

Rapport

Date de la séance du CE: 1er juin 2016
Direction: Chancellerie d'Etat
N° d'affaire:
Classification: Non classifié

Office des ressources et des droits politiques (ORDP) ; vote électronique des Suisses et Suissesses de l'étranger. Exploitation. Autorisation de dépenses ; crédit d'objet ; crédit d'engagement 2017-2018

Table des matières

1	Synthèse	2
2	Bases légales	2
3	Description de l'affaire	2
3.1	Rappel	3
3.2	Hébergement par le canton de Genève	3
3.3	Evolutions du système de vote électronique genevois	3
3.4	Nouvelle réglementation genevoise	4
3.5	Introduction du vote électronique lors des élections	4
3.6	Coûts à partir de 2019	5
3.7	Calendrier, modalités, organisation, compétences	5
4	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	6
5	Répercussions financières	6
5.1	Nature et qualification juridique de la dépense	6
5.2	Montant déterminant du crédit	6
5.3	Nature du crédit / Compte / Groupe de produits / Exercice	6
6	Répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux	6
7	Répercussions sur les communes	6
8	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	7



9	Procédure d'adjudication.....	7
10	Proposition.....	8
	ANNEXE : Détail des coûts 2017-2018	9

1 Synthèse

La présente demande de crédit d'engagement couvre les coûts d'exploitation du vote électronique pour les Suisses et Suissesses de l'étranger en 2017 et 2018.

Depuis l'introduction du vote électronique dans le canton de Berne en 2012, les Bernois et les Bernoises résidant à l'étranger peuvent voter par Internet lors des votations. Ce canal de vote doit de nouveau leur être proposé en 2017 et 2018.

L'affaire relève de la compétence financière exclusive du Grand Conseil.

2 Bases légales

- Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1), article 76, lettre *e* et article 89, alinéa 2, lettre *b* (a contrario)
- Loi du 5 juin 2012 sur les droits politiques (LDP ; RSB 141.1), article 18
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), article 47, article 48, alinéa 1, lettre *a*, article 50 et article 52
- Ordonnance du 4 septembre 2013 sur les droits politiques (ODP ; 141.112), article 1, alinéa 3
- Ordonnance du 27 octobre 2010 sur le vote électronique des électeurs et électrices suisses de l'étranger (OVEESE ; RSB 141.114)
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 621.1), articles 136, 139, 146 et 148

3 Description de l'affaire

Jusqu'à présent, le Grand Conseil a approuvé deux crédits d'engagement pour financer le vote électronique, le 7 juin 2011, par 111 voix contre 1 et 7 abstentions, et le 17 novembre 2014, par 133 voix contre 4 et 5 abstentions. Ces crédits ont permis de proposer aux électeurs et électrices bernois de l'étranger de voter par Internet lors des votations depuis 2012. Le vote électronique a été testé 13 fois (chiffres à fin 2015) dans le cadre de la phase d'essai autorisée par le Conseil fédéral. Les tests ont été concluants : en 2015, 60 pour cent environ des Bernois et Bernoises de l'étranger ayant pris part au vote l'ont fait par le canal électronique.

Le crédit d'engagement destiné au fonctionnement du vote électronique pour les Suisses et Suissesses de l'étranger arrivant à sa fin cette année, il doit être remplacé par un nouveau pour 2017 et 2018. Le vote électronique pourra ainsi de nouveau être proposé aux Suisses et Suissesses de l'étranger. Pas pour les élections toutefois ; il faudra attendre les élections fédérales de 2019 pour que le canal électronique soit opérationnel.

Les frais de fonctionnement comprennent les frais engagés pour faire fonctionner l'urne électronique et les frais d'impression, de mise sous pli et d'envoi du matériel de vote.

3.1 **Rappel**

En avril 2009, le Grand Conseil avait créé les bases nécessaires à l'introduction du vote électronique en modifiant la loi sur les droits politiques. Dans ce contexte, il avait pris connaissance d'un rapport du Conseil-exécutif sur l'introduction du vote électronique. Dans une déclaration de planification, il avait ensuite décidé par 121 voix sans opposition que le canton devait prendre les mesures nécessaires à l'introduction du vote électronique pour les quelque 12 500 électeurs et électrices de l'étranger originaires du canton de Berne.

Le canton de Berne a décidé d'introduire le vote électronique graduellement. Cette façon de procéder concorde avec la stratégie du Conseil fédéral (cf. Feuille de route du vote électronique 2013-2018, mars 2013). Outre le canton de Berne et les cantons pilotes Genève, Neuchâtel et Zurich¹, les cantons suivants ont eux-aussi proposé le vote électronique lors de votations ces dernières années : Argovie¹, Bâle-Ville, Fribourg¹, Glaris¹, Grisons¹, Lucerne, Schaffhouse¹, Soleure¹, Thurgovie¹ et St-Gall¹. Le Conseil fédéral ayant rejeté le 12 août 2015 la demande du consortium zurichois d'organiser l'élection du Conseil national en ligne, les neuf cantons réunis dans le consortium ont décidé sa dissolution. Les échos renvoyés par ces cantons témoignent de leur volonté de poursuivre prochainement les essais de vote électronique. Entretemps, Fribourg a trouvé une solution de remplacement en optant pour le modèle neuchâtelois. Ce dernier prévoit l'utilisation d'un logiciel de la société espagnole ScytI ainsi qu'un partenariat avec La Poste.

3.2 **Hébergement par le canton de Genève**

En avril 2010, les cantons de Genève et de Berne et la Chancellerie fédérale ont signé une convention sur « l'hébergement, par le système de vote électronique du canton de Genève, des Suisses de l'étranger exerçant le droit de vote dans le canton de Berne (SE-BE), lors de scrutins fédéraux et cantonaux ». Jusqu'à présent, l'hébergement par le canton de Genève s'est avéré concluant. Outre l'hébergement, le canton de Genève a également organisé, sur mandat du canton de Berne, l'impression des cartes de légitimation ainsi que le tri et l'envoi du matériel de vote de tous les électeurs et électrices du canton de Berne résidant à l'étranger.

3.3 **Evolutions du système de vote électronique genevois**

La Confédération ainsi que les cantons concernés s'efforcent de faire évoluer les systèmes de vote électronique. La révision de l'ordonnance fédérale sur les droits politiques et l'ordonnance de la Chancellerie fédérale sur le vote électronique sont ainsi entrées en vigueur le 15 janvier 2014. Ces nouvelles dispositions légales définissent les normes de sécurité à respecter pour que le vote électronique puisse être généralisé à l'ensemble de l'électorat du canton.

La vérifiabilité est au cœur des normes de sécurité de la Confédération. Pour faire évoluer son système et permettre à plus de 30 pour cent de l'électorat domicilié en Suisse de voter en ligne, l'exploitant doit franchir deux étapes. La première consiste à introduire la vérifiabilité individuelle, qui permet de proposer le vote électronique à un maximum de 50 pour cent de l'électorat. Pour passer à la seconde englobant l'électorat dans son intégralité, il faut introduire la vérifiabilité universelle.

¹ Cantons du consortium zurichois, aujourd'hui dissous.

La vérifiabilité individuelle a été introduite dans le système genevois à l'occasion de la votation du 8 mars 2015. Elle permet aux électeurs et électrices de savoir si leur voix a été manipulée ou interceptée sur la plate-forme client ou pendant sa transmission. Avec leur carte de légitimation, les électeurs et électrices reçoivent une liste de codes individuelle. Ces codes ne peuvent pas être découverts par des personnes mal intentionnées (hackers). Si le code correct ne s'affiche pas à l'écran de son ordinateur, l'électeur ou l'électrice peut interrompre son vote. Les électeurs et électrices votant par Internet peuvent donc vérifier que leur voix a bien été déposée dans l'urne électronique, ce que le vote par correspondance ne permet pas.

L'introduction de la vérifiabilité individuelle n'a suscité que peu de réactions de la part des citoyens et citoyennes bernois domiciliés à l'étranger. Certaines personnes ont posé des questions sur les codes. Le taux de recours au canal électronique était légèrement supérieur à la moyenne lors des votations pour lesquelles les citoyens et les citoyennes devaient utiliser un code individuel.

L'étape de la vérifiabilité individuelle ayant été franchie avec succès, le canton de Genève souhaite maintenant renforcer encore la sécurité du système en introduisant la vérifiabilité universelle. Celle-ci permet de contrôler que tous les suffrages émis ont bien été enregistrés et dépouillés correctement. Le but étant que les voix et le résultat global ne puissent pas être falsifiés dans l'urne électronique sans qu'on s'en rende compte.

Le canton de Genève souhaite introduire la vérifiabilité universelle en 2018.

3.4 Nouvelle réglementation genevoise

Par courrier du 9 décembre 2015, le Conseil d'Etat du canton de Genève a signalé à son homologue bernois que Genève souhaitait poursuivre sa collaboration avec Berne, mais que les contrats devaient être renégociés. Le gouvernement genevois souhaite en particulier asseoir les coûts d'utilisation du système sur de nouvelles bases. La révision doit avoir pour but de mieux répartir les frais, de créer une base permettant l'intégration de nouveaux cantons au système genevois et de permettre le développement d'un système de vérifiabilité universelle et complète. Ces 15 dernières années, Genève a investi 7,8 millions de francs dans le développement de son système de vote électronique. Le canton prévoit de dépenser encore 3,33 millions répartis sur huit ans pour introduire la vérifiabilité universelle. Le canton de Genève paiera lui-même dans un premier temps les frais d'investissement. Mais il augmentera par la suite les frais d'exploitation facturés aux cantons hébergés sur son système.

Dans un courrier adressé au gouvernement genevois, le Conseil-exécutif s'est dit favorable à une renégociation de la collaboration et de la répartition des frais. Des entretiens informels ont eu lieu jusqu'à la fin du mois de mai 2016. Aucun accord n'est toutefois envisageable dans l'immédiat, raison pour laquelle un nouveau crédit est nécessaire pour les deux prochaines années, dans le cadre habituel.

3.5 Introduction du vote électronique lors des élections

A l'origine, le canton de Berne prévoyait d'étendre le vote électronique des Suisses et Suissesses de l'étranger aux élections en 2015. Le crédit voté en 2014 pour les années 2015 et 2016 prévoyait d'ailleurs des dépenses pour les élections fédérales de 2015. Le projet n'a toutefois pas abouti comme prévu, car la mise au point du nouveau logiciel de détermination des résultats a pris du retard. Le programme utilisé actuellement ne permet pas de traiter les

données des élections électroniques. Le contrat avec le fabricant du nouveau logiciel a entretemps été dénoncé et le canton est à la recherche d'une nouvelle solution. Il faudra à cet égard tenir compte du sort que réservera le Grand Conseil à la motion 259-2015 du 23 octobre 2015 (dépouillement des résultats des élections : moderniser le système). Cette intervention parlementaire demande au canton d'utiliser un logiciel électoral dans lequel les communes puissent saisir directement leurs résultats lors des scrutins cantonaux et fédéraux. En l'état actuel des choses, la mise en place d'un nouveau logiciel de détermination des résultats devrait être possible dans le courant de 2018.

Ces retards ne modifient en rien la stratégie du canton concernant le vote électronique *sur le principe* et les orientations prises dans la déclaration de planification d'avril 2009 – mise en place progressive – restent valables. Mais les difficultés de mise au point du logiciel de détermination des résultats décrites ci-dessus ralentissent le processus. On prévoit désormais d'introduire le vote électronique pour les Suisses et Suissesses de l'étranger lors des élections fédérales de 2019.

3.6 Coûts à partir de 2019

Les frais du canton seront plus élevés à partir de 2019 à cause des évolutions apportées au système genevois, de l'introduction du vote électronique pour les élections et, éventuellement, de la généralisation du vote électronique aux citoyens et citoyennes domiciliés en Suisse.

L'hébergement sur la plateforme genevoise coûte 130 000 francs environ par an au canton de Berne, dans les conditions actuelles de financement. Mais il faut s'attendre à une augmentation à moyen terme, car Genève souhaite partager avec les cantons hébergés le coût du développement du système. Genève et les cantons hébergés n'ont pas encore ouvert les négociations officielles à proprement parler sur l'adaptation de la convention (cf. ch. 3.4).

L'introduction du vote électronique pour les élections en 2019 va pousser le coût de l'impression et de l'expédition du matériel de vote à la hausse. Si le premier essai d'élection électronique de 2019 est concluant, les préparatifs de la généralisation du vote électronique seront engagés. La généralisation se traduira par une augmentation du coût d'utilisation de la plateforme genevoise. L'évolution des dépenses concernant en particulier l'impression et l'expédition du matériel de vote est incertaine. Il faut encore procéder à des éclaircissements de nature juridique, technique et organisationnelle auprès des communes, qui, actuellement, supportent l'essentiel des coûts des élections et des votations.

L'autorisation de dépenses pour 2019 et les années suivantes sera donc sollicitée lorsque les conditions auront été clarifiées et les coûts chiffrés.

3.7 Calendrier, modalités, organisation, compétences

La Confédération arrête chaque année quatre dates pour de possibles votations fédérales. Le Conseil fédéral décide au plus tard quatre mois à l'avance si un scrutin aura lieu à la date en question. Des scrutins cantonaux peuvent être organisés à ces quatre dates ou à d'autres. Huit scrutins fédéraux auront vraisemblablement lieu en 2017 et 2018. Le vote électronique ne sera pas proposé lors des élections cantonales, qui auront lieu au printemps 2018 (cf. ch. 3.5). Les frais d'exploitation à autoriser pour 2017 et 2018 couvrent donc huit scrutins en tout (749 600 CHF au maximum).

4 Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

Le vote électronique et son développement graduel ne sont pas mentionnés explicitement dans le programme de législature de 2015 à 2018. Mais le Grand Conseil s'y est déclaré favorable dans la déclaration de planification d'avril 2009, mentionnée à plusieurs reprises.

5 Répercussions financières

5.1 Nature et qualification juridique de la dépense

Il s'agit de dépenses périodiques nouvelles au sens de l'article 47 et de l'article 48, alinéa 1, lettre a LFP.

5.2 Montant déterminant du crédit

Crédit à autoriser (TVA comprise) pour 2017	CHF 371 300.00
Crédit à autoriser (TVA comprise) pour 2018	<u>CHF 378 300.00</u>
Total	CHF 749 600.00

Les coûts pour 2017 et 2018 ont été calculés pour huit scrutins électroniques au total. Quatre dates par an sont réservées pour les scrutins (voir le détail des coûts en annexe). Les coûts à autoriser sont donc basés sur un maximum de quatre scrutins électroniques par an.

5.3 Nature du crédit / Compte / Groupe de produits / Exercice

Il s'agit d'un crédit d'engagement au sens de l'article 50, alinéa 1 LFP sous forme de crédit d'objet selon l'article 52 LFP et l'article 148 OFP pour les années 2017 et 2018.

Unité CCPR : 1010 – Chancellerie d'Etat / 1011 – Office des ressources et des droits politiques
Groupe de produits : 02.10.9000 – Soutien au Conseil-exécutif et au Grand Conseil
Produit : 02.10.900010 – Ressources et droits politiques
Comptes : 310200 – Frais d'impression et de reliure, publications
313020 – Frais de port / Expédition
313310 – Charges d'utilisation pour l'informatique : tiers

En 2017, les coûts des quatre scrutins s'élèveront au maximum à 371 300 francs. En 2018, les coûts des quatre scrutins n'excéderont pas 378 300 francs.

Les dépenses sont inscrites au budget 2017 et au plan intégré mission-financement 2018.

6 Répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

Les ressources humaines dont la Chancellerie d'Etat dispose aujourd'hui suffisent à faire fonctionner le vote électronique. Le vote électronique est donc sans incidence sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux.

7 Répercussions sur les communes

Les communes connaissent le déroulement du vote électronique depuis 2012. Pendant la phase d'exploitation du vote électronique, les communes doivent effectuer de petits travaux administratifs pour l'exportation des données à la Chancellerie d'Etat, le contrôle du double suffrage et l'évaluation de l'utilisation du vote électronique. Les communes n'ont en revanche

plus à imprimer et à envoyer le matériel de vote à l'étranger. En effet, depuis que le vote électronique a été introduit, c'est le canton de Berne qui prend en charge les frais d'expédition du matériel de vote aux Suisses et Suissesses de l'étranger. Le nombre de bulletins à dépouiller se trouve par ailleurs réduit d'autant de bulletins que de voix exprimées par voie électronique. D'un point de vue financier, les communes n'ont plus à payer les frais d'impression et de port pour le matériel de vote destiné aux Suisses et Suissesses de l'étranger.

8 Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

Le présent arrêté n'a pas de répercussion sur l'économie, l'environnement et la société.

9 Procédure d'adjudication

Dans la procédure de gré à gré, l'adjudicateur ou l'adjudicatrice passe le marché directement avec un ou une soumissionnaire, sans procéder à un appel d'offres et sans rendre de décision d'adjudication (art. 7, al. 1 OCMP). L'article 7, alinéa 2 OCMP autorise la procédure de gré à gré notamment quand la valeur globale du marché n'atteint pas le seuil prévu pour la procédure sur invitation (dans la procédure ouverte, le seuil est de 250 000 CHF hors TVA dans le cas de marchés de fournitures ou de services [annexe 2 AIMP], dans la procédure sur invitation, de 150 000 CHF hors TVA [annexe 2 AIMP]). Un marché peut par ailleurs être passé de gré à gré lorsque l'une des conditions prévues à l'article 7, alinéa 3 OCMP est remplie.

Concrètement, l'article 7, alinéa 2 OCMP s'applique aux prestations suivantes :

- Assistance technique eVotReg (Bedag) – logiciel permettant de réunir les registres électoraux harmonisés tenus par les communes « eVotReg » (Bedag)
- Impression des cartes de légitimation avec code de vérification et mise sous pli du matériel de vote pour quatre scrutins (Perfect)
- Impression des cartes de légitimation avec code de vérification et mise sous pli du matériel de vote pour l'élection du Grand Conseil, du CJB et du Conseil-exécutif (Perfect)
- Production des enveloppes de vote et des enveloppes-réponse (Elco)
- Impression du matériel d'information sur le vote électronique (imprimerie bernoise)
- Logiciel permettant de réunir les registres électoraux harmonisés tenus par les communes « eVotReg » (Bedag)
- Frais de port pour l'envoi du matériel de vote (La Poste)
- Frais de port pour l'envoi du matériel de vote pour l'élection du Grand Conseil, du CJB et du Conseil-exécutif (La Poste)
- Exploitation du système de vote électronique (canton de Genève)

L'exploitation de l'urne électronique par le canton de Genève, l'impression, la mise sous pli, l'affranchissement et l'expédition du matériel de vote sont réglés dans la « Convention du 23 avril 2010 entre le canton de Berne, la République et canton de Genève ainsi que la Confédération suisse ».

10 Proposition

La Chancellerie d'Etat propose au Conseil-exécutif d'adopter le présent projet d'arrêté et de soumettre le crédit d'objet à l'approbation du Grand Conseil.

Annexes

- AGC 824/2014 et rapport
- Convention entre le Canton de Berne et la République et canton de Genève ainsi que la Confédération suisse sur l'hébergement, par le système de vote électronique du canton de Genève, des Suisses de l'étranger exerçant le droit de vote dans le canton de Berne
- Convention relative à l'impression, la mise sous pli, l'affranchissement et l'expédition du matériel de vote pour les SE-BE entre les cantons de Berne et Genève (annexe 2 de la convention)

ANNEXE : Détail des coûts 2017-2018

Période	Service (produit / prestataire)²	Total CHF
2017	Exploitation du système de vote électronique (canton GE)	128 000.00
	Assistance technique eVotReg (Bedag)	1 300.00
	Impression des cartes de légitimation avec code de vérification et mise sous pli du matériel de vote pour quatre scrutins (Perfect)	80 000.00
	Production des enveloppes de vote et des enveloppes-réponse (Elco)	13 000.00
	Impression du matériel d'information sur le vote électronique (imprimerie ber-noise)	4 000.00
	Frais de port pour l'envoi du matériel de vote (La Poste)	145 000.00
Total 2017 TVA comprise		371 300.00
2018	Exploitation du système de vote électronique (canton GE)	130 000.00
	Assistance technique eVotReg (Bedag)	1 300.00
	Impression des cartes de légitimation avec code de vérification et mise sous pli du matériel de vote pour quatre scrutins (Perfect)	82 000.00
	Production des enveloppes de vote et des enveloppes-réponse (Elco)	13 000.00
	Impression du matériel d'information sur le vote électronique (imprimerie ber-noise)	4 000.00
	Frais de port pour l'envoi du matériel de vote (La Poste)	148 000.00
Total 2018 TVA comprise		378 300.00
Total des coûts 2017 – 2018 TVA comprise		749 600.00

² Les chiffres du tableau reposent sur l'estimation du nombre moyen de Suisses et Suissesses de l'étranger inscrits dans les registres électoraux pour 2017 et 2018, à savoir 15 800 et 16 400 personnes respectivement.