

Introduction du vote par correspondance généralisé
Incidences sur le taux de participation et sur l'organisation des scrutins

Réponse à la motion de M. Jean Meylan intitulée «Pour une action municipale déterminée de lutte contre l'abstentionnisme»

Rapport-préavis No 2003/27

Lausanne, le 19 juin 2003

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs,

1. Objet du rapport-préavis

Le présent rapport-préavis répond à la motion de M. Jean Meylan intitulée «*Pour une action municipale déterminée de lutte contre l'abstentionnisme*», développée le 14 décembre 1993¹ et renvoyée à la Municipalité pour étude et rapport le 22 mars 1994². Il propose quelques éléments d'analyse sur les causes de l'abstentionnisme et les moyens d'y remédier, et commente l'introduction du vote par correspondance généralisé dans le canton de Vaud, en juin 2002, ainsi que son impact sur les taux de participation électorale et sur l'organisation des scrutins à Lausanne.

La Municipalité sollicite également un crédit spécial de Fr. 97'500.– pour acquérir l'équipement qui permettra une mécanisation partielle du dépouillement, afin de faire face dans les meilleures conditions à l'augmentation du volume du matériel de vote à traiter suite à l'introduction du vote par correspondance généralisé.

2. Rappel de la motion

Constatant que les élections communales de l'automne 1993 n'ont attiré aux urnes qu'un tiers environ des électeurs, M. Jean Meylan propose une série de mesures visant à promouvoir la participation électorale.

S'agissant des *modalités de vote*, le motionnaire envisage plusieurs dispositions propres à favoriser l'accès aux urnes:

- réaménagement du fonctionnement des bureaux de vote (horaires d'ouverture, localisation, signalisation, création de bureaux de vote itinérants);
- allègement du contrôle des électeurs et introduction d'une carte de vote magnétique;
- vote à distance par télématique;
- encouragement à voter par correspondance.

En matière d'*information*, M. Meylan suggère de recourir au *Journal communal* ainsi qu'à la radio et à la télévision locales pour sensibiliser les citoyens avant les échéances électorales, et de prévoir une permanence téléphonique pour renseigner les électeurs sur les procédures de vote. Il propose également d'intensifier l'*éducation civique* au niveau scolaire – dans les limites de la compétence communale – et d'actualiser les connaissances du citoyen en la matière. Enfin, le motionnaire suggère de récompenser les citoyens qui remplissent avec constance leurs devoirs électoraux par un geste de *reconnaissance* concret de l'Autorité communale.

¹ BCC 1993, T. II, pp. 309b à 312b

² BCC 1994, T. I, pp. 710 à 713.

3. Le phénomène de l'abstentionnisme

3.1. Introduction

L'abstentionnisme n'est pas un mal d'aujourd'hui et ne préoccupe pas les seuls milieux politiques et les chancelleries. Les milieux universitaires s'y intéressent également et un certain nombre d'études scientifiques ont tenté de cerner ce phénomène.

Selon le *Dictionnaire historique de la Suisse*³, «l'abstentionnisme désigne l'attitude de celui qui ne fait pas usage de son droit de vote. Il varie en fonction de l'importance des objets proposés, de l'intérêt et des émotions qu'ils suscitent, de leur caractère plus ou moins abstrait». Le *Dictionnaire* précise que si l'abstentionnisme fait l'objet de nombreuses réflexions politiques, c'est notamment parce que «le faible usage des droits populaires ternit l'image de la démocratie et que l'on reproche aux abstentionnistes un oubli coupable de leurs devoirs civiques». Cette observation, a priori sans complaisance, soulève un problème de fond qui relativise les questions de l'amélioration des modalités de vote et de l'information aux citoyens comme seules solutions au problème de l'abstentionnisme.

L'abstentionnisme – qui peut aussi être compris comme l'écho d'une volonté populaire ou encore comme le reflet ou la conséquence de l'individualisme croissant des rapports sociaux – exige certes des mesures concrètes pour tenter d'y remédier, mais aussi un effort de réflexion pour essayer de comprendre les raisons de l'indifférence – réelle ou apparente – d'une majorité des citoyens électeurs à la gestion de la chose publique, ce que présente d'une manière à peine différente le politologue René Knüsel lorsqu'il déclare que «ne pas participer à des votations ou des élections n'est pas nécessairement signe de passivité»⁴.

3.2 Evolution de la participation électorale

Sur le plan fédéral, selon l'étude Kriesi⁵, «le niveau de participation a constamment baissé depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale jusqu'au milieu des années 1970. Si immédiatement après la guerre ce taux s'élevait à 60% environ, il n'atteignait même plus 40% en 1975. Depuis, il varie en moyenne entre 35% et 45% selon les années».

Une observation des taux de participation suisse, vaudois et lausannois aux votations fédérales de ces quinze dernières années, portant sur 45 scrutins (voir graphique en annexe), montre une participation moyenne de 43,8% sur le plan national, 37,1% sur le plan cantonal et 36,3% sur le plan communal, les participations vaudoise et lausannoise étant respectivement de 6,7% et 7,5% inférieures en moyenne à la participation nationale. L'écart maximum de participation au niveau cantonal est de -18,4% (avril 1999: mise à jour de la Constitution fédérale) et de -19,6% au niveau communal (juin 1989: initiative en faveur des petits paysans). Un net redressement s'est heureusement opéré après l'introduction du vote par correspondance généralisé dans le canton de Vaud, la participation cantonale et communale étant, depuis septembre 2002, systématiquement supérieure à la participation suisse.

Durant la période 1988-2003, la participation nationale n'a jamais été inférieure à 31%, alors qu'elle a atteint un plancher de 17,5% dans le canton et de 16,4% en ville de Lausanne. A l'inverse, le taux le plus élevé aux trois niveaux simultanément a été atteint lors de la votation du 6 décembre 1992 sur la ratification du traité concernant l'Espace économique européen, avec respectivement une participation de 78,7%, 72,7% et 68,5%, suivi de près par la votation du 26 novembre 1989 «Pour une Suisse sans armée» avec des taux respectifs de 69,2%, 64,1% et 59,9%. Enfin, sur les 45 scrutins fédéraux pris en référence, huit ont mobilisé plus de 50% des citoyens suisses aux urnes, contre trois seulement dans le canton de Vaud et à Lausanne.

³ DHS, ouvrage collectif en cours d'élaboration, Berne, consultable sur Internet: www.dhs.ch

⁴ René Knüsel, professeur assistant à l'Université de Lausanne, dans un entretien accordé au magazine de l'Université de Lausanne *Allez savoir*, No 25, février 2003.

⁵ *Citoyenneté et démocratie directe. Compétence, participation et décisions des citoyens et citoyennes suisses*, prof. Hanspeter Kriesi et al., Ed. Seismo, Zurich, 1993.

De façon générale, les courbes de participations cantonale et communale aux votations fédérales sont très proches l'une de l'autre et affichent des écarts à la moyenne plus accentués et plus fréquents qu'au niveau suisse.

Sur le plan cantonal et durant la même période, les électeurs vaudois ont été appelés à se prononcer à 26 reprises sur un total de 41 objets. La participation cantonale aux six scrutins qui n'étaient pas organisés simultanément à une votation fédérale s'est élevée à 22,5% en moyenne, le plancher «historique» ayant sans doute été atteint avec la votation du 25 juin 1989 sur le déclassement définitif de la centrale nucléaire expérimentale de Lucens, qui n'a mobilisé que 5,6% des citoyens actifs.

Sur le plan communal, les électeurs lausannois ont été mobilisés à sept reprises durant ces quinze dernières années, avec une participation moyenne de 33,8%. La participation la plus élevée durant la période a été atteinte le 26 juin 1988 à l'occasion du vote sur la responsabilité financière de la Ville de Lausanne dans l'organisation éventuelle des Jeux olympiques d'hiver de 1994, avec un taux de 45,8%.

S'agissant des élections, la courbe de participation des citoyens lausannois aux élections du Conseil national, du Grand Conseil et du Conseil communal suit une pente nettement descendante dans les années d'après-guerre, pour se stabiliser entre 35% et 45% dans les années soixante, puis entre 25% et 35% dès les années huitante (voir graphique en annexe). Ces quinze dernières années, la participation moyenne aux trois niveaux d'élections a été de 32,7%. Elle a été régulièrement plus faible lors des élections du Grand Conseil, à l'exception notoire de l'élection 2002 qui a vu une participation de 41%, jamais atteinte depuis 1957, mais qui accompagnait un autre scrutin crucial sur le plan fédéral, celui de la votation sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU.

La participation des électeurs lausannois aux différents niveaux d'élections est à peine inférieure à la participation aux votations. On peut estimer que la participation moyenne de 30% à 35% dépasse de 10% environ le groupe des citoyens lausannois «qui votent toujours», pour reprendre les termes de l'étude Kriesi, ce groupe étant sensiblement inférieur à la moyenne suisse selon la même étude. L'évolution du taux de participation constatée à Lausanne depuis juin 2002 suite à l'introduction du vote par correspondance généralisé laisse augurer pour l'avenir d'un renversement de tendance bienvenu, même si la nature et le caractère plus ou moins passionnel des thèmes des votations resteront toujours déterminants quant à la mobilisation des citoyens. (Ainsi, la participation au scrutin fédéral du 9 février 2003 n'a été que de 30,2%, malgré les nouvelles facilités de vote, alors qu'elle s'élevait à 51,8% trois mois auparavant, le 24 novembre 2002, quand les électeurs se sont parallèlement prononcés au niveau cantonal sur le projet de métro m2.)

3.3 Causes de l'abstentionnisme

Tenant de comprendre les causes de l'abstentionnisme, les politologues ont cherché à savoir quels groupes de la population ne se rendent jamais ou rarement aux urnes, et quels en sont les effets sur la représentativité des élections et sur le résultat des votations, voire sur l'équité et l'opportunité des décisions politiques. Ils ont observé que l'abstentionnisme s'accroît dans les périodes de prospérité et peut donc être perçu comme l'expression de la stabilité du système, de la société, de l'économie, mais aussi que les nouveaux modes de vie, un individualisme plus marqué et la complexité croissante des objets soumis au vote ont renforcé l'abstentionnisme.

Si le phénomène de l'abstentionnisme n'est pas propre à notre pays, d'autres causes sont sans doute à trouver dans les particularités du système politique suisse. En effet, dans notre système de démocratie directe, qui appelle le citoyen à se prononcer à de multiples reprises, aux niveaux communal, cantonal et fédéral, la fréquence des scrutins et les objets souvent très complexes peuvent provoquer une certaine lassitude, voire la saturation. «Notre démocratie est exigeante, on ne s'improvise pas citoyen. Le débat politique est sur la place publique en permanence; voter est donc exigeant en termes d'information», analyse A. Montesissa dans le magazine *Allez savoir* de l'Université de Lausanne, de février 2003.

La démocratie de consensus, avec la formule magique en vigueur depuis 1959 au Conseil fédéral, le système proportionnel et le partage du pouvoir, a pour effet une démobilisation du citoyen, qui peut avoir le sentiment que son vote n'a pas d'effet direct et immédiat sur l'orientation politique du Gouvernement.

Une étude, publiée en 1977 à la demande du Département fédéral de justice et police⁶, a recensé pour sa part les causes principales de l'abstentionnisme. Après vingt-cinq ans, l'étude ne semble guère avoir perdu de sa pertinence. Ses auteurs recensent notamment six motifs d'ordre personnel qui poussent le citoyen à s'abstenir: le manque d'intérêt pour la politique, l'indifférence, l'incompréhension des enjeux, le sentiment d'impuissance politique, l'intérêt limité au domaine de la vie privée ou encore la confiance dans les Autorités.

D'autres raisons peuvent être évoquées dans l'analyse du manque d'intérêt à se rendre aux urnes. Le fait, par exemple, que l'individu n'est plus simplement citoyen et joue d'autres rôles qui l'intéressent et exigent d'avantage de lui, dans le domaine des loisirs notamment, ou qu'il existe d'autres possibilités de s'engager politiquement, de façon plus ciblée et ponctuelle, en marge des partis politiques traditionnels (le succès de mouvements comme Greenpeace ou Amnesty International en serait une illustration).

3.4 Profil des abstentionnistes

Diverses études, dont celle conduite sous la direction du professeur Kriesi⁷, montrent qu'il y a en général plus d'abstentionnistes parmi les jeunes de moins de 30 ans et les personnes âgées, les femmes, les personnes à faibles revenu et niveau de formation, qui ont peu d'emprise sur leur destin, et les Latins.

Selon le *Dictionnaire historique de la Suisse*, l'élargissement au niveau fédéral du droit de vote aux femmes en 1971, aux Suisses de l'étranger en 1975 et aux jeunes dès 18 ans en 1991, n'a pas eu d'effet significatif sur la participation électorale.

Inversement, ceux qui votent sont d'abord des gens intégrés dans la vie active, et les citoyens modèles se recrutent plutôt parmi les individus de plus de 50 ans, de sexe masculin, de niveau de formation élevé, avec un intérêt pour la chose politique et une confiance prononcée à l'égard des gouvernants.

L'étude Kriesi décompose le corps électoral en trois groupes:

- 50% participent de façon occasionnelle et sélective;
- 30% votent toujours;
- 20% ne font jamais usage de leur droit de vote (abstentionnistes).

La catégorie des votants «sélectifs» ou occasionnels se caractérise par son profil plutôt jeune, mais semble se recruter parmi toutes les catégories de la population. Selon l'étude, 30% à 70% des votants de cette catégorie sont amenés à voter en fonction de différents critères, par exemple s'ils se sentent concernés personnellement, s'ils peuvent attendre des avantages ou désavantages concrets du vote, ou encore selon le degré émotionnel de l'objet en cause et le caractère passionnel de la campagne précédant le scrutin.

3.5 Conséquences de l'abstentionnisme

Le *Dictionnaire historique de la Suisse* soutient qu'«il est difficile de juger les conséquences de l'abstentionnisme. Statistiquement, un taux de participation de 35% donne déjà des résultats représentatifs; l'exemple du canton de Schaffhouse, où le vote est obligatoire, montre qu'une plus forte participation n'a guère d'influence. D'un autre côté, l'abstentionnisme pourrait avoir plus d'effets qu'il n'y paraît, car dans un système proportionnel, quelques voix peuvent suffire à faire basculer un siège.»

Il est intéressant d'observer que l'appréciation du taux minimum de participation nécessaire pour assurer la légitimité du résultat des votes varie selon les sources. Le professeur R. Knüsel⁸ avançait, lors d'un exposé donné à Lausanne le 25 août 1999, que des chercheurs américains auraient conclu que 10% à 15% de participation suffiraient déjà à légitimer le résultat d'un vote, le politologue observant par ailleurs

⁶ «Ursachen der Gegenwärtigen Stimmabstinenz in der Schweiz», L. Neidhart et J.-P. Hoby, Université de Zurich, 1977.

⁷ *Op. cit.*

⁸ *Op. cit.*

qu'«aucune analyse n'avait pu démontrer que l'augmentation de 10% à 15% de la participation électorale dans le canton de Genève, suite à l'introduction du vote par correspondance généralisé, ait eu un impact sur l'issue des scrutins», ce qui n'exclut pas que l'on puisse s'y réjouir d'une implication citoyenne accrue, reflet d'une démocratie plus vivante.

Il semblerait donc, selon les chercheurs, qu'un système politique puisse fonctionner et être légitime même avec un faible taux de participation électorale, la participation politique du citoyen pouvant se mesurer par d'autres modes d'expression et de relation avec le système.

3.6 Moyens de lutte contre l'abstentionnisme

L'abstentionnisme apparaît comme un phénomène complexe aux causes multiples, de nature politique, sociologique et sans doute psychologique. Des solutions existent, souvent partielles et complémentaires entre elles. En plus de celles préconisées par le motionnaire (amélioration des modalités de vote, efforts d'information, intensification de l'éducation civique, récompense aux électeurs assidus), il en existe d'autres, qui ont été étudiées dans d'autres cantons romands ou communes vaudoises, comme l'ouverture de locaux de vote 24 h/24 h, le vote obligatoire ou encore l'extension du droit de vote aux étrangers.

Les efforts devraient cependant logiquement porter en priorité sur les votants occasionnels, afin de réduire la part d'abstentionnisme «évitable». De toutes les mesures appliquées jusqu'à présent, la seule qui ait eu un impact réel, immédiatement mesurable, est l'introduction du vote par correspondance dit généralisé ou facilité (par opposition au vote par correspondance sur demande).

4. Vote par correspondance généralisé

4.1 Modification de la Loi sur l'exercice des droits politiques

Le 3 juillet 2001, le Grand Conseil a adopté un projet de révision de la Loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP), qui a permis d'introduire sur le plan cantonal, pour les votations et élections, le vote généralisé par correspondance, ainsi qu'un nouveau système de dépouillement, d'enregistrement et de diffusion des résultats. Le Conseil d'Etat a fixé l'entrée en vigueur de la révision de la LEDP et de son règlement d'application au 25 mars 2002, afin de permettre le passage au vote par correspondance généralisé pour les votations fédérale et cantonale de juin 2002.

Le projet du Conseil d'Etat répondait entre autres à la motion du député Pascal Broulis⁹. Déposée au lendemain des élections communales de 1997 (lors desquelles la participation avait encore baissé), cette motion demandait des mesures pour que, à l'avenir, le matériel de vote soit obligatoirement adressé aux électeurs, et non plus sur demande.

Pour mémoire, rappelons que jusqu'en 1957, les citoyens actifs ne pouvaient exercer leur droit de vote qu'en «assemblée», en se rendant en personne au bureau de vote à la date prévue. Puis, de 1957 à 1978, on ne pouvait voter hors assemblée, par anticipation ou par correspondance, qu'à condition de raisons médicales ou d'absence justifiées. Cette contrainte étant levée, les électeurs ont pu ensuite recevoir leur matériel de vote sur simple demande au greffe municipal, de façon occasionnelle et ponctuelle ou d'office et systématiquement (principe de l'abonnement). Ce système, qui a sans doute eu un effet positif sur le taux de participation, avait un potentiel de développement malgré tout limité.

En proposant d'envoyer le matériel électoral d'office à tous les électeurs, le Conseil d'Etat n'a fait que se conformer à une pratique existante et expérimentée avec succès – sous des formes diverses – dans la majorité des cantons, seuls le Valais et le Tessin ne l'ayant pas encore adoptée. Deux cantons voisins, Genève et Neuchâtel, qui ont introduit ce système en 1995 et 2001 respectivement, ont observé une sensible augmentation du taux de participation (+30% à Neuchâtel lors du premier scrutin concerné, en mars 2001), 9

⁹ Bulletin du Grand Conseil (BGC), novembre 1997, vol. 2a, pp. 4889-4890. Le Conseil d'Etat a communiqué son analyse et une série de mesures dans son rapport No 275 au Grand Conseil (R.14/01), en juin 2001.

électeurs sur 10 votant désormais par correspondance, ce qui a permis de supprimer le vote anticipé et de réduire le nombre de bureaux de vote.

4.2 Principales modifications de la LEDP et présentation du projet VOTELEC

Une structure de projet, dénommée «VOTELEC», a été constituée dès novembre 2000 pour mener à bien l'introduction du vote par correspondance généralisé (sous-projet VPC) et la modernisation du processus de dépouillement et de diffusion des résultats des scrutins (sous-projet DPR); la Ville de Lausanne a été étroitement associée au projet.

Les principaux changements apportés par la généralisation du vote par correspondance et étudiés dans le cadre de VOTELEC sont les suivants:

- a) *Rôle des électeurs*: Bien que la responsabilité de la gestion du rôle des électeurs continue d'incomber exclusivement aux Communes, celles-ci ont dû s'adapter pour transmettre en temps utile au Canton leur fichier d'adresses sur support informatique, la production et la distribution du matériel électoral étant désormais centralisées. A Lausanne, pour répondre à cette exigence, le Service d'organisation et d'informatique a procédé lui-même au développement d'un nouveau programme informatique de gestion du rôle des électeurs.
- b) *Carte de vote*: La renonciation aux cartes d'électeur permanentes, renouvelées tous les quatre ans, s'est imposée pour des raisons de délais (le renvoi des cartes entre deux tours d'une élection n'étant par exemple pas possible) et pour éviter de devoir les retourner à grands frais aux citoyens. La nouvelle carte a notamment été conçue pour servir à l'identification et au contrôle des votants (indications personnelles; signature et date de naissance obligatoires; présence d'un code barre pour l'enregistrement statistique et le contrôle électronique), ainsi que pour permettre l'envoi personnalisé du matériel aux électeurs et le retour des votes à la Commune.
- c) *Modalités de vote*: La généralisation du vote par correspondance rend superflu le maintien du vote anticipé aux conditions appliquées précédemment. Le vote au bureau de vote est cependant maintenu le dimanche et il est désormais possible de déposer par anticipation son enveloppe de vote fermée, auprès de l'Administration ou dans la boîte aux lettres communale.
- d) *Matériel officiel*: Il a été repensé pour être traité de la manière la plus rationnelle. Ainsi l'enveloppe de «transmission» sert à la fois à l'envoi du matériel et au retour ou au dépôt des votes; les électeurs doivent désormais glisser leur(s) bulletin(s) dans une seule enveloppe de vote, quelle que soit la manière de voter. La nouvelle loi prévoit également que les listes électorales sont imprimées par le Canton (ou la Commune lors d'élections communales), dans une présentation uniforme, et que les bulletins de vote actuels sur lesquels l'électeur inscrit sa volonté par OUI ou par NON pourront être remplacés par des cases à cocher, ce qui permettra de dépouiller les bulletins par lecture optique et d'accélérer ainsi la production des résultats.
- e) *Délais*: En raison des préparatifs occasionnés par le vote par correspondance généralisé, de temps de travail plus longs et des contraintes d'acheminement postal, de nombreux délais sont avancés et l'intervalle entre les deux tours d'une élection s'allonge, avec des conséquences directes sur le calendrier des futures élections communales et cantonales.
- f) *Causes de nullité*: Des motifs d'annulation spécifiques à l'exercice du vote par correspondance ont été intégrés à la LEDP.
- g) *Mesures d'accompagnement*: La loi autorise le dépouillement anticipé du matériel reçu par correspondance, pour compenser le surcroît de travail occasionné par l'ouverture des enveloppes de vote et afin de ne pas retarder la publication des résultats.
- h) *Nouvelle répartition des tâches Canton-Communes et transfert de charge*: Les délais à tenir et le volume de matériel à traiter sont tels, dans le système du vote par correspondance généralisé, qu'ils nécessitent

une rationalisation et une centralisation des méthodes et outils de production en amont (Canton). Les coûts du nouveau système ont été évalués en comparaison des frais directement supportés par le Canton et les Communes durant la période 1997-2000, pour les charges suivantes: production et conditionnement du matériel de vote, frais de port et coûts d'exploitation (opérations de dépouillement non comprises), coûts liés au vote anticipé et au vote par correspondance dans l'ancien système. L'étude a démontré que dans l'ancien système, les Communes assumaient environ 80% des coûts des scrutins, et le Canton environ 20%, proportion que le Conseil d'Etat souhaite conserver dans le calcul du transfert de charge induit par le nouveau système. Les Communes devront ainsi verser à l'Etat les coûts dont elles se trouvent déchargées, soit environ Fr. 2.40 par habitant et par an¹⁰. Ces montants sont inclus dans le compte de régulation dès 2002. Lors de la suppression de ce compte, les points d'impôts nécessaires seront transférés des Communes à l'Etat, qui reprendra à ce moment l'entier des charges découlant de l'organisation des scrutins pour les tâches qu'il assume.

Par ailleurs, le groupe du DPR de VOTELEC a été chargé de développer une application informatique permettant de traiter la problématique des élections et votations dans son ensemble, du dépouillement des bulletins dans les bureaux de vote à la diffusion des résultats, l'application devant être conçue pour fonctionner dans tous les types d'élections et de votations, y compris les élections communales, avec un système informatique unique, convivial pour l'utilisateur, rapide et sûr. Certaines fonctionnalités, comme la saisie et le transfert des résultats, sont actuellement en phase de test. D'autres seront introduites à l'occasion des élections fédérales de l'automne 2003.

4.3 Effet sur le taux de participation

L'introduction du vote par correspondance généralisé a été salubre: depuis le scrutin du 2 juin 2002, le taux moyen de participation aux diverses votations fédérales dans le canton de Vaud s'est élevé à 43,8% (43,6% à Lausanne), alors qu'il a stagné à 40,5% au niveau national. Il dépassait même 50% lors des votations du 24 novembre 2002, qui comprenaient certes des objets particulièrement mobilisateurs (initiative sur l'asile et Loi sur l'assurance chômage sur le plan fédéral, financement du métro m2 et Loi sur les déchets sur le plan cantonal). Pour la première fois depuis quinze ans, le taux de participation cantonal égale ou dépasse la moyenne nationale.

A Lausanne, l'introduction du vote par correspondance généralisé a provoqué des changements d'habitude: 9 votants sur 10 ont désormais choisi cette manière de voter.

Si la participation aux scrutins a sensiblement augmenté et si les nouvelles modalités de vote ont généralement rencontré un écho favorable auprès du corps électoral (hormis peut-être le fait de devoir affranchir l'enveloppe de retour du vote par correspondance), le nombre non négligeable de votes non pris en compte ou annulés démontre que les nouvelles procédures n'ont pas encore été bien comprises par tous les électeurs. Sur les quatre scrutins en cause, cela représente en moyenne 4% des votes reçus par correspondance, répartis à part égale entre les votes nuls et ceux non pris en compte, proportions qui sont légèrement inférieures sur le plan cantonal (2,6%). La tendance devrait cependant aller en diminuant, si l'on considère uniquement la proportion des votes nuls et non pris en compte du scrutin du 9 février 2003, inférieure à 3% des votes reçus par correspondance.

La majorité des votes annulés le sont en raison de cartes de vote sur lesquelles les indications personnelles (signature, date de naissance) font totalement ou partiellement défaut ou se révèlent fausses, les votes non pris en compte résultant principalement d'enveloppes de vote reçues sans enveloppe de transmission ni carte de vote apparente. Un effort d'information ciblé sera entrepris par le Conseil d'Etat, qui prévoit d'adresser des informations appropriées aux électeurs, avec le matériel électoral, selon les besoins et la récurrence des problèmes constatés.

¹⁰ Rapport No 275 du Conseil d'Etat au Grand Conseil de juin 2001, *op. cit.*

4.4 Conséquence sur l'organisation des scrutins à Lausanne et perspectives

Vote anticipé: En application des nouvelles dispositions légales, les bureaux de vote anticipé ont été supprimés, au profit d'une urne de réception des votes déposée dès la quatrième semaine précédant le scrutin aux réceptions des bâtiments administratifs de Beau-Séjour 8 et Chauderon 9, durant les heures d'ouverture de l'Administration communale. Le Bureau du registre civique, à la place de la Louve, est également désigné pour recevoir les votes et orienter les électeurs hésitants sur la marche à suivre, le samedi précédant le scrutin compris. Ce dispositif, qui ne comprend plus d'isoloir et exclut donc la possibilité de voter sur place, a conduit logiquement à la fermeture du bureau de la Gare, qui n'est désormais ouvert que le dimanche du scrutin.

Par ailleurs, la seule boîte aux lettres communale susceptible de recevoir les enveloppes de vote par correspondance est située sur la porte d'entrée de l'annexe de l'Hôtel de Ville, à l'exclusion de tout autre lieu de dépôt, au risque sinon de compliquer considérablement la levée des boîtes aux lettres le dimanche du scrutin à 12 h, comme le prévoit la loi.

Bureaux de vote: Les 25 bureaux sont tous actifs le dimanche des votations, selon leur horaire habituel, leur ouverture n'étant plus requise avant le jour du scrutin.

Une étude a été faite, qui porte sur la comparaison du taux de fréquentation des bureaux de vote depuis l'introduction du vote par correspondance généralisé avec une période de référence située entre mars 2000 et mars 2002. Cette étude montre un fléchissement constant du taux moyen, qui est passé de 40% à 39%, 38% et enfin 14% le 9 février 2003 (le bureau du Chalet-à-Gobet n'a même reçu aucun votant ce jour-là). Si cette évolution se confirme, il conviendra de fermer un certain nombre de bureaux de vote.

Contrôle des votes reçus par correspondance: Les instructions cantonales en matière de contrôle de la validité des cartes et des enveloppes de vote reçues par correspondance ont conduit à mettre sur pied un centre de contrôle, installé dans le bâtiment administratif de Chauderon 9; celui-ci, après divers aménagements, est désormais opérationnel dès la quatrième semaine précédant le jour du scrutin, avec une équipe composée de six auxiliaires formés à cet effet, dont un responsable. Pour ouvrir la masse des enveloppes reçues par correspondance et en extraire le contenu, une ouvreuse automatique à grand débit a été acquise en septembre 2002 après des essais concluants effectués en juin sur une machine prêtée. Le contrôle des cartes de vote s'effectue d'abord visuellement, pour vérifier la présence de la signature et de la date de naissance de l'électeur, les cas douteux étant mis de côté. Deux ordinateurs de table, reliés au rôle des électeurs, ont été temporairement empruntés au Service d'organisation et d'informatique pour la lecture optique des codes barres imprimés sur les cartes de vote, pour l'enregistrement de ces dernières à des fins statistiques et enfin pour le contrôle d'éventuels abus (numéros d'électeurs annulés et droits de vote non respectés, en l'occurrence). Le matériel ainsi contrôlé est trié selon différents paramètres et remis, dans des urnes cadenassées, au bureau électoral pour dépouillement le jour du scrutin. Le centre de contrôle effectue également la séparation avant dépouillement des votes nuls et des votes non pris en compte, pour validation ultérieure par le bureau électoral.

Dans les bureaux de quartier et les bureaux forains, le contrôle des votes a également été adapté aux nouvelles exigences et au nouveau matériel. Ces bureaux ne pouvant être connectés informatiquement au rôle central des électeurs pour des raisons de coût, le contrôle de la validité des cartes de vote s'effectue de manière traditionnelle, sur la base de listes de numéros biffés éditées par le Bureau du registre civique. La numérotation des cartes d'électeurs étant, avec la nouvelle procédure, mise à jour à chaque nouveau scrutin, la liste des numéros annulés tient désormais sur une simple feuille, contre un classeur épais – en fin de législature en particulier – avec le système précédent.

Dépouillement anticipé: Le dépouillement des scrutins peut désormais commencer – sur autorisation du Conseil d'Etat – de façon anticipée le dimanche matin déjà pour les scrutins fédéraux et cantonaux. Effectué la première fois en juin 2002 dans les salles de conférences de Chauderon 9 avec 75 scrutateurs, y compris l'équipe assignée au comptage des votes des Suisses de l'étranger, le dépouillement de la masse des enveloppes de vote reçues par correspondance a nécessité, dès le scrutin suivant, une adaptation importante

et le transfert dans des locaux plus adéquats, sis à la caserne des sapeurs-pompiers. Expérience ainsi faite, le dépouillement d'un scrutin comprenant plusieurs objets de niveaux différents nécessite la mobilisation d'une centaine de scrutateurs, accompagnés dans leur tâche par du personnel d'appui logistique et par le bureau électoral. Les opérations de dépouillement débutent depuis lors à 8 h le dimanche matin, précédées dès 5 h par l'ouverture mécanique – sous contrôle du bureau électoral – des enveloppes de vote, confiée à une équipe restreinte.

Les responsables des bureaux de vote de quartier et forains continuent à procéder eux-mêmes, dans leurs locaux, au dépouillement des votes à la clôture du scrutin. Les votes des bureaux de la Gare et de l'Hôtel de Ville, pour des raisons de commodité, ainsi que ceux contenus dans la boîte aux lettres communale, sont apportés le dimanche à 12 h au centre du dépouillement, à la caserne des pompiers.

Transmission des résultats des scrutins au bureau cantonal: La nouveauté de certaines procédures, les exigences du bureau électoral cantonal en matière de contrôle et d'enregistrement des cartes et des enveloppes de vote (allégées depuis suite aux revendications des Communes), de nouveaux supports d'enregistrements statistiques des données, ont provoqué au début un transfert tardif des résultats des dépouillements. Le temps nécessaire à la saisie, à la vérification et à la transmission des résultats s'est depuis lors considérablement amélioré.

Une nouvelle application informatique d'enregistrement et de transmission des résultats, élaborée par l'Etat de Vaud dans le cadre du projet VOTELEC, a été introduite à titre d'essai dans certaines communes, dont Lausanne; son usage sera généralisé d'ici fin 2003, après les mises au point nécessaires. Cette application offre l'avantage d'éliminer les erreurs dues à la multiplication des supports et des modalités de transmission centralisée des résultats, et permet la diffusion en temps réel des résultats intermédiaires et finaux sur le site internet de l'Etat de Vaud.

5. Mécanisation des procédures de dépouillement

L'accroissement du taux de participation consécutif à l'introduction du vote par correspondance généralisé nécessitera, dans un proche avenir, une mécanisation accrue des procédures de contrôle et de dépouillement des votes, par souci d'économie et de gain de temps, cela afin de répondre aux exigences toujours plus pressantes en matière de délais de transmission et de diffusion des résultats des votations.

L'achat, en 2002, d'une première machine automatique à grand débit pour l'ouverture et l'extraction du courrier a été pleinement concluant. Il a permis un gain de temps appréciable dans l'ouverture des enveloppes de correspondance. Trois machines supplémentaires restent à acquérir pour procéder à l'ouverture des enveloppes de vote et à l'extraction des bulletins avant dépouillement.

D'autre part, des appareils performants, déjà opérationnels dans le canton de Genève depuis trois ans, permettent d'effectuer le comptage électronique et la lecture optique des bulletins de vote. La lecture optique des bulletins électoraux pose quant à elle des problèmes complexes, dont la résolution prendra encore un certain temps.

La lecture optique des bulletins de vote entraîne cependant la modification de leur aspect, prévue dans la nouvelle Loi sur l'exercice des droits politiques¹¹; l'introduction des nouveaux bulletins sera fixée ultérieurement, probablement au début 2004, selon le degré de préparation technique des Communes et après approbation de la Confédération.

¹¹ LEDP, articles 25 et 28, 1er alinéa, *litt. c.*

Les dépenses à prévoir pour la mécanisation des procédures de dépouillement sont les suivantes:

a) 3 appareils pour l'ouverture et l'extraction automatique du courrier	Fr. 43'600.–
b) 2 appareils à lecture optique des bulletins	Fr. 33'500.–
c) 2 logiciels pour les appareils de lecture optique des bulletins	Fr. 5'000.–
d) 2 ordinateurs de table (contrôle des cartes de vote)	Fr. 4'500.–
e) 2 ordinateurs portables (traitement des informations des appareils de lecture optique)	Fr. 7'000.–
f) 1 chariot élévateur pour le transport des appareils	Fr. 1'400.–
g) 2 taqueuses de papier pour le tassement des documents	Fr. 1'700.–
h) diverses caisses de tri, rangement et transport des bulletins	<u>Fr. 800.–</u>
Crédit demandé	Fr. 97'500.–

La dépense en cause sera compensée, sur une période d'environ trois ans, par les économies réalisées sur les indemnités versées aux scrutateurs des bureaux centraux, dont l'effectif sera très fortement réduit. En effet, il ne sera plus nécessaire de convoquer les quelque 85 scrutateurs mobilisés pour le dépouillement des bulletins de vote reçus par correspondance, indemnisés Fr. 25.– de l'heure, ce qui permettra de réaliser une économie d'environ Fr. 48'000.– par année (compte tenu d'une moyenne annuelle de quatre scrutins et de quatre objets à traiter par scrutin, selon une étude couvrant la période 1999-2002). De cette économie, il convient cependant de retrancher environ Fr. 18'000.–, correspondant aux frais supplémentaires liés à l'extension de la durée du dépouillement, qui débutera – comme à Genève – à minuit le jour du scrutin, et à la mobilisation de quelques collaborateurs supplémentaires, spécialement formés à la manipulation des appareils, pour renforcer l'équipe technique actuelle.

Ces prévisions ne tiennent évidemment pas compte de la fermeture éventuelle de certains bureaux de vote et des économies supplémentaires qui en découleront.

6. Réponse à la motion de M. Jean Meylan

Par la présentation ci-avant des effets sur les taux de participation électorale de l'introduction, en juin 2002, du vote par correspondance généralisé dans le canton de Vaud – cette modalité de vote constituant à ses yeux la principale réponse au problème de l'abstentionnisme –, la Municipalité estime avoir répondu globalement à la préoccupation du motionnaire qui, pour l'essentiel, voulait promouvoir la participation aux scrutins. Elle souhaite cependant préciser son point de vue sur quelques-unes des propositions contenues dans la motion de M. Meylan.

6.1 Modalités de vote

La Municipalité a pris différentes mesures relatives au réaménagement du fonctionnement des bureaux de vote ces années passées, en améliorant ou en adaptant les horaires d'ouverture, le confort, la localisation et le nombre des bureaux de vote. S'agissant de l'allègement du contrôle des électeurs ou de l'adaptation de la carte civique de vote, la Municipalité rappelle que ceux-ci relèvent de la Loi sur l'exercice des droits politiques, de son règlement d'application et des instructions du Service de justice, de l'intérieur et des cultes. Le vote par correspondance «sur demande», avant d'être généralisé par la loi, a en revanche fait l'objet d'une attention particulière, les électeurs ayant régulièrement été encouragés à y adhérer. Ces démarches ont d'ailleurs porté leur fruit puisqu'au fil des ans, un nombre croissant de votants lausannois ont privilégié cette procédure, au point où, avec les facilités accordées pour le vote anticipé, une minorité seulement de citoyens actifs se rendaient encore dans les bureaux de vote les week-ends de scrutin ces dernières années.

Le vote à distance par télématique, soit le vote électronique, ou encore e-voting dans la terminologie actuelle, mérite une attention particulière. Le Conseil d'Etat, en réponse au postulat du député Philippe Martinet¹², a manifesté son intérêt au développement du vote par Internet mais estimé préférable d'attendre les résultats des travaux entrepris au niveau fédéral (avec notamment le lancement de trois projets pilotes dans les cantons de Genève, Neuchâtel et Zurich), compte tenu de la complexité des problèmes de sécurité restant à résoudre malgré le développement rapide d'Internet.

6.2 Information

La question de l'information aux électeurs dépasse certainement la simple publication d'un numéro spécial du *Journal communal* à l'approche d'élections communales, bien que cette option soit envisageable. La Municipalité rappelle que des informations pratiques sur les modalités de vote sont régulièrement communiquées aux électeurs avec le matériel électoral, par le biais du *Journal communal*, par voie de presse et plus récemment par Internet, depuis l'ouverture en l'an 2000 du site de la Ville de Lausanne, ce dernier support ayant en l'occurrence été particulièrement mis à profit pour la présentation des candidats lors des élections communales de 2001. Une permanence téléphonique de renseignements pratiques sur les procédures de vote a enfin également été mise en service au Bureau du registre civique durant les scrutins; les électeurs en font largement usage, au vu du nombre d'appels reçus.

6.3 Formation civique

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution vaudoise, le 14 avril 2003, l'éducation civique des jeunes était de la compétence cantonale, même si des efforts louables étaient entrepris localement par nombre d'enseignants. La nouvelle Constitution prévoyant à l'article 85, alinéa 1, que l'«Etat et les Communes préparent les enfants et les jeunes à la citoyenneté en assurant leur formation civique et en favorisant diverses formes d'expériences participatives», une approche appropriée et concertée sera définie entre les services cantonaux et communaux compétents. Cet aspect de la question sera développé ultérieurement dans les réponses de la Municipalité à la motion de M. Alain Bron intitulée «Ecoles lausannoises: un exercice pratique de démocratie»¹³ et à celle de Mme Angelina Pasche intitulée «La meilleure garantie du maintien d'un état démocratique passe par un enseignement civique actif»¹⁴.

Quant à la formation permanente ou de «recyclage» des citoyens en titre, toute initiative paraît bienvenue et la Municipalité est disposée à les soutenir, la difficulté résidant dans l'identification de publics ciblés, par le biais ou non des milieux associatifs, et dans la proportion des moyens à mettre en œuvre pour un résultat éventuellement limité, les causes de l'abstentionnisme, comme déjà évoqué, relevant de paramètres complexes et multiples qui dépassent la seule formation des citoyens. Une autre voie consisterait à remettre systématiquement aux nouveaux citoyens de 18 ans (ou naturalisés) un ouvrage – existant ou à créer – présentant le fonctionnement des institutions aux niveaux fédéral, cantonal et communal, ainsi que les droits et devoirs des citoyens. Cette approche existe dans d'autres villes romandes.

6.4 Marque de reconnaissance aux électeurs fidèles

La Municipalité ne peut adhérer à une proposition qui revient à dévaloriser la responsabilité civique des citoyens et à créer une ségrégation entre «bons» et «mauvais» électeurs, sans tenir compte d'autres formes d'engagement civique qui ne passent pas forcément par le chemin des urnes. Au-delà de ces considérations, un problème surgirait pour identifier les électeurs «méritants», la preuve de leur assiduité étant plus difficile à démontrer depuis la disparition des anciennes cartes d'électeur «à trous».

La Municipalité partage pleinement les préoccupations développées dans la motion de M. Jean Meylan et croit l'avoir démontré. Elle se réjouit que l'introduction du vote par correspondance généralisé dans le canton de Vaud ait apporté une impulsion salutaire à la participation électorale et espère que cette tendance

¹² Rapport No 275 du Conseil d'Etat au Grand Conseil, R.14/01, juin 2001.

¹³ BCC 1999, T. I, p. 737; BCC 1999, T. II, pp. 138-139

¹⁴ BCC 1998, T. II, pp. 358-359; BCC 1999, T. II, pp. 201-203.

se maintiendra à long terme, sachant qu'en tout temps l'attractivité des objets soumis au vote a constitué un facteur indissociable du taux de participation, ne pouvant être réduit à des mesures «techniques» liées au confort des votants.

7. Aspects financiers

En fonction des indications figurant au chiffre 5 ci-dessus, la Municipalité sollicite un crédit spécial de Fr. 97'500.– sur le budget de fonctionnement pour 2003 d'Administration générale et Finances, Secrétariat municipal, sous la rubrique 1102.311 (achat d'objets mobiliers et d'installations).

8. Conclusions

Fondée sur ce qui précède, la Municipalité vous prie, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes:

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le rapport-préavis No 2003/27 de la Municipalité, du 19 juin 2003;
ouï le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire;
considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide:

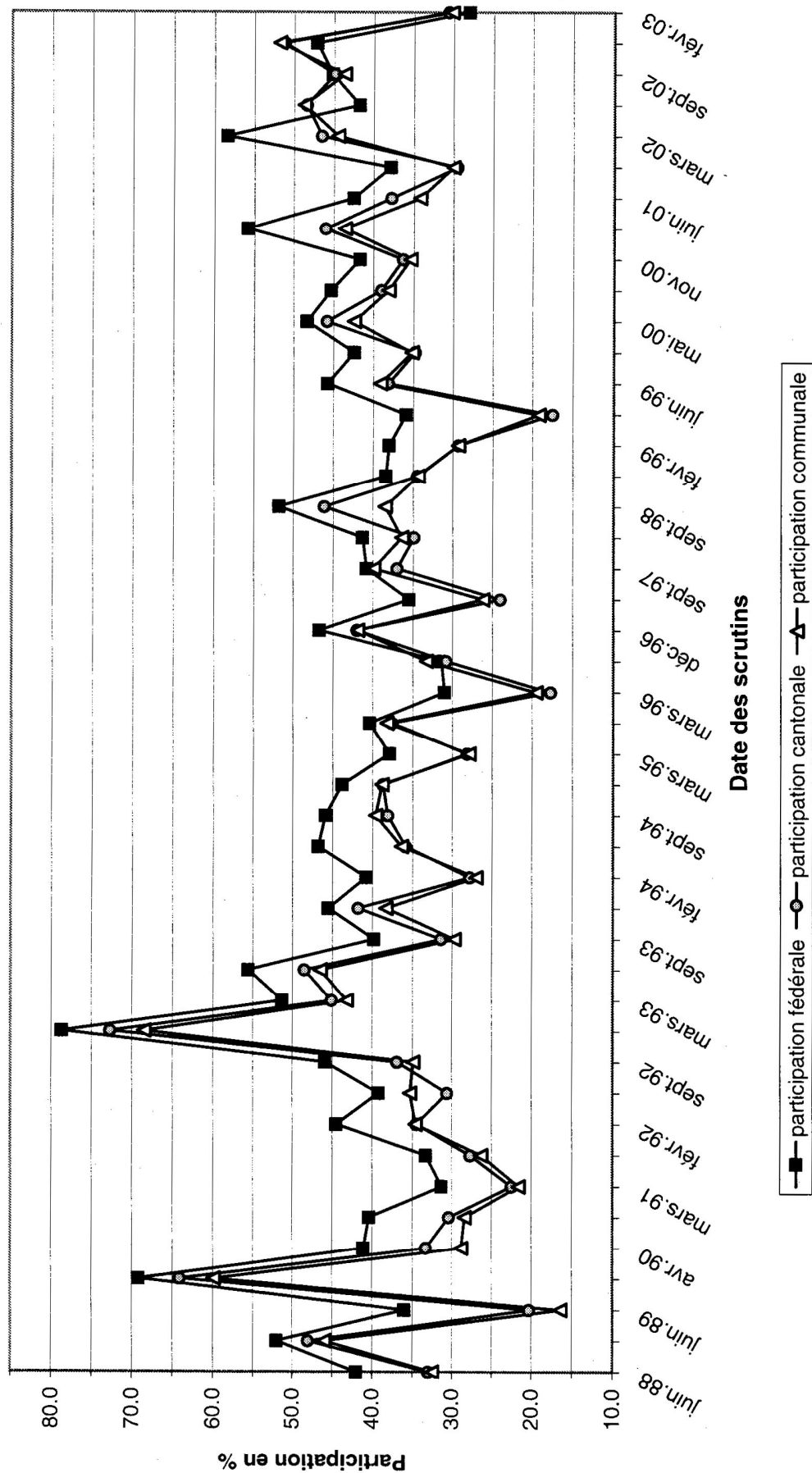
1. d'approuver la réponse de la Municipalité à la motion de M. Jean Meylan, du 10 décembre 1993, intitulée «Pour une action communale déterminée de lutte contre l'abstentionnisme»;
2. d'accorder à la Municipalité un crédit spécial de Fr. 97'500.– sur le budget du Secrétariat municipal pour l'année 2003, rubrique 1102.311, afin de couvrir les frais d'acquisition de l'équipement nécessaire à la mécanisation du contrôle et du dépouillement du matériel de vote.

Au nom de la Municipalité:

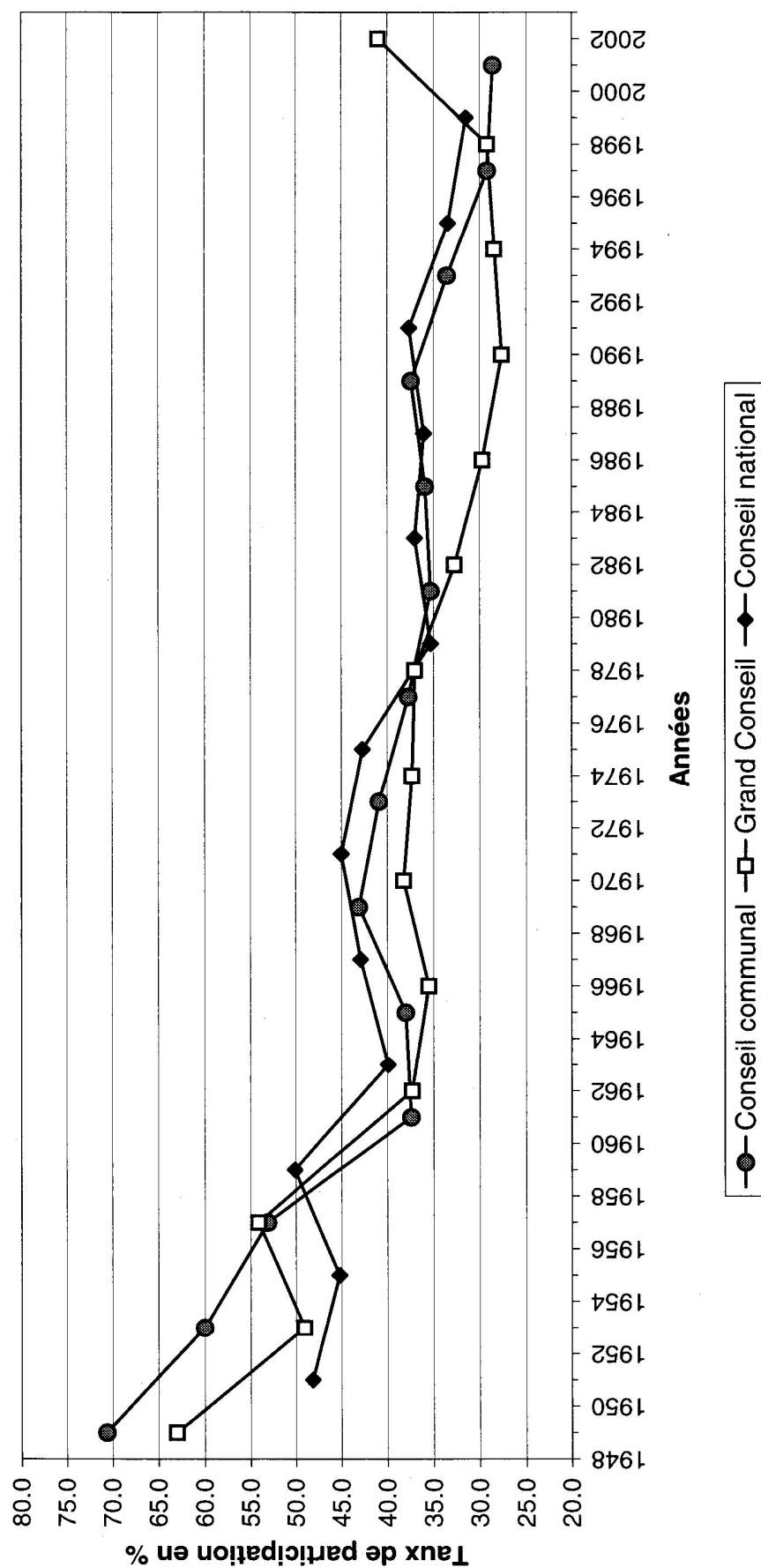
Le syndic:
Daniel Brélaz

Le secrétaire:
François Pasche

**Participations fédérale, cantonale et communale aux votations fédérales
juin 1988 à février 2003**



Participation lausannoise aux élections, selon le niveau politique, période 1949 - 2002



Source : SEGRE, BuLStat, Miroir statistique