

Réponse à la motion de M. Gilles Meystre et consorts « *Pour une information systématique et régulière auprès des jeunes et des étrangers, relative à leurs droits et devoirs civiques* », à la motion de Mme Solange Peters et consorts « *Pour une information des électrices et des électeurs de nationalité étrangère* » et au postulat de M. Jean Tschopp « *Aux urnes citoyens !* »

Rapport-préavis N° 2013/40

Lausanne, le 29 août 2013

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. Objet du préavis

Entre 2010 et 2012, le Conseil communal a renvoyé à la Municipalité deux motions et un postulat assez proches, traitant des problématiques de l'information en matière de droits civiques et de l'abstentionnisme. Lors des débats en commissions et en plénum, il a logiquement été convenu qu'il serait répondu aux trois initiatives dans le cadre d'un même rapport-préavis, qui est constitué de trois parties.

La Municipalité souhaite, avant d'aborder directement les trois initiatives, consacrer un chapitre à une réflexion générale sur le phénomène de l'abstentionnisme (chapitre 3).

La motion de M. Meystre et consorts aborde la question de l'information en matière civique à dispenser à deux catégories de la population, les jeunes et les étrangers, de manière régulière et systématique, donc pas seulement liée aux périodes électorales. Celle de Mme Peters et consorts se concentre sur l'information de la population étrangère, particulièrement en période d'élections communales. Il sera répondu conjointement à ces deux motions (chapitre 4).

Enfin, le postulat de M. Tschopp, qui aborde spécifiquement la question du taux d'abstention lors des élections communales et formule des propositions de mesures devant contribuer à le faire diminuer, sera traité pour lui-même (chapitre 5).

2. Table des matières

1. OBJET DU PREAVIS	1
2. TABLE DES MATIERES	2
3. LA PROBLEMATIQUE DE L'ABSTENTIONNISME	2
3.1 LA PROBLEMATIQUE DE L'ABSTENTIONNISME EN SUISSE	2
3.1.1 <i>Inscription sur les registres électoraux et calcul de la participation</i>	3
3.1.2 <i>Facteurs sociétaux</i>	3
3.1.3 <i>Système politique et systèmes électoraux</i>	4
3.1.3.1 Le système politique	4
3.1.3.2 Les systèmes électoraux	4
3.2 SITUATION LAUSANNOISE	5
4. MOTIONS DE M. MEYSTRE ET CONSORTS ET DE MME PETERS ET CONSORTS : INFORMATION DES JEUNES ET DES ETRANGERS	5
4.1 RAPPEL DE LA MOTION DE M. GILLES MEYSTRE ET CONSORTS « POUR UNE INFORMATION SYSTEMATIQUE ET REGULIERE AUPRES DES JEUNES ET DES ETRANGERS, RELATIVE A LEURS DROITS ET DEVOIRS CIVIQUES »	5
4.2 RAPPEL DE LA MOTION DE MME SOLANGE PETERS ET CONSORTS « POUR UNE INFORMATION DES ELECTRICES ET DES ELECTEURS DE NATIONALITE ETRANGERE »	5
4.3 REPONSE DE LA MUNICIPALITE AUX MOTIONS DE M. MEYSTRE ET CONSORTS ET DE MME PETERS ET CONSORTS	6
4.3.1 <i>Eléments statistiques</i>	6
4.3.2 <i>Electeurs étrangers</i>	8
4.3.2.1 De 2003 à 2010	8
4.3.2.2 2011 et les élections communales	8
4.3.2.3 Depuis 2012	10
4.3.3 <i>Jeunes électeurs</i>	11
4.3.3.1 Education à la citoyenneté	11
4.3.3.2 Internet	11
4.3.3.3 Actions lausannoises	12
5. POSTULAT DE M. TSCHOPP : ABSTENTIONNISME LORS DES ELECTIONS COMMUNALES	13
5.1 RAPPEL DU POSTULAT DE M. JEAN TSCHOPP « AUX URNES CITOYENS ! »	13
5.2 REPONSE DE LA MUNICIPALITE AU POSTULAT DE M. TSCHOPP	13
5.2.1 <i>Abstention aux élections communales du 13 mars 2011</i>	13
5.2.2 <i>Problématique des nombreux votes pour une seule des deux autorités</i>	13
5.2.3 <i>Intentions du Canton</i>	14
5.2.4 <i>Proposition d'introduction d'une brochure explicative spécifique aux élections communales</i>	14
6. CONCLUSIONS	15

3. La problématique de l'abstentionnisme

3.1 La problématique de l'abstentionnisme en Suisse

Avant d'aborder les trois initiatives parlementaires au cœur du présent rapport-préavis, la Municipalité souhaite, sans prétendre faire œuvre académique, rappeler quelques éléments généraux.

L'abstentionnisme est incontestablement un phénomène qui inquiète et dont il est légitime de se préoccuper. Considérer qu'il n'est, au mieux, pas sain de voir une minorité des électeurs, et parfois même une petite minorité, choisir ses autorités ou se prononcer sur de grandes orientations de société, relève de l'évidence. C'est pourquoi, de longue date et de manière récurrente, à travers

l'ensemble de la Suisse, des parlementaires fédéraux, cantonaux et communaux interpellent régulièrement les exécutifs et leurs administrations à ce propos.

La Suisse connaît, parmi les démocraties occidentales, des taux de participation particulièrement bas. Il y a soixante ans déjà, le sociologue Roger Girod écrivait, dans la *Revue française de science politique* : « *Les électeurs helvétiques, en effet, sont loin d'être des modèles d'assiduité : à Genève, le pourcentage des votants tombe parfois en dessous de 20% lors de certaines votations.* »¹

Quelles en sont aujourd'hui les principales causes ?

3.1.1 *Inscription sur les registres électoraux et calcul de la participation*

Avant toute chose, il est toujours nécessaire de rappeler un élément technique : en Suisse, toute personne remplissant les conditions pour être électrice est automatiquement inscrite sur les registres électoraux et reçoit donc son matériel de vote, avec pour conséquence que le taux de participation est calculé sur le 100% des ayant droits théoriques. Or, dans de nombreux pays, l'inscription ne se fait que sur demande de l'électeur. On peut par exemple citer deux pays avec lesquels les médias romands comparent régulièrement les taux de participation : les Etats-Unis et la France (qui, certes, est censée connaître depuis quelques années l'inscription automatique des jeunes de 18 ans, mais sans que cela fonctionne particulièrement bien, ni que l'inscription suive nécessairement l'électeur au fil de son parcours de vie). Or, dans ces pays, la participation est calculée non pas sur le 100% des ayant droits théoriques, mais seulement sur les inscrits.

Cette relativisation du phénomène ne doit pas pour autant trop rassurer ; en effet, il y a plus lieu de considérer que le taux d'abstention de pays comme les Etats-Unis ou la France est sous-évalué que de percevoir le nôtre comme surévalué.

3.1.2 *Facteurs sociétaux*

Une tribune parue à l'occasion des élections cantonales de l'année dernière et signée René Knüsel, politologue et professeur à l'Université de Lausanne, mérite d'être citée largement, tant elle synthétise pertinemment la question :

« [...] *L'analyse du profil des participants aux scrutins aboutit au même constat. L'électeur est avant tout une personne socialement et surtout économiquement bien intégrée. L'électeur type est un homme entre 35 et 60 ans, avec une bonne position socio-professionnelle. L'abstentionniste a un profil plutôt jeune et féminin ; il est peu intégré dans les réseaux économiques. Les informations sur l'électorat montrent par ailleurs que le votant est assidu dans son comportement. Par contraste, une partie du corps électoral ne participe jamais ou que rarement au vote.*

Ces données ont peu évolué aux cours des dernières décennies. Elles confirment que la démocratie par le vote sélectionne entre les citoyens amenés à réfléchir aux questions de la société à partir de leur position sociale et les autres, qui ne se sentent pas compétents pour se prononcer.

*Le taux de participation révèle plus qu'une proportion de votants. Il parle du degré d'intégration sociale insatisfaisant d'une partie de la population ayant le droit de vote. [...] »*²

Cette analyse conduit à deux conclusions, par ailleurs largement connues en science politique :

1. Le véritable enjeu n'est pas l'abstention, qui n'est en quelque sorte qu'un indicateur, mais le défaut d'intégration sociale, au sens large, d'une part importante de la population. La majorité des abstentionnistes l'est par manque d'intérêt et/ou par choix ; c'est ce qui est à la racine de ce manque d'intérêt et/ou de ce choix qui doit inquiéter.

¹ Girod Roger, « Facteurs de l'abstentionnisme en Suisse », in *Revue française de science politique*, 3^e année, n°2, 1953, pp. 349-376.

² Knüsel René, « L'abstention est-elle soluble en démocratie ? », in *24 heures*, 14.02.2012.

2. Ce n'est pas par l'information aux électeurs, essentiellement technique, que l'on modifiera fondamentalement la participation aux scrutins, même si cette information est utile et importante. Seule une minorité des abstentionnistes l'est par manque d'information, d'accès à l'information ou de compréhension du fonctionnement.

Autrement dit, par rapport à une problématique comme l'abstentionnisme, les rôles de l'administration, d'une part, et des formations politiques, d'autre part, sont différents, tout en étant complémentaires. L'administration ne peut agir que sur l'information. Celle-ci est certes nécessaire et peut toujours être améliorée, mais elle est loin d'être la panacée, sans compter que les moyens à engager peuvent rapidement devenir disproportionnés par rapport aux effets éventuellement mesurables. Au-delà de l'information, les questions de fond et de société, comme l'intégration sociale ou le sentiment qu'ont ou n'ont pas les citoyens que la politique apporte des solutions concrètes à leurs problèmes, relèvent bien plus des formations politiques et du monde associatif.

3.1.3 *Système politique et systèmes électoraux*

3.1.3.1 *Le système politique*

Le système politique suisse n'est pas seulement particulier et compliqué, il est aussi générateur de différents facteurs pouvant favoriser l'abstentionnisme :

- La démocratie semi-directe : paradoxalement, le fait d'offrir aux citoyens plus de possibilités de se prononcer sur la conduite des affaires publiques conduit une part importante desdits citoyens à renoncer à se prononcer. La fréquence des votations populaires et le nombre d'objets soumis au vote amènent de nombreux électeurs à des comportements sélectifs : ils ne se déplacent que lorsqu'un objet leur paraît « vraiment en valoir la peine ». Ce phénomène est amplifié ces dernières années par un individualisme plus marqué et par la complexité croissante des objets soumis au vote.
- En outre, le fait de pouvoir se prononcer régulièrement sur des objets politiques importants relativise également la portée des élections puisque le peuple, et non les élus, a le dernier mot.
- La concordance : bien que l'on observe une polarisation plus importante de la politique en Suisse depuis les années 1990, le système de concordance (gouvernements dits de grande coalition, collégialité) demeure la clé de voûte du système politique suisse. Aucun changement radical des rapports de force ne pouvant être attendu et le partage du pouvoir étant institutionnalisé, les électeurs ne sont pas incités à se bousculer aux urnes.
- Le fédéralisme, enfin, joue un double rôle. D'une part, le simple déménagement de quelques kilomètres conduit souvent à se retrouver dans un autre canton, avec d'autres autorités, d'autres candidats et élus, d'autres rapports de force politiques, parfois difficiles à saisir. D'autre part, si les systèmes politiques cantonaux sont assez proches les uns des autres, il n'en va pas de même des systèmes électoraux.

3.1.3.2 *Les systèmes électoraux*

Globalement, on peut faire trois commentaires sur les systèmes électoraux utilisés en Suisse :

- La Suisse, à tous les échelons, est une grande utilisatrice du système proportionnel. Or celui-ci, s'il favorise le pluralisme politique, réduit aussi la polarisation propre au système majoritaire, polarisation qui attire les électeurs dans nombre de pays.
- Nos systèmes électoraux sont assez complexes, ce qui peut rendre plus difficile la tâche de tout électeur, mais encore plus des personnes venant de l'étranger. Comme exemples de cette complexité, on peut citer : le fait d'élire deux autorités le même jour avec deux systèmes électoraux fondamentalement différents (Conseil national et Conseil des Etats, Grand Conseil et Conseil d'Etat, Conseil communal et Municipalité) ; les pratiques combinées du panachage, du

- cumul et du biffage ; l'existence de certaines de ces pratiques pour certaines élections et pas pour d'autres, pourtant en apparence similaires ; etc.
- Comme mentionné plus haut, il existe une grande disparité d'un canton à l'autre dans les finesses techniques susceptibles d'entraîner la nullité d'un suffrage ou d'un bulletin, aussi bien à l'échelon cantonal que communal, et parfois même aussi d'une commune à l'autre au sein d'un même canton (pensons aux communes à conseil communal ou général dans notre canton).

3.2 *Situation lausannoise*

Par rapport aux différents éléments mentionnés plus haut, on peut relever qu'il est relativement logique qu'une ville comme Lausanne, de par la structure de sa population, soit plus exposée au phénomène de l'abstentionnisme, et ce pour deux raisons :

- On sait qu'une population précarisée non négligeable vit à Lausanne – comme dans les autres grandes villes de Suisse d'ailleurs. Il s'agit précisément de cette population en situation de défaut d'intégration sociale et qui vote peu.
- De même, Lausanne ne compte aujourd'hui plus que 11.95% de Lausannois de souche et 20.21% d'autres Vaudois, soit moins d'un tiers au total (chiffres au 31 décembre 2012). Les Suisses d'autres cantons (26.57%) et les étrangers (41.27%) constituent donc la grande majorité de la population. Pour ce qui est du corps électoral du 13 mars 2011, les étrangers en constituaient près du quart, soit 24.43%. Or, plus l'on vient de loin, plus la probabilité d'avoir connu et pratiqué des systèmes politiques et électoraux sensiblement, voire fondamentalement différents est importante.

4. **Motions de M. Meystre et consorts et de Mme Peters et consorts : information des jeunes et des étrangers**

4.1 *Rappel de la motion de M. Gilles Meystre et consorts « Pour une information systématique et régulière auprès des jeunes et des étrangers, relative à leurs droits et devoirs civiques »*

Cette motion a été déposée le 10 mars 2009.

Elle constate que la population lausannoise est en croissance, en particulier chez les jeunes et les étrangers, et que ces catégories votent peu et sont peu au courant de leurs droits et devoirs civiques. Elle demande de présenter les actions de sensibilisation et d'information menées auprès des électeurs étrangers et des 18-35 ans en matière de droits politiques, ainsi que leurs résultats, et de compléter ces actions si nécessaire, sans forcément que cela soit lié au calendrier électoral.

Cette motion a été renvoyée à la Municipalité le 1^{er} juin 2010.

4.2 *Rappel de la motion de Mme Solange Peters et consorts « Pour une information des électrices et des électeurs de nationalité étrangère »*

Cette motion a été déposée le 12 octobre 2010.

Elle constate le taux de participation plus faible des électeurs étrangers. En vue des élections communales du printemps 2011, elle demande que soient mis en œuvre les moyens adéquats d'information à l'intention des électeurs étrangers, en particulier par des séances d'information auxquelles participeraient les partis politiques.

Bien que les élections communales soient à ce moment-là passées, cette motion a été renvoyée à la Municipalité le 27 septembre 2011, avec demande de consacrer un seul rapport-préavis aux motions

de M. Meystre et de Mme Peters, voire même au postulat de M. Tschopp s'il devait être renvoyé à la Municipalité.

4.3 Réponse de la Municipalité aux motions de M. Meystre et consorts et de Mme Peters et consorts

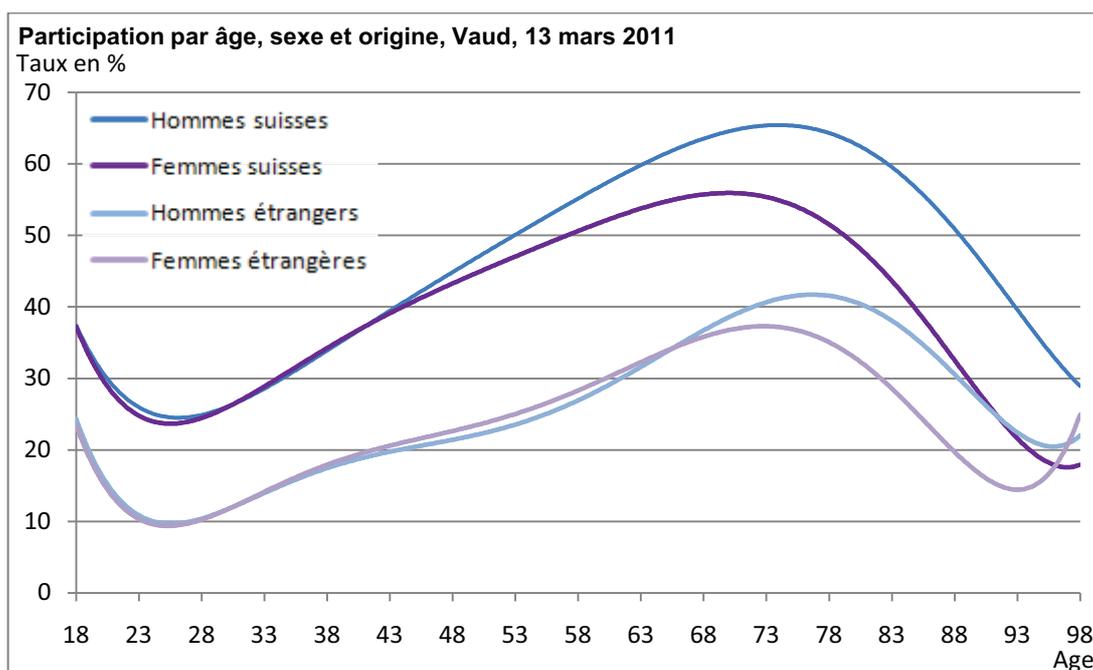
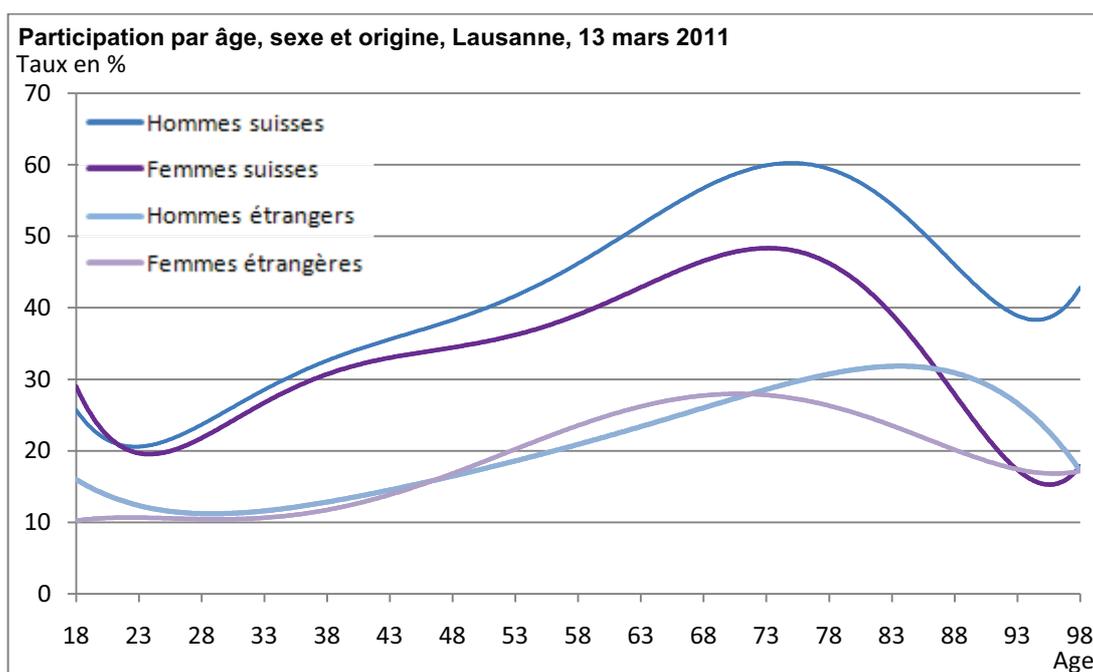
4.3.1 Eléments statistiques

Dans le cadre de la préparation de ce rapport-préavis, il a été demandé à Statistique Vaud (ex-SCRIS) de produire les statistiques qu'il est possible de réaliser sur la base des informations disponibles dans le code-barres des cartes de vote, et ce pour les élections communales du 13 mars 2011. Il en ressort un tableau et deux graphiques.

NB : les taux de participation figurant dans ce tableau et ces graphiques sont légèrement plus élevés que les taux qui figurent dans les procès-verbaux officiels. Cela s'explique de la manière suivante. Conformément à la législation, les taux de participation officiels se calculent en prenant les bulletins rentrés par rapport aux électeurs inscrits – ce qui donne d'ailleurs deux taux différents pour, par exemple, le Conseil communal et la Municipalité. Statistique Vaud, de son côté, travaille sur la base des cartes de vote rentrées, et non des bulletins. Le nombre de cartes rentrées est toujours plus élevé que celui des bulletins rentrés, particulièrement lors des élections.

Notons encore que, lorsque l'on veut comparer les taux de participation des Suisses et des étrangers lors des élections communales, il faut nécessairement utiliser ces taux « non officiels » calculés sur les cartes de vote. En effet, il n'est évidemment pas possible de séparer le dépouillement des Suisses de celui des étrangers au-delà du stade de la carte de vote.

Elections du 13.03.2011		
Taux de participation	Lausanne	Vaud
Total	31.4	39.4
Hommes	32.6	40.4
Femmes	30.4	38.5
Suisses	35.9	43.1
Hommes	38.5	45.0
Femmes	33.9	41.5
Etrangers	17.5	23.1
Hommes	17.5	23.1
Femmes	17.5	23.1



Ce tableau et ces graphiques appellent les commentaires suivants (abstraction faite du critère hommes-femmes, qui fournit des éléments fort intéressants, mais qui n'est pas l'objet de ce rapport-préavis) :

- Le taux de participation global des Lausannois est inférieur de 8 points à celui des Vaudois (31.4 contre 39.4).
- Chez les Lausannois, le taux de participation des étrangers est deux fois plus bas que celui des Suisses (17.5 contre 35.9). Du coup, il « tire » vers le bas le taux de participation lausannois global à 31.4.
- Sur l'ensemble du canton, le taux des étrangers est de 23.1, contre 43.1 pour les Suisses. Du coup, il « tire » vers le bas le taux de participation vaudois global à 39.4.

- Les graphiques montrent, à Lausanne (comme dans le canton de Vaud d'ailleurs), une faible participation des jeunes Lausannois, à l'exception des tout jeunes qui expérimentent leur première participation peu après 18 ans. La participation augmente ensuite régulièrement jusque vers 70 ans, âge à partir duquel elle baisse assez rapidement.

4.3.2 *Electeurs étrangers*

4.3.2.1 *De 2003 à 2010*

Les électeurs étrangers, pourvus du seul droit de vote en matière communale, n'ont que rarement l'occasion de se rendre aux urnes. Pour les Lausannois, depuis la nouvelle Constitution vaudoise du 14 avril 2003, donc en exactement dix ans, cela est arrivé à cinq reprises, à savoir pour les élections communales 2006 et 2011 et pour trois votations communales : référendum communal contre l'ouverture d'un espace de consommation de stupéfiants ainsi qu'un bistrot social et le réaménagement du dispositif lausannois de prise en charge de la toxicomanie en 2007, initiative populaire « *Pour l'installation dans la région de la Pontaise des stades de football et d'athlétisme prévus sur les rives du lac par le projet Métamorphose* » en 2009, initiative populaire « *Pour la suppression de l'impôt sur les divertissements* » en 2010.

A l'occasion de l'introduction du droit de vote des étrangers, le Canton de Vaud a édité un dépliant à leur intention : « *Droits politiques des étrangères et des étrangers sur le plan communal. Mode d'emploi* ». Puis, lors des premières élections communales sous ce nouveau système, en 2006, il a envoyé un courrier à chaque électeur étranger.

De son côté, la Ville de Lausanne a également fourni un important travail à l'occasion des élections communales de 2006, principalement par deux canaux : le développement d'une « foire aux questions » (FAQ) en matière de droits politiques sur son site internet, et l'organisation d'une série de séances d'information publiques à travers la ville auxquelles tous les électeurs étrangers ont été invités.

4.3.2.2 *2011 et les élections communales*

En 2011, en revanche, aucune opération particulière n'a été mise sur pied par le Canton. Certaines villes, dont Lausanne, s'en sont inquiétées et ont été invitées à prendre le relais elles-mêmes. Dès lors, la Ville de Lausanne a choisi de mettre sur pied un vaste programme de citoyenneté.

A ce stade, il convient d'emblée de clarifier la question des publics cibles des programmes dits de « citoyenneté », cette question ayant souvent fait l'objet de malentendus. Les programmes de citoyenneté que développe la Ville de Lausanne, par le Bureau lausannois pour les immigrés (BLI) en particulier, cherchent logiquement d'abord à toucher, par leur langage, leur conception, leur diffusion, les publics dont on sait qu'ils font le moins usage de leurs droits civiques et ont le plus besoin d'information y relative, à savoir des publics comme les étrangers et les jeunes. Ceci dit, et sans que cela soit en contradiction avec ce qui précède, l'ensemble des électeurs, toutes catégories confondues (âge, nationalité, sexe, situation socio-économique,...), peut avec profit prendre connaissance des documents, participer à des séances ou visites, demander des informations, etc.

Donc, de décembre 2010 à mars 2011, à proximité des élections communales du 13 mars 2011, Lausanne a mis sur pied une large campagne d'information et d'incitation baptisée « *Votre Ville, Votre Vie, Votre Voix* », destinée aux électeurs de Lausanne, quelles que soient leurs nationalités et leurs origines. Elle était conduite par le BLI, avec l'appui du Secrétariat municipal et du Service du développement de la ville et de la communication (DevCom). Cette campagne s'est déployée autour d'un ensemble d'actions, telles que séances d'information sur les droits politiques, visites commentées d'institutions lausannoises, cafés politiques réalisés dans les quartiers lausannois afin de débattre de sujets d'actualité, exposition itinérante de photographies, envoi personnalisé d'un journal, campagne d'affichage et distribution de divers supports de communication.

Les partis politiques ont eu la possibilité de s'associer à plusieurs événements. Tous se sont vu offrir la possibilité de participer aux séances d'information sur les droits politiques, avec des stands où les personnes intéressées pouvaient s'informer et discuter ; la plupart l'ont saisie. De même, tous les partis représentés au Conseil communal ont été invités à participer comme débatteurs lors des cafés politiques.

Un rapport d'évaluation externe a été commandé par l'ancien Service du travail et de l'intégration (dont dépendait le BLI) et réalisé par un bureau indépendant (KEK-CDC Consultants) à propos de cette campagne et rendu public à sa réception à la mi-2011. Les deux objectifs de la campagne étaient :

1. *« L'amélioration de l'efficacité du dispositif existant qui permet le transfert d'informations aux personnes étrangères en matière de droits politiques. »*
2. *« La mise en place de nouvelles actions et le test de nouvelles collaborations améliorant la participation politique des étrangers. »*

Toujours par rapport aux objectifs, le rapport d'évaluation précisait encore ceci : *« Les deux objectifs du projet reflètent la volonté de ne pas seulement réaliser des événements ou une campagne, mais a) de travailler sur le dispositif en place pour le transfert d'informations, et b) de préparer 'le terrain' pour des démarches futures. [...] Le projet évalué a surtout ciblé la participation politique sous sa forme de participation aux votes et aux élections. Mais la citoyenneté et la participation ne se limitent pas à la participation aux occasions formelles de la vie politique. »*

Les principales conclusions de l'évaluation sont les suivantes :

- *« Le projet a été mis en œuvre de façon à atteindre ses objectifs. [...] Le transfert d'information concernant les droits politiques par des autorités et des administrations s'est clairement intensifié. [...] Le projet a été l'occasion de réaliser de nouveaux types d'actions pour transférer des informations et de nouvelles collaborations – avec les partis politiques, par exemple – qui ont le potentiel d'avoir un effet dans la durée également. »*
- *« La participation de l'électorat étranger (et de l'électorat suisse) au scrutin de mars 2011 a été basse. [...] Si le projet évalué n'a pas formulé d'objectif concernant la participation à ce scrutin, et si un effet immédiat et une augmentation de la participation de l'électorat étranger attribuable directement au projet ne pouvaient être espérés, l'ambition d'intensifier la participation aux scrutins reste néanmoins en toile de fond de la démarche. »*
- *« Les quatre cafés politiques réalisés dans le cadre du projet ont été bien suivis et ont été l'occasion de discussions approfondies sur des thèmes spécifiques. »*
- *« Les visites d'institutions – choisies en lien avec des pôles forts de la ville (développement durable, sport, culture) – ont permis aux participant-e-s de connaître des lieux qu'ils n'auraient pas forcément visité sans l'invitation faite par le projet. La visite peut être la base d'une identification renforcée avec la Ville de Lausanne. »*
- *« Les séances d'information réalisées dans le cadre du projet étaient destinées au transfert de savoir sur le fonctionnement du système démocratique suisse, sur les élections et sur la façon d'y participer. Le système d'élections est considéré comme complexe. Cela rend d'autant plus nécessaire l'information sur le 'comment' de la participation à la vie politique. La nécessité de la réalisation de ces deux séances a été démontrée par les questions posées par les participant-e-s, questions qui portaient sur des aspects techniques des élections. Les possibilités de cumul de voix et de panachage, inconnues dans d'autres pays, peuvent poser problème – pas seulement pour les électrices et électeurs étrangers. »*
- *« Le 'Journal des électrices et électeurs lausannois d'ici et d'ailleurs' imprimé à 25'000 exemplaires a été diffusé massivement : par un envoi aux 19'400 électrices et électeurs étrangers de Lausanne, lors des manifestations du projet et par différents services de la ville. [...] Le journal présente également des informations techniques sur la participation aux élections communales – 'comment voter ?' et 'comment faire avec les documents permettant de voter ?' – ainsi que les dates des prochains scrutins. »*

Le jour des élections communales, on a dû constater que la participation, entre 2006 et 2011, avait baissé de 33.1 à 31.4% pour l'ensemble du corps électoral, de 36.3 à 35.9% pour les Suisses et de 23.2 à 17.5% pour les étrangers. Concernant les électeurs étrangers, divers observateurs de la politique vaudoise ont relevé que, contrairement aux élections de 2006 qui étaient une première pour eux, les élections de 2011 ne bénéficiaient pas de l'effet « nouveauté ». Un fléchissement de la participation était donc prévisible. On peut raisonnablement admettre qu'il aurait pu être plus important en l'absence de toute campagne.

On peut aussi estimer que le manque d'action du Canton à l'occasion de ces élections communales n'est pas forcément anodin, car il crée des distorsions à travers le territoire cantonal entre les communes qui agissent et celles qui restent inactives, sans compter qu'il réduit la force globale de l'engagement des collectivités et son impact.

Enfin, il convient de relever que dans la foulée des élections communales, un autre événement, six mois plus tard, le 4 septembre 2011, a concerné l'ensemble des étrangers disposant du droit de vote dans notre canton : le vote sur l'initiative populaire cantonale « *Vivre et voter ici* », qui proposait d'étendre le droit de vote (et d'éligibilité) des étrangers au niveau cantonal, exactement aux mêmes conditions qu'en matière communale. L'initiative a été rejetée par 69% des Vaudois et 57% des Lausannois.

4.3.2.3 Depuis 2012

L'une des conclusions essentielles du rapport d'évaluation présenté sous point 4.3.2.2 portait sur l'importance de pérenniser les efforts de promotion de la participation politique, en dehors des événements électoraux.

La première forme de cette pérennisation a été la publication, en juillet 2011, de la brochure « *Objectif citoyenneté. Un guide pour favoriser la participation à la vie politique et publique* », qui se veut, sur la base de l'expérience de la campagne du début 2011, une boîte à outils à disposition d'autres administrations, d'organisations et de personnes susceptibles de se lancer dans des démarches similaires.

Surtout, il a été décidé par la Municipalité, début 2012, de poursuivre la démarche « *Votre Ville, Votre Vie, Votre Voix* », sous cette même appellation, sur tout le reste de la législature, donc pour la période 2012-2016. Comme pour la campagne du début 2011, le BLI pilote l'opération, avec l'appui du Secrétariat municipal et du DevCom. L'ensemble de la population est concerné, avec un accent tout particulier mis sur les électeurs étrangers et sur les nouveaux citoyens de 18 ans. Chaque nouvel électeur, étranger ou jeune de 18 ans, reçoit une invitation personnelle l'informant de ses nouveaux droits, accompagnée d'une brochure informative et d'un agenda des actions prévues.

La brochure d'information « *Votre guide. Un mode d'emploi pour mieux comprendre la citoyenneté* » présente:

- le système politique suisse ;
- le droit de vote, d'éligibilité et de signer initiatives et référendums ;
- le système électoral ;
- un lexique et les indications pratiques sur les week-ends de scrutins ;
- et surtout, de manière très concrète et illustrée, la manière d'utiliser le matériel de vote par correspondance, la carte de vote et les bulletins de vote.

Un film, inspiré de la brochure, a également été réalisé. Il existe par ailleurs aussi dans une version sans référence à Lausanne, dans l'idée que d'autres communes vaudoises puissent en faire usage.

Une séance-atelier d'information « *Pourquoi et comment voter ?* » a désormais lieu chaque année pour présenter la vie politique lausannoise et la manière de voter et élire. Plusieurs visites d'institutions, à commencer par l'Hôtel de Ville, sont organisées en cours d'année. Enfin, le « bus citoyenneté » itinérant sillonne les quartiers lausannois quatre fois par année, à l'approche de la

votation trimestrielle, pour informer sur les droits politiques, présenter le film et sensibiliser les passants sur les votations ou élections à venir.

Internet est abondamment utilisé. Sous www.lausanne.ch/bli, rubrique « Citoyenneté », et sous www.lausanne.ch/votations, toutes les informations sur les droits politiques en général, sur « Votre Ville, Votre Vie, Votre Voix » en particulier, ainsi que la brochure d'information « *Votre guide. Un mode d'emploi pour mieux comprendre la citoyenneté* » en format pdf et le film, sont disponibles, jusque et y compris le formulaire d'inscription aux événements organisés.

Le BLI a reçu 185'000 francs de la Commission fédérale pour les questions de migration pour « Votre Ville, Votre Vie, Votre Voix » en tant que projet modèle en la matière (95'000 francs pour la phase pilote de 2010-2011 ; 90'000 francs pour la phase de systématisation de l'information dès 2012). Ce financement a couvert les coûts externes de ces deux phases. La Ville s'est engagée auprès de la Confédération à prévoir annuellement 30'000 francs pour la deuxième phase de ce projet jusqu'en 2016 (budget du BLI).

4.3.3 Jeunes électeurs

Les chiffres présentés plus haut (voir sous point 4.3.1) à propos des élections communales du 13 mars 2011 confirment que le taux de participation chez les jeunes est faible. Il faut en effet attendre l'âge de quarante ans pour arriver à un tiers de participation, et encore, en ne prenant en compte que les électeurs suisses.

4.3.3.1 Education à la citoyenneté

Il convient avant toute chose de rappeler que ce qu'on appelait autrefois l'« instruction civique » est du ressort du Canton, par le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture, en charge de l'école et des plans d'étude.

Les cours d'« éducation à la citoyenneté », comme ils se nomment aujourd'hui, ont été réintroduits dans le canton de Vaud depuis août 2007 pour les élèves de 10^e et 11^e année (8^e et 9^e pré-HarmoS). La branche, particulièrement large, regroupe diverses thématiques, comme les fondements du droit, les formes de la démocratie, les mécanismes de l'économie et le développement durable, ou encore l'actualité de la société. Pour couvrir cette matière, les enseignants disposent d'une seule période hebdomadaire.

Depuis la rentrée 2013, le plan d'études romand (PER), en vigueur dans le canton de Vaud pour l'ensemble de la scolarité, indique pour le degré secondaire (9^e à 11^e années HarmoS, donc pendant trois ans) la citoyenneté comme discipline scolaire, dont l'une des visées prioritaires est de « *développer des compétences civiques et culturelles qui conduisent à exercer une citoyenneté active et responsable* »³. Le PER définit aussi un programme de formation générale des élèves qui inclut le vivre ensemble et l'exercice de la démocratie. Dans ce sens, l'institution scolaire et l'enseignement permettent à l'élève de s'impliquer de manière citoyenne dans l'école, notamment à travers des structures participatives, comme les conseils de classe ou les comités d'élèves. Par ailleurs, le Conseil d'établissements lausannois a mis sur pied la Commission des élèves lausannois pour se donner les moyens d'une consultation des élèves au niveau des douze établissements scolaires de la ville.

4.3.3.2 Internet

Ce média, de par son développement fulgurant, l'aisance des jeunes dans son utilisation et les possibilités techniques qu'il offre, est aujourd'hui l'instrument incontournable du domaine de

³ http://www.plandetudes.ch/web/guest/PG2-domaines_disciplinaires
<http://www.plandetudes.ch/web/guest/pg2-fg>

l'éducation à la citoyenneté. Sans prétendre à une quelconque exhaustivité, voici quelques-uns des principaux outils à la disposition des jeunes (écoliers et étudiants), des enseignants, des parlements et conseils de jeunes, etc. :

- www.juniorparl.ch : le portail des Services du Parlement (Secrétariat général de l'Assemblée fédérale) destiné aux jeunes. Il donne lui-même l'accès à divers sites et offres, comme :
 - o www.civicampus.ch, la plateforme interactive d'instruction civique des Services du Parlement, disponible également pour les smartphones ;
 - o www.tellvetia.ch, des Services du Parlement également, qui propose deux animations.
- www.schulen-nach-bern.ch, site de l'association « Ecoles à Berne » qui propose à des classes une immersion d'une semaine dans la politique fédérale.
- www.jugenddebatier.ch : « La jeunesse débat », site de la fondation « Dialogue – Campus pour la démocratie », qui vise les 12-20 ans. Cette fondation, qui cherche à donner aux jeunes les outils pour se construire une opinion et la défendre, propose des activités ludiques et citoyennes scolaires ou extra-scolaires, assure une mise en réseau avec l'ensemble des acteurs impliqués dans la citoyenneté et conseille les communes dans la mise en place de projets adaptés à leur situation et à leurs moyens. Tous les deux ans a lieu une finale suisse de débat, dont la dernière édition s'est déroulée à Berne les 22 et 23 mars 2013.
- www.easyyvote.ch : site du projet easyyvote, lancé par la Fédération suisse des parlements des jeunes, qui vise les 18-25 ans.

4.3.3.3 Actions lausannoises

La Ville de Lausanne cherche, à chaque occasion, à renforcer son action en faveur de l'éducation à la citoyenneté. On peut citer, par exemple :

- L'organisation d'une épreuve de sélection et éliminatoire romande en 2013 dans le cadre du Championnat national « La jeunesse débat » (voir sous point 4.3.3.2), en partenariat avec la fondation « Dialogue – Campus pour la démocratie » et la Fédération suisse des parlements de jeunesse (FSPJ). De plus dans ce cadre, un débat entre jeunes et politiciens a été organisé en automne 2012 dans la salle du Conseil communal de Lausanne.
- Le développement de pages spécifiques d'éducation à la citoyenneté sur le site de la Ville, qui se veulent un complément « orienté Lausanne » à ce qui est fourni aux élèves dans l'enseignement de l'éducation à la citoyenneté. Développées à l'origine par le Service de la jeunesse et des loisirs, elles sont désormais tenues à jour par et placées sous la responsabilité du Secrétariat municipal, sous www.lausanne.ch/votations, rubrique « Education à la citoyenneté ». Notons qu'elles viennent de faire l'objet d'une refonte complète par le Secrétariat municipal et le DevCom. Cette plateforme propose désormais des contenus actualisés et richement illustrés par un artiste lausannois mandaté pour l'occasion. Le site est aussi accessible depuis www.lausanne.ch/sjl, rubrique « Culture et citoyenneté » et, depuis la mi-juillet 2013, depuis le nouveau portail « Scolarité à Lausanne », sous www.lausanne.ch/scolarite, rubrique « Loisirs, culture, sports », puis « Activités de jeunesse ».
- Il convient de relever l'existence et l'action du Conseil des jeunes de Lausanne, à suivre sur son site internet, www.cdjl.ch, ainsi que des conseils des enfants (www.lausanne.ch/sjl, rubrique « Délégation à l'enfance »). Le Conseil des jeunes participe par ailleurs au projet easyyvote (voir sous point 4.3.3.2).
- Comme indiqué plus haut, le programme « Votre Ville, Votre Vie, Votre voix » vise désormais également spécifiquement les jeunes qui atteignent la majorité civique (voir sous point 4.3.2.3). Outre les éléments déjà mentionnés, une « Fête des 18 ans » a été créée et est organisée par le Conseil des jeunes, qui reçoit pour ce faire une subvention annuelle de 50'000 francs. Elle se déroule aux Docks.
- De très nombreuses classes visitent l'Hôtel de Ville. A cette occasion, elles reçoivent une brochure-dossier, élaborée par la Direction de l'enfance, de la jeunesse et de la cohésion sociale, intitulée « *A la découverte des institutions politiques de la ville* ».

- Des activités « découvertes » sont offertes en supplément des visites de l'Hôtel de Ville. Elles sont l'occasion pour les élèves lausannois de découvrir leur ville de façon originale et pédagogique, notamment au travers de visites guidées (la cathédrale, les parcs lausannois historiques, etc.) ou de parcours ludiques à travers la ville et son histoire (par exemple : « Une rue un personnage : connaître un personnage à travers une rue »). Ces « découvertes » sont axées sur l'esprit citoyen.

5. Postulat de M. Tschopp : abstentionnisme lors des élections communales

5.1 Rappel du postulat de M. Jean Tschopp « Aux urnes citoyens ! »

Ce postulat a été déposé le 12 avril 2011.

Il constate la baisse du taux de participation aux élections communales 2011 par rapport à celles de 2006, y compris chez les électeurs étrangers, et le taux de participation toujours particulièrement faible de ces derniers. Il relève aussi que de nombreux électeurs ont voté uniquement pour le Conseil communal ou uniquement pour la Municipalité, et non pour les deux, probablement suite à une mauvaise compréhension des instructions. Enfin, sa demande est d'étudier, d'ici aux élections communales 2016, la mise en place d'une brochure explicative adressée aux électeurs, contenant une explication engageante et didactique, et mettant en regard de façon synthétique les propositions des différents partis.

Ce postulat a été renvoyé à la Municipalité le 20 mars 2012.

5.2 Réponse de la Municipalité au postulat de M. Tschopp

5.2.1 Abstention aux élections communales du 13 mars 2011

Pour les données relatives à la participation et à l'abstentionnisme lors des élections communales du 13 mars 2011, nous renvoyons au tableau, aux graphiques et aux commentaires figurant sous point 4.3.1.

5.2.2 Problématique des nombreux votes pour une seule des deux autorités

Un élément a alerté de nombreux observateurs lors de ces élections communales : il y a eu 24'221 bulletins rentrés pour le Conseil communal et seulement 22'686 pour la Municipalité, soit 1'535 de moins. A titre de comparaison, cette différence était de 755 en 2006, mais dans l'autre sens (moins de bulletins rentrés pour le Conseil communal que pour la Municipalité). Auparavant, elle était presque nulle, mais on connaissait alors une situation totalement différente du point de vue pratique, avec le vote à l'urne et non par correspondance. De plus, les étrangers ne votaient pas. Une comparaison avec les élections fédérales et cantonales, lors desquelles ce phénomène est très faible, donne à penser que ce type d'erreur est dû surtout aux électeurs étrangers.

Comme toujours lorsque l'on est confronté à de telles questions, les explications sont multiples. Pour certains électeurs, il s'agit d'un choix. Pour d'autres, d'une trop grande complexité du système électoral, en particulier par rapport à ce qu'ils ont pu connaître ailleurs (pensons aux électeurs étrangers ou naturalisés, qui souvent ont connu dans leur pays un système dans lequel une seule autorité est à élire lors d'une élection, l'exécutif étant ensuite une émanation de la majorité du législatif).

Mais il paraît vraisemblable que, parmi les personnes ne maîtrisant pas toutes les subtilités du système électoral, certaines ont pu être influencées par la formulation des explications accompagnant le matériel électoral. En effet, en 2011, l'accent était mis, dans chacun des deux matériels (Conseil communal et Municipalité), sur le fait qu'il ne fallait utiliser que « un seul bulletin ». Le fait qu'il

s'agissait d'un seul bulletin « par scrutin », donc d'un bulletin pour le Conseil communal et d'un autre pour la Municipalité, était bien présent, mais peu mis en évidence. En 2006 (755 bulletins de différence contre 1'535 en 2011), la priorité avait été différente dans le choix des formulations : l'accent avait été mis sur le fait que l'enveloppe de vote devait contenir « deux bulletins, un pour le Conseil communal et un pour la Municipalité ». Trop d'électeurs ayant utilisé plus d'un bulletin par scrutin, il avait été décidé d'insister sur ce risque d'erreur en 2011.

Cela sera évidemment amélioré à l'avenir, de façon à éviter de dissuader malencontreusement l'électeur de voter pour les deux scrutins, sans pour autant qu'il commette l'erreur d'utiliser deux bulletins ou plus pour un même scrutin.

5.2.3 Intentions du Canton

Presque simultanément au postulat de M. Tschopp, le député Raphaël Mahaim a déposé le 31 mai 2011 au Grand Conseil un postulat intitulé « *Pour que la complexité du système électoral ne soit pas un obstacle à la participation des électeurs !* ».

Ce postulat, basé lui aussi sur le taux de participation des élections communales du 13 mars 2011, jugé décevant et à la baisse, proposait plusieurs pistes, à étudier pour l'ensemble des élections, voire aussi pour les votations en ce qui concernait certaines des pistes :

1. des explications plus attractives dans le matériel de vote, avec croquis, illustrations, etc. ;
2. l'organisation de séances officielles d'information ;
3. des campagnes de sensibilisation ciblées à l'intention des nouveaux citoyens (naturalisés, jeunes, étrangers,...) ;
4. la création d'un site internet permettant de composer sa liste, de faire vérifier sa conformité et de l'imprimer pour l'utiliser pour voter, et la création d'un logiciel pour réseaux sociaux ou d'une application pour smartphones sur le même modèle.

Le Conseil d'Etat a répondu comme suit, point par point, aux quatre pistes présentées ci-dessus :

1. Les informations disponibles par exemple sur internet sont considérées comme suffisantes. Le Canton renvoie en outre également à la brochure du BLI (« *Votre guide. Un mode d'emploi pour mieux comprendre la citoyenneté* », voir sous point 4.3.2.3).
2. Des séances d'information sont considérées comme d'un « *effet insignifiant* » ;
3. Le Canton rappelle l'existence du dépliant de 2003 destiné aux étrangers (voir sous point 4.3.2.1), que les communes peuvent commander. Il renvoie en outre également à la campagne et aux divers documents du BLI et annonce avoir mis les pages lausannoises en lien sur ses propres pages consacrées au vote des étrangers. Enfin, il annonce être le premier canton romand à s'être associé à la démarche easyvote (voir sous points 4.3.3.2 et 4.3.3.3), ce qui débouche depuis le scrutin du 25 novembre 2012 sur la publication d'une brochure easyvote spécifiquement vaudoise lors des votations comprenant des objets cantonaux, brochure que les communes et écoles peuvent commander.
4. Des développements de ce type seraient d'une complexité (y compris juridique) et d'un coût élevés, pour des utilisations occasionnelles. La priorité va à d'autres projets comme le vote par internet des Suisses de l'étranger et les corrections et améliorations de Votelec (dont certaines demandées par la Ville de Lausanne).

5.2.4 Proposition d'introduction d'une brochure explicative spécifique aux élections communales

Cette idée est le véritable objet du postulat de M. Tschopp.

En comparaison avec ce qui fait ailleurs, le Canton de Vaud est incontestablement en retard en matière de brochures explicatives lors des élections.

Sur le plan fédéral, la Chancellerie fédérale édite, depuis de nombreuses années, lors de l'élection quadriennale au Conseil national, une brochure explicative très vivante et didactique (par exemple :

« *Un menu épicé pour l'automne. Eléments clés en vue de l'élection du Conseil national le 23 octobre 2011* », brochure en couleurs de 32 pages, présentant le système politique, le système électoral et les partis), envoyée à tous les électeurs du pays. De nombreux cantons y ajoutent leur propre brochure explicative pour l'élection des deux représentants au Conseil des Etats, mais pas le Canton de Vaud, qui pratique le même système que pour les élections cantonales (voir paragraphe suivant) et ne semble pas vouloir en changer en 2015.

Sur le plan cantonal, la plupart des cantons publient une véritable brochure explicative décrivant aux électeurs comment élire le Grand Conseil et le Conseil d'Etat. Le système vaudois, avec des pages de pur texte, sans aucune illustration, faisant partie intégrante du carnet de listes, ou « encadrant » les listes électorales volantes, est véritablement désuet. Il ne paraît cependant pour l'instant pas dans les projets du Canton d'en changer en 2017.

Enfin, sur le plan communal, certains cantons fournissent la brochure explicative des élections communales, tandis que d'autres laissent à chaque commune le soin de procéder comme elle l'entend. C'est le cas du Canton de Vaud, et la Ville de Lausanne a jusqu'ici opté pour le même système que celui pratiqué par le Canton pour les élections cantonales.

Selon les informations reçues, le Canton n'entend pas développer à l'avenir de matériel pour les élections communales. La Municipalité étant favorable à une modernisation, elle envisage d'adresser aux électeurs lausannois, lors des prochaines élections communales de 2016, une brochure explicative accompagnant les listes du Conseil communal et de la Municipalité.

Cette brochure devra conserver, au niveau de la précision des textes et des explications, la rigueur qui a prévalu jusqu'ici. En revanche, un effort important peut de toute évidence être fourni en matière de lisibilité, d'illustration et d'esprit didactique. Il pourra être intéressant de s'inspirer de certains des contenus de la brochure d'information « *Votre guide. Un mode d'emploi pour mieux comprendre la citoyenneté* » (voir sous point 4.3.2.3).

La question de la présentation, dans cette brochure, des forces politiques ayant déposé des listes demeure ouverte. La Chancellerie fédérale le fait lors de l'élection au Conseil national, en mettant à disposition de chacune un nombre de caractères défini, et en demandant le respect d'un canevas (par exemple : une introduction générale, suivie des « trois points forts » de l'action du parti). La Municipalité n'a pas d'a priori négatif à ce sujet.

A titre de comparaison, notons que la conception et l'impression d'une brochure lors d'une votation communale est d'environ 50'000 francs. On peut s'attendre à une charge financière au moins équivalente. Elle sera financée soit dans le cadre de l'enveloppe financière disponible, soit par le biais d'une demande de financement spécifique auprès du Fonds du développement durable.

Enfin, même si cela n'était pas mentionné dans le postulat, revenons sur l'idée du député Mahaim de développer un site internet (et/ou un logiciel pour les réseaux sociaux, une application pour smartphones, etc.) permettant de composer sa liste, de faire vérifier sa conformité aux prescriptions légales et de l'imprimer pour l'utiliser pour voter, à la place des bulletins officiels. Si une telle idée paraît séduisante au premier regard, ce projet demanderait des moyens (financiers, en ressources humaines et techniques) considérables, pour une utilisation épisodique. Il est aussi délicat sur le plan juridique, en particulier par rapport au risque d'utilisation par l'électeur de la liste imprimée, utilisation qui n'est pas possible actuellement. Le Canton excluant de se lancer dans un tel projet, la Municipalité n'entend pas aller dans cette direction.

6. Conclusions

Eu égard à ce qui précède, la Municipalité vous prie, Madame le présidente, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le rapport-préavis N° 2013/40 de la Municipalité, du 29 août 2013 ;

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. Gilles Meystre et consorts « *Pour une information systématique et régulière auprès des jeunes et des étrangers, relative à leurs droits et devoirs civiques* » ;
2. d'approuver la réponse de la Municipalité à la motion de Mme Solange Peters et consorts « *Pour une information des électrices et des électeurs de nationalité étrangère* » ;
3. d'approuver la réponse de la Municipalité au postulat de M. Jean Tschopp « *Aux urnes citoyens !* ».

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :
Daniel Brélaz

Le secrétaire adjoint :
Sylvain Jaquenoud