



Institut für Föderalismus  
Institut du Fédéralisme  
Institute of Federalism

**aus: Newsletter IFF 1/2015**

## **Trois ans de scrutins cantonaux sous la loupe : peut-on réaliser une radiographie – toute subjective – de l'électorat suisse ?**

NICOLAS SCHMITT, Dr. iur.

*En un peu moins de trois ans, de juin 2012 à novembre 2014, ce sont quelque 230 objets qui ont été soumis au vote dans les cantons suisses. L'auteur les a tous passés en revue pour dresser un panorama aussi complet que possible de cette incroyable richesse démocratique, mais aussi pour tenter d'esquisser un portrait-robot de l'électeur suisse.*

**Table des matières**

<b>1. Introduction.....</b>	<b>3</b>
1. Contexte.....	3
2. Méthodologie.....	3
3. Chronologie.....	4
<b>2. La vivacité de l'institution – Petite statistique.....</b>	<b>4</b>
1. Globalement.....	5
2. Les taux d'acceptation les plus élevés.....	5
3. Les plus forts taux de rejet.....	8
4. Les résultats « de justesse ».....	8
<b>3. Le niveau constitutionnel.....</b>	<b>9</b>
1. Le triste sort des initiatives constitutionnelles dans les cantons.....	10
2. Les cinq initiatives constitutionnelles acceptées.....	10
a) Les initiatives elles-mêmes.....	10
b) Les enseignements à tirer.....	12
3. Les initiatives constitutionnelles rejetées.....	13
a) Les textes soumis au vote.....	13
b) Les enseignements à tirer.....	18
4. Les référendums constitutionnels obligatoires.....	18
a) Les amendements constitutionnels acceptés.....	18
b) Les amendements constitutionnels rejetés.....	20
5. Conclusion pour le niveau constitutionnel.....	21
<b>4. Le niveau législatif.....</b>	<b>22</b>
1. Les initiatives législatives en général.....	22
a) Statistique et méthodologie.....	22
b) Les initiatives législatives acceptées.....	22
c) Les initiatives législatives avec contre-projet.....	24
d) Les initiatives législatives rejetées.....	26
2. Les scrutins sous la loupe.....	26
a) L'initiative seule est acceptée (les autorités sont donc battues).....	26
b) Initiative avec contre-projet (l'initiative est acceptée et le contre-projet rejeté) : les autorités sont une fois encore battues.....	29
c) Initiative avec contre-projet (contre-projet accepté) : les autorités sont suivies et limitent les dégâts.....	30
d) Initiatives rejetées : les autorités sont entièrement gagnantes.....	34
3. Les référendums législatifs.....	42
a) Les référendums rejetés, un désaveu pour les autorités.....	42
b) Les enseignements à tirer.....	47
<b>5. Le niveau concordataire.....</b>	<b>48</b>
<b>6. Les référendums financiers.....</b>	<b>48</b>
1. Les dépenses acceptées.....	49
2. Les dépenses rejetées.....	51
<b>7. Conclusion – une radiographie de l'électorat suisse est-elle possible ?.....</b>	<b>53</b>
1. Un électeur respectueux de ses autorités.....	53
2. Un électeur parfois rebelle... mais devient-il révolutionnaire pour autant ?.....	54
3. Des conseils à donner aux autorités, aux comités d'initiative ou aux comités référendaires ?.....	54

## 1. Introduction

### 1. Contexte

Cela fait de nombreuses années que l'Institut du Fédéralisme publie une Newsletter présentant – lors de chaque week-end de votations – les objets cantonaux qui sont soumis aux électeurs<sup>1</sup>. Souvent, ce sont les objets fédéraux qui polarisent l'attention, et les scrutins régionaux ne suscitent l'attention que des médias de proximité, alors qu'ils sont pourtant dignes d'intérêt, dans la mesure où leur portée dépasse souvent les frontières du canton.

Depuis juin 2012, nous avons ajouté un raffinement supplémentaire : le lundi suivant le scrutin, la Newsletter est envoyée une seconde fois avec les résultats détaillés. Cela permet aux lecteurs, à tête reposée, de se rendre compte de la réaction des citoyens après des campagnes électorales parfois acharnées, et d'estimer au final le poids réel des arguments dans l'un ou l'autre camp. Des surprises ne sont pas rares.

Fidèle à sa tradition de neutralité, l'Institut décrit ces objets tels qu'ils sont présentés aux citoyens, sans apporter de commentaire supplémentaire, que ce soit sur les objets soumis au vote eux-mêmes ou d'un point de vue statistique (par exemple pour souligner leur nombre, les thèmes traités, les taux d'acceptation, la répétition de certains sujets etc.).

Nous nous sommes cependant départis de cette réserve pour utiliser le riche fonds de la démocratie directe dans les cantons afin de proposer quelques réflexions consacrées exclusivement aux initiatives populaires<sup>2</sup>. Dans ce contexte, les réflexions se voulaient surtout juridiques (conditions de lancement des initiatives en fonction des cantons d'où elles proviennent) et thématiques.

### 2. Méthodologie

Poursuivant sur ce thème, le présent article a pour but d'abandonner une seconde fois la neutralité associée à ces Newsletters pour explorer un domaine complètement différent de celui qui est traité dans LeGes. Il s'agit de voir s'il est possible, sans se limiter aux initiatives et parfois même en toute subjectivité<sup>3</sup>, de faire quelques analyses et autres commentaires permettant d'esquisser une sorte de portrait-robot de l'électeur helvétique.

Rappelons qu'au niveau fédéral, les initiatives populaires ne peuvent toucher qu'une modification de la constitution, et il est bien connu qu'elles sont rarement acceptées. Introduit dans la Constitution de 1848, ce droit a été utilisé à presque 200 reprises au cours des XIX, XX et XXI<sup>ème</sup> siècle, avec cependant quelque 88% de rejet<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> On peut les consulter sur le site Internet de l'Institut du Fédéralisme :

<[http://www.unifr.ch/ius/federalism\\_fr/prestations/newsletter/votations\\_cantonales](http://www.unifr.ch/ius/federalism_fr/prestations/newsletter/votations_cantonales)>.

<sup>2</sup> Nicolas Schmitt, Les initiatives populaires cantonales – tendances récentes 2009 – 2013, in LeGes 2014/2, p. 247.

<sup>3</sup> Les commentaires qui peuvent paraître un brin ironiques ou sarcastiques sont à mettre exclusivement au compte de l'auteur et ne reflètent aucunement une opinion de l'Institut du Fédéralisme lui-même.

<sup>4</sup> <[http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/17/03/blank/key/eidg\\_volksinitiativen.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/17/03/blank/key/eidg_volksinitiativen.html)> (consulté le 23.01.2015).

Au niveau cantonal en revanche, les initiatives peuvent également porter sur la création, la modification ou l'abrogation d'une loi (initiative législative, cf. *infra* 4.1.). Si l'on tient compte de toutes les initiatives<sup>5</sup>, le taux d'acceptation est d'environ un quart. Paradoxalement, au niveau cantonal, les électeurs sont encore plus sévères pour les initiatives législatives que pour les initiatives constitutionnelles. Il s'agira de voir si cela peut nous apporter quelques informations pour notre « radiographie » de l'électorat helvétique, d'autant plus que l'existence – ou pas – d'un contre-projet pourra influencer la relation de confiance entre électeurs et autorités (cf. *infra* 4.1.c.).

A cela viendra s'ajouter l'examen des référendums. Au niveau constitutionnel, le référendum est obligatoire. Cela se traduit-il dans les taux d'acceptation ? On verra que oui (cf. *infra* 3.4.a.). Au niveau législatif également, les textes que les électeurs ont rejetés alors même que les parlements cantonaux les avaient adoptés permettent de fournir des informations sur les aversions de l'électorat (cf. *infra* 3.4.). Le référendum sur les concordats et surtout le référendum financier (cf. *infra* 6.2.) offriront eux aussi leur lot de découvertes.

### 3. Chronologie

Du point de vue chronologique, cette étude va se baser sur les onze derniers week-ends de votations, qui s'étendent de juin 2012 à novembre 2014. Ils recouvrent les onze Newsletters pour lesquelles nous avons également calculé les résultats des scrutins, ce qui apporte des informations supplémentaires dont il serait dommage de ne pas faire profiter une plus large audience.

Ainsi dans un premier temps, nous rappellerons la vivacité de l'institution, avec quelques statistiques (§ 2.). Puis nous aborderons le niveau constitutionnel (§ 3.), lui-même divisé entre les initiatives (§ 3.1. – 3.3.) et les référendums (§ 3.4.). Le chapitre suivant sera consacré au niveau législatif (§ 4.), une fois encore divisé entre les initiatives (§ 4.1. – 4.2.) et les référendums (§ 4.3.). Nous aborderons ensuite des eaux moins turbulentes pour évoquer les concordats (§ 5.) et les référendums financiers (§ 6.), avant de conclure pour voir si – et si oui comment – trois années de votations permettent d'esquisser une sorte de radiographie de l'électeur suisse moyen et de donner quelques conseils à ceux qui envisagent, à n'importe quel titre, de se lancer dans l'aventure de la démocratie directe (§ 7.).

## 2. La vivacité de l'institution – Petite statistique

Ce qui frappe avant tout l'observateur, c'est la vivacité de l'institution. Ces onze week-ends de votations ont soulevé d'innombrables débats aux quatre coins du pays, et sur les sujets les plus variés. Rien n'échappe à la vivacité démocratique de l'Helvétie : banques cantonales, fusions de communes, construction de routes et d'hôpitaux, mais aussi les horaires des magasins ou le prix des transports en commun, sans oublier les langues, l'école, l'énergie ou le paysage.

Notons cependant que la sagesse des responsables politiques (ou des institutions) fait que, de tous les scrutins organisés au cours de cette période, il n'y en a pas un seul qui puisse *prima facie* paraître

---

<sup>5</sup> Cf. article LeGes.

inutile ou ridicule, même si certains étaient un peu aventureux (et ont donc été rejetés sans autre forme de procès).

## 1. Globalement

Au cours de la période examinée, ce ne sont pas moins de 230 objets qui ont été soumis au vote des électeurs cantonaux, et 155 ont été acceptés, ce qui correspond à un taux d'acceptation de 65%, soit presque deux tiers. Nous verrons cependant par la suite que ce taux d'acceptation varie fortement en fonction des objets. Il peut atteindre des scores très élevés pour les référendums constitutionnels (cf. *infra* 3.4.), mais en revanche décroît fortement pour les initiatives (cf. *infra* 3.1. et 4.1.).

Au niveau fédéral, le niveau d'acceptation global est nettement moins généreux<sup>6</sup>. Si l'on considère tous les objets depuis 1848, entre 47% et 48.89% ont été acceptés (soit 288 sur 589 ou 605 selon la manière de décompter les contre-projets). C'est le premier indice d'une constante qui va marquer toute cette étude : au niveau local/cantonal, les électeurs suivent volontiers leurs autorités.

## 2. Les taux d'acceptation les plus élevés

Plusieurs textes soumis au vote (21 plus précisément) ont été acceptés avec des scores quasiment soviétiques, dépassant même sept fois les 90% d'approbation. Le record est détenu par une modification de la constitution vaudoise approuvée par 95.63% des électeurs. On notera que 14 de ces scores mirobolants concernent la modification des constitutions cantonales (le référendum étant obligatoire, il se peut qu'il porte sur un objet qui n'est pas contesté).

Un élément peut sembler paradoxal : parmi les textes plébiscités on trouve des dépenses considérables soumises au référendum financier. La construction ou la rénovation d'hôpitaux, de même que la protection contre les inondations, ont été largement acceptées (cf. *infra* 6.).

Deux référendums législatifs seulement figurent dans ce classement. Il s'agit de la suppression de la censure cinématographique dans le canton d'UR et de l'approbation d'une loi sur la santé à SH.

A noter que lorsqu'il a été soumis au vote (5 fois), le concordat concernant la lutte contre le hooliganisme a également été accepté à plus de 80% (cf. *infra* 5.).

En revanche, seuls trois objets ont été rejetés dans une mesure aussi massive (cf. *infra* 2.3.).

### JUIN 2012

- AG: Verfassung des Kantons Aargau (Land- und Waldwirtschaft)  
JA (82.5%)

---

<sup>6</sup> <[http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/17/03/blank/key/eidg\\_volksinitiativen.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/17/03/blank/key/eidg_volksinitiativen.html)> (consulté le 23.01.2015).

**SEPTEMBRE 2012**

• AG: Verfassung des Kantons Aargau (Nutzung des tiefen Untergrunds)  
JA (82.2%)

• SO: Änderung der Kantonsverfassung: Ergänzung der Unvereinbarkeiten  
JA (94.1%)

**NOVEMBRE 2012**

• SH: Totalrevision des Gesundheitsgesetzes vom 21. Mai 2012  
JA (88.6%)

• VD : Modifications des articles 74 et 142 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (transformation du terme «tutelle» en «curatelle de portée générale» ou «mandat pour cause d'inaptitude»)  
OUI (95.63%)

**MARS 2013**

• NE : Décret du 4 décembre 2012 portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Organisation du Grand Conseil)  
OUI (87.96%)

**JUIN 2013**

• SO: Verpflichtungskredit für das Hochwasserschutz- und Revitalisierungsprojekt Aare, Olten-Aarau  
JA (83.8%)

• VD : Modification de l'article 80 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (compétence en matière de contrôle de la validité d'une initiative)  
OUI (82.35%)

• VD : Modification de l'article 84 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (prolongation du délai de récolte des signatures en cas de référendum facultatif)  
OUI (83.22%)

• VD : Modification de l'article 113 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (délai de vacance au Conseil d'État)  
OUI (95.32%)

• VD : Modification des articles 166 et 179 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (réorganisation de la Cour des comptes)  
OUI (94.88%)

**SEPTEMBRE 2013**

• GE : Loi modifiant la loi sur l'organisation judiciaire (LOJ) (Pour renforcer le Tribunal des baux et loyers)  
OUI (93.1%)

• ZG: Verfassungsänderung «Unvereinbarkeit bei Verwandten und Verschwägerten»  
JA (84.01%)

- ZG: Verfassungsänderung «Unvereinbarkeit für Regierungsratsmitglieder»  
JA (84.52%)

#### **FEVRIER 2014**

- BS: Grossratsbeschluss vom 13. November 2013 betreffend Änderung der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (Anpassung der Vorschriften zur Stimmberechtigung an das Erwachsenenschutzrecht des Bundes)  
JA (83.69%)
- TI: Ineleggibilità e destituzione – Revisione delle norme della Costituzione cantonale sull'ineleggibilità e sulla destituzione di persone condannate o perseguite per crimini o delitti contrari alla dignità della carica  
SI (89.52%)
- UR: Aufhebung des Gesetzes über die Filmzensur im Kanton Uri  
JA (88.54%)

#### **MAI 2014**

- BL: Änderung der Kantonsverfassung vom 13. Februar 2014 «Einführung einer Gewerbeparkkarte»  
JA (85.29%)

#### **SEPTEMBRE 2014**

- OW: Gesetz über die Planung, den Bau und die Finanzierung des Projekts Hochwassersicherheit Sameraatal vom 16. April 2014  
JA (82.06%)
- UR: Kreditbeschluss für die Planung des Um- und Neubaus des Kantonsspitals Uri in der Höhe von CHF 3.0 Mio.  
JA (86.1%)

#### **NOVEMBRE 2014**

- NE : Décret du 25 mars 2014 portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Introduction de la motion populaire communale)  
OUI (83.45%)
- NE : Décret du 2 septembre 2014 portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel Destitution des membres des autorités exécutives et judiciaires)  
OUI (90.61%)
- SG: Kantonsratsbeschluss über den Neubau der Häuser 07A/07B des Kantonsspitals St. Gallen  
JA (88.4%)
- SG: Kantonsratsbeschluss über die Gewährung eines Darlehens an die Stiftung Ostschweizer Kinderspital für einen Neubau auf dem Areal des Kantonsspitals St. Gallen  
JA (90.0%)

### 3. Les plus forts taux de rejet

Si les acceptations « soviétiques » (ou « nord-coréennes » pour ne vexer personne) sont assez classiques et témoignent du soutien à des objets incontestés ou dont l'utilité est manifeste, les trois rejets massifs vont-ils nous apprendre quelque chose de significatif sur le comportement de l'électorat suisse ? En fait, ces trois « non » clairs et nets concernent trois objets que l'on pourrait qualifier de « solidaires » : le parlement des jeunes, le salaire minimum et l'intégration des étrangers.

Ils laissent supposer que l'électeur suisse est assez égoïste, surtout quand il s'agit de conférer des avantages à des personnes ou des groupes dont il ne pourra pas bénéficier. L'électeur n'hésite pas à dépenser des fortunes pour un hôpital où il pourra être soigné, mais il va regimber à donner des privilèges aux jeunes, aux « working poors » ou aux étrangers, puisqu'il ne pourra pas en profiter, même si les sommes en jeu ne sont pas très élevées (voire inexistantes pour le droit de vote qui est gratuit).

#### MARS 2013

- OW: Volksbegehren für ein Jugendparlament in Obwalden  
NEIN (84.25%)

#### MAI 2014

- VS : Initiative populaire cantonale «pour un salaire minimum légal»  
NON (80.7%) (Record pour ce week-end de votations)

#### SEPTEMBRE 2014

- SH: Volksinitiative «Demokratie stärken: Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer (Demokratie-Initiative)»  
NEIN (85.0%)

### 4. Les résultats « de justesse »

Un dernier mot en termes de score pour signaler que les textes adoptés ou rejetés de justesse sont peu nombreux : on n'en dénombre que quatre. Cela témoigne sans doute du fait que les votations contentieuses (comme celle du Transrun neuchâtelois, et dont les scores sont forcément très serrés) sont relativement rares :

#### SEPTEMBRE 2012:

- NE : Décret du 26 juin 2012 portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (RER)  
NON (50.29%)
- TI : Semisvincolo N2 e posteggio d'attestamento a Bellinzona  
SI (50.84%)

**NOVEMBRE 2012**

- FR : Loi du 7 février 2012 modifiant la loi sur l'énergie  
NON (50.75%)

**SEPTEMBRE 2014**

- BS: Grossratsbeschluss vom 15. Januar 2014 betreffend Stadtrandentwicklung Ost  
NEIN (50.77%)

### 3. Le niveau constitutionnel

Au cours de la période concernée, quelque 64 votations ont concerné les constitutions cantonales. Parmi celles-ci, deux genres de votations aux destins extrêmement différents, quand bien même toutes les modifications constitutionnelles sont obligatoirement soumises au vote.

D'un côté il y a les 24 *initiatives visant à une modification de la constitution* (cf. *infra* 3.1.). Elles sont soutenues par un certain nombre de citoyens qui suivent un comité d'initiative. Le processus est donc volontariste. Les autorités sont ensuite chargées de prendre position quant à cette initiative : elles peuvent – en fonction du droit cantonal – la déclarer invalide, ou la valider et la soumettre au vote populaire, avec soit une proposition d'acceptation (très rare), une proposition de rejet (le plus fréquent) et parfois un contre-projet.

Dans la période qui nous intéresse, trois contre-projets ont été acceptés et deux rejetés.

La plupart des cantons ont adopté un système raffiné permettant aux citoyens de voter à la fois en faveur de l'initiative et du contre-projet, avec une question subsidiaire permettant de trancher entre l'initiative et le contre-projet, pour les cas où les deux seraient acceptées par le corps électoral. Cette procédure n'a été dû être utilisée que deux fois : en juin 2012 avec l'initiative de GE « Pour une véritable politique d'accueil de la petite enfance » (contre-projet finalement choisi) et en septembre 2013 à GR avec l'initiative exigeant du courant électrique propre et sans recours au charbon (initiative finalement choisie d'un cheveu, cf. *infra* 3.2.a.).

Les autres modifications constitutionnelles sont des *référendums obligatoires* (cf. *infra* 3.4.). En effet, en Suisse, que ce soit au niveau fédéral ou dans les cantons, toute modification constitutionnelle doit impérativement être soumise au vote du peuple (du peuple et des cantons pour les amendements de la Constitution fédérale). Cet appel au peuple est donc automatique, de sorte que les objets présentés ont deux caractéristiques : premièrement ils sont toujours soutenus par les autorités, puisque ce sont elles qui ont proposé la modification, et deuxièmement (en conséquence) les objets présentés peuvent très bien ne pas être conflictuels car ils peuvent procéder d'un aménagement purement formel (contrairement aux initiatives dont nous avons vu qu'elles sont presque toujours contestées par les autorités cantonales).

## 1. Le triste sort des initiatives constitutionnelles dans les cantons

Sur les onze week-ends de votations, 42 objets constitutionnels ont été acceptés et 22 seulement rejetés. Mais sur ces 22 textes dont les citoyens n'ont pas voulu, il y a 17 initiatives constitutionnelles. Cela signifie qu'en 3 ans, seules *cinq* initiatives constitutionnelles ont été acceptées. Et encore, l'existence d'un contre-projet a facilité cette acceptation, le rôle du contre-projet se révélant salutaire pour les autorités (cf. *infra* 4.1. pour le niveau législatif). En d'autres termes, les 42 objets acceptés lors de ces référendums constitutionnels obligatoires comprennent 37 textes proposés par les autorités et seulement 5 initiatives constitutionnelles.

## 2. Les cinq initiatives constitutionnelles acceptées

Vu leur rareté (à mettre également en relation avec les 230 objets soumis au vote dans le même temps), ces cinq initiatives méritent d'être étudiées avec l'attention d'un entomologiste découvrant un lépidoptère particulièrement exotique, pour tenter de voir s'il est possible d'en tirer des enseignements sur le fonctionnement de la démocratie suisse.

### a) *Les initiatives elles-mêmes*

En termes de géographie, de thème et de procédure, ces cinq textes sont à première vue extrêmement divers.

**GE – Initiative 143 «Pour une véritable politique d'accueil de la Petite enfance»  
Loi constitutionnelle modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Contre-projet à l'IN 143) (A 2 00 – 10895), du 15 décembre 2011 (L'initiative et le contre-projet ont été acceptés, le contre-projet a eu la préférence finale des électeurs)**

L'initiative avait pour premier objectif d'inscrire dans la constitution la reconnaissance d'un droit pour chaque enfant à disposer d'une place d'accueil à la journée, comme est reconnu le droit d'aller à l'école, alors qu'à l'époque la constitution genevoise était muette sur la petite enfance. Son second but était d'inscrire clairement la répartition des tâches communales et cantonales concernant l'accueil d'enfants en âge préscolaire. Ce serait aux communes de prévoir, après analyse, un nombre suffisant et adéquat de places : crèches, jardins d'enfants, accueillantes familiales de jour («mamans de jour»). L'Etat continuerait à exercer le contrôle des normes d'encadrement, de sécurité et, le cas échéant, rappellerait à son devoir une commune qui n'aurait pas créé suffisamment de places.

Le financement serait assuré par les communes, qui bénéficient pour la plupart d'une situation financière saine. Pour les autres, la nouvelle péréquation financière intercommunale prévoyant une aide à l'attention des communes moins aisées, permettrait à celles qui le souhaitent de se regrouper pour mener ensemble un projet.

L'initiative a été rejetée par le Grand Conseil genevois. Mais la majorité de celui-ci, qui partage avec les auteurs de l'initiative le constat de l'insuffisance des places d'accueil de jour pour les enfants en âge préscolaire, a toutefois élaboré un contreprojet également soumis au suffrage populaire.

*Juin 2012 ; acceptée à 57.8% (contre-projet accepté à 53.5% ; question subsidiaire : contre-projet 53.5%) ; sujet éminemment local ; les électeurs ont suivi les autorités*

**TI – Interdiction de dissimulation du visage dans les lieux publics (« Divieto di dissimulazione del viso nei luoghi pubblici ») (Le contre-projet n'a obtenu que 34.8% des voix)**

L'initiative proposait d'inscrire dans la Constitution cantonale un nouvel article 9a interdisant de cacher le visage dans les lieux publics et ouverts au public. Bien que la formulation de l'article soit relativement large, il était clair au vu de la personnalité des initiants que cette interdiction concernait au premier chef les burqas. Le Grand Conseil et le Conseil d'Etat ont expliqué qu'ils partageaient les préoccupations des initiants mais qu'ils considéraient comme excessif, inutile et disproportionné le fait d'introduire de telles normes dans la constitution, et que la loi suffisait amplement à cette tâche (d'où le contre-projet).

*Septembre 2013 ; acceptée par 65.4% ; sujet placé dans une problématique universelle ; les électeurs n'ont pas suivi les autorités.*

**BE – «Pas de naturalisation de criminels et de bénéficiaires de l'aide sociale»**

L'initiative lancée par les Jeunes UDC proposait d'inscrire à l'art. 7 de la Constitution (consacré au droit de cité), toute une série de dispositions restreignant la naturalisation, à commencer par le fait que la naturalisation n'est pas un droit (formule existant d'ailleurs déjà dans la loi cantonale topique [(Art. 16 KBüG)]. Le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ont proposé de déclarer l'initiative valable, mais d'en proposer le rejet. A leurs yeux, celle-ci pouvait conduire à d'inutiles conflits juridiques avec la Constitution fédérale et par ailleurs ne s'écartait pas de la pratique actuelle (allant même moins loin parfois).

*Novembre 2013; acceptée par 55.8% ; sujet placé dans une thématique globale; les électeurs n'ont pas suivi les autorités.*

**BL – Encouragement à la propriété des logements individuels aussi bien que des logements sociaux («Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums und des gemeinnützigen Wohnungsbaus»)**

Cette initiative constitutionnelle était basée sur une disposition déjà inscrite dans la Constitution cantonale et relative à la promotion de la propriété, dont elle proposait une nouvelle formulation. L'objectif principal de l'initiative consistait à promouvoir l'égalité des droits et d'ancrage des deux formes de logements occupés par leur propriétaire : logements privés et logements sociaux. Cette initiative a été contestée par le Conseil d'Etat, qui a tenté de lui opposer un contre-projet, mais le Grand Conseil a largement soutenu l'initiative tout en refusant de soumettre au vote le contre-projet du gouvernement.

*Février 2014 ; acceptée avec 74.67% ; sujet local ; les électeurs ont suivi les autorités.*

**GR – Pour du courant électrique propre sans charbon (Kantonale Volksinitiative «Ja zu sauberem Strom ohne Kohlekraft» und Gegenvorschlag des Grossen Rates «Keine neuen Investitionen in Kohlekraftwerke, sofern der CO<sub>2</sub>-Ausstoss nicht wesentlich reduziert werden kann»)**

L'initiative se proposait d'inscrire dans la Constitution une disposition prévoyant que le canton mettait tout en œuvre, dans la limite de ses possibilités, pour éviter que des entreprises auxquelles le canton participe ne soient actives avec des sociétés engagées dans le charbonnage. En fait, il s'agissait surtout d'empêcher que la société Repower ne participe à la construction d'une centrale à charbon à Saline Joniche en Calabre. Les autorités s'y sont opposées au double titre que l'initiative visait une entreprise bien précise, et ensuite qu'elle représentait pour l'avenir une sorte de frein technologique concernant toute participation de la sorte.

Mais pour sauver Repower, et prétendument pour préserver la politique énergétique éprouvée du canton, les autorités ont quand même proposé un contre-projet « light » proposant une disposition constitutionnelle disant que les entreprises auxquelles le canton participe ne s'engagent pas dans des centrales à charbon dans lesquelles les émissions de CO<sub>2</sub> ne sont pas réduites de manière significatives.

*Septembre 2013; l'initiative a été acceptée avec 56.44% (le contre-projet a lui aussi été accepté à 57.76%, et la question subsidiaire a désigné d'un cheveu l'initiative à 50.12%) ; sujet avec implication internationale (voire dimension universelle); les électeurs n'ont pas vraiment suivi les autorités... même en acceptant le contre-projet.*

b) *Les enseignements à tirer*

A première vue, il semble possible de tirer un enseignement assez clair de ces cinq acceptations, que l'on pourrait présenter de la sorte.

Premièrement, une initiative peut franchir l'obstacle des urnes si elle bénéficie, comme à GE et BL, d'un certain soutien des autorités. Si ces dernières ne sont pas unanimes pour contrer l'initiative, le peuple s'engouffre dans la brèche, surtout quand il est question de thèmes de société aussi importants que l'accueil de la petite enfance ou la propriété du logement. Le peuple, on le verra, suit ses autorités. Mais si le Grand Conseil et le Conseil d'Etat demeurent partagés sur le sort d'une initiative et qu'une partie non négligeable des autorités la soutient (notamment sous la forme d'un contre-projet ; cf. également à ce propos *infra* 4.1.c.), alors le peuple suivra volontiers les minoritaires.

Deuxièmement, une initiative peut être acceptée – et cela véritablement *contre* la volonté des autorités – quand on lui fait quitter la sphère locale/cantonale pour l'installer dans une dimension nationale/universelle. Une certaine droite nationaliste est passée maître dans ce jeu (cf. également *infra* 7.1. à propos du concordat Harnos).

Au Tessin, l'idée d'ancrer l'interdiction de la burqa dans la constitution elle-même, et pas simplement dans la loi, montre bien la volonté de transcender – pour la sacraliser – une aversion qui dépasse largement les frontières cantonales. Certes, l'Assemblée fédérale doit encore donner la garantie fédérale à la modification de la Constitution tessinoise, ce qui risque de créer des problèmes. Le Conseil fédéral lui demande cependant de l'accepter car, argumente-t-il, l'interdiction tessinoise de se dissimuler le visage dans l'espace public ne violerait pas le droit fédéral<sup>7</sup>.

Mais il s'agit là d'une problématique *nationale*. Le « SonntagsBlick » du 21 décembre 2014 a publié un sondage en la matière<sup>8</sup>. Sur 1019 personnes interrogées, 62% voudraient bannir le port du voile intégral sur l'ensemble du territoire. En revanche, 32% s'y opposent et 6% ont répondu «ne sait pas». Le journal dominical alémanique ne livre aucun détail sur les questions spécifiquement posées ou la période durant laquelle les personnes ont été interrogées. En revanche, l'hebdomadaire signale que l'interdiction est majoritaire dans tous les groupes d'âge et dans toutes les régions.

Le contexte est identique dans le canton de Berne, où le rejet de la naturalisation pour les criminels et les bénéficiaires de l'aide sociale s'inscrit dans la lutte globale contre les abus des prestations sociales. Mais si cette lutte est justifiée et légitime, elle peut aussi être instrumentalisée. Selon les experts qui se sont exprimés avant le vote, l'initiative risquait de créer de l'insécurité juridique, d'engendrer des frais administratifs supplémentaires et de causer des discriminations, voire de causer

<sup>7</sup> Message 14.084 sur la garantie des constitutions révisées des cantons de Berne, d'Uri, de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, du Tessin, de Vaud et du Jura du 12 novembre 2014, FF 8899 (8916ss), présentation très détaillée de la question.

<sup>8</sup> <<http://www.20min.ch/ro/news/suisse/story/Une-majorite-opposee-au-port-de-la-burqa-30121998>> (consulté le 21.12.2014).

un assouplissement plutôt qu'un durcissement des procédures. Pour cette raison, une large alliance constituée de membres de pratiquement tous les partis s'est réunie pour contrer l'initiative sous le slogan « Non à l'initiative trompeuse sur la naturalisation »<sup>9</sup>.

Cette mobilisation rationnelle n'a servi à rien face à la dimension émotionnelle qui a été conférée à un tel scrutin.

Quant au cas des Grisons, il s'inscrit aussi dans un contexte national, voire international, quoique sans intervention de type nationaliste : la lutte contre le réchauffement climatique. L'idée qu'une société cantonale puisse discrètement polluer avec une centrale à charbon à l'étranger a de quoi faire réagir même des citoyens qui n'ont pas la fibre verte très développée, mais simplement une certaine honnêteté intellectuelle. Les autorités grisonnes ont été vues comme intéressées et prenant les électeurs pour des sots, ce que les électeurs détestent.

La conclusion que l'on peut tirer est claire : les électeurs acceptent les initiatives constitutionnelles soit si celles-ci sont soutenues par une certaine partie des autorités, soit si elles traitent de problématiques considérées comme nationales, voire universelles, à plus forte raison si elles sont instrumentalisées par certains partis politiques. Dans ce cas, l'émotion emporte toute rationalité.

On trouve la meilleure confirmation de cette hypothèse dans le lancement par l'UDC du canton de Fribourg, en janvier 2015, d'une initiative constitutionnelle contre le (modeste) Centre Islam de l'Université<sup>10</sup>. Alors que l'étude scientifique (et occidentale) de l'islam est à l'évidence la meilleure manière de lutter contre l'islamisme et ses dérivés, le parti populiste entend – par le biais de la démocratie directe – se faire de la publicité en jouant sur des peurs devenues internationales.

### 3. Les initiatives constitutionnelles rejetées

Si on se penche maintenant sur les thèmes rejetés, est-il possible d'en tirer également quelques enseignements ? A première vue, l'acceptation découlant d'une certaine approbation des autorités ou d'un transfert thématique au niveau national, on peut imaginer *a contrario* que le rejet va découler de son côté du fait que le contexte local/cantonal reste important, assorti d'une ferme opposition des autorités. Nous allons voir que cette hypothèse tend à se vérifier.

#### a) *Les textes soumis au vote*

Comme ce fut le cas pour les initiatives acceptés, les textes rejetés représentent une large palette géographique et thématique.

##### **AG – Pour une banque cantonale d'Argovie sûre («Für eine sichere Aargauer Kantonalbank»)**

Cette initiative proposait d'inscrire dans la Constitution le fait que la banque cantonale appartienne au canton, dans le but d'éviter une privatisation rampante. Les autorités ont prétendu que cela pourrait limiter la marge

---

<sup>9</sup> <<http://www.abstimmen.be/>> (consulté le 23.01.2015).

<sup>10</sup> <<http://www.20min.ch/ro/news/romandie/story/L-UDC-lance-son-initiative-contre-le-Centre-Islam-26184082>> (consulté le 29.01.2015).

de manœuvre de la banque et surtout que c'était inutile puisque la garantie légale suffisait largement, aucun canton voisin n'ayant procédé de la sorte.

*Juin 2012 ; rejeté à 65.0% ; sujet éminemment local ; les électeurs ont suivi les autorités.*

#### **NE – Frein au démantèlement social (Contre-projet accepté par 50.73% de oui)**

Cette initiative visait à faire adopter à la majorité des trois cinquièmes des membres du Grand Conseil toute réduction d'une subvention inscrite au budget. Elle aurait cependant posé des problèmes d'application importants, car la définition d'une «subvention inscrite au budget» serait restée très vague. Ces problèmes ont amené le Conseil d'Etat et le Grand Conseil à recommander le rejet de l'initiative et à élaborer un contre-projet. Ce dernier prévoyait de soumettre à la majorité qualifiée des trois cinquièmes des membres du Grand Conseil les lois et les décrets qui entraînent des économies importantes, lorsqu'ils sont adoptés pour respecter les limites du frein à l'endettement.

*Juin 2012 : rejeté à 70.45% ; sujet éminemment local ; les électeurs ont massivement suivi les autorités.*

#### **ZH – Libre accès aux écoles privées dès la 4<sup>ème</sup> classe («Ja ! Freie Schulwahl für alle ab der 4. Klasse! »)**

L'initiative exigeait le libre-choix entre école publique et école privée dès la quatrième année scolaire, et au surplus un financement par le canton des écoles privées. Les autorités s'y sont opposées, arguant que l'école publique zurichoise était de très bonne qualité. Au surplus les citoyens n'auraient plus aucun contrôle sur l'école privée. Dans cet ordre d'idée, plusieurs cantons voisins (BL, SG, TG) avaient déjà voté sur le même objet qu'ils sont toujours rejeté.

*Juin 2012 ; rejeté à 81.77% ; sujet local mais à l'agenda politique de plusieurs cantons ; les électeurs ont massivement suivi les autorités.*

#### **LU – Des prix du courant plus bas et des places de travail garanties (« Für tiefere Strompreise und sichere Arbeitsplätze »)**

L'initiative exigeait l'inscription dans la constitution d'une disposition précisant que les autorités devaient se préoccuper d'un approvisionnement électrique aussi sûr, économique, écologique et à la pointe du progrès que possible. Le Grand Conseil unanime a rejeté l'initiative, arguant notamment que la nouvelle loi sur l'approvisionnement en électricité du 12 décembre 2011 répondait largement aux attentes des initiants.

*Septembre 2012 ; rejeté à 52.9% ; sujet éminemment local ; les électeurs ont suivi les autorités.*

#### **UR – Introduction du système majoritaire au niveau cantonal (« Kopf- anstatt Parteiwahlen »)**

L'initiative des jeunes PDC exigeait l'introduction – pour les élections au Grand Conseil cantonal – du système majoritaire dans toutes les 20 communes du canton, et plus seulement dans les plus petites, celles qui n'élisent qu'un ou deux députés. Ce passage du système proportionnel au système majoritaire était souhaité par les initiants au motif qu'il y avait toujours plus de votes partisans et toujours moins de votes axés sur les personnalités les plus compétentes. Les autorités ont rejeté l'idée en rappelant notamment que le système majoritaire favorisait toujours les grands partis (cf. Grisons *infra*).

*Septembre 2012 ; rejeté à 57.5% ; sujet éminemment local ; les électeurs ont suivi les autorités.*

#### **BE – Berne, pionnier des énergies renouvelables (« Bern erneuerbar ») (Le contre-projet a lui aussi été rejeté à 51.41%)**

Cette initiative avait pour but de faire en sorte que tout l'approvisionnement en courant, chauffage et eau chaude se fasse par le biais d'énergies renouvelables, et pour ce faire l'initiative fixait un délai précis, l'année

2035. Les autorités ont jugé l'intention louable mais les délais trop contraignants. Pour cette raison elles ont présenté un contre-projet poursuivant les mêmes buts, mais se contentant de les inscrire sans fixer de délais aussi contraignants, en insistant en plus sur les économies d'énergie et l'efficacité énergétique.

*Mars 2013 ; rejeté à 63.3% ; sujet local mais dans un contexte global ; les électeurs n'ont suivi les autorités qu'à moitié. Quand le contexte devient plus global (p. ex. avec les énergies renouvelables ou la sortie du nucléaire) les autorités sont moins suivies.*

#### **GR – Introduction du système proportionnel (« Für gerechte Wahlen – Proporzinitiative 2014 »)**

Cette initiative avait pour but de faire passer l'élection du Grand Conseil du système majoritaire au système proportionnel. Actuellement le canton des Grisons est le seul avec les Rhodes extérieures d'Appenzell qui connaisse exclusivement le système majoritaire. Le système proportionnel serait plus démocratique et plus conforme au droit suisse. Les autorités s'y sont opposées, moins sur le fond qu'en arguant du fait que le système était politiquement incontesté depuis fort longtemps et qu'en 75 ans plusieurs tentatives de le changer avaient toujours échoué.

*Mars 2013 ; rejeté à 56.10% ; sujet éminemment local ; les électeurs ont suivi les autorités et la tradition (quoique pas si massivement que ça). Comme à UR, sur le même thème mais en sens inverse, une ancienne tradition cantonale a été respectée.*

#### **SH – Baisse des impôts (« Steuern runter »)**

Cette initiative demandait une réduction du taux d'imposition, au surplus s'accroissant pendant cinq ans, au double motif que cela inciterait le canton à faire des économies, et que les Schaffhousois payaient des impôts bien trop élevés. Les autorités cantonales se sont fortement engagées contre l'initiative, motif pris que les 27 millions annuels prévus de manque à gagner seraient insupportables pour le budget cantonal. Elles ont été entendues...

*Mars 2013 ; rejeté à 67.7% ; sujet éminemment local (même si les impôts sont une question universelle) ; les électeurs ont largement suivi les autorités.*

#### **BL – Meilleure transparence – frein à une politique jugée opaque (« Transparenz-Initiative – Stoppt die undurchsichtige Politik »)**

L'initiative exigeait que les partis et organisation politiques soient transparents dans leur financement lors d'élections et de votations cantonales et communales. Les autorités en place ont rejeté le texte, motif pris qu'il aurait représenté un travail considérable pour les partis en cause tout en offrant de nombreuses possibilités de le contourner. A l'heure où la votation s'est déroulée, seuls Genève et Tessin avaient instauré de tels systèmes, qui se sont semble-t-il révélés assez délicats à mettre en place.

*Juin 2013 ; rejeté à 56.77% ; sujet local (même si on parle un peu partout de transparence) ; les électeurs ont suivi les autorités.*

#### **TI – Contournement du Bas-Malcantone en tunnel : au peuple de décider (« Circonvallazione del Basso Malcantone tutta in galleria: che sia il popolo a scegliere »)**

Cette initiative populaire visait à inscrire dans la constitution le principe d'un tunnel d'évitement du Bas-Malcantone. Les autorités s'y sont opposées, notamment parce que cela aurait ruiné dix années d'efforts et de médiation pour la réalisation du tracé prévu, et de l'autre parce que la réalisation d'un tel projet aurait coûté 900 millions, soit le tiers du budget cantonal.

*Juin 2013 ; rejeté à 52.6% ; sujet éminemment local ; les électeurs ont suivi les autorités. A noter que les électeurs, même de peu, ont suivi leurs autorités dans le rejet de ce projet, alors que dans le contexte de référendums financiers ils n'hésitent pas à investir des sommes considérables (cf. infra 6.1.).*

#### **GR – Suppression de l'impôt ecclésiastique pour les personnes morales (« Weniger Steuern für das Gewerbe – Kirchensteuerinitiative »)**

L'initiative avait pour but de supprimer l'impôt ecclésiastique pour les personnes morales, motif pris que celles-ci n'ont pas de croyance. Mais le canton a mis en garde contre le trou que cela creuserait dans les finances des collectivités religieuses et les nombreux programmes de soutien qu'elles devraient supprimer. Par ailleurs, depuis 1878 et suivant en cela une jurisprudence constante, le Tribunal fédéral a toujours confirmé la licéité de l'obligation pour les personnes morales de payer une contribution ecclésiastique, la dernière fois dans un arrêt du 27 août 2013. A l'heure actuelle, 20 cantons perçoivent un impôt ou une contribution ecclésiastique de la part des personnes morales (dans deux cantons sur une base volontaire).

*Février 2014 ; rejeté à 73.64% ; sujet éminemment local ; les électeurs ont largement suivi les autorités.*

#### **SO – Baisse d'impôts généralisée (« Weniger Steuern für alle ») (Initiative rédigée en termes généraux)**

L'initiative demandait de manière générale une baisse d'impôts (après plusieurs hausses successives), de manière à rendre à nouveau le canton financièrement attractif pour les riches contribuables et éviter leur fuite. Les autorités s'y sont opposées, rappelant que le canton se débattait contre un déficit annuel de 150 millions, et que l'initiative aurait creusé un trou supplémentaire de 75 millions.

*Février 2014 ; rejeté à 62.44% ; sujet local (même si les impôts sont universels) ; les électeurs ont suivi les autorités.*

#### **BE – Arrêt immédiat de la centrale nucléaire de Mühleberg (« Mühleberg vom Netz »)**

Les initiants réclamaient l'arrêt immédiat de la centrale nucléaire de Mühleberg. Les autorités s'y sont opposées, pour la bonne et simple raison que la fermeture de la centrale était déjà agendée à l'année 2019 par les FMB [Forces motrices bernoises], et que de ce fait l'initiative devenait superfétatoire, car elle était uniquement axée sur une question de principe.

*Mai 2014 ; rejeté à 63.3% ; sujet éminemment local (même si la sortie du nucléaire est un thème global, la centrale de Mühleberg est bernoise) ; les électeurs ont suivi les autorités.*

#### **NE – Avenir des Crêtes: au peuple de décider**

Cette votation s'inscrivait dans le contexte de la coexistence difficile entre la protection des sites naturels et l'énergie éolienne. D'un côté, l'initiative populaire demandait la mise en place d'un processus de planification impliquant des consultations populaires «en cascade», par votes successifs. L'initiative a été jugée problématique dans son application ; en outre, plusieurs de ses revendications (relatives, par exemple, aux antennes de téléphonie, aux autres constructions, à la dimension des éoliennes), auraient été difficilement applicables par rapport à la législation ou à l'évolution technologique. De l'autre côté, le contre-projet du Grand Conseil proposait que la population se prononce une seule fois, et tout de suite, sur une intégration, dans la Constitution et dans la loi, des éléments-clés de la politique énergétique et de protection des sites du canton, y compris la fixation des sites d'implantation et du nombre maximum d'éoliennes.

*Mai 2014 ; rejeté à 60.84% ; sujet éminemment local ; les électeurs ont d'autant plus massivement suivi les autorités que leur contre-projet a été accepté à 65.05%.*

**ZH – Suppression de l'impôt ecclésiastique pour les personnes morales (« Juristische Personen werden von der Kirchensteuer befreit »)**

Il s'agissait ici de la même thématique que celle sur laquelle un vote s'était déroulé en février 2014 dans un autre canton, celui des Grisons (cf. *supra*). Les arguments pour et contre ont été les mêmes. A l'heure actuelle, seuls six cantons ne connaissent pas cet impôt (BS, SH, AG, AR, VD, GE). A noter qu'une minorité du Grand Conseil a quand même souhaité soutenir l'initiative, arguant que ce serait une bonne chose pour les entreprises d'être exemptées de coûts s'élevant à 120 millions par année.

*Mai 2014 ; rejeté à 71.84% (73% aux Grisons) ; sujet éminemment local ; les électeurs ont largement suivi les autorités.*

**AG – Transparence dans le financement des activités politiques (« Für die Offenlegung der Politikfinanzierung »)**

Là aussi on est dans un domaine déjà vu ci-dessus à Bâle-Campagne ! Mais en plus en Argovie les initiants voulaient inscrire dans la constitution l'obligation pour les personnes revêtant des charges officielles d'indiquer leur situation financière et leurs intérêts. Les autorités se sont dites pleinement conscientes de l'intérêt des citoyens pour la transparence, mais elles ont jugé le projet disproportionné.

*Septembre 2014 ; rejeté à 55.69% (56.77% à BL); sujet local (avec une dimension générale pour la transparence) ; les électeurs ont suivi les autorités.*

**BL – Réunification des deux Bâle (« Für die Fusion der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft »)**

La réunification des deux Bâle (séparés en 1833) est un véritable serpent de mer au bord du Rhin. Dans le cas présent, il s'agissait en fait de l'unique contre-projet à une initiative retirée. Le Grand Conseil avait adopté les deux textes à une si courte majorité qu'il n'a pas pu donner de recommandation de vote.

*Septembre 2014 ; rejeté à 68.33% ; sujet on ne peut plus local ; les citoyens n'ont cependant suivi personne puisque les autorités n'avaient pas donné de mot d'ordre.*

**GE – « Pour une traversée de la rade »**

A Genève, la traversée de la rade est un véritable serpent de mer discuté depuis des décennies. Les initiants du projet soumis au vote ont rappelé que la ville suffoquait et que, pour eux, la traversée de la rade ne ferait pas augmenter la circulation, mais au contraire la répartirait mieux. Par ailleurs, ce projet, supportable financièrement, n'aurait pas remis en cause un contournement autoroutier par une traversée du lac dans quelques décennies. Les autorités genevoises ont été d'un avis diamétralement opposé. Ce projet de traversée de la rade n'aurait pas permis d'apporter de réponses satisfaisantes aux problèmes de circulation que connaissent le canton et son agglomération. Il aurait de surcroît présenté des risques majeurs pour l'environnement et aurait mis en danger les finances de l'Etat. Les autorités ont fait valoir que la meilleure solution était le contournement autoroutier intégralement financé par la Confédération.

*Septembre 2014 ; rejeté à 63.63% ; sujet éminemment local ; les électeurs ont largement suivi les autorités (à la surprise générale il faut le dire, tout le monde se plaignant des conditions de circulation en ville de Genève).*

**SH – Octroi du droit de vote aux étrangers (« Demokratie stärken : Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer [Demokratie-Initiative] »)**

Cette discussion éminemment locale s'est inscrite dans un contexte global d'extension ou non du droit de vote aux étrangers, puisque c'est une thématique que plusieurs cantons ont abordée de manière différente. A

Schaffhouse, les initiants ont considéré qu'il était choquants que presque un quart de la population soit privée du droit de vote. Tout à l'opposé, les autorités ont considéré que celui-ci ne devait être accordé que par la voie de la naturalisation.

*Septembre 2014 ; rejeté à 85.0% ; sujet éminemment local (avec une touche d'universalisme) ; les électeurs ont massivement suivi les autorités.*

#### *b) Les enseignements à tirer*

Il est possible de tirer de ce flot d'initiatives constitutionnelles rarement acceptées et souvent rejetées une conclusion qui, pour être partielle, n'en apparaît pas moins fort claire : les électeurs suivent toujours les autorités cantonales quand il est question de sujets locaux, et ils ne se départissent de ce respect que quand on aborde des problématiques nationales et médiatisées.

Les deux seuls cas où les électeurs n'ont pas suivi les autorités concernent l'interdiction de la burqa et la limitation de la naturalisation, deux thèmes sur lesquels certains partis politiques un brin nationaliste sont en pointe. Il y aurait à ce propos de quoi gloser longuement sur le poids du populisme dans la démocratie directe au niveau national.

Cela dit, tout en suivant leurs autorités, les citoyens montrent peu d'intérêt pour la nouveauté et le changement, les contraintes, les dépenses supplémentaires et les trous dans les budgets... une vision quand même très conservatrice voire traditionnaliste de la vie politique suisse.

### **4. Les référendums constitutionnels obligatoires**

Nous l'avons déjà dit, les autres modifications constitutionnelles sont des référendums obligatoires, puisque toute modification constitutionnelle doit impérativement être soumise au vote du peuple (du peuple et des cantons pour les amendements de la Constitution fédérale). Cet appel au peuple est donc automatique, de sorte que les objets présentés ont deux caractéristiques : premièrement, ils sont toujours soutenus par les autorités, puisque ce sont elles qui ont proposé la modification, et deuxièmement (en conséquence) les objets présentés peuvent ne pas être conflictuels, puisqu'ils sont le fruit d'un aménagement purement formel (contrairement aux initiatives dont nous avons vu qu'elles sont presque toujours contestées par les autorités cantonales).

En conséquence, la statistique devient un peu vertigineuse en termes démocratiques. Sur les 38 référendums, on compte 37 acceptations, dont 16 avec un score « soviétique », et un seul rejet, à 400 voix d'écart.

#### *a) Les amendements constitutionnels acceptés*

Une fois de plus, il est frappant de constater que les autorités sont très docilement suivies par leurs électeurs, au point que certaines modifications constitutionnelles ont été adoptées avec des scores que l'on pourrait presque qualifier de « soviétiques ». Voici par ordre croissant la liste des scores les plus impressionnants (et qui recoupe partiellement celle présentée *supra* 2.2.) :

**AG – Verfassung des Kantons Aargau (Nutzung des tiefen Untergrunds) Änderung vom 19. Juni 2012**

Accepté par **82.2%** des voix (septembre 2012).

**VD – Modification de l'article 80 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (compétence en matière de contrôle de la validité d'une initiative)**

Accepté par **82.35%** des voix (juin 2013).

**AG – Verfassung des Kantons Aargau (Land- und Waldwirtschaft) (Änderung vom 13. Dezember 2011)**

Accepté par **82.5%** des voix (juin 2012).

**VD – Modification de l'article 84 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (prolongation du délai de récolte des signatures en cas de référendum facultatif)**

Accepté par **83.22%** des voix (juin 2013).

**NE – Décret du 25 mars 2014 portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Introduction de la motion populaire communale)**

Accepté par **83.45%** des voix (novembre 2014).

**BS – Grossratsbeschluss vom 13. November 2013 betreffend Änderung der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (Anpassung der Vorschriften zur Stimmberechtigung an das Erwachsenenschutzrecht des Bundes)**

Accepté par **83.69%** des voix (février 2014).

**ZG – Verfassungsänderung «Unvereinbarkeit bei Verwandten und Verschwägerten»**

Accepté par **84.01%** des voix (septembre 2013).

**ZG – Verfassungsänderung «Unvereinbarkeit für Regierungsratsmitglieder»**

Accepté par **84.52%** des voix (septembre 2013).

**BL – Änderung der Kantonsverfassung vom 13. Februar 2014 «Einführung einer Gewerbe-parkkarte»**

Accepté par **85.28%** des voix (mai 2014).

**NE – Décret du 4 décembre 2012 portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Organisation du Grand Conseil)**

Accepté par **87.96%** des voix (mars 2013).

**TI – Ineleggibilità e destituzione – Revisione delle norme della Costituzione cantonale sull'ineleggibilità e sulla destituzione di persone condannate o perseguite per crimini o delitti contrari alla dignità della carica**

Accepté par **89.52%** des voix (février 2014).

**NE – Décret du 2 septembre 2014 portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel Destitution des membres des autorités exécutives et judiciaires)**

Accepté par **90.61%** des voix (novembre 2014).

**VD – Modification de l'article 113 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (délai de vacance au Conseil d'État)**

Accepté par **93.32%** des voix (juin 2013).

**SO – Änderung der Kantonsverfassung: Ergänzung der Unvereinbarkeiten (KRB vom 21. März/12. Juni 2012)**

Accepté par **94.1%** des voix (septembre 2012).

**VD – Modification des articles 166 et 179 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (réorganisation de la Cour des comptes)**

Accepté par **94.88%** des voix (juin 2013).

**VD – Modifications des articles 74 et 142 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (transformation du terme «tutelle» en «curatelle de portée générale» ou «mandat pour cause d'inaptitude»)**

Accepté par **95.63%** des voix (novembre 2012).

Sur les 16 textes ainsi plébiscités, 9 l'ont été dans des cantons latins. Serait-ce d'une certaine manière une nouvelle traduction du fait que traditionnellement les latins sont moins « méfiants » vis-à-vis de leur gouvernement et plus prompt à leur faire confiance ? Il faut se méfier des généralisations, puisque c'est aussi dans deux cantons latins (NE et TI) que l'on trouve les très rares cas où les électeurs n'ont pas suivi les recommandations des autorités (cf. respectivement *supra* 3.2. et *infra* 3.4.b.).

**b) Les amendements constitutionnels rejetés**

Aussi surprenant que cela puisse paraître, *une seule* proposition d'amendement constitutionnel a été refusée. Il s'agit du RER [Réseau Express Régional] de Neuchâtel. Les électeurs n'ont pas suivi leurs autorités, mais à quelque 400 voix d'écart (33'351 oui contre 33'769 non). Pour trouver cette rare forme de défiance, il a quand même fallu une votation assez exceptionnelle dont les enjeux financiers représentaient presque un milliard de francs dans un canton aux finances relativement fragiles, de sorte qu'on pouvait vraiment se poser des questions sur l'opportunité d'un chantier aussi pharaonique.

**NE - Décret du 26 juin 2012 portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (RER)**

L'enjeu de l'objet proposé au vote du peuple neuchâtelois était considérable : transformer un réseau ferroviaire décrit comme dépassé et réaliser un système de transports rapide, performant, confortable, répondant à long terme aux besoins techniques, économiques, sociaux et culturels du canton, avec un financement avantageux compte tenu du soutien de la Confédération et des CFF. Le Réseau Express Régional (RER) neuchâtelois devait toucher la mobilité, la qualité de la vie, l'économie, l'organisation et le développement du canton. Connectant rail, bus et route, il aurait constitué un système de transports global et cohérent, visant à optimiser la prise en charge des voyageurs sur l'ensemble du canton. Son budget (559 millions à charge du canton et des communes, 919 millions au total), aurait représenté un effort d'environ 1% du budget annuel des collectivités neuchâteloises, lié à une obligation de réaliser l'équilibre budgétaire durant toute la durée du remboursement, soit 25 ans.

La votation s'est montrée très divisive, d'autant plus que l'ancrage dans la Constitution devait symboliser son importance quasiment « historique » pour le canton.

Pour ses opposants, le projet était démesuré, d'autant plus que le canton devait encore financer des postes aussi lourds que « prévoyance.ne » et « hôpital neuchâtelois », faire face au vieillissement de la population et à l'augmentation constante de l'aide sociale. Des augmentations d'impôts seraient devenues inévitables, car le projet aurait été beaucoup trop ambitieux par rapport aux moyens financiers dont dispose le canton, et les générations futures en auraient fait les frais.

*Septembre 2012 ; rejeté à 50.29% ; objet ultra local ; les électeurs à une courte majorité n'ont pas suivi les autorités, ce qui est extrêmement rare et représente l'exception qui justifie la règle.*

Quand on regarde les résultats par district<sup>11</sup>, on se rend compte qu'il n'a pas été possible pour les autorités de « cantonnaliser » l'enjeu, dont l'intérêt est resté géographiquement limité à l'espace reliant (comme le Transrun ou RER devait le faire) Neuchâtel (où l'objet a été rejeté, mais de justesse) et les crêtes (largement accepté à la Chaux-de-Fonds et au Locle). En revanche, les régions périphériques ont montré moins d'intérêt pour le projet, le balayant nettement :

• Boudry	6639 oui	9584 non, soit un déficit de	2'945 voix
• Val-de-Travers	1297 oui	3415 non, soit un déficit de	2'118 voix
• Val-de-Ruz	3088 oui	4607 non, soit un déficit de	1'519 voix
• Total			6'582 voix.

Pour une votation perdue à 400 voix près, il est clair que la désaffection des autres zones du canton a suffi à la perte du scrutin.

## 5. Conclusion pour le niveau constitutionnel

Il ressort des votations passées au cours de ces trois dernières années qu'en cas d'amendement constitutionnel – qu'il soit demandé par voie d'initiative ou proposé par les autorités cantonales et ce de fait obligatoirement soumis au vote – *les électeurs font une confiance presque aveugle à leurs autorités*, dès lors qu'il s'agit d'une problématique locale.

Cela se traduit pour les initiatives par une très forte proportion de rejets, et pour les référendums par des acceptations quasiment générale, assorties parfois de scores impressionnants. Les autorités comme les citoyens sont assez radins.

Les rares cas où les électeurs se sont départis de la position officielle – pour autant que celle-ci soit fermement assumée – concernaient des problématiques certes cantonales, mais « aspirées » vers le haut notamment par des mouvements d'inspiration populiste, comme ce fut le cas des problématiques nationales liées à la burqa et à l'immigration, transformées *ipso facto* en instruments politiques.

On trouve enfin un seul cas où, effectivement, il était possible d'imaginer que le projet des autorités n'était pas raisonnable, d'autant plus que celles-ci ont peiné à convaincre les parties du canton qui n'étaient pas directement concernées. Le résultat est un peu surprenant quand on pense au grand

---

<sup>11</sup> <<http://www.ne.ch/autorites/CHAN/CHAN/elections-votations/Pages/accueil.aspx>> (consulté le 23.01.2015).

nombre de référendums financiers acceptés (cf. *infra* 5.), mais dès lors que le montant en cause atteint près d'un milliard de francs on peut comprendre les hésitations du corps électoral.

## 4. Le niveau législatif

Le niveau législatif présente une différence fondamentale par rapport au niveau constitutionnel, et pas seulement parce que la Constitution, en tant que « Charte fondamentale » est soumise à des règles plus sévères concernant ses amendements.

Cette différence tient que fait que les amendements constitutionnels sont obligatoires, et donc qu'ils sont en principe soumis aux électeurs avec l'assentiment des autorités (ce qui n'est évidemment pas le cas des initiatives constitutionnelles), tandis qu'au niveau législatif on peut présumer que les autorités sont toujours opposées à la votation.

Qu'il s'agisse d'une initiative, réclamant une action législative que les autorités n'ont pas pu ou pas voulu effectuer, ou d'un référendum, contestant expressément une loi déjà adoptée par le parlement cantonal, *toutes* les votations du niveau législatif marquent en principe une défiance – d'une minorité de citoyens – vis-à-vis de leurs autorités. Celles-ci seront-elles soutenues, comme dans le cas des scrutins constitutionnels ? Cela mérite quelque attention.

### 1. Les initiatives législatives en général

#### a) *Statistique et méthodologie*

Pour commencer par quelques informations de nature statistique, durant la période prise en compte il a été possible de dénombrer 50 votations portant sur des initiatives législatives. Quatorze, soit un tiers, étaient accompagnées d'un contre-projet.

Dans ce contexte, quatre cas de figure sont possibles :

- |   |   |
|---|---|
| • Initiative seule acceptée :                             | 8   |
| • Initiative avec contre-projet – initiative acceptée :   | 2 (le contre-projet peut parfois lui aussi être accepté)            |
| • Initiative avec contre-projet – contre-projet accepté : | 12  |
| • Initiative rejetée :                                    | 28 (avec 3 cas où l'initiative et le contre-projet ont été rejetés) |

#### b) *Les initiatives législatives acceptées*

Comment comptabiliser dans ce cas la notion de respect des autorités, qui était si frappante dans les scrutins constitutionnels ? Où faire passer la limite entre respect et désobéissance ? On pourrait dire que c'est seulement si l'initiative est acceptée, alors que les autorités l'ont combattue au besoin avec un contre-projet, que celles-ci sont tenues en échec. Dans le cas où l'initiative est rejetée, suivant le mot d'ordre des autorités, ou alors si elle est rejetée et que le contre-projet élaboré par les autorités est accepté, alors on peut considérer que celles-ci sont suivies par les électeurs.

Si l'on suit cette manière de voir les choses, on trouve ici un rapport encore plus sévère que pour les initiatives constitutionnelles (qui était, rappelons-le, de 18 initiatives rejetées contre 5 acceptées, soit 27%). En effet, 10 initiatives (plutôt 9 puisqu'à Genève il a fallu revoter, de sorte qu'une même initiative a été acceptée deux fois) ont été acceptées et 40 rejetées (avec 12 contre-projets acceptés), soit un taux d'acceptation de 20% seulement. L'acceptation du contre-projet représente moins la victoire des initiants que celle des autorités. Les initiants se sont fait dépouiller de leur initiative, qui a été en quelque sorte phagocitée par les autorités pour en faire leur propre projet, présenté comme meilleur, mieux réalisable... de sorte que les électeurs, en rejetant l'initiative pour mieux accepter le contre-projet, marquent une double défiance vis-à-vis des initiants. Une victoire de ces derniers dans ce cas de figure serait tout au plus une victoire à la Pyrrhus. Rappelons par ailleurs qu'on trouve 8 initiatives acceptées contre 12 contre-projets.

Alors, qu'est ce qui va faire accepter une initiative et permettre de contrer les autorités, ce qui n'arrive qu'une fois sur quatre ? Quels sont les thèmes qui vont permettre de « défaire » les autorités ?

De manière surprenante, une seule question de type « nationaliste » ou « identitaire » a été acceptée, l'initiative de l'UDC visant à l'utilisation exclusive du dialecte suisse alémanique à l'école enfantine, fondée sur l'argument un peu spécieux selon lequel il s'agit d'éviter la disparition du dialecte... Le « Schwytzerdütsch » courrait-il les mêmes risques que le romanche ? L'argument se veut plus émotionnel que rationnel.

Pour les autres initiatives acceptées, on a plutôt l'impression que les initiants ont voulu contrer des politiques cantonales perçues comme un peu arrogantes, dans des domaines écologiques ou sociaux susceptibles d'affecter tout un chacun. On le constate dans cette étude, les citoyens n'aiment généralement pas se montrer généreux envers les autres, mais dans les cas étudiés il s'agissait de situations un peu différentes où à la fois :

- les autorités ont négligé des politiques pouvant profiter aux citoyens et ont fait preuve d'un certain dédain dans le traitement de l'initiative ;
- tout un chacun pouvait se sentir concerné.

Concrètement, des zones agricoles sacrifiées sur l'autel de l'immobilier (ZH), des aides qui baissent alors que les primes de caisses-maladie s'envolent (SH), des loyers qui s'envolent eux aussi sans que rien ne soit entrepris pour y remédier (ZH de nouveau), des tarifs de transports publics qui s'envolent également (GE deux fois), la lutte contre les « working poors » (JU), une taxe foncière considérée comme une entrave à la propriété (LU) : ce sont les objets que les électeurs ont trouvés suffisamment graves pour contrer les autorités.

Quant aux initiatives qui ont été acceptées en dépit de la présence d'un contre-projet, elles émanent toutes deux de BL. L'une visait la suppression des impôts à forfait et l'autre la conservation dans le domaine public du château et du parc de Wildenstein. La lutte contre les impôts à forfait est une politique devenue nationale, et comme dans le canton ces revenus sont moins cruciaux que dans d'autres cantons, l'initiative a été acceptée sur l'autel des principes moraux plutôt que de la rationalité économique. De son côté le domaine de Wildenstein vient rappeler que les citoyens n'aiment pas

sacrifier les perles du patrimoine cantonal et qu'ils sont prêts à les défendre (cf. *infra* 6. pour le référendum financier).

*c) Les initiatives législatives avec contre-projet*

Parmi les cinq initiatives constitutionnelles acceptées, deux étaient accompagnées d'un contre-projet (celui-ci a été accepté une fois ; cf. *supra* 3.2.). Si on se penche maintenant sur les 12 contre-projets qui ont été acceptés en matière législative, peut-on y trouver quelques lignes directrices ? Certainement ! En fait, deux sous-groupes se dessinent, qui font comprendre que l'élément important tient à l'existence du contre-projet lui-même. Mais voyons plutôt.

*L'effet modérateur du contre-projet*

On rencontre tout d'abord six thèmes qui avaient été acceptés sous forme d'initiatives dans d'autres cantons, mais ne l'ont plus été quand les autorités ont habilement décidé de proposer un contre-projet, preuve de l'utilité d'une telle manœuvre. En effet, le contre-projet peut se révéler nettement moins contraignant pour les autorités que l'initiative « pure ».

Dans le registre fiscal, on retrouve la suppression des droits de mutation (BE), considérés comme une entrave à la propriété (comme à LU). Le fait que le contre-projet moins contraignant ait été accepté, limite les dégâts pour le canton, qui voit quand même ses recettes fiscales fondre de 25 millions de francs. C'eût été pire avec l'acceptation de l'initiative.

Dans pas moins de trois scrutins (BS, NW et ZH), on retrouve la problématique des logements à prix abordables. Rappelons que ZH avait accepté une initiative restaurant l'obligation de produire un formulaire indiquant le loyer payé par l'ancien locataire. A BS, les autorités ont soutenu l'initiative, qui prévoyait une pléiade de mesures, mais l'ont édulcorée. Il en est allé de même à NW et à ZH (dans ces deux cantons, les initiatives ont été retirées au profit du contre-projet), où les autorités ont réussi à utiliser le contre-projet comme un moyen de traiter un sujet qui leur paraissait important, mais sans en assumer les excès. A noter qu'à ZH le Grand Conseil n'a accepté le contre-projet que du bout des lèvres.

Autre revenant, l'usage exclusif du dialecte alémanique à l'école enfantine dans le canton de LU. Avant la votation, le dialecte y représentait 33% du temps d'étude ; les initiants (l'UDC en l'occurrence) exigeaient 100% et le contre-projet a proposé 50%. Les initiants ont quand même fait monter la proportion de 33 à 50%, faisant valoir le risque d'une disparition du dialecte. Une initiative identique a été acceptée à AG, mais dans ce canton la situation qui prévalait avant le vote était de 50%-50%, de sorte que les autorités n'ont pas pu proposer de réel contre-projet. En AG, la proportion est passée de 50% à 100%. A LU, les autorités ont pu sauver 50% de bon allemand grâce au contre-projet !

Un cas de figure identique s'est présenté à Berne, avec une demande de suppression de l'impôt à forfait, comme à BL. Dans les deux cantons, un contre-projet a proposé, non pas de les supprimer purement et simplement, mais de rendre leurs conditions d'octroi plus difficile. A BL l'initiative a été acceptée et le contre-projet rejeté à 51.73%, alors qu'à BE il a été accepté à 52.9%. Certes, l'écart reste minime et souligne l'imprévisibilité de certains scrutins. Mais à BE, le contre-projet a

permis aux autorités de neutraliser quelque peu la suppression de l'impôt à forfait, qui ne sera pas aboli mais dont l'octroi sera rendu plus difficile.

Et finalement on retrouve aussi la protection d'un site classé, en l'occurrence Lavaux (VD). A BL, les électeurs n'avaient pas voulu que les autorités se débarrassent d'un château historique. Dans le canton de Vaud, une troisième initiative lancée par le célèbre écologiste Franz Weber voulait garantir une protection quasi absolue des vignobles de Lavaux, un site classé au Patrimoine mondial de l'Unesco. Après l'acceptation par le peuple de deux initiatives en la matière, les autorités ont réussi à convaincre que la troisième était excessive et que le contre-projet allait dans la bonne direction.

### *L'effet novateur du contre-projet*

Un second groupe de contre-projets acceptés rassemble des thèmes que l'on pourrait qualifier de « novateurs ». En comparant avec les initiatives rejetées (cf. *infra* 4.1.d.), on se rend compte du fait que le contre-projet permet aux autorités de faire passer une politique qui, sans cela, aurait certainement été rejetée. Cela vient soutenir l'argumentation selon laquelle l'acceptation du contreprojet est plus une victoire des autorités que des initiants.

Le premier des thèmes neufs touche l'assistance au suicide en EMS (VD). L'initiative ne fixait aucun cadre ni aucune mesure d'accompagnement, alors que le contre-projet présentait des cauteles protégeant les personnes démunies des risques d'abus. Quand on songe aux polémiques entourant l'action de sociétés comme Exit, l'acceptation d'un tel contre-projet est remarquable.

Dans deux cantons (BL et ZH), c'est une diminution du nombre d'élèves par classe qui a été exigée par voie d'initiative. A l'évidence, de telles initiatives – *a priori* logiques – peuvent coûter fort cher au canton. A BL comme à ZH, les autorités ont réussi à faire passer un contre-projet nettement plus mesuré. A ZH, le Conseil d'état lui-même proposait le rejet du contre-projet élaboré par le Grand Conseil, mais on pouvait s'attendre à ce qu'un tel sujet touchant à l'avenir des enfants rencontre une assez large approbation (même si – on le sait – les électeurs sont plutôt radins). Grâce au contre-projet plus mesuré, les autorités ont « limité les dégâts ».

Les deux derniers exemples sont également surprenants, les contre-projets adoptés touchant des domaines habituellement rejetés sans autre forme de procès. A SG, les électeurs ont approuvé un soutien financier aux énergies renouvelables. Il semblerait que les autorités cantonales aient très bien senti le vent, car elles ont proposé un contre-projet nettement moins contraignant que l'initiative (qui aurait été ruineuse, surtout en période de crise), et qui a été accepté à plus de 70%.

Quant à BS, un contre-projet très « light » a permis de faire accepter une procédure visant à une meilleure intégration des migrants, un thème politiquement ultra-sensible et que ni les initiants ni les autorités n'auraient pu faire accepter dans la version première qui exigeait la signature d'une convention d'intégration, une idée pourtant pas si absurde. Mais à l'heure où tout ce qui concerne les étrangers tend à être rejeté, et où par conséquent tout progrès même minime est bon à prendre, le contre-projet a été accepté à 64%, ce qui est très encourageant pour les autorités même si cela n'engage finalement à pas grand-chose.

Il y a ainsi des thèmes qui n'auraient jamais pu être acceptés sous forme d'initiative « directe », mais qui ont pu l'être avec l'aide du contre-projet, ce qui implique qu'une partie des autorités soutenait la

question posée. De la sorte, le contre-projet permet non seulement aux autorités de court-circuiter les initiants, mais il peut également permettre de faire aboutir une initiative jugée intéressante mais qui aurait eu moins de chance dans sa version « non édulcorée »... comme l'aide au suicide, l'intégration des migrants ou le soutien financier aux énergies renouvelables.

De la sorte le contre-projet se révèle doublement profitable. C'est bien son rôle et ce que l'on pensait, mais en l'occurrence la pratique confirme la théorie.

#### d) *Les initiatives législatives rejetées*

Qu'en est-il maintenant des initiatives rejetées ? Au nombre de 28, elles représentent la vaste majorité des initiatives législatives soumises au vote. En les parcourant, peut-on trouver quelques caractéristiques communes permettant d'expliquer ou de justifier le rejet ? Oui, il semble possible de dégager *trois* constantes, qui peuvent d'ailleurs se cumuler :

- Le rejet des initiatives un peu « farfelues ». Il serait malpoli de dire « peu sérieuses », on pourrait aussi les qualifier d'idéalistes. On pourrait y ajouter les initiatives compliquées ou incompréhensibles, comme celles qui concernaient la distribution des médicaments à AG, deux initiatives compliquées et antagonistes ayant été rejetées. Les citoyens, semble-t-il, ne votent pas pour du rêve.
- Le rejet des initiatives apportant des avantages à une minorité ; cela peut paraître surprenant dans un pays que l'on dit ouvert, mais c'est souvent le cas. Les électeurs ne font pas de cadeaux... sauf peut-être quand ils peuvent en être bénéficiaires eux-mêmes.
- Le rejet des initiatives qui impliquent des dépenses. On trouve là l'argument massue des autorités : l'initiative va coûter, il convient donc de la rejeter, et l'argument fait mouche !

A cela s'ajoutent deux réflexions globales. Premièrement, les initiatives rejetées sont souvent très locales (même si les thèmes abordés peuvent s'inscrire dans un contexte plus global), et dans le local les électeurs semblent toujours enclins à faire confiance à leurs autorités (cf. *supra* 3.2.b.). La deuxième réflexion s'inscrit dans la droite ligne de la première : les rejets sont incontestés voire cinglants. Les records en la matière sont le rejet d'un Parlement des jeunes à OW (84.25%) et d'un salaire minimum en VS (80.7%).

## 2. **Les scrutins sous la loupe**

Voyons tout ceci de plus près en examinant *toutes* les 50 initiatives législatives qui ont été votées durant la période prise en compte, et en appliquant la méthodologie expliquée *supra* 4.1.a.

#### a) *L'initiative seule est acceptée (les autorités sont donc battues)*

Ce premier cas de figure est celui dans lequel les autorités perdent la face, puisqu'elles recommandent aux électeurs le rejet d'une initiative et que ceux-ci ne tiennent aucun compte de l'avis exprimé. Mais dans quelles circonstances une telle défiance peut-elle se traduire ? En tout cas rarement, puisqu'on ne compte que huit acceptations sur 50 objets (soit 16%, le calcul est facile).

**ZH – Préservation des surfaces écologiques de valeur («Kantonale Volksinitiative zum Erhalt der landwirtschaftlich und ökologisch wertvollen Flächen – Kulturlandinitiative »)**

L'initiative exigeait une protection et une conservation efficace des terres agricoles – la rotation des cultures – et des zones particulièrement importantes du point de vue de l'environnement, tant dans leur existence que leur qualité. Les autorités cantonales ont considéré que l'initiative allait trop loin et que le plan directeur cantonal suffisait largement à remplir cette tâche et à canaliser les zones résidentielles.

*Juin 2012; acceptée à 54.53% ; sujet local mais d'importance nationale (écologie, espace disponible); les électeurs n'ont pas suivi les autorités.*

*Cette initiative rappelle mutatis mutandis le scrutin fédéral du 9 février 2014, où les autorités n'avaient pas pris conscience de l'importance de l'enjeu pour les citoyens.*

**SH – Pour des primes de caisse-maladie encore payables (Volksinitiative «für bezahlbare Krankenkassenprämien [Prämienverbilligungsinitiative]»)**

Dans le canton de Schaffhouse, quelque 25% des ménages bénéficiaient d'un subventionnement des primes de l'assurance-maladie. En raison de l'augmentation spectaculaire de celles-ci en 2010 et 2011, les coûts liés à ce subventionnement ont augmenté de 13 millions en 2 ans. Les autorités ont donc décidé de restreindre ces aides. Le décret y relatif a été adopté par une très faible majorité au Grand Conseil. Comme les décrets ne sont pas soumis au référendum et que le Grand Conseil a refusé de soumettre le décret au référendum obligatoire, les députés mécontents ont choisi la voie de l'initiative populaire pour faire passer leur message.

*Novembre 2012 ; initiative acceptée par 53.3% ; sujet local mais d'importance nationale (primes de caisses-maladie); les électeurs n'ont pas suivi les autorités (même si en fait une partie d'entre elles était derrière dette initiative).*

*Là aussi, les autorités n'ont pas suffisamment compris le mécontentement de la population ; en fait, une partie des autorités soutenait quand même l'initiative. Les citoyens n'aiment pas se sentir méprisés ...*

**ZH – Indication des changements en cas de nouveau bail (Volksinitiative «Transparente Mieten [Offenlegung von Anpassungen bei Neuvermietung]»)**

L'initiative exigeait un retour du formulaire indiquant, en période de pénurie de logements, le loyer payé par l'ancien locataire. Les autorités s'y sont opposées, arguant que les locataires étaient suffisamment informés de leurs droits, que l'on ne saurait attendre de baisse des loyers en raison d'un tel instrument, et que le seul effet de ce formulaire serait d'induire d'énormes coûts bureaucratiques.

*Novembre 2012 ; initiative acceptée à 52.3% ; sujet éminemment local (mais avec portée quasiment nationale de la difficulté à se loger); les autorités n'ont pas été suivies.*

*Les autorités n'ont pas bien saisi l'importance d'un sujet délicat et qui risque de toucher tout le monde ; les autorités ont été vues comme représentants des riches propriétaires. Les citoyens n'aiment pas être pris pour des vaches à lait...*

**GE - Initiative populaire 146 «Stop aux hausses des tarifs des Transports Publics Genevois!»**

L'AVIVO [Association de défense et de détente de tous les retraité(e)s et des futur(e)s retraité(e)s], une association genevoise à but idéal, ayant appris que le Conseil d'Etat avait prévu en septembre 2010 d'augmenter les tarifs des TPG par une hausse moyenne de 6,5%, a décidé dès le mois d'octobre 2010 de lancer une initiative populaire pour refuser les augmentations des tarifs, qu'elle jugeait déjà très élevés. Les autorités cantonales ont combattu l'initiative, arguant notamment qu'elle entraînerait la suppression du billet unique, que l'ensemble des modifications tarifaires proposées par l'initiative impliquerait une perte de recettes importante pour l'Etat (24 millions de francs par an au minimum), une somme qui équivaldrait par exemple au coût

d'exploitation annuel de plusieurs lignes des TPG. Malgré le soutien d'une importante minorité du Grand Conseil, les autorités ont renoncé à un contre-projet.

*Mars 2013 ; initiative acceptée avec 55.80% ; sujet éminemment local ; les électeurs n'ont pas suivi les autorités.*

*Même dans un sujet très local, les autorités ont sous-estimé les frustrations des utilisateurs des transports en commun et le désamour des Genevois pour leurs TPG ; l'arrogance ne paie pas, car les citoyens n'aiment pas être pris pour des vaches à lait....*

#### **JU - Initiative populaire cantonale «Un Jura aux salaires décents»**

Cette initiative conçue en termes généraux demandait au Parlement cantonal de créer une base légale visant à instaurer un salaire minimum chiffré dans toutes les entreprises et branches économiques du canton du Jura. Ce salaire minimum chiffré aurait dû correspondre à un pourcentage du salaire national médian des branches économiques (par exemple 65%); il ne se serait pas appliqué aux branches possédant une CCT ou une CCT étendue. Le Parlement et le Gouvernement ont recommandé son rejet. Certes, l'initiative poursuivait à leurs yeux un but louable, mais elle n'aurait pu déboucher concrètement que sur des salaires inférieurs à ceux pratiqués aujourd'hui et aurait manqué donc son but.

*Mars 2013 ; initiative acceptée par 54.25% ; sujet éminemment local ; les électeurs n'ont pas suivi les autorités.*

*La crainte éprouvées par de nombreux citoyens (modestes ou pas) de tomber au nombre des «working poors» a fait passer les autorités pour arrogantes, jouant les riches contre les pauvres. Il s'agit ici d'une problématique sociale où – comme pour les loyers – de nombreux électeurs ont pu se reconnaître et exprimer leurs craintes.*

#### **LU – Abolition de la taxe foncière (Volksinitiative «Abschaffung der Liegenschaftsteuer»)**

Cette initiative lancée par l'association des propriétaires du canton de Lucerne exigeait la suppression de la taxe foncière dans la loi fiscale cantonale. Les initiants considéraient cette taxe comme une entrave à la propriété, car elle représente une double imposition. Les autorités se sont opposées à cette suppression, arguant qu'elle serait financièrement insupportable pour les collectivités publiques avec une perte de CHF 18.5 millions. Notamment les communes avec des résidences secondaires, les communes rurales et les villes de Lucerne et Sursee subiraient des effets désagréables.

*Février 2014; initiative acceptée à 57.02% ; sujet très local; les autorités sont clairement battues.*

*Cas intéressant et quelque peu déroutant d'une initiative acceptée en dépit des affirmations selon lesquelles elle risque de créer des trous dans le budget, et en dépit du fait que cette suppression profite surtout aux propriétaires. En l'état, cette acceptation semble déconcertante. Mais Lucerne est l'un des cantons suisse dans lesquels le nombre de propriétaires habitant leur logement est le plus faible, et peut-être que nombre de citoyens rêvent de diminuer les entraves à la propriété<sup>12</sup>.*

#### **AG – Uniquement le dialecte suisse-alsacien à l'école enfantine (Aargauische Volksinitiative «JA für Mundart im Kindergarten» vom 31. Mai 2012)**

Comme à Lucerne, l'initiative entendait faire en sorte que l'enseignement à l'école enfantine se fasse uniquement en dialecte suisse alsacien. A l'heure du vote, l'enseignement au jardin d'enfant est partagé entre dialecte et bon allemand. Les arguments des initiants étaient de nature nationaliste et patriotique (l'initiative

---

<sup>12</sup> <[http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/09/03/blank/key/bewohnertypen/nach\\_region.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/09/03/blank/key/bewohnertypen/nach_region.html)> (consulté le 23.01.2016).

émanait des Démocrates suisses). Les autorités ont tenté de défendre le voisinage des deux langues en rappelant que l'école enfantine devait également ouvrir les enfants au bon allemand. Elles n'ont pas pu proposer le même contre-projet qu'à Lucerne puisque semble-t-il la situation actuelle à AG est celle du contre-projet de LU.

*Mai 2014; initiative acceptée avec 55.5%; sujet local mais problématique nationale dans toute la Suisse alémanique; les électeurs n'ont pas suivi les autorités raisonnables.*

*Ce n'est pas une initiative de l'UDC mais des Démocrates suisses ; on retrouve le succès du populisme mâtiné d'un brin de mauvaise foi quand il est question des risques de disparition du dialecte alémanique.*

**GE – Initiative 146 «Stop aux hausses des tarifs des Transports publics genevois!» (Nouveau scrutin suite à l'invalidation de la votation populaire du 3 mars 2013)**

Le comité d'initiative a rappelé que, le 3 mars 2013, 56% des citoyennes et citoyens genevois avaient déjà voté OUI à cette initiative, mais que suite à un recours, cette votation a été annulée en raison d'erreurs de publication. De leur côté, les autorités opposées à l'initiative ont rappelé que les TPG, les CFF et les Mouettes genevoises [des bateaux navigant dans la rade] sont regroupés, avec d'autres entreprises régionales, au sein de la communauté tarifaire Unireso, qui permet de se déplacer avec un seul titre de transport sur l'ensemble des réseaux de Genève et de son agglomération. L'acceptation de l'initiative aurait fait disparaître ce titre de transport unique. L'ensemble des modifications tarifaires proposées aurait engendré une perte de recettes estimée à 15 - 20 millions de francs par an, à charge de l'Etat, ce qui aurait pu entraîner la suppression de certaines prestations.

*Mai 2014 ; initiative acceptée à 53.8% ; sujet ultra local ; pour la seconde fois, les électeurs n'ont pas suivi les autorités.*

*Comme pour la suppression de la taxe foncière ou la diminution des droits de mutation, les électeurs n'ont ici pas tenu compte des menaces de trous dans les finances publiques ; c'est peut-être que les transports publics genevois ne sont pas très appréciés des usagers. Il s'agit en l'occurrence d'une composante tout à fait locale: les citoyens ne sont pas contents, ils le disent, et ce mécontentement transcende les risques financiers ! A noter que la Conseillère d'Etat en charge du dossier n'a pas été réélue.*

**b) Initiative avec contre-projet (l'initiative est acceptée et le contre-projet rejeté) : les autorités sont une fois encore battues**

Dans ce cas de figure également, les autorités sont battues, d'autant plus qu'elles ont pris la peine d'élaborer un contre-projet qui n'a pas fait le poids. Mais la situation est rare : deux cas seulement, et dans un seul canton.

**BL – Initiative contre les privilèges fiscaux et l'impôt à forfait (Formulierte Gesetzesinitiative vom 17. März 2011 «Schluss mit den Steuerprivilegien»)**

L'initiative visait la suppression pure et simple des forfaits fiscaux. Les autorités ont tenté de présenter un contre-projet durcissant les conditions d'octroi de ces forfaits fiscaux, rappelant qu'ils prennent de plus en plus d'importance et qu'ils sont profitables à l'Etat non seulement en raison des recettes fiscales, mais pour d'autres raisons économiques.

*Septembre 2012; initiative approuvée à 61.49% (contre-projet rejeté à 51.73%) ; sujet cantonal mais avec résonance nationale ; les autorités n'ont absolument pas été suivies.*

*Les autorités ont tenté la même manœuvre que Berne en même temps, mais là ça n'a pas marché... Influence de Zurich ? Moins d'importance des impôts à forfait à Bâle ? Surprenant quand on pense au rejet de l'initiative analogue au niveau national.*

**BL – Maintien en mains publiques du Château et du Domaine de Wildenstein (Nichtformulierte Volksinitiative vom 22. Juni 2012 «Ja zu Wildenstein und Schloss Bottmingen» und Gegenvorschlag des Regierungsrates vom 13. Dezember 2012 «Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes»)**

Le Conseil d'Etat avait décidé dans son programme d'économies 12/15 de se séparer du domaine de Wildenstein (avec son château) et du château de Bottmingen en raison des coûts d'entretien. L'initiative veut empêcher tout transfert de ces domaines à des tiers, mais aussi la séparation du château et du domaine de Wildenstein. Entre-temps, le Conseil d'Etat a « bricolé » un financement avec la banque cantonale et la fondation Merian, mais pour cela il aurait fallu que l'initiative soit retirée. Les initiants et les citoyens ne l'ont pas entendu de cette oreille...

*Mars 2013; initiative acceptée à 60.28% (et contre-projet rejeté à 50.07%); sujet éminemment local; les autorités n'ont pas du tout été suivies.*

*Il s'agit ici d'un cas rare où les autorités n'ont pas été suivies sur une thématique très locale ; elles ont sans doute sous-estimé l'attachement des citoyens aux monuments historiques (comme aux paysages aussi) ; par ailleurs au vu des référendums financiers, les citoyens paient volontiers pour les monuments etc.*

- c) *Initiative avec contre-projet (contre-projet accepté) : les autorités sont suivies et limitent les dégâts*

On arrive ici dans les eaux plus calmes pour les autorités : elles se sont donné la peine de rédiger un contre-projet, et l'acceptation de celui-ci permet de « tuer dans l'œuf » des initiatives parfois trop contraignantes (cf. *supra* 4.1.c.). A noter que dans ces douze cas, l'initiative a été rejetée ou retirée.

**VD – Initiative populaire «Assistance au suicide en EMS» (modification de la loi du 29 mai 1985 sur la santé publique), avec contre-projet du Grand Conseil (modification de la loi du 29 mai 1985 sur la santé publique)**

L'initiative voulait inscrire dans la loi cantonale l'obligation pour tous les EMS subventionnés de tolérer l'assistance au suicide requise par l'un de leurs résidents à l'intérieur de l'établissement. Elle ne fixait toutefois aucun cadre ou mesures d'accompagnement. Le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ont été d'avis qu'il fallait des règles qui couvraient l'ensemble du domaine sanitaire et présentent un point d'équilibre entre la protection des personnes vulnérables contre les risques d'abus et le respect de la liberté individuelle.

*Juin 2012 ; initiative rejetée à 59.11% (contre-projet accepté à 61.60%) ; sujet local mais à portée universelle ; les électeurs ont suivi les autorités.*

*L'initiative touche un sujet très sensible qui préoccupe les gens (tout un chacun peut être concerné un jour) ; elle a été justement acceptée avec un poil de garanties en plus, le Conseil d'Etat a bien joué.*

**BE – Loi fiscale cantonale avec contre-projet (Kantonales Steuergesetz: Initiative «Faire Steuern – Für Familien» – Gegenvorschlag des Grossen Rates)**

Les électeurs devaient se prononcer sur une modification de la loi fiscale bernoise prévoyant un retour au tarif fiscal d'avant la dernière grande révision, une augmentation des déductions pour les familles ainsi que la suppression de l'impôt à forfait. Le contre-projet du Grand Conseil de son côté s'est limité à une augmentation des déductions pour les enfants et des conditions plus sévères pour l'impôt à forfait.

*Septembre 2012; initiative rejetée à 66.5% (contre-projet accepté à 52.9%) ; sujet local mais à rayonnement national ; les électeurs ont suivi les autorités.*

*Les Suisses sont souvent dociles avec les questions fiscales, il suffit de voir le rejet de la suppression des forfaits fiscaux ; les autorités ont joué – et gagné – sur ce registre.*

**BL – Limitation du nombre d'élèves par classe (« Formulerte Gesetzesinitiative vom 15. Dezember 2011 «Ja zur guten Schule Baselland: überfüllte Klassen reduzieren» und Gegenvorschlag des Regierungsrates vom 20. September 2012 »)**

L'initiative voulait réduire le nombre d'élèves dans toute une série de classes du canton, motif pris que l'enseignement est meilleur quand les classes ne sont pas trop grandes. Les autorités de leur côté ont fait valoir qu'il n'y avait pas suffisamment d'études claires prouvant ce fait. Mais elles ont quand même proposé de réduire le nombre maximal d'élèves à l'école primaire et au secondaire E et P à 24 élèves au lieu de 26, laissant le nombre de 20 pour le secondaire niveau A.

*Novembre 2012 ; initiative rejetée à 62.97% (contre-projet accepté à 56.48%) ; sujet local ; les électeurs ont suivi les autorités avec le contre-projet.*

*Sujet local, gouvernement sensible, les autorités ont gagné très habilement en tenant compte même partiellement des exigences des initiants.*

**BS – Des logements à des prix abordables (Initiative «Bezahlbares und sicheres Wohnen für alle!» sowie der diesbezügliche Gegenvorschlag des Grossen Rates vom 5. Juni 2013)**

L'initiative (constitutionnelle) exigeait l'inscription dans la constitution d'une disposition prévoyant que l'Etat devait s'obliger à veiller à une offre suffisante de logements à louer. L'initiative était accompagnée d'une pléiade de mesures propre à garantir suffisamment de logements à des loyers abordables. Les autorités ont soutenu l'idée de l'initiative, jugeant cependant qu'elle allait beaucoup trop loin, et que de telles mesures prises à Genève n'avaient servi à rien. Elles ont donc proposé un contre-projet qui a été largement accepté.

*Septembre 2013; initiative constitutionnelle rejetée à 55.77% (le contre-projet de niveau législatif est lui accepté à 60.49%) ; sujet éminemment local ; les électeurs ont parfaitement suivi les autorités (qui ne limitent pas les dégâts mais sont suivies là où elles voulaient aller).*

*Les autorités ont parfaitement su jouer et rappeler qu'elles étaient conscientes du problème et y faisaient face. Dossier local : les autorités locales assurent !*

**LU – Uniquement le suisse-allemand à l'école enfantine (Volksinitiative «Für Mundart im Kindergarten» sowie Gegenvorschlag des Kantonsrates)**

L'initiative exigeait que dans les écoles enfantines lucernoises tout l'enseignement se fasse en suisse-allemand. A l'heure de la votation, deux tiers de l'enseignement dans les écoles enfantines du canton sont faits en bon allemand et un tiers en suisse-allemand. Les initiants craignent une mise à l'écart du dialecte et des dommages pour les enfants. De leur côté, les autorités ont proposé une égalité entre les deux langues dans la loi sur l'enseignement obligatoire. Au bout du compte, les initiants ont marqué quelques points, puisque la part du dialecte est passée de 33 à 50% !

*Septembre 2013; initiative rejetée à 53.26% (contre-projet accepté à 57.82%) ; objet local mais à connotation supracantonale ; les électeurs ont suivi les autorités, mais le bon allemand a perdu...*

*Cas typique d'une polémique créée avec succès par les jeunes UDC en traitant au niveau cantonal des problématiques nationales ; les autorités ne sont pas complètement suivies et doivent lâcher du lest ...*

**BE – Suppression des droits de mutation (Volksinitiative «Schluss mit gesetzlicher Verteuerung der Wohnkosten für Mieter und Eigentümer») – Initiative retirée au profit du contre-projet**

L'initiative exigeait la suppression des droits de mutation dans le canton de Berne, ceux-ci représentant un obstacle à l'accession à la propriété. Une majorité du Grand Conseil a élaboré un contre-projet qui prévoit

une réduction de ces droits (avec des conditions) emportant tout de même une diminution des recettes fiscales de quelque 25 millions par année. Le comité d'initiative a retiré son texte au profit du contre-projet.

*Mai 2014; contre-projet (ayant remplacé l'initiative retirée) accepté à 58.0% ; sujet local; les électeurs ont suivi les autorités, mais celles-ci ont quand même perdu des plumes dans l'affaire...*

*On retrouve comme à Lucerne avec la taxe foncière l'acceptation d'un texte (en l'occurrence un contre-projet) touchant à la propriété du logement. Alors que les électeurs font rarement des cadeaux, c'est ici une thématique à laquelle ils sont sensibles...*

### **SG – Soutien financier aux énergies renouvelables (Einheitsinitiative «Energiewende – St. Gallen kann es!» und Gegenvorschlag des Kantonsrates in Form des V. Nachtrags zum Energiegesetz vom 26. November 2013)**

Les initiants exigeaient un soutien financier en plus des autres mesures déjà prises pour assurer l'avenir énergétique du canton. Les autorités ont reconnu qu'il y avait encore une marge de manœuvre en la matière, notamment pour les économies d'énergie et l'encouragement aux énergies renouvelables, mais que le financement proposé par les initiants serait bien trop cher en temps de crise. Les autorités ont élaboré un contre-projet proposant un financement limité de CHF 5.4 moi par année.

*Mai 2014; initiative rejetée à 69.4% (contre-projet accepté à 70.1%); sujet très local (malgré la dimension écologique universelle), les électeurs ont suivi les autorités.*

*Les autorités ont bien manœuvré sur un thème sensible ; quand il est local les électeurs suivent leurs autorités ; en l'occurrence, celles-ci ont limité les dégâts...*

### **VD – Initiative populaire «Sauver Lavaux» qui propose de modifier la loi du 12 février 1979 sur le plan de protection de Lavaux (LLavaux) et Contre-projet du Grand Conseil, loi du 21 janvier 2014 modifiant la loi du 12 février 1979 sur le plan de protection de Lavaux (LLavaux)**

L'initiative populaire cantonale «Sauver Lavaux III» proposait de modifier en profondeur la loi sur le plan de protection de Lavaux (LLavaux) pour interdire, à quelques rares exceptions, de nouvelles constructions au sein du périmètre protégé. L'initiative souhaitait aussi que certaines zones voisinant le site deviennent inconstructibles. Les autorités vaudoises ont considéré que l'initiative était excessive et inapplicable; ils lui ont opposé un contre-projet direct protégeant définitivement 80% du site – de même que 100% des terres viticoles et agricoles – et visant à réduire de moitié les zones à bâtir encore disponibles pour l'accueil de nouveaux habitants, l'idée étant de ne pas mettre la région sous cloche, mais de lui assurer une vie économique et sociale.

*Mai 2014 ; initiative rejetée à 68.08% (contre-projet accepté à 68.47%) ; sujet ultra-local ; les électeurs ont totalement suivi les autorités.*

*Voici l'exemple d'une initiative un peu excessive et/ou farfelue ; dans un sujet ultra-local les autorités ont très bien manœuvré dans un sujet délicat puisqu'il concerne un site classé au Patrimoine mondial de l'Unesco. Par ailleurs les électeurs avaient déjà accepté deux initiatives en la matière de Franz Weber.*

### **NW – Pour des logements abordables à Nidwald (Gegenvorschlag des Landrates zur Volksinitiative «Für bezahlbares Wohnen in Nidwalden»)**

L'initiative exigeait une modification de la loi sur les constructions permettant d'inciter la création de logements à des prix abordables. De fait, le marché ne fonctionnait pas et les classes moyennes et habitants locaux ne trouvaient plus la possibilité de se loger. Le Grand Conseil a élaboré un contre-projet allant dans le même sens, mais qui donne plus de marge de manœuvre au Gouvernement qui pourra l'inscrire dans la loi sur les constructions ou en tant que loi ad hoc. Les autorités ne veulent cependant pas que Nidwald devienne une sorte de « Monaco suisse ». Le 16 avril 2014, les initiants ont retiré leur initiative au profit du contre-projet, qui a été largement accepté.

*Septembre 2014; contre-projet accepté à 71.46% (l'initiative avait été retirée); sujet ultra-local ; les électeurs ont suivi les autorités (mais celles-ci se sont laissées inspirer par une initiative non dépourvue de fondement).*

*L'initiative reflète un véritable problème, et elle est prise au sérieux par les autorités qui, au lieu de proposer son acceptation, proposent un contre-projet qui tient lieu d'acceptation. Pourquoi d'ailleurs ne jamais proposer l'acceptation d'une initiative ? On a eu d'ailleurs exactement la même constellation à BS (cf. supra).*

#### **ZH – Pour des logements à prix abordables (Änderung des Planungs- und Baugesetzes [Festlegung Mindestanteil preisgünstiger Wohnraum])**

L'initiative «Für mehr bezahlbaren Wohnraum» ayant été retirée, le contre-projet devait donner aux communes un instrument leur permettant d'encourager la construction de logements à des prix abordables. Les instruments à disposition des communes devaient être renforcés et élargis. Une modification de la loi sur les constructions devait leur permettre d'augmenter le coefficient d'utilisation dans les zones à bâtir pour déterminer un certain nombre d'habitation à loyers modérés avec des taux maximaux. Ce contre-projet n'a pourtant été accepté au Grand Conseil cantonal qu'avec une faible majorité, nombre de députés considérant que les dispositions en vigueur suffisaient et qu'une intervention supplémentaire aurait violé la garantie de la propriété.

*Septembre 2014 ; contre-projet accepté à 58.39% (l'initiative avait été retirée) ; sujet ultra-local ; les électeurs ont suivi les autorités (mais celles-ci comme à NW se sont laissées inspirer par une initiative non dépourvue de fondement).*

*Le contexte rappelle BS et NW ! L'initiative reflète un véritable problème, et elle est prise en compte par les autorités (même avec une faible majorité) qui au lieu de proposer son acceptation, proposent un contre-projet qui tient lieu d'acceptation. On peut à nouveau se demander : pourquoi si rarement proposer l'acceptation d'une initiative ?*

#### **BS – Meilleure intégration des migrants (Volksinitiative «Für eine bessere Integration von Migrantinnen und Migranten [Integrationsinitiative]» sowie den diesbezüglichen Gegenvorschlag des Grossen Rates)**

L'initiative rappelait le rôle fondamental des migrants dans la prospérité bâloise et proposait aux autorités de conclure une convention d'intégration lors de l'octroi ou de la prolongation d'une autorisation de séjour. Les autorités ont considéré cette mesure comme peu pertinente, car seule une minorité des migrants pourrait se voir obliger de conclure une telle convention, qui se révélerait pourtant fort couteuse et contraignante. Le contre-projet proposait une version assez « light » et en deux étapes de ce processus d'amélioration de l'intégration.

*Novembre 2014; initiative rejetée à 72.95% (contre-projet accepté à 64.06%); objet très local (mais dans une problématique nationale); les électeurs ont suivi les autorités.*

*Encore une initiative « généreuse » complètement balayée. Les autorités ont peu proposé en remplacement, et elles ont été suivies dans cette problématique cantonale. Les Bâlois ont peut-être eu mauvaise conscience de rejeter l'initiative...*

#### **ZH – Diminution du nombre d'élèves par classe (Klassengrößen-Initiative ; Gegenvorschlag: Verringerung der durchschnittlichen Klassengrösse)**

Cette initiative était également baptisée „Une meilleure qualité de l'enseignement grâce à des classes plus petites“. Elle exigeait que la loi scolaire fixe un maximum de 20 élèves par classe pour toutes les classes de l'école obligatoire. Le Grand Conseil a élaboré un contre-projet prévoyant une légère augmentation du nombre des enseignants, de telle sorte qu'en cas de besoin des enseignants supplémentaires pourraient être

engagés. A noter que le Conseil d'Etat recommandait le rejet tant de l'initiative que du contre-projet, les trouvant inutiles et coûteux.

*Novembre 2014; initiative rejetée à 65.52% (contre-projet accepté à 53.33%); sujet local; les autorités ont été suivies.*

*La situation est la même qu'à BS ci-dessus : encore une initiative « généreuse » (mais peut-être un peu excessive) complètement balayée. Les autorités ont peu proposé en remplacement, et elles ont été suivies dans cette problématique cantonale (pas le Conseil d'Etat qui ne voulait même pas du contre-projet).*

#### *d) Initiatives rejetées : les autorités sont entièrement gagnantes*

Ce cas de figure est le plus favorable aux autorités, mais également le plus fréquent, avec 28 cas, soit 56% ou plus de la moitié. Cela signifie que la simple opposition des autorités a suffi à faire rejeter une initiative, sans même qu'elles ne prennent la peine de rédiger un contre-projet. Inutile de dire qu'il traduit une fois encore la confiance dont les électeurs témoignent envers leurs autorités.

#### **ZH – Le client est roi! Libéralisation des heures d'ouverture des magasins («Der Kunde ist König! – Kantonale Volksinitiative für freie Ladenöffnungszeiten»)**

L'initiative voulait une libéralisation totale des heures d'ouverture des magasins, assortie d'une suppression de toutes les restrictions en la matière, dues notamment à la lutte contre le bruit. Les autorités l'ont combattue, la jugeant sans effet du moment que la législation n'autorisait pas le travail du dimanche et que les communes perdraient d'importantes compétences en matière de lutte contre le bruit.

*Juin 2012; rejeté à 70.68% ; sujet éminemment local; les électeurs ont massivement suivi les autorités.*

*L'initiative semblait vraiment excessive, et de ce fait elle a massivement été rejetée.*

#### **TI – Aide concrète aux aînés en difficulté («Un concreto aiuto agli anziani in difficoltà»)**

L'initiative voulait introduire une nouvelle prestation dans la loi sur l'assistance sociale, appelée « Contribution annuelle pour dépenses extraordinaires pour les aînés » («Contributo annuo per spese straordinarie per gli anziani»). D'un montant de CHF 1'200.- pour les personnes seules et de CHF 1'700.- pour les couples, elle aurait été adressée aux aînés les moins favorisés (20% des rentiers). Les autorités ont fait valoir qu'il ne s'agirait pas d'une sorte de 13<sup>ème</sup> salaire AVS, mais d'une prestation accordée à une minorité de gens aux dépens des autres.

*Septembre 2012 ; initiative rejetée à 60.72% ; sujet très cantonal ; les électeurs ont suivi les autorités.*

*On retrouve ici un sujet local et l'absence de solidarité et de générosité envers les faibles et les démunis, tant de la part des autorités (suivies) que des électeurs.*

#### **BL – Diminution des heures d'enseignement au profit d'un encadrement individuel («Nichtformulierte Volksinitiative: Ja zur guten Schule Baselland: Betreuung der Schüler/-innen optimieren»)**

L'initiative demandait une baisse des heures d'enseignement hebdomadaire de 26 heures au lieu de 27 pour le primaire et 25 au lieu de 26 pour le secondaire I, le temps ainsi gagné par les enseignants devant servir à un encadrement personnalisé des élèves. Les autorités ont rejeté l'initiative, faisant notamment valoir que le cahier des charges des enseignants comportait déjà une réserve d'heures leur permettant de s'occuper des élèves.

*Novembre 2012; initiative rejetée à 64.77% ; sujet éminemment local; les électeurs ont suivi les autorités.*

*Le sujet était local et peut-être un peu illusoire aussi ; en plus il s'agissait d'une question de solidarité avec les plus faibles – les élèves en difficulté. Deux raisons faisant que les autorités ont été totalement suivies.*

**BL – Pas d'attribution arbitraire d'élèves au secondaire (Nichtformulierte Volksinitiative «Keine Zwangsverschiebungen an Baselbieter Sekundarschulen»)**

L'initiative avait pour but de garantir le fait que chaque élève du secondaire puisse fréquenter l'établissement le plus proche de son lieu de résidence, l'obligation de fréquenter un autre établissement étant source d'incertitudes et de frustrations. Les autorités ont fait valoir que cette manière de procéder était nécessaire pour équilibrer le nombre d'élèves par classe à travers le canton et qu'une acceptation de l'initiative aurait pour seule conséquence de créer de grands frais pour le Secondaire I en raison de l'obligation d'ouvrir de nouvelles classes.

*Novembre 2012 ; initiative rejeté à 59.27% ; sujet éminemment local ; les électeurs ont suivi les autorités.*

*Il s'agit ici d'un véritable « cas d'école » : le sujet est éminemment local, l'initiative un peu « farfelue » (même si elle pleine de bon sens), et dès lors les autorités sont suivies dès qu'elles invoquent des frais supplémentaires.*

**NE - Initiative législative populaire cantonale «Pour une participation des grandes fortunes, limitée dans le temps»**

Formulée comme un projet de loi, cette initiative populaire proposait d'introduire un impôt spécial supplémentaire sur les fortunes de plus d'un million de francs, pendant 4 ans, à titre de contribution de solidarité au redressement des finances de l'Etat. Le Grand Conseil a rejeté cette proposition, comme le Conseil d'Etat. Les autorités ont fait valoir que cette initiative serait excessive et inopportune, notamment parce qu'elle induirait pour les contribuables visés, fût-ce temporairement, une hausse de charge fiscale d'une ampleur encore jamais atteinte, alors que le canton venait de se doter d'une législation destinée à corriger son image d'« enfer fiscal ».

*Novembre 2012 ; initiative rejetée à 60.63% ; sujet éminemment local ; les électeurs ont suivi les autorités.*

*Un nouveau « cas d'école » avec un sujet éminemment local, une initiative un peu « farfelue » (tout en étant pleine de bon sens), et des autorités qui sont suivies dès qu'elles évoquent le risque d'une fuite des riches contribuables (cf. au niveau fédéral le rejet de l'initiative demandant l'abolition de l'impôt à forfait le 30 novembre 2014).*

**ZH – Suppression des dépens devant le tribunal des baux (Volksinitiative «Rechtsschutz für alle [Mietgericht gebührenfrei]»)**

L'initiative demandait que toutes les procédures devant le tribunal des baux soient gratuites. Les autorités s'y sont opposées, faisant valoir que l'institution perdrait de son sens si aucun risque ne venait menacer les procédures téméraires. Par ailleurs, les personnes démunies peuvent toujours avoir recours à l'assistance judiciaire.

*Novembre 2012; initiative rejetée à 59.79% ; sujet éminemment local ; les électeurs ont suivi les autorités.*

*Les autorités sont suivies dans un sujet local et une initiative un peu farfelue, qui risque de coûter et qui profiterait aux plus défavorisés qui risqueraient d'en abuser... Ainsi va la démocratie.*

**AR – Des exceptions dans l'interdiction de fumer (Volksinitiative «Für gleich lange Spiesse beim Nichtraucherschutz»)**

L'initiative lancée par Gastro Appenzellerland demandait que des exceptions à l'interdiction de fumer dans les lieux publics puissent être consenties sur demande pour de petits locaux de moins de 80m2. En 2007,

quand les Appenzellois ont massivement voté en faveur de la loi cantonale sur la santé, une période transitoire était prévue pour de tels petits locaux, période qui a pris fin le 1<sup>er</sup> janvier 2011. Les autorités s'y sont opposées et n'ont pas voulu proposer de contre-projet.

*Mars 2013; initiative rejetés par 59.93% ; sujet éminemment local (même si la problématique est nationale) ; les électeurs ont suivi les autorités.*

*On ne badine pas avec la santé ! Pas d'exceptions pour la santé ! Les autorités ne se sont pas fatiguées et elles ont été suivies. Mais une fois encore on peut suspecter l'idée de refuser un « petit cadeau » pour une minorité, en l'occurrence les fumeurs ...*

#### **NW – Suppression de l'impôt à forfait (Volksinitiative über die Teilrevision des Steuergesetzes in Bezug auf die Abschaffung der Pauschalsteuer)**

L'initiative demande la suppression de ce système jugé inéquitable qui accorde des privilèges à de riches étrangers. Le parlement a rejeté l'initiative sans contre-projet, arguant qu'il s'agissait d'une partie intégrante du système fiscal suisse. A noter qu'avec 92 forfaitaires, le canton de NW se situe au 2<sup>ème</sup> rang suisse (par habitant) pour le nombre de personnes taxées selon ce système. C'est tout à fait en vain que les initiants ont rappelé qu'à Zurich les recettes fiscales ont augmenté après la suppression du forfait.

*Mars 2013 ; initiative rejeté à 68.57% ; sujet local (mais inscrit dans une problématique nationale à cause de la votation fédérale de 2014) ; comme au niveau fédéral, les électeurs ont suivi les autorités.*

*Il suffit de brandir l'argument économique pour que les Suisses suivent comme des moutons ; on en a une fois de plus la preuve ... Les autorités ne se sont pas fatiguées, comme au niveau fédéral en 2014*

#### **OW – Création d'un Parlement des Jeunes (Volksbegehren für ein Jugendparlament in Obwalden sowie Gegenvorschlag des Kantonsrats)**

C'est un comité d'initiative interpartis qui a lancé cette idée le 1<sup>er</sup> février 2012 : créer les bases légales pour un Parlement des jeunes à Obwald, celui-ci devant être clairement vu comme un instrument cantonal et les jeunes devant avoir un droit de motion devant le parlement cantonal. Les autorités saluent l'idée de sensibiliser les jeunes à la politique, mais considèrent qu'il n'appartient pas au canton de créer un tel parlement, qui ne peut naître que des jeunes eux-mêmes.

*Mars 2013; l'initiative a été balayée par 84.25% (le contre-projet a lui aussi été rejeté par 53.95%) ; sujet éminemment local ; les électeurs ont suivi les autorités.*

*Ce texte balayé s'inscrit dans un cadre classique : des privilèges accordés à quelques-uns (dont les électeurs ne pourraient pas bénéficier), et qui en plus coûtent : donc on rejette totalement en suivant les autorités. On retrouve ici le principe selon lequel plus l'enjeu est local et mieux les autorités sont suivies.*

#### **TI – Baisses d'impôts (Sgravi fiscali: primo atto – Iniziativa popolare elaborata del 22 febbraio 2011)**

L'initiative proposait une baisse des impôts pour les personnes physiques et les personnes morales par la modification des art. 35, 76 et 87 de la loi fiscale. C'est très technique, mais les autorités s'y sont opposées en raison des énormes pertes financières que cela aurait représenté au moment même où les finances du canton étaient dans le rouge.

*Mars 2013 ; initiative rejetée par 65.12% ; sujet éminemment local (bien que les impôts soient universels évidemment) ; les électeurs ont suivi les autorités.*

*Très classique : l'argument économique suffit ! Mais l'initiative est sans doute malheureuse vu le fait que le canton du TI avait déjà beaucoup baissé ses impôts au point de péjorer ses finances. Donc là aussi l'initiative est rejetée car un peu malencontreuse... en plus du respect des autorités pour les questions très locales.*

**LU – Initiative pour une libéralisation des heures d'ouverture des magasins (Volksinitiative «Für freie Ladenöffnungszeiten»)**

L'initiative exigeait que toute limitation aux horaires d'ouverture des magasins soit supprimée. N'importe quel magasin aurait pu ouvrir en semaine jusqu'à 23 heures, les magasins familiaux 24/24. Les autorités ont rejeté l'initiative, avant tout parce qu'en juin 2012 les citoyens avaient déjà rejeté une initiative bien moins libérale que celle-ci. Les initiants de leur côté ont répondu qu'en fait les citoyens avaient rejeté l'autre initiative parce qu'elle n'était pas assez libérale. Ils avaient tort.

*Juin 2013; initiative rejetée à 68.24% ; sujet éminemment local (même si on en parle dans plusieurs cantons); les électeurs ont largement suivi les autorités.*

*Très classique : l'initiative est rejetée parce qu'elle apparaît malheureuse et excessive, les autorités n'ont pas à se forcer pour être suivies ; d'autres initiatives semblables ont été rejetées.*

**ZH – Augmentation de l'impôt sur la fortune pour les riches (Kantonale Volksinitiative «Gegen Steuererbschenke für Superreiche; für einen starken Kanton Zürich [Bonzensteuer]»)**

Cette initiative voulait une augmentation de l'impôt sur la fortune, limitée pour les fortunes jusqu'à CHF 2.1 millions mais de 50% sur celles dépassant 3 millions. Les autorités ont poussé des hurlements en disant que Zurich ne serait plus un canton accueillant car il appartiendrait alors à ceux qui taxeraient le plus la fortune. Cela aurait été très néfaste pour l'image de Zurich.

*Juin 2013; initiative rejetée à 61.58% ; sujet très local ; les électeurs ont suivi les autorités.*

*C'est un cas classique : comme au Tessin (ci-dessus) il suffit de brandir l'argument économique pour que les électeurs se comportent en moutons dociles prêts à faire des cadeaux aux riches tout en se privant eux-mêmes...*

**AG – Deux initiatives relatives à la vente de médicaments par les médecins :**

- 1. Volksinitiative «Ja zur ärztlichen Medikamentenabgabe» vom 12. April 2011;**
- 2. Volksinitiative «Miteinander statt Gegeneinander» vom 27. September 2011**

La première initiative exigeait que l'interdiction de la dispensation de médicaments par les médecins alors en vigueur soit supprimée et remplacée par une autorisation de dispenser aux médecins. Les patients devraient pouvoir choisir entre la pharmacie, la pharmacie en ligne ou le cabinet du médecin.

La seconde initiative exigeait que l'interdiction faite aux médecins ne soit plus seulement inscrite dans la loi, mais dans la constitution. Elle prévoyait en revanche une autre disposition constitutionnelle prévoyant que le canton renforce la dispensation intégrée, autrement dit les médecins prescrivent et les pharmaciens contrôlent.

Les autorités ont considéré que les deux initiatives étaient diamétralement opposées et se sont demandées si les citoyens allaient réussir à les démêler, alors qu'elles recommandaient de les rejeter toutes les deux.

*Septembre 2013 ; les deux initiatives sont rejetées respectivement à 60.30% et 60.23% ; sujet éminemment local; les électeurs ont parfaitement suivi les autorités.*

*Le cas est intéressant, car ce sont deux initiatives très locales et en plus compliquées. Sans être farfelues, leur antagonisme rendait la situation incompréhensible ; les autorités ont parfaitement été suivies : elles avaient compris que les électeurs n'y comprendraient rien.*

**BS – Suppression des débours devant le tribunal des baux (on en a déjà vu une ci-dessus) (Initiative «Gebührenfreies und faires Mietverfahren für alle!»)**

L'initiative exigeait que l'autorité de conciliation et le Tribunal des baux ne perçoivent plus aucun débours à l'avenir. Le Conseil d'Etat a recommandé son rejet alors que le Grand Conseil n'a pas voulu donner de recommandation. L'argument du Conseil d'Etat était que si les parties savaient que la procédure ultérieure serait entièrement gratuite, elles auraient eu tendance à moins se concilier devant l'instance de conciliation, cœur du système !

*Septembre 2013 ; initiative rejetée à 51.02% ; sujet local; les électeurs ont suivi les autorités.*

*Sujet local et délicat. Comme à ZH (novembre 2012, rejet à 60%) les électeurs n'ont pas voulu faciliter la vie des moins favorisés ou des gens à problème, mais il faut noter que le soutien à l'initiative dans les deux cantons s'est révélé proportionnel aux recommandations des autorités : moins d'opposition à BS, un rejet moins net aussi.*

**BS – Création d'un espace vert au-dessus des quais de la gare (Initiative betreffend «CentralParkBasel»)**

Cette initiative exigeait la création d'un parc public appelé «CentralParkBasel» sur la zone des quais de la gare, entre la passerelle et le Margarethenbrücke, avec de la verdure, des logements, un réaménagement des quais et une meilleure liaison avec le quartier de Guldelinger. Les autorités s'y sont opposées, jugeant le projet tout simplement irréalisable pour des raisons juridiques, techniques et financières. En plus les CFF s'y sont également opposés ...

*Septembre 2013; initiative rejetée à 60.66% ; sujet ultra-local ; les électeurs ont suivi les autorités.*

*On se trouve à nouveau en présence d'une initiative un peu farfelue : les autorités n'ont pas eu de peine à faire valoir l'impossibilité de sa réalisation. Les citoyens votent rarement pour des utopies...*

**ZH – Droit de vote des étrangers au niveau communal (Volksinitiative «für mehr Demokratie [fakultatives Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer auf Gemeindeebene]»)**

Cette initiative avait pour but de donner aux communes qui le souhaitent la possibilité de décider si les étrangers pouvaient disposer du droit de vote au niveau communal. L'initiative prévoyait de sérieuses cautions : dix ans au moins en Suisse et trois ans dans la commune concernée. Les autorités ont rejeté l'initiative, arguant que le droit de vote ne pouvait être acquis que par la naturalisation (argumentation identique pour l'initiative constitutionnelle de Schaffhouse, rejetée à 85% des voix).

*Septembre 2013; initiative rejetée à 75.02% ; sujet toujours local quoique discuté dans toute la Suisse ou presque ; les électeurs ont largement suivi les autorités.*

*De telles initiatives « généreuses » sont presque toujours rejetées... Les autorités n'ont pas à se fatiguer (p. ex. en rédigeant un contre-projet) pour les faire rejeter ! Les électeurs pratiquent rarement la générosité, surtout avec les étrangers.*

**AG – Suppression de la franchise de 20% pour les patients en médecine ambulatoire (Aargauische Volksinitiative «Bezahlbare Pflege für alle» vom 21. August 2012)**

L'initiative exigeait une suppression totale de la franchise de 20% (le maximum possible selon la législation fédérale) inscrite au § 12a de la Pflegegesetz (PflG) du 26 juin 2007. Les autorités ont rejeté l'initiative en arguant que cette participation de 20% était le fruit d'une discussion intensive lors de la révision de la loi, et que celle-ci avait été largement acceptée en votation populaire le 23 septembre 2012.

*Novembre 2013; initiative rejetée à 52.33% ; sujet très local; les autorités sont suivies, même modestement.*

*Les électeurs se montrent rarement généreux et les autorités n'ont pas à se fatiguer beaucoup pour être suivies, même si finalement le score est assez limité, 47.67% des électeurs pensant sans doute qu'ils pourraient en tirer un avantage.*

#### **NE – Initiative «Pour une médecine de proximité»**

L'initiative législative demandait que les sites hospitaliers de La Chaux-de-Fonds, de Pourtalès (Neuchâtel) et du Val-de-Travers (Couvét), relevant tous trois de l'Hôpital neuchâtelois (HNE), soient à nouveau tous les trois dotés de maternités, de services d'urgences et de blocs opératoires. Les autorités cantonales ont considéré que l'initiative aurait été contraire à l'option déjà effective et inscrite dans la loi de la centralisation des compétences dans le secteur femme-mère-enfant sur le seul site de Pourtalès à Neuchâtel, et qu'au surplus sa réalisation aurait été beaucoup trop coûteuse.

*Novembre 2013 ; initiative rejetée à 57.96% ; sujet ultra local ; les électeurs ont suivi les autorités.*

*Voilà encore une initiative un peu irréaliste (comme la couverture de la gare à BS) ; les autorités ont beau jeu de dire qu'elle est irréalisable car trop chère et trop compliquée...*

#### **BS – Aménagement des rives du Rhin (Kantonale Volksinitiative betreffend «Grossbasler Rheinufweg jetzt! »)**

Cette initiative non formulée proposait la création d'un sentier-passerelle sur les rives du Rhin entre deux ponts, celui de Wettstein et le pont du Milieu (Mittleren Brücke). Les autorités ont décidé de soumettre l'initiative au vote sans recommandation. Quoi qu'il en soit, celle-ci apparaît pratiquement impossible, la zone considérée étant très protégée et la passerelle risquant d'avoir un impact trop important.

*Mai 2014; initiative rejetée à 53.93% ; sujet ultra local; les électeurs n'ont suivi personne puisque les autorités n'ont rien recommandé... mais ils ont fait preuve de sagesse.*

*Voilà encore une initiative un peu irréaliste ; les autorités n'ont rien recommandé pour ne pas créer d'appel d'air, mais fondamentalement les électeurs ont été sages en rejetant un projet qui se serait révélé irréalisable: les électeurs ne votent pas pour des utopies.*

#### **VS – Initiative populaire cantonale «pour un salaire minimum légal»**

Les initiants demandaient l'élaboration d'une loi cantonale fixant un salaire minimum interprofessionnel de CHF 3'500.- par mois, ainsi qu'un treizième salaire de même valeur, pour un contrat de travail à plein temps, ce ainsi qu'un salaire minimum progressif pour les apprentis. Les objectifs généraux de l'initiative étaient la lutte contre la pauvreté et le dumping salarial, tout en trouvant une solution adaptée aux besoins spécifiques du canton du Valais. Les cantons de Neuchâtel et du Jura venaient d'adopter le principe d'un salaire minimum cantonal. Les autorités ont recommandé le rejet de cette initiative qui pouvait paraître louable mais n'aurait pas constitué une réponse à la lutte menée contre la précarité et les « travailleurs pauvres ».

*Mai 2014 ; initiative rejetée à 80.7% ; sujet très local (avec dimension sociale globale) ; les électeurs ont massivement suivi les autorités.*

*Voilà le cas typique d'une initiative généreuse complètement rejetée : les électeurs ne font pas de cadeaux... sauf peut-être à eux-mêmes... quand il s'agit par exemple de taxes visant les propriétaires ! Une initiative du même ordre a aussi été rejetée au niveau fédéral. L'argumentation des autorités est minimale, mais à l'évidence percutante !*

**ZH – Interdiction de la publicité pour l'alcool dans les stades et lors de manifestations sportives (Kantonale Volksinitiative «Keine Werbung für alkoholische Getränke auf Sportplätzen sowie an Sportveranstaltungen im Kanton Zürich»)**

L'initiative voulait interdire totalement toute publicité pour l'alcool sur les places de sport et lors de manifestations sportives. Les autorités l'ont rejetée en arguant que l'interdiction actuelle de l'alcool et des substances engendrant la dépendance était suffisante et protégeait efficacement les jeunes. De ce point de vue, l'initiative n'aurait au mieux qu'une efficacité marginale et au pire ferait fuir les sponsors.

*Mai 2014; initiative rejetée à 62.17% ; sujet ultra-local même si le hooliganisme est une préoccupation presque universelle; les électeurs ont suivi les autorités.*

*Voilà le cas typique d'une initiative un peu idéaliste qu'il est facile de contrecarrer en avançant des arguments rationnels et financiers : la menace des pertes fiscales est un argument presque idéal et imparable.*

**SH – Soutien aux transports en commun (Volksinitiative «gegen überrissene Buspreise [Flextaxinitiative]»)**

L'initiative demandait l'introduction d'un nouvel article dans la loi cantonale sur les transports publics, au terme duquel le canton se serait engagé à financer chaque année par un montant de CHF 1.5 million la communauté tarifaire cantonale (Flextax) de manière à offrir des allègements tarifaires. Les autorités s'y sont opposées en faisant valoir que le canton donnait déjà beaucoup, que ce serait donc trop cher payer et que cela ne permettrait pas vraiment de garantir des baisses de tarifs.

*Septembre 2014; initiative rejetée à 58.2% ; sujet ultra-local; les électeurs ont suivi les autorités.*

*Les électeurs ne font pas de cadeaux, surtout pas aux « pauvres » qui utilisent les transports en commun (bien que GE représente une exception). Les autorités ont beau jeu de dire que c'est trop cher, elles sont suivies ; on peut noter ici que la situation à GE est certainement due au « désamour » très spécifique des Genevois envers leurs TPG.*

**TI – Vaste encouragement aux écoles communales («Aiutiamo le scuole comunali – Per il futuro dei nostri ragazzi» Modifica della legge sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare del 7 febbraio 1996)**

L'initiative voulait jeter les bases d'un vaste investissement dans l'éducation et la formation, avec notamment plus de classes, des classes plus petites, plus de soutien pédagogique, une meilleure organisation et plus de soutien aux écoles communales etc. Les autorités ont rejeté l'initiative qu'elles ont décrite comme coûteuse, irréaliste, superflue, excessive et violant l'autonomie communale

*Septembre 2014 ; initiative rejetée à 51.39% ; sujet ultra local ; les électeurs ont suivi (fût-ce modestement) les autorités.*

*Voilà un nouveau cas classique d'initiative généreuse et un peu irréaliste que les autorités ont beau jeu de démolir en la présentant comme ruineuse et excessive. Il faut noter que le score de l'initiative est très bon et témoigne de l'importance apportée à la thématique (qui vient contrebalancer l'argumentaire des autorités).*

**GE - Initiative populaire 149 «Pas de cadeaux aux millionnaires : Initiative pour la suppression des forfaits fiscaux» et Loi modifiant la loi sur l'imposition des personnes physiques (Contreprojet à l'IN 149) (D 3 08 – 11329) du 10 avril 2014**

L'imposition d'après la dépense (plus connue sous le nom de « forfait fiscal ») est une procédure de taxation simplifiée, destinée aux ressortissants étrangers résidant en Suisse sans y exercer d'activité lucrative. Elle consiste à remplacer l'exigence d'une déclaration complète des revenus et de la fortune par un calcul de

l'impôt établi sur la base des dépenses générées par le train de vie du contribuable. L'initiative 149 visait à supprimer ce mode d'imposition dans le seul canton de Genève, alors que l'initiative populaire fédérale «Halte aux privilèges fiscaux des millionnaires (abolition des forfaits fiscaux)» – soumise au vote le même jour – visait à l'abolir dans toute la Suisse. Une majorité du Grand Conseil genevois a refusé cette initiative et a élaboré un contreprojet mettant en œuvre la loi fédérale sur l'imposition d'après la dépense, du 28 septembre 2012, qui prévoyait un durcissement des dispositions régissant ce mode d'imposition.

*Novembre 2014 ; initiative rejetée à 68.5% (contre-projet lui aussi rejeté à 56.66%) ; sujet local mais avec connotation nationale puisqu'une initiative fédérale était votée (et rejetée) le même jour ; les électeurs ont suivi les autorités et même rejeté le contre-projet.*

*Cas typique de l'initiative contre laquelle les autorités ont beau jeu de dénoncer les pertes fiscales attendues. Les Suisses se couchent presque toujours devant de tels arguments. On l'a vu au niveau fédéral : les Suisses adorent faire des cadeaux aux riches contribuables. Le masochisme serait-il un sport national ?*

### **SH – Augmentation du taux d'imposition pour les hauts revenus (Volksinitiative «für eine höhere Besteuerung grosser Einkommen [Reichensteuerinitiative]»)**

Depuis 2008, le canton de Schaffhouse prévoit un taux d'imposition maximum de 9.9% ; l'initiative prévoyait la réintroduction d'un taux de 13% pour les revenus dépassant CHF 210'000.-. Les autorités s'y sont opposées, faisant valoir qu'une telle politique risquait de mettre en danger l'attractivité du canton et qu'un tel risque ne serait compensé que par un gain marginal.

*Novembre 2014; initiative rejetée à 53.5% ; sujet local (quoique discuté dans plusieurs cantons); les électeurs ont suivi les autorités.*

*Voilà un cas ressemblant à celui de GE (cf. ci-dessus), à savoir une initiative contre laquelle les autorités ont beau jeu de dénoncer les pertes fiscales attendues. Les Suisses aiment-ils faire des cadeaux aux riches.*

### **SZ – Pour un impôt foncier équitable (Volksinitiative «Für faire Vermögenssteuerwerte»)**

La double initiative lancée par l'association des propriétaires exigeait une estimation formalisée suivant un schéma bien précis de l'impôt foncier, plutôt que l'estimation individuelle qui se pratique actuellement. Cela aurait permis de ramener les impôts au minimum et de diminuer la bureaucratie liée à l'estimation. Les autorités s'y sont opposées, arguant que l'initiative serait inutile et chère et qu'au surplus la priorité donnée au propriétaire vis-à-vis du locataire violerait le droit fédéral. Par ailleurs, le but de diminuer la contribution de SZ à la RPT ne serait pas atteint.

*Novembre 2014; initiative rejetée à 55.4% ; sujet local; les électeurs ont suivi les autorités.*

*Il est d'autres cantons où l'association des propriétaires a connu plus de succès. Ici, même si c'est modeste, les autorités ont été suivies en brandissant l'argument des dépenses...*

### **SZ – Pour des valeurs locatives équitables (Volksinitiative «Für faire Eigenmietwerte»)**

C'est le second volet de la double initiative lancée par l'association des propriétaires du canton de Schwyz. Elle prévoyait également un processus formalisé et schématique pour la fixation des valeurs locatives. Les autorités s'y sont opposées pour les mêmes raisons.

*Novembre 2014; initiative rejetée à 51.0% ; sujet local; les électeurs ont suivi les autorités.*

*Cf. la première initiative ci-dessus. Le faible taux de rejet peut traduire le fait que de nombreux électeurs peuvent envisager d'atteindre le statut de propriétaires...*

### **ZH – Réaménagement de la gare de Stadelhofen (Volksinitiative Bahnhof Stadelhofen: pünktlich und zuverlässig)**

L'initiative exigeait un crédit pour le réaménagement des quais de la gare de Stadelhofen et du trajet Stadelhofen–Tiefenbrunnen, avec un quatrième quai et un tunnel supplémentaire. Les autorités s'y sont opposées, faisant remarquer que l'aménagement était incontesté et déjà planifié, mais qu'il s'agissait en l'occurrence d'une dépense fédérale des CFF et notamment du nouveau FIFR, et pas d'une dépense du canton.

*Novembre 2014; initiative rejetée à 66.67% ; sujet ultra-local; les électeurs ont suivi les autorités.*

*Voilà encore une initiative qu'il a été facile aux autorités de repousser en rappelant que les coûts qui n'incombaient pas au canton mais à la Confédération (GE a fait exactement la même chose avec la traversée de la Rade ; les électeurs sont donc radins... sauf lors des référendums financiers). Détail piquant, le canton de ZH est célèbre pour avoir préfinancé nombre d'infrastructures ferroviaires, ce qui a fait l'admiration des Romands ; l'argumentation des autorités est donc ici teintée d'un brin de mauvaise foi...*

### **3. Les référendums législatifs**

Penchons-nous maintenant sur les référendums législatifs qui se sont tenus durant cette période. La confiance témoignée aux autorités – et qui s'est exprimée d'une manière tellement claire avec le rejet massif des initiatives législatives contestées par ces dernières – se poursuit-elle dans le contexte des référendums ?

Ce ne sont pas moins de 87 référendums qui ont été agendés au cours de la période considérée, et sur ce chiffre il y a eu 60 acceptations (69%) et 27 rejets (31%), autrement dit dans 60 cas la loi préalablement adoptée par les autorités a été acceptée elle aussi en votation populaire, et dans 27 cas les électeurs ont mis leur veto au texte qui avait été approuvé par le parlement cantonal. Cette proportion 1/3 – 2/3 correspond à celle des objets constitutionnels vus de manière globale, sans les initiatives dont le taux d'acceptation est nettement plus faible.

#### *a) Les référendums rejetés, un désaveu pour les autorités*

Les textes acceptés risquent de ne pas donner beaucoup d'informations sur le comportement des électeurs, si ce n'est de confirmer la confiance qu'ils accordent aux autorités. En revanche, est-il possible de tirer quelques enseignements de ces 27 référendums rejetés, autrement dit des cas dans lesquels les électeurs n'ont pas voulu d'une loi qui avait pourtant été proposée par les autorités (en général le Conseil d'Etat) et adoptée par le Grand Conseil ? Cela représente donc un complet désaveu pour les autorités, qui mérite d'être regardé de plus près.

#### **JUIN 2012**

- **BL:** Gesetz über die Entlastung des Finanzhaushalts bis 2014 (oblig.).

*Les électeurs n'ont pas voulu d'un plan d'économies budgétaires de 26 millions englobant sept mesures prises globalement, les autorités ayant expliqué que seule l'intégralité des mesures permettait au plan d'économie de déployer ses effets.*

- **BS:** Referendum gegen den Grossratsbeschluss vom 14. März 2012 betreffend Änderung des Gesetzes über die direkten Steuern (Senkung der Gewinnsteuer bei den juristischen Personen) (fak.).

*Les autorités voulaient améliorer l'attractivité fiscale du canton en diminuant l'impôt sur les personnes morales. Les opposants ont dit que ces dernières avaient déjà bénéficié de substantiels allègements....*

- **GE:** Loi sur l'organisation des institutions de droit public (10679), du 18 novembre 2011 (fac.).

*La loi contestée avait pour but de mettre du NPM dans les institutions de droit public (transports publics, aéroport, hôpitaux etc.). Les Genevois avaient déjà rejeté ce genre de texte en 2008. Les opposants ont estimé que ce nouveau projet allait trop loin et que la loi prévue octroierait un pouvoir trop important au Conseil d'Etat au détriment du Grand Conseil. Ils contestaient en plus la limitation de la représentation des partis politiques et de la société civile.*

- **LU:** Änderung des Ruhetags- und Ladenschlussgesetzes (Schliessungszeiten am Vorabend von Ruhetagen und Abendverkäufe) (fak.)

*Les opposants contestaient cette libéralisation qui aurait péjoré les conditions de travail du personnel de vente.*

- **NE:** Loi du 7 décembre 2011 sur l'approvisionnement en électricité (LAEI) (fac.).

*Cette loi semble-t-il saluée dans ses objectifs et son principe a toutefois fait l'objet au parlement cantonal d'une âpre discussion quant aux montants des taxes qu'elle instaurait. Pour cette raison, elle a été remise en cause par un référendum provenant des milieux qui l'avaient combattue lors des débats parlementaires.*

*Pas trop de taxes quand même !*

- **SG:** VI. Nachtrag zum Ergänzungsleistungsgesetz (fak.).

*Les six plus grandes organisations de retraités et d'invalides se sont opposées à cette diminution des prestations complémentaires qui faisait partie d'un vaste plan d'économies.*

- **ZH:** Steuergesetz (Änderung vom 12. Juli 2010; Nachvollzug des Unternehmenssteuer-reformgesetzes II des Bundes) (Gemeinderef.).

*C'est le Conseil communal de la Ville de Zurich lui-même qui a lancé le référendum en plus des citoyens. Le référendum des citoyens n'a pas été contrôlé, celui de la ville suffisant. La loi entendait utiliser la possibilité donnée par le droit fédéral de faire égaliser l'impôt sur le bénéfice avec l'impôt sur le capital.*

- **ZH:** Beschluss des Kantonsrates: Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz vom 2. Mai 2011 – Variante mit Zukunfts- und Stützungsfonds (fak.).

- **ZH:** Gegenvorschlag von Stimmberechtigten «Ja zum Schutz der PatientInnen und des Gesundheitspersonals» (oblig.).

*Il s'agissait ici de deux questions additionnelles posées aux électeurs.*

*Ceux-ci avaient largement adopté la planification hospitalière, mais ils ont de peu rejeté deux variantes supplémentaires proposées l'une par le gouvernement et l'autre par des citoyens. Sans doute les électeurs ont-ils trouvé l'exercice un peu trop compliqué...*

## **SEPTEMBRE 2012:**

- **BE:** Gesetz über die Besteuerung der Strassenfahrzeuge (Teilrevision) (Vorlage des Grossen Rates und Volksvorschlag) (Wiederholung der kantonalen Volksabstimmung vom 13. Februar 2011).

*La loi rejetée prévoyait d'augmenter les impôts sur les voitures, tandis que la proposition populaire (Volksvorschlag) prévoyait de les diminuer ; cette dernière a été acceptée.*

*Les citoyens n'aiment pas être pris pour des vaches à lait.*

- **SZ:** Kantonsratsbeschluss vom 28. Juni 2012 betreffend die Anpassung der Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen dem Kanton sowie den Bezirken und Gemeinden (Oblig.)

*Il y avait là un transfert de charges du canton vers les communes; celui-ci a été accepté de justesse par le Grand Conseil et soumis au peuple, qui l'a rejeté.*

*Les communes n'aiment pas se voir trop chargées... et les électeurs votent non à ce qui semble peu équitable.*

- **TG:** Gesetz vom 28. März 2012 betreffend die Änderung des Gesetzes über die Strassenverkehrsabgaben vom 16. August 2006 (Fak.)

*Les autorités avaient prévu d'augmenter les taxes de circulation pour financer la construction d'une nouvelle route; les opposants ont considéré que le prix était exorbitant pour une route inutile...*

## **NOVEMBRE 2012**

- **FR:** Loi du 7 février 2012 modifiant la loi sur l'énergie (fac.)

*Le comité référendaire a considéré qu'en exigeant le remplacement d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2015 de tous les chauffages électriques existants et des boilers, la nouvelle loi sur l'énergie aurait gravement porté atteinte au droit de propriété.*

- **GR:** Gesetz über Tourismusabgaben (Tourismusabgabengesetz, TAG) (fak.)

*L'idée était de centraliser la taxe sur le tourisme pour financer la promotion; les opposants ont dit que cela ne ferait que créer de la bureaucratie inutile.*

*Les communes tiennent à leur autonomie !*

- **SH:** Totalrevision des Gesundheitsgesetzes vom 21. Mai 2012 (inkl. Variantenabstimmung über Selbstmedikation) (oblig.)

*Les autorités ont proposé ici une variante spéciale sur un thème très contesté, alors que la loi dans son ensemble ne l'était pas; cette dernière a été acceptée, le thème litigieux rejeté...*

- **ZH:** Umsetzungsvorlage «prima-Initiative» – Gesetz über die Einführung der Grundstufe und Gegenvorschlag des Kantonsrates: Gesetz über die freiwillige Einführung der Grundstufe (oblig.)

*Il s'agit ici d'une polémique très locale concernant l'introduction généralisée de la « Grundstufe » pour les enfants, qui avait été acceptée sous forme de mandat général et aurait dû trouver sa concrétisation dans deux textes, l'un prévoyant une introduction obligatoire et l'autre une introduction facultative selon les communes ; les autorités privilégiaient la seconde, mais toutes deux ont été rejetées... c'est assez paradoxal.*

*Les électeurs n'aiment pas les complications.*

## **MARS 2013**

- **BS:** Änderung des Gesetzes über öffentliche Ruhetage und Ladenöffnung (RLG) vom 29. Juni 2005 (fak.).

*Une fois encore, les électeurs se sont opposés à la libéralisation des horaires d'ouverture des magasins, arguant que ce n'était pas nécessaire et que cela péjorerait les vendeurs et les entreprises familiales.*

- **ZH:** Gesetz über die Anpassung des Personalrechts bei Lehrpersonen an den Volksschulen und Gegenvorschlag von Stimmberechtigten (fak.).

*Ici, la loi soumise au référendum a été acceptée, mais le comité référendaire avait fait en plus une proposition qui, elle, a été rejetée ; les référendaires exigeaient que tous les enseignants disposent d'un « vrai » diplôme, et les autorités ont dit que cette exigence s'était révélée inutile.*

- **ZH:** Steuergesetz (Änderung vom 2. April 2012; Steuersätze der Grundstückgewinnsteuer) (Kantonsratsreferendum).

*L'idée était de diminuer l'assiette de l'impôt sur les gains immobiliers pour les propriétaires ayant possédé longtemps leur bien; mais le gouvernement lui-même s'y est opposé, arguant d'une perte de rentrées fiscales de 75 millions pour les communes.*

*Dans un tel contexte les autorités sont sûres d'être suivies, puisqu'elles soutiennent à la fois le texte et le référendum.*

*Pas de cadeau donc à une minorité de propriétaires privilégiés...*

### **JUIN 2013**

Aucun texte soumis au référendum législatif n'a été rejeté.

### **SEPTEMBRE 2013**

- **TI:** Modifica della legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti (Facoltà di far capo ad agenzie private per la sorveglianza di stranieri con misure amministrative) (Fac.)

*L'idée était de pouvoir exceptionnellement déléguer à des firmes privées la surveillance carcérale pour les détenus en détention administrative ou les requérants d'asile récalcitrants, suite à une recommandation de la Commission nationale pour la prévention de la torture.*

*Pas d'abandon de souveraineté ni de privilèges pour les défavorisés !*

- **UR:** Gemeindefusionen (GSR) zur Stärkung der Gemeinden durch freiwillige Gemeindefusionen (Oblig.)

*Les électeurs ont rejeté cette loi appelant à encourager les fusions de communes, mais paradoxalement ils ont accepté la modification constitutionnelle allant exactement dans le même sens.*

*Il y a là un intéressant exemple de divergence entre constitution et loi quant au respect des autorités.*

- **ZG:** Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz) (Fak.)

*Les électeurs n'ont rien voulu dépenser pour financer l'intégration des étrangers ; pour eux, les étrangers n'ont qu'à s'intégrer eux-mêmes s'ils le veulent. Et dire qu'il y a 25% d'étrangers dans le canton de Zoug... et que la loi était qualifiée de « mince ».*

*Egoïsme, on ne veut rien dépenser pour une minorité à laquelle on ne risque jamais d'appartenir...*

### **NOVEMBRE 2013**

- **SH:** Teilrevision des Gesetzes über die Ausrichtung von Beiträgen an die Landeskirchen (Reduktion des Staatsbeitrags an die Landeskirchen) (oblig.)

*L'idée était de baisser les subventions aux églises de 400'000 francs pour faire des économies.*

*Les électeurs n'aiment pas les économies. En revanche, ils aiment les dépenses (cf. le référendum financier infra 6.), surtout quand ils peuvent en bénéficier eux-mêmes.*

- **SH:** Teilrevision des Schulgesetzes (Streichung der Subventionen der kieferorthopädischen Behandlungen in der Schulzahnklinik) (oblig.)

*L'idée était de diminuer de 70'000.- les subventions aux interventions orthodontiques.*

*Les électeurs n'aiment pas les économies quand elles peuvent les toucher ; il y a là aussi une dimension sociale susceptible de toucher tout le monde...*

#### **FEVRIER 2014**

- **GE:** Loi modifiant la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur l'accueil familial de jour (LSAPE) (Plus de places de crèches pour nos enfants) (fac.)

*La loi voulait augmenter le nombre de places en crèches en diminuant les prestations. Une minorité du Grand Conseil et le Conseil d'Etat s'y sont opposés ; le comité référendaire aussi, arguant que la seule bonne solution consistait à créer des crèches nouvelles, la Suisse semblant très en retard en la matière ...*

*Les électeurs n'aiment pas être mis devant le fait accompli ; ils n'aiment pas les baisses de prestations auxquelles ils pourraient avoir droit.*

#### **MAI 2014**

- **SH:** Teilrevision des Wasserwirtschaftsgesetzes (Oblig.)

*Les électeurs se sont opposés à une augmentation de l'utilisation des eaux du Rhin en arguant que cela serait dommageable aux poissons... Les opposants ne voulaient rien changer à la situation actuelle.*

*Il ne faudrait jamais sous-estimer la fibre écologique des électeurs.*

- **TI:** Sussidi di cassa malati (Modifica della legge cantonale di applicazione alla legge federale sull'assicurazione malattie) (Fac.)

*La loi contestée aurait exclu du subventionnement des caisses maladie quelque 5'600 personnes ; pourtant la loi n'a été rejetée que de justesse avec 52.71%, signifiant que les citoyens ont un certain sens social mais qu'ils préfèrent que cela puisse s'appliquer à eux-mêmes.*

#### **SEPTEMBRE 2014**

- **BL:** Änderung des Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV; Anpassung Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (Vermögensverzehr) (Oblig.)

*Il était question d'augmenter la fortune prise en compte comme revenu (« Vermögensverzehr ») pour diminuer les prestations complémentaires AVS/AI, ce qui aurait signifié une baisse des dépenses de 3 millions pour le canton et de 1.5 millions pour les communes.*

*Les électeurs n'aiment pas les baisses de prestations qui peuvent les toucher.*

- **BS:** Grossratsbeschluss betreffend Stadtrandentwicklung Ost (Fak.)

*Les électeurs sont sensibles à l'écologie et aux espaces verts et s'ils peuvent voter ne veulent pas sacrifier ces derniers aux constructions. Nous l'avons dit : il ne faut jamais sous-estimer la fibre verte des citoyens.*

- **BS:** Grossratsbeschluss betreffend Stadtraumentwicklung Süd (Fak.)

*Idem; et là les référendaires ont en plus fait valoir que ce projet aurait entraîné un mitage plutôt qu'une densification du territoire.*

**NOVEMBRE 2014**

Aucun référendum législatif n'a été rejeté.

*b) Les enseignements à tirer*

Sur les 27 référendums rejetés, on trouve 17 référendums facultatifs et 10 obligatoires. Ceux-ci proviennent soit de cantons dans lesquels toutes les lois sont automatiquement soumises au référendum, soit de diverses procédures cantonales soumettant par exemple au référendum les textes n'ayant pas été adoptés par une large majorité du Grand Conseil.

Mais au-delà de ces aspects formels, que rejettent les électeurs ? Avant toute chose, il faut noter qu'ici les électeurs ne rejettent pas – comme dans le cas des initiatives – des projets qui d'entrée s'opposent aux autorités ou proposent des thèmes que celles-ci ont négligés. Tout au contraire, l'électeur conteste ici des lois que ses chères autorités ont déjà adoptées. Ce dont les électeurs ne veulent pas, ici, traduit plus qu'ailleurs leurs aversions.

Au premier rang les mesures d'économies, qu'elles touchent les bénéficiaires de prestations sociales, les crèches, les églises, les traitements dentaires... Les électeurs n'aiment pas perdre des avantages auxquels ils pensent avoir droit.

En revanche, les électeurs n'aiment pas accorder des avantages dont ils ne peuvent pas bénéficier, qu'il s'agisse de baisses d'impôts aux personnes morales ou d'améliorations même modestes de la situation des migrants ou des détenus.

Dans le même ordre d'idées, les électeurs n'aiment pas les augmentations d'impôts et de taxes. Nous avons vu que l'argument de l'augmentation des dépenses était souvent un argument massue pour faire rejeter une initiative, mais autant les électeurs n'aiment pas les nouvelles dépenses, ils n'aiment pas les nouveaux prélèvements.

Les électeurs n'aiment pas non plus donner plus de pouvoir au gouvernement, ni qu'on porte atteinte aux droits acquis, ni qu'on écorne la souveraineté cantonale.

Finalement, les électeurs semblent ne pas trop apprécier les questions compliquées, les variantes etc. Cette observation est intéressante à l'heure où certains cantons ont adopté des législations très complexes permettant de poser plusieurs questions et sous questions etc. Le jeu en vaut-il la chandelle ?

Tout cela donne une vision plutôt égoïste des électeurs, qui veulent garder leur liberté, leurs privilèges et ne rien accorder aux autres, ce qui pourrait dénoter une ligne très conservatrice-libérale. Mais paradoxalement, ces mêmes électeurs (évidemment, il faudrait tenir compte des spécificités cantonales, p.ex. *qui* lance une initiative ou un référendum) ont rejeté par deux fois une extension des horaires d'ouverture des magasins et par trois fois des projets pouvant se révéler préjudiciables d'un point de vue écologique. Les citoyens ont donc parfois un cœur, et même un cœur vert.

Sous l'angle des référendums rejetés, il faudrait donc décrire l'électorat suisse comme relativement égoïste et près de ses sous, peu enclin à donner des avantages ou perdre des privilèges, mais capable d'ouverture pour certaines questions sociales et écologiques bien spécifiques.

## 5. Le niveau concordataire

Durant la période concernée, six scrutins ont concerné des concordats soumis au référendum. Cela permet de relativiser quelque peu les reproches adressés aux concordats, selon lesquels ces derniers seraient victimes d'un déficit démocratique.

Les six référendums se sont déroulés en Suisse alémanique. Ils ont concerné cinq fois le même concordat (celui qui concerne les hooligans), et les six fois le concordat soumis au vote a été accepté par les électeurs. Le seul autre concordat soumis au vote est le suivant :

- **BL:** Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (Stipendien-Konkordat)  
Juin 2013, **JA (75.87%)**

Pour ce qui concerne le « Concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives (CMVMS) », il est intéressant de noter qu'il a franchi l'obstacle du référendum avec une aisance rare. Cela dénote un référendum un peu absurde et aventureux, car les Suisses aiment la sécurité, détestent la violence et le hooliganisme, et l'idée de ne pas approuver un concordat tentant de limiter la violence des hooligans semble quand même hasardeuse, et les arguments avancés par les référendaires semblent un peu légers.

Les référendaires ont tenté de faire passer ce texte pour liberticide, et pourtant les électeurs les ont très largement approuvés. L'émotion n'a pas triomphé de la sécurité.

• Juin 2013	<b>ZH</b>	OUI (85.45%)
• Septembre 2013	<b>ZG</b>	OUI (80.98%)
• Février 2014	<b>BE</b>	OUI (78.2%)
• Mai 2014	<b>SO</b>	OUI (86.22%)
• Novembre 2014	<b>SH</b>	OUI (84.5%)

On peut voir dans ce large soutien aux six concordats soumis au vote une grande confiance des électeurs envers le droit intercantonal. Une telle attitude peut se comprendre, tant il est vrai que celui-ci, fruit de longues et patientes négociations entre cantons, n'est pas censé avoir de dimension « révolutionnaire » propre à effrayer le citoyen lambda (le concordat Harmos peut faire exception, mais il sort de notre cadre chronologique).

## 6. Les référendums financiers

Dans ce domaine, le degré de confiance envers les autorités reste constant, alors même qu'il concerne une source récurrente de polémiques : l'argent. En effet, dans leur immense majorité, les référendums financiers (souvent obligatoires et donc lancés par les autorités elles-mêmes, contraintes de procéder de la sorte alors qu'elles s'en passeraient bien) sont acceptés, ce qui dénote une large approbation de la politique financière cantonale.

Evidemment, on peut aussi considérer que ces acceptations illustrent le principe « Rien n'est plus facile que de dépenser l'argent des autres ». Cela dit, des sommes vertigineuses ont été acceptées par les électeurs des divers cantons au titre du référendum financier...

## 1. Les dépenses acceptées

Au cours de la période étudiée, 29 textes ont été soumis au référendum financier, dont finalement six seulement ont été rejetés, ce qui représente un taux d'acceptation de presque 80%.

### JUIN 2012

- LU: Neugestaltung des Seetalplatzes in Emmen und Luzern  
**CHF 129 Mio.**
- SO: Neubau Bürgerspital Solothurn (BSS); Bewilligung eines Verpflichtungskredites  
**CHF 340 Mio.**
- SZ: Verpflichtungskredit für die Übernahme des Werkhofs Ingenbohl  
**CHF 4.07 Mio.**
- SZ: Verpflichtungskredit für die Planung eines Neubaus des Heilpädagogischen Zentrums Innerschwyz  
**CHF 1.56 Mio.**

### SEPTEMBRE 2012:

- SG: Kantonsratsbeschluss über den Neubau des Forschungszentrums der Hochschule für Technik Rapperswil  
**CHF 21.9 Mio.**
- SZ: Verpflichtungskredit an die Restaurierungsarbeiten 2013-2022 im Kloster Einsiedeln  
**CHF 8.0 Mio.**
- TI: Decreto legislativo concernente lo stanziamento di un credito per la progettazione definitiva delle opere relative al semisvincolo N2 e del posteggio d'attestamento di via Tatti a Bellinzona, nell'ambito del Piano regionale dei trasporti del Bellinzonese  
**CHF 2.5 Mio.**
- UR: Kreditbeschluss Sanierung Schwimmbad Altdorf (Sanierungspaket 2010 bis 2012)  
**CHF 1.6 Mio.**
- ZH: Beschluss des Kantonsrates über die Bewilligung eines Objektkredites für den Autobahnzubringer A4 Obfelden/Ottenbach  
**CHF 39.6 Mio.**

### NOVEMBRE 2012

- SG: Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Vereinbarung über das Forschungs- und Innovationszentrum Rheintal  
**CHF 1.66 Mio. pro Jahr.**

**MARS 2013**

- AG: Pflegegesetz Lenzburg; A1-Zubringer, Kantonsstrassen K 123 und K 247, Projekt Neuhof; Kreditbewilligung  
**CHF 72.5 Mio.**
- SZ: Verpflichtungskredit für die Sanierung des Turnhallegebäudes und die Schul-raumerweiterung am Berufsbildungszentrum Goldau  
**CHF 9.4 Mio.**

**JUIN 2013**

- AG: Brugg/Windisch; K 128, Südwestumfahrung Brugg; Kreditbewilligung  
**CHF 46.5 Mio.**
- BL: Landratsbeschluss «Neubau Sammlungszentrum Augusta Raurica, Projektierungskredit-vorlage»  
**CHF 19.4 Mio.**
- SO: Verpflichtungskredit für das Hochwasserschutz- und Revitalisierungsprojekt Aare, Olten-Aarau  
**CHF 14.3 Mio.**

**NOVEMBRE 2013**

- LU: Schaffung eines gemeinsamen Aussenlagers von Zentral- und Hochschulbibliothek und Partnern  
**Jährlich CHF 2,48 Mio.**

**FEVRIER 2014**

- FR: Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement en vue de la construction d'un nouveau bâtiment pour la Haute Ecole fribourgeoise de travail social et la Haute Ecole de santé Fribourg, sur le site des Arsenaux, à Fribourg  
**CHF 44 Mio.**
- FR: Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement en vue de la construction d'un bâtiment de police, à Granges-Paccot  
**CHF 42 Mio.**

**SEPTEMBRE 2014**

- OW: Gesetz über die Planung, den Bau und die Finanzierung des Projekts Hochwassersicherheit Sarneraatal  
**CHF 115 Mio.**
- SG: Kantonsratsbeschluss über Teilabbruch und Erweiterung der Kantonsschule Sargans  
**CHF 49.9 Mio.**
- SG: Kantonsratsbeschluss über den Teilabbruch und Ersatzneubau der Landwirtschaftsschule am Landwirtschaftlichen Zentrum St.Gallen (LZSG) in Salez  
**CHF 32 Mio.**
- UR: Kreditbeschluss für die Planung des Um- und Neubaus des Kantonsspitals Uri  
**CHF 3.0 Mio.**

**NOVEMBRE 2014**

- SG: Neubau der Häuser 07A/07B des Kantonsspitals St.Gallen;  
Erneuerung und Erweiterung des Spitals Altstätten;  
Erneuerung und Erweiterung des Spitals Grabs;  
Erneuerung und Erweiterung des Spitals Linth (2. Etappe);  
Erneuerung und Erweiterung des Spitals Wattwil;  
Gewährung eines Darlehens an die Stiftung Ostschweizer Kinderspital für einen Neubau auf dem Areal des Kantonsspitals St. Gallen.  
**CHF 805 Mio.**

Ce qui frappe quand on examine les dépenses acceptées par les électeurs, c'est d'abord leur montant, mais ensuite (et quand même) leur utilité collective. Des sommes considérables ont été votées, pour des hôpitaux, des routes, des sites archéologiques, des écoles, des bâtiments publics, des infrastructures de lutte contre les inondations... Même les deux crédits « artistiques » touchent des symboles culturels (l'abbaye d'Einsiedeln, le site de Augusta Raurica) d'importance nationale, utiles au rayonnement du canton en Suisse et dans le monde du tourisme.

Un décompte un peu plus précis donne le résultat suivant :

• Hôpitaux :	CHF 1'148.0 millions
• Routes :	CHF 290.0 millions
• Ecoles :	CHF 148.5 millions
• Protection contre les eaux	CHF 129.3 millions
• Bâtiments publics « utiles »	CHF 57.0 millions
• Bâtiments publics « artistiques »	CHF 27.4 millions

Au total, cela représente plus d'un milliard 800 millions de francs qui ont été gaillardement approuvés par le corps électoral de onze cantons seulement, sans compter à SG et LU les 4 millions annuels pour le centre de recherche « Rheintal » et la bibliothèque.

**2. Les dépenses rejetées**

Au milieu d'une telle unanimité, peut-on tirer quelques enseignements des six objets financiers seulement (20%) qui ont été rejetés ?

**MARS 2013**

- GR: Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes (Olympische Winterspiele 2022 in Graubünden)  
**CHF 300 Mio.**
- OW: Kantonsratsbeschluss über einen Kredit für den Kauf militärischer Liegenschaften, Teil 2, vom 13. September 2012  
**CHF 1.8 Mio.**

*Il s'agit ici d'une « querelle » locale tournant autour de l'achat de parcelles autour de l'ancien aérodrome militaire de Kägiswil.*

- SH: Kreditbeschluss betreffend Miete und Ausstattung der «Dreifachsporthalle und der Querhalle Stahlgiesserei»

**Jährlich ca. CHF 1 Mio. während 30 Jahren**

*Il s'agit ici de louer à des privés des infrastructures sportives pour pallier le manque d'infrastructures; paradoxalement, personne ne semblait s'y opposer.*

#### MAI 2014

- BS: Grossratsbeschluss vom 23. Oktober 2013 betreffend «Verkehrsdrehscheibe Badischer Bahnhof – Tram Erlennmatt und Vorplatz Badischer Bahnhof»

**CHF 68 Mio.**

*Les opposants trouvent que la somme de presque 70 millions pour une ligne de tram de 1.5 km est trop élevée, et qu'une bonne desserte par les transports en commun peut se faire sans cette nouveauté.*

- GE: Loi ouvrant un crédit au titre de subvention d'investissement de 3 129 406 F pour les années 2013 à 2015 pour participer au financement de la construction, sur territoire français, de cinq parcs relais (P+R) d'intérêt transfrontalier, (11115) du 29 août 2013

**CHF 3.12 Mio.**

#### SEPTEMBRE 2014

- TI: Expo 2015 a Milano (Decreto legislativo concernente lo stanziamento di un credito complessivo di CHF 3.5 Mio. per il finanziamento della partecipazione del Cantone Ticino a Expo Milano 2015 e di iniziative e progetti che interessano il territorio cantonale)

**CHF 3.5 Mio.**

Si l'on considère les six dépenses rejetées en référendum financier, il se trouve que trois d'entre elles ont une *dimension internationale*, ce qui est quand même révélateur. C'est ainsi que les électeurs ont rejeté l'idée d'éventuels Jeux Olympiques dans les Grisons (même si les montants en jeu étaient importants, l'argumentaire en faveur des Jeux faisait miroiter des recettes, on peut donc penser que la question de principe a joué un rôle déterminant), ils ont rejeté la participation du canton du Tessin à l'exposition universelle de Milan (présentée comme une vaste escroquerie), et les Genevois ont également rejeté l'idée d'aider la France à construire des parkings transfrontaliers pour soulager la circulation dans le canton. Dans ces deux derniers cas, le montant en jeu était minime : c'est la dimension transfrontalière qui a fait rejeter le projet.

La dimension de principe plutôt que financière se retrouve dans les rejets de Schaffhouse (sans doute les électeurs ont-ils considéré – à une légère majorité de 51% – qu'il ne fallait pas se livrer pieds et poings liés à des investisseurs privés pendant 30 ans – ce qui semble sage), et d'Obwald, où les électeurs (à 62.4%) n'ont pas apprécié de devoir acheter « chat en poche » des terrains militaires (ce qui semble sage aussi).

Finalement, un seul projet a été rejeté simplement parce qu'il semblait trop cher aux yeux des électeurs : une ligne de tram à Bâle-Ville (70 millions pour 1.5 km). A noter que cette idée du « trop cher pour ce que c'est » est également un argument avancé pour contrer les Jeux Olympiques : le rapport prix-prestation n'est pas intéressant. Les électeurs sont de sages comptables.

Dès lors, il semble clair qu'en matière financière aussi les électeurs suivent les autorités, *sauf* si ces dernières s'aventurent à l'étranger ou sur des terrains peu sages. En d'autres termes, les électeurs

font confiance à leurs autorités quand celles-ci endossent le rôle du *bonus pater familias*, mais plus quand elles se montrent aventureuses.

## **7. Conclusion – une radiographie de l'électorat suisse est-elle possible ?**

Après avoir passé en revue les 230 objets sur lesquels les citoyens ont dû voter dans les cantons (à l'exception de Glaris et des Rhodes Intérieurs d'Appenzell qui connaissent la Landsgemeinde) il semble possible de dresser un portrait-robot de l'électeur suisse moyen.

Celui-ci est d'abord très sollicité, appelé à participer à d'innombrables scrutins cantonaux qui se greffent sur les multiples objets fédéraux. Ces votations se caractérisent par leur diversité, tant sur le plan formel que matériel. Formellement, l'électeur doit se prononcer sur des initiatives et des référendums, qui peuvent toucher la constitution cantonale, les lois, les concordats et les dépenses. Matériellement, tous les thèmes sont abordés : santé, éducation, organisation du canton, finances, impôts, transports, sécurité ou solidarité.

Le premier grand enseignement que l'on peut tirer de ces trois ans de scrutins cantonaux est que, dans la majorité des cas, l'électeur suit fidèlement les mots d'ordre de ses autorités. Il arrive cependant qu'il soit frondeur, mais il serait alors un peu excessif de le voir comme rempli de valeurs humanistes. La réalité est un peu moins glorieuse.

### **1. Un électeur respectueux de ses autorités**

L'électeur suisse moyen, nous l'avons vu, se montre très respectueux de ses autorités. Autrement dit : son vote reflète la vie politique de son pays. Quand il est question de constitution, sa charte fondamentale, il rejette très souvent (à 73%) les initiatives « sacrilège » qui tentent de la modifier, alors qu'il accepte presque systématiquement les référendums obligatoirement soumis à son vote (37 oui contre 1 non). En matière législative, il est encore plus discipliné, rejetant les initiatives à 80%. Ses rares poussées d'indiscipline sont vite canalisées par ces dernières lorsqu'elles prennent la peine de rédiger des contre-projets.

En matière constitutionnelle – comme les autorités qu'il suit – l'électeur n'aime pas les nouveautés, les contraintes, les dépenses supplémentaires, les trous dans les finances publiques, les changements de manière générale.

En matière législative, le citoyen rejette volontiers les initiatives un peu irréalistes ou compliquées, il refuse de faire des dépenses supplémentaires ou des cadeaux à des minorités défavorisées, à moins qu'il n'espère en profiter lui-même. Par ailleurs le citoyen confirme une large majorité (69%) des législations adoptées par les parlements cantonaux et qu'un comité référendaire a osé défier<sup>13</sup>.

Quand il doit se prononcer sur des concordats, il les appuie, en l'occurrence surtout celui qui touche à la lutte contre les hooligans. Evidemment, il ne faudrait pas oublier que dans sept cantons le Con-

---

<sup>13</sup> Au niveau fédéral, les référendums facultatifs (donc législatifs) sont acceptés à 55% , un peu moins.

cordat Harnos a été rejeté<sup>14</sup>, mais hors de la période prise en compte dans la présente recherche. Cela vient corroborer l'hypothèse des partis populistes qui transfèrent l'enjeu du domaine local rationnel au domaine national plus émotionnel (cf. *supra* 3.2.b.).

Finalement, en ce qui concerne les référendums financiers, les électeurs approuvent les dépenses même considérables que les autorités proposent pour le bien et la grandeur de la collectivité. L'électeur est radin, mais il est des cas où il espère que lui-même ou le canton pourront bénéficier des investissements plébiscités.

## **2. Un électeur parfois rebelle... mais devient-il révolutionnaire pour autant ?**

En matière constitutionnelle, le citoyen ne suit pas ses autorités quand celles-ci ne sont pas unanimes à rejeter une initiative, ou quand une initiative quitte le domaine local pour s'inscrire dans une problématique nationale (burqa, naturalisation). Il en va de même pour le référendum financier, qui est surtout refusé quand le canton envisage des dépenses – même limitées – à l'étranger. S'il suit fidèlement ses autorités quand il est question de problématiques locales, il tend à les abandonner quand celles-ci envisagent de le conduire sur la scène internationale.

En matière législative – si l'on regarde les référendums qu'il a rejetés – l'électeur se montre encore plus conservateur que ses autorités : il est relativement fermé, radin, égoïste, réfractaire aux économies qui peuvent le toucher et peu intéressé aux procédures compliquées.

Heureusement qu'il marque quelques sursauts d'empathie envers son prochain en refusant l'extension des heures d'ouverture des magasins et certains projets portant atteinte à l'environnement.

## **3. Des conseils à donner aux autorités, aux comités d'initiative ou aux comités référendaires ?**

En tout premier lieu, quatre conseils pourraient être adressés aux autorités.

Le premier, c'est de se souvenir que les électeurs les suivent volontiers, pour autant qu'ils n'aient pas l'impression d'être pris pour des demeures ou des vaches à lait.

Le deuxième est que l'unité des autorités est essentielle. Si elle se lézarde, par exemple parce qu'une minorité significative du parlement cantonal soutient un projet contre l'avis de la majorité, ou le parlement tout entier à l'encontre du gouvernement, alors les autorités ont plus de risques de ne pas être suivies.

Le troisième est de faire attention à ne pas se faire prendre de court par des partis (habituellement populistes) transposant un projet dans une thématique nationale : les autorités cantonales perdent alors la maîtrise du sujet, car l'émotion supplante la rationalité cantonale. L'on pourra suivre avec grande attention le débat contre le Centre Islam de l'Université à Fribourg.

---

<sup>14</sup> < [http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/harnos/liste\\_rat\\_df.pdf](http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/harnos/liste_rat_df.pdf) > (consulté le 23.01.2015).

Le dernier est de ne pas hésiter à rédiger un contre-projet ; cela permet aux autorités de court-circuiter les initiants, de faire éventuellement passer la version « light » d'un projet qui leur tient à cœur, et au final à limiter les dégâts qu'aurait pu causer l'acceptation d'une initiative dans sa version originale.

Quant aux comités d'initiative et autres comités référendaires, même si leur tâche n'est pas facile, elle n'est pas impossible non plus.

Cela dit, il est très difficile – surtout au niveau constitutionnel – de faire passer des initiatives un peu idéalistes, par exemple celles qui entendent offrir des avantages à des minorités ou à des groupes défavorisés. Il en va de même pour celles qui imposent des dépenses ou occasionnent des trous dans les budgets. L'électeur n'aime pas ce qui paraît déraisonnable : il compte ses sous et attend un retour sur investissement.

En revanche, quand des politiques cantonales peuvent donner au citoyen l'impression qu'il est mis de côté, alors là des chances de succès existent : l'électeur n'aime pas être pris pour une vache à lait ou perdre des droits acquis. Il est également possible de séduire sa fibre écologique et patriotique, notamment avec la construction ou la préservation de bâtiments ou de sites historiques. Attention cependant à ne pas le troubler avec des thèmes compliqués ou qui paraissent utopiques.