

Prise de position

Consultation sur le projet de stratégie « Administration numérique suisse 2024-2027 » du 30 mars 2023

Assemblée plénière du 22 septembre 2023

Les gouvernements cantonaux remercient les membres des organes de pilotage politique et de direction opérationnelle d'avoir élaboré le projet de stratégie et profitent de la consultation pour se prononcer sur le sujet.

1. Remarques générales

1 Le projet de stratégie « Administration numérique suisse » (ANS) offre une vision et des objectifs communs sur lesquels les collectivités publiques de tous les échelons institutionnels suisses peuvent calquer leurs efforts. Les gouvernements cantonaux considèrent ce projet comme globalement réussi. Les principes et les axes décrits sont essentiels afin d'accélérer la transformation numérique dans l'unité et avec détermination. La stratégie contient les bases nécessaires pour orienter la collaboration fédérale vers des objectifs concrets et tient compte de la complexité des structures fédérales.

2 Les gouvernements cantonaux regrettent toutefois que cette stratégie – ou du moins un premier projet – n'ait été présentée lorsqu'ont été discutées les bases légales du financement de l'agenda ANS. Afin de garantir la cohérence des documents de référence de l'ANS, les gouvernements cantonaux considèrent comme indispensable que l'agenda, et notamment l'annexe à la convention de son financement, soit systématiquement axé sur cette stratégie. Ce processus doit être piloté par les organes ANS et validé par les organismes porteurs dans le cadre de l'adoption annuelle de l'annexe à la convention de financement.

3 La stratégie est relativement « élémentaire », mais comporte les éléments essentiels de la transformation numérique. Les gouvernements cantonaux estiment que sa structure (lignes directrices, principes, champs d'action, priorités stratégiques) et ses objectifs sont clairs et intelligibles. Il serait toutefois souhaitable de disposer d'une représentation graphique qui illustrerait mieux le lien entre les champs d'action et les priorités et objectifs stratégiques. Le chapitre sur la mise en œuvre de la stratégie est assez court et il semble nécessaire d'en améliorer la cohérence, notamment pour ce qui concerne l'orientation stratégique, les activités prévues et leur

financement. Le glossaire est utile, mais les gouvernements cantonaux estiment qu'il faut régulièrement le mettre à jour.

4 Les gouvernements cantonaux considèrent également la stratégie comme réussie sur le plan du contenu. Le poids attribué à la collaboration entre les trois échelons institutionnels ou à l'interopérabilité des infrastructures numériques et des services de base est convaincant. Il convient en particulier de mentionner l'importance donnée à l'introduction de l'e-ID et à l'infrastructure de confiance. Outre le développement et l'exploitation d'une infrastructure de base robuste, évolutive et sûre, les gouvernements cantonaux estiment que les normes et les bases légales constituent également des champs d'action fondamentaux de l'ANS. Il est indispensable de coordonner les activités de cette dernière avec les projets sectoriels et cantonaux existants, seul moyen d'éviter les doublons et d'assurer que la stratégie déploie ses effets en profondeur.

5 La stratégie est axée sur les projets clés communs et insiste sur leur faisabilité, ce qui est justifié. Toutefois, compte tenu de l'accélération des développements technologiques et de leurs effets sur la société, il serait souhaitable qu'elle comporte une dimension prospective plus marquée. Certains thèmes essentiels, qui sont actuellement au centre des débats en Europe et dans les milieux scientifiques (souveraineté numérique, intégration de l'intelligence artificielle dans le secteur public, etc.) font défaut. Les gouvernements cantonaux estiment nécessaire d'en tenir compte dans les travaux ultérieurs consacrés à l'ANS.

6 La traduction française de la stratégie peut parfois porter à confusion et devrait être révisée.

2. Remarque chapitre par chapitre

2.1. Introduction (ch. 1)

2.1.1. Définition des objectifs, champs d'application et durée de validité (ch. 1.1)

7 Au ch. 1.1, l'accélération de la transformation numérique des administrations en se coordonnant à l'échelle fédérale est mentionnée comme un objectif de la stratégie. Au ch. 4.5, il est également énoncé que jusqu'à présent, la priorité allait principalement à son propre domaine d'administration, et les thématiques transversales étaient reléguées à l'arrière-plan. Les administrations sont ainsi appelées à devenir des organisations ouvertes, connectées et apprenantes. Cette accélération, doublée d'une coordination renforcée, peut toutefois entraîner des tensions : alors que la répartition des tâches au sein de l'État fédéral sert notamment à développer et à fournir rapidement et de manière autonome des prestations administratives, les développements transversaux requièrent davantage de temps (accord, concertation et coordination), car ils impliquent toutes les collectivités publiques de Suisse. C'est la raison pour laquelle la mise en œuvre de la stratégie doit énoncer de manière transparente les champs d'action et les objectifs stratégiques qui servent en premier lieu les intérêts des

groupes concernés, soutiennent la gestion économique des moyens financiers ou renforcent concrètement l'accélération. L'ANS court sinon le risque de voir ses prestations mesurées uniquement en fonction de l'accélération de la transformation numérique.

2.1.2. Incorporation à la structure stratégique à l'échelle de la Suisse (ch. 1.3)

8 Les gouvernements cantonaux saluent l'incorporation à la structure stratégique à l'échelle de la Suisse. L'ANS est une organisation à caractère partenarial commune aux trois échelons de l'État et il est essentiel que la stratégie ANS s'y réfère également. Cette dernière doit donc explicitement faire état de l'existence de nombreuses stratégies communales ou cantonales récemment révisées ou nouvellement définies. Il conviendrait en outre de renoncer à présenter la stratégie de la Confédération comme unique référence, comme c'est le cas au ch. 5.5.

9 Selon le projet, les stratégies « Suisse numérique 2023 » et « Administration numérique suisse 2024-2027 » doivent se compléter. Un examen détaillé de ces deux instruments révèle toutefois des structures conceptuelles divergentes, les principes « priorité au numérique » et « tout numérique » étant par exemple priorisés différemment. En outre, il serait souhaitable de disposer d'une vue d'ensemble présentant les harmonisations de fond à effectuer entre les priorités fixées par la stratégie ANS et les thèmes clés à définir chaque année dans la stratégie « Suisse numérique ». Afin de garantir sa cohérence, la stratégie doit proposer une procédure ad hoc. Il conviendrait également de préciser le rapport entre la stratégie ANS et les stratégies de numérisation à l'échelle nationale dans les différentes politiques sectorielles (éducation, santé, justice, etc.). Ces stratégies spécifiques devraient tenir compte des normes de l'infrastructure de base afin de garantir l'utilité de l'ensemble du système à long terme.

2.1.3. Structure de la stratégie (ch. 1.4)

10 L'importance des principes est formulée de manière trop absolue. Les gouvernements cantonaux recommandent de modifier cette phrase comme suit : « Ils sont déterminants pour chaque les décisions et chaque actions pertinentes portant sur la transformation numérique des administrations en Suisse ».

2.2. Charte (ch. 2)

11 La charte propose judicieusement comme objectif à long terme de mettre en place une administration publique fonctionnant en réseau, ce qui présuppose de facto une simplification générale des processus, une interopérabilité des systèmes et une numérisation continue des services. On peut toutefois se demander si une énumération exhaustive des groupes concernés est appropriée. Dans la version actuelle, les entreprises qui ne sont pas actives en Suisse sont exclues de ces groupes, alors qu'elles peuvent être en relation avec les autorités suisses (p. ex. via les douanes ou la TVA). De même, il faudrait examiner si les Suisses de l'étranger et les bénéficiaires de services diplomatiques à l'étranger ne devraient pas également faire partie des groupes ciblés

par la stratégie. Autre constat : les collaboratrices et collaborateurs de l'administration publique sont certes mentionnés dans le texte en tant que groupe concerné, mais les chapitres suivants n'évoquent guère l'administration publique en tant qu'utilisatrice importante des prestations numériques des autorités (*government-to-government*).

12 La phrase « Les demandes de ces groupes concernés doivent être satisfaites en assurant la transparence et la traçabilité, quelle que soit l'unité d'administration de l'échelon fédéral qui en est responsable » doit être reformulée. Elle révèle une vision trop réductrice des prestations des autorités. Le pouvoir législatif, démocratiquement légitimé, est dans une large mesure le mandant de l'administration. C'est lui qui, dans son domaine de compétence, décide et reconnaît les besoins des groupes concernés et charge le pouvoir exécutif de leur mise en œuvre. La phrase susmentionnée donne toutefois l'impression – sans doute involontairement – que la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif n'est pas pertinente en l'espèce. Les gouvernements cantonaux estiment par contre nécessaire d'insister sur le fait que les groupes concernés, qu'ils appartiennent ou non à l'administration, devraient être davantage impliqués dans le processus de fourniture de prestations, que ce soit pour le développement, le taux d'adoption et de pénétration numérique ou l'inclusion. Cette approche orientée vers les utilisateurs devrait être reprise dans les chapitres suivants, car il est important de tenir compte de ce potentiel.

13 La phrase énonçant comme objectif offrir un accès facile « à toutes les prestations » sous forme numérique est irréaliste. Il serait opportun de fixer des priorités en se fondant par exemple sur les prestations couramment utilisées et d'accorder davantage d'importance au fait qu'une partie de la population continuera à être servie sans passer par la voie numérique. Pour certaines prestations, un contact personnel est en outre essentiel (p. ex. entretien de conseil avec les services d'aide à la jeunesse).

2.3. Principes des administrations numériques (ch. 3)

14 Les gouvernements cantonaux se félicitent de manière générale des principes énoncés dans la stratégie, mais émettent cependant quelques réserves et demandes concernant la formulation de certains points.

2.3.1. « Priorité au numérique » et « Tout numérique »

15 Il est essentiel de mettre rapidement en œuvre le principe « Priorité au numérique ». Toutefois, l'accès analogique aux services administratifs, notamment pour les particulières et les particuliers, doit rester garanti. Les gouvernements cantonaux estiment de manière générale qu'une mise en œuvre sans exception du « Tout numérique » est inapplicable et entrerait en conflit avec la norme définie dans le paragraphe « Orientation vers les utilisateurs et inclusion », à savoir que les prestations administratives sont conçues de telle sorte que tout un chacun peut les utiliser. La formulation « Les processus administratifs numériques sont principalement conçus pour la fourniture de prestations et privilégiés par rapport aux processus analogiques (Priorité au numérique) » suggère que les personnes qui utilisent les services administratifs numériques sont favorisées. Les

utilisatrices et utilisateurs ne devraient pas être incités à employer la voie numérique par l'octroi d'un avantage, mais y être amenés en les guidant simplement et intuitivement à travers les prestations administratives numériques. La deuxième partie de la phrase doit être modifiée ou supprimée.

2.3.2. Sécurité, confiance et transparence

16 La sécurité et la transparence sont essentielles pour instaurer la confiance dans l'utilisation des services de base et des offres numériques. L'ANS devrait par conséquent aborder le thème de la cybersécurité lors de la mise en œuvre de la stratégie et assurer la circulation réciproque d'informations avec les principaux organes compétents (Réseau national de sécurité RNS et Centre national pour la cybersécurité NCSC).

2.3.3. Interopérabilité et réutilisation

17 Ce paragraphe semble donner la priorité aux technologies en nuage (« services publics capables de fonctionner dans le cloud »). La population et l'administration doutent encore très fortement de la capacité de ces technologies à protéger de manière satisfaisante les données personnelles. Il ne suffit pas de faire référence aux « technologies cloud » pour permettre une réutilisation des données simple et facile d'accès, il convient tout d'abord de décrire plus précisément ce que l'on entend par là. Il serait également envisageable de promouvoir la publication sous licence libre des codes logiciels, dans l'esprit de la campagne européenne Public Money, Public Code (les logiciels financés par les fonds publics doivent être des logiciels libres d'accès). En effet, le principe de réutilisation est en premier lieu possible grâce à la création de licences de codes logiciels, et non par la technologie uniquement.

2.3.4. Globalité et durabilité

18 Les gouvernements cantonaux accueillent favorablement l'intégration des principes de durabilité écologique dans la stratégie et estiment en particulier nécessaire d'agir dans le domaine des technologies en nuage. L'exploitation des centres de calcul consomme en effet de grandes quantités d'électricité. Compte tenu de l'ampleur des défis à relever en matière d'approvisionnement énergétique et de réchauffement climatique, il faut veiller à ce que cette énergie provienne de sources renouvelables et que la construction et l'exploitation des centres de calcul visent l'efficacité sur le plan énergétique. Ces réflexions devraient être reprises dans les priorités stratégiques, sans quoi les principes n'auront aucun effet.

2.4. Champs d'action (ch. 4)

19 Mettre l'accent dans un premier temps sur des offres numériques concrètes et sur le développement des services de base et des infrastructures correspondantes (e-ID, portails) est tout à fait judicieux, car ils sont indispensables au déploiement de l'administration numérique. Il convient ce faisant de veiller à la connectivité des solutions cantonales et sectorielles en place. La priorité sera également accordée aux bases légales (en particulier à la protection des données, aux modèles de contrat (CG)) pour introduire une identité numérique

solide. Il s'agit là de la condition sine qua non d'une administration numérique interconnectée et fonctionnelle. Il faudra développer activement les normes relatives aux offres numériques de sorte qu'un grand nombre de collectivités publiques puissent les utiliser.

20 Il est pertinent d'avoir mis l'accent sur les activités de l'organisation ANS (ch. 4). L'exposé succinct de la contribution de l'ANS à chaque champ d'action est accueilli très favorablement. Il est important qu'elle soit aussi proactive que possible dans les domaines prioritaires, et ce point devrait ressortir davantage des textes correspondants.

2.4.1. Services de base et infrastructures (ch. 4.1)

21 Il s'agit là d'un champ d'action important dans lequel l'ANS devrait jouer un rôle porteur et non se limiter à « donner l'élan ». Pour la planification des cantons et la coordination avec les services communaux et les autres groupes d'intérêt, il est en outre essentiel de disposer d'informations exhaustives sur l'état actuel du développement des services de base et des infrastructures. L'ANS devrait à cet égard renforcer son rôle de point de contact central pour la transmission des connaissances et fournir à intervalles réguliers des informations couvrant l'ensemble des domaines concernés.

2.4.2. Bases légales (ch. 4.2)

22 Il est indispensable de prévoir une démarche globale, proactive et coordonnée pour ce champ d'action. L'ANS doit en être l'un des piliers. Les modèles de loi ou d'article offrent la possibilité de standardiser et d'accélérer la législation dans les cantons, ce qui favorise la mise en œuvre en temps utile des objectifs stratégiques. Dans le domaine de la protection des données notamment, les bases afférentes devraient être créées dans les meilleurs délais au niveau cantonal et intercantonal afin de permettre une gestion à la fois appropriée et précise des processus. Les clarifications relatives au droit de la protection des données, par exemple pour l'autorisation et la mise en œuvre d'applications, utilisent aujourd'hui des ressources importantes.

2.4.3. Normes (ch. 4.3)

23 La volonté de donner la priorité à des normes techniques axées sur les interfaces (d'application), les plateformes de service et les architectures de solutions est sur le principe accueillie favorablement. En ce qui concerne le champ d'action « Offres numériques », on pourrait cependant vérifier s'il suffit d'encourager la création d'interfaces (d'application) ou s'il ne faudrait pas plutôt se doter de dispositions légales sur l'interopérabilité et la transmission des données (voir Règlement [UE] 2016/679, règlement général sur la protection des données). De manière générale, il serait souhaitable que la stratégie mette davantage l'accent sur la compatibilité et les standards internationaux.

2.4.4. Offres numériques (ch. 4.4)

24 Davantage de fonds devront être alloués ces prochaines années aux projets qui amèneront des avancées concrètes à la population et à l'économie. Les offres numériques devraient avoir pour objectif de simplifier les démarches des utilisatrices et utilisateurs. Il serait donc souhaitable que l'agenda ANS intègre en priorité les projets intercantonaux existants. Parallèlement à la mise à disposition des moyens financiers, l'ANS et son personnel devraient jouer un rôle de levier permettant d'aider efficacement les cantons dans la mise en œuvre des mesures. Les expériences faites par les cantons pionniers devraient pouvoir servir à tous, y compris pour les mesures à mettre en place dans le cadre d'une démarche coordonnée avec les communes.

2.5. Objectifs et priorités stratégiques (ch. 5)

25 La cohérence entre les champs d'action et les six priorités stratégiques, assorties d'objectifs, est solide, celles-ci s'inscrivant dans la continuité du plan de mise en œuvre 2023 de l'ANS. Les objectifs fixés pour la période de mise en œuvre 2024-2027 semblent toutefois très ambitieux et ne seront probablement que partiellement réalisables d'ici 2027. Les succès devront être rapidement tangibles si l'on veut assurer le financement à long terme des mesures prévues et préserver la volonté d'engager des ressources humaines pour la mise en œuvre. Il pourrait être utile de disposer d'un calendrier pour les objectifs (feuille de route) et de prendre en compte de manière adéquate les interdépendances existantes. On veillera aussi à renforcer la cohérence entre la stratégie et la documentation de l'agenda ANS.

26 Les objectifs de certains champs d'action stratégiques sont trop peu détaillés, notamment les objectifs des champs d'action 5.6 « Renforcer la collaboration et agir en tant que système global fonctionnant en réseau » et 5.4 « Encourager une utilisation des données créant une plus-value », qu'il faudrait préciser. L'achat de prestations et le changement culturel devraient quant à eux être davantage pris en compte dans la mise en œuvre et le développement de la stratégie.

2.5.1. Mettre en œuvre le concept de guichet unique (ch. 5.2)

27 On pourrait croire à la lecture de l'objectif « Des plateformes de services communes » qu'il s'agit d'une infrastructure centrale. Or, plusieurs cantons, et probablement certaines communes, se sont dotés de solutions reconnues, adéquates et évolutives. D'où la nécessité d'insister sur une interopérabilité standardisée. Un service donné devrait en principe être accessible depuis tous les points d'accès envisageables. Si un système d'authentification public était introduit pour les processus de connexion, comme mentionné sous « concept de guichet unique », il faudrait veiller à la compatibilité avec les systèmes de connexion sectoriels.

2.5.2. Encourager une utilisation des données créant une plus-value (ch. 5.4)

28 L'objectif de gérer au sein d'une structure commune les données de base des personnes physiques et morales à l'échelle nationale au travers de cas d'usage stratégiques présente d'une part, le risque que la protection des données ne soit pas respectée, de l'autre que les données soient traitées plusieurs fois de manière erronée. Des mesures de prévention sont à envisager. Dans certains secteurs comme l'enseignement, où les données concernent des mineurs, les exigences de protection sont élevées. Il convient donc de procéder aux clarifications nécessaires concernant l'utilisation des données dans le secteur de l'éducation – comme probablement dans d'autres secteurs.

2.5.3. Favoriser la mise en place de services publics capables de fonctionner dans le cloud (ch. 5.5)

29 Cette priorité stratégique est de manière générale accueillie favorablement. Toutefois, il ne semble pas opportun de se référer uniquement à l'approche de nuage hybride multicloud de la Confédération, car celle-ci est extrêmement peu spécifique. Sans plus de précision, il faut s'attendre à d'importants coûts consécutifs à des projets d'harmonisation et de migration qui devront être réalisés dans une deuxième phase de numérisation. C'est la raison pour laquelle l'ANS devrait au moins définir le cadre de l'approche qu'elle entend envisager en la matière ou l'inclure dans la stratégie en tant que mesure. L'objectif de créer les bases institutionnelles et légales nécessaires est bien reçu.

2.5.4. Renforcer la collaboration et agir en tant que système global fonctionnant en réseau (ch. 5.6)

30 Pour que les bases, les normes, les bonnes pratiques et autres informations relatives aux priorités décrites soient disponibles à tous les échelons de l'État, il est important d'agir comme un système global fonctionnant en réseau. Le projet prévoit de créer les structures et engagements requis ou de les consolider. À cet égard, il est important de mentionner explicitement le rôle de chef de file joué par l'ANS. Il faudrait par ailleurs mentionner la collaboration et l'harmonisation avec les stratégies sectorielles. L'un des objectifs est de définir des modèles de financement et d'utilisation pour les prestations administratives numériques et les modules de services partagés. Il faut s'attendre à ce que ces modèles entraînent des dépenses supplémentaires pour les cantons et les communes. Il se pourrait même que les collectivités publiques disposent déjà de services identiques, d'où la nécessité de développer ces modèles de financement suffisamment tôt afin d'éviter les doublons et d'intégrer les dépenses supplémentaires dans les budgets et les plans de tâches et de financement.

31 La stratégie ne traite pratiquement pas du changement culturel nécessaire à la transformation numérique ni du développement de l'organisation des administrations. Or, il serait judicieux d'inclure ces points à des fins de sensibilisation. Par ailleurs, les différences d'interprétation du droit des marchés publics dans les cantons constituent souvent un obstacle à la collaboration intercantonale, raison pour laquelle il faudrait davantage tenir

compte de l'aspect juridique de cette question. L'un des objectifs devrait donc être de parvenir à une interprétation uniforme du droit entre les cantons.

32 Le troisième objectif énonce que les cantons ont établi des structures et processus qui encouragent l'intégration et la participation de leurs communes. On pourrait penser que les cantons sont tenus d'établir seuls ces structures et processus, avec pour conséquence possible de devoir les financer eux-mêmes. Il ne faudrait pas que les communes se fassent de faux espoirs et que des projets essentiels soient bloqués par d'interminables discussions sur la répartition du financement entre le canton et les communes. Il est donc proposé de reformuler la phrase de la manière suivante : « Les cantons ~~ont établi~~ établissent, en collaboration avec leurs communes, des structures et processus qui encouragent l'intégration et la participation de ces dernières ».

2.6. Mise en œuvre de la stratégie (ch. 6)

33 Par souci de lisibilité, ce chapitre pourrait faire référence au plan de mise en œuvre de l'ANS. Il devrait également préciser le rôle de l'ANS dans la mise en œuvre de la stratégie : n'intervient-elle qu'au niveau stratégique ou joue-t-elle également un rôle actif sur le plan opérationnel ? Dans ce dernier cas de figure, il est nécessaire de préciser le rôle de l'ANS et les interactions attendues avec les cantons pour chaque projet. Il faudrait enfin expliquer comment organiser et coordonner la collaboration entre l'ANS, la Confédération et les cantons de manière ciblée.

34 La formulation selon laquelle la Confédération, les cantons, les villes et les communes peuvent déposer des demandes d'aide financière auprès des services compétents de l'ANS lors de la mise en œuvre de projets dans le cadre de la stratégie permet aux collectivités publiques de solliciter des fonds pour leurs propres projets. En plus des critères mentionnés, il conviendrait de préciser que seuls les projets dont l'utilité pour l'ANS dans son ensemble est avérée, projets pilotes par exemple, seront éligibles à une aide financière. Il faudrait en outre indiquer les responsabilités décisionnelles et exposer explicitement le processus afférent.

35 L'avancée de la mise en œuvre de la stratégie doit être mesurée dans le cadre d'un monitoring et faire l'objet d'un compte rendu transparent. La forme concrète de ce monitoring, son rythme et les destinataires des comptes rendus devraient être précisés. Selon les gouvernements cantonaux, il faudrait effectuer un monitoring et un contrôle de gestion réguliers des structures d'organisation de l'ANS, à l'instar du monitoring de l'avancée de la mise en œuvre de la stratégie, ceci afin de montrer comment fonctionnent les nouvelles structures d'organisation de l'ANS. Ce n'est qu'ainsi que l'on pourrait prendre les mesures nécessaires au développement de l'ANS. Cet élément devrait figurer dans la stratégie.