



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Mandat interpartis avec procédure d'urgence

2019-GC-185

Mauron Pierre / Piller Benoît / Dafflon Hubert / Collomb Eric /
Wüthrich Peter / Dorthe Sébastien / Peiry Stéphane / Kolly Nicolas /
Rey Benoît / Marmier Bruno

Elections du 10 novembre 2019

I. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 20 novembre 2019, les auteurs, au nom de tous les partis politiques représentés au Grand Conseil, demandent au Conseil d'Etat de faire la lumière sur les problèmes qui ont perturbé la diffusion des résultats des élections du dimanche 10 novembre, ainsi que d'établir une feuille de route afin d'améliorer la gestion de crise en cas de nouveau problème informatique du système de vote.

Le mandat demande notamment la réalisation d'un audit externe pour déterminer la performance du logiciel de gestion des élections et votations du canton de Fribourg (SyGEV). Il est associé de la procédure d'urgence selon les articles 174 ss. LGC.

Outre ces aspects, le mandat demande qu'une cérémonie protocolaire soit instaurée à l'issue des journées d'élections et qu'une buvette offrant notamment des boissons alcoolisées soit mise sur pied dans ce cadre-là.

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que les problèmes techniques détaillés ci-dessous n'ont concerné que la transmission des résultats du second tour de l'élection au Conseil des Etats, et non le décompte des suffrages. Le Gouvernement regrette toutefois que l'incident du 10 novembre dernier ait perturbé le scrutin et rendu difficile la tâche de tous les acteurs de cette journée électorale. Le bon déroulement du dépouillement des scrutins est un élément essentiel pour garantir le bon fonctionnement des institutions démocratiques et la confiance des citoyennes et citoyens à l'égard de leurs autorités.

L'article 9 al. 1 let. c et let. h de l'Ordonnance fixant les attributions des Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat (OADir ; RSF 122.0.12) place notamment dans les compétences de la Chancellerie d'Etat la gestion de l'information de l'Etat (let. c) et l'organisation des élections et des votations (let. h). La loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA ; RSF 122.0.1) prévoit par ailleurs à son article 48 al. 3 que les dispositions relatives à l'organisation et à la gestion des Directions sont applicables par analogie à la Chancellerie; le chancelier ou la chancelière d'Etat exerce envers celle-ci les mêmes attributions qu'un ou une chef-fe de Direction envers cette dernière. Par souci de neutralité et d'indépendance

politique dans l'organisation du vote, le Conseil d'Etat n'intervient pas dans le processus de dépouillement des élections et des votations.

Un rapport sur le déroulement de l'élection du 10 novembre 2019 et sur les mesures prises depuis, a ainsi été livré par la Chancellerie d'Etat, sur demande du Conseil d'Etat. Il figure en annexe à la présente réponse. Il décrit les mesures ordinaires prises pour minimiser les risques de survenance de problèmes lors de chaque scrutin. Il explique aussi le déroulement de la journée du 10 novembre, l'ensemble des mesures qui ont été mises en œuvre ce jour-là et les enseignements qui ont été tirés à la suite de l'incident. Le Grand Conseil est invité à s'y référer. La réponse au présent mandat se limite par conséquent aux aspects spécifiquement relevés dans cet instrument parlementaire.

1. Le problème informatique

Dimanche 10 novembre 2019 avaient lieu le second tour de l'élection au Conseil des Etats et, en parallèle, trois élections communales sans dépôt de liste. Le déroulement simultané de ces scrutins a conduit à un blocage inédit du système de gestion des élections et des votations du canton de Fribourg (SyGEV), a retardé la publication des résultats de plusieurs heures et a entraîné la publication de résultats incohérents durant un certain laps de temps.

SyGEV était utilisé pour la 32^e fois ce jour-là. Le problème survenu lors de ce scrutin ne s'était jamais produit auparavant. S'agissant d'un cas de figure particulier nouveau, il a fallu chercher un moyen de rétablir le fonctionnement de l'application sans compromettre l'intégrité des dépouillements en cours dans les communes, considérant que plus de 120 communes sur les 136 avaient déjà terminé leur travail de dépouillement au moment de la survenance du problème. Il s'est agi d'être très prudent à chaque intervention sur le système, qui était utilisé par plusieurs centaines d'utilisateurs simultanément. Ces précautions expliquent pourquoi le temps de réaction a pu paraître long aux externes, malgré les nombreuses personnes engagées pour rétablir la situation.

La raison du blocage a été identifiée : il découle de la conjonction du second tour de l'élection au Conseil des Etats et de la tenue d'élections communales sans dépôt de liste. Ces dernières impliquent une comparaison systématique du nom du candidat avec la liste du registre de l'ensemble des électeurs de la commune concernée, ce qui a généré, parfois, en interaction avec d'autres transactions, un blocage de toutes les transactions pendant 40 minutes. Cette conjonction n'était jamais survenue depuis l'introduction de SyGEV. Les tests effectués avant les scrutins n'ont pas permis de relever ce problème, car les différentes élections y étaient testées l'une après l'autre. Le 10 novembre 2019 a donc entraîné une charge inédite sur SyGEV, ce qui explique que ce problème n'ait jamais été anticipé.

En raison de la panne qui a fortement ralenti le système SyGEV et du processus de réparation qui se tenait en parallèle, certaines tâches n'ont pas été complètement menées à bout le dimanche. Ceci a généré deux erreurs qui ont été découvertes le lundi 11 novembre après la réparation de la panne. Une seule de ces erreurs, due à la non prise en compte dans le décompte manuel de deux liasses de bulletins de la commune de Morat, a nécessité la correction des résultats publiés le dimanche 10 novembre (2.3 ci-dessous). La seconde ne portait que sur le nombre affiché des électeurs inscrits, des bulletins rentrés, des bulletins blancs, nuls et valables ; elle n'a eu aucune conséquence sur le décompte des suffrages de chaque candidat. La combinaison des diverses mesures pour rétablir un fonctionnement du système SyGEV et le cumul des actions des utilisateurs ont contribué à une situation, qui a pu sembler chaotique, mais qui, au final, n'a jamais compromis l'intégrité des résultats. C'est l'aspect le plus important à retenir aux yeux du Conseil d'Etat pour garder confiance

en ce système. Comme relevé plus haut, le retard de plusieurs heures dans la publication des résultats est regrettable, mais le problème a été identifié, résolu et ne se produira plus.

Nonobstant ce qui précède, le Conseil d'Etat a donné suite à la demande formulée dans le mandat de réaliser un audit externe pour déterminer la performance du logiciel après les corrections. Cet audit livrera ses résultats au Gouvernement dans le courant du premier semestre 2020.

2. Les enseignements à tirer de l'évènement

2.1. Gestion de la crise

Il convient de préciser que lors de chaque journée de scrutin une hotline, dirigée par le responsable des droits politiques de la Chancellerie d'Etat et de spécialistes du SITel est mise sur pied. Sa mission est d'assister les préfetures et les communes pour gérer tous les problèmes (de connexion, techniques, erreurs de manipulation, etc.) en lien avec le déroulement du scrutin. Elle est à disposition des utilisateurs de SyGEV (communes, préfetures) dès l'ouverture des travaux de dépouillement et jusqu'à leur clôture.

La cellule de crise prévue par le plan de secours en vigueur au 10 novembre 2019 a été mise en place dès 14 heures. Cette cellule a été continuellement en contact avec la hotline SyGEV, qui était elle-même en contact avec le fournisseur, ainsi qu'avec certaines préfetures et communes impactées par l'incident, afin d'abord d'identifier le problème, puis de le résoudre. Le préfet de la Sarine, comme représentant des préfetures, a été associé à la cellule de crise en fin d'après-midi. Il est intervenu en tant que représentant du rôle de surveillance du scrutin dans les communes assuré par les préfetures.

Durant un certain temps, la nature du problème n'a pas pu être identifiée clairement. En particulier, on ignorait le nombre exact de communes concernées et si le système était totalement bloqué ou seulement ralenti. Il s'agissait également de ne pas bloquer le travail des communes qui n'étaient pas impactées par la panne informatique. Dans ces conditions, il n'était pas possible de prévoir la durée du dérangement. Les analyses ont permis de faire le point à 14 heures sur le type de blocage rencontré par chacune des dix communes en attente de résolution. Grâce aux efforts du fournisseur et des collaborateurs et collaboratrices de la hotline, SyGEV a pu être débloqué dans sept des dix communes en cours d'après-midi. Dès 15 h 30, seules les communes de Bösinggen, Morat et Villars-sur-Glâne étaient encore impactées par l'incident touchant l'élection au Conseil des Etats. La hotline a élaboré une méthode pour permettre aux communes dont la transmission des résultats dans le système ne fonctionnait plus, de faire les totaux et de transmettre les résultats manuellement (décompte manuel des bulletins bloqués).

Vers 18 h 30, la méthode de décompte manuel des bulletins bloqués a été communiquée aux trois communes. Elles ont pu dès lors valider manuellement le décompte des bulletins modifiés, bloqués dans le système SyGEV. En raison de la nécessité d'obtenir la validation formelle des résultats par les bureaux électoraux des trois communes et de trouver une solution de contournement afin de publier ces résultats sur le site de publication SyGEV, il était prévisible à ce moment-là que la diffusion des résultats de l'élection n'interviendrait pas avant 21 heures.

Si une telle situation devait se reproduire, il conviendrait de demander plus rapidement à l'ensemble des communes potentiellement concernées de procéder à un décompte manuel de l'ensemble des bulletins modifiés et de lancer un plan de communication « de secours » (voir chapitre 2.5).

La composition et l'organisation de la cellule de crise devront en outre être examinées, sur la base, notamment, des suggestions de la Chancellerie. Cette cellule de crise devra prendre en compte non seulement la résolution technique de la panne, mais également la communication à destination des partenaires impliqués (préfectures, communes...) et du public. Le rôle des préfets devra ainsi être précisé, et leur implication dans la gestion de la crise établie. Enfin l'implication éventuelle du Conseil d'Etat, ainsi que la répartition des tâches en matière de communication en cas de survenance d'un problème devront être précisées. Le résultat de ces discussions figurera dans le rapport final sur la mise en œuvre du mandat.

2.2. Situation dans les communes

Contrairement à ce qui est mentionné dans le texte du mandat, les communes voient au fur et à mesure le résultat de leur dépouillement s'afficher sur leurs écrans. Elles peuvent également à tout moment imprimer un procès-verbal provisoire. Les communes concernées le dimanche 10 novembre étaient en mesure de visualiser les opérations bloquées par la panne du système.

A la fin du dépouillement, les communes disposent des résultats par candidat et par liste sur le logiciel SyGEV. Ces informations figurent également sur les procès-verbaux qui sont transmis aux préfectures. Les procès-verbaux sont stockés en version électronique et papier par les communes. Les données sont compilées au niveau des communes et des districts, et peuvent être retracées pour l'ensemble du canton.

2.3. Correction des résultats

En raison d'une erreur constatée après la reprise du fonctionnement du système SyGEV, une correction du résultat a dû être faite le lundi. Un total de 69 suffrages, répartis à raison de 35 voix pour M. Levrat, 27 pour M. Vonlanthen et 7 pour Mme Gapany ont dû être ajoutés aux résultats publiés le dimanche soir. Cette correction résulte de totaux manuels qui ont été faussés le dimanche soir en raison du processus de réparation en cours.

2.4. Communication

La communication lors des jours de scrutin est construite sur quatre axes :

- > Le site de publication des résultats SyGEV (sygev.fr.ch/resultats), qui sert également à diffuser les résultats sur les écrans à disposition sur le lieu de diffusion des résultats
- > Le site internet de l'Etat, qui fournit des informations, avant le scrutin, sur les délais et l'organisation du scrutin. Il dispose également d'un renvoi vers le site de publication des résultats SyGEV
- > La communication (orale et sur écran) sur le lieu de diffusion des résultats (actuellement le hall d'entrée de l'Université Miséricorde)
- > Les réseaux sociaux (Twitter et Facebook).

Les médias et le public présents à l'Université ont été informés de la situation et des actions en cours, par la chancière d'Etat, trois fois durant l'après-midi. Ces informations ont également été diffusées sur les réseaux sociaux.

Par contre, le site de publication SyGEV a été laissé en production tel quel. De ce fait, les utilisateurs du site internet de l'Etat n'ont pas disposé d'information officielle sur l'existence d'un blocage technique et n'ont plus eu accès à des informations actualisées par ce biais, jusqu'à l'heure

de la publication des résultats finaux. Cette erreur de procédure a été identifiée et corrigée dans le plan de secours qui comprendra à l'avenir la mise sur pied d'une page de remplacement afin de permettre à la Chancellerie d'informer l'ensemble de la population par le biais du site internet de l'Etat, en direct et au fil du développement des événements.

A noter également que la communication avec les préfetures et par conséquent avec les bureaux électoraux communaux devra être améliorée et systématisée à l'avenir en cas de crise.

2.5. Plan de secours (plan B)

Le plan de secours date de 2016, au moment du lancement du nouveau système de vote. Il prévoit comme « worst case » un recomptage manuel, sous l'égide des préfetures. Mais pour garantir la sécurité des résultats, ce dernier ne doit être mis en place que lorsque toutes les autres pistes ont été épuisées. Dans ce cas de figure, la diffusion des résultats n'intervient que lorsque les problèmes techniques ont été résolus. La raison de ces précautions de niveau très élevé vient du fait que le dépouillement manuel d'une élection peut s'avérer être une opération complexe, en particulier lorsqu'il s'agit d'élections au système proportionnel.

Les problèmes survenus le 10 novembre font clairement apparaître qu'un plan de secours « worst case » ou « tout ou rien » n'est pas adapté à la diversité des scrutins et des problèmes qui peuvent survenir un jour de votation ou d'élection. Le Conseil d'Etat a mandaté la Chancellerie afin d'étudier la mise en œuvre de mesures progressives, en fonction de la complexité des scrutins, afin d'assurer la communication des résultats des élections et votations dans des délais raisonnables, tout en rappelant que la priorité doit être donnée à l'exactitude des résultats publiés.

Les adaptations du plan de secours figurent de manière détaillée dans le rapport de la Chancellerie d'Etat. En particulier, le schéma de gestion des incidents, qui synthétise l'ensemble des actions à mettre en place et des décisions à prendre en cas de problème, a été mis à jour.

3. Aspects protocolaires et buvette

Du fait de la publication « au fil de l'eau » des résultats des élections et votations, la mise sur pied d'une cérémonie protocolaire n'a jamais été d'actualité à Fribourg. Les candidates et candidats passent la journée électorale dans le « Stamm » de leur parti et rejoignent le lieu de diffusion des résultats, où sont réunis les médias, une fois les résultats connus ou en passe de l'être. Les instants de rencontre entre gagnants et perdants sont immortalisés spontanément par les médias présents sur place. Le Conseil d'Etat estime disproportionné de se baser sur une situation isolée pour revoir une pratique qui fonctionne très bien dans notre canton.

La Chancellerie d'Etat met du café, de l'eau, des biscuits et des fruits à disposition gratuite de toutes les personnes présentes sur le lieu de diffusion des résultats, lors de chaque scrutin (votations et élections). Les quantités prévues le 10 novembre correspondaient à une présence du public devant se terminer relativement tôt dans l'après-midi. Elles ont été nettement insuffisantes au vu de la durée de la journée.

Des boissons alcoolisées et des en-cas ont été proposés à la vente lors des élections de 2011, 2015 et 2016, en partenariat avec un prestataire privé. Du fait du peu de succès rencontré par cette prestation, elle a été abandonnée pour les élections 2019. Pour donner suite à la demande formulée dans le présent mandat, le Conseil d'Etat a chargé la Chancellerie d'Etat de mettre à nouveau sur pied cette prestation. Afin notamment de ne pas concurrencer les établissements publics des

alentours, des boissons et en-cas seront proposés à la vente sur le lieu de diffusion des résultats lors des journées d'élections.

En ce qui concerne les places assises, il en existe un petit nombre dans le hall de l'Université. Le lieu de diffusion des résultats est toutefois un lieu de rencontre qui peut recevoir beaucoup de monde et au sein duquel les personnes doivent pouvoir se déplacer facilement. Le Conseil d'Etat n'entend pas non plus que ce lieu se substitue aux restaurants de la place, ouverts ce jour-là, qui accueillent volontiers le public à l'issue de leur passage sur le lieu de diffusion des résultats.

4. Vote électronique

Le vote électronique a été temporairement retiré du marché par La Poste, à la suite des problèmes constatés au moment de la publication du code source de la dernière génération du système. La Chancellerie fédérale, les cantons intéressés et La Poste travaillent actuellement à l'adaptation du système. Compte tenu des discussions actuellement en cours au Parlement fédéral, il ne faut toutefois pas espérer de reprise du vote électronique en Suisse avant 2021, au plus tôt. En ce qui concerne les coûts, comme l'a relevé le Conseil d'Etat dans sa réponse à la question 2019-CE-21, ils varient en fonction du nombre de scrutins par année et du nombre d'électeurs concernés. Le recours au système de vote par internet de La Poste suisse se décompose en une taxe de base annuelle et une taxe par certificat de capacité civique généré. A noter que le tarif par certificat est dégressif : plus le nombre de personnes autorisées à voter par internet est élevé, plus bas est le prix par électeur. En moyenne des années 2016 à 2018, les coûts annuels pour le vote par internet se sont élevés à 150 000 francs. Ces coûts, qui dépendent du nombre de scrutins, s'expliquent en partie par les investissements initiaux non récurrents. Le coût annuel moyen baisse ainsi d'année en année. A noter qu'en raison du retrait de son système en 2019, La Poste va rétrocéder aux cantons les montants liés aux scrutins durant lesquels le vote électronique n'a pas pu être utilisé.

La problématique est la même s'agissant des scrutins cantonaux et communaux. L'Etat de Fribourg n'entend pas proposer à la population des adaptations de son arsenal législatif en la matière tant que les solutions informatiques n'auront pas fait leurs preuves. En ce sens, le calendrier provisionnel de mise en place des scrutins par Internet pour le canton et les communes se calquera sur le calendrier et les décisions au niveau fédéral.

5. Conclusions

Le logiciel SyGEV est rodé et apprécié de ses nombreux utilisateurs, en particulier communaux. Il permet, en temps normal, une grande rapidité de traitement d'un scrutin. Le 10 novembre, par exemple, plus de 120 communes avaient terminé le dépouillement du second tour de l'élection au Conseil des Etats à 13 heures déjà. Ce système offre beaucoup de transparence, puisqu'il permet également à tout un chacun de suivre le dépouillement en temps réel sur internet. Il a fait l'objet de deux audits de sécurité (2016 et 2019) qui ont confirmé qu'il répond aux bonnes pratiques en matière de sécurité informatique.

Le Conseil d'Etat note que la Chancellerie a décrit spécifiquement le problème qui s'est produit le 10 novembre 2019 et a proposé un plan de mesures documenté pour tirer les enseignements de cet incident. Les problèmes informatiques, de gestion de crise et de communication ont certes été regrettables. Cette situation s'explique tant par la confiance dans un système de vote qui avait bien fonctionné jusqu'ici, que par la crainte de provoquer des erreurs. La perception de la gravité de la situation par le monde politique et les médias a cependant vraisemblablement été exacerbée par le

très faible écart de voix entre les deux derniers candidats en lice pour l'élection au Conseil des Etats et par la correction du résultat intervenue le lundi.

Le Conseil d'Etat relève que les conséquences du problème informatique sont un retard dans la livraison des résultats qui sont tombés à 21 h 15, le dimanche 10 novembre, alors qu'ils étaient attendus vers 14 heures, et une correction le lendemain, après le retour à la normale.

L'incident est survenu dans un contexte politique tendu, à cause de résultats très serrés. La Chancellerie n'a pas tenu suffisamment compte du contexte du moment, dans la gestion de la crise et dans la communication.

La digitalisation permet d'améliorer les prestations fournies à la population. Le système de gestion des votations et élections est un bon exemple de la valeur ajoutée d'un dispositif informatisé. Ces outils comportent toutefois le risque de certaines pannes qui peuvent rapidement perturber le bon fonctionnement des processus. La tâche de l'administration est d'abord de tout mettre en œuvre pour éviter la survenance de problèmes. Lorsque, malgré les précautions prises, un incident survient quand même, il s'agit de tout mettre en œuvre pour en minimiser l'impact et de tirer les enseignements des problèmes.

Le Gouvernement constate que la Chancellerie d'Etat a d'ores et déjà pris certaines mesures pour éviter que les problèmes techniques survenus le 10 novembre dernier ne se reproduisent, et pour limiter à l'avenir les conséquences d'une panne sur le bon fonctionnement des institutions fribourgeoises. D'autres mesures doivent encore être analysées afin d'améliorer les processus de dépouillement et de communication lors des scrutins, pour que tous les enseignements puissent être tirés de cette situation regrettable.

Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'accepter le mandat, tout en relevant que les problématiques soulevées par cet instrument parlementaire sont résolues ou sur le point de l'être. Les éléments subsistants feront l'objet du rapport que le Conseil d'Etat remettra au parlement sur la concrétisation du mandat.

14 janvier 2020

Annexe

—

Rapport sur incident