Développement de l'Administration numérique suisse

Modèle cible relatif à la future coopération fédérale dans le domaine de l'administration numérique à l'attention des collectivités responsables et des partenaires (version consolidée après la consultation)

Date 28.11.2025

Table des matières

Résumé **2**

1 Objet du document **5**

2 Contexte **5**

3 Mandat et processus de développement **6**

4 Modèle cible relatif à la coopération fédérale **8**

4.1 Axe stratégique 1 : renforcer le pilotage et la mise en œuvre communs 9

4.2 Axe stratégique 2 : rendre la coopération fédérale plus contraignante 12

5 Analyse **17**

6 Prochaines étapes **18**

Annexes **20**

Annexe 1 : exemple de déroulement du processus de normalisation 20

Annexe 2 : aperçu de certaines étapes clés institutionnelles 21

Résumé

Bien que la Confédération, les cantons et les communes aient progressivement développé leur coopération dans le domaine de l'administration numérique ces dernières années, il est essentiel de poursuivre les travaux en ce sens afin de tenir la cadence face à l'accroissement de la complexité et à l'accélération de l'évolution numérique.

L'organisation Administration numérique suisse (ANS) a été fondée le 1er janvier 2022 dans le but de favoriser la transformation numérique des administrations publiques par une étroite collaboration de la Confédération, des cantons et des communes. L'objectif était de remédier aux retards pris dans la numérisation des administrations suisses en comparaison internationale et à la présence de nombreuses redondances et d'interfaces déficientes. Grâce à l'ANS, la Confédération, les cantons et les communes ont pu développer leur coopération et avancer dans d'importants projets au cours des dernières années. La loi fédérale du 17 mars 2023 sur l'utilisation de moyens électroniques pour l'exécution des tâches des autorités (LMETA) a par ailleurs simplifié la coopération fédérale sur le plan juridique, mais il est apparu qu'une intensification de la coopération est essentielle afin de parvenir à l'interopérabilité nécessaire et aux synergies souhaitées.

La nécessité d'agir a été analysée en détail au regard de l'évaluation qui a été faite de l'ANS et une proposition pour le développement de la coopération fédérale dans le domaine de l'administration numérique a été élaborée avec le concours des trois échelons de l'État.

La Confédération et les cantons ont prévu une mise en place par étapes de l'ANS afin de permettre un développement de la coopération et des bases institutionnelles nécessaires répondant aux besoins. La convention-cadre de droit public concernant l'ANS prévoit que celle-ci soumettra au Conseil fédéral et à la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) au plus tard en 2026 les bases de décision en vue de son éventuelle transformation. Afin d'élaborer la base décisionnelle, l'organe de direction politique (ODP) de l'ANS a établi une organisation de projet tripartite et interdisciplinaire et lui a confié un mandat, dont l'évaluation externe de l'ANS prévue dans la convention-cadre constitue un élément central. Par ailleurs, l'examen de plusieurs exemples tirés de la pratique en Suisse et à l'étranger a permis d'obtenir des orientations. Enfin, une analyse des avantages et des inconvénients des différentes variantes envisageables d'un point de vue institutionnel, réalisée par le Secrétariat général du Département fédéral des finances en collaboration avec la CdC (Secrétariat général) et le Département fédéral de justice et police (Office fédéral de la justice) a également servi de base. Les résultats des analyses ont été résumés, reformulés sous la forme d'un espace des variantes et validés par l'ODP et, sur cette base, des variantes de mise en œuvre possibles ont été élaborées et examinées. L'organe de direction opérationnelle de l'ANS a participé à ces travaux. L'examen et l'évaluation des différentes variantes ont abouti à l'établissement du modèle cible. Ce modèle a été soumis à la Confédération, aux cantons, à l'Union des villes suisses (UVS) et à l'Association des Communes Suisses (ACS) pour consultation entre avril et septembre 2025. Ceux-ci soutiennent le modèle cible et soulignent la nécessité d'intensifier la coopération fédérale dans le domaine de l'administration numérique. Le modèle cible a été ponctuellement modifié sur la base des réponses à la consultation.

La transformation numérique des administrations suisses doit s'inscrire dans la structure fédéraliste suisse et être systématique : il faut renforcer les activités de pilotage et de mise en œuvre en commun dans le cadre institutionnel existant et aussi s'attacher, notamment en matière de normalisation, à rendre la coopération fédérale plus contraignante.

La coopération fédérale doit être développée dans le domaine de l'administration numérique selon deux axes stratégiques, de la stratégie à la mise en œuvre :

- axe stratégique 1 : renforcer le pilotage et la mise en œuvre communs en utilisant le cadre institutionnel existant ;
- axe stratégique 2 : rendre la coopération fédérale plus contraignante en complétant le cadre institutionnel existant.

L'axe stratégique 1 correspond pour l'essentiel à une mise en œuvre rigoureuse de l'étape 1 actuelle de l'ANS (« Plateforme politique qui développe des normes »). Selon les experts des trois échelons étatiques, l'ANS apporte aujourd'hui déjà une importante valeur ajoutée. Cependant, tout son potentiel n'est pas encore exploité et il reste des lacunes à combler. On attend notamment de l'ANS qu'elle joue un rôle conceptuel et proactif plus important dans l'encouragement de l'interopérabilité et la mise en place d'infrastructures et de services de base utilisés conjointement. Des ressources dédiées à une architecture fédérale de la cyberadministration et au développement de normes permettront de combler ces lacunes et d'assurer un pilotage stratégique cohérent. En fonction du niveau d'ambition, de l'endroit où est mis l'accent et de l'étendue des prestations (p. ex. étendue de l'appui à la mise en œuvre des normes dans les collectivités publiques), il en résulte des besoins financiers supplémentaires plus ou moins importants, qui ne peuvent être compensés dans le cadre du financement de base actuel (financement annuel de 6 millions de francs, assuré paritairement par la Confédération et les cantons). Il convient en outre d'améliorer la coordination de la mise en œuvre (c'est-à-dire de l'acquisition, du développement et de l'exploitation). Là aussi, le champ est vaste et va d'une plus grande coordination entre les fournisseurs de prestations informatiques au renforcement des capacités communes d'exploitation et de développement.

L'axe stratégique 2 correspond au passage à l'étape suivante de l'ANS (« plateforme politique qui fixe des normes contraignantes »). La fixation de normes contraignantes, qui requiert de modifier la Constitution, complétera les instruments existants dans le domaine de la coopération fédérale. La majorité des représentants professionnels des trois échelons de l'État interrogés dans le cadre de l'évaluation de l'ANS est favorable à cette étape, à condition de garantir que tous les niveaux soient fortement impliqués. Ces résultats concordent d'ailleurs avec les expériences faites par d'autres pays (notamment l'Allemagne et l'Autriche). Afin de pouvoir fixer des normes contraignantes, il faut inscrire dans la Constitution une compétence fédérale prévoyant des règles spécifiques relatives à la participation des cantons et des communes. Il convient notamment de préciser que les normes seront dès le départ développées dans le cadre d'une coopération technique de tous les échelons de l'État et que les organes cantonaux et communaux compétents pourront, à des moments appropriés, prendre position sur le plan politique.

Le développement proposé de la coopération fédérale est l'étape indispensable pour répondre aux évolutions du domaine numérique et du fédéralisme, mais il exigera un effort commun de la Confédération, des cantons et des communes.

Le développement de la coopération fédérale permettra d'accroître la prévisibilité et la sécurité en matière d'investissements, de réduire le travail de coordination, d'encourager l'harmonisation et d'exploiter plus systématiquement les synergies à l'échelle de la Suisse. La formation d'une volonté

commune sera soutenue au titre du fédéralisme et coordonnée aux trois échelons de l'État. Dans l'ensemble, les avantages pour la Confédération, les cantons et les communes l'emporteront sur les charges supplémentaires qui découleront de ces travaux. Celles-ci seront essentiellement dues à une augmentation durable du financement de base de l'ANS (axe stratégique 1), à la modification de la Constitution (axe stratégique 2) et aux coûts uniques nécessaires à la préparation et à la mise en œuvre. Une estimation de l'ensemble des moyens nécessaires pour les prestations spécialisées et la promotion des projets par l'ANS telles que prévues par l'axe stratégique 1 pour les années 2028 à 2031 sera présentée pour la décision du Conseil fédéral et de la CdC à la fin de l'année 2025. Les coûts de transformation liés au développement selon l'axe stratégique 2 seront soumis avec l'avant-projet en 2027.

Sur la base des axes stratégiques ci-dessus, le Conseil fédéral et la CdC devront octroyer à fin 2025 un mandat pour l'élaboration d'un plan global. Ce plan global sera mis en consultation en 2026. De plus, il est prévu que le Conseil fédéral demande une révision partielle de la Constitution qui permettra de mettre en œuvre l'axe stratégique 2.

Sur la base des réponses à la consultation et du modèle cible modifié, un mandat a été préparé pour la suite des travaux communs visant à mettre en œuvre ce modèle à partir de 2026. Le présent modèle cible et le mandat en question seront soumis au Conseil fédéral et à la CdC à la fin de l'année 2025 avec une première estimation des moyens nécessaires, afin qu'une décision soit prise en parallèle. Ce mandat décrit les tâches, les compétences et les conditions requises pour la concrétisation du modèle cible. Il est prévu que les trois niveaux étatiques continuent de collaborer étroitement. Les travaux se concentreront principalement sur l'élaboration d'un plan global (financement compris), qui sera soumis en 2026 à la Confédération, aux cantons, à l'UVS et à l'ACS pour consultation. Ils porteront aussi sur la question de la gestion des conséquences financières des normes contraignantes pour les différentes collectivités publiques. Il est ensuite prévu que le Conseil fédéral et la CdC prennent une décision quant à la mise en œuvre. Une fois cette décision prise, le développement et la mise en place des structures et des processus requis au titre de l'axe stratégique 1 pourront commencer, et les processus législatifs nécessaires être lancés. Auparavant, des mesures opérationnelles d'optimisation découlant de l'évaluation de l'ANS et applicables dans le cadre financier actuel ainsi que dans le domaine de compétence propre de l'ANS et indépendamment du modèle cible seront d'ores et déjà mises à exécution. La révision partielle de la Constitution requise pour la mise en œuvre de l'axe stratégique 2 s'achèvera au plus tôt en 2030.

Aperçu des prochaines étapes du développement de la coopération fédérale

- Fin 2025 : décision parallèle du Conseil fédéral et de la CdC quant au modèle cible définitif et au mandat visant à mettre en œuvre ce dernier, et présentation de l'estimation des moyens nécessaires
- Début 2026 : lancement des travaux relatifs à l'élaboration du plan global et à la révision partielle de la Constitution sur la base du mandat
- Fin 2026 : consultation de la Confédération, des cantons, de l'UVS et de l'ACS concernant le plan global et décision parallèle concernant le plafond des dépenses de l'ANS pour la période stratégique 2028–2031
- 2027 : décision parallèle du Conseil fédéral et de la CdC concernant la mise en œuvre du plan global

Les travaux de développement de la coopération fédérale s'effectueront en étroite coordination avec le renouvellement de la stratégie ANS 2024–2027 et avec les réflexions menées visant à trouver la

solution suivante pour le financement de l'agenda ANS dont les modalités actuelles expireront à fin 2027.

1 Objet du document

Le présent document servira de base à une décision de principe du Conseil fédéral et de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) concernant le développement de la coopération fédérale dans le domaine de l'administration numérique. Il décrit le contexte et le modèle cible de ce développement. La consultation des collectivités responsables[1] et des partenaires[2] de l'Administration numérique suisse (ANS) a tout d'abord permis de valider qu'il convenait de suivre la voie proposée et d'élaborer les bases concrètes pour le modèle cible. Sur la base des réponses à la consultation, un mandat pour l'élaboration des bases concrètes a été préparé afin de mettre en place le modèle cible, puis soumis au Conseil fédéral et à la CdC aux fins d'une décision définitive parallèle à la fin de l'année 2025. Les bases concrètes seront à nouveau soumises aux collectivités responsables et aux partenaires en 2026 pour consultation, de sorte que ces derniers prennent une décision quant à la mise en œuvre en 2027 (cf. chap. 6).

2 Contexte

Bien que la Confédération, les cantons et les communes aient progressivement développé leur coopération dans le domaine de l'administration numérique ces dernières années, il est essentiel de poursuivre les travaux en ce sens afin de tenir la cadence face à l'accroissement de la complexité et à l'accélération de l'évolution numérique.

L'organisation ANS a été fondée le 1er janvier 2022 dans le but de favoriser la transformation numérique des administrations publiques par une étroite collaboration de la Confédération, des cantons et des communes[3]. Née du regroupement de Cyberadministration suisse (de 2008 à 2024) et de la Conférence suisse sur l'informatique (CSI ; de 1975 à 2024), l'ANS a permis d'unir des forces et de donner un nouvel élan à la coopération fédérale[4]. L'objectif était de remédier aux retards pris dans la numérisation des administrations suisses en comparaison internationale et à la présence de nombreuses redondances et d'interfaces déficientes. Les champs d'action centraux de l'ANS étaient notamment la normalisation de la gestion des données, la continuité des processus, la mise à disposition de services de base et la réutilisabilité des solutions.

Au cours des dernières années, la Confédération, les cantons et les communes sont ainsi parvenus à étendre leur coopération dans le cadre de l'ANS et à faire progresser d'importants projets tels que le service d'authentification des autorités suisses « AGOV »[5]. La loi fédérale du 17 mars 2023 sur l'utilisation de moyens électroniques pour l'exécution des tâches des autorités (LMETA) a par ailleurs simplifié la coopération fédérale sur le plan juridique. On compte déjà de nombreux accomplissements dans les différents champs d'action, mais il est apparu qu'une intensification de la coopération est essentielle afin de parvenir à l'interopérabilité nécessaire et aux synergies souhaitées. Le nombre croissant de projets de coopération régionale dans le secteur de l'informatique et de la

[1] La Confédération et les cantons sont coresponsables de l'ANS, à égalité de droits et devoirs. Ils agissent par le truchement du Conseil fédéral et de la Conférence des gouvernements cantonaux (ch. 3.1, al. 1, de la convention-cadre de l'ANS).
[2] L'Union des villes suisses (UVS) et l'Association des communes suisses (ACS) peuvent soutenir l'ANS en tant que partenaires (ch. 3.2, al. 1, de la convention-cadre de l'ANS).
[3] Cf. description détaillée de l'ANS : « Pilotage de la transformation numérique au sein du système fédéral » (lien vers la page Internet).
[4] Cf. genèse de l'ANS dans le rapport final du chargé de mission auprès de l'ANS sur la stratégie suisse de cyberadministration 2020−2023 (lien vers le rapport).
[5] Cf. description du service sur la page « AGOV – votre identifiant pour les services publics ».

cyberadministration, les projets tels que le Swiss Government Cloud[6], qui s'adressent à la Confédération, aux cantons et aux communes, ainsi que les diverses interventions politiques en ce sens au sein des parlements cantonaux et du Parlement fédéral le montrent bien[7].

La nécessité d'intensifier la collaboration ne fera que se renforcer dans les années à venir en raison de la progression de la transformation numérique et de l'élargissement constant du portefeuille de prestations numériques, de technologies et d'acquisitions correspondantes dont sont responsables les administrations. Le nombre des redondances et des interfaces possibles ne cesse d'augmenter. La complexité est croissante, tout comme la vitesse des changements. Les technologies telles que l'intelligence artificielle (IA) et le nuage informatique se développent rapidement et s'imposent de plus en plus dans la société, l'économie et l'État. Outre des effets financiers et organisationnels parfois importants, ces technologies accentuent les conséquences de l'évolution numérique sur l'avenir du travail, des droits fondamentaux, de la démocratie, de l'État de droit et de la sécurité. Cette évolution se reflète également dans les débats politiques et publics, où des notions telles que « souveraineté numérique » et « autodétermination numérique » (dans le contexte de l'e-ID étatique, par ex.) et la réglementation des nouvelles technologies occupent une place majeure. C'est dans ce contexte dynamique et complexe qu'il convient de considérer le développement de la coopération fédérale et de déterminer les mesures concrètes à prendre.

3 Mandat et processus de développement

La nécessité d'agir a été analysée en détail au regard de l'évaluation qui a été faite de l'ANS et une proposition pour le développement de la coopération fédérale dans le domaine de l'administration numérique a été élaborée avec le concours des trois échelons de l'État.

La Confédération et les cantons ont prévu une mise en place par étapes de l'ANS afin de permettre un développement de la coopération et des bases institutionnelles nécessaires répondant aux besoins[8]. À l'issue de chaque étape, les résultats obtenus feront l'objet d'un examen tandis que l'évolution du développement sera soumise à une analyse politique et juridique. Par conséquent, la convention-cadre de droit public concernant l'Administration numérique suisse (ci-après la « convention-cadre de l'ANS ») prévoit que les collectivités responsables recevront de l'ANS d'ici 2026 au plus tard les bases de décision pour l'éventuelle transformation de l'ANS (ch. 2, al. 8, de la convention-cadre de l'ANS). Il s'agit en premier lieu de fixer des normes contraignantes aux trois échelons étatiques[9].

Afin d'élaborer les bases de décision susmentionnées, l'ODP de l'ANS a adopté, lors de sa séance du 25 avril 2024, le mandat « Décision de principe concernant le développement de la coopération en matière de transformation numérique de l'administration publique dans le contexte de l'Administration numérique suisse » (ci-après « développement de l'ANS »)[10] et a mis en place une organisation de projet interdisciplinaire dans laquelle les collectivités responsables et les partenaires sont représentés

[6] Cf. description détaillée « Swiss Government Cloud » (lien vers la description).
[7] Parmi celles-ci figurent notamment l'initiative 24.312 déposée par le canton de St-Gall « Unir les forces à l'échelle du pays pour aborder la transformation numérique » ; le postulat 23.3050 « Définir des normes contraignantes pour le paysage de l'Administration numérique suisse. Faut-il inscrire la numérisation dans la Constitution fédérale ? » ; et la motion 24.4045 « Numérique. Création d'un article constitutionnel ».
[8] Il s'agit en l'occurrence des étapes suivantes, entre lesquelles il est possible d'opérer une distinction sur le plan, notamment, du cadre juridique, de l'étendue du mandat et de la répartition des compétences : 1. Plateforme politique qui développe des normes (étape en cours) ; 2. Plateforme politique qui fixe des normes contraignantes ; 3. Acteur souverain doté de compétences décisionnelles contraignantes dans le cadre de l'ensemble du mandat (cf. document « Administration numérique : projet d'optimisation du pilotage et de la coordination au sein de l'État fédéral »).
[9] Dans le rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat 23.3050 « Définir des normes contraignantes pour le paysage de l'Administration numérique suisse. Faut-il inscrire la numérisation dans la Constitution fédérale ? » (ch. 2.4.2), le CF explique ce qu'il entend par « normes » (lien vers le rapport).
[10] Cf. « Séance en bref 01/2024 – Information de l'organe de direction politique de l'Administration numérique suisse ».

(cf. informations détaillées sur l'organisation de projet dans le rapport). Il est prévu de se fonder sur ce mandat pour élaborer une base de décision consolidée et largement étayée qui permettra au Conseil fédéral et à la CdC de prendre, à la fin de l'année 2025, une décision de principe quant à la suite des travaux.

L'évaluation externe de l'ANS prévue dans la convention-cadre de l'ANS (ch. 4.6) constitue une partie centrale de ces travaux. Elle comporte une analyse complète des prestations fournies par l'actuelle organisation de l'ANS ainsi qu'une clarification des exigences des groupes d'intérêts envers la coopération fédérale (entre autres à l'aide d'une enquête auprès des délégués de l'ANS et d'autres acteurs ainsi que d'entretiens individuels aux niveaux technique et politique). Dans le but de fixer des normes contraignantes, l'évaluation a notamment clarifié dans quels domaines concrets ces normes sont essentielles pour la réalisation des objectifs stratégiques (cf. chap. 4.2). Par ailleurs, l'examen de plusieurs exemples tirés de la pratique en Suisse et à l'étranger a permis d'obtenir des orientations sur la manière dont il serait possible de poursuivre le développement de la coopération fédérale (« bonnes pratiques »). Les propositions issues d'interventions politiques pertinentes ont également été prises en compte[11]. Le Département fédéral des finances (Secrétariat général) a déterminé en 2023 déjà, en coopération avec la CdC (Secrétariat général) et avec la participation du Département fédéral de justice et police (Office fédéral de la justice), les conditions juridiques, en particulier les conditions constitutionnelles, et le besoin de légiférer en vue de la fixation de normes contraignantes aux trois échelons étatiques. Une présentation des variantes[12] dans laquelle figure une appréciation des avantages et des inconvénients des différentes solutions envisageables d'un point de vue juridique, politique et institutionnel a été élaborée. Cette approche globale devrait, d'une part, garantir qu'un transfert des compétences ne soit visé que là où il revêtirait un intérêt transversal. D'autre part, elle devrait aussi permettre d'identifier les possibilités d'optimisation et de développement du cadre institutionnel actuel (par ex. intensification de tâches existantes, amélioration des processus internes à l'ANS, personnalité juridique de l'ANS).

Le comité de pilotage et le groupe de suivi de l'organisation de projet ont procédé à une évaluation et à une consolidation des analyses lors de séances mensuelles, puis l'ODP a validé les résultats. Les résultats des analyses ont été résumés et reformulés sous la forme d'un espace des variantes (cf. rapport annexé). Différentes variantes de mise en œuvre ont été élaborées et examinées lors de plusieurs séances et d'un atelier du comité de pilotage et du groupe de suivi. L'organe de direction opérationnelle de l'ANS a participé à ces travaux. L'examen et l'évaluation des différentes variantes ont abouti à l'établissement du modèle cible. L'ODP a ensuite approuvé celui-ci en vue de l'ouverture de la consultation des collectivités responsables et des partenaires de l'ANS, qui s'est tenue d'avril à septembre 2025. Les collectivités responsables et les partenaires soutiennent le modèle cible et soulignent la nécessité d'intensifier la coopération fédérale dans le domaine de l'administration numérique. Le modèle cible a été ponctuellement modifié sur la base des réponses à la consultation

[11] Parmi celles-ci figurent notamment l'initiative 24.312 déposée par le canton de Saint-Gall « Unir les forces à l'échelle du pays pour aborder la transformation numérique » ; le postulat 23.3050 « Définir des normes contraignantes pour le paysage de l'Administration numérique suisse. Faut-il inscrire la numérisation dans la Constitution fédérale ? » ; et la motion 24.4045 « Numérique. Création d'un article constitutionnel ».
[12] Cf. rapport « Variantes de réglementation pour la collaboration dans la transformation numérique de l'administration publique – Présentation des variantes ».

4 Modèle cible relatif à la coopération fédérale

La transformation numérique des administrations suisses doit s'inscrire dans la structure fédéraliste suisse et être systématique : il faut renforcer les activités de pilotage et de mise en œuvre en commun dans le cadre institutionnel existant et aussi s'attacher, notamment en matière de normalisation, à rendre la coopération fédérale plus contraignante.

L'évaluation de l'ANS a montré que, selon les experts des trois échelons étatiques, celle-ci apporte aujourd'hui déjà une importante valeur ajoutée. Le fait que l'ANS permet aux collectivités publiques de s'exprimer et de participer aux décisions sur les plans politique et technique, et qu'elle fait avancer le développement de services de base utilisés conjointement est particulièrement apprécié. Cependant, la Confédération, les cantons et les communes n'exploitent pas encore tout le potentiel de l'ANS en particulier et de la coopération fédérale en général. Les attentes des collectivités publiques vis-à-vis de la coopération fédérale vont par conséquent au-delà des structures et des instruments actuels. On attend notamment de l'ANS qu'elle joue un rôle conceptuel et proactif plus important dans l'encouragement de l'interopérabilité et la mise en place d'infrastructures et de services de base utilisés conjointement. L'évaluation de l'ANS et l'examen de la situation dans d'autres pays montrent que la transformation numérique des administrations doit être coordonnée, pilotée et encouragée de façon cohérente, de la stratégie à la mise en œuvre[13], et selon une approche fédéraliste comme condition essentielle à sa réussite. C'est la seule manière d'atteindre les objectifs fixés et d'exploiter le potentiel de la coopération fédérale. Or, en Suisse, cette approche globale manque encore dans la coopération fédérale, qui va de la fixation d'objectifs stratégiques communs à l'exploitation de solutions utilisées conjointement. Bien que des éléments importants à cet égard aient été créés, il y a encore des lacunes (cf. chap. 4.1 et 4.2) qu'il faut à présent combler afin de pouvoir relier ces éléments entre eux. Dans ce contexte, le modèle cible suivant a été formulé pour la future coopération fédérale : dès l'étape de la stratégie et jusqu'à celle de la mise en œuvre, la coopération fédérale doit être pensée pour s'opérer tout le long de la chaîne de création de valeur de la transformation numérique et s'effectuer de manière plus rigoureuse qu'aujourd'hui, par le maintien de l'approche fédéraliste. Le modèle cible s'articule autour de deux axes stratégiques : **1) renforcer le pilotage et la mise en œuvre communs ; et 2) rendre la coopération fédérale plus contraignante**.

Pour ce faire, il faut, d'une part, utiliser le cadre institutionnel créé avec la fondation de l'ANS et l'établissement d'autres bases telles que la société eOperations Suisse SA et la LMETA, cadre qui n'est actuellement pas pleinement exploité. D'autre part, il s'agit de compléter ce cadre de manière ciblée et d'oser passer à l'étape suivante (« plateforme politique habilitée à fixer des normes contraignantes » selon la convention-cadre de l'ANS). La figure 1 présente le développement dans ce contexte. Il faut comprendre le développement comme un « système de prestations » (cf. figure 3) dans lequel différentes tâches transversales doivent être accomplies et différents acteurs autres que l'organisation de coopération qu'est l'ANS (entre autres la société eOperations Suisse SA, les fournisseurs de prestations informatiques et l'association eCH) jouent des rôles importants.

[13] Cf. rapport final du chargé de mission auprès de l'ANS sur la stratégie suisse de cyberadministration 2020−2023 (lien vers le rapport).

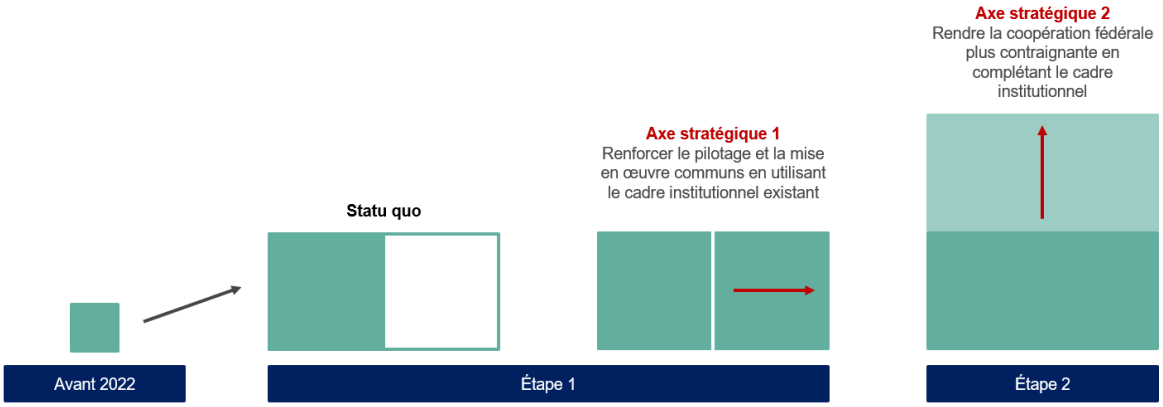

Figure 1 : axes stratégiques du développement de la coopération fédérale

4.1 Axe stratégique 1 : renforcer le pilotage et la mise en œuvre communs

L'axe stratégique 1 « renforcer le pilotage et la mise en œuvre communs » correspond pour l'essentiel à une mise en œuvre rigoureuse de l'étape 1 de l'ANS (« plateforme politique qui développe des normes »). Il s'agit d'exploiter pleinement le cadre institutionnel existant afin de renforcer la coopération et le pilotage communs ainsi que l'ANS en tant que transmetteur d'impulsion à l'administration numérique. À ce titre, il est nécessaire d'agir concrètement dans trois domaines.

Renforcement des capacités visant à assurer une conception et une planification stratégiques cohérentes des normes, des infrastructures et des services de base
Tant l'évaluation de l'ANS que la comparaison avec d'autres pays révèlent un potentiel d'amélioration de la conception et de la planification stratégiques au niveau fédéral. Les représentants professionnels souhaitent une approche systématique et à long terme aussi bien en matière de normalisation que de développement d'infrastructures et de services de base. Ce n'est qu'ainsi qu'il sera possible de faciliter la planification, de renforcer la transparence, de réduire le travail de coordination et d'exploiter plus systématiquement les synergies à l'échelle nationale. En Suisse, la mise en place de l'ANS a permis d'établir des instruments importants, à savoir la stratégie ANS 2024–2027, un portefeuille complet de projets (plan de mise en œuvre) ainsi que le financement de base et le financement initial correspondants[14], mais il manque une architecture fédérale de la cyberadministration. Ce « plan d'aménagement » commun traduit les priorités stratégiques (cf. stratégie ANS 2024–2027) en normes, en infrastructures et en services de base communs à développer. L'architecture de cyberadministration consolide en outre les exigences découlant de projets et d'autres activités, à l'instar de celles menées par des groupes de travail fédéraux. Elle fournit une vue d'ensemble opérationnalisable de la situation actuelle et de la situation visée qui permet, comme cela est requis dans l'évaluation de l'ANS, un développement, cohérent sur le plan stratégique, de portefeuilles de projets et de normes (y c. leur priorisation) et qui apporte une sécurité en matière de planification aux différentes collectivités publiques (par ex. pour les investissements).

D'autres pays ont créé dans ce but des structures et des instruments dédiés (par ex. le « föderales IT-Architekturboard » en Allemagne) et veillent à l'interaction étroite entre les différents processus et instruments, en particulier la stratégie, l'architecture, le portefeuille de projets, l'agenda de normalisation et le financement. Les administrations suisses devraient elles aussi combler cette lacune

[14] Cf. convention entre la Confédération suisse et les cantons concernant le financement de projets de l'agenda « Infrastructures nationales et services de base de l'Administration numérique suisse » pour les années 2024 à 2027.

dans la coopération fédérale en établissant une gestion fédérale de l'architecture de la cyberadministration. L'ANS devrait assumer cette tâche permanente pour les collectivités responsables en étroite articulation avec ses tâches stratégiques actuelles et le développement des normes, afin de garantir un processus stratégique cohérent.

Développement stratégique de normes au moyen de ressources dédiées
Aujourd'hui déjà, de nombreuses organisations en Suisse, notamment l'association eCH, apportent une précieuse contribution à la normalisation à tous les échelons de l'État. Dans le cadre de projets particuliers aussi, tels AGOV, certaines normes sont élaborées et établies, mais cette approche, qui repose souvent sur l'engagement personnel de quelques experts, ou alors qui est appliquée lorsque les circonstances l'exigent, atteint ses limites. L'évaluation de l'ANS souligne ainsi le grand potentiel que recèle la normalisation pour les représentants professionnels, mais elle montre également qu'il est nécessaire de renforcer le pilotage du développement et de la diffusion des normes afin d'exploiter ce potentiel, ce qui implique d'identifier les normes requises, de les développer et de finalement les mettre en œuvre dans le cadre d'une procédure structurée selon des critères définis (entre autres sur la base de l'architecture de cyberadministration). Cela permettra notamment d'accroître l'interopérabilité, la réutilisabilité de solutions et la sécurité en matière de planification pour les différentes collectivités publiques.

La Confédération, les cantons et les communes devraient donc mettre en place des structures, des processus et des moyens dédiés au développement commun de normes qui couvrent l'ensemble du cycle de vie d'une norme, de l'identification des besoins à son abrogation (cf. figure 2)[15]. C'est le seul moyen de garantir la qualité, la rapidité et la conformité à la stratégie et au droit nécessaires ainsi que la compatibilité des normes entre elles. Le développement de normes devrait également comprendre une planification de la mise en œuvre (y c. les conséquences financières) et un examen de faisabilité (par ex. sous forme de projets pilotes). Une étroite coopération avec l'association eCH et d'autres organisations de normalisation (par ex. dans certains secteurs) est déterminante à cet égard. Cette approche plus fortement institutionnalisée correspond à la manière de procéder d'autres pays, qui ont pratiqué la normalisation avec succès au cours des dernières années. Il s'agira de décider de la conception organisationnelle et de l'allocation des ressources ultérieurement dans un plan global, qui devra, d'une part, intégrer l'efficacité et les possibilités de synergies avec les organisations fédérales existantes telles que l'ANS et les organisations de développement de normes telles que l'association eCH ou la Chancellerie fédérale (secteur TNI) et, d'autre part, prendre en considération les exigences relatives à l'inclusion des trois échelons étatiques et les implications de l'axe stratégique 2, à savoir la fixation de normes contraignantes.

[15] L'annexe illustre le processus possible de développement de normes.

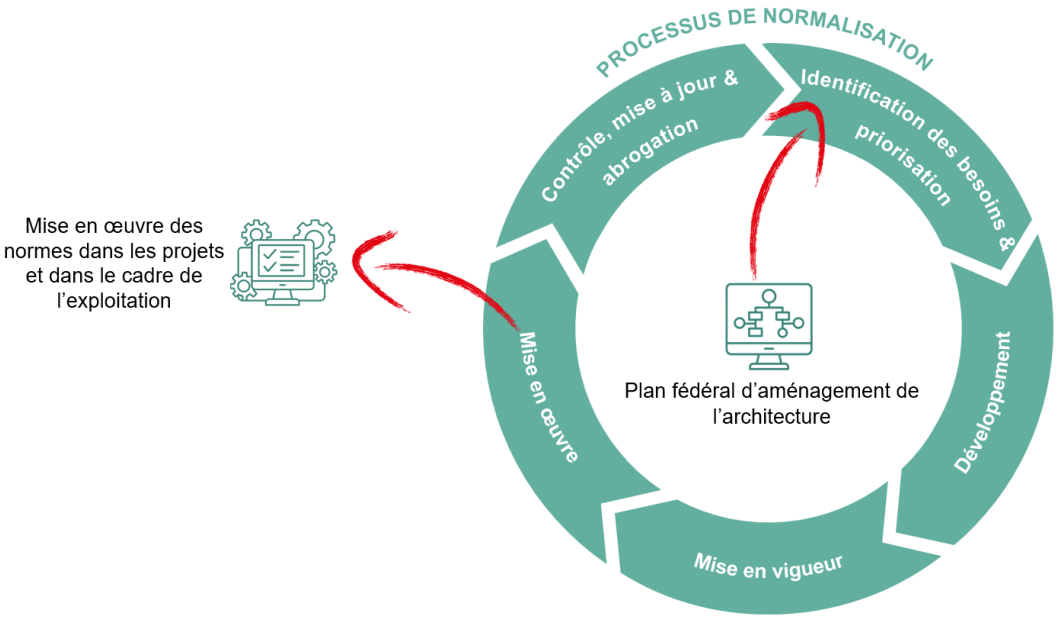

Figure 2 : processus de normalisation (vu comme un cycle de vie)

Coordination des prestations de développement et d'exploitation de solutions utilisées conjointement

À moyen et long terme, le renforcement de la coopération entre la Confédération, les cantons et les communes aura des incidences sur les prestations de développement et d'exploitation. On peut en effet s'attendre à ce qu'il y ait davantage d'infrastructures, de services de base, d'interfaces et d'applications spécialisées utilisés conjointement qui, parfois, peuvent même être assortis d'une obligation d'achat. Le Swiss Government Cloud[16] de la Confédération, qui est en cours de planification, illustre cette évolution. La Confédération entend mettre à disposition une infrastructure en nuage que les autorités fédérales et, dans la mesure du possible, les cantons et les communes pourront utiliser. Au niveau régional et intercantonal également, des coopérations étroites se créent toujours plus pour le développement et l'exploitation d'infrastructures de cyberadministration ou dans le domaine de la sécurité informatique[17].

Dans ce contexte, il faudrait examiner et définir la manière de développer et d'exploiter à l'avenir des moyens informatiques à grande échelle pour les trois échelons de l'État. À cette fin, il est possible de mettre à profit les possibilités de collaboration offertes par la LMETA (art. 4 et 5 LMETA) et de renforcer la coopération entre les acteurs actuels (entre autres les fournisseurs de prestations informatiques des collectivités publiques et la société eOperations Suisse SA). Sur ce point, le rôle central que joue le centre de calcul fédéral autrichien en tant que fournisseur de prestations informatiques pour l'ensemble des administrations autrichiennes peut éventuellement fournir des pistes de réflexion supplémentaires.

La figure 3 donne un aperçu de l'axe stratégique 1 en présentant le système de prestations de la coopération fédérale et en mettant en évidence les trois domaines identifiés qui appellent des mesures.

[16] Cf. description détaillée « Swiss Government Cloud » (lien vers la description).
[17] Cf. rapport final du chargé de mission auprès de l'ANS sur la stratégie suisse de cyberadministration 2020−2023 (lien vers le rapport).

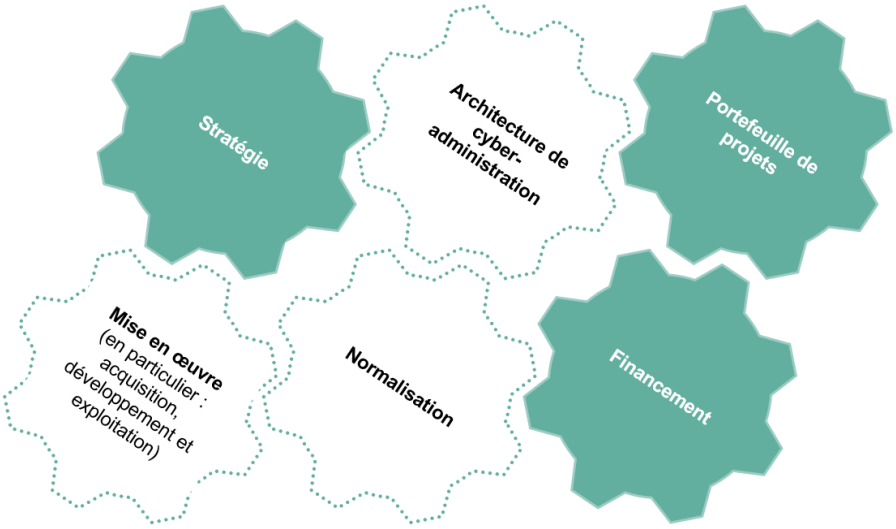

Figure 3 : système de prestations de la coopération fédérale et domaines appelant des mesures

Conditions financières et juridiques de la mise en œuvre de l'axe stratégique 1

Pour mettre en œuvre l'axe stratégique 1, il s'agit d'accroître le financement de base de l'ANS et notamment d'affecter durablement du personnel spécifiquement à la gestion fédérale de l'architecture de cyberadministration et au développement de normes. En fonction du niveau d'ambition, de l'endroit où est mis l'accent (cf. chap. 4.2) et de l'étendue des prestations (par ex. étendue de l'appui à la mise en œuvre des normes dans les collectivités publiques, cf. annexe), il en résulte des besoins financiers supplémentaires plus ou moins importants, qui ne peuvent être compensés dans le cadre du financement de base actuel (financement annuel de 6 millions de francs, assuré paritairement par la Confédération et les cantons). Il sera donc nécessaire de procéder à des modifications dans la convention-cadre de l'ANS[18]. Pour ce qui est de la coordination des prestations de développement et d'exploitation aussi, le champ est vaste et va d'une plus grande coordination entre les fournisseurs de prestations informatiques au renforcement des capacités communes d'exploitation et de développement. Une estimation de l'ensemble des moyens nécessaires sera présentée à l'appui de la décision (mandat visant à concrétiser le modèle cible) que les collectivités responsables sont appelées à prendre à fin 2025 (cf. chap. 6).

4.2 Axe stratégique 2 : rendre la coopération fédérale plus contraignante

L'axe stratégique 2 correspond au passage à l'étape suivante de l'ANS (« plateforme politique qui fixe des normes contraignantes »). La majorité des représentants professionnels des trois échelons de l'État interrogés dans le cadre de l'évaluation de l'ANS est favorable à cette étape, à condition de garantir que tous les niveaux soient fortement impliqués. Ces résultats concordent d'ailleurs avec les expériences faites par d'autres pays (notamment l'Allemagne et l'Autriche) qui ont renforcé la coopération fédérale et introduit le développement de normes contraignantes pour les trois échelons étatiques selon une approche fédéraliste. La fixation de telles normes, qui requiert de modifier la Constitution, complétera ainsi les instruments de coopération fédérale dans le domaine de la transformation numérique. Elle permet de suivre de manière rigoureuse dans des domaines

[18] Les adaptations de la convention-cadre de l'ANS peuvent également être mises en œuvre sous forme d'accords complémentaires tel que la Convention entre la Confédération suisse et les cantons concernant le financement de projets de l'agenda « Infrastructures nationales et services de base de l'Administration numérique suisse » pour les années 2024 à 2027, qui arrive à échéance (lien vers le document).

déterminants la voie choisie conjointement et de mettre en œuvre dans toute la Suisse les solutions développées en commun. Notamment là où il est nécessaire d'introduire une solution à grande échelle, de manière uniforme et éventuellement de manière simultanée la fixation de normes contraignantes permet de garantir à l'ensemble des collectivités publiques une certaine prévisibilité et la sécurité en matière d'investissements.

Deux variantes qui relèvent fondamentalement du droit public ont été examinées[19] pour la mise en œuvre du développement de normes contraignantes : la mise en place d'une organisation commune à la Confédération et aux cantons et la création d'une nouvelle compétence fédérale. Cependant, la première de ces variantes n'a pas été retenue par l'organisation de projet lors de l'examen des différentes variantes, car la mise en place d'une telle organisation poserait de multiples défis de droit public et impliquerait un travail considérable. À cet effet, il faudrait entre autres non seulement une modification de la Constitution, mais aussi un concordat des cantons avec l'approbation des parlements cantonaux et du peuple (au moins un référendum facultatif). En outre, plusieurs questions relatives à la garantie de l'accès au juge et à la surveillance parlementaire se poseraient, des questions qui ne peuvent pas être réglées de manière entièrement satisfaisante. La mise en œuvre pourrait prendre jusqu'à huit ans. L'introduction d'une nouvelle compétence fédérale requiert quant à elle de modifier la Constitution, ce qui peut prendre jusqu'à cinq ans. La compétence fédérale a en revanche l'avantage de mieux sauvegarder les principes de la Constitution, à savoir l'état de droit, la démocratie et la séparation des pouvoirs, qu'une organisation commune à la Confédération et aux cantons, car les organes qui prennent des décisions contraignantes (Conseil fédéral, Parlement fédéral) sont habilités à le faire par le droit fédéral, et les normes sont édictées dans le cadre du processus législatif prévu à cet effet et dans le respect de la séparation des pouvoirs. Par ailleurs, il est possible de s'appuyer sur des structures existantes pour garantir la sécurité juridique et régler d'éventuels litiges avec les cantons et les communes.

Dans ce contexte, la création d'une compétence fédérale est plus appropriée, mais il faut la subordonner à deux conditions afin de répondre aux exigences particulières de la coopération entre autorités dans le domaine de la transformation numérique.

Compétence fédérale prévoyant des règles spécifiques relatives à la participation des cantons et des communes

L'expertise juridique sur le développement de l'ANS réalisée en 2021 par le professeur Andreas Glaser[20] a déjà établi que « compte tenu du rôle important que jouent les cantons et les communes dans l'organisation administrative et dans la procédure administrative, il y aurait de bonnes raisons de prévoir, dans le contexte de la numérisation de l'administration, une participation accrue des cantons dans le cadre de la législation fédérale, allant jusqu'à la conception active de règles contraignantes par ces derniers [...]. Mais dans la mesure où l'administration fédérale devra se soumettre aux règles devant être édictées, la Confédération doit, elle aussi, être impliquée dans le processus décisionnel ». Par ailleurs, du fait du caractère transversal de la transformation numérique, les éventuelles normes concernent fréquemment plusieurs domaines politiques, ce qu'étaye d'ailleurs l'analyse technique figurant dans l'évaluation de l'ANS. La forte implication des trois échelons de l'État garantit que les normes répondent aux besoins effectifs des collectivités publiques et qu'elles s'avèrent efficaces dans leur mise en œuvre pratique, ce qui correspond à l'approche d'autres pays. Une

[19] Cf. rapport « Variantes de réglementation pour la collaboration dans la transformation numérique de l'administration publique − Présentation des variantes ».
[20] Cf. professeur Andreas Glaser, « Digitale Verwaltung » : Verfassungsrechtliche Anforderungen an die bundesstaatliche Steuerung und Koordination, expertise juridique réalisée sur mandat du Département fédéral des finances et de la CdC, Zurich, 29 juin 2021 (en allemand uniquement ; lien vers l'expertise).

implication des trois échelons étatiques dans la fixation de normes contraignantes allant au-delà de la mesure ordinaire est en effet prévue tant dans d'autres États fédéraux comme l'Allemagne et l'Autriche que dans des États unitaires comme la Norvège.
En Suisse aussi, il faudrait définir, pour l'exercice de la compétence fédérale, des prescriptions spécifiques relatives à la participation des cantons et des communes qui aillent au-delà des dispositions générales de la Constitution (cf. art. 45 Cst.), afin de répondre aux exigences particulières de la coopération entre autorités dans le domaine de la transformation numérique. Il faudrait notamment établir que les normes sont, dès le départ, développées dans le cadre d'une coopération technique de tous les échelons de l'État et que les organes cantonaux et communaux[21] compétents peuvent, à des moments appropriés, prendre position sur le plan politique, avant que ces normes ne soient formellement fixées par la Confédération. Une manière dont ces règles pourraient être mises en œuvre est présentée à l'annexe 1.

Fixation de normes adaptées aux besoins avec la participation différenciée des cantons et des communes
La complexité et la dynamique de la transformation numérique ainsi que l'hétérogénéité du paysage administratif suisse requièrent d'appréhender la fixation de normes selon une approche différenciée. En raison du dynamisme croissant des évolutions techniques et des cycles d'investissement, le développement de normes impose une certaine efficacité des processus. Celles-ci peuvent, comme expliqué plus haut, limiter l'autonomie organisationnelle des collectivités publiques, que ce soit sur un plan purement juridique ou sur un plan simplement factuel. C'est notamment le cas lorsque certains aspects du fonctionnement des autorités et des outils à employer sont arrêtés. La nécessité de l'inclusion des collectivités publiques concernées est donc d'autant plus grande, de sorte que les normes répondent aux multiples besoins et qu'elles s'avèrent efficaces dans leur mise en œuvre pratique. Pour que les deux exigences, à savoir l'efficacité des processus et l'inclusion, soient remplies, il faut que la fixation de normes s'effectue en adéquation avec les besoins et avec la participation différenciée des cantons et des communes.

Fixation de normes adaptées aux besoins : selon les cas, les normes applicables aux trois échelons de l'État peuvent, si besoin, être fixées comme normes ayant valeur de recommandation ou un caractère relativement ou strictement contraignant. La normativité relative correspond à une réserve de dérogation pour les collectivités publiques (par exemple « appliquer ou expliquer »). À titre d'illustration, une recommandation peut être adéquate pour un service de base, alors que pour un autre service de base, c'est la normativité relative qui l'est (par ex. exceptions tenant à la taille de la collectivité publique) et pour un troisième service de base, c'est la normativité stricte qui est adéquate du fait que l'introduction de manière uniforme et, le cas échéant, de manière simultanée, de ce service est essentielle à la réussite de la démarche[22]. De plus, la normativité visée peut évoluer au fil du temps. D'une part, une norme qui n'avait que valeur de recommandation peut être déclarée contraignante, à la condition du respect des exigences de procédure correspondantes (cf. paragraphe suivant), par exemple en raison d'un besoin accru d'agir ou de la non-atteinte de certains objectifs déterminés. D'autre part, il est possible d'éviter des blocages : si, par exemple, la déclaration de force obligatoire d'une norme se heurte à une vive opposition, il est possible de la transformer en recommandation. Une

[21] La participation paritaire et formellement équivalente des communes dans le cadre de la déclaration de force obligatoire des normes est problématique tant sur le plan politique que sur le plan institutionnel et ne peut guère être mise en œuvre dans la pratique. Il faut en revanche garantir et ancrer comme principe la participation des communes au développement technique de normes et au processus décisionnel de fixation de normes formelles. Lors de l'élaboration du plan global, il faudra aussi clarifier la manière dont les communes pourront participer par l'intermédiaire de l'UVS et de l'ACS.
[22] Des exemples de normes figurent au chap. 4.2.

« coalition de bonnes volontés » peut mettre en œuvre la norme. Globalement, cette approche permet que la compétence fédérale s'exerce de manière respectueuse et appropriée au cas d'espèce.

Participation différenciée des cantons et des communes : le principe est que plus l'atteinte à l'autonomie organisationnelle et à la compétence technique est importante, plus la participation des cantons et des communes sera importante. Il est ainsi possible de traiter de manière différenciée les différents types de normes (normes techniques, services de base, etc.), le degré de normativité (recommandation, normativité relative ou stricte) et la forme adéquate de participation des cantons et des communes. Les normes qui portent peu atteinte à l'autonomie organisationnelle (par ex. celles auxquelles il est possible de déroger ou les normes techniques telles que les protocoles de communication) peuvent ainsi être fixées dans le cadre d'une procédure efficace, tandis que pour celles qui portent davantage atteinte à l'autonomie organisationnelle (par ex. les normes à caractère strictement contraignant), une plus forte participation des collectivités publiques est garantie[23].

Périmètre de la fixation de normes contraignantes : la désignation exacte des normes pertinentes, et en particulier de celles qui seront déclarées contraignantes, est un élément important du modèle cible. La normalisation et l'harmonisation se divisent en six catégories, qui se distinguent par leur objet et par leur potentielle influence sur l'autonomie organisationnelle. Ainsi, les répercussions d'une norme conceptuelle qui fixe des principes abstraits (par ex. directives en matière d'architecture, principes d'accessibilité) seront en général moins importantes que celles d'une norme de produit, qui prescrit la manière de mettre en œuvre un outil informatique précis. Les domaines de normalisation et d'harmonisation se composent du domaine « Interopérabilité, infrastructures et services de base », pertinent à tous les échelons de l'État et pour tous les domaines d'activité, et des domaines « Sécurité informatique » et « Solutions sectorielles »[24].

La fixation de normes contraignantes doit se limiter aux normes conceptuelles, sémantiques et techniques et viser avant tout la promotion de l'interopérabilité et de la sécurité informatique (cf. figure 4). Les normes organisationnelles, les normes de produits et de services ainsi que l'harmonisation juridique (p. ex. en matière de protection des données) doivent quant à elles garder un caractère de recommandation. Pour les solutions sectorielles, la fixation de normes contraignantes doit se limiter aux domaines qui nécessitent une interaction entre secteurs et échelons de l'État. La définition des modalités et notamment la mise en œuvre, sur le plan législatif, du périmètre devront être coordonnés dans le cadre des prochains travaux conjoints de la Confédération, des cantons et des communes (cf. chap. 6).

[23] Les modalités envisageables sont décrites de manière plus détaillée au chap. 4 du rapport ci-joint.
[24] Le chap. 4 du rapport ci-joint contient des réflexions détaillées à ce sujet.

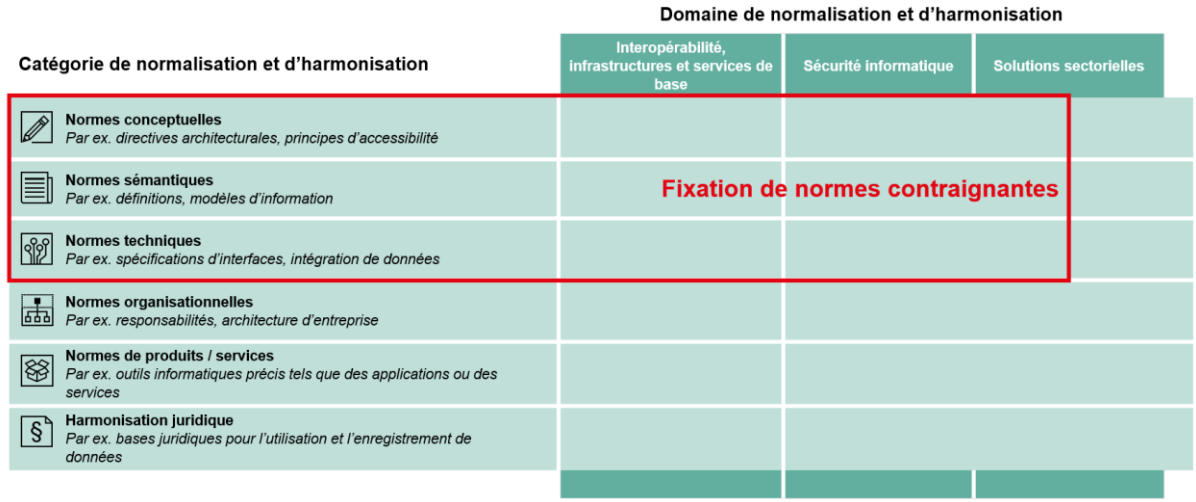

Figure 4: périmètre de la fixation de normes contraignantes

Conditions financières et juridiques de la mise en œuvre de l'axe stratégique 2

Étant donné que la fixation de normes contraignantes dépasse le cadre institutionnel existant, il faut modifier la Constitution pour créer la compétence fédérale correspondante. Les autres exigences législatives devront être définies dans un système de normes. La simple fixation de normes ne requiert durablement que peu de moyens supplémentaires ; leur développement (voir l'axe stratégique 1) représente la majeure partie des charges.

5 Analyse

Le développement proposé de la coopération fédérale est l'étape indispensable pour répondre aux évolutions du domaine numérique et du fédéralisme, mais il exigera un effort commun de la Confédération, des cantons et des communes.

L'évaluation de l'ANS a clairement montré que, d'un point de vue technique, il est nécessaire de développer la coopération fédérale comme il est proposé de le faire. Au niveau politique aussi, ce besoin s'est déjà fait jour dans différentes interventions parlementaires. Plusieurs pays qui se trouvent dans une situation comparable à celle de la Suisse ont d'ores et déjà renforcé et fortement institutionnalisé la coopération fédérale selon une approche similaire (y compris en fixant des normes contraignantes). La Suisse devrait à présent elle aussi entreprendre cette démarche. Celle-ci permettra en effet d'accroître la prévisibilité et la sécurité en matière d'investissements, de réduire le travail de coordination, d'encourager l'harmonisation et d'exploiter plus systématiquement les synergies à l'échelle de la Suisse. La formation d'une volonté commune sera soutenue au titre du fédéralisme et coordonnée aux trois échelons de l'État. Les processus et instruments nécessaires à toutes les étapes, allant de la stratégie à la mise en œuvre, seront créés, et les lacunes existantes comblées. Cela favorisera l'auto-approvisionnement économe de la Suisse en prestations administratives numériques de qualité élevée.

Dans l'ensemble, les avantages pour la Confédération, les cantons et les communes l'emporteront sur les charges supplémentaires qui découleront de ces travaux. Celles-ci seront essentiellement dues à une augmentation durable du financement de base de l'ANS (axe stratégique 1), à la modification de la Constitution (axe stratégique 2) et aux coûts uniques nécessaires à la préparation et à la mise en œuvre. Toutefois, le développement de la coopération fédérale est aussi porteur de risques dont il faut dûment tenir compte. Ceux-ci résultent notamment de la tendance à l'extension du paysage institutionnel. Le développement produit de nouvelles structures ainsi que de nouveaux processus et instruments qui associent plusieurs acteurs et qui doivent être harmonisés avec d'autres processus et instruments (entre autres la stratégie ANS et le portefeuille de projets). Il est donc essentiel d'établir des compétences et des interfaces claires en veillant à trouver un équilibre entre la participation nécessaire de la Confédération, des cantons et des communes, l'efficacité des processus et la cohérence stratégique. C'est là la clé pour pouvoir répondre aux exigences qui se posent. Enfin, il y a également le risque que les Chambres fédérales ou le peuple et les cantons refusent que la Constitution soit modifiée. C'est pourquoi il est proposé que le développement se fasse par étapes. L'axe stratégique 1 sera mis en œuvre déjà au cours de la phase de préparation de la révision partielle de la Constitution. Sa mise en œuvre pourra se poursuivre même si la modification de la Constitution ne devait pas aboutir. À l'inverse, avec la modification de la Constitution et les bases existantes telles que la LMETA et la société eOperations Suisse SA, la Confédération, les cantons et les communes disposeront d'un cadre institutionnel solide pour les développements futurs (par ex. dans le domaine des capacités communes de développement et d'exploitation).

6 Prochaines étapes

Sur la base des axes stratégiques ci-dessus, les collectivités responsables devront octroyer à la fin de l'année 2025 un mandat pour l'élaboration d'un plan global. Ce mandat sera soumis aux collectivités responsables et aux partenaires en 2026 pour consultation. Le Conseil fédéral prévoit en outre de demander la révision partielle de la Constitution qui permettra de mettre en œuvre l'axe stratégique 2.

Sur la base des réponses fournies par les collectivités responsables et les partenaires lors de la consultation, un mandat a été préparé pour la suite des travaux communs visant à mettre en œuvre ce modèle à partir de 2026. Le présent modèle cible et le mandat seront soumis aux collectivités responsables à la fin de l'année 2025 afin qu'une décision soit prise en parallèle. Ce mandat décrit les tâches, les compétences et les conditions requises pour la concrétisation du projet de modèle cible présenté plus haut. Par ailleurs, une première estimation des moyens nécessaires sera présentée aux collectivités responsables pour information. En parallèle de sa décision sur le mandat en question, le Conseil fédéral demandera l'élaboration d'un projet de révision partielle de la Constitution destiné à la consultation et nécessaire pour la mise en œuvre de l'axe stratégique 2. Il est prévu que les collectivités responsables et les partenaires de l'ANS collaborent étroitement, comme ils le font déjà. Les travaux se concentreront principalement sur l'élaboration d'un plan global qui permettra de préciser le modèle cible dans les domaines « mandat de prestations », « organisation », « besoins en ressources et financement » et « besoins législatifs ». Ils porteront aussi sur l'évaluation des conséquences financières des normes contraignantes pour les différentes collectivités publiques. Les prochains travaux prévus sont décrits en détail dans le mandat visant à mettre en œuvre le modèle cible.

Le plan global sera soumis aux collectivités responsables et aux partenaires à la fin de l'année 2026 pour consultation. Il est ensuite prévu que les collectivités responsables prennent une décision quant à la mise en œuvre. Une fois que les collectivités responsables auront pris leur décision, on entreprendra de mettre en place et de développer les processus et les structures nécessaires au titre de l'axe stratégique 1 (fixation de normes ayant valeur de recommandation), et on lancera les processus législatifs requis. Auparavant, des mesures d'optimisation opérationnelles découlant de l'évaluation de l'ANS, applicables dans le cadre financier actuel ainsi que dans le domaine de compétence propre de l'ANS, et indépendantes du modèle cible proposé seront d'ores et déjà mises à exécution (par ex. apporter des améliorations dans le fonctionnement des organes, renforcer le rôle des organes et des groupes de travail et améliorer leurs interactions). La révision partielle de la Constitution requise pour la mise en œuvre de l'axe stratégique 2 s'achèvera au plus tôt en 2030.

Aperçu des prochaines étapes du développement de la coopération fédérale

- Fin 2025 : décision parallèle des collectivités responsables quant au mandat et au modèle cible définitif en vue de la concrétisation de ce dernier, et présentation de l'estimation des moyens nécessaires
- Début 2026 : lancement des travaux relatifs à l'élaboration du plan global et à la révision partielle de la Constitution sur la base du mandat
- Fin 2026 : consultation des collectivités responsables et des partenaires concernant le plan global et décision parallèle concernant le plafond des dépenses de l'ANS pour la période stratégique 2028–2031
- 2027 : décision parallèle des collectivités responsables quant à la mise en œuvre du plan global

Les travaux de développement de la coopération fédérale s'effectueront en étroite coordination avec le renouvellement de la stratégie ANS pour les années 2024−2027 et avec les réflexions menées visant à trouver la solution suivante pour le financement de l'agenda ANS dont les modalités actuelles expireront à fin 2027[25]. Des projets de décision à ce sujet seront soumis aux collectivités responsables en 2027 avec ceux relatifs au développement de la coopération fédérale. La figure 5 indique comment les choses se dérouleront. Ainsi, le renouvellement de la stratégie sera lancé en 2025 et d'ici à la fin de la même année seront menées de premières réflexions sur l'ordre de grandeur du financement nécessaire à partir de 2028 (il s'agit de trouver une nouvelle solution pour le financement de l'agenda ANS).

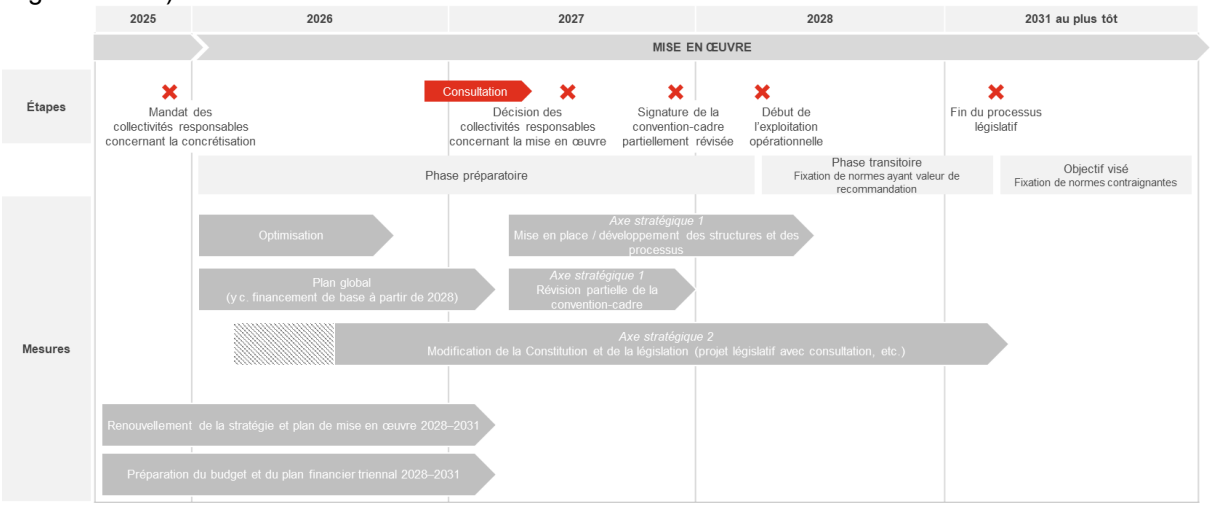

Figure 5 : vue d'ensemble des prochaines étapes

Il s'agira d'articuler les étapes susmentionnées en fonction des décisions que les Chambres fédérales pourraient prendre, notamment en ce qui concerne l'initiative 24.312 déposée par le canton de St-Gall « Unir les forces à l'échelle du pays pour aborder la transformation numérique », le postulat 23.3050 « Définir des normes contraignantes pour le paysage de l'Administration numérique suisse. Faut-il inscrire la numérisation dans la Constitution fédérale ? » et la motion 24.4045 « Numérique. Création d'un article constitutionnel ». Cette démarche s'effectuera en coordination avec les commissions compétentes.

[25] Cf. convention entre la Confédération suisse et les cantons concernant le financement de projets de l'agenda « Infrastructures nationales et services de base de l'Administration numérique suisse » pour les années 2024 à 2027.

Annexes

Annexe 1 : exemple de déroulement du processus de normalisation

Le processus de normalisation doit être planifié de manière à garantir la participation adéquate des collectivités concernées sur les plans technique et politique. Il faut également prévenir les blocages, les défauts de planification ou de transparence (protection des investissements, entre autres), et les difficultés d'applicabilité dans la pratique pour les collectivités. Le rapport ci-joint présente à ce sujet des considérations détaillées (cf. chap. 4.2). Pour respecter ces exigences, il serait possible, par exemple, de procéder comme suit.

(1) La normalisation est gérée sur le plan procédural par un organe dédié, ce qui permet de garantir une qualité et une efficacité uniformes.

(2) La participation des échelons techniques et politiques est prévue d'emblée, y compris pour la fixation de l'agenda de normalisation (ce dernier pourra par ex. être élaboré et adopté par un organe paritaire). Le contenu de l'agenda se fonde également sur des instruments communs comme la stratégie de l'ANS, l'architecture fédérale de la cyberadministration à venir et le portefeuille de projets.

(3) L'élaboration matérielle fait également appel systématiquement aux collectivités concernées et aux spécialistes de l'administration, du secteur privé et de la recherche dans le domaine. Une étroite coopération avec l'association eCH et d'autres organisations de normalisation (par ex. dans certains secteurs) est déterminante à cet égard.

(4) Le processus d'élaboration de la norme comprend l'analyse de ses conséquences (rapport coûts-utilité, atteinte à l'autonomie d'organisation, compatibilité avec les autres normes, la stratégie et l'architecture fédérale, risques techniques, etc.), la planification de la mise en œuvre (modèles de financement et d'exploitation, délais de transition, etc.) et la vérification de l'applicabilité pratique (par ex. au moyen d'un projet pilote).

(5) Sur la base des analyses réalisées à l'étape (4), on détermine l'approche pour la fixation de la norme, et notamment si elle doit avoir valeur de recommandation et s'il sera possible d'y déroger ou non. Si l'on entend mettre en place une norme sans possibilité de dérogation (par ex. un format d'échange de données pour un processus concernant tous les échelons de l'État), il faut assurer une participation suffisamment étroite des acteurs concernés (par ex. adoption de la norme par décision de la CdC prise avec quorum atteint avant que la Confédération ne prononce la déclaration formelle de force obligatoire). Les communes participent en amont au processus de formation de volonté par l'intermédiaire de leur canton et par celui de l'UVS et de l'ACS. Pour les autres normes, auxquelles il reste possible de déroger par exemple, une consultation sur les aspects techniques ou une simple adoption de l'agenda de normalisation peut suffire.

(6) Les collectivités concernées mettent en œuvre la norme. En fonction de la dotation qui y est associée, elles bénéficient de ressources centralisées.

(7) Un processus de surveillance permet d'assurer le suivi de la mise en œuvre et de prendre note de l'atteinte des objectifs et des autres effets de la nouvelle norme sur les collectivités. La surveillance est mise à la disposition des organes compétents (par ex. organe paritaire à l'origine de la norme). La nécessité et l'applicabilité de la nouvelle norme sont contrôlées à intervalle régulier, le contrôle pouvant donner lieu à sa mise à jour (ou sa suppression).

Annexe 2 : aperçu de certaines étapes clés institutionnelles

Année	Étape clé
1975	Création de la Conférence suisse sur l'informatique (CSI)
2002	Création de l'association eCH
2008	Entrée en vigueur de la première stratégie suisse de cyberadministration de la Confédération, des cantons, des villes et des communes.
2010	Création du groupe intercantonal E-Government par la Conférence suisse des chanceliers d'État
2016	Lancement de la stratégie suisse de cyberadministration 2016−2019 avec une nouvelle organisation
2018	Création de eOperations Suisse SA : organisation pour l'exploitation de services conjoints de cyberadministration.
2019	Adoption des « Lignes directrices des cantons relatives à l'administration numérique » par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)
2020	Lancement de la stratégie suisse de cyberadministration 2020–2023
2021	Décision parallèle du Conseil fédéral et de la CdC de fonder l'ANS en réunissant Cyberadministration Suisse et la CSI ; signature de la convention-cadre de droit public concernant l'ANS
2021	Décision du Conseil fédéral quant au financement initial de l'agenda « Infrastructures nationales et services de base de l'Administration numérique suisse » par un montant total de 15 millions de francs pour 2022 et 2023
2022	Lancement opérationnel de l'organisation Administration numérique suisse (ANS)
2023	Adoption de la loi fédérale sur l'utilisation des moyens électroniques pour l'exécution des tâches des autorités (LMETA).
2023	Adoption de la convention entre la Confédération suisse et les cantons concernant le financement de projets de l'agenda « Infrastructures nationales et services de base de l'Administration numérique suisse » pour les années 2024 à 2027.
2023	Adoption de la stratégie Administration numérique suisse pour les années 2024 à 2027.
2024	Décision de l'organe de direction politique de l'ANS d'attribuer le mandat visant à développer la coopération en matière de transformation numérique de l'administration publique dans le contexte de l'ANS