

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur le postulat Raphaël Mahaim et consorts - Pour que la complexité du système électoral ne soit pas un obstacle à la participation des électeurs !

Développement

Nombreuses ont été les réactions de déception suite au fort taux d'abstentionnisme lors des élections communales de mars dernier. En règle générale, la participation a connu un tassement significatif par rapport aux élections de 2006. Diverses explications sont avancées. Certains y voient la conséquence d'un désintérêt grandissant pour la "chose publique". D'autres invoquent la fréquence élevée des scrutins en Suisse qui provoquerait une banalisation de l'importance des échéances électorales.

En tout état de cause, il est établi que l'abstentionnisme — en particulier à l'occasion des élections — est également dû à la complexité du système électoral et au manque d'information des électeurs.

Par le présent postulat, les soussignés ont l'honneur de demander au Conseil d'Etat d'étudier les pistes de réflexion suivantes et leur faisabilité dans le contexte vaudois :

- Le recours systématique à des petits croquis ou illustrations dans les explications relatives aux modalités et délais à respecter pour le scrutin. Les visuels pourraient par exemple indiquer avec une grande croix rouge les erreurs à ne pas commettre et avec un grand "vu" vert les techniques de vote autorisées (pour les élections à la proportionnelle, biffer, panacher, etc.). La nature "indigeste" des textes explicatifs dans les brochures actuelles explique bien souvent le désarroi auquel sont confrontés de nombreux électeurs.
- L'organisation de séances officielles d'information, par exemple dans les préfectures, permettant aux citoyens de poser des questions au sujet des élections et au sujet de la manière de voter. Ces séances d'information pourraient par exemple avoir lieu dans la semaine qui suit l'envoi du matériel de vote et seraient alors annoncées dans ledit matériel.
- Des campagnes de sensibilisation ciblées à l'intention des nouveaux citoyens (nouveaux citoyens naturalisés, citoyens qui viennent d'obtenir la majorité, électeurs étrangers sur le plan communal, etc.). Ces campagnes de sensibilisation pourraient par exemple prendre la forme d'une petite brochure d'information générale au sujet de l'exercice des droits politiques à envoyer à toutes les personnes concernées. Il s'agirait alors d'utiliser les visuels mentionnés plus haut et de faire le lien avec le site internet mentionné ci-dessous.
- La création d'une page internet permettant de composer sa liste de candidats et de faire vérifier la conformité de celle-ci avec les exigences légales. Il conviendrait d'étudier également la possibilité d'imprimer une telle liste de candidats vérifiée et de l'utiliser en lieu et place de la liste fournie dans l'enveloppe de vote. La création d'un tel site internet devrait être accompagnée d'une campagne d'information active visant à en faire la promotion.

– La création d'un logiciel pour les réseaux sociaux ou d'une application pour téléphones portables (*smartphone*) sur le modèle du site internet évoqué ci-dessus, toujours dans l'idée de faciliter la compréhension des modalités du scrutin.

Ces différentes idées ne constituent pas une liste exhaustive des mesures à prendre. Elles représentent bien au contraire une série de pistes de réflexion à explorer. Le Conseil d'Etat peut à sa guise compléter ou adapter cette liste de suggestions.

Il faut préciser que le présent postulat ne vise pas uniquement les échéances électorales communales, mais aussi les élections cantonales et fédérales. C'est en effet le canton qui est chargé de l'organisation des élections pour les trois niveaux étatiques. En outre, certaines réflexions demandées par le présent postulat peuvent également s'appliquer aux votations.

Souhaite développer et demande le renvoi en commission.

Morges, le 31 mai 2011. (Signé) *Raphaël Mahaim et 24 cosignataires*

Réponse du Conseil d'Etat

1 INTRODUCTION

En préambule, le Conseil d'Etat estime que la question de l'abstentionnisme doit tout d'abord être remise dans sa perspective historique et internationale.

Depuis de nombreuses années, l'abstention n'a cessé d'augmenter, plus ou moins régulièrement, pas seulement en Suisse.

Un article paru dans "Le Monde Diplomatique" donne quelques chiffres : l'abstention a ainsi atteint 40 % lors des législatives de juin 2001 au Royaume-Uni. Elle était même de 68,5 % en Irlande, lors du référendum de juin 2001 sur le Traité de Nice. Et en France, la participation a baissé de 5 % à 10 % selon les types d'élections en vingt ans environ, pour culminer à 69,3 % d'abstention lors du référendum sur le quinquennat de 2000.

Dans le canton de Vaud, le taux de participation aux votations cantonales n'a dépassé 50 % de participation qu'à neuf reprises au cours du XXe siècle. Ceci sur une centaine de consultations.

Bien entendu, au fil du temps, les autorités se sont inquiétées de cette tendance croissante à l'abstentionnisme.

C'est le cas dans le canton de Vaud qui, le 2 juin 2002, a introduit le vote par correspondance généralisé. Cette évolution a changé les habitudes des Vaudois. Lors des quatre votations fédérales précédentes, le canton avait eu à trois reprises le taux de participation le plus faible de Suisse. Mais, dès le 2 juin 2002, ce taux de participation est soudainement passé de 34 % en moyenne ces dernières années (1995 à 2001) à 48,4 % ! Ceci constituait tout simplement la plus grosse affluence pour un objet cantonal depuis l'introduction du vote des femmes en 1959. Par la suite, tous les scrutins n'ont certes pas suscité le même intérêt de la population vaudoise. Toutefois, la participation s'est généralement bien maintenue au-dessus des 34 % précités, aux alentours des 40 %, parfois moins, notamment en 2011 où il a eu un très (trop) grand nombre de scrutins, mais souvent nettement plus, le score des 48,4 % ayant été égalé ou dépassé à plusieurs reprises en fonction de l'intérêt suscité par les objets soumis au vote. De ce fait, on peut admettre que l'introduction du vote par correspondance dans notre canton a eu un effet positif durable.

Dans le même ordre d'idée, l'introduction du vote électronique à l'essai pour les suisses de l'étranger, comme l'a proposé récemment le Conseil d'Etat dans le cadre d'une révision de la LEDP, pourrait aussi avoir une incidence positive. En effet, en janvier 2012, la Chancelière fédérale s'est félicitée du bon taux de participation des suisses de l'étranger ayant eu accès au vote électronique au scrutin fédéral d'octobre 2011 (53%) alors qu'au même scrutin, dans notre Canton, leur participation n'a été que d'un peu moins de 28 %.

2 EXAMEN DES PROPOSITIONS FORMULÉES DANS LE CADRE DU POSTULAT

- *Recours systématique à des **petits croquis ou illustrations** dans les explications relatives aux modalités et délais à respecter pour le scrutin. Les visuels pourraient par exemple indiquer avec une grande croix rouge les erreurs à ne pas commettre et avec un grand "vu" vert les techniques de vote autorisées (pour les élections à la proportionnelle, biffer, panacher, etc.). La nature "indigeste" des textes explicatifs dans les brochures actuelles explique bien souvent le désarroi auquel sont confrontés de nombreux électeurs.*

Le Conseil d'Etat relève que ces explications sous forme d'illustrations existent déjà depuis quelques années. Pour des raisons économiques et écologiques évidentes, il a été renoncé à transmettre ces informations lors de chaque scrutin sous forme papier aux quelques 400'000 électeurs inscrits dans notre Canton. En revanche, ces explications sont facilement accessibles sur le site internet du SeCRI (cf. annexe 1_Mode d'emploi) dont l'adresse (www.vd.ch/voter) est rappelée sur les brochures des élections.

Des schémas explicatifs semblables existent par ailleurs, notamment dans la brochure éditée par le Bureau lausannois de l'intégration (voir réponse à la troisième question, plus bas dans le texte).

Le Conseil d'Etat note enfin qu'une étude statistique menée par la Confédération suite à l'élection au Conseil National du 23 octobre 2011 démontre que les électeurs vaudois se trouvent clairement parmi "les bons élèves" pour ce qui s'agit de remplir correctement leur bulletin de vote (voir l'article du *Matin* en annexe 2). En effet, le taux de bulletins nuls n'a été que de 1,2 % dans notre canton alors que la moyenne suisse se situait à 1,32 %.

- *Organisation de **séances officielles d'information**, par exemple dans les préfectures, permettant aux citoyens de poser des questions au sujet des élections et au sujet de la manière de voter. Ces séances d'information pourraient par exemple avoir lieu dans la semaine qui suit l'envoi du matériel de vote et seraient alors annoncées dans ledit matériel.*

Le Canton de Vaud comptant près de 400'000 électeurs, le Conseil d'Etat estime guère imaginable de toucher un nombre significatif de citoyens au travers de séances officielles d'information de grande ampleur. Des séances destinées à un nombre plus restreint de personnes n'auraient au surplus qu'un effet insignifiant sur le taux de participation global et ne risqueraient d'attirer que des électeurs réellement intéressés par les questions civiques.

- ***Campagnes de sensibilisation ciblées à l'intention des nouveaux citoyens** (nouveaux citoyens naturalisés, citoyens qui viennent d'obtenir la majorité, électeurs étrangers sur le plan communal, etc.). Ces campagnes de sensibilisation pourraient par exemple prendre la forme d'une petite brochure d'information générale au sujet de l'exercice des droits politiques à envoyer à toutes les personnes concernées. Il s'agirait alors d'utiliser les visuels mentionnés plus haut et de faire le lien avec le site internet mentionné ci-dessous*

A ce sujet, le Conseil d'Etat rappelle qu'un tel dépliant existe en faveur des ressortissants étrangers ayant le droit de vote (voir annexe 3). Il a été édité une première fois au moment où la loi a été changée et un nouveau tirage de 5000 exemplaires a été effectué par le SeCRI en avril 2012 afin de pouvoir satisfaire à toutes les commandes des communes, lesquelles ont été plusieurs dizaines à profiter de cette possibilité. Par ailleurs, le SeCRI dispose encore d'un stock suffisant pour faire face à toute nouvelle commande.

De plus, dès le 24 mai 2012, la ville de Lausanne a lancé une large campagne d'information visant à favoriser la participation citoyenne.

Elle a ainsi voulu inciter tous les nouveaux citoyens et les nouvelles citoyennes à user de leurs droits politiques. Dans ce cadre, ont été organisés six rendez-vous (trois visites d'institutions, une

fête pour les jeunes de 18 ans, deux séances d'information), une brochure gratuite "mode d'emploi pour mieux comprendre la citoyenneté" (cf. le "Guide de la citoyenneté" en annexe 4), un film, un bus qui a sillonné les quartiers de Lausanne. La ville de Lausanne a prévu que ce programme s'étendrait, dans un premier temps, jusqu'à la fin de l'année 2012.

A noter que la brochure éditée par Lausanne contient notamment un mode d'emploi illustré de photographies pour voter assez comparable à celui mis en ligne par le SeCRI.

Selon les indications fournies par le Bureau lausannois pour l'intégration des immigrés – BLI, la Ville a pris des engagements auprès de la Confédération afin que le BLI s'efforce, dans la mesure de ses moyens, de mettre à disposition des autres communes et du canton le matériel produit.

Afin d'améliorer encore la visibilité de cette opération, le SeCRI a installé un lien depuis son site Internet sur celui de la ville de Lausanne : www.lausanne.ch/votations.

Le Conseil d'Etat relève également qu'en 2007, le projet easyvote a été lancé par la Fédération suisse des Parlements des jeunes (FSPJ). Il est déjà en activité dans sept cantons de Suisse alémanique et permet actuellement à 20'000 jeunes de recevoir des informations sur des votations cantonales et nationales.

La brochure d'aide à la votation easyvote informe de manière simple, compréhensible et politiquement neutre au sujet des objets de votation nationaux et cantonaux. Les textes sont rédigés par des jeunes et pour les jeunes, sur la base de documents officiels.

Easyvote utilise des canaux de communication nouveaux et met sur pied des campagnes de mobilisation attrayantes (avec notamment des fêtes de votation "vote party" et des alarmes de votation par SMS ou courriel) afin de stimuler la participation des jeunes aux votations et élections.

Easyvote a été lancé pour la première fois en Suisse romande lors des élections fédérales de 2011.

Dès le mois d'août 2012, le canton de Vaud a été le premier canton romand à accepter de s'associer à la démarche easyvote. Ainsi, pour le scrutin du 25 novembre 2012, la Chancellerie va mettre à disposition du projet les documents officiels préparés dans le cadre de la votation cantonale. Une brochure d'information d'aide à la votation, incluant notamment des explications au sujet des objets soumis au vote dans notre canton, va pouvoir être mise sur pied. D'une manière générale, ces brochures peuvent être commandées par les communes, les écoles ou des particuliers au prix de CHF 2.90. Il est aussi possible de s'y abonner pour CHF 15.- par année.

Afin d'améliorer encore la visibilité de cette opération, le SeCRI a installé un lien depuis son site internet sur celui d'easyvote : www.easyvote.ch

- *Création d' **une page internet** permettant de composer sa liste de candidats et de faire vérifier la conformité de celle-ci avec les exigences légales. Il conviendrait d'étudier également la possibilité d'imprimer une telle liste de candidats vérifiée et de l'utiliser en lieu et place de la liste fournie dans l'enveloppe de vote. La création d'un tel site internet devrait être accompagnée d'une campagne d'information active visant à en faire la promotion.*

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que suite à la panne informatique d'octobre 2011, des budgets importants, de l'ordre de CHF 700'000.-, ont dû être dégagés afin de corriger le logiciel Votelec. S'ajoute à cela que des demandes de nouveaux développements de ce logiciel ont aussi été présentées au SeCRI et à la DSI par la Ville de Lausanne. Ces demandes sont actuellement en train d'être analysées.

De plus, afin de mettre en œuvre le vote électronique en faveur des Suisses de l'étranger, un certain nombre d'investissements informatiques vont devoir également être effectués.

Par ailleurs, comme il a déjà eu l'occasion de le préciser dans sa réponse à interpellation Jean-Marie Surer et consorts "Après le bug informatique et de l'information, voici venu le temps du bug

graphique", dans le cadre de l'examen de son budget informatique 2013, le SeCRI a remis un premier descriptif préliminaire d'une plate-forme informatique et des fonctionnalités qu'elle devrait avoir à la DSI. Celle-ci va procéder à une analyse de la faisabilité technique et financière du projet. Le but de cette plate-forme serait de permettre aux partis de communiquer en ligne toutes les données de leurs candidats lors des élections, de manière à éviter tous les risques d'erreurs ou d'altération de ces données lors de leur traitement par l'administration. Si ce projet devait aboutir, il impliquerait probablement des investissements relativement importants de la part de l'Etat.

Les ressources à sa disposition étant limitées, il appartient au Conseil d'Etat de faire des choix. En l'espèce, il estime que la bonne maintenance de Votelec, la mise en place du vote électronique pour les Suisses de l'étranger et, cas échéant, le développement de la plate-forme décrite plus haut, constituent des projets prioritaires qui doivent primer sur la mise en place de la page internet proposée par le postulant.

En effet, le Conseil d'Etat observe que la création de cette page internet, avec un système de contrôle et de correction des bulletins de vote remplis par l'électeur, n'est probablement pas aussi simple qu'il y paraît et qu'elle aurait certainement des coûts importants.

S'ajoute à cela que son utilisation serait relativement limitée, des élections générales au niveau cantonal ou fédéral n'ayant lieu que tous les 4 ou 5 ans.

Il rappelle aussi que lors des dernières élections fédérales, la Confédération avait même mis en ligne un petit film expliquant aux électeurs comment remplir leur devoir citoyen.

Le Conseil d'Etat estime donc qu'il existe déjà suffisamment d'outils permettant à l'électeur de se renseigner afin de pouvoir voter correctement et que les investissements et les efforts qu'il conviendrait de déployer pour mettre en place la page internet proposée seraient disproportionnés par rapport aux avantages qui pourraient en découler.

- *Création d'un logiciel pour les réseaux sociaux ou d'une application pour téléphones portables (smartphone) sur le modèle du site internet évoqué ci-dessus, toujours dans l'idée de faciliter la compréhension des modalités du scrutin.*

Le Conseil d'Etat se permet de se référer aux explications fournies à la précédente question du postulant.

3 CONCLUSION

Le Conseil d'Etat souhaite aussi rappeler que différentes autres mesures ont été prises afin d'améliorer les conditions de vote entre fin 2011 et 2012, à savoir :

- suite à une précédente question de Monsieur le député Mahaim, la date exacte du scrutin a été ajoutée sur les cartes de votes transmises aux électeurs
- ayant constaté que, parfois, les citoyens jetaient leur enveloppe avec leur matériel de vote en croyant qu'il s'agissait d'une publicité, le logo officiel de l'Etat de Vaud a été ajouté sur les enveloppes précitées afin qu'elles puissent visiblement se distinguer des courriers plus ordinaires (mesure pleinement effective dès la votation du 3 mars 2013, le temps d'écouler les anciens stocks d'enveloppes)
- afin de répondre au problème constaté dans certains EMS vaudois (voir article du *Matin* du 10 juin en annexe 5), le Chef de section des droits politiques a rencontré des représentants de la direction de l'AVDEMS (Association vaudoise des établissements médico-sociaux). Suite à ces discussions, des recommandations à l'attention des EMS sont actuellement en cours de préparation auprès de la commission d'éthique de l'AVDEMS. Elles devraient

entrer en vigueur le 1er janvier 2013 et indiquer aux EMS que le matériel électoral doit impérativement être distribué à tous les pensionnaires qui possèdent le droit de vote. Ces nouvelles directives devraient donc favoriser la participation de nos aînés aux scrutins

- enfin, le Conseil d'Etat rappelle que dans le récent projet de révision de la LEDP qu'il a présenté, il est proposé de modifier l'art. 17d LEDP afin de clarifier la manière dont une aide doit être apportée aux personnes malades, incapables d'écrire seules et désireuses de voter.

Comme le démontre les réponses données au travers du présent rapport, le Conseil d'Etat a donc très régulièrement pris - ou s'est associé à - des mesures ciblées destinées à favoriser la participation à la vie publique des jeunes électeurs étrangers (brochures d'information et projet easyvote), des Suisse de l'étranger (vote électronique) et des personnes âgées et/ou malades (recommandations aux EMS et modification de l'art. 17d LEDP).

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 14 novembre 2012.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean