

# Les Rendez-vous Parlementaires du Contribuable

N° 32

Le 7 décembre 2010

## *Baisser la dépense publique par la démocratie directe*

*Présidé par Christian Vanneste, député du Nord*

### *Résumé*

Les référendums d'initiative populaire sont les outils de la démocratie directe. Christian Vanneste, député du Nord, explique que les peuples s'exprimant par ce moyen le font avec une sagesse que les parlementaires pourraient leur envier. Yvan Blot, haut fonctionnaire, ancien député, président de l'association « *Agir pour la démocratie directe* », montre que les référendums fiscaux institués au Liechtenstein, en Suisse et aux USA modèrent la pression fiscale et la dépense publique : elles sont inférieures de 30% dans les États ou cantons à démocratie directe par rapport aux États à démocratie purement « représentative ». Aux USA, l'endettement des États fédérés ayant la démocratie directe est inférieur de 50% à ceux qui ne l'ont pas. Contrairement à une idée reçue, la démocratie directe augmente le pouvoir des parlementaires. Étienne Grisel, de nationalité suisse, professeur honoraire à l'université de Lausanne, détaille les bénéfices pour son pays de 150 ans de démocratie directe jalonnés de 569 votations : amélioration des services publics, de la cohésion nationale et sociale... Alain Mathieu, président de *Contribuables Associés*, déplore l'absence de démocratie directe en France, à laquelle ne remédiera pas la réforme constitutionnelle de 2008 exigeant la signature de 20% des parlementaires et 10% des citoyens pour déclencher un référendum d'initiative populaire. *Contribuables Associés* fera campagne pour la démocratie directe en liaison avec Yvan Blot et exhorte les députés à promouvoir celle-ci.

**CONTRIBUABLES  
ASSOCIÉS**  
Contre l'oppression fiscale  
la pression des contribuables

42, rue des Jeûneurs, 75077 Paris 02

Tél. : 01 42 21 16 24 - Fax : 01 42 33 29 35 - [www.contribuables.org](http://www.contribuables.org)

**BAISSER  
LA DÉPENSE  
PUBLIQUE  
PAR  
LA DÉMOCRATIE  
DIRECTE**

***Députés participants***

ANCIAUX Jean-Paul,  
BEAUDOIN Patrick,  
BRANGET Françoise,  
BRETON Xavier,  
CAILLAUD Dominique,  
CHOSSY Jean-François,  
CINIERI Dino,  
COCHET Philippe,  
COLOMBIER Georges,  
COUSIN Jean-Yves,  
DALLOZ Marie-Christine,  
DELONG Sophie,  
DECOOL Jean-Pierre,  
DEGAUCHY Lucien,  
DEPIERRE Bernard,  
FASQUELLE Daniel,  
FERRAND Jean-Michel,  
FIDELIN Daniel,  
FLORY Jean-Claude,  
FORT Marie-Louise,  
FOURGOUS Jean-Michel,  
GARRAUD Jean-Paul,  
GATIGNOL Claude,  
GERARD Bernard,  
GISCARD d'ESTAING Louis,  
GUÉDON Louis,  
HERBILLON Michel,  
HILLMEYER Francis,  
HUNAUT Michel,  
LA RAUDIÈRE de Laure,  
LEJEUNE Michel,  
LENAY Jacques,  
LE MENER Dominique,

LETEURTRE Claude,  
LETT Céleste,  
MOREL A L'HUISSIER,  
MOYNE-BRESSAND Alain,  
NESME Jean-Marc,  
NICOLAS Jean-Pierre,  
PERRUT Bernard,  
PRIOU Christophe  
QUENTIN Didier,  
PRORIOL Jean,  
REMILLER Jacques,  
ROUBAUD Jean-Marc,  
SOUCHET Dominique,  
SPAGNOU Daniel,  
TARDY Lionel,  
TERROT Michel  
TIAN Dominique,  
TRASSY-PAILLOGUES Alfred,  
VANNESTE Christian,  
VERCHERE Patrice,  
WOJCIECHOWSKI André.

***Députés représentés***

BAGUET Pierre-Christophe,  
BERNIER Marc,  
BESSE Véronique,  
BLUM Roland,  
BONNOT Marcel,  
BOYER Valérie,  
BRIAND Philippe,  
CECCALDI-RAYNAUD Joëlle,  
DELATTE Rémi,  
DHUICQ Nicolas,  
DOOR Jean-Pierre,

DOUILLET David,  
DUMOULIN Cécile,  
FRANCINA Marc,  
FROMION Yves,  
GAUDRON Gérard,  
GILARD Franck,  
GORGES Jean-Pierre,  
HOSTALIER Françoise,  
HOUILLOIN Philippe,  
JEANNETEAU Paul,

LASSALLE Jean,  
LE FUR Marc,  
LUCA Lionnel,  
MALLIÉ Richard,  
MARITON Hervé,  
MOTHRON Georges,  
PLAGNOL Henri,  
POLETTI Bérengère,  
PONS Josette,  
PREEL Jean-Luc,

RAOULT Eric,  
REYNES Bernard,  
SOUCHET Dominique,  
TEISSIER Guy,  
TIBERI Jean,  
VERPILLERE de la Charles,  
VICTORIA René-Paul,  
VITEL Philippe,  
WARSMANN Jean-Luc,  
ZIMMERMANN Marie-Jo.

## **Sommaire :**

---

### **Accueil**

*par Benoîte TAFFIN, porte-parole de Contribuables Associés* ..... Page 4

### **I. Le peuple fait souvent preuve de plus de sagesse que ses élus**

*par Christian VANNESTE, député UMP du Nord* ..... Page 5

### **II. Pourquoi la démocratie directe permet de diminuer les impôts**

*par Yvan BLOT, ancien député du Pas-de-Calais, haut fonctionnaire,  
président de l'association « Agir pour la démocratie directe* ..... Page 9

### **III. Fonctionnement de la démocratie directe : l'exemple suisse**

*par Étienne GRISEL, professeur honoraire de l'Université de Lausanne* ..... Page 14

### **VI. La démocratie directe au service du Parlement**

*par Yvan BLOT* ..... Page 19

**Débat** ..... Page 22

### **Conclusion**

*par Alain Mathieu, président de Contribuables Associés* ..... Page 30

### **Annexe - Les votations du 2 novembre 2010 aux États-Unis**

*par Yvan BLOT* ..... Page 31

**« La démocratie  
directe est un  
moyen efficace  
de faire baisser  
la dépense  
publique. »**

## **Accueil**

*par Benoîte Taffin,  
porte-parole de Contribuables Associés*

Aujourd'hui, nous traitons d'un sujet qui nous tient particulièrement à cœur, l'instauration d'une vraie démocratie directe en France. Les référendums d'initiative populaire sont les outils de la démocratie directe. Celle-ci existe dans de nombreux pays et, comme vous allez l'apprendre au cours de cette réunion si vous ne le saviez pas encore, c'est un moyen efficace de faire baisser les dépenses publiques. Nous, *Contribuables Associés*, sommes donc intéressés au premier chef.

Vous allez entendre d'abord Christian Vanneste, député du Nord, que je remercie de présider ce rendez-vous parlementaire. S'exprimera ensuite Yvan Blot, haut fonctionnaire, qui a une longue carrière politique : il a été député, conseiller régional, député européen, et il préside actuellement une association « *Agir pour la démocratie directe* ». Nous avons également la chance d'avoir avec nous Étienne Grisel, professeur honoraire de l'université de Lausanne, docteur en droit, avocat, spécialiste de droit public, qui apporte son expertise en matière de démocratie directe aux responsables suisses, aussi bien au niveau des cantons qu'au niveau fédéral, et à l'échelon international : c'est « le » spécialiste de la démocratie directe. Nous redonnerons ensuite la parole à Yvan Blot pour un point supplémentaire sur « la démocratie directe au service du Parlement », qu'elle renforce. Ceci devrait intéresser les parlementaires puisqu'ils ont souvent une réaction négative au sujet de la démocratie directe, accusée de leur enlever du pouvoir. Comme de coutume, nos travaux seront conclus par Alain Mathieu, président de *Contribuables Associés*.

# I. LE PEUPLE FAIT SOUVENT PREUVE DE PLUS DE SAGESSE QUE SES ÉLUS

*par Christian VANNESTE, député UMP du Nord*

Merci chère Benoîte Taffin. Les Contribuables Associés sont toujours les bienvenus à l'Assemblée. Nous allons parler aujourd'hui de dépenses publiques et de démocratie directe. J'avais envie d'intituler cette réunion : « *Les dépenses publiques sont-elles solubles dans la démocratie directe ?* » **Vous savez que la dépense publique atteint des records en France : voilà à peu près une quinzaine d'années qu'elle se situe au-dessus de la moitié du PIB – autour de 52-53 %.** Ces taux, auparavant réservés aux pays scandinaves, font malheureusement de notre pays un champion dans ce domaine. Cela se traduit par des prélèvements obligatoires se situant, avec beaucoup de régularité, entre 43 % et 44 % du PIB. C'est le prix de l'État providence. C'est aussi le signe d'une mauvaise gestion. C'est le fait d'une nation certes capable d'amortir les chocs pendant la crise, mais incapable de rebondir au lendemain de celle-ci : c'est bien le problème. Le différentiel entre la France et l'Allemagne en est la preuve : au lendemain de la crise économique, la France enregistre un déficit public de 8 % quand l'Allemagne en est à la moitié : 4,5 % environ. Et la dette de la France atteint 87 %, frôlant le fameux seuil de 90 % au-delà duquel s'enclenche une spirale infernale antinomique avec la croissance économique.

**Cette année, le gouvernement serre particulièrement les boulons budgétaires : il s'agit de passer de 152 milliards à 92 milliards de déficit.** Nous nous en sommes rendu compte il y a quelques semaines, lorsque quelques-uns d'entre nous avons voté 39 amendements, dépensiers, il faut bien le dire, mais portant sur 350 millions d'euros seulement : par rapport à 60 milliards, cela nous paraissait raisonnable. Mais non ! un seul amendement gouvernemental a anéanti tous ces amendements ! C'est vous dire à quel point, cette année, c'est vraiment très dur : on serre les boulons !

**Mais cette évidente bonne volonté de l'État se heurte à deux difficultés majeures. La première réside dans les vases communicants entre les trois dépenses publiques : celles de l'État, de la protection sociale et des collectivités territoriales.** Lorsque, entre 2007 et 2009, les prélèvements obligatoires de l'État passent de 14,4% à 13,8% du PIB, ceux de la Sécurité sociale passent de 22% à 22,3% et ceux des administrations publiques de 5,6% à 5,8%. Ainsi rien n'a changé : on a seulement transféré le liquide d'un vase à un autre. Les chiffres restent globalement identiques. Lorsque l'État diminue ses dépenses, il est accusé de transférer ses charges et quand il diminue ou gèle simplement ses

*« Au lendemain de la crise économique, la France enregistre un déficit public de 8% quand l'Allemagne en est à la moitié : 4,5% environ. »*

**« En cinq ans,  
la Région Nord-  
Pas-de-Calais  
a augmenté  
sa taxe foncière  
de 21%  
et sa taxe  
professionnelle  
de 24%. »**

dotations, il est accusé de se désengager ! Loin d'afficher une volonté forte et durable de réduction des dépenses publiques, l'État, au contraire, n'a cessé de se défendre en disant : « *Nous allons compenser à l'euro près* ». C'est-à-dire, ce que nous prenions en charge auparavant, nous allons vous le donner sous forme de subventions ou de dotations. C'est un discours tout à fait dangereux, criminogène oserais-je dire, sur le plan fiscal. L'État n'a pas donné l'exemple. Cela a conduit la France à être l'un des pays qui réduisaient le moins ses dépenses et maintenaient le plus sa pression fiscale. L' élu local, lui, est d'autant plus intéressé à la dépense que celle-ci repose sur toutes sortes de compensations, de péréquations, tandis qu'une partie de la population ne ressent absolument pas le poids de l'imposition. **La fiscalité locale en France est une sorte de vase communicant d'un côté, de pousse-au-crime de l'autre. Voilà comment nous pourrions résumer la situation.**

La région où je suis élu est assez emblématique de ce phénomène : en raison même de sa faiblesse économique et de sa fragilité sociale, elle revendique les aides et ses élus augmentent systématiquement leur fiscalité en accusant l'État de ne pas faire preuve d'une solidarité suffisante. En cinq ans, la région Nord-Pas-de-Calais a augmenté sa taxe foncière de 21 % et sa taxe professionnelle de 24 %. **Le département du Nord a fait passer sa taxe d'habitation de 7,28 % à 10,67 % entre 2000 et 2009, avec une augmentation de 12,43 % en 2008 !, sa taxe foncière de 7,82 % à 11,3 % avec une augmentation de 18,7 % en un an**, et enfin sa taxe professionnelle de 6,88 % à 11,3 % avec une augmentation de 18,7 % en un an ! On décide ces fortes augmentations sans se soucier de ceux qui paient leurs impôts, et surtout des entreprises, qui sont les seules à pouvoir créer des emplois. Tout ceci est méconnu. Le mouvement est toujours quasiment identique et met en évidence le peu de préoccupation pour le contexte de crise et les électeurs. On augmente en général massivement les impôts au lendemain d'une élection. C'est ainsi que la ville de Tourcoing – ma ville, dont je ne suis pas maire, je vous rassure – atteint des taux prohibitifs, tout au moins pour les Tourquennois qui paient les impôts (il n'y en a que la moitié). Exemple : 1 321 euros de taxe d'habitation pour 72 m<sup>2</sup> dans une ville de banlieue, pas du tout favorisée, n'offrant pas beaucoup d'avantages de grande ville. Savez-vous combien cela représente en loyer ? Deux mois et demi. Je paie en impôt deux mois et demi de loyer pour 72 m<sup>2</sup>. Comme nous le constatons, la fiscalité française est confuse, compliquée. Elle n'implique pas une véritable responsabilité des élus, ni une véritable participation des électeurs.

**L'une des réponses pourrait être apportée par l'introduction d'un autre système, celui de la démocratie directe.** Celle-ci est peu pratiquée dans notre pays. Elle se limite à quatre possibilités : le référendum

constitutionnel, la ratification des traités, le référendum d'initiative locale à portée purement consultative et, enfin, le dispositif issu de la réforme constitutionnelle de 2008, mais dont nous n'avons pas encore voté la loi organique, d'application et qui est extrêmement contraignant : **la signature de 1/5<sup>ème</sup> des députés et 1/10<sup>ème</sup> des électeurs est requise. Il faut que 4,5 millions de personnes signent, alors qu'en Suisse, pour deux types de référendums, 50 000 et 100 000 personnes suffisent : c'est 4 ou 5 fois moins, proportionnellement.** C'est une différence tout à fait considérable. Certains pays sont allés beaucoup plus loin, notamment sur le plan fiscal et sur celui des dépenses publiques. Là où la démocratie directe existe dans ces domaines, les dépenses publiques et les impôts sont d'un tiers plus faibles qu'en système représentatif : un tiers d'impôts en moins dans les pays qui pratiquent la démocratie directe ! Et la dette publique y est plus faible de 50%. Les chiffres parlent d'eux-mêmes.

Quatre pays font appel à la démocratie directe. L'Allemagne la pratique au niveau des *Länder*, mais exclut les interventions à caractère fiscal. L'Italie la pratique au niveau national, avec un bon sens méritoire, elle qui a une réputation de légèreté. Exemple : en 1985, le peuple italien a confirmé par référendum la suppression de l'échelle mobile des salaires, en un bel acte de responsabilité. Enfin, deux pays pratiquent également la démocratie directe sur le plan budgétaire et fiscal. D'abord les États-Unis, qui font usage de la démocratie directe dans 26 États, à des degrés divers. L'on peut citer l'exemple célèbre de la proposition 13 en Californie, qui plafonne les impôts et exige aussi une majorité qualifiée au Parlement pour leur vote. Cela représente une difficulté sur laquelle j'aimerais avoir des éclaircissements car si on contraint les élus d'une façon aussi draconienne sur le vote, on risque d'avoir une contradiction entre le budget, toujours restreint, et les exigences propres au service public. L'on sait bien qu'en Californie il y a quelques problèmes... Cela dit, il s'agit d'un cas un peu particulier. Il faut noter que, dans la plupart des votes, la démocratie directe se traduit par une modération et une sagesse que n'ont pas toujours les élus, en fait. Parce que les démagogues, ce sont les élus, précisément : ce sont eux qui veulent se faire réélire. Ce n'est pas le cas du peuple : par définition, il n'est pas démagogue. **Ainsi, en Oregon, les électeurs ont voté le remplacement de la taxe sur les propriétés par l'instauration de la TVA.** Cela témoigne de la prise en compte de l'intérêt économique et de l'intérêt à long terme : c'est une belle preuve du sens de la responsabilité.

**La démocratie directe ne fonctionne bien, toutefois, que dans la mesure où elle en prend le temps : il n'est pas rare que deux années séparent le lancement de l'initiative du vote lui-même.** Cela permet aux électeurs d'avoir une information extrêmement précise sur le sujet du vote. D'autre part, la régularité des élections amène les électeurs à

*« En Californie, la proposition 13 plafonne les impôts et exige une majorité qualifiée au Parlement pour leur vote. »*

« *Dernièrement, en Suisse, un référendum a refusé un encadrement de la concurrence fiscale entre les cantons.* »

répondre vraiment à la question et non à une autre, et elle a tendance à sélectionner les électeurs les plus intéressés par la politique et le problème débattu. **En France, on vote très rarement, et lorsqu'un référendum est organisé, il est plébiscitaire : on vote pour ou contre le gouvernement, pour ou contre le Président, mais on ne vote pas sur la question posée.** Si l'on votait tous les six mois sur plusieurs questions, on se prononcerait sur les questions elles-mêmes sans mettre en cause le gouvernement qui les pose.

**Le modèle de la démocratie directe demeure la Suisse :** un modèle absolu, l'étalon en quelque sorte. La Suisse est pionnière en la matière depuis 1831. Elle pratique la démocratie directe au niveau des communes, des cantons, et au niveau fédéral, soit par le vote obligatoire constitutionnel, soit par le référendum veto, soit par la votation d'initiative populaire avec un véritable dialogue entre le peuple et le Parlement qui peut, dans le dernier cas – celui de l'initiative populaire –, élaborer un contre-projet. Ce qui permet aux électeurs de choisir entre les deux projets : celui du parti qui a déposé la question et celui proposé par le Parlement. C'est ce qui s'est passé en Suisse récemment lorsque le projet de l'Union démocratique du centre (UDC) sur l'expulsion des criminels condamnés a été voté, alors qu'il y existait un autre projet, gouvernemental celui-là, qui, lui, n'a pas été voté. **Les référendums sont nombreux : 341 entre 1971 et 2009. En 2004, un référendum a rejeté une loi du Parlement augmentant la TVA pour financer les pensions. En 2002, un référendum a repoussé la réduction du temps de travail.** Enfin et surtout, un référendum a dernièrement refusé un encadrement de la concurrence fiscale entre les cantons... Vous voyez pourquoi j'insiste sur ce dernier point : refuser l'encadrement fiscal de la concurrence entre les cantons. L'existence d'une concurrence pousse les cantons à avoir le niveau de fiscalité optimum, c'est-à-dire le plus bas pour le maximum de rendement. **La Suisse offre à cet égard le modèle le plus complet et efficace, permettant d'encadrer à la fois les dépenses publiques et la fiscalité en responsabilisant de concert les élus et la population.**

C'est ce que nous allons voir maintenant en écoutant Yvan Blot qui a beaucoup étudié cette question. Il a été député RPR de Calais entre 1986 et 1988. Il est aujourd'hui haut fonctionnaire et c'est un fonctionnaire qui ne défend pas les dépenses publiques : une belle exception qui mérite d'être soulignée. Nous écouterons ensuite Étienne Grisel qui, comme je vous l'ai dit, et comme l'avait annoncé Benoîte, est professeur de droit public à l'université de Lausanne, et un grand spécialiste, sinon « le » grand spécialiste, de la démocratie directe. Il faut dire qu'il vit dans le bain de la démocratie directe en permanence. Merci de m'avoir écouté. Je laisse maintenant la parole à Yvan Blot.



## II. POURQUOI LA DÉMOCRATIE DIRECTE PERMET DE DIMINUER LES IMPÔTS

par Yvan BLOT,

ancien député du Pas-de-Calais, haut fonctionnaire,  
président de l'association « Agir pour la démocratie directe ».

Madame Taffin, merci. Merci à Contribuables Associés de m'avoir invité à cette rencontre parlementaire. Merci à Christian Vanneste de l'avoir organisée. Je reviens dans une maison que j'ai bien connue autrefois, puisque j'y ai été député. À l'époque, j'avais fait une proposition de loi sur la création du référendum d'initiative populaire : une vieille idée, vous voyez. Depuis, j'ai voulu la creuser. J'ai été associé récemment par Brice Hortefeux - je travaille au ministère de l'Intérieur - à la rédaction de la loi organique qui vous sera soumise bientôt, avant Noël je pense, et qui doit permettre d'appliquer le nouvel article 11, à la suite de la réforme de la Constitution de 2008. Je me suis efforcé de rassembler un maximum de données sur ce sujet tout en remarquant qu'il est très difficile d'en trouver beaucoup en langue française dans notre pays. Le professeur Grisel connaît sûrement une bibliographie importante en langue française sur le sujet puisqu'il est Suisse romand, mais ici, c'est assez difficile. J'ai maintenant une bibliothèque sur le sujet, dont 80 % des livres sont écrits en anglais ou en allemand. C'est vous dire à quel point la France est coupée de la tendance générale consistant à étudier les mécanismes de la démocratie directe.

**Très peu de pays, il est vrai, pratiquent cette démocratie directe, notamment sur le plan fiscal.** Je vais commencer par m'écarter de ceux dont on ne sait pas, en France, qu'ils fonctionnent avec la démocratie directe : l'Italie et l'Allemagne. L'Italie a adopté le référendum d'initiative populaire au niveau national en 1974, lorsqu'il a fallu trouver une solution à la délicate question du divorce. Les députés ne voulaient pas voter en faveur du divorce pour ne pas se mettre à dos certains milieux ecclésiastiques. Ils ne voulaient pas voter pour, ils ne voulaient pas voter contre non plus. Finalement, à la suite de la proposition d'un président du Conseil, on a réformé la constitution italienne et permis l'introduction du référendum d'initiative populaire. Il y en a à peu près deux par an au niveau national, sans compter les niveaux régionaux, mais on en parle très peu dans la presse. Le deuxième pays qui a récemment introduit des éléments de démocratie directe assez importants est l'Allemagne. Ce n'est pas connu non plus, mais en Allemagne les 16 *Länder* ont aujourd'hui la possibilité d'initiative populaire du référendum veto – je préciserai tout à l'heure ce que cela veut dire – grâce à la réunification. Quand celle-ci a eu lieu, les États de l'Est ont été priés de rédiger leur nouvelle constitution. Ils se sont dit qu'ils sortaient

*« La France est coupée de la tendance générale consistant à étudier les mécanismes de la démocratie directe. »*

« Aux États-Unis, la démocratie directe existe au niveau communal et à celui de 27 États fédérés. »

du communisme, de la dictature, qu'il n'y aurait jamais assez de démocratie et ils ont voulu s'inspirer quelque peu du modèle suisse : ils ont introduit des dispositifs de démocratie directe. Aussi, l'Allemagne de l'Ouest s'est-elle retrouvée paradoxalement moins démocratique que l'Allemagne de l'Est. Cependant, on a peu à peu réformé la constitution des *Länder* de l'Ouest, ce qui fait que, maintenant, tous les États d'Allemagne ont cette possibilité. Il n'y a qu'au niveau fédéral que la démocratie directe n'existe pas : elle existe au niveau communal et au niveau des *Länder*. Mais tant l'Italie que l'Allemagne n'ont pas sauté le pas : si elles ont adopté des techniques de référendum d'initiative populaire, elles en interdisent l'application aux dépenses publiques et aux impôts parce qu'elles estiment que ce serait aller trop loin, que les citoyens ne sont pas assez raisonnables. C'est ce que les Allemands appellent le « *finanztabu* », le « tabou financier ».

En revanche, trois pays, de dimensions certes très différentes, acceptent le référendum fiscal : le Liechtenstein, tout petit il est vrai, mais enfin il existe ; la Suisse, le pays fondateur, dont je parlerai très peu car le professeur Grisel est orfèvre en la matière ; les États-Unis d'Amérique, avec 305 millions d'habitants, ce qui n'est pas rien. Aux États-Unis, la démocratie directe n'existe pas au niveau fédéral. Mais elle existe au niveau communal et au niveau de 27 États fédérés – il y en avait 26, il y en a à présent 27 – essentiellement des États de l'Ouest du Mississipi, avec quelques grandes exceptions comme le Massachusetts par exemple. Les États de l'Est ont gardé un système parlementaire pur, classique. **Le cas le plus célèbre de démocratie directe est celui de la Californie dont on parle de temps en temps dans la presse. Cet État compte 40 millions d'habitants, alors qu'on dit parfois que la démocratie directe est adaptée seulement aux toutes petites unités ayant très peu d'habitants.** De grandes villes pratiquent la démocratie directe, comme Zurich ou Los Angeles. Très intéressante est l'expérience de la Suisse, au niveau fédéral, mais aussi de ses 26 cantons ayant chacun la démocratie directe à leur niveau : beaucoup d'impôts sont cantonaux en Suisse, comme vous le dira sans doute le professeur Grisel. Vingt-sept États américains ont ce système-là, ce qui rend possible les comparaisons. La démocratie directe existe là-bas depuis environ une centaine d'années : on peut comparer les résultats de cette pratique sur les finances publiques, en confrontant les 27 États, principalement de l'Ouest, qui l'ont, et les États qui ne l'ont pas : les États de l'Est (région de New York, Chicago...).

**Quels sont les principaux outils de la démocratie directe ? Il y en a deux, surtout, parmi d'autres utilisés dans les quatre pays que je vous ai cités, l'Allemagne, l'Italie, la Suisse, les États-Unis : le referendum veto et l'initiative populaire.** Dans les deux cas, ces référendums sont déclenchés par une pétition populaire, ce n'est pas une prérogative

de l'exécutif, il n'y a donc pas de dimension plébiscitaire. On ne peut pas dire : « Je vais voter "oui" pour faire plaisir au président de la République ou "non" parce que je le déteste », contrairement à la France où s'entremêlent toujours la question de confiance et le sujet lui-même. **Le référendum se déclenche uniquement par pétition : le référendum facultatif, ainsi appelé par les Suisses – et que j'appelle référendum veto – est essentiellement un frein.** Le Parlement vote une loi - parlons d'une loi fiscale puisque nous traitons du sujet des impôts - et 50 000 citoyens en Suisse doivent faire une pétition pour obtenir un référendum sur cette loi. Le référendum a lieu quelques mois - voire un an - après et peut annuler la loi ou l'approuver : c'est un frein parce que les citoyens peuvent annuler une loi votée par le Parlement et c'est en cela que c'est assez négatif. **Et puis il y a l'initiative populaire qui, elle, est un moteur.** Elle est particulièrement appréciée des Américains. Elle existe aussi en Suisse, où il faut une pétition signée par 100 000 citoyens pour déclencher un référendum sur un nouveau sujet : un sujet peut-être pas abordé par le Parlement, n'importe quel sujet au choix, mais il ne s'agit pas de s'opposer à une loi parlementaire, il s'agit de traiter un sujet nouveau. Dans ce cas-là d'ailleurs, comme le disait très justement Christian Vanneste, souvent, mais pas toujours, le Parlement est consulté et il peut rédiger un contre-projet. À mon avis, c'est le meilleur système. En Amérique, souvent, ce n'est pas le cas, le Parlement ne peut pas faire de contre-projet et il est donc exclu de la procédure d'initiative : cela ne me semble pas une bonne méthode.

**Quel est l'effet de ces deux instruments, le frein et le moteur, le référendum veto et l'initiative populaire ?** Nous avons de nombreux travaux d'universitaires sur le sujet, notamment en sciences économiques, effectués en Allemagne, en Suisse, aux États-Unis, en Italie (il n'y a rien pour l'instant dans l'université française, c'est le désert, malheureusement). L'une des études les plus classiques, les plus connues, mais pas dans notre pays – nous sommes un peu coupés des courants universitaires qui étudient la question – est celle des professeurs Feld et Kirchgässner. Feld est professeur d'économie à l'université de Heidelberg, en Allemagne, et Kirchgässner, à l'université de Saint-Gall, en Suisse. En 2005, ils ont effectué une étude très fouillée qui leur a pris beaucoup de temps, pour comparer sur une très longue période les États à démocratie directe et ceux qui en sont dépourvus. Ils ont fait des comparaisons particulièrement frappantes aux États-Unis : ils ont considéré l'évolution des dépenses publiques dans les États de l'Ouest, qui ont la démocratie directe, et dans ceux de l'Est, qui ne l'ont pas. Le résultat est extrêmement clair, il a été exprimé tout à l'heure par Christian Vanneste, mais je le répète car il est très important : d'après les études faites par Feld et Kirchgässner, confirmées par d'autres études réalisées depuis 2005, **la pression fiscale et les dépenses publiques sont 30 % plus faibles dans les États qui ont la démocratie directe que dans ceux qui ne l'ont pas.** Cela représente une différence très significative et valable sur une longue

*« Dans les États ou cantons à démocratie directe, la pression fiscale et les dépenses publiques sont 30% plus faibles que dans les États à démocratie purement "représentative". »*

*« Aux USA,  
dans les États  
fédérés qui  
disposent de la  
démocratie  
directe,  
l'endettement  
public est 50%  
plus faible que  
dans ceux qui ne  
l'ont pas. »*

période puisque, en ce qui concerne la Suisse et les États-Unis, on dispose d'un recul d'une centaine d'années : on ne peut pas dire que ce résultat soit dû à un effet conjoncturel immédiat. 30 %, c'est tout à fait considérable ! En ce qui concerne l'endettement public, soumis à référendum lui aussi, la différence est encore plus flagrante : aux USA, dans les États fédérés qui disposent de la démocratie directe, l'endettement public est 50% plus faible que dans ceux qui ne l'ont pas. On a fait les mêmes études au niveau communal pour savoir si l'on retrouvait des résultats similaires. Une étude des mêmes auteurs, Feld et Kirchgässner, portant sur 131 des plus grandes communes suisses par leur population, montre que les impôts sont de 20 % moins élevés en raison de l'existence des référendums et des initiatives. Le cas le plus célèbre aux États-Unis a été celui de la proposition 13 évoqué par Christian Vanneste, qui a fait baisser les impôts sur la propriété en une seule fois de 50 % et a exigé que les hausses annuelle futures ne dépassent jamais 2 %. Cette proposition, qui résonna comme un coup de tonnerre, a été reproduite dans beaucoup d'autres États américains : 13 initiatives populaires ont emboîté le pas à la Californie et ont abouti à des résultats analogues. Ce phénomène, qui débuta en Californie, permit au président Reagan de mener une politique de diminution fiscale et de réduction des dépenses publiques au niveau fédéral.

Quelle est la logique du mécanisme ? Les résultats sont connus : **on sait que là où il y a la démocratie directe, la pression fiscale est plus faible.** C'est une constatation assez admise par les travaux universitaires. Je vous ai cité ceux de Feld et Kirchgässner, mais d'autres études confirment cela, dont beaucoup réalisées aux États-Unis. Pourquoi ? Je voudrais juste dire quelques mots sur les mécanismes de décision publics en la matière. En théorie, bien sûr, ce sont les parlementaires qui font les lois fiscales : ils les votent, c'est vrai, ils les amendent. Mais vous savez comme moi, surtout les parlementaires qui sont dans cette salle - je suis un ancien parlementaire -, que dans les faits ce sont les fonctionnaires qui rédigent les textes. Les parlementaires modifient ces textes à la marge, si le gouvernement le veut bien. Dans le cas des initiatives populaires fiscales, c'est très différent. En théorie, ce sont les citoyens qui rédigent des projets de textes fiscaux. En pratique, le citoyen moyen n'est pas toujours en état de rédiger un tel texte fiscal : ce sont des cabinets d'avocats, des conseillers juridiques, qui viennent à la rescousse. En Amérique, ce sont surtout des cabinets d'avocats. Les conseillers juridiques jouent donc un rôle important. **La démocratie directe organise en quelque sorte une concurrence rédactionnelle entre les députés et les citoyens : c'est la théorie. Mais dans la pratique, la concurrence s'organise entre les fonctionnaires des ministères, qui rédigent les textes fiscaux, et les cabinets d'avocats, les conseillers juridiques privés. C'est une concurrence entre juristes publics et privés que l'on met en œuvre.** J'ai la faiblesse de penser - puisque je suis économiste de

formation - que la concurrence a un effet bénéfique, car elle introduit de nouvelles informations dans le système de décision. En effet, le fonctionnaire qui adopte une mesure fiscale n'a qu'une vision extérieure et formelle de ses conséquences, tandis que le citoyen qui vit la contrainte fiscale – ça peut être le dirigeant d'une petite entreprise placé dans une situation dramatique – a une connaissance existentielle de la loi fiscale. Il n'est pas étonnant, de ce point de vue-là, qu'il ait un jugement différent et que les référendums fiscaux donnent des résultats différents des votes parlementaires, imposés en fait par le gouvernement. **Avec le système de démocratie directe, l'administration n'a plus le monopole des expertises et c'est ce qui importe finalement.** L'administration publique, dont je fais partie, n'a plus le monopole de l'expertise ni des décisions. Les citoyens et leurs conseillers juridiques peuvent offrir des alternatives et la démocratie directe fiscale introduit dans le mécanisme de décision des informations nouvelles dont on ne disposerait pas par le traditionnel mécanisme bureaucratique. Cela permet une meilleure écoute des citoyens et entraîne un impact intéressant du point de vue de la démocratie en général puisqu'on fait circuler plus d'informations qu'avec le mécanisme habituel consistant essentiellement en échanges de documents entre fonctionnaires des ministères et fonctionnaires des assemblées, quelle que soit la qualité de ces fonctionnaires, qui est bien connue.

**En conclusion, je milite pour que l'on modifie notre Constitution.** Comme je vous le disais tout à l'heure, j'ai été à titre professionnel - je fais une petite parenthèse - associé à la rédaction de la loi organique qui va vous être soumise juste avant Noël, mais je pense que notre article 11 est beaucoup trop timide : il ne permet pas de faire des référendums sur les sujets fiscaux. Il serait intéressant d'aller dans cette direction pour les raisons que je viens d'exposer : c'est de nature à améliorer réellement la qualité des mécanismes de décision. Je n'ai pas eu le temps d'évoquer une étude très intéressante - que j'ai traduite de l'anglais - de Thomas Cronin, professeur à l'université de Harvard, sur la logique des électeurs en matière de référendum : cette logique aboutit souvent à des résultats de bon sens et non pas extrémistes ou aberrants, contrairement à ce que l'on pourrait croire a priori. Cent ans d'expérience aux États-Unis, cent ans d'expérience en Suisse, et même un peu plus, n'ont pas conduit au chaos. J'ai la faiblesse de penser que ce sont des pistes qui, au minimum, méritent de faire l'objet d'études et de réflexions, notamment par nos assemblées parlementaires.

*« Les référendums fiscaux donnent des résultats différents des votes parlementaires, imposés en fait par le gouvernement. »*

### III. FONCTIONNEMENT DE LA DÉMOCRATIE DIRECTE : L'EXEMPLE SUISSE

par Étienne GRISEL,

professeur honoraire de l'Université de Lausanne

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, je vous remercie beaucoup de votre invitation qui me fait grand plaisir. Je suis un farouche partisan de la démocratie directe, y compris dans mon pays. Mais il faut relever que cette formule de démocratie est, même en Suisse, remise en cause. Dans mon pays, les droits de la démocratie directe sont de plus en plus critiqués, tant dans leurs principes que dans leur exercice. C'est un point de vue que je ne partage pas, ou en tout cas pas entièrement. Mais il faut reconnaître que la démocratie directe présente quelques dangers, qui apparaissent de plus en plus souvent à cause de la manière dont des partis populistes, de droite ou de gauche, l'utilisent pour faire des propositions pas toujours compatibles avec les droits de l'homme ou les engagements internationaux de la Suisse. Il faut donc relativiser : si l'on examine la démocratie directe suisse dans son ensemble, il y a d'assez sérieux problèmes.

Le chiffre symbolisant d'emblée cette démocratie directe est 569 : **569 votations ont eu lieu depuis que la Suisse existe comme État fédéral.** Il y a eu très peu de votations au cours du premier demi-siècle : presque toutes ont eu lieu depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. **Il y a en moyenne, depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle, environ cinq ou six votations par an, ou plus exactement cinq ou six sujets soumis à une votation populaire sur le plan fédéral.** Cette démocratie directe fonctionne d'une manière qui va peut-être vous surprendre : sur les 569 votations, à peu près une moitié des sujets a été acceptée, l'autre moitié refusée. La quasi-équivalence de ces proportions paraît assez curieuse.

**Cette démocratie directe repose, comme cela vient d'être rappelé, sur deux institutions, deux piliers fondamentaux : d'une part l'initiative, d'autre part le référendum.** L'initiative et le référendum sont des droits populaires appartenant à l'ensemble du corps électoral, mais aussi à chaque citoyen. Ils ont été conçus, même du point de vue de la procédure judiciaire, comme des droits individuels, à l'image de la liberté, des droits de l'homme. Ce sont au fond des droits de l'homme, qui se distinguent des droits classiques, mais qui, du point de vue juridique, sont conçus, définis, exercés, défendus et protégés de la même manière. Le vocabulaire suisse est assez rigoureux dans ce sens que l'on parle ou bien d'initiative ou bien de référendum, mais jamais de référendum d'initiative, ce qui reviendrait à confondre deux institutions totalement distinctes auxquelles les Suisses sont très habitués. Je vais parler maintenant de l'une et de l'autre successivement en commençant par l'initiative.

*« En Suisse, l'initiative et le référendum sont des droits populaires appartenant à l'ensemble du corps électoral mais aussi à chaque citoyen : ce sont des droits de l'homme. »*

L'initiative populaire existe sur le plan fédéral, cantonal, communal même, un peu moins d'ailleurs. C'est un droit de proposition : un certain nombre de citoyens demandent à l'ensemble du corps électoral de se prononcer sur un sujet. En droit fédéral, l'initiative appartient à 100 000 citoyens actifs qui doivent réunir les signatures dans un délai de 18 mois. C'est une opération relativement difficile, nécessitant une certaine logistique et assez coûteuse : ce n'est pas à la portée de n'importe qui. Jusqu'à maintenant, 400 initiatives populaires ont été lancées. Une partie d'entre elles n'ont pas abouti : le nombre de signatures requis n'a pas été réuni dans le délai fixé, ou encore des signatures ont été retirées par leurs auteurs une fois ceux-ci satisfaits de la manière dont le Parlement avait réussi à traiter leurs préoccupations. 172 initiatives ont fait l'objet d'un vote et, sur ces 172, seulement 17 ont été acceptées : une initiative sur dix est acceptée par le peuple et les cantons. Cela s'explique par le fait que les initiatives sont souvent l'œuvre de groupements – pas forcément extrémistes – ayant des idées bien arrêtées sur certains sujets et ayant tendance à exagérer un peu. C'est la raison pour laquelle on a introduit la possibilité d'opposer à l'initiative un contre-projet : **le Parlement peut faire une contre-proposition soumise au vote du peuple et des cantons en même temps que l'initiative elle-même.** La difficulté, lorsqu'il y a initiative et contre-projet, c'est de trouver un système de vote. On a beaucoup parlé de ce problème en Suisse lorsqu'on a voulu créer cette possibilité d'avoir une alternative à trois termes : refus, initiative et contre-projet. On s'est arrêté à une solution qui, à mon avis, n'est pas vraiment idéale, pas non plus vraiment mauvaise, mais on aurait pu faire mieux, me semble-t-il. Cela consiste à poser à chaque citoyen deux questions distinctes auxquelles il doit répondre sur le même bulletin de vote : « Voulez-vous l'initiative ? Voulez-vous le contre-projet ? » Si les deux textes sont acceptés, il y a une question subsidiaire : « Lequel préférez-vous au cas où les deux seraient acceptés ? » Si l'une des deux propositions n'est pas acceptée, elle est donc rejetée de toute façon, et c'est l'autre qui entre en vigueur. Elles peuvent aussi être rejetées toutes les deux, c'est arrivé un certain nombre de fois.

#### **Deux remarques à propos de l'initiative.**

- **Premièrement, l'initiative populaire sur le plan fédéral ne peut tendre qu'à une révision de la constitution fédérale.** Elle doit donc consister en un ensemble de principes : elle se borne à poser des règles assez générales qui ne sont pas directement applicables, leur mise en œuvre exigeant l'intervention de la loi. Par exemple, l'initiative qui vient d'être acceptée sur le renvoi ou l'expulsion des criminels étrangers n'est pas directement applicable, il faut la compléter par une loi : il faudra des années pour faire cette loi. Par conséquent, les éventuels problèmes liés à l'application de cette initiative ne se poseront concrètement que beaucoup plus tard.

*« En Suisse, l'initiative populaire existe sur le plan fédéral, cantonal, communal même ; en droit fédéral, 100 000 citoyens actifs doivent réunir les signatures en 18 mois. »*

*« En Suisse,  
les initiatives  
populaires  
demandant une  
hausse des  
impôts pour  
les plus riches  
ont toutes été  
rejetées. »*

• **Deuxièmement, l'initiative populaire - cela vous étonnera sans doute - ne porte que très rarement sur des problèmes fiscaux.** C'est très rare qu'il y ait une initiative concernant les impôts. Sur les 17 initiatives acceptées par le peuple et les cantons, pas une seule ne concerne les domaines fiscal ou financier. En revanche, parmi toutes les initiatives – les 9/10<sup>e</sup> - qui ont été rejetées, il y a un certain nombre de cas dans lesquels on parlait de problèmes fiscaux ; mais il a été rarement question de problèmes vraiment financiers, de dépenses, parce que ces dernières se prêtent mal à une disposition constitutionnelle consistant en des principes. Il y a eu cependant une série d'initiatives populaires concernant les impôts et, contrairement à ce que l'on pourrait croire, elles ne tendaient pas à les diminuer, mais à les augmenter : les revenus les plus élevés, les fortunes les plus importantes devaient être imposés davantage. **On connaît le sens de l'initiative populaire rejetée il y a neuf jours par le peuple et les cantons suisses : empêcher les cantons de faire une sorte de concurrence fiscale, de dumping, permettant à certains d'entre eux, à certaines communes, d'abaisser leurs taux d'imposition pour attirer des contribuables très riches.** Les dirigeants des plus grandes sociétés et les grands sportifs comme Roger Fédérer ou Martina Hingis habitent, comme par hasard, au même endroit : c'est là que les impôts sont les moins élevés. Ces initiatives populaires qui demandaient une hausse des impôts pour les personnes les plus favorisées financièrement ont toutes été rejetées, c'est un point qu'il faut souligner. Il est assez populiste, voire populaire, ou en tout cas à certains égards séduisant, de dire que les riches doivent payer davantage, mais le peuple et les cantons n'ont jamais voulu d'aucune des propositions allant dans ce sens.

Le référendum est une institution un peu plus complexe. Il y a différents types de référendums et je ne vais pas entrer dans les détails techniques. Je rappellerai simplement qu'il y a principalement deux types de référendum, en fonction du caractère facultatif ou obligatoire. **Pour ce qui est de la constitution fédérale ou des constitutions cantonales, le référendum est obligatoire, automatique : aucune révision de la Constitution n'est possible sans un vote du peuple. Et puis il y a un référendum dit facultatif ou occasionnel portant sur les lois, qui est une proposition, un droit de veto, comme cela a été dit tout à l'heure : sur le plan fédéral, 50 000 citoyens peuvent demander, pendant les cent jours qui suivent la publication d'un texte de loi, un vote populaire sur celui-ci.** Le référendum est exercé un peu plus souvent que l'initiative, c'est un droit plus utilisé car il y a ce référendum obligatoire sur la Constitution.

Cette distinction entre ces deux types de référendum est importante du point de vue fiscal et peut-être même, à certains égards, financier : en effet,



**la confédération en Suisse, c'est-à-dire l'État central, l'État fédéral, ne peut prélever d'impôts que dans la mesure où la constitution fédérale l'y autorise.** Il doit y avoir une disposition exclusive dans la Constitution qui habilite l'État central à percevoir un impôt donné. En Suisse existent deux sortes d'impôts sur les personnes physiques : l'impôt direct, l'impôt indirect. L'impôt direct a été introduit pendant la Première Guerre mondiale, prolongé pendant la crise des années 1930, réintroduit pendant la Seconde Guerre mondiale, chaque fois à la faveur d'une révision constitutionnelle. L'habilitation constitutionnelle de cet impôt fédéral direct - que l'on appelait l'« impôt de Défense nationale » pour évoquer sa raison d'être -, était donnée pour une durée limitée : tous les dix ans, le peuple et les cantons devaient renouveler cette autorisation. Ce n'est qu'en 1993, après de très nombreuses tentatives, que le Parlement et le gouvernement ont réussi à convaincre le peuple et les cantons d'adopter cet impôt fédéral direct d'une manière permanente. À peu près au même moment a été adoptée la taxe sur la valeur ajoutée, la TVA, auparavant refusée un très grand nombre de fois : entre les années 1970 et le début des années 1990, il y eut sept votations négatives sur les impôts, des référendums obligatoires aboutissant à un résultat négatif. Ce n'est que le 28 novembre 1993 que, finalement, le peuple et les cantons se sont laissés convaincre d'adopter la TVA qui remplaçait un impôt anachronique et beaucoup moins utile sur le plan économique, que l'on appelait l'impôt sur le chiffre d'affaires. Notre constitution fédérale fixe elle-même des taux maximaux : la confédération ne peut percevoir des impôts directs sur les personnes physiques qu'à un taux maximal de 11,5 % et la TVA elle-même est aussi limitée à 6,5 %. **Il faudrait, pour aboutir à une élévation de ce taux, un vote constitutionnel, un vote obligatoire du peuple et des cantons.** Cela représente une grande protection pour le contribuable sur le plan fédéral. Mais il y a aussi des impôts cantonaux et une démocratie directe fonctionnant sur le plan cantonal.

À la différence de ce qui se passe sur le plan fédéral, il y a un référendum dit financier dans les cantons : les dépenses relativement importantes de l'État, des cantons ou parfois des communes aussi, sont exposées à un vote tantôt obligatoire, tantôt facultatif (cela dépend notamment du montant, et de la réglementation de chaque canton qui a la sienne propre). **Ce référendum joue un rôle très important dans certains de ces cantons : il permet au peuple de contrôler les dépenses publiques et ce à quoi elles sont employées.** Souvent, le référendum financier fonctionne d'une manière double, l'enjeu principal étant tantôt la dépense, l'argent lui-même, tantôt l'objet pour lequel on vote. Par exemple, les gens ne sont pas contents d'un projet de musée pour lequel il faut voter : cela coûte trop cher, ou alors l'emplacement ne convient pas, ou bien encore l'architecture est inesthétique aux yeux de certains... Ce référendum financier joue un rôle important, ne serait-ce que préventif, car les autorités hésitent à

*« Dans les cantons suisses, existe le référendum dit financier qui permet au peuple de contrôler les dépenses publiques et ce à quoi elles sont employées. »*

présenter un projet qui n'a aucune chance d'être accepté. **Il ne suffit pas d'examiner les votations pour juger de l'impact de ces droits démocratiques, parce qu'ils ont un indéniable effet préventif quand ils obligent le gouvernement et les parlementaires à bien penser leurs projets avant de les adopter, donc de les soumettre à un contrôle populaire.**

Pour conclure, je replacerai cette démocratie directe dans un contexte plus large. Comme cela a été signalé, le vote populaire en Suisse, comme dans d'autres pays, n'est pas du tout conçu comme une sorte de plébiscite pour ou contre le gouvernement, pour ou contre telle personnalité : il est conçu comme un scrutin qui porte sur un objet – ce peut être un principe constitutionnel, une loi, parfois un impôt, une dépense, un projet de construction ou un achat d'avion etc. C'est quelque chose de concret, qui fait l'objet d'une campagne, d'une votation, ce n'est pas « pour ou contre » telle ou telle personne, « pour ou contre » tel ou tel parti politique. C'est ainsi en théorie et cela correspond dans une large mesure à la réalité. Mais il arrive que tel ou tel parti donne des mots d'ordre de votation, peut-être moins en fonction de l'objet que des milieux dont émanent les propositions. La démocratie directe dépersonnalise dans une très large mesure la politique, mais pas complètement et de moins en moins parce que la presse joue un rôle néfaste en disant que tel ministre gagne telle votation ou la perd. Cette conception est erronée, contraire à la logique de nos institutions, mais elle correspond à la manière de penser et de travailler de beaucoup de journalistes.

**Autre aspect de la démocratie directe : elle fonctionne peut-être mieux dans un État fédéral que dans un État unitaire ou régional, comme en Italie, où la décentralisation la favorise beaucoup, malgré tout.** Et, en Suisse, la démocratie directe s'accompagne d'un système très particulier de gouvernement, très dépersonnalisé, institutionnalisé, formé de sept personnes égales entre elles. Il n'y a pas de chef de gouvernement, ce qui dépersonnalise beaucoup le pouvoir et empêche que la démocratie directe s'exerce pour ou contre telle ou telle personne : c'est le Conseil fédéral, c'est-à-dire le gouvernement tout entier, qui, au final, gagne ou perd une votation, est approuvé ou désavoué. C'est donc bien un collectif, jamais une personne. Les conseillers fédéraux, élus pour quatre ans et inamovibles, constituent un gouvernement collégial élu de façon assez proportionnelle où tous les grands partis sont représentés et dans lequel il n'y a, encore une fois, pas de chef : les décisions sont censées être prises en collège, à la majorité des voix. C'est un accompagnement de la démocratie directe, un corollaire, pas même vraiment une conséquence : c'est vraiment un élément essentiel et les deux choses ne se comprennent guère l'une sans l'autre. La démocratie directe suisse est donc, il faut bien le reconnaître, assez difficile à exporter. Je ne voudrais pas conclure sur une note uniquement négative, mais je suis tout de même bien obligé, honnêtement, de le dire. Je vous remercie.

*« En Suisse,  
le vote populaire  
ne vise pas  
à plébisciter  
ou récuser un  
gouvernement ou  
une personnalité,  
mais à approuver  
ou non un principe  
constitutionnel,  
une loi,  
une dépense,  
un projet  
de construction,  
parfois un  
impôt... »*

## IV. LA DÉMOCRATIE DIRECTE AU SERVICE DU PARLEMENT

par Yvan BLOT

Comme vous le voyez, le sujet est très vaste et nous aurions pu y consacrer beaucoup de temps. Grâce au professeur Grisel, nous avons eu un très bel exposé de présentation sur la Suisse et il serait intéressant d'avoir aussi le point de vue des Américains. Chez eux, il n'y a pas de gouvernement collégial : un gouverneur se trouve face à la démocratie directe, comme en Californie. On pourrait aussi parler de la démocratie locale au niveau municipal - mais cela n'est pas à l'ordre du jour - ainsi que du contrôle constitutionnel et de la démocratie directe, notamment en ce qui concerne les droits de l'homme. Il y a trois systèmes possibles. En Suisse, il n'y a pas de contrôle juridictionnel au niveau d'une Cour suprême, mais cela existe aux États-Unis où, *a posteriori*, on peut remettre en cause le résultat d'un référendum devant la Cour suprême de l'État. Cela a comme inconvénient de se retrouver avec neuf juges qui annuleront ce qui a été approuvé par le peuple : c'est toujours un peu gênant psychologiquement. Il y a aussi le système allemand, peut-être plus cohérent, où l'on fait le contrôle de constitutionnalité *a priori*, avant le référendum. Je le mentionne juste parce que je sais que cela peut en préoccuper certains.

**J'insisterai sur les rapports entre la démocratie directe et la vie parlementaire. On peut croire, de façon superficielle, qu'il y a une opposition entre la démocratie parlementaire et la démocratie directe. Cela ne correspond pas à la réalité et j'aimerais développer très rapidement quatre points.**

• **Premier point, les parlementaires et la démocratie directe ont un objectif commun qui est de faire remonter les souhaits de la population.** Celle-ci peut d'ailleurs servir à soutenir les parlementaires devant l'exécutif, à l'occasion. C'est ce qui se passe dans les pays ayant la démocratie directe. La menace du référendum, par exemple, peut être un argument des parlementaires pour amender de nombreux textes proposés par le gouvernement. Je crois que cela se passe comme cela en Suisse. La menace du référendum est une arme pour le parlementaire face à l'excès de pouvoir de l'exécutif. C'est quelque chose qu'il faut bien voir, car ce n'est pas évident, et cela mérite vraiment d'être étudié. Le contrôle du pouvoir exécutif par le Parlement est alors plus réel, paradoxalement. Un député, dans sa circonscription, a des moyens de déclencher des référendums, il a suffisamment de réseaux pour pouvoir collecter des signatures : ce faisant, il amènera le gouvernement à le prendre beaucoup plus au sérieux.

*« Face à l'excès de pouvoir de l'exécutif, la menace du référendum est une arme pour le parlementaire. »*

*« La démocratie directe revivifie le pouvoir législatif puisque le peuple est associé à des décisions législatives face au pouvoir exécutif, comme le montrent les exemples suisse et américain. »*

• **Deuxième point**, comme je vous le disais tout à l'heure et vous le savez aussi bien, sinon mieux, que moi, **les textes de loi viennent en général de l'exécutif et sont rédigés par des hauts fonctionnaires. C'est particulièrement vrai pour les textes fiscaux.** La démocratie directe fait intervenir des cabinets de juristes privés dans la rédaction des lois, qui concurrencent les hauts fonctionnaires des ministères. **Cette concurrence, qui existe dans une démocratie directe entre juristes privés et publics, offre finalement une marge de manœuvre plus grande au parlementaire, qui lui se situe entre les deux types de rédacteurs.** Tandis que s'il est face à l'appareil de l'État, avec tous ces juristes qui rédigent effectivement ces textes de lois, on voit bien qu'il y a un déséquilibre. Je l'ai vécu quand j'étais parlementaire, mais je pense que vous le vivez aussi.

• **Troisièmement, la démocratie directe permet de revivifier le pouvoir législatif, puisque le peuple est associé à des décisions législatives face au pouvoir exécutif.** Mais elle permet aussi aux deux pouvoirs – exécutif comme législatif – de s'émanciper parfois du poids très lourd de certains lobbies, médiatiques, syndicaux, associatifs ou économiques. En Californie, à l'origine, la démocratie directe a été mise en place en réaction à la mainmise sur l'économie du pays par une société privée de chemins de fer, la Southern Pacific, qui était un énorme trust. De ce point de vue-là, la démocratie directe n'est pas un outil contre les Chambres, mais contre les antichambres : elle permet de s'émanciper de certains lobbies en redonnant son lustre au suffrage universel, car, par définition, un lobby n'est pas le produit du suffrage universel.

• **Quatrième point, enfin, à propos de l'expérience empirique :** je plaide beaucoup pour qu'on l'étudie, cette expérience empirique. Nous pouvons tous avoir des idées rationnelles, cartésiennes, sur la démocratie directe, que l'on soit pour ou contre. **Mais voyons l'expérience empirique centenaire des Suisses et des Américains (s'il s'agit de fiscalité ce sont les Suisses et les Américains). Indiscutablement, dans les deux cas, on n'a constaté aucun déclin des parlements par l'adoption de la démocratie directe.** Il n'est pas possible de dire que le parlement de Californie soit beaucoup moins puissant – c'est peut-être l'inverse d'ailleurs – que le parlement de l'État de New York sous prétexte qu'il y a des référendums d'initiative populaire en Californie.

À ce propos, juste une petite remarque pour compléter ce qu'a dit Christian Vanneste sur la proposition 13 de Californie. Cette proposition avait notamment introduit la nécessité de voter le budget avec les deux tiers du Congrès. Mais il est très difficile d'avoir les deux tiers des votes dans un Congrès. Ces dernières années, la majorité du Congrès étant par ailleurs opposée au gouverneur Schwarzenegger, il y a eu une guerre et

Schwarzenegger n'arrivait jamais à faire voter un budget par son congrès, ce qui a mis la Californie au bord de la faillite. Cela est dû à cette règle des deux tiers. Or aux dernières *mid-term elections*, les élections qui ont fait perdre la majorité au président Obama à la Chambre des représentants, il y a eu en même temps 159 référendums aux États-Unis sur les sujets les plus divers, dont la presse n'a pas parlé. Ils sont souvent très intéressants, mais nous ne pouvons pas en parler maintenant. Il y a eu notamment un référendum en Californie qui a supprimé cette règle des deux tiers : maintenant, le budget pourra être adopté à la majorité simple du congrès de Californie, ce qui est plus raisonnable.

On ne peut pas dire que le parlement suisse ou les congrès des États américains soient plus faibles que le parlement français sous prétexte qu'il y a la démocratie directe : c'est le contraire que l'on observe. En revanche, on constate que le degré de confiance politique dans les institutions est beaucoup plus grand. **D'après un sondage fait au CNRS par les sociologues Tchernia et Bréchon, quand on pose la question aux Français : « Avez-vous confiance dans le Parlement ? », 38 % répondent « oui », ce qui n'est pas beaucoup pour une institution élue.** Dans le même sondage, à la question « Avez-vous confiance dans l'armée ? », 90 % des personnes interrogées répondent « oui ». Pour la police, c'est 80 % de « oui », pour le système de santé, 90 %. Mais les partis politiques sont les plus maltraités par nos compatriotes avec seulement 18 % de confiance ! **Cela prouve qu'il y a une crise politique, que vous sentez tous, une crise de confiance que vous connaissez,** et la démocratie directe peut être un moyen de combler ce fossé. Il paraît que 70 % à 80 % des Suisses ont confiance dans leurs institutions, notamment dans leur Parlement.

*« En France, la démocratie directe peut combler le fossé entre la classe politique et le peuple. »*

*« La démocratie directe est un système politique relativement très coûteux, mais la Suisse fait des économies dans d'autres domaines »*

## **Débat**

### ◆ **Christian VANNESTE**

Je voudrais poser la question suivante au professeur Grisel : La démocratie directe est-elle réservée aux pays riches ? En d'autres termes, coûte-t-elle cher ?

### ◆ **Étienne GRISEL**

C'est un point sur lequel j'aurais bien voulu insister mais je m'en suis abstenu pour faire court. Il est indiscutable que, d'une manière générale, la démocratie coûte très cher. On s'en aperçoit dans les pays sous-développés : quand ils essayent d'organiser des élections, l'on constate que cette entreprise excède souvent leurs capacités financières. La démocratie directe coûte particulièrement cher, beaucoup plus que la démocratie représentative qui fait appel au peuple tous les quatre ou cinq ans. La démocratie directe coûte cher à beaucoup de niveaux. Récolter des signatures est onéreux. Aussi est-ce seulement à la portée de groupes relativement vastes : les syndicats, d'importants partis politiques, ou parfois de grandes coopératives ou industries. Les campagnes sont onéreuses, elles aussi : les affiches, les réunions politiques... tout cela demande de l'argent, plusieurs fois par an. Il y a l'organisation du scrutin. En Suisse, nous avons trouvé un système relativement ingénieux dans lequel la Confédération ordonne des votations qu'elle ne paye pas. Ce sont les cantons qui paient, et les bureaux de vote sont organisés à l'échelle communale, ce qui fait que le coût est un peu réparti entre les différentes collectivités. Mais il est indiscutable que la démocratie directe est un système politique relativement très coûteux. Mais la Suisse fait des économies dans d'autres domaines : ainsi, son Parlement est peut-être le moins cher du monde. Le parlement français n'est pas forcément le plus cher, car les Anglais sont très chers pour raison de sécurité notamment, mais il y a d'autres parlements chers. Le parlement suisse, lui, est extrêmement bon marché. Il n'en reste pas moins que la démocratie directe est un système coûteux.

### ◆ **Marie-Louise FORT, député UMP de l'Yonne**

La démocratie directe entraîne-t-elle plus de participation ? Est-elle de nature à redynamiser une démocratie ? Je suis auteure d'une loi sur l'inceste : j'ai été confrontée à beaucoup de technocratie. À cause de son recrutement, la classe politique a tendance à se technocratiser et à devenir moins pragmatique...

### ◆ **Étienne GRISEL**

En Suisse, la participation aux votes s'est améliorée. Autrefois, on considérait 30 % à 40 % comme un pourcentage normal et même satisfaisant.

Aujourd'hui, la participation s'établit généralement au-dessus de 50 % : fin novembre, par exemple, il y a eu plus de 50 % de votants. Il faut reconnaître que les questions sont souvent extrêmement difficiles. On vote fréquemment sur des problèmes très complexes : le citoyen est appelé à s'interroger sur des problématiques qui ne sont pas forcément à sa portée, à se demander quelles vont être les conséquences de tel ou tel vote, ce qui n'est pas toujours facile à évaluer. Lors de l'introduction de la TVA, on a entendu toutes sortes de choses sur l'influence que cela aurait sur l'inflation, sur les finances publiques etc. Il était difficile pour le citoyen ordinaire de prendre position en disant : « La TVA est un bon impôt et il aura tel et tel effet. » Nombre de citoyens s'abstiennent, non pas parce que cela ne les intéresse pas, mais parce qu'ils ne connaissent pas la réponse.

C'est aussi l'une des grandes difficultés de la démocratie directe : la qualité de l'exercice de ses institutions dépend de la qualité des campagnes et de l'effort intellectuel que les citoyens sont prêts à fournir. Car il faut fournir un réel effort : il faut lire – ainsi, pour la dernière votation populaire, nous avons une brochure de quelques dizaines de pages présentant le texte dans son intégralité et l'explication du sujet par le Conseil fédéral. Le citoyen a besoin d'au moins une ou deux heures pour lire ce document, et de davantage de temps encore s'il veut écouter les arguments de part et d'autre. Cet effort est à mon avis récompensé par le fait qu'il élève beaucoup l'esprit civique, le sentiment civique des citoyens. Cela donne lieu à des discussions dans les cafés, dans l'ensemble de la société : les gens discutent de ces sujets, peu du personnage politique. Quand il va y avoir une votation, les impôts équitables ou autres, ils se demandent ce que vont en penser les étrangers... Cela a d'énormes avantages sur le plan social.

#### ◆ **Yvan BLOT**

J'ai des données américaines (un travail fait par l'université de Harvard) qui complètent celles du professeur Grisel sur la Suisse. Première remarque, on ne vote pas beaucoup aux États-Unis, il y a toujours une énorme abstention, si l'on met à part les élections présidentielles. Sur les dix dernières années, 47 % des électeurs américains ont voté lors des référendums, mais 29 % seulement de ces électeurs ont voté lors des élections : dans les États, il y a beaucoup plus d'abstention lors des élections que lors des référendums. Toujours d'après cette enquête, 19 % ne votent pas du tout. Il y a finalement plus de participation dans les référendums que dans les élections classiques, aux États-Unis. Je ne sais pas si c'est vérifié chez vous, professeur ?

#### ◆ **Étienne GRISEL**

Cela s'explique assez bien, car plus la démocratie directe est développée et moins, malgré tout, les élections parlementaires ont d'importance. C'est assez logique au fond, et surtout si le système est proportionnel.

***« L'efficacité de la démocratie directe dépend de la qualité des campagnes et de l'effort intellectuel que les citoyens sont prêts à fournir. »***

*« Vu le faible niveau de culture économique des Français, l'introduction de la démocratie directe risque de susciter la mise au pilori du capitalisme, du chef d'entreprise. »*

En Suisse, c'est particulièrement marqué : puisque nous avons des élections à la proportionnelle, les chances qu'un parti gagne ou perde beaucoup sont relativement faibles, tandis que dans la votation, le citoyen voit d'emblée le « oui » et le « non ». Cela ne m'étonne donc pas.

◆ *Christian VANNESTE*

On a remarqué aussi que plus les gens lisent le journal plus ils votent. Autrement dit, il y a une sélection des gens qui s'intéressent véritablement à la chose politique, à la chose civique. L'abstentionnisme est le fait de ceux qui s'y intéressent moins. D'une certaine manière, le choix est relativement logique entre ceux qui votent et ceux qui ne votent pas.

◆ *Jean-Paul ANCIAUX, député UMP de Saône-et-Loire*

Le problème que tu poses me permet de faire la transition. Puisque de moins en moins de citoyens lisent le journal, je voudrais demander au professeur Grisel : Quelle pédagogie dispenser, et par qui, et pendant combien de décennies, pour que cette prise de conscience de l'intérêt de la démocratie directe par nos concitoyens puisse être un levier pour un gouvernement soucieux de faire avancer les choses, vu le contexte historique et culturel de notre pays toujours en situation de rapports de force, de contestation ?

◆ *Jean-Michel Fourgous, député UMP des Yvelines*

La culture d'un pays est une donnée importante. En fait, la question est : tout cela varie-t-il selon les cultures ? **Le problème de la France, c'est une culture de conflictualité particulièrement forte. Je vous rappelle que nos syndicats pèsent 8 % seulement, qu'ils sont les moins représentatifs, les moins légitimes, les plus opaques... Il y a la logique de la minorité agissante que l'on vit en France depuis très longtemps. Nous subissons deux fois plus de grèves que la moyenne européenne.** La France s'interroge sur les processus de démocratie directe. Si celle-ci pouvait améliorer les choses, nous serions tous très intéressés. Mais Edmund Phelps, prix Nobel d'économie, rappelle que la France perd un point de croissance du fait de son déficit de culture économique, ce qui est très grave. Si on met en œuvre un mécanisme de démocratie directe, on risque de voir resurgir ces opérations de massacre du chef d'entreprise, de l'économie, du capitalisme, dont on a assez. Cette façon de mettre perpétuellement les acteurs économiques au ban de la société est une spécificité culturelle française ! Demain, on ouvre ça et on va voir ces gens qui représentent peut-être 2 %, 4 %, 10 %, s'emparer de ce genre de processus... En tant que parlementaire, on peut s'interroger là-dessus. Mais sinon je suis très ouvert à la démocratie directe.



◆ **Étienne GRISEL**

En Suisse, la démocratie directe procède d'une très longue tradition, elle remonte au tout début du XIX<sup>e</sup> siècle. Et même avant, car il y avait dans plusieurs cantons des assemblées générales de citoyens qui ont presque toutes disparu, où l'État était vraiment gouverné par une assemblée générale de tous les citoyens, des hommes évidemment. C'était une tradition très ancienne. La démocratie directe exige des politiciens une certaine pédagogie qui ne va pas de soi. **Les campagnes sont menées avec toutes sortes de moyens : débats à la télévision, à la radio, dans les journaux... Il y a bien des manières pour le citoyen de se renseigner.**

Le référendum, qu'il soit obligatoire ou facultatif, oblige le gouvernement, avant de faire quelque projet que ce soit, à faire une très vaste consultation. Au fond, il y a toutes sortes de commissions, de consultations qui préparent un projet, parce qu'on ne peut soumettre au Parlement, et le Parlement ne peut l'adopter, qu'un projet qui réunit un certain consensus. Ce système a un gros inconvénient : sa lenteur. Il faut des années et des années pour faire un projet de loi pas forcément très compliqué, car il faut attendre que les concessions nécessaires aient été faites et que soit établi un certain consensus. L'avantage, tout de même, c'est que la plupart des projets ne sont pas frappés d'une demande de référendum et quand ils sont frappés d'une telle demande, les réponses sont généralement positives. Les réponses négatives sur référendums facultatifs sont relativement rares. L'immense majorité des actions menées par le parlement suisse sont acceptées par la population ; c'est très lent, mais il y a quand même un certain consensus qui se fait. Et naturellement, **lorsque le peuple a accepté une loi, ou qu'il n'a pas demandé de référendum, il accepte cette loi beaucoup plus réellement, ce qui entraîne moins de contestations et de conflits.** Ainsi, on a voté récemment une loi sur l'assurance chômage et le peuple a accepté cette loi qui sans doute, ailleurs, aurait suscité de grandes oppositions, des manifestations, des grèves etc. En Suisse, cela n'arrive pas car une majorité populaire s'est prononcée et même si la minorité n'est pas très contente, elle a pu s'exprimer et voter. L'acceptation en est considérablement renforcée.

La démocratie directe a un remarquable effet intégrateur dans ce pays très varié qu'est la Suisse, avec quatre langues et de grandes différences de mentalité entre la plaine et la montagne, la ville et la campagne. La Suisse est beaucoup plus hétérogène que la France, qui le fut jadis mais l'est moins depuis deux siècles, et les Suisses revendiquent cette hétérogénéité. Il y a même assez souvent ce que l'on appelle le « *Röstigraben* », le « fossé du Rösti » : la Suisse allemande vote dans un sens tandis que la Suisse française vote dans l'autre sens. C'est en effet en Suisse allemande que l'on fait le Rösti, beaucoup moins en Suisse française. L'hétérogénéité suisse a peut-être certains inconvénients, mais ces votations nationales contribuent à une certaine cohésion.

**« La démocratie directe exige des politiciens une certaine pédagogie qui ne va pas de soi. »**

« *En Allemagne, la démocratie directe a été introduite au niveau local : là où elle existe, le tissu social se déchire moins.* »

◆ **Yvan BLOT**

Je pense que nous ne pouvons pas traiter du cas de l'Allemagne ce soir, d'autant que nous n'avons pas d'Allemand avec nous. Mais il faut savoir qu'en Allemagne on a été extrêmement méfiant, et ce pendant très longtemps, vis-à-vis de la démocratie directe pour toutes sortes de raisons historiques que l'on peut comprendre. **On l'a introduite au niveau local cependant.** L'expérience semble prouver que, là où elle existe, le tissu social se déchire moins que là où elle est absente. Je prends deux exemples tout récents : Munich et Stuttgart. À Munich, le maire, socialiste, voulait construire des tours dans le centre de la ville. Le conseil municipal a voté la construction de ces tours, donc l'autorisation de modifier le plan d'urbanisme. Mais Munich a la démocratie directe : 10 000 citoyens ont signé une pétition qui a déclenché un référendum. Celui-ci a abouti au résultat suivant, à 70% des voix : on ne peut pas construire plus haut que la cathédrale de Munich. La question s'est réglée de cette façon et ceux qui étaient d'un avis différent ont accepté le choix populaire. Tout récemment, il y a eu, encore à Munich, un autre référendum, portant cette fois-ci sur le droit de fumer dans les cafés, les restaurants etc. Un conflit assez violent opposait fumeurs et non fumeurs. Un référendum a réglé le problème, ce qui a apaisé les tensions à une vitesse extraordinaire. Le Premier ministre bavarois, qui était pourtant contre la tenue de ce référendum, a dit : « *Je n'aurais jamais cru que ce serait apaisé à ce point-là.* » En contrepoint, je vous citerai Stuttgart : un cas que la presse française a très mal couvert. Là, l'instrument de la démocratie directe n'existe pas. On est en train de remanier complètement le plan d'urbanisme central en construisant une gare gigantesque aux dimensions européennes pour faire passer les TGV. Il y a depuis un ou deux ans des manifestations monstres, violentes, avec des policiers blessés, dont la télévision française ne parle jamais, bizarrement. Les gens auxquels on demande s'ils sont vraiment tous contre cette nouvelle gare répondent qu'ils ne sont pas forcément contre, mais qu'ils veulent donner leur avis ! On voit que là où l'institution existe, elle calme les esprits et que là où elle n'existe pas, sévissent des manifestations dignes de celles de la France.

◆ **Alfred TRASSY-PAILLOGUES, député UMP de Seine-Maritime**

Une question connexe. Je profite de la présence d'Yvan Blot, puisque nous nous sommes connus dans une vie antérieure, pour l'interroger sur le système français. Je constate que, depuis une quinzaine d'années, nous nous heurtons de plus en plus à la technostructure et aux gens de cabinet. Vous êtes haut fonctionnaire depuis un certain temps. Avez-vous constaté cette prédominance presque outrancière de la technostructure et des cabinets ? Que pensez-vous de cette technique maintenant assez largement répandue - elle devient un sport national - du pantouflage et des passerelles entre les cabinets et les grands groupes nationaux que sont les opérateurs téléphoniques etc. Cela empêche largement de fonctionner...

◆ **Yvan BLOT**

Je pourrais écrire un livre sur le poids de la technocratie puisque j'ai eu la chance d'être des deux côtés de la barrière : j'ai été parlementaire pendant quinze ans et je suis maintenant haut fonctionnaire au ministère de l'Intérieur. Je suis dans un corps de contrôle : **depuis que je suis dans mon corps d'Inspection générale, j'ai plus d'influence réelle sur le gouvernement – je peux la mesurer presque physiquement – que lorsque j'étais parlementaire.** Exemple : le texte que vous allez voter, à savoir le contrôle par l'État des sociétés de sécurité privées. Dans le cadre de mon rapport, j'ai rédigé le projet de loi adopté par le gouvernement. Comme mon texte a été adopté par le gouvernement, il y a eu très peu d'amendements au Sénat – il est passé d'abord au Sénat et puis à l'Assemblée – et il a été voté tel quel. Je suis vraiment le rédacteur du texte qui organise le contrôle par l'État des sociétés de sécurité privées, avec la création d'un corps professionnel particulier qui s'appelle le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) : je n'aurais jamais réussi une telle opération en étant parlementaire.

Sur le pantouflage, je n'ai pas beaucoup de remarques à faire, sinon que tout se passe comme s'il s'était constitué une sorte d'oligarchie : si vous en êtes membre, tant mieux pour vous. Beaucoup de parlementaires n'en sont pas membres, ce qui est un peu choquant car il faudrait savoir si l'on vit en oligarchie ou en démocratie. Selon les principes juridiques, nous vivons en démocratie, ce n'est pas douteux, Dieu merci. Mais dans la réalité du fonctionnement – nous pourrions presque faire une soirée là-dessus –, nous vivons largement en oligarchie et cela se fait au détriment du Parlement et des élus. Je m'étais amusé, en prévision de la réunion d'aujourd'hui - je reconnais que le procédé est un peu démagogique - à prendre en photo sur Internet le bureau d'un parlementaire – vous en avez tous un de ce type – et le bureau d'un préfet ou d'un directeur de cabinet de ministre... On voit où est le pouvoir, c'est très net. Des sociologues disent que la taille des bureaux correspond au pouvoir de ceux qui les occupent. C'est bien connu dans les sociétés. Il est vrai que si vous mettez ces deux photos l'une à côté de l'autre...

◆ **Dominique TIAN, député UMP des Bouches du Rhône**

Pour revenir quelques instants sur l'exemple suisse, on ne vote pas beaucoup lors des votations, ce qui est un vrai souci. En outre, la démocratie directe n'empêche pas la montée du populisme. Je regardais les résultats d'un vote remontant à quelques jours, mais aussi ceux de votes précédents : ce que l'on pourrait qualifier d'extrême droite ou de droite dure progresse énormément en Suisse, comme dans notre pays. Les votations n'empêchent pas les Suisses d'avoir le sentiment qu'elles ne servent pas à grand-chose, qu'elles sont peut-être largement suivies mais qu'après il n'y a pas d'effets, qu'en tout cas le pays ne prend pas les garanties nécessaires vis-à-vis des immigrés. Il y a donc ce sentiment de frustration auquel les Suisses n'échappent pas, manifestement.

**« Nous vivons largement en oligarchie et cela se fait au détriment du Parlement et des élus. »**

*« Les partis  
qui obtiennent  
des succès lors  
des votations  
gagnent aussi  
des voix sur le  
plan électoral. »*

**D'autre part, la psychologie des Français diffère de celle des Suisses : si l'on organise des référendums en France, seuls ceux qui seront opposés s'exprimeront. C'est un vrai souci dans notre pays.** Exemple : je m'occupe du parc national des Calanques de Marseille et je vois très bien que, si l'on faisait un référendum, le « non » l'emporterait parce que ceux qui se déplaceraient seraient les opposants au parc national. N'oublions pas que les élus ont une responsabilité. Quand l'intérêt public est en jeu, il leur faut avoir le courage de dire : « *Écoutez non, nous avons un mandat qui nous conduit à aménager une gare dans le centre de Munich ou à créer le parc national des Calanques.* » L'élu doit assumer ses responsabilités et faire preuve de courage. Si nous n'étions gouvernés que par des votations, nous le serions par les sondages puisque, chaque jour, on est abreuvé de sondages sur les sujets les plus variés. On échappe heureusement à la tyrannie des sondages.

◆ **Christian VANNESTE**

Pour revenir sur ce que je disais tout à l'heure, les élus droguent la population à la dépense publique : c'est sur le bilan de leurs dépenses, notamment les dépenses les plus visibles, qu'ils se font réélire en ayant soin de les avoir financées au début de leur mandat, de ne pas avoir augmenté les impôts juste à la fin de leur mandat et de les réaugmenter ensuite très fortement dès qu'ils sont réélus. Il y a ainsi un jeu consistant à tromper la population : beaucoup de gens bénéficient des instruments financés par des impôts payés par une partie seulement de la population - les contribuables - qui ne sont pas tous les électeurs. Il y a même des communes - j'en connais quelques-unes - qui fonctionnent systématiquement comme cela : ce ne sont pas les gens qui financent les équipements qui en profitent vraiment. La démocratie directe n'est-elle pas une manière de remettre les pendules à l'heure, de faire en sorte que l'apparente responsabilité des élus, qui relève souvent de la démagogie, soit remise à sa place de telle façon que les électeurs décident réellement de la quantité d'argent qu'on peut leur prendre et de ce que l'on peut en faire.

◆ **Étienne GRISEL**

Il est vrai que la démocratie directe n'empêche pas le populisme et de moins en moins, c'est tout à fait exact, mais ce populisme se traduit aussi dans les élections. **Les partis qui obtiennent des succès lors des votations gagnent aussi des voix sur le plan électoral.** Mais il faut aussi dire, dans la suite de ce qui vient d'être mentionné, que le référendum en particulier, et l'initiative dans une certaine mesure, permettent au citoyen de s'intégrer dans l'État, de considérer qu'il est lui-même partie prenante de l'État, et non pas simplement face à des députés et à un gouvernement. L'on voit très bien, dans les pays où il n'y a pas du tout de démocratie directe, que le citoyen a l'impression que l'État c'est l'autre, que le pouvoir public,

c'est quelqu'un d'autre. La démocratie directe contribue à donner au citoyen le sentiment qu'il fait partie d'un tout, qu'il est intégré dans un ensemble, que c'est lui, comme contribuable et comme citoyen, qui participe aux décisions, et cela change les mentalités. Ça n'empêche pas certaines dérives. Le problème des étrangers en Suisse est tout de même très aigu : le chiffre est d'environ 10 % d'étrangers en France contre 25 % en Suisse, avec un nombre de demandeurs d'asile énorme, un nombre de clandestins qui n'est même pas connu mais qui est aussi considérable. Le problème est réel et il faut le résoudre conformément aux principes des droits de l'homme, bien entendu, mais le peuple a tendance ces dernières années à réagir à cela.

Le système collégial de gouvernement suisse est unique au monde et très particulier. Son fonctionnement est très délicat. Il connaît des hauts et des bas, il fonctionne bien par moments et beaucoup moins bien à d'autres. Les élections au Conseil fédéral sont individuelles : chaque conseiller fédéral est élu individuellement et souvent séparément, parce que l'un peut démissionner à un moment donné tandis que ses six collègues restent en place, et ils se renouvellent de façon très progressive. La succession de M. Couchepin n'a pas été traumatisante du tout. Son successeur a été élu sans difficulté, après quelques tours de scrutin, comme c'est normal de nos jours. Les dernières élections au Conseil fédéral se sont déroulées dans de très bonnes conditions. Il y en a encore eu deux tout récemment, parfaitement pacifiques, et les partis qui s'étaient réparti les sièges ont chacun eu un représentant qui leur convenait. Ce gouvernement collégial, ce sont sept personnes, égales entre elles, sans leader, qui doivent prendre les décisions en commun. C'est un système lent et mal armé pour affronter les crises. Quand la Suisse a des crises, elle en a et même, malheureusement, avec la France du point de vue fiscal en particulier, son gouvernement est mal armé, c'est indiscutable

***« La démocratie directe contribue à donner au citoyen le sentiment qu'il participe aux décisions, qu'il est partie prenante de l'État, cela change les mentalités. »***

**« Imposant des conditions trop sévères (signatures de 20% des parlementaires et de 10% des électeurs), la révision constitutionnelle de juillet 2008 et la loi organique qui devrait prochainement être votée n'introduiront pas la démocratie directe en France. »**

## **Conclusion**

*par Alain Mathieu, président de Contribuables Associés*

Nous avons eu une séance très riche. En particulier nous avons beaucoup appris sur les votations suisses, notamment grâce au professeur Grisel. Il n'est donc pas facile de résumer et de conclure une telle séance. **Pour notre association, trois conclusions me semblent cependant s'imposer :**

**1•** Nous ne devons pas nous faire d'illusions : la révision constitutionnelle de juillet 2008 et la loi organique qui devrait prochainement être votée ne vont pas introduire en France la démocratie directe. Les conditions sont trop sévères : 20 % des parlementaires et 10 % des électeurs. En Suisse, il suffit de 0,6 % des électeurs ; en Italie, de 1,2 %. Cette révision constitutionnelle n'a guère de chance d'être appliquée.

**2•** Christian Vanneste nous l'a dit : « le peuple fait souvent preuve de plus de sagesse que ses élus ». Une nouvelle preuve en a été donnée il y a neuf jours par les électeurs suisses lors de la votation sur l'initiative du parti socialiste suisse concernant la concurrence fiscale entre cantons. Cette initiative avait toutes les chances d'aboutir : elle prévoyait que moins de 0,6 % des contribuables suisses verraient leurs impôts augmenter alors que plus de 99 % d'entre eux verraient les services publics améliorés. Mais les électeurs suisses n'ont pas cédé à la démagogie : 59 % d'entre eux ont voté contre. Ces 59 % ont approuvé l'argument donné dans la brochure reçue par tous les citoyens helvétiques : « *la concurrence fiscale constitue une incitation puissante à gérer les deniers publics avec parcimonie et elle contribue à prévenir toute augmentation inconsidérée des impôts* ».

**3•** La démocratie directe est la véritable démocratie : « *le gouvernement du peuple par le peuple* ». Elle élève la maturité et la culture politiques des citoyens. Elle les conduit à s'intéresser au fond des problèmes politiques plus qu'aux questions de personnes. Dans un pays aussi divisé que la Suisse, elle renforce la cohésion sociale. Elle améliore l'efficacité des services publics. Mais l'introduire en France prendra du temps. Nous ne sommes qu'au début d'un long combat. **C'est pourquoi Contribuables Associés soutiendra l'association créée par Yvan Blot pour la démocratie directe et espère que cette initiative sera aussi soutenue par une partie des parlementaires.**

# ANNEXE

## LES VOTATIONS DU 2 NOVEMBRE 2010 AUX ÉTATS-UNIS : DES RÉSULTATS IGNORÉS (OU CENSURÉS ?) PAR LES MÉDIAS FRANÇAIS

par Yvan Blot, président de « Agir pour la démocratie directe »

Le meilleur observatoire de la démocratie directe aux États-Unis est sans doute le « *Initiative and Referendum Institute* » (IRI) présidé par John Matsusaka, professeur à l'université de South California (Los Angeles). Il a recensé les 159 référendums, qui eurent lieu dans 36 États le même jour que les élections à mi-parcours au Congrès américain, élections où Barack Obama a perdu la majorité à la chambre des Représentants.

Si les médias français ont commenté ces élections, pas un mot n'a été dit sur ces 159 votations, laissant une fois de plus les Français dans l'ignorance des expériences considérables de démocratie directe qui se passent à l'étranger ; 64% de ces initiatives ont réussi.

Rappelons ce qu'est une initiative populaire aux USA : 2 à 5% des électeurs environ (selon les États) peuvent faire une pétition demandant qu'un projet de loi nouveau soit soumis au référendum populaire. Les citoyens qui rédigent ces textes sont souvent aidés par des juristes ou des cabinets d'avocats. La rédaction des textes de lois n'est donc plus le monopole des fonctionnaires des ministères comme en France : il y a saine concurrence entre juristes publics (ministères) et privés (cabinets privés). Cela permet à de nouvelles idées d'être débattues en public et cela permet surtout au peuple de faire valoir ses souhaits par delà les oligarchies qui contrôlent les institutions politiques.

En 2008, 153 textes furent soumis à l'électeur. Le chiffre a très légèrement augmenté en 2010. Dans le même temps, sur ce total de 159 en 2010, les parlements des États ont déclenché 113 référendums et les citoyens 42. La démocratie directe américaine - comme celle de la Suisse - organise l'interaction harmonieuse entre les actions du peuple et celles des parlementaires.

Pour résumé, le bulletin de l'IRI « *Ballotwatch* » écrit : « *Les tea parties débordent de la tasse !* » Cela veut dire que les résultats ont été particulièrement favorables à la « droite » (*conservatives* en anglais) en raison d'une forte mobilisation des électeurs de cette tendance.

### **Voici une sélection des principaux résultats :**

**1/ Rejet des initiatives pour libéraliser l'usage de la marijuana.** En Californie, la proposition de légalisation numéro 19 n'a eu que 46% des voix. Elle prévoyait de donner le pouvoir de légaliser aux communes et empêchait les employeurs d'interdire celle-ci à moins de prouver qu'elle nui-



sait aux performances au travail ! Déjà, en 1972, le peuple californien avait rejeté une initiative analogue. Par ailleurs, des initiatives légalisant l'usage médical de la marijuana furent rejetées en Arizona, en Oregon et au Dakota du Sud le même jour.

**2/ Rejet de la sécurité sociale d'État obligatoire.** Les électeurs d'Arizona (proposition 106) et d'Oklahoma (question 756) ont placé dans les constitutions de leurs États une déclaration disant qu'on ne peut obliger ni un citoyen ni une société à adhérer à une assurance maladie d'État car tout individu a droit à choisir une assurance médicale privée. L'adhésion obligatoire viole ce droit. Ces deux États rejoignent le Missouri et leur vote est une façon de s'opposer au président Obama. Seuls les citoyens du Colorado (amendement 63) ont rejeté cette initiative.

**3/ Les privilèges des directions de syndicats abattus.** Les propositions 103 en Arizona, 2 en Caroline du Sud, et l'amendement A dans l'Utah, ont exigé le vote secret aux élections syndicales contre l'avis des « bosses » de ces organisations. Le but est de bloquer les votes non secrets par signature d'une carte, procédure souhaitée par le président Obama lors de sa campagne de 2008. La Louisiane a voté un amendement constitutionnel exigeant une majorité exceptionnelle au parlement pour accroître les retraites du secteur public contre l'avis des dirigeants syndicaux.

**4/ La discrimination fiscale contre les riches a échoué.** L'initiative de Bill Gates senior et junior qui devait créer un impôt spécial pour les individus gagnant plus de 200 000 dollars a échoué dans l'État de Washington par 66% de non ! Les opposants dont deux co-fondateurs de Microsoft, Steve Ballmer et Paul Allen, ont avancé deux arguments : cette taxe spéciale conduirait les gens talentueux à quitter l'État de Washington et il y a le risque que la barre de revenus pour être taxé soit baissée plus tard au grand dam des classes moyennes. Les électeurs ont tenu aussi à montrer qu'ils ne voulaient pas « éponger » (*soak*) les riches par jalousie.

**5/ L'Arizona abandonne la discrimination positive.** À 59%, les électeurs ont approuvé la proposition 107 interdisant de discriminer dans un sens ou dans un autre les individus selon la race ou l'ethnie. Le but est de s'opposer à la politique de discrimination positive en faveur notamment des Noirs, politique qui viole le principe du mérite individuel. Ainsi, l'Arizona rejoint la Californie, le Michigan, le Nebraska et le Washington qui ont aussi interdit la discrimination positive.

**6/ L'Oklahoma interdit la charia islamique.** Suite à un jugement du New Jersey acquittant un homme brutalisant sa femme sous le motif que sa religion musulmane l'autorisait à le faire (jugement cassé en appel), le député

Rex Duncan a déposé une initiative populaire pour interdire l'application par les juges de la charia dans son État, l'Oklahoma. Par 70% des voix, les électeurs ont voté cette proposition 755 qui impose de juger uniquement en fonction du droit fédéral et de l'État sans tenir compte de traités internationaux ou de la charia.

**7/ Affirmation des droits des chasseurs et protection animale.** En Arkansas, Caroline du sud et en Tennessee, les électeurs ont voté des amendements constitutionnels garantissant aux résidents le droit de pêcher de chasser. Une initiative analogue a échoué en Arizona. Une initiative anti-chasse au North Dakota a échoué. Enfin, la proposition B au Missouri impose des cages plus grandes aux éleveurs de chiens.

**8/ Le lobby des vendeurs d'alcool est battu.** Ce lobby avait obtenu dans l'État de Washington de privatiser les magasins d'alcool d'État. La compensation pour l'État consistait à créer une nouvelle taxe sur les alcools. Les deux initiatives allant dans ce sens ont été rejetées.

**9/ Le nom de l'État du Rhodes Island ne changera pas.** À 75%, les électeurs ont refusé de changer le nom officiel de l'État « *Rhodes Island and the Providence Plantation* » en « *Rhodes Island* ». Les rédacteurs de l'initiative voulaient interdire le nom d'origine sous prétexte qu'il faisait allusion aux plantations qui employaient des esclaves. Cette proposition révisionniste de repentance a été rejetée par une très grande majorité du peuple de l'État.

**10/ Échec du lobby pétrolier texan.** La proposition 23 financée par deux compagnies pétrolières texanes avait pour but de suspendre les règles d'émission de gaz de chauffage des serres. Elle a été rejetée sur les conseils du gouverneur de l'État par 61% des voix.

**11/ Réforme de la procédure budgétaire en Californie.** La Californie est un des très rares États exigeant deux tiers des voix pour approuver le budget. Devant les problèmes posés, les électeurs ont supprimé cette règle par la proposition 25 mais les hausses de taxes restent soumises à la règle des deux tiers.



## Les Monographies de Contribuables Associés

N° 23  
Mars 2010

### Les Monographies de Contribuables Associés



## *Le coût de la politique migratoire de la France*

*par Jean-Paul Gourévitch, expert international en sciences humaines,  
spécialiste de l'Afrique et des migrations*



**CONTRIBUABLES  
ASSOCIÉS**

Contre l'oppression fiscale  
la pression des contribuables

42, rue des Jeûneurs - 75077 Paris 02 - Tél. : 01 42 21 16 24 - Fax : 01 42 33 29 35 - [www.contribuables.org](http://www.contribuables.org)

5 €

À demander auprès de Contribuables Associés, en écrivant à :

**Contribuables Associés** : 42, rue des Jeûneurs, 75077 Paris Cedex 02. Ou par téléphone au 01 42 21 16 24.

Les monographies sont également consultables sur le site [www.contribuables.org](http://www.contribuables.org).