

Rapport

Date de la séance du CE: 6 juin 2018
Direction: Chancellerie d'Etat
N° d'affaire: 2014.STA.20196
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 2019-2020

Table des matières

1	Synthèse	2
2	Bases légales.....	2
3	Description de l'affaire	2
3.1	Rappel.....	3
3.2	Suisses et Suissesses de l'étranger.....	3
3.3	Système de vote électronique du canton de Genève	4
3.4	Introduction du vote électronique lors des élections.....	5
3.5	Généralisation du vote électronique à l'ensemble du corps électoral	6
3.6	Calendrier, modalités, organisation, compétences.....	6
4	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	6
5	Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux	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	7
6	Répercussions sur les communes	7
7	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société.....	7
8	Procédure d'adjudication.....	8



9 Proposition..... 8

ANNEXE : Détail des coûts 2019-2020 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 2019 et 2020.

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 leur sera de nouveau proposé en 2019 et 2020. Les élections du Conseil national et du Conseil des Etats de 2019 seront les premières lors desquelles les Suisses et Suissesses de l'étranger pourront exprimer leur suffrage par voie électronique.

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 (OFP ; RSB 621.1), articles 136, 139, 140, 146 et 148

3 Description de l'affaire

Entre 2012 et 2017, le canton de Berne a proposé le canal électronique à ses électeurs et électrices résidant à l'étranger lors de 19 votations. Plus de 60 pour cent des Suisses et Suissesses de l'étranger qui prennent part aux scrutins utilisent régulièrement ce canal pour exprimer leur suffrage.

Le 5 septembre 2016, le Grand Conseil a approuvé par 133 voix contre 0 et 3 abstentions le crédit d'engagement destiné à financer le vote électronique en 2017 et 2018. Ce crédit d'engagement arrivant à son terme fin 2018, il doit être remplacé par un nouveau pour 2019 et 2020. Le vote électronique pourra ainsi de nouveau être proposé aux Suisses et Suissesses de l'étranger. Il est par ailleurs prévu d'étendre le vote électronique aux élections lors des élections fédérales de 2019. Les Suisses et Suissesses de l'étranger auront ainsi la possibilité d'utiliser le canal électronique non seulement pour les votations, mais aussi pour les élections selon le système majoritaire ou proportionnel.

Les frais de fonctionnement comprennent les frais engagés pour faire fonctionner l'urne électronique ainsi que les frais d'impression et de mise sous pli 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. Il avait ensuite adopté par 121 voix sans opposition une déclaration de planification demandant que le canton prenne les mesures nécessaires à l'introduction du vote électronique pour les 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, sept cantons proposent actuellement ce canal de vote : Argovie, Bâle-Ville, Fribourg, Genève, Lucerne, Neuchâtel et St-Gall. D'autres cantons ont entrepris des préparatifs concrets en vue de sa mise en place (notamment les cantons de Glaris, des Grisons et de Thurgovie). Les cantons recourent soit au système CHVote du canton de Genève¹ – c'est le cas du canton de Berne –, soit à la solution proposée par la Poste Suisse².

Tous les cantons proposent actuellement le vote électronique à titre d'essai. La Confédération suit ces essais de près. Pour pouvoir proposer le vote électronique lors de scrutins fédéraux, il faut obtenir une autorisation générale du Conseil fédéral et, pour chaque votation, un agrément de la Chancellerie fédérale.

3.2 Suisses et Suissesses de l'étranger

Dans le canton de Berne, seuls les électeurs et électrices résidant à l'étranger ont accès au vote électronique. Pour pouvoir utiliser ce canal de vote, les Suisses et Suissesses de l'étranger doivent s'annoncer à la représentation compétente afin d'être inscrits au registre électoral de leur commune de vote. Ces dernières années, les demandes d'inscription au registre électoral en provenance de l'étranger se sont multipliées. Lorsque le vote électronique a été lancé, à l'occasion de la votation du 17 juin 2012, on dénombrait 13 108 Bernois et Bernoises résidant à l'étranger sur le registre électoral des communes bernoises. A peine six années plus tard, lors de la votation du 4 mars 2018, ils étaient 17 578.

Cette hausse des inscriptions peut s'expliquer non seulement par l'augmentation du nombre de Suisses et Suissesses résidant à l'étranger mais probablement aussi par l'attrait exercé par le canal électronique. Le vote électronique est, en effet, plus rapide et plus fiable que le vote par correspondance et permet aux électeurs et électrices domiciliés à l'étranger d'économiser les frais de port, parfois élevés. De plus, avec le vote électronique, les électeurs et électrices savent que leur suffrage a bien été déposé dans l'urne électronique. Le nombre d'électeurs et d'électrices suisses de l'étranger ayant augmenté de façon continue ces dernières années, il faut s'attendre à ce que cette tendance se confirme à l'avenir. Cette évolution n'est pas sans conséquences sur les coûts, qui augmentent en partie de façon dégres-

¹ Les cantons d'Argovie, de Berne, de Genève, de Lucerne et de St-Gall sont hébergés sur le système genevois.

² Les cantons de Fribourg et de Neuchâtel utilisent le système de la Poste. Le canton de Bâle-Ville a annoncé qu'il allait abandonner le système genevois au profit de ce système.

sive (impression et mise sous pli, système genevois) et en partie de façon linéaire (frais de port).

3.3 Système de vote électronique du 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. Le système genevois remplit toutes les exigences légales de la Confédération et s'est montré très fiable ces dernières années. Aucun incident ou panne notable n'a dû être déploré.

Le canton de Genève est en train de développer un nouveau système de vote électronique appelé CHVote 2.0, qu'il prévoit d'introduire à l'occasion de l'élection du Conseil national de 2019. Ce système présente deux avantages de taille : d'une part, il dispose d'une console appelée « backoffice » pour les utilisateurs et utilisatrices et, d'autre part, il permet la vérifiabilité universelle.

Tandis que le canton de Genève prend actuellement en charge différentes tâches du vote électronique, avec CHVote 2.0, les cantons pourront désormais gérer leurs scrutins de façon autonome, sans le soutien de l'administration genevoise. Les utilisateurs et utilisatrices pourront ouvrir et gérer autant de scrutins qu'ils le souhaitent à l'aide de la console « backoffice ». Le canton de Berne pourra lui-même générer les codes de sécurité nécessaires au vote électronique, mais aussi crypter et décrypter l'urne électronique.

La vérifiabilité universelle, introduite avec CHVote 2.0, renforcera encore la sécurité. En 2015, le système de vote électronique genevois avait déjà permis de mettre en œuvre la vérifiabilité individuelle, qui permet aux électeurs et électrices de savoir si leur suffrage a été correctement enregistré dans le système. La vérifiabilité universelle permet de contrôler, avec des moyens indépendants, que tous les suffrages rentrés ont bien été dépouillés correctement. Il est ainsi possible de repérer les dysfonctionnements systématiques – dus par exemple à des manipulations – dans tout le processus d'élection et de vote. Le secret du vote est garanti en tout temps. Parallèlement à l'introduction de CHVote2.0, le canton de Genève veut publier l'intégralité du code source de son système de vote électronique et faire certifier son système par un service de certification indépendant. Pour pouvoir être inauguré lors de l'élection du Conseil national en 2019, le nouveau système genevois doit satisfaire aux très nombreuses exigences de l'ordonnance du 13 décembre 2013 de la Chancellerie fédérale sur le vote électronique. Le Conseil fédéral ne lui accordera l'autorisation générale que si toutes ces exigences sont remplies.

Le nouveau système genevois oblige le canton de Berne à adapter ses interfaces. Toutes les données seront désormais transmises selon les normes suisses de l'Association eCH. Un convertisseur de fichiers sera utilisé pour les fichiers que la Chancellerie d'Etat ne peut pas traiter selon ces normes. La Chancellerie d'Etat devra également adapter certains processus. Elle devra en effet assumer certaines tâches qui incombaient jusque-là au canton de Genève. Pour les Suisses et Suissesses de l'étranger, le passage au nouveau logiciel se traduira par une nouvelle interface utilisateur et un numéro de carte de légitimation à 20 chiffres au lieu de 16.

Le Conseil-exécutif chargera le Grand Conseil en temps utile, avant que le crédit accordé pour les années 2019 et 2020 arrive à son terme, de s'occuper de la suite des opérations liées à l'organisation du vote électronique dans le cadre d'une prochaine affaire de crédit.

Outre l'hébergement, le canton de Genève organise, 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. La reprise de cette tâche par le canton de Berne est actuellement à l'étude.

3.4 Introduction du vote électronique lors des élections

Comme mentionné dans le rapport accompagnant l'autorisation de dépenses pour le vote électronique en 2017 et 2018, le canton de Berne prévoit d'étendre le vote électronique aux élections à l'occasion des élections du Conseil national et du Conseil des Etats qui se tiendront en octobre 2019. Actuellement, ce canal de vote n'est proposé aux électeurs et électrices suisses de l'étranger que pour les votations. Le logiciel cantonal de détermination des résultats n'offrant ni les interfaces nécessaires ni aucune possibilité de traiter les données, il n'a pas été possible d'ouvrir le canal électronique lors des élections. Lorsqu'il y a des élections, le vote électronique doit être suspendu. Les Suisses et Suissesses de l'étranger sont particulièrement désavantagés par cette situation dans la mesure où les délais de distribution du matériel de vote sont parfois plus courts pour les élections que pour les votations, pouvant compliquer, voire dans certains cas empêcher, le vote par correspondance depuis l'étranger.

Grâce à son nouveau logiciel de détermination des résultats, le canton de Berne pourra, à partir de 2019, recevoir et traiter les résultats déposés dans l'urne électronique. Il en résultera plusieurs avantages pour les électeurs et électrices suisses de l'étranger. Ces derniers économiseront tout d'abord les frais de port de l'enveloppe-réponse depuis l'étranger. Ils seront en outre guidés tout au long du processus par le logiciel, qui leur signalera les éventuelles erreurs de saisie. Avec le vote électronique (votations comme élections), les suffrages nuls sont impossibles. Une fois que l'électeur ou l'électrice aura voté, il pourra par ailleurs vérifier que son suffrage a été correctement enregistré dans l'urne électronique. Comme mentionné plus haut, le vote électronique (dans le cas des élections) peut largement contribuer à garantir que le bulletin parvienne à temps au bureau de vote car il permet de se passer d'acheminement postal, long et pas toujours fiable.

Le nouveau logiciel de détermination des résultats nécessaire au traitement des données entrera en service à la Chancellerie d'Etat à la fin de l'année 2018. Il permettra d'importer les résultats des élections obtenus par voie électronique puis de les ajouter aux résultats des communes obtenus de manière conventionnelle. Les bureaux électoraux des communes verront les résultats du vote électronique cumulés et pourront, le cas échéant, signaler toute anomalie le jour du scrutin.

Avant l'ouverture du canal électronique à l'élection du Conseil national, un groupe de suivi effectuera un test de bout en bout. Des représentants et représentantes d'autres cantons et des experts et expertes de la Chancellerie fédérale testeront le fonctionnement de l'urne électronique puis rédigeront un rapport. Pour que le Conseil-exécutif puisse présenter au Conseil fédéral une demande d'octroi d'autorisation générale pour l'élection du Conseil national de 2019, il faut que les conclusions de ce dernier soient positives et que de nombreuses exigences soient satisfaites.

Les coûts d'envoi du matériel de vote sont plus élevés pour les élections que pour les votations qui se déroulent par voie électronique. Environ dix pour cent des quelque 18 000 électeurs et électrices suisses de l'étranger commandent le matériel de propagande électorale à l'aide du talon qui leur a préalablement été remis. L'envoi du matériel de propagande électorale à l'étranger génère des coûts relativement élevés, estimés à 20 000 francs. Ces coûts doivent toutefois être supportés indépendamment du vote électronique (pour les élections) et n'entrent pas, conformément à l'article 140 OFP, dans le calcul du montant déterminant du crédit.

3.5 Généralisation du vote électronique à l'ensemble du corps électoral

Conformément à une déclaration de planification adoptée par le Grand Conseil en avril 2009, le vote électronique doit être introduit par étapes. Une fois le canal électronique inauguré avec les Suisses et Suissesses de l'étranger, l'ensemble des électeurs et électrices aura la possibilité de voter en ligne. Si le premier essai d'élection à l'aide du canal électronique, qui aura lieu en 2019, est concluant, le Conseil-exécutif étudiera la possibilité d'étendre le vote électronique aux électeurs et électrices domiciliés dans le canton. A cette fin, il devra clarifier la question des coûts et le cadre juridique, technique et organisationnel, dans le respect de l'autonomie communale. Le Conseil-exécutif réunira ainsi les éléments nécessaires pour décider ou non de généraliser le vote électronique à l'ensemble du corps électoral.

3.6 Calendrier, modalités, organisation, compétences

La Confédération arrête chaque année quatre dates pour de possibles votations fédérales (et pour l'élection du Conseil national). 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 2019 et 2020. Les frais d'exploitation à autoriser pour 2019 et 2020 couvrent donc huit scrutins en tout (539 000 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, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

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 2019	CHF 264 000.00
Crédit à autoriser (TVA comprise) pour 2020	CHF 275 000.00

Quatre dates par an sont réservées pour les scrutins. Le montant du crédit à autoriser se base donc sur les quatre scrutins électroniques prévus par an.

La Chancellerie d'Etat devra par ailleurs prendre à sa charge les frais de port, estimés à environ 361 000 francs pour les années 2019 et 2020. Conformément à l'article 140 OFP, ces frais n'entrent pas dans le calcul du montant déterminant du crédit.

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 2019 et 2020.

Unité CCPR : 1010 – Chancellerie d'Etat / 1011 – Office du soutien au gouvernement et des droits politiques
Groupe de produits : 02.10.9000 – Soutien du Conseil-exécutif et du Grand Conseil
Produit : 02.10.900060 – Soutien au gouvernement et droits politiques
Comptes : 310200 – Imprimés / publications
313020 – Frais de port / expédition
313320 – Charges d'utilisation pour l'informatique : tiers (exploitation)

Les coûts prévus pour les quatre scrutins n'excéderont pas 264 000 francs en 2019 et 275 000 francs en 2020.

Les dépenses ont été inscrites au budget 2019 et au plan intégré mission-financement 2020 que le Grand Conseil doit arrêter.

6 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 le nombre 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.

7 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.

8 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 ici aux prestations suivantes :

- Assistance technique eVotReg – logiciel permettant de réunir les registres électoraux harmonisés tenus par les communes « eVotReg » (Bedag)
- 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)

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 ». Ces prestations dues contractuellement font l'objet d'accords de coopération à long terme entre deux collectivités de même niveau étatique qui ne sont pas soumises au droit des marchés publics.

9 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

- ACE 641/2016 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 2019-2020

Période	Service (produit / prestataire)³	Total CHF
2019	Exploitation du système de vote électronique (canton GE)	145 000.00
	Assistance technique eVotReg (Bedag)	2 000.00
	Convertisseur CSV/XML (à déterminer)	13 000.00
	Impression des cartes de légitimation avec code de vérification et mise sous pli du matériel de vote pour quatre scrutins (imprimerie)	85 000.00
	Production des enveloppes de vote et des enveloppes-réponse (Elco)	15 000.00
	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)	186 000.00
Total 2019 TVA comprise		264 000.00
2020	Exploitation du système de vote électronique (canton GE)	150 000.00
	Assistance technique eVotReg (Bedag)	2 000.00
	Convertisseur CSV/XML (à déterminer)	13 000.00
	Impression des cartes de légitimation avec code de vérification et mise sous pli du matériel de vote pour quatre scrutins (imprimerie)	90 000.00
	Production des enveloppes de vote et des enveloppes-réponse (Elco)	16 000.00
	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)	175 000.00
Total 2020 TVA comprise		275 000.00
Total des coûts 2019 et 2020 TVA comprise		539 000.00
Frais de port supplémentaires 2019-2020 ⁴		361 000.00

³ Les chiffres du tableau reposent sur l'estimation du nombre moyen de Suisses et Suissesses de l'étranger inscrits sur les registres électoraux pour 2019 et 2020, à savoir respectivement 19 500 et 20 500 personnes.

⁴ Les frais de port n'entrent pas dans le calcul du montant déterminant du crédit.