



28 février 2022

Rapport de monitoring du fédéralisme 2017-2021

Numérisation

Sommaire

1.	La Suisse, un pays d'innovation qui reste en retrait dans le domaine de la numérisation de son administration.....	2
2.	Avantages du fédéralisme transposables dans le monde numérique	2
3.	Directives cantonales en matière de transformation numérique.....	2
4.	Administration numérique suisse, une nouvelle organisation opérationnelle depuis le 1er janvier 2022	3
5.	Agenda « Infrastructures nationales et services de base »	4
6.	Suite des travaux et perspectives	4
7.	Une solution fédérale en alternative à une centralisation au niveau de la Confédération	4

1. La Suisse, un pays d'innovation qui reste en retrait dans le domaine de la numérisation de son administration

Si la Suisse est l'un des pays les plus innovants au monde, elle reste toutefois en retrait en ce qui concerne la numérisation de son administration. Elle ne se classe ainsi qu'à la 32^e place sur les 36 pays analysés dans le cadre de l'étude [eGovernment Benchmark](#) de la Commission européenne.

Pour expliquer ce retard, on évoque souvent le haut degré de satisfaction dont jouissent les prestations classiques (non numériques) de l'administration, et qui n'engendre par conséquent pas de besoins particuliers d'action dans ce domaine. La structure fédérale de la Suisse est également considérée comme un frein au développement de la cyberadministration. L'argument n'est pas irrecevable, car l'organisation fragmentée de l'État ne permet pas de tirer pleinement profit de l'évolutivité des prestations numériques. De nombreuses collectivités développent ainsi leurs propres solutions en la matière, voire y renoncent complètement en raison des coûts fixes élevés qui en découlent. En outre, les contacts entre les autorités locales et les utilisateurs des services publics sont plus variés et plus personnalisés que dans les États fortement centralisés. On comprend alors que les services numériques puissent sembler moins accessibles et moins conviviaux. La mise en œuvre d'un principe tel que le « once-only », qui vise à ne demander qu'une seule fois certaines informations aux individus et aux entreprises pour leurs démarches administratives, s'avère délicate dans un tel contexte.

2. Avantages du fédéralisme transposables dans le monde numérique

Il serait toutefois erroné d'appeler à l'instauration d'une large compétence fédérale sur la base de ce constat. En effet, les avantages de la structure fédérale sont en principe transposables dans le monde numérique : le principe de concurrence entre les acteurs institutionnels favorise les innovations et la recherche de solutions adaptées aux réalités et aux besoins locaux. Dans l'espace numérique également, une certaine proximité avec le quotidien des usagers est déterminante pour saisir correctement leurs préoccupations et leurs besoins. Des solutions trop centralisées risquent par ailleurs d'engendrer d'énormes coûts pour la société en cas d'échec.

Plus généralement, la mise en place de solutions techniques centralisées est susceptible d'entraver de fait l'autonomie organisationnelle des cantons, garantie par la Constitution, ainsi que leur marge de manœuvre politique et financière. Cela est particulièrement vrai pour les solutions centralisées à caractère transversal, pour lesquelles il est souvent difficile de délimiter précisément les compétences cantonales. Si les gains en matière d'efficacité et de convivialité que proposent de telles solutions semblent évidents, elles n'en soulèvent pas moins de délicates questions d'ordre constitutionnel. Il convient par conséquent, d'un point de vue fédéraliste, d'y porter une attention particulière et de chercher des moyens originaux de relever ce défi.

3. Directives cantonales en matière de transformation numérique

Les cantons souhaitent bien évidemment apporter leur pierre à l'édifice de la transformation numérique. Ils l'ont d'ailleurs affirmé dans les lignes directrices du 27 septembre 2018 relatives à l'administration numérique, en se fixant pour objectif de mettre en œuvre de manière systématique le principe « digital first » pour la population et l'économie. Les interactions du grand public avec l'administration doivent ainsi se dérouler prioritairement par voie électronique. Il en va de même pour les tâches et les prestations au sein des administrations de la Confédération, des cantons, des villes et

des communes – et entre elles –, dans un souci d'amélioration de l'efficacité et de la qualité. D'importants efforts restent nécessaires pour atteindre pleinement ces objectifs. Le modèle suisse de fédéralisme coopératif offre cependant les conditions préalables à la réalisation de cette modernisation ambitieuse, comme le montre parfaitement l'exemple de la nouvelle organisation « Administration numérique suisse », développée conjointement par la Confédération et les cantons.

4. Administration numérique suisse, une nouvelle organisation opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2022

L'amélioration du pilotage vertical, entre les échelons institutionnels, et horizontal, entre les collectivités d'un même échelon, sera déterminante pour mener à bien la transformation numérique de l'administration en Suisse. Malgré l'absence d'une réglementation générale dans la Constitution ou dans la législation fédérale, la collaboration entre les différents échelons de l'État dans le domaine de la cyberadministration et de l'administration numérique existe d'ores et déjà dans le cadre de différents organes et a permis de déboucher sur une multitude de solutions innovantes. Cette coordination a notamment été assurée par la Conférence suisse sur l'informatique (CSI) et l'organisation Cyberadministration suisse, parallèlement à certaines initiatives propres à des secteurs particuliers. Au sein de ce tissu plutôt fragmenté, les défis transversaux liés au développement d'infrastructures nationales et de services de base tels que des systèmes de gestion des identités et des accès n'ont jusqu'à présent pas pu être relevés avec la rigueur qui s'impose.

Pour ces raisons, le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux ont conclu à la fin de l'année 2021 une convention-cadre de droit public destinée à servir de base à la création d'une nouvelle instance nommée « Administration numérique suisse » (ANS), appelée à prendre le relais des activités de l'organisation Cyberadministration suisse et de la CSI. L'ANS vise à unir les forces de la Confédération, des cantons et des communes, en se concentrant notamment sur certains enjeux transversaux tels que l'uniformisation des projets législatifs, la définition de normes contraignantes dans le domaine de la gestion des données, la continuité des processus, ainsi que l'identification et la mise à disposition de services de base, à l'instar de services d'identité. Le partage de connaissances et d'expériences, l'innovation et la mise en place d'une politique d'encouragement font également partie de ses objectifs. Le financement paritaire de l'ANS correspond au budget cumulé des deux organisations d'origine.

L'échelon communal n'est pas en reste : l'Union des villes suisses (UVS) et l'Association des communes suisses (ACS) comptent parmi les partenaires de première importance de l'ANS, les communes ayant la possibilité de s'impliquer directement au sein de cette dernière. Une collaboration étroite dans le domaine de la normalisation est prévue avec l'association eCH, qui bénéficie du soutien d'acteurs du secteur privé. Bien qu'elle évolue, en tant que plateforme politique, à un échelon stratégique, l'ANS ne perd pas de vue les aspects liés à la mise en œuvre, notamment à travers son assemblée des délégués, qui permet de bénéficier des compétences techniques de spécialistes issus de tous les niveaux institutionnels.

L'ANS a été conçue en tant que plateforme politique destinée à développer des normes, sans personnalité juridique propre ni compétences décisionnelles finales. Contrairement aux précédentes structures, cette organisation dispose d'un mandat largement soutenu par la Confédération, les cantons et les communes. Ses décisions majeures sont rendues contraignantes par l'intermédiaire d'une procédure idoine auprès des acteurs institutionnels impliqués. La nomination d'un chargé de mission de la Confédération et des cantons pour l'administration numérique doit également donner une impulsion supplémentaire à la transformation numérique, tout en développant et en intensifiant la coopération entre les échelons institutionnels.

5. Agenda « Infrastructures nationales et services de base »

Ces mesures d'ordre organisationnel constituent un jalon important pour l'accélération de la transformation numérique au sein de l'État fédéral, mais elles ne sauraient se suffire à elles-mêmes. Les actions de l'ANS s'articulent par conséquent autour d'un agenda « Infrastructures nationales et services de base de l'administration numérique suisse » (agenda ANS), spécialement élaboré pour mettre à disposition, dans le cadre de l'ANS, des moyens financiers supplémentaires limités dans le temps destinés au développement de services de base et d'infrastructures pour lesquels les besoins sont urgents. Ce financement sera assuré dès 2022 au moyen d'une participation additionnelle de la Confédération et, ultérieurement, des cantons. L'agenda ANS doit permettre à la Confédération et aux cantons de lancer et de mettre en œuvre à court terme des projets clés, entre 2022 et 2027.

6. Suite des travaux et perspectives

D'autres évolutions organisationnelles sont envisagées dans l'optique de renforcer le poids des décisions de l'ANS, sous la forme de normes contraignantes, voire à travers la mise en place d'une autorité numérique suisse. Le cadre juridique (et notamment constitutionnel) préalable à de telles avancées est en cours de clarification, sur mandat du Conseil fédéral et de la CdC. Rien ne sera toutefois entrepris sans décision de la Confédération et des cantons, qui se baseront sur une évaluation de l'ANS consacrée aux efforts nécessaires pour atteindre l'objectif d'une administration numérique moderne présente aux trois échelons institutionnels.

7. Une solution fédérale en alternative à une centralisation au niveau de la Confédération

La solution proposée, constituée de l'ANS et de l'agenda, et ses possibilités d'évolution représentent une chance unique, du point de vue fédéral, de faire avancer rapidement et de manière décisive la transformation numérique de l'administration en Suisse. Le pilotage et la coordination des échelons fédéraux, cantonaux et communaux par une organisation commune permettent de trouver des solutions pour les tâches transversales qui peuvent uniquement être relevées conjointement, tout en évitant les blocages et les pertes de temps susceptibles d'apparaître dans ce domaine sensible en raison de compétences mal définies. La Confédération et les cantons fixent leurs priorités d'égal à égal, tandis que l'échelon communal, particulièrement proche des usagers dans de nombreux domaines et incontournable pour assurer la continuité de la numérisation, peut s'impliquer dans les discussions en tant que partenaire.

Le succès de cette approche coopérative dépend du soutien accordé par les différents échelons institutionnels aux solutions négociées conjointement. Il se peut que certaines collectives ou unités administratives ayant retenu une autre solution par le passé ne puissent par exemple tirer qu'une plus-value à long terme. Elles doivent toutefois en outre être disposées à mettre les ressources financières et humaines nécessaires au service de ces efforts communs, défi d'autant plus délicat à relever en période de restrictions budgétaires. Il est par conséquent crucial que la Confédération, les cantons et les communes s'accordent rapidement, dans le cadre de l'ANS, sur leurs priorités communes et concentrent leurs efforts sur les domaines clés de la transformation numérique de l'administration, notamment pour laisser une marge de manœuvre suffisante aux solutions innovantes, point fort de l'approche fédérale. Il faut donc trouver un juste équilibre entre les directives et les normes indispensables d'une part, et l'autonomie, la flexibilité et les expérimentations d'autre part.

Le virage engagé dans le domaine de la numérisation au cours de la pandémie de COVID-19 est probablement irréversible. Cette crise a mis en lumière l'importance de la transformation numérique pour tous les aspects du quotidien ainsi que les lacunes du secteur public en la matière. Les pouvoirs publics et l'administration vont être confrontés à une pression croissante pour y remédier. Si l'approche coopérative engagée n'y parvient pas, il faudra s'attendre à une tendance à la centralisation, qui s'accompagnera inmanquablement de blocages institutionnels.