnel, le comité d'initiative peut décider de retirer son texte. Sur un total de 446 initiatives populaires fédérales, 96, soit tout de même près d'une sur quatre, ont ainsi été retirées avant consultation des électeurs (statistique arrêtée au 1 février 2017).

Retrait qui n'est du reste pas sans soulever un intéressant problème à l'égard des dizaines de milliers de citoyens ayant, par leurs paraphes, validé le projet de réforme de la Constitution et qui, parce que le comité d'initiative s'est rabattu sur le contre-projet, se voient privés de leur capacité à s'exprimer dans les urnes, comme l'engagement leur en avait été donné. Le référendum facultatif (abrogatoire) ne peut être lui ni suspendu, ni retiré, mais peut devenir sans objet si, pendant la période de recours, la loi contestée soumise à référendum est abrogée par l'assemblée l'ayant voté.

⁵ 1 franc suisse = 0,90 euro, au 4 juillet 2019

⁶ <https://www.swissinfo.ch/fr/radio-r%C3%A9vision--la-publicit%C3%A9-politique-et-religieuse-reste-interdite/43226228>

⁷ Paul Ruppen, *Direct Democracy in Switzerland*, in *Direct Democracy in Europe*, Bruno Kaufmann & Dane Waters (edited by), Carolina Academic Press, Durham, North Carolina, 2004.

Conjuguant des expertises diverses (juridique, économique, politique, syndicale, etc.) auprès d'acteurs privés et publics, l'expertise gouvernementale enclenche toujours une étude d'impact, forcément coûteuse. Considérant l'imprévisibilité des résultats de chaque votation, où les surprises sont nombreuses, l'expertise ne saurait être négligée. Le coût de cette prestation, à la charge des autorités, peut grimper jusqu'à 200 000 francs pour une proposition de loi de portée fédérale.

Rapporté à un corps électoral de 5,35 millions de personnes, l'expertise gouvernementale par votation représente un coût de **4 centimes par électeur**. En **2016**, les électeurs suisses se sont prononcés sur 13 votations fédérales (initiatives et référendums fédéraux). Soit une charge annuelle de 2,6 millions de francs pour les finances publiques, soit **50 centimes** par électeur suisse. En **2017**, la charge pour 7 votations fédérales (aucune initiative populaire, 4 référendums obligatoires, 3 référendums facultatifs) s'est élevée à 1,4 million de francs, soit **26 centimes** par électeur. Où l'on voit que ce premier poste de dépenses ne pèse pratiquement d'aucun poids dans les dépenses publiques.

Vient enfin la dernière étape, celle où, pour valider ou rejeter l'initiative (ou le référendum), les électeurs sont appelés aux urnes. À supposer que l'on s'inspire du modèle référendaire suisse, c'est-à-dire déclenché par des paraphes sur support papier, démarche qui semble la mieux vérifiable et la seule réellement vaccinée contre les enfièvements que génère le clic numérique, l'éclaté des coûts d'une votation présente un profil surprenant. Les coûts directs des droits référendaires sont imputés non à la Confédération mais aux cantons.

Tout comme Bâle-Ville, le canton de Genève dispose donc d'un service centralisé des votations. Le canton compte 500 000 habitants, 264 000 électeurs -dont 26 350 Suisses de l'étranger-, et 321 000 électeurs au niveau communal. Depuis 2005, le canton de Genève a accordé en effet le droit de vote en matière communale aux ressortissants étrangers domiciliés dans une commune genevoise et résidants légalement en Suisse depuis 8 ans au moins⁸. Le service genevois, en charge des votations et des élections, occupe 9 employés en équivalent plein temps qu'épaulent 30 auxiliaires, affectés pour l'essentiel au traitement du vote par correspondance. Le service genevois des votations et élections dispose d'un budget annuel de 9,3 millions de francs et livre des indications précises sur les coûts d'une votation⁹.

En moyenne quatre fois par an, à des dates calées sur les 20 prochaines années, les électeurs suisses se rendent aux urnes pour des votations multi-packs, c'est-à-dire comportant plusieurs « objets » sans liens entre eux, chacun pouvant être de portée fédérale, cantonale ou simplement communale. Aux votations trimestrielles s'ajoutent les élections.

⁸ <https://www.eda.admin.ch/missions/mission-onu-geneve/fr/homel/manuel-application-regime/introduction/manuel-droit-vote/droit-vote-geneve.html>

⁹ Informations aimablement fournies par M. Patrick Ascheri, directeur du Service des Votations du canton de Genève, 18 septembre 2018.

Soit, à Genève, la désignation par les électeurs de leurs représentants au Conseil national (élection tous les 4 ans des parlementaires représentant au Parlement fédéral à Berne les citoyens du canton de Genève) et au Conseil des États (élections des sénateurs représentant le Canton de Genève au Parlement fédéral, 1er et 2e tour, tous les 4 ans également), les élections des parlementaires au Grand Conseil du canton de Genève (tous les 5 ans), des ministres au Conseil d'État du canton de Genève (tous les 5 ans, 1er et 2nd tour), les élections des 540 juges et procureurs tous les 6 ans (2 tours), les membres de la Cour des comptes, les conseillers municipaux ainsi que les conseillers administratifs, les maires et adjoints, tous les 5 ans.

C'est peu dire qu'avec des élections et des votations à jet continu, les Genevois, à l'instar des citoyens des 26 cantons suisses, barbotent dans le survoltage électoral. Notons qu'au rebours de l'idée reçue, cette fébrilité dans les isoloirs ne nuit pas à la participation : elle reste élevée, avec près de 48,5% pour les votations qui, ici, nous intéressent.

Chaque votation nécessite un très lourd matériel de vote. Sous la responsabilité du Service des votations est expédié au domicile de chaque électeur, sous pli fermé, une enveloppe contenant une carte de vote où l'électeur devra mentionner sa date de naissance complète et qu'il devra signer, un bulletin de vote avec toutes les questions, une enveloppe pour le bulletin de vote, un fascicule de listes électorales par type d'élection, une à trois brochures explicatives (fédérale/cantonale/communale), de plusieurs dizaines de pages où sont résumées les positions des parties, une liste de codes de vérification pour les électeurs optant pour le vote électronique¹⁰.

Ce sont ainsi plusieurs dizaines de milliers de livrets que le service des Postes achemine vers les boîtes aux lettres des électeurs genevois. Très exactement 264 300, dont 26 350 à destination des citoyens suisses résidant à l'étranger. Entre 300 et 400 enveloppes (environ 1,3%) sont retournées au Service des votations, le destinataire électeur étant décédé ou ayant déménagé sans préciser sa nouvelle adresse. Pour les électeurs installés à l'étranger, ils sont radiés comme destinataires après trois retours à l'expéditeur. Un groupe de travail planche actuellement sur la conversion au numérique de ce service doublement coûteux avec l'impression des fascicules puis leur acheminement postal.

¹⁰ 174 pages pour la votation cantonale du 19 mai 2019 qui comportait pas moins de 9 objets portant, par exemple, sur une modification de la loi instituant la Caisse de prévoyance de l'État de Genève, une modification de la loi sur les heures d'ouverture des magasins, une modification de la loi sur l'imposition des personnes morales, une initiative populaire « Pour une politique culturelle cohérente à Genève », une initiative populaire « Pour des primes d'assurance-maladie plafonnées à 10% du revenu du ménage ! », ou encore une « modification de la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie ».

Que donne le détail des coûts annuels (en millions de francs) par montants décroissants ?

Frais liés au courrier (envoi au domicile des électeurs des imprimés relatifs aux objets soumis aux électeurs et gratuité postale pour le retour)	2,8 (soit un coût par électeur de 10,5 F./an)
Imprimés et publications	1,8 (soit 6,8 F./électeur/an)
Dépouillement centralisé	1,7 (soit 6,4 F./électeur/an)
Charges de personnel	2,6 (soit 9,8 F./électeur/an)
Autres frais	0,4
TOTAL	9,3 (soit 35 F./an/électeur)

L'envoi aux électeurs du matériel d'information, et notamment de la brochure pour permettre au citoyen de forger librement son opinion, constitue le premier poste de dépenses, suivi par l'impression des fascicules. La charge liée au dépouillement centralisé, troisième poste, pèse d'un poids quasi-similaire. Quatre fois par an, pour une durée de trois à quatre semaines, une trentaine d'auxiliaires traitent les votes par correspondance. Les charges liées au dépouillement et les frais de personnel du Service des votations et élections (SVE) sont les deux autres postes. Chaque votation fait encore un usage massif de campagnes d'affichage sur « *des supports fixes et sur des supports temporaires* ». Les 45 communes du canton « *mettent à disposition au moins 3 000 emplacements d'affichage, ce qui représente environ 220 lieux d'affichage* ». La durée d'affichage pour les votations est de 28 jours avant le jour du vote. L'affichage, prestation externalisée, coûte 156 000 francs.

Une des caractéristiques du système référendaire suisse, outre sa chronicité, est la cohabitation lors de chaque votation de questions nommées « objets », de toute nature et chacune pouvant être de portée fédérale, cantonale ou communale.

Soit, par exemple, la votation du 21 mai 2017. Lors de ce scrutin, les électeurs du canton de Genève étaient appelés à ratifier en votation fédérale la Loi sur l'énergie (loi acceptée par 72,55% des électeurs). Également à l'affiche, lors de la même votation, figuraient deux scrutins cantonaux : une initiative populaire pour « valoriser et agrandir la Maison Internationale des Associations » : les électeurs devaient approuver un crédit de 16,5 millions de francs (initiative rejetée par 62,2% de non). Suivait un deuxième objet, un référendum : les électeurs devaient valider un projet de loi votée par le Parlement genevois et proposant d'augmenter les tarifs des Transports Publics Genevois (loi que les électeurs recalaient par 53,48%).

Au premier objet de portée fédérale et aux deux suivants de portée cantonale, se greffait un quatrième objet, de portée communale celui-là et ne concernant que les citoyens de la commune d'Onex (13 396 électeurs) : un comité référendaire de la commune d'Onex ayant rassemblé 8% des électeurs contestait un crédit de 758 000 francs voté le 6 septembre 2016, soit huit mois plus tôt, par le Conseil municipal et visant à « transformer la pataugeoire extérieure de la piscine d'Onex-Parc en surface de jeux aqua-ludique ». Ayant obtenu, par voie référendaire, que le projet soit validé par tous les électeurs d'Onex, ce 21 mai 2017, les 2/3 d'entre eux rejetaient le projet (63,85% de non).

Sur 33 lignes, le Service des votations et élections du canton de Genève fournit un détail précis des frais engagés sur cette votation. Pour la tenue de ce vote du 21 mai 2017, les autorités genevoises ont décaissé 804 415 francs. Par ordre décroissant, le 1^{er} poste de dépenses est l'expédition du matériel de vote aux électeurs (160 136 francs, 20% du total), l'affichage politique facturé par la société SGA (153 706 francs), les personnels auxiliaires du SVE (140 000 francs), le retour du matériel de vote à la charge du SVE (111 328 francs) enfin l'affranchissement du matériel de vote à destination des résidents étrangers (80 891 francs), le solde se répartissant sur des postes tels que « *la composition et l'impression des brochures explicatives* » (52 806 francs), la « *personnalisation des cartes de vote par internet* » (13 000 francs), la « *personnalisation et pliage des cartes de vote par internet* » (19 655 francs).

Sous l'angle budgétaire, on retiendra donc que, pour ce qui est à la charge du service public de votations et élections, le scrutin du 21 mai 2017 a coûté 804 415 francs pour 4 objets. Il en a donc coûté **3 francs à chaque électeur genevois** pour valider une loi fédérale, rejeter une initiative populaire et, refusant deux référendums, valider le travail des assemblées élues. Le 21 mai 2017, par d'assez larges majorités, les électeurs genevois ont ainsi rejeté des dépenses tout comme des augmentations de tarifs publics.

Dans la commune d'Onex (13 396 habitants) et calculé grossièrement, chacun des 9 715 contribuables (chiffres 2018) s'est ainsi épargné une surcharge fiscale de 78 francs, à supposer que la commune n'ait pu bénéficier de subventions du canton pour son projet d'aménagement urbain « aqua-ludique ».

L'avantage du référendum abrogatif est qu'il permet de réagir à une décision d'élus sensibles à la pression d'électeurs capables de se mobiliser lors d'assemblées communales et d'en influencer les décisions. Autre exemple de cette intrusion des citoyens dans la machine législative. Le 1er mars 2019, les parlementaires genevois ont voté la suppression d'un impôt sur les chiens dont devaient s'acquitter les propriétaires ou détenteurs d'un chien âgé d'au moins 6 mois et détenu depuis au moins 3 mois, impôt cantonal d'un montant de 50 francs pour le premier animal, 70 francs pour le deuxième, 100 francs pour le troisième et pour chaque chien supplémentaire.

Au motif qu'il discriminait des personnes âgées disposant de ressources limitées et qu'il était de perception coûteuse, les élus, le 1er mars 2019, votaient la suppression de l'impôt canin. Opposé à cette modification de la loi générale sur les contributions publiques privant l'État d'une recette fiscale de 2,1 millions de francs, un comité référendaire était constitué dans les jours suivants et le 17 avril, le comité, où figuraient des membres des partis ayant voté la suppression de l'impôt, déposait un référendum dit facilité¹¹ avec 724 signatures.

Dans les prochains mois, les électeurs genevois voteront donc pour ou contre le rétablissement de l'impôt sur les chiens, confirmant ou récusant le vote de l'assemblée parlementaire du 1er mars 2019.

V. Un calendrier très étendu

Entre la constitution du comité d'initiative et une possible votation sur la question qu'il soulève, le processus est long, voire interminable. Qui plus est, le délai est extensible de 12 mois supplémentaires en cas de contre-projet. « *Entre le dépôt d'une initiative populaire fédérale et le vote formel (le délai) peut s'étendre jusqu'à 70 mois* », prévient le DFAE¹².

La séquence se saucissonne ainsi :

1. Naissance d'une initiative populaire, examen préalable, publication dans la Feuille fédérale : 3-4 mois.

2. Collecte et validation des signatures : 18 mois.

3. Dépôt de l'initiative populaire, message du Conseil fédéral, traitement au Parlement : 30 mois.

4. Préparation de la votation : entre 10 et 16 mois.

Soit une entreprise germinant entre 62 et 80 mois, la seule variable sur laquelle le comité référendaire pouvant agir étant la période de collecte.

5. Prolongation éventuelle du traitement parlementaire (en cas de contre-projet) : 12 mois.

¹¹ Sont également soumises au corps électoral si le référendum est demandé par 500 titulaires des droits politiques : a) les lois qui ont pour objet un nouvel impôt ou qui portent sur la modification du taux ou de l'assiette d'un impôt existant, Constitution de la République et canton de Genève, A 200, chapitre IV Référendum cantonal, Art. 67. Référendum facultatif.

¹² Département fédéral des affaires étrangères, DFAE, Présence suisse, 2018, Démocratie directe, Première édition,

VI. La démocratie directe, renfort de la démocratie représentative

Aux votations populaires sont attachés de nombreux dividendes. En premier lieu, les droits référendaires renforcent la démocratie représentative. Paradis de la démocratie directe, la Suisse apparaît surtout comme le paradis de la démocratie parlementaire. Comparée aux autres grands pays européens, la Suisse dispose d'un nombre particulièrement élevé d'élus. Rapportée à la France et à démographie égale, la Suisse compterait ainsi 368 sénateurs et **1 600 députés** au Parlement fédéral. Pour mémoire, en Allemagne, le Bundestag compte 709¹³ députés, en France, l'Assemblée nationale 577 députés, au Royaume-Uni la Chambre des Communes, 650, à Rome, la Chambre des députés 630. Au niveau fédéral, la Suisse compte ainsi entre 2,5 et 3 fois plus d'élus du peuple que les grandes démocraties européennes.

Ensuite, avec sa Constitution écrite, son drapeau, son parlement élu et, subsidiarité oblige, ses compétences élargies en matière fiscale, économique, scolaire, aménagement du territoire, attribution de la nationalité, etc., chaque canton exerce des prérogatives régaliennes¹⁴. Le parlement du canton de Zurich compte ainsi pas moins de 180 parlementaires ; à Genève et à Bâle-Ville, les parlements cantonaux comptent chacun 100 élus, 34 à Uri, etc. Soit un élu pour 5 000 habitants à Genève, un élu pour 1 000 habitants à Uri.

Au niveau cantonal, la démocratie représentative suisse compte ainsi **2 784 députés**.

Vient enfin le 3^e niveau de responsabilités, celui des communes. Dans plus de 500 parmi les 2 222 actuellement recensées, on trouve une 3^e couche d'élus qui, dans les assemblées communales, votent des lois et des règlements communaux. L'engagement est là principalement milicien.

Dans cet écosystème pourtant saturé d'assemblées délibératives, les citoyens suisses, avec leurs droits référendaires, n'en exercent pas moins des pouvoirs de contrôle considérables.

VII. Les droits référendaires. Quels usages pour la France ?

Sous réserve de s'inspirer d'un bon modèle de droit référendaire, que ne semblent être ni les référendums italien (la simple abstention permet de torpiller l'initiative) ou américain (le libre choix des électeurs est dévoyé par les dépenses massives dans la publicité télévisuelle notamment), rien n'interdit de penser que la société française tirerait profit d'un système de votations, à périodicité régulière, portant sur plusieurs objets sans liens entre eux et, surtout, initié par les citoyens. C'est ce que les gilets-jaunes revendiquaient, avant qu'Emmanuel Macron n'écarte ce scénario dans sa conférence de presse d'avril 2019.

¹³ 19^e législature.

¹⁴ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Art. 43a. Principes applicables lors de l'attribution et de l'accomplissement des tâches étatiques : « La Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération. »

Dans l'étape du rodage des citoyens à ces nouveaux droits, le référendum abrogatif pourrait être mis en place. Les vertus de ce mode référendaire sont les plus nombreuses: collés à la production législative, les référendums facultatifs prêtent peu le flanc à l'emprise démagogique. À l'inverse de ce qui peut advenir avec l'initiative populaire, dans le cas du référendum abrogatif, les comités référendaires ne phosphorent pas sur des projets fumeux, mais visent une loi votée par les Chambres, supposées produire des textes élaborés. Dans une deuxième étape, en raison de sa complexité d'organisation et de sa lenteur d'exécution, l'initiative populaire pourrait être instaurée.

Au regard de son fonctionnement helvétique, le référendum abrogatif serait un bon outil pour sensibiliser les citoyens français à la dépense publique, notamment au niveau local. Aujourd'hui, les électeurs sont mis devant le fait accompli et découvrent dans les médias régionaux – lorsqu'ils les lisent – les gaspillages votés, puis les retrouvent, masqués, sur leurs taxes d'habitation et/ou foncières. Que les électeurs/contribuables puissent contester la pertinence d'un énième rond-point, de la construction d'un musée régional promis à la poussière ou d'une subvention à destination d'un groupuscule local et braillard, est une excellente propédeutique.

De leur côté, se sachant sous la loupe d'électeurs en capacité de contester devant tous les électeurs leurs décisions lorsqu'elles apparaissent absurdes ou empreintes de favoritisme, les élus municipaux viseraient moins à dilapider l'argent de leur commune en fonction de l'intensité sonore des clientélismes locaux ou de l'activisme des lobbys, qu'à gérer avec mesure un argent qui n'est pas le leur. Très probablement qu'ainsi soumis à la vigilance des électeurs de la commune, les gaspillages diminueraient.

À l'occasion de ces mobilisations référendaires, les Français pourraient faire le lien entre les taxes qui leur sont soutirées et les gabegies dont ils sont aujourd'hui les spectateurs passifs. Cette capacité politique, que se réapproprieraient les citoyens, serait d'autant bienvenue que, comme l'ont revendiqué les gilets-jaunes, les baisses d'impôts restent centrales dans les préoccupations des Français.

Par extension, les citoyens pourraient également se prononcer, si telle était leur exigence, sur des dépenses et des projets touchant leur département, leur région, leur pays. Plusieurs fois dans l'année – 2, 3, voire 4 fois comme en Suisse-, des votations multi-packs pourraient être organisées, initiées par des collectes de signatures de citoyens, votations qui seraient préparées par des débats publics portant sur les dépenses ou des projets précis contestés.

Précédées par des débats contradictoires et inscrites sur le temps long (plusieurs mois pour les référendums facultatifs, trois/quatre ans, voire cinq ans pour les initiatives populaires), les votations pourraient combiner des objets sociétaux (mariage pour tous, légalisation du cannabis, mort assistée, etc.), politiques (regroupement de communes, de départements, renforcement des pouvoirs de la Cour des comptes, réforme de la fonction publique, limitation du périmètre de la sphère publique, frein à l'endettement, etc.), d'aménagements du territoire (réouverture/fermeture de desserte rurale par autocar, maintien ou non des maternités en zone désertifiée, permanence médicale), de politique urbaine (construction ou non de musées en région, grands travaux sans études d'impact), etc.

Les débats qui annonceraient chacune de ces votations, offriraient aux Français l'occasion de toucher de près aux questions de finances publiques, de budget, d'impôt, d'endettement. Bref, de se responsabiliser. Probablement que les budgets municipaux, que l'on découvre aujourd'hui dans la presse régionale après qu'ils ont été votés et qui suscitent des bouffées d'indignation tardive, seraient gérés au plus serré, dans l'intérêt du plus grand nombre et non plus des insiders, habiles à tendre leurs tirelires.

Surtout, comme l'exemple nous en est donné en Suisse, les droits référendaires conforteraient la légitimité de l'élus, supposé corrompu, inamovible et dont certains gilets-jaunes demandent aujourd'hui le pouvoir de les révoquer. La compétence de l'élus étant parfois abusée à son insu, l'intéressé bénéficierait d'une aide à la décision bienveillante, démocratique et imparable. Les élus disposent-ils bien aujourd'hui d'arguments pour s'opposer aux lobbys les incitant à tel type de dépenses ? La menace du toujours possible référendum offrirait aux élus un argument imparable pour écarter les pressions s'exerçant sur eux.

Faut-il préciser que pour limiter les asymétries d'influence, le recours à la publicité favorable ou hostile aux objets mis en votation devrait être interdite sur le petit écran.

À voter régulièrement, plusieurs fois par an sur des objets à portée communale, départementale, régionale, nationale et à caractère politique, social, budgétaire, etc. les électeurs bouderaient-ils les urnes ? D'une part, les taux d'abstention atteignent déjà en France des records. Pour mémoire, lors du premier tour des élections législatives de 2017, l'abstention a atteint 51,34%. D'autre part, si l'on se réfère à la Suisse, le survote référendaire n'a suscité aucun repli abstentionniste. Permettre aux citoyens d'exercer leur droit civique fondamental, celui de pouvoir décider directement de leur sort, procède d'une politique inclusive d'où tout le monde sortira meilleur.

Lors de sa conférence de presse du 25 avril 2019, le président Macron a enterré le RIC en réaffirmant sa préférence pour le référendum d'initiative partagée, décidé par Nicolas Sarkozy en 2008, préférence combinée aujourd'hui avec la nouvelle recette à la mode: le groupement de citoyens tirés au sort. Dans ce scénario, clairement gouverné par l'aléatoire, les « premiers de cordée », auxquels rêve le président de la République, sauront rapidement prendre le contrôle de la situation.

Il faut le déplorer, tant la démocratie représentative, en France, semble aujourd'hui un leurre, de l'avis des élus eux-mêmes : « *Le pouvoir des députés est à peine consultatif, observe le député des Français de Suisse et du Liechtenstein ; notre rôle est très faible dans la fabrication des lois. Nos propositions de loi ne sont jamais retenues¹⁵* » .

Faire confiance à l'intelligence et au bon sens des citoyens

Enfin, à l'attention de ceux, nombreux en France, qui redoutent les emballements démagogiques que déclencherait l'usage de ces droits populaires, le cas de la Suisse devrait les rassurer.

Comme nous l'avons déjà dit en ouverture de ce travail, entre 1848 et 2018, les citoyens suisses ont été invités à se prononcer sur 622 initiatives et référendums. Du point de vue de l'État éventuellement inquiet des désordres consécutifs à ces enfièvements populaires, on retiendra surtout qu'au cours de ces 170 ans, 72% des 240 référendums obligatoires ont été validés par les électeurs, plébiscitant ainsi le travail de leurs parlementaires. 54% des 185 référendums facultatifs ont été également approuvés. Enfin, sur les 213 initiatives populaires, qui se veulent de véritables preuves de l'insuffisance et des manquements du travail parlementaire, à peine 10% ont trouvé l'appui des électeurs.

Comme quoi, loin de susciter le chaos, la démocratie directe vient en renfort des élus.

¹⁵ Joachim Son-Forget, *Le Temps*, 3 mai 2019.

Contribuables associés

Trop de dépenses publiques, c'est trop d'impôts!



YouTube



Par mail

contact@contribuables.org

Par courrier

Contribuables Associés
42 rue des Jeûneurs 75002 Paris

Par téléphone

01 42 21 16 24

www.touscontribuables.org

Les Études de Contribuables Associés

Démocratie directe : l'exemple suisse Un rapport coût-efficacité sans pareil !

Et pourquoi la France pourrait s'en inspirer...

par **François Garçon**, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (UFR 03), président de l'association Démocratie Directe pour la France (DDF). Il est l'auteur du *Génie des Suisses* (Tallandier, 2018) et de *La Suisse, pays le plus heureux du monde* (Tallandier 2015). François Garçon est membre de l'assemblée générale de Contribuables Associés.

La démocratie directe est un modèle législatif, non pas concurrent de la démocratie représentative, mais la complétant. Un modèle actionné non par le gouvernement, l'administration ou les organes élus, mais par la base, par les citoyens. Avec la démocratie directe, les citoyens sont en capacité légale de prendre des décisions ou de corriger les lois et les décisions publiques touchant à tous les aspects de la société. Les droits référendaires suisses opèrent ainsi selon un protocole inverse de la mécanique plébiscitaire française. Au processus descendant français s'oppose le processus ascendant suisse, mode de gouvernance qui s'inspire directement du principe de subsidiarité : le citoyen ordinaire qui détient le pouvoir de faire la loi, exerce, sans intermédiaires, une compétence civique dont il a réclamé l'usage. À l'attention de ceux, nombreux en France, qui redoutent les emballements démagogiques que déclencherait l'usage de ces droits populaires, le cas de la Suisse devrait les rassurer. Loin de susciter le chaos, la démocratie directe vient en renfort des élus. Et ce, pour un rapport coût-efficacité sans pareil.

Contribuables associés
Trop de dépenses publiques, c'est trop d'impôts!

Pour commander les Études de Contribuables Associés, écrivez à :
Contribuables Associés - 42 rue des Jeûneurs - 75002 Paris - contact@contribuables.org ou téléphonez au 01 42 21 16 24.
Nos études sont téléchargeables sur notre site www.agir.touscontribuables.org/etudes

Novembre 2019 - 9 €