



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2023-GC-33

Enveloppes de vote préaffranchies pour Fribourg

Auteurs :	Schneuwly Achim / Bürgisser Nicolas
Nombre de cosignataires :	46
Dépôt :	10.02.2023
Développement :	10.02.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	10.02.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	16.05.2023

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 10 février 2023, les députés Achim Schneuwly et Nicolas Bürgisser invitent le Conseil d'Etat à créer une base légale pour les élections et votations, afin que le canton prenne désormais en charge les frais d'expédition du vote par correspondance. Leur proposition vise à rendre le vote par correspondance gratuit pour les électeurs et électrices lors des votations et élections fédérales, cantonales et communales. Cas échéant, c'est alors le canton qui prendrait en charge les frais d'affranchissement.

Les motionnaires estiment que cette mesure est importante car la participation électorale en Suisse stagne actuellement à un niveau très bas, avec moins de 50 % des personnes ayant le droit de vote qui participent aux scrutins. Cette situation est préoccupante, car le système suisse de démocratie directe est unique au monde et repose sur la participation populaire.

Pour augmenter le taux de participation, les auteurs de la motion proposent l'affranchissement préalable des enveloppes de vote. Cette mesure aurait déjà été mise en œuvre dans 10 cantons suisses (Argovie, Appenzell Rhodes-Intérieures, Bâle-Ville, Genève, Glaris, Grisons, Obwald, Saint-Gall, Zoug et Zurich).

Selon les résultats de deux études scientifiques des universités de Fribourg et de Zurich, là où le vote par correspondance est gratuit, la participation aux votes a augmenté d'environ 2 %. Cette augmentation considérée comme considérable s'expliquerait par le fait que l'affranchissement préalable réduit la charge de travail des votants, en éliminant le coût et la nécessité d'acheter des timbres. Aujourd'hui, de nombreux électeurs n'ont pas de timbres sous la main.

Les motionnaires sont conscients que cette mesure aura un coût, mais ils estiment que les avantages pour la démocratie et la participation électorale justifient cette dépense. En outre, ils notent que les communes devront consentir un effort initial pour apposer un code Datamatrix sur les certificats de vote afin de pouvoir utiliser des enveloppes préaffranchies.

En conclusion, les auteurs de la motion estiment que le coût de cette mesure, évalué à environ 1 fr. 10 par votant, en vaut la peine pour promouvoir la participation électorale et préserver les droits populaires qui constituent la base la plus importante de la démocratie helvétique.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Selon l'étude citée par les motionnaires, le fait de devoir payer pour affranchir son enveloppe de vote par correspondance pourrait avoir un impact significatif sur la participation aux scrutins. Les chercheurs ont étudié les scrutins organisés entre 1989 et 2014 dans les 325 communes du canton de Berne. Ils ont constaté qu'une obligation d'affranchir son enveloppe-réponse réduirait de près de 2 % le taux de participation à un scrutin. Le vote par correspondance gratuit serait ainsi une mesure qui peut contribuer à lutter contre l'abstentionnisme en offrant une option de vote plus pratique et accessible pour les citoyens.

Le Conseil d'Etat rejoint l'objectif des motionnaires selon lequel il est important de prendre toutes les mesures idoines pour favoriser la participation aux scrutins. Il constate néanmoins que la situation bernoise n'est pas directement transposable au canton de Fribourg et est sceptique quant à savoir si la proposition formulée par les motionnaires pourrait réellement réduire l'abstentionnisme.

Tout d'abord, selon de nombreuses études, le niveau de participation électorale serait prioritairement influencé par plusieurs facteurs, tels que l'intensité de la campagne électorale, le niveau d'éducation et la compétence des citoyennes et citoyens. En substance, si le citoyen n'a pas le temps ou l'énergie pour s'informer, il ne vote pas. Par ailleurs, contact ayant été pris avec les communes de Gruyères et de Fribourg, qui offrent le port payé en retour pour le matériel de vote, il s'avère qu'une estimation de l'effet concret de cette prestation sur le comportement des citoyennes et citoyens n'est pas chiffrable pour elles. En substance, il est globalement constaté que le comportement des citoyennes et citoyens demeure effectivement dépendant de l'objet de la votation, et que les jeunes générations utilisent plus le vote par correspondance que les anciennes.

Les principales causes de l'abstention semblent aussi résider dans la complexité des sujets et la fréquence élevée des scrutins. Contrairement à d'autres pays, on le sait, les citoyennes et citoyens suisses peuvent exprimer leur opinion politique plusieurs fois par an, à l'échelon fédéral, cantonal et communal. Cela relativise peut-être l'importance des scrutins dans les esprits et peut rendre les citoyennes et citoyens sélectifs. On constate souvent aussi que le taux de participation apparaît influencé par la nature des objets soumis à votation et par la couverture médiatique dont ils bénéficient. Les sujets complexes ou très techniques rebutent généralement les votants et les votantes.

A noter encore que, quoi que l'on entende entreprendre pour favoriser la participation, il existe des personnes qui ne votent et ne voteront pas : Il s'agit d'une petite frange de l'électorat qui ne veut plus entendre parler de la politique, d'une autre qui ne croit plus aux partis et organisations politiques et boycotte les élections ; il existe aussi un effet lié à l'âge, car il semblerait que la participation diminue avec l'entrée dans le quatrième âge.

Le vote par correspondance a permis de simplifier la procédure de vote, il est vrai. Ce constat est bien sûr très positif, mais la plupart des études relèvent aussi qu'il n'a pas eu d'effet fondamental sur la participation citoyenne. L'introduction du vote par correspondance aurait en fait permis d'augmenter de 4 % à 5 % environ la participation au niveau suisse. A ce jour, la participation moyenne aux votations fédérales se situe à 45.41 % et à 45.01 % pour les élections fédérales. Dans le /canton de Fribourg, la participation moyenne aux élections cantonales s'élève à 38.37 % et à 39.27 % pour les votations cantonales. Cela signifie en substance qu'en général, 56.38 % du corps électoral s'abstient encore, quand bien même le 100 % du corps électoral pourrait voter par correspondance.

Au vu de ce qui précède, partant de l'idée que la démocratie n'a pas de prix, mais qu'elle a tout de même un coût, il est nécessaire d'analyser si les coûts à concéder pour espérer une augmentation de 2 % de la participation aux scrutins apparaissent proportionnés ou non.

Les hypothèses posées pour effectuer ce calcul sont les suivantes :

- 1) un prix unitaire de 1 fr. 20 par enveloppe-réponse en retour ;
- 2) un nombre moyen de 212 000 électeurs ;
- 3) une estimation de 47 % du corps électoral (212 000 x 47 %) qui participerait aux scrutins (soit la moyenne de 45 % actuelle augmentée de 2 % grâce au port préaffranchi), à savoir 99 640 électeurs.
- 4) ou la prise en considération de la part actuelle de ces mêmes électeurs ayant recours aux services de La Poste (26,19 %) augmentée de 2 %, soit 28,19 %, ce qui correspond à 26 893 électeurs (212 000 x 45 % = 95 400 x 28.19 % = 26 893).

Sur ces bases, et suivant d'autres hypothèses encore, les coûts peuvent être estimés comme suit :

- a) Dans une première hypothèse, idéaliste, qui partirait de l'idée que le 47 % du corps électoral (soit 99 640 électeurs) profiterait du port retour payé, les coûts représenteraient un montant total de 119 568 francs par scrutin. Avec une moyenne de quatre scrutins par année, il faudrait ainsi prévoir un montant maximal de 478 271 francs par année.
- b) Dans la deuxième hypothèse, plus réaliste, dans laquelle on partirait de l'idée que c'est la part actuelle des électeurs ayant recours aux services de La Poste augmentée de 2 %, soit 26 893 électeurs, qui profiterait du port retour payé, les coûts représenteraient un montant total de 32 276 fr. 60 par scrutin. Avec une moyenne de quatre scrutins par année, il faudrait ainsi prévoir un montant maximal de 129 086 fr. 40 par année.

Il a lieu de relever aussi que dans le canton de Fribourg, la pratique en matière de votations reflète une situation particulière. Il s'avère qu'un nombre particulièrement élevé de votes anticipés ont lieu non par correspondance postale, mais bien par dépôt à la commune, soit au guichet de la commune, soit dans la boîte extérieure destinée à recevoir le matériel de vote. Les chiffres y relatifs, qui datent du dernier relevé réalisé dans le canton de Fribourg (2018), sont même assez édifiants en la matière :

Votes anticipés dans les districts du canton de Fribourg :

Districts	Vote par envoi postal	Vote par dépôt à la commune	Total	% de vote anticipé par dépôt à la commune
Sarine	7 096	7 726	14 822	52.13
Singine	500	7 121	7 621	94.44
Gruyère	1 091	6 250	7 341	85.14
Lac	2 283	4 075	6 358	64.09
Glâne	251	2 595	2 846	91.18
Broye	703	4 015	4 718	85.10
Veveyse	230	2 482	2 712	91.52
Total	12 154	34 264	46 418	
Total %	26.18	73.82	100	73.81 (moyenne cantonale)

En substance, en moyenne, il s'avère que plus de 73 % des votes s'effectuent par dépôt à la commune. L'on atteint même plus de 94 % de dépôt à la commune dans le district de la Singine. Ces éléments relativisent l'effet réel des deux points d'augmentation avancés par les chercheurs cités par les motionnaires et montre que les citoyennes et citoyens utilisent déjà largement les possibilités de vote totalement gratuites. D'autre part, la Confédération et les cantons travaillent actuellement à l'adaptation des procédures et exigences dans l'espoir de permettre une reprise rapide du vote électronique. Les possibilités de gratuité se verront ainsi renforcées.

En définitive, le Conseil d'Etat partage, avec les motionnaires, l'ambition d'augmenter le taux de participation aux scrutins. Il est cependant convaincu que la prise en charge du port payé du retour pour les élections et votations par l'Etat n'aura pas l'effet attendu. Considérant les spécificités dans le canton de Fribourg, notamment le fait que certaines communes offrent déjà cette prestation et la tendance très marquée à déposer gratuitement son matériel à la commune, et animé par la volonté d'engager l'argent du contribuable pour des mesures réellement efficaces, le Conseil d'Etat estime les engagements nécessaires pour mettre en place la solution proposée disproportionnés par rapport au résultat escompté.

Proposition

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.