Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF

KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN
CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX
CONFERENZA DEI GOVERNI CANTONALI
CONFERENZA DA LAS REGENZAS CHANTUNALAS

Mars 2021

Administration numérique suisse

Pour la transformation numérique au sein de l'État fédéral

Rapport de base

Table des matières

Résumé…….. 2

1 Objectif et structure du document…….. 7

2 Mandat……8

2.1 Contexte 8

2.2 Objectif du mandat 8

2.3 Principes régissant l'organisation ANS selon le rapport final 9

3 Nécessité d'agir……..11

4 Cadre constitutionnel……...14

5 Objectif de l'Administration numérique suisse……17

6 Description de l'organisation ANS……22

6.1 Mandat de prestations.... 22

6.2 Bases organisationnelles 24

6.3 Modèle de financement.... 29

7 Description de l'agenda «Infrastructures nationales et services de base de l'Administration numérique suisse»…… 33

8 Valeur ajoutée de l'Administration numérique suisse……38

9 Annexe……..40

9.1 Liste des illustrations.... 40

9.2 Liste des abréviations 40

9.3 Organisation de projet et marche à suivre 41

10 Annexes……46

Résumé

Contexte et nécessité d'agir

La transition numérique influence toujours plus la société, l'économie et l'État. Le défi pour la Confédération, les cantons et les communes consiste à exploiter de manière ciblée les possibilités de la transformation numérique. La Suisse a beau posséder à tous les échelons étatiques des administrations efficientes et fiables, un surcroît d'efforts s'impose dans le domaine de la transformation numérique. Tant l'activité administrative déployée que la palette des prestations doivent être dûment orientées sur les besoins changeants de la population et de l'économie. Car même si bien des progrès ont déjà été accomplis, tant les expériences faites au quotidien que les comparaisons internationales montrent qu'il reste beaucoup à faire en Suisse. Selon le rapport comparatif de l'UE sur la cyberadministration publié le 23 septembre 2020, qui a examiné les services en ligne proposés par les autorités dans différents domaines, la Suisse se classe 29e sur 36 États étudiés. Il est par exemple indispensable de fixer des normes contraignantes pour le traitement des données, d'assurer la cohérence des processus ou de fournir des services de base, à commencer par l'identité électronique. Il est également important de proposer des solutions réutilisables et d'atteindre une masse critique de fournisseurs et d'utilisateurs. Ces divers défis exigent une réponse, tant sur le plan technologique et juridique que dans la pratique administrative.

La Suisse est appelée à faire un grand pas en avant, à tous les échelons étatiques. Le pilotage de la transformation numérique doit être amélioré, horizontalement comme verticalement. En effet, les nouvelles approches institutionnelles nécessaires dans le sillage de la transformation numérique requièrent une collaboration plus étroite à tous les échelons hiérarchiques. Il faudra à la fois fédérer les forces et engager des moyens supplémentaires. L'intensification préconisée des efforts de coopération profiterait tant à la Confédération qu'aux cantons et aux communes.

À la suite de l'avant-projet de 2019, le Conseil fédéral et les cantons, dans le cadre de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), ont décidé au printemps 2020 de créer une plateforme politique qui développe des normes. Cette organisation n'aura pas de compétence décisionnelle finale. L'organisation «Administration numérique suisse» (ANS) proposée ci-après correspond à ce profil.

Objectif de l'Administration numérique suisse

Le projet «Administration numérique suisse» se veut un tremplin pour accélérer la transformation numérique, afin que dans tout le pays les administrations soient à la pointe du progrès. Il vise à renforcer durablement la collaboration tant verticale qu'horizontale aux trois échelons étatiques. Pour atteindre cet objectif, il faudra en particulier, indépendamment des frontières administratives:

- mettre au point des solutions plus conviviales, pour la population et l'économie;
- établir dans toute l'administration des processus plus efficients et harmonisés et, là où c'est judicieux, rendre possibles la numérisation ainsi que l'automatisation;
- améliorer l'acceptation du projet au niveau politique et dans l'administration, au sein de la population, dans l'économie et la société civile, et comprendre les besoins dans une approche globale;
- éliminer les redondances, utiliser les ressources de manière plus ciblée et assurer l'économicité et la pérennité des solutions – par ex. au moyen de normes, d'achats communs ou encore du développement et de l'exploitation de solutions utilisables par plusieurs autorités;
- rendre la collaboration plus simple et plus attrayante, et renforcer la participation active et la consultation des acteurs;

- diffuser plus rapidement les innovations, les bonnes pratiques et le savoir spécialisé (par ex. chaîne de blocs, nuage) et les partager avec toutes les collectivités;
- permettre aux collectivités publiques d'apprendre plus simplement les unes des autres ou de tiers, ainsi que de faire état de leurs succès.

Deux éléments seront déterminants pour que cet objectif puisse être atteint et que la transformation numérique au sein de l'administration franchisse une étape supplémentaire. D'une part, il convient de fusionner Cyberadministration suisse et la Conférence suisse sur l'informatique (CSI). Les forces existantes seront ainsi fédérées. D'autre part, il faudra redoubler d'efforts dans la mise en place d'infrastructures nationales et de services de base destinés à l'administration numérique. À commencer par les services de gestion des identités et des accès, par la réception et l'envoi en ligne de documents, ou encore par l'utilisation faite des données. Un financement de départ de la Confédération dès 2022 donnera ici l'impulsion centrale. La Confédération et les cantons poursuivront ensemble l'agenda «Infrastructures nationales et services de base de l'ANS».

Le rapport sur l'agenda «Infrastructures nationales et services de base de l'ANS» décrit les ambitions suivantes:

- un canal numérique est établi entre la population et l'administration;
- le potentiel d'automatisation et de simplification au profit de l'économie est pleinement exploité;
- une identification numérique reconnue par toutes les autorités est établie;
- un modèle fédéral est en place pour la gestion des données;
- les bases institutionnelles des services en nuage sont en place.

Cadre constitutionnel

Aujourd'hui déjà, la Confédération, les cantons et les communes coopèrent activement en vue de la transformation numérique et la CSI assument d'importantes tâches conjointement avec la Cyberadministration suisse. En outre, divers cantons ont institutionnalisé la collaboration avec leurs communes en matière de transformation numérique. Il convient néanmoins d'améliorer encore le pilotage et la coordination de l'activité administrative, tant au niveau horizontal qu'aux trois échelons étatiques, tout en préservant l'autonomie de ceux-ci. Par conséquent, la nouvelle convention-cadre proposée entre le Conseil fédéral et la Conférence des gouvernements cantonaux n'empiète pas sur les compétences de la Confédération, des cantons et des communes. Même en période de transformation numérique, le pilotage étatique doit respecter les principes reconnus de la collaboration dans l'État fédéral. Conformément aux bases constitutionnelles en vigueur, il incombera ainsi en premier lieu aux cantons à veiller à ce que les communes et leurs associations participent directement au pilotage de la transformation numérique.

Une organisation «Administration numérique suisse» (ANS) devra être mise en place pour assurer le pilotage de la transformation numérique dans le système fédéral. Elle formera le cadre institutionnel en vue de l'optimisation de la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes et fournira des prestations de services. Elle ne prendra toutefois aucune décision directement contraignante pour les collectivités concernées. Il s'agit plutôt de fédérer les forces pour un pilotage plus rapide, plus complet et plus efficace de la transformation numérique aux trois échelons étatiques.

La Confédération et les cantons seront conjointement responsables de la nouvelle organisation «Administration numérique suisse». Le Conseil fédéral et les cantons, représentés par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), concluront la convention-cadre. L'Union des villes suisses (UVS) et l'Association des communes suisses (ACS) auront le statut de

partenaires. Et les communes pourront directement s'engager dans l'organisation ANS, sur la base de contrats individuels.

La coopération dans le domaine de l'administration numérique ne reposera pas sur un concordat. Un tel choix s'imposerait si l'ANS souhaitait agir à titre souverain et édicter des réglementations obligatoires pour les collectivités concernées. Or ce n'est pas le cas. Décrite dans le rapport final d'octobre 2019 comme une plateforme politique qui développe des normes, l'ANS ne sera pas dotée d'une personnalité juridique propre et ne détiendra pas de compétence décisionnelle finale. Les décisions seront rendues obligatoires dans le cadre d'une procédure de proposition et de décision intégrant les acteurs institutionnels concernés, ce qui implique un consensus politique. Il n'est pas nécessaire de créer une corporation de droit public, et d'ailleurs les bases juridiques manquent pour le faire.

Quant à la plateforme politique développant des normes, il s'agit au fond d'un forum de coordination entre les autorités exécutives du système fédéraliste. Il doit permettre de poursuivre et d'intensifier la pratique de coopération. Les bases légales actuelles suffisent pour une ANS conçue comme une plateforme politique qui développe des normes. À supposer qu'on veuille, lors d'étapes ultérieures, conférer à cette coopération un caractère plus contraignant, il faudra toutefois modifier ces bases.
L'ANS vise à donner de solides impulsions à une transformation numérique axée sur les services. Elle ne prendra toutefois aucune décision directement contraignante pour les collectivités concernées.

Grandes lignes de l'organisation «Administration numérique suisse» (ANS)

La fusion de Cyberadministration suisse et de la CSI donnera naissance à la nouvelle organisation «Administration numérique suisse». La Confédération et les cantons sont les collectivités coresponsables de l'organisation ANS, et concluent à cet effet une convention-cadre. Le Conseil fédéral et la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) agissent en leur nom et pour leur compte. L'Union des villes suisses (UVS) et l'Association des communes suisses (ACS) soutiennent l'ANS en tant que partenaires. Les communes peuvent également participer aux travaux de l'ANS.

L'ANS coordonne le pilotage de la transformation numérique entre la Confédération, les cantons et les communes. Elle élabore une stratégie en faveur de l'administration numérique. L'ANS s'engage notamment pour l'extension des services de base et pour la diffusion de prestations de services électroniques. Elle encourage la normalisation et l'harmonisation des processus techniques et professionnels. Elle crée des groupes de travail qui peuvent comprendre des experts issus de l'administration, de l'économie, du monde scientifique et de la société civile. Elle déploie une approche en réseau et s'efforce de collaborer avec des organisations apparentées, notamment l'unité administrative Transformation numérique et gouvernance de l'informatique (TNI), le Centre national pour la cybersécurité (NCSC), l'association eCH et eOperations Suisse SA. L'ANS fournit ces prestations sur la base des droits étendus de consultation et de participation active conférés aux collectivités publiques et à leurs experts.

Les alinéas qui suivent indiquent les principaux éléments organisationnels de l'ANS. Il convient de tenir compte, pour la désignation de ses organes, des principes reconnus visant à la prise en compte des minorités linguistiques. L'ANS comprend les éléments structurels suivants:

1. Organe de direction politique

Cet organe est responsable de l'élaboration de la stratégie et de la réalisation des objectifs politiques. Il se compose de neuf membres au total, soit trois représentants par échelon étatique. Il serait souhaitable que trois membres du Conseil fédéral siègent dans cet organe. La CdC désignera trois membres, et l'UVS ainsi que l'ACS les trois derniers.

2. Organe de direction opérationnelle

Cet organe planifie et coordonne la mise en œuvre de la stratégie. Il se compose de cinq représentants par échelon étatique, auxquels s'ajoute le chargé de mission ANS, qui en assure la direction. Deux membres de chaque échelon étatique sont désignés par le Conseil fédéral, par le bureau de la CdC ou par l'UVS et l'ACS. Dans le cas de la Confédération, il s'agit du délégué TNI et du délégué de la Confédération à la cybersécurité. Les autres membres sont élus, pour chaque échelon étatique, par l'assemblée des délégués.

3. Assemblée des délégués

L'assemblée des délégués garantit la collaboration technique des collectivités concernées et de leurs partenaires. Elle se prononce à l'intention de l'organe de direction opérationnelle sur la stratégie et son plan de mise en œuvre. Les représentants de la Confédération, des cantons et des communes au sein de l'assemblée des délégués élisent leurs trois membres respectifs siégeant à l'organe de direction opérationnelle.

4. Chargé de mission ANS

La personne nommée à ce poste organise l'ANS conformément aux exigences politiques, donne des impulsions, représente l'ANS à l'extérieur et dirige le secrétariat. Le chargé de mission ANS est nommé par décision concordante du Conseil fédéral et du Bureau de la CdC.

5. Secrétariat

Le secrétariat soutient le chargé de mission ANS et les organes dans l'accomplissement de leurs tâches.

La convention-cadre renferme d'autres dispositions relatives aux responsables des prestations, au personnel, au financement, aux rapports à remettre, à la surveillance et aux questions de responsabilité. Les responsables de prestations peuvent mettre en œuvre des projets spécifiques ou fournir des prestations, dans le cadre du plan de mise en œuvre.

La nouvelle organisation ANS deviendra opérationnelle au 1er janvier 2022. Cyberadministration suisse et la CSI fusionneront à cette date pour lui donner naissance. eOperations Suisse SA sera maintenue, mais il faudra en assurer le pilotage adéquat. L'ANS collaborera étroitement avec l'association eCH et eOperations Suisse SA, qui assument au niveau suisse un mandat à tous les échelons étatiques. Les trois organisations ont un mandat complémentaire: l'ANS est responsable de la gouvernance de la transformation numérique au sein de l'État fédéral, tandis qu'eCH soutient le développement de normes avec l'administration, le monde économique et le monde scientifique, et qu'eOperations Suisse SA a pour rôle de créer ou d'exploiter des solutions numériques communes pour les collectivités concernées.

Financement

Le financement de base de l'ANS est assuré dès le 1er janvier 2022 et sera alimenté en principe par les moyens actuels de Cyberadministration suisse et de la CSI. À cela s'ajoute un financement initial accordé par la Confédération, dans le cadre de l'agenda «Infrastructures nationales et services de base de l'ANS». Il faudra encore préparer les bases de décision nécessaires à ce financement de départ.

Le financement de base est réglé, dans un budget et un plan financier triennal, pour les quatre années couvertes par une stratégie. Il définit à chaque fois un plafond annuel des dépenses, sur la base de la stratégie et de la planification par étapes de la mise en œuvre. Le financement de base sert à financer aussi bien les tâches de base que les projets ou prestations de l'ANS, pendant toute la période couverte par la stratégie. La Confédération et les cantons couvrent paritairement, en vertu de la convention-cadre, le financement de base s'élevant à 6 millions de francs par an. Les communes intéressées peuvent s'acquitter, sur la base d'un contrat individuel,

d’un financement complémentaire. La Principauté de Liechtenstein est également invitée à participer aux travaux de l’ANS, sur la base d’un contrat individuel. Ce financement complémentaire vient s’ajouter aux montants versés par la Confédération et les cantons au titre du financement de base. L’ANS décide, dans le cadre de son mandat de prestations et dans les limites du budget et du plan financier triennal, de l’utilisation des ressources lui étant allouées sous forme d’enveloppe budgétaire. En outre, les collectivités publiques peuvent participer, sur une base volontaire, au financement de projets spécifiques.

Valeur ajoutée offerte par l’Administration numérique suisse

La nouvelle organisation ANS offre une valeur ajoutée à divers égards:

- impact accru grâce au regroupement de l’expertise, des tâches et des ressources;
- meilleur ancrage politique et technique;
- financement plus transparent;
- rôle de moteur du chargé de mission ANS pour la collaboration aux trois échelons étatiques.

Perspectives d’évolution

L’ANS et l’agenda «Infrastructures nationales et services de base de l’ANS» sont appelés à évoluer au fil des ans, en fonction des exigences sans cesse changeantes en matière de transformation numérique. La situation devra être réévaluée selon deux axes centraux. D’une part, il s’agira d’étudier la possibilité d’un financement spécial de la Confédération (fonds destiné à financer les projets de numérisation), auquel les cantons auraient la possibilité de participer. D’autre part, il faudra examiner de plus près les solutions 2 et 3 du rapport final, qui ont un caractère juridiquement plus contraignant.

Les collectivités responsables recevront sans délai les bases de décision utiles au développement de l’ANS en direction d’une plateforme politique qui fixe des normes contraignantes, voire à la création d’une nouvelle autorité. De nouvelles bases juridiques seraient toutefois nécessaires en vue de la réalisation de ces deux nouvelles étapes d’expansion, comme pour la création d’un fonds destiné à financer les projets de numérisation.

1 Objectif et structure du document

Le présent document sert de base à la mise en œuvre de l'Administration numérique suisse (ANS). L'organisation qui y est définie correspond à la solution 1 «Plateforme politique qui développe des normes» décrite dans le rapport final du 1er octobre 2019 «Administration numérique: projet d'optimisation du pilotage et de la coordination au sein de l'État fédéral».

Les rapports partiels mentionnés ci-après sont résumés dans le présent rapport de base, qu'ils accompagnent en annexe:

- une convention-cadre de droit public constitue dans la solution 1 la base juridique de l'ANS;
- le mandat de prestations décrit les tâches et donc le mandat de prestations concret confié à l'ANS;
- le rapport partiel «Bases organisationnelles» décrit les organes et leurs tâches, compétences et responsabilités, leur composition et leur mode de travail;
- le rapport partiel «Financement» décrit le modèle de financement de l'ANS;
- l'agenda «Infrastructures nationales et services de base de l'Administration numérique suisse» (ci-après agenda ANS) constitue un programme d'impulsion. Ce rapport partiel décrit le catalogue de prestations ainsi que le mécanisme de pilotage et de financement.

Le mandataire externe a par ailleurs rédigé un document séparé expliquant les questions juridiques soulevées par l'Administration numérique suisse.

La structure du rapport de base est la suivante:

-	Résumé
Chapitre 1:	Objectif et structure du document
Chapitre 2:	Description du mandat
Chapitre 3:	Nécessité d'agir
Chapitre 4:	Cadre constitutionnel
Chapitre 5:	Objectif de l'Administration numérique suisse
Chapitre 6:	Description de l'organisation ANS
Chapitre 7:	Description de l'agenda «Infrastructures nationales et services de base de l'ANS»
Chapitre 8:	Valeur ajoutée de l'Administration numérique suisse
Chapitre 9:	Annexe
Chapitre 10:	Autres documents

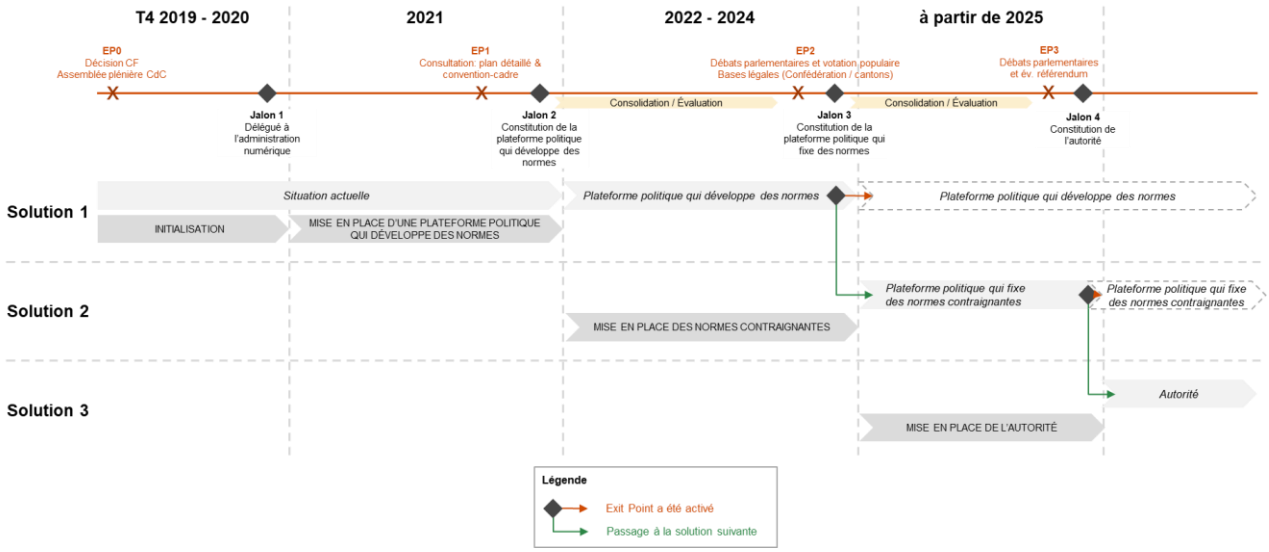
2 Mandat

2.1 Contexte

La Confédération et les cantons ont passé en revue, dans le cadre du projet commun «Administration numérique: projet d'optimisation du pilotage et de la coordination au sein de l'État fédéral», les possibilités d'améliorer l'efficacité du pilotage stratégique et de la coordination des activités de numérisation déployées au sein des structures existantes. Cet objectif se fonde sur les lignes directrices relatives à l'administration numérique édictées par les cantons le 27 septembre 2018 et sur les bases de la stratégie suisse de cyberadministration 2020-2023, approuvées par le Conseil fédéral le 14 novembre 2018.

En octobre 2019, le DFF et la CdC ont publié le rapport final correspondant (voir annexe), qui propose trois solutions ayant chacune un niveau d'ambition différent. Pour exploiter au mieux les avantages de toutes ces solutions, il était préconisé de réaliser les travaux en quatre étapes, ponctuées d'évaluations politiques et de possibilités d'interrompre la procédure (*exit points*). La fig. 1 illustre la mise en œuvre.

Fig. 1: Plan de mise en œuvre selon le rapport final d'octobre 2019



L'organisation cible selon la solution 1 (niveau d'ambition le plus bas), dont la mise en place est prévue d'ici la fin de l'année 2021, assume des tâches concernant la stratégie, les services de base stratégiques, l'encouragement de l'innovation et la politique d'incitation, l'échange des connaissances et les offres de conseil accessibles, ainsi que les normes de gestion des données. Son mandat prévoit le développement de normes (non contraignantes) en matière de gestion des données.

Au terme d'une vaste consultation, l'assemblée plénière de la CdC du 27 mars 2020 et le Conseil fédéral, lors de sa séance du 3 avril 2020, ont pris acte du rapport final et validé l'étape d'initialisation, avec le mandat d'élaborer les bases nécessaires à la solution 1. Les mandants sont le DFF et la CdC.

2.2 Objectif du mandat

Une plateforme politique qui développe des normes sera mise en place d'ici la fin de 2021. Elle prendra le relais de la collaboration actuelle dans le cadre de Cyberadministration suisse, qui cessera au plus tard à cette date. L'objectif premier est de fédérer les ressources disponibles et d'obtenir ainsi davantage d'impact.

À cet effet, il a fallu élaborer en 2020 les bases juridiques, financières, organisationnelles et matérielles nécessaires (voir plus bas), sous la forme de projets qui seront ensuite mis en consultation et soumis à approbation aux échelons de la Confédération et des cantons.

Les domaines dans lesquels ont dû être établis avant la fin de 2020 les bases de décision ou les projets destinés aux procédures de consultation ou d'approbation nécessaires aux échelons de la Confédération et des cantons sont les suivants:

- bases juridiques (convention-cadre entre la Confédération et les cantons) en accord avec la législation en vigueur ou les travaux législatifs en cours: il convient de renforcer l'ancrage politique et le caractère contraignant des processus par rapport à l'actuelle convention-cadre relative à la cyberadministration. En outre, il faudra préciser les interfaces avec les autres organisations du secteur;
- plan détaillé des tâches de la plateforme politique qui développe des normes, avec clarification du besoin de ressources: les cinq domaines de tâches de l'organisation cible ont beau être précisés au chap. 4.3 du rapport final, ces réflexions doivent être approfondies. Outre lesdits domaines de tâches, il faudra encore se référer pour ce document aux portefeuilles de tâches existants de Cyberadministration suisse, de la CSI et de l'association eCH, à la stratégie suisse de cyberadministration 2020-2023 ainsi qu'à son plan de mise en œuvre;
- clarification du financement de la plateforme politique qui développe des normes: le regroupement des budgets existants doit permettre de couvrir le financement des besoins en personnel de l'organisation cible (financement de base). Afin de financer les tâches de l'organisation cible, il faudra à la fois réunir tous les budgets et envisager de nouvelles formes de financement (mise à contribution budgétaire ciblée des collectivités concernées, financement initial de la Confédération, fonds destiné à financer les projets de numérisation à durée déterminée ou non, financement commun ancré dans la loi).
- clarification des questions organisationnelles liées au secrétariat de l'organisation cible (forme juridique, culture d'entreprise, droit du personnel).

2.3 Principes régissant l'organisation ANS selon le rapport final

Le rapport final d'octobre 2019 renferme les principes régissant l'organisation cible, que la Confédération et la CdC ont validés au cours de procédures de consultation ou de prise de décision. Les rapports actuels se réfèrent également à ces principes.

Extrait du rapport final d'octobre 2019
Il a été décidé de développer des solutions qui se fondent sur des structures existantes et qui regroupent ces dernières si cela s'avère judicieux.

Il s'agit tout d'abord de réunir les ressources disponibles et d'améliorer ainsi l'efficacité. Le but est de garantir que le pilotage et la coordination stratégiques prévus pourront être mis en œuvre rapidement. La nouvelle organisation doit améliorer l'utilisation des nouvelles technologies et le soutien financier aux niveaux de la Confédération, des cantons et des communes, et stimuler une transformation numérique axée sur les services dans l'administration.

Dans le même temps, il faut veiller à ce que l'organisation cible ne soit pas considérée comme l'organe d'un seul échelon, mais comme un organe commun à l'ensemble des échelons étatiques, et qu'un pilotage et une coordination renforcés n'entraînent pas la perte des avantages de la structure fédéraliste de l'État (proximité avec les citoyens, compétitivité, force d'innovation, moindres risques financiers et risques de défaillance en lien avec les projets qui échouent). Dans ce contexte, ni un système de gestion centralisé ni un réseau souple, ayant une simple fonction de coordination, ne semblent convenir. Les thèmes d'une telle organisation cible doivent être clairement délimités par rapport à ceux qui sont liés à des politiques sectorielles spécifiques. Elle doit donc, en collaborant avec les organisations compétentes des trois échelons étatiques, faire face à des défis transversaux tels que:

a. la fixation de normes dans les domaines du stockage, de l'échange, de la normalisation, de la protection, de la sécurité et du transfert des données;
b. les services de base comme l'identité électronique (eID), les services de signature électroniques et les services de paiement électroniques (ePayment et eInvoices), les registres de base des autorités sur les personnes, les entreprises ou les objets (bâtiments, biens-fonds, etc.);
c. l'interopérabilité des processus et des systèmes.

En réponse à ces défis, la Confédération, les cantons et les communes devraient trouver une seule et même solution, en tenant compte de ses principales implications aux niveaux de la technique, du droit, de l'exploitation et de la culture. En revanche, l'organisation cible ne devra pas s'occuper des projets numériques ou informatiques liés à des politiques sectorielles spécifiques (par ex. la formation, la santé, le domaine social ou les transports) ou aux différents échelons étatiques (Confédération, cantons, communes). Cette tâche restera de la compétence des acteurs du secteur ou de l'échelon étatique concernés.

Pour combler les lacunes décrites plus haut (nécessité d'agir), les exigences suivantes ont été formulées à l'égard de l'organisation cible:

1. L'organisation cible adopte une approche nationale; elle règle le pilotage, la coordination et la communication, verticalement comme horizontalement, entre les niveaux institutionnels et au sein de ces derniers; elle améliore ainsi à chaque niveau la répercussion politique des efforts communs en matière de transformation numérique.

2. Elle contribue à clarifier les responsabilités aux différents échelons étatiques et à identifier les mesures à prendre en matière de législation, notamment concernant l'harmonisation verticale. Des procédures législatives harmonisées verticalement peuvent donc être lancées.

3. Elle permet l'élaboration commune de stratégies globales et définit des objectifs et des principes supérieurs tels que la priorité au numérique (*digital first*), la saisie unique des données (*once only*) ou le guichet unique (*one stop shop*).

4. Elle identifie les services de base communs et, le cas échéant, les applications communes; elle clarifie les engagements, le financement et les obligations d'acquisition, puis lance la mise en œuvre.

5. Elle garantit l'interopérabilité et la réutilisation des solutions numériques, et crée des modèles de financement et d'exploitation communs pour l'utilisation de ces solutions.

6. Elle développe des normes communes en matière de stockage, de souveraineté, d'échange, de sécurité, de normalisation et de protection des données, et clarifie leur caractère contraignant et leur financement.

7. Elle contribue à ce que la Confédération et les cantons établissent des points de contact centralisés pour toutes les questions relatives à la transformation numérique.

8. Elle examine la possibilité de lancer des projets phares. À cet effet, des espaces d'innovation légaux et délimités (*sandboxing*) doivent être créés pour tester dans la pratique des formes de collaboration, de légitimation, d'engagement ainsi que des compétences en matière de réglementation et d'exécution au sein de l'État fédéral.

Un pilotage et une coordination verticaux efficaces supposent que les acteurs de chaque échelon étatique mettent en place les structures et les processus nécessaires à cet effet.

3 Nécessité d'agir

Les besoins ou exigences de la société vis-à-vis de l'administration publique ont évolué, avec la diffusion des nouvelles technologies[1]. La Suisse dispose certes d'une administration efficiente et fiable. Mais la population et l'économie veulent de plus en plus pouvoir utiliser les canaux numériques, comme elles en ont l'habitude dans d'autres domaines. Et si la Suisse a déjà bien progressé à tous les échelons étatiques, elle est en concurrence directe avec d'autres pays, qui sont déjà plus avancés qu'elle dans la transformation numérique de leurs administrations.

La crise due au COVID-19 a par ailleurs montré à quel point l'administration suisse est vulnérable quand la collaboration cesse d'être physiquement possible – non seulement dans l'administration, mais aussi sur le terrain politique. Il a ainsi fallu interrompre les sessions parlementaires et beaucoup d'offices ou d'organes politiques ont perdu de leur pouvoir d'action, faute de processus de travail numérisés et parce que les obstacles à surmonter sont de nature tant technique qu'administrative. Les cadres et le personnel n'étaient pas toujours prêts non plus à collaborer virtuellement. Les expériences réalisées durant la crise due au coronavirus ont confirmé la nécessité de la transformation numérique et de l'adoption de nouveaux modèles de travail, avec lesquels tant la population et les entreprises que le monde politique et l'administration ont eu l'occasion de se familiariser. Beaucoup d'autorités, d'établissements de formation et d'entreprises privées ont rapidement réagi à la situation et conçu des solutions numériques pour leurs services. Les institutions politiques devraient donc saisir l'occasion pour accélérer encore la transformation numérique, afin non seulement d'être mieux armées face à une future crise, mais aussi de rendre l'appareil étatique globalement plus efficace, plus ingénieux, plus novateur et davantage orienté sur les besoins.

Comme le montrent les expériences réalisées à l'étranger, toute une série de défis transversaux attendent d'être relevés. Il faut notamment fixer des normes contraignantes en matière de stockage, de souveraineté, d'échange, de sécurité, de normalisation et de protection des données, assurer la cohérence des processus, identifier et fournir des services de base (services d'identification, services de transport des données, gestion des données de base, portails administratifs, etc.). Il est important de pouvoir réutiliser les solutions conçues et d'atteindre une masse critique de fournisseurs et d'utilisateurs. De tels défis sont lourds de conséquences non seulement pour la technologie et le droit, mais aussi pour la pratique administrative. C'est un cap critique à franchir en Suisse, et il implique un effort à tous les échelons étatiques.

Les structures en place dans les domaines de la cyberadministration et de l'administration numérique, fruit d'un développement progressif, ne sont plus à la hauteur de ces exigences. Il leur arrive même d'alourdir et de compliquer la coordination et le pilotage des activités, des initiatives et des projets.

Les principaux inconvénients de la situation actuelle sont les suivants:

- absence d'interopérabilité des processus, au niveau tant technique que professionnel, pour la population et l'économie ainsi qu'entre les administrations;
- manque d'efficacité et faible degré d'acceptation des décisions adoptées et des projets menés par les organisations ou organes et comités actifs dans le domaine de la cyberadministration / de l'administration numérique;
- lenteur des processus de décision et de recherche de consensus, lors de projets essentiels en matière de cyberadministration et d'administration numérique[2] qui touchent tous les échelons étatiques;

[1] Cette analyse de la nécessité d'agir repose sur le rapport final. Elle a toutefois été affinée durant l'étape d'initialisation, pour préciser les exigences concrètes à respecter au niveau des bases organisationnelles ou juridiques, ainsi que pour le mandat de prestations et le financement.

[2] Pour prendre un exemple extrême, il était déjà question en 1976 à la CSI d'utiliser le numéro AVS comme identificateur personnel unique.

- utilisation inefficace des ressources, à cause des redondances et d'un manque de coordination tant au niveau des mandats, des tâches ou projets que pour la diffusion au sein des organisations ou organes compétents du savoir des experts des collectivités publiques.

Les causes à l'origine de cette situation ont beau être diverses, elles se concentrent sur les points suivants, qui révèlent en définitive la nécessité d'agir:

1) Fragmentation du paysage des organisations ou organes

Ni la Constitution, ni aucune loi fédérale ne règlent de manière générale la collaboration entre échelons étatiques dans les domaines de la cyberadministration et de l'administration numérique. Mais comme les collectivités publiques ont très tôt compris la nécessité d'une telle coopération, divers modes de collaboration plus ou moins formalisés sont apparus avec des mandats parfois définis au cas par cas – dans des structures organisationnelles existantes ou ad hoc. Ce développement ascendant (bottom-up) d'organisations et de comités ou organes facilite sans doute la collaboration dans divers domaines. Mais cette approche s'est aussi traduite par une cartographie fragmentée et peu claire, dépourvue de coordination voire redondante des organisations ou organes, avec des responsabilités floues (voir les lignes directrices des cantons relatives à l'administration numérique; état des lieux dressé dans le projet «Administration numérique: projet d'optimisation du pilotage et de la coordination au sein de l'État fédéral»).

2) Absence de tout organe de coordination et de pilotage ayant la légitimité nécessaire

La fragmentation du paysage des organisations ou organes fait qu'aucun d'eux ne possède la légitimité et des ressources suffisantes pour coordonner les nombreuses activités et les projets nécessaires, pour fixer en commun l'ordre de priorité qui s'impose entre les défis transversaux à relever et en accélérer la mise en œuvre. Cela vaut tant pour les moyens financiers que pour les ressources en personnel des experts actifs dans les multiples organisations ou organes en place. Par conséquent, aucune de ces organisations n'est assez forte pour s'imposer et les ressources sont très morcelées au niveau tant opérationnel (par ex. secrétariats redondants) que stratégique, avec bien souvent les mêmes personnes siégeant dans les différents organes. De même, les efforts destinés à venir à bout des défis transversaux communs restent souvent «dispersés». On peut citer ici comme exemples l'identité électronique (Cyberadministration suisse, eHealth, educa, etc.), la gestion des droits numériques, l'identificateur personnel unique ou les registres de base. En conséquence, si de nombreuses activités ou initiatives ont été lancées, les moyens n'ont pas été utilisés au maximum de leur potentiel et les projets n'ont pas été poursuivis avec la détermination nécessaire. Les attentes croissantes de la population et des entreprises n'ont dès lors pas été satisfaites.

3) Déficits et lenteur dans les rétroactions et l'ancrage politico-techniques des décisions ou projets

Les organisations ou organes existants comportent parfois au niveau politique ou technique des mécanismes de rétroaction avec les collectivités concernées. Il convient de citer ici l'assemblée des délégués de la CSI, ou l'adoption de la stratégie suisse de cyberadministration par le Conseil fédéral et la CdC avec les procédures de consultation menées dans ce contexte. L'enlisement de certains projets suisses réalisés au cours des dernières années dans le domaine de la cyberadministration et de l'administration numérique (par ex. utilisation du numéro AVS, eID) a toutefois clairement montré la nécessité de prévoir, dans les collectivités concernées, des processus de formation de l'opinion et de prise de décision bénéficiant d'un plus large soutien, plus réguliers, davantage formalisés et plus contraignants. Par ailleurs, de nombreuses bases importantes ont été créées dans une optique de normalisation et d'interopérabilité. Or il reste un réel potentiel d'ancrage des normes correspondantes dans les collectivités publiques. Cela vaut par exemple pour les normes de l'association de droit privé eCH.

4) Lente mise en place des services de base et des infrastructures attendus d'urgence

Les services de base sont cruciaux pour un traitement simple et efficace des processus électroniques. La mise en place de services et d'infrastructures pour la gestion des identités et des accès, pour la réception et l'envoi sous forme électronique de documents ainsi que pour l'utilisation et la gestion des données revêt à cet égard une importance capitale. Une transformation numérique ne saurait être durable et efficiente sans de telles bases. Or d'après certaines études, la Suisse accuse un certain retard en la matière par rapport à la moyenne européenne[3]. Alors même que les milieux politiques et les administrations elles-mêmes ont reconnu l'urgence du problème et le retard à combler[4], les travaux piétinent à ce jour. Une raison majeure tient à l'absence de ressources financières communes à la fois conséquentes et garanties à long terme.

5) Potentiel d'amélioration inhérent à une bonne gouvernance et à des formes d'organisation ou modes de travail modernes

L'absence de coordination dans le développement des organisations et organes, ainsi que l'éparpillement des ressources expliquent que la gouvernance, les structures, les processus et les méthodes de travail n'évoluent pas de manière satisfaisante. Ce constat vaut tant pour le travail dû aux organisations ou comités que pour l'implication des collectivités publiques. Dans le contexte d'une bonne gouvernance, il faut par exemple examiner d'un œil critique les aspects de la surveillance et de la présentation des comptes, ou encore les interdépendances financières et personnelles des organisations ou des divers organes (Cyberadministration suisse, CSI, eCH et eOperations Suisse notamment).

6) Forte sollicitation des experts

À tous les échelons étatiques, les experts sont très convoités par les nombreux organes en activité. Or bien des organisations ne leur laissent qu'une faible marge de manœuvre, tandis que les processus de travail ne sont pas toujours adaptés aux exigences actuelles. Dans de telles conditions, les personnes pressenties hésitent à collaborer.

7) Meilleure coopération horizontale et verticale

La Confédération et les cantons (ces derniers souvent en collaboration avec les communes) ont amorcé au cours des dernières années de nombreux changements visant à améliorer la coordination et le pilotage de leur organisation respective, dans les domaines de la cyberadministration et de l'administration numérique. Des améliorations seraient par ailleurs souhaitables, sur le plan de la coopération tant horizontale qu'entre échelons étatiques.

8) Nécessité de légiférer

La coopération actuelle entre la Confédération et les cantons ne repose pas sur un concordat formel. Ce n'est pas non plus nécessaire puisqu'au fond, l'enjeu se limite aux modalités de la collaboration au niveau gouvernemental et à une optimisation de l'action administrative. Seuls des moyens financiers très restreints peuvent toutefois être alloués aujourd'hui. En outre, des clarifications juridiques ont révélé qu'il serait indiqué de créer, au niveau de la Confédération, une base juridique formelle dans divers domaines. Ce projet est actuellement en chantier.

Pour toutes ces raisons, il est important de définir et développer au sein de l'État fédéral une collaboration viable en matière d'administration numérique et de cyberadministration.

[3] Étude nationale sur la cyberadministration 2019, www.egovernment.ch > Documentation > Études
[4] Voir notamment la stratégie suisse de cyberadministration 2020-2023 et les lignes directrices des cantons relatives à l'administration numérique (2018)

4 Cadre constitutionnel

En Suisse, les grandes décisions politiques sont du ressort du peuple et des autorités démocratiquement élues à l'échelon de la Confédération, des cantons et des communes. Les administrations jouent à ces trois échelons un rôle-clé dans la préparation et l'exécution des décisions politiques. Dans bien des domaines, elles sont les interlocuteurs directs des citoyens, des milieux économiques et de la société civile.

Étant donné les changements qu'entraînent les technologies numériques dans notre société, un grand projet de modernisation s'impose pour toutes les administrations. La population et l'économie veulent de plus en plus pouvoir utiliser les canaux numériques. Sur le terrain des nouvelles technologies, la Suisse est en concurrence directe avec d'autres pays, qui sont déjà plus avancés qu'elle dans la transformation numérique de leurs administrations. Selon le rapport comparatif de l'UE sur la cyberadministration publié le 23 septembre 2020, qui a examiné les services en ligne proposés par les autorités dans différents domaines, la Suisse se classe 29e sur 36 États étudiés. Outre la Suisse, l'étude inclut les 27 États membres de l'UE ainsi que le Royaume-Uni, la Norvège, l'Islande, la Serbie, le Monténégro, l'Albanie, la Macédoine du Nord et la Turquie. Malte, l'Estonie, l'Autriche et la Lettonie ont obtenu les meilleurs résultats de l'évaluation globale. Les expériences faites à l'étranger le confirment: il est indispensable, pour apporter une réponse commune et cohérente aux défis transversaux, de fixer des normes contraignantes pour la gestion des données, d'assurer la cohérence des processus, ainsi que de fournir des services de base.

La question est de savoir à quels défis institutionnels ces développements observés au niveau international sont liés.

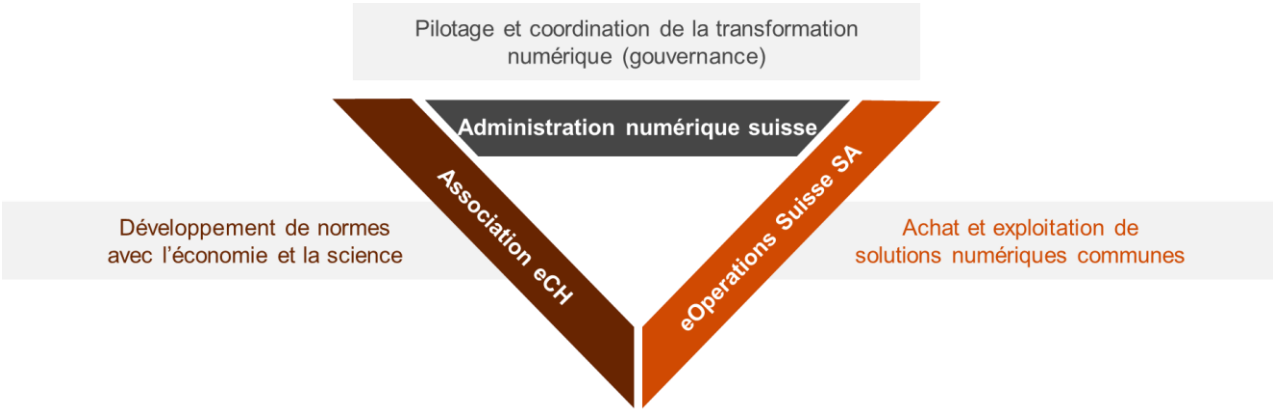
La Confédération, les cantons et les communes ont déjà bien progressé, sur le plan de la transformation numérique des administrations. Une collaboration horizontale est d'ores et déjà en place, ainsi qu'une coopération entre niveaux étatiques. Il est toutefois indispensable d'améliorer encore le pilotage et la coordination de l'action administrative, tant horizontalement qu'à tous les échelons étatiques. En vertu de la Constitution fédérale, les cantons sont responsables de l'exécution des tâches étatiques, à moins que cette compétence n'ait été expressément déléguée à la Confédération. Or toute nouvelle responsabilité de la Confédération nécessite une modification constitutionnelle, soumise à la double majorité du peuple et des cantons. La transformation numérique ne fait pas exception à la règle. Même dans un contexte en pleine mutation, la Constitution fédérale demeure la base de l'action étatique. Le pilotage étatique préconisé doit dès lors reposer sur les principes reconnus de la collaboration entre la Confédération et les cantons. Le fédéralisme offre d'ailleurs des conditions propices à la mise au point de solutions novatrices. Il convient de viser encore à la participation directe des communes et de leurs associations à la transformation numérique. Les communes constituent, avec la Confédération et les cantons, le troisième échelon constitutionnel en Suisse. Il appartient en premier lieu aux cantons de veiller à leur implication active, selon les bases constitutionnelles en vigueur. Les communes peuvent s'engager soit individuellement, soit par le biais de leurs associations faîtières.

La création de l'organisation «Administration numérique suisse» (ANS) vise à améliorer le pilotage de la transformation numérique dans le système fédéraliste. Ainsi optimisé, le pilotage étatique pourrait être un gage d'efficacité accrue. Avec le virage numérique, il faudra adopter de nouvelles approches institutionnelles, qui permettent une collaboration renforcée entre niveaux étatiques. Un regroupement des forces s'impose, avec la fusion des organisations en place, soit la CSI et Cyberadministration suisse. Elles constitueront ensemble une nouvelle organisation, l'ANS qui s'occupera de la gouvernance de la transformation numérique.

L'ANS collabore étroitement avec l'association eCH et eOperations Suisse SA, qui assument au niveau suisse un mandat à tous les échelons étatiques (cf. fig. 2). eOperations SA est une société d'achat et d'exploitation de prestations administratives numériques dotée de la

personnalité juridique. Créée par la CSI, elle est en mains publiques et doit rester une organisation à part entière. Il faudra trouver des solutions adéquates pour son pilotage. De son côté, l'association eCH est une plateforme visant à promouvoir la cyberadministration en Suisse. Formée d'acteurs issus de l'administration, du secteur privé et du monde scientifique, elle soutient en particulier le développement de normes.

Fig. 2: Collaboration ANS, association eCH et eOperations Suisse SA



La coopération proposée bénéficiera tant à la Confédération qu'aux cantons et aux communes. L'ANS forme le cadre institutionnel en vue de l'optimisation de la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes. Il s'agit de fédérer les forces en présence, en vue d'un pilotage plus rapide, plus complet et plus efficace de la transformation numérique, au niveau horizontal comme entre les trois échelons étatiques. Encore faut-il renforcer le potentiel créatif inhérent au fédéralisme, en vue de l'élaboration de solutions novatrices. L'autonomie des entités étatiques participantes sera préservée. La convention-cadre proposée entre le Conseil fédéral et la CdC n'empiète pas sur les compétences de la Confédération, des cantons et des communes. Il s'agit pour l'essentiel d'un forum de coordination entre les autorités exécutives du système fédéraliste. Des prestations de services seront également fournies au sein de l'ANS. Elle ne prendra toutefois aucune décision directement contraignante pour les collectivités concernées.

La Confédération et les cantons seront coresponsables de la nouvelle organisation «Administration numérique suisse». À cet effet, le Conseil fédéral et la CdC concluront une convention-cadre. L'UVS et l'ACS soutiendront l'ANS en tant que partenaires. Les communes pourront également s'impliquer directement dans ses travaux, sur la base d'un contrat individuel.

La coopération dans le domaine de l'administration numérique ne fait pas l'objet d'un concordat, qui n'est d'ailleurs pas nécessaire pour la plateforme politique qui développe des normes. Un concordat s'imposerait si l'ANS souhaitait agir à titre souverain et édicter des règles obligatoires pour la Confédération, les cantons et les communes. Or ce n'est pas le cas. Il ressort du rapport final de 2019 sur l'administration numérique que la plateforme développant des normes ne jouira pas d'une personnalité juridique propre, ni ne détiendra la compétence décisionnelle finale. Les décisions seront rendues obligatoires lors d'une procédure de proposition et de décision intégrant les acteurs institutionnels concernés, ce qui implique un consensus politique. Au fond, la plateforme politique développant des normes constitue un forum de coordination du système fédéraliste instauré au niveau gouvernemental. Il s'agit en définitive d'une coopération établie par les autorités exécutives sur les questions de transformation numérique.

Différentes formes de sociétés sont envisageables en droit public. L'organisation proposée ici pour l'ANS peut être qualifiée de société de droit public. Cette forme générale convient aux groupements de personnes non dotés de la personnalité juridique. Il est indifférent, pour son rôle d'exécution de tâches étatiques ou administratives, qu'une société de droit public soit dotée ou non de la personnalité juridique, car les réglementations d'exécution s'appliquent dans un cas comme dans l'autre. Bernard Waldmann l'avait déjà constaté en 2005, dans une expertise réalisée pour la CdC. Selon cet auteur, la personnalité juridique peut jouer un rôle lorsqu'une

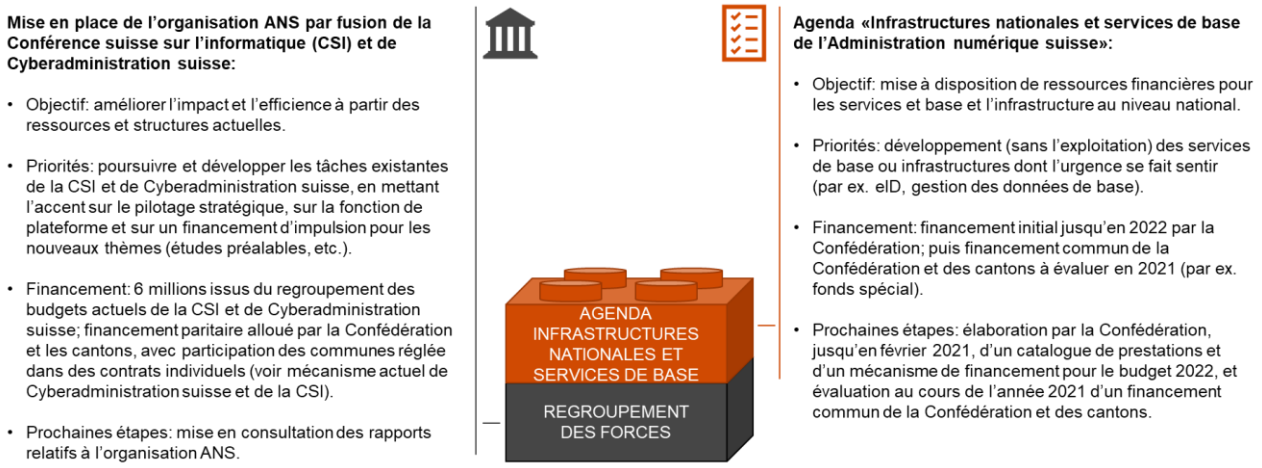
organisation est impliquée dans des relations de droit privé. Ce constat pourrait plaider pour la création d'une corporation de droit public sui generis, avec une capacité juridique limitée au but social. Mais la Suisse fait preuve de pragmatisme dans les relations de droit privé. C'est ainsi que dans le contexte intercantonal, de nombreuses conférences dépourvues de la personnalité juridique entretiennent des rapports juridiques de droit privé dans le cadre de leur but social, par exemple en ordonnant des expertises ou en concluant d'autres contrats. Ce genre de rapports est bien accepté. Pour cette raison, l'ANS n'a nullement besoin d'être organisée en tant que corporation. D'autant plus qu'elle s'écarte sur plusieurs points, à l'instar de la constitution de son organe de direction politique, des principes associatifs propres à une corporation. À l'heure actuelle, un autre argument plaide contre la constitution de l'ANS comme nouvelle entité sui generis de droit public: la Confédération, et peut-être aussi certains cantons, seraient obligés de créer de nouvelles bases juridiques pour le versement de contributions à une telle corporation. Les bases actuelles suffisent par contre pour une plateforme politique qui développe des normes. Une convention-cadre de droit public, conclue à propos de l'ANS entre le Conseil fédéral et la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), convient en effet d'un point de vue juridique. Si lors d'étapes ultérieures il est prévu de donner à la coopération un caractère plus contraignant, les bases juridiques devront toutefois être adaptées. Ce serait le cas si l'on voulait réaliser plus tard les solutions 2 et 3, plus ambitieuses, du rapport final d'octobre 2019. Dans ce contexte, il sera possible de réexaminer la forme juridique de l'ANS.

5 Objectif de l'Administration numérique suisse

Le projet Administration numérique suisse (ANS) se veut un tremplin pour accélérer la transformation numérique, afin que dans tout le pays les administrations soient à la pointe du progrès. Il vise à renforcer durablement la collaboration tant verticale qu'horizontale aux trois échelons étatiques.

Deux éléments seront déterminants pour que cet objectif puisse être atteint et que la transformation numérique au sein de l'administration franchisse une étape supplémentaire. D'une part, il convient de fusionner Cyberadministration suisse et la CSI. Les forces existantes seront ainsi fédérées, tandis que le pilotage et la coordination de l'administration numérique pourront être améliorés aux trois échelons étatiques. D'autre part, il faudra redoubler d'efforts dans la mise en place d'infrastructures nationales et de services de base destinés à l'administration numérique. Seuls ces deux éléments réunis permettront d'atteindre l'objectif.

Fig. 3: Objectif de l'Administration numérique suisse



1er élément – Regroupement des forces

Le premier élément consiste à fusionner Cyberadministration suisse et la CSI, pour former l'«Administration numérique suisse»[5]. La nouvelle organisation fédérera toutes les énergies afin de donner des impulsions aux tâches transversales communes, de renforcer la collaboration et de montrer la nécessité concrète d'agir. Sa contribution consistera en particulier, indépendamment des frontières administratives, à:

- mettre au point des solutions conviviales, pour la population et l'économie;
- établir dans toute l'administration des processus plus efficients et harmonisés et, là où c'est judicieux, rendre possibles la numérisation ainsi que l'automatisation;
- améliorer l'acceptation des projets au niveau politique et dans l'administration, au sein de la population, dans l'économie et la société civile, et expliquer les besoins dans une approche globale;
- éliminer les redondances, utiliser les ressources de manière plus ciblée et assurer l'économicité et la pérennité des solutions – par ex. au moyen de normes, d'achats communs ou encore du développement et de l'exploitation de solutions utilisables par plusieurs autorités;
- rendre la collaboration plus simple et plus attrayante, et renforcer la participation active et la consultation des acteurs;

[5] Au sens d'une «plateforme politique qui développe des normes» (selon le rapport final d'octobre 2019)

- diffuser plus rapidement les innovations, les bonnes pratiques et le savoir spécialisé (par ex. chaîne de blocs, nuage) et les partager avec toutes les collectivités;
- permettre aux collectivités publiques d'apprendre plus simplement les unes des autres ou de tiers, ainsi que de faire état de leurs succès.

Fig. 4: Regroupement des forces

À cet effet, l'organisation ANS entend servir aux collectivités publiques de plateforme en vue du pilotage commun de la mue numérique. Les processus de formation de l'opinion, les échanges d'expériences et la consolidation des besoins qui s'imposent deviendront ainsi possibles. L'ANS facilitera encore la mise en œuvre des projets, en assurant une coordination transversale et un cofinancement commun des travaux.

L'ANS reprend donc, en les affinant, les idées fondamentales de Cyberadministration suisse et de la CSI. L'intégration de ces deux organisations n'est qu'une première étape essentielle du projet. L'organisation ANS reposera sur une nouvelle convention-cadre conclue entre la Confédération et les cantons, qui abrogera la convention-cadre de droit public concernant la collaboration en matière de cyberadministration en Suisse 2020.

L'organisation ANS assumera donc le rôle de modèle dans l'administration. Elle utilisera des méthodes de travail et des outils modernes, dans les groupes de travail et de projet comme pour la collaboration avec des tiers, et pratiquera une culture d'organisation agile (culture d'apprentissage, cocréations, etc.). Elle contribuera ainsi activement à la modernisation de la pratique administrative.

2e élément – Agenda «Infrastructures nationales et services de base de l'Administration numérique suisse»

Les infrastructures et les services de base sont cruciaux pour un traitement simple et efficace des processus électroniques. La mise en place d'infrastructures et de services de base communs se révèle prioritaire, par exemple pour la gestion des identités et des accès, pour la réception et l'envoi sous forme électronique de documents ainsi que pour l'utilisation et la gestion des données. Une transformation numérique ne saurait être durable et efficiente sans de telles bases. Ces dernières années, la Suisse a certes réalisé des progrès dans quelques domaines (à l'instar d'edemenagement.swiss, de la mise en place de registres cantonaux, de la plateforme d'échange de données sedex ou du portail des entreprises EasyGov.swiss) et défini le développement des services de base en tant qu'objectif stratégique, notamment dans la stratégie suisse de cyberadministration 2020-2023. Or d'après certaines études, elle accuse beaucoup de retard en la matière par rapport à la moyenne européenne[6].

Alors même que les milieux politiques et les administrations elles-mêmes ont reconnu l'urgence du problème et le retard à combler et que les faiblesses dans le domaine de l'administration numérique sont devenues encore plus évidentes durant la crise liée au coronavirus, les travaux piétinent à ce jour. Une raison majeure tient à l'absence d'approche commune ainsi que de ressources financières substantielles et coordonnées. Aussi est-il prévu de fixer d'un commun accord dans un «agenda» les ambitions de la Confédération et des cantons en matière d'administration numérique, afin de mettre en place rapidement des projets clés et de progresser sérieusement dans le développement de l'administration numérique.

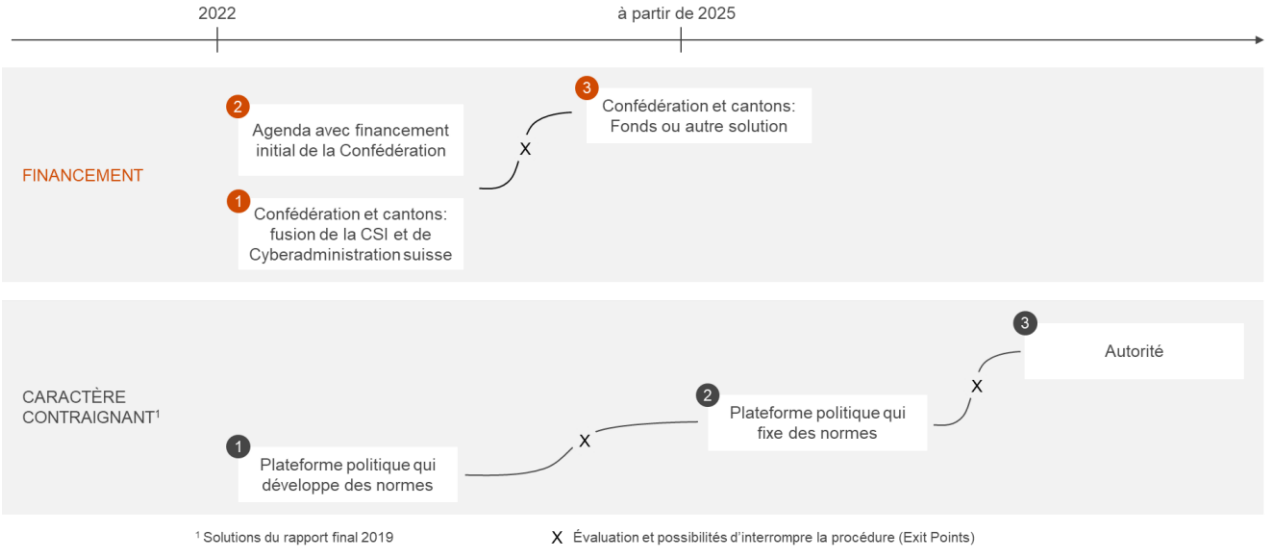
Pour que la mise en œuvre de l'agenda ANS puisse débuter déjà en 2022, il faudra que la Confédération mette rapidement à disposition des ressources financières. Pour ce faire, l'accord du Conseil fédéral et celui du Parlement sont nécessaires. La Confédération et les cantons devront ensuite définir ensemble les modalités du financement ultérieur. La possibilité d'un fonds spécial de la Confédération (destiné à financer les projets de numérisation) cofinancé par les cantons devra aussi être examinée dans ce contexte.

Mise en œuvre – Approche pragmatique

La mise en œuvre de l'ANS obéit à une approche pragmatique, permettant aussi bien une rapide amélioration du statu quo qu'un développement constant. La description de l'organisation ANS figurant dans les présents rapports doit dès lors être comprise comme une première étape, ayant pour temps forts le regroupement de Cyberadministration suisse et de la CSI ainsi que le lancement de l'agenda de l'ANS. L'ANS en tant qu'organisation ainsi que son agenda seront toutefois appelés à évoluer au fil des ans, en fonction des exigences sans cesse changeantes en matière de transformation numérique. La situation devra être réévaluée selon deux axes centraux. D'une part, il faudra revoir l'instrument de financement. D'autre part, les solutions 2 et 3 du rapport final, qui ont un caractère juridiquement plus contraignant, méritent un examen approfondi. La fig. 5 indique ces deux axes de développement.

[6] Voir notamment le rapport comparatif de l'UE sur la cyberadministration 2020

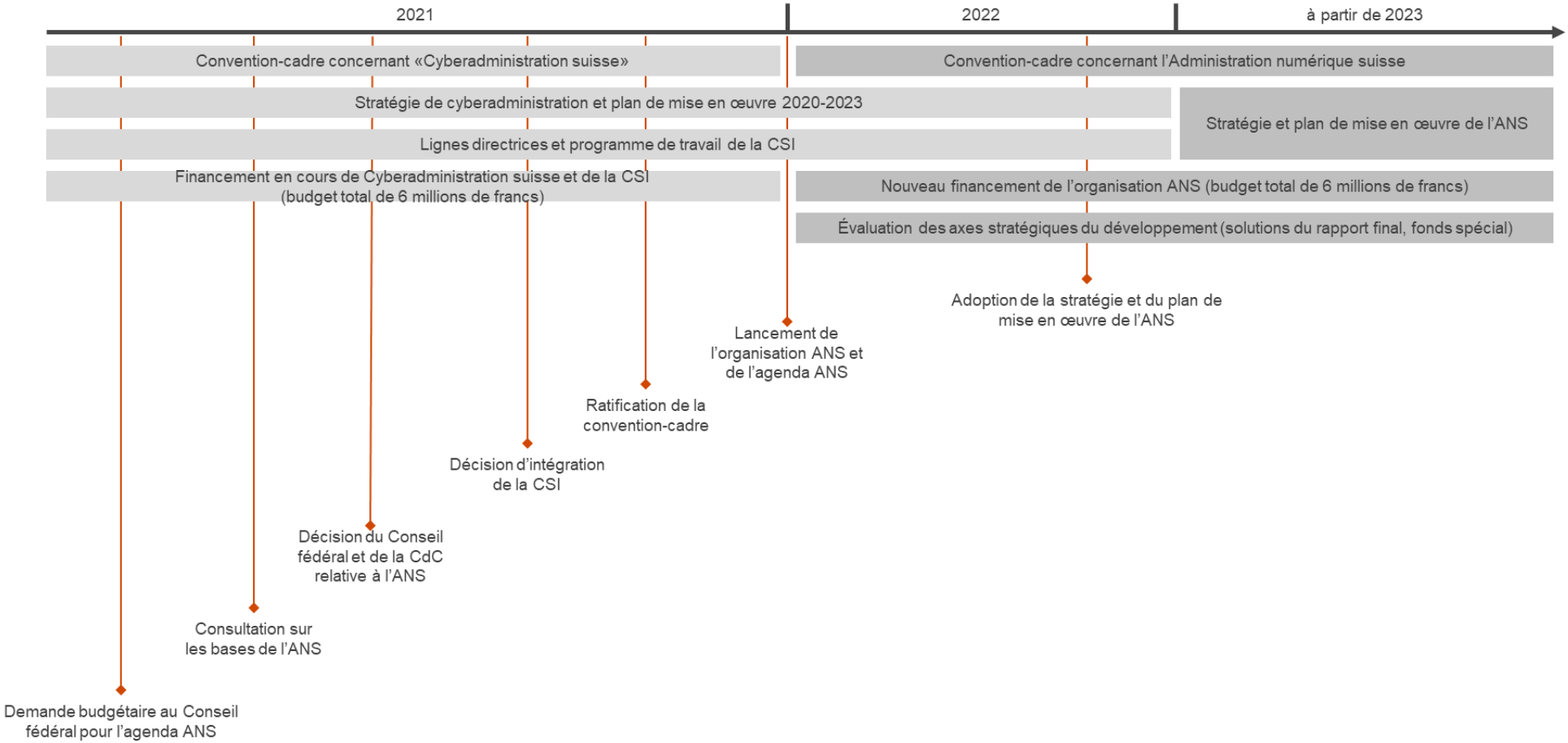
Fig. 5: Axes de développement de l'Administration numérique suisse



Dans le même souci de pragmatisme, les bases stratégiques et les travaux de mise en œuvre de Cyberadministration suisse et de la CSI seront poursuivis durant la première année d'activité de l'organisation ANS (2022). Cette approche vise à garantir la poursuite sans interruption des prestations ou projets en cours. Une fois ses organes en place en janvier 2022, l'ANS élaborera une nouvelle stratégie et un nouveau plan de mise en œuvre pour 2023. La fig. 6 illustre la marche à suivre et les principaux jalons prévus.

Malgré cette approche pragmatique, il faut s'attendre à un surcroît de travail pour le personnel en 2021 et en 2022. Il faudra dès lors inévitablement fixer certaines priorités dans le mandat de prestations de l'ANS.

Fig. 6: Jalons de la mise en œuvre



6 Description de l'organisation ANS

Le présent chapitre résume les trois rapports partiels décrivant l'organisation ANS.

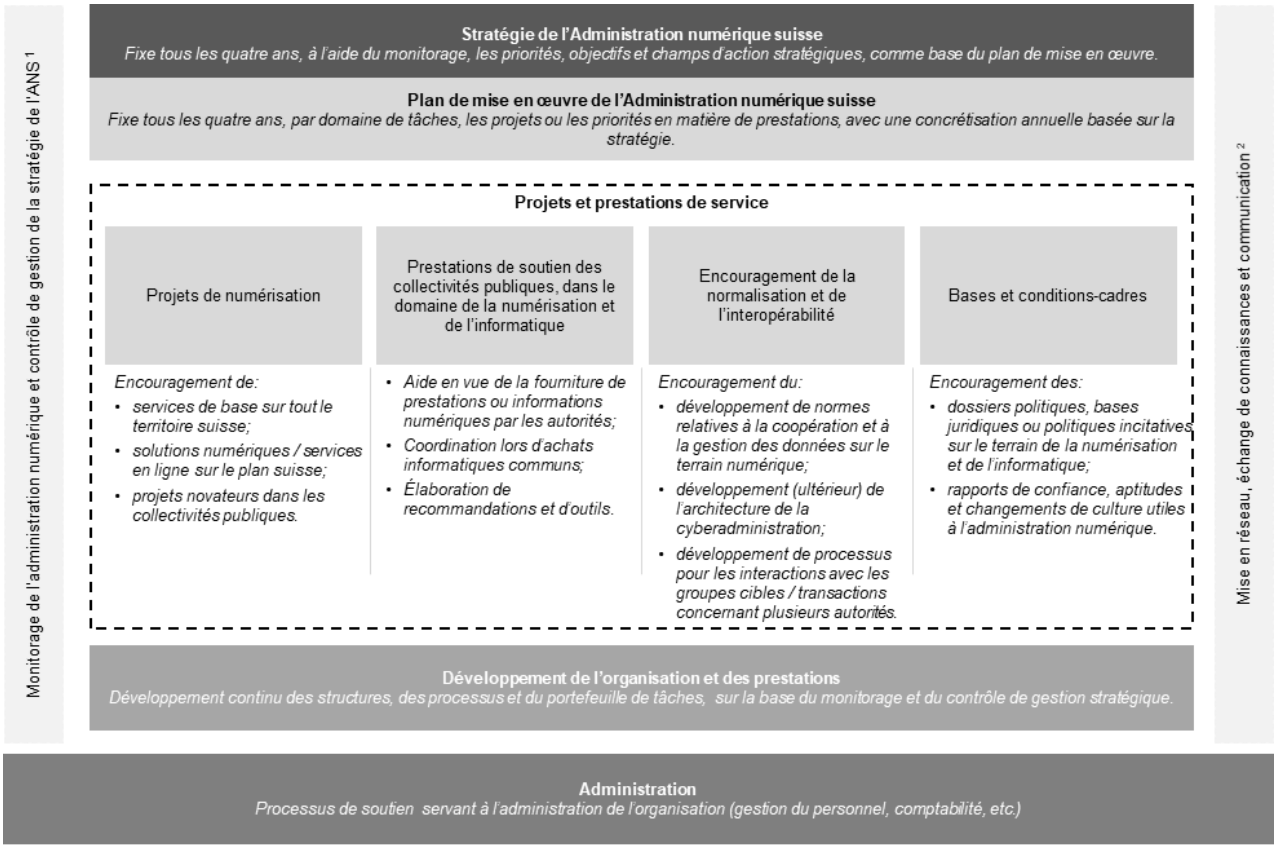
6.1 Mandat de prestations

L'organisation ANS encourage à l'aide de ses prestations et d'une stratégie globale commune la transformation numérique des administrations publiques aux trois échelons étatiques. Elle définit les contours d'une administration moderne sur le plan suisse et contribue à la maîtrise des défis transversaux. À cet effet, elle sert de plateforme aux collectivités publiques, en vue du pilotage et de la réalisation en commun des tâches transversales et à des fins d'échange d'expériences. Elle soutient par ailleurs la mise en œuvre de projets, en assurant une coordination transversale et un financement commun des travaux. Elle reprend donc à la fois les idées fondamentales de la CSI et de Cyberadministration suisse. Ses activités comprennent notamment les tâches transversales suivantes:

- fixation d'un modèle cible commun, de l'orientation stratégique, des priorités et des champs d'action à gérer ensemble;
- identification et création de services de base, diffusion des prestations de services électroniques ayant un grand potentiel d'évolutivité et encouragement des solutions innovantes;
- encouragement de la normalisation et de l'harmonisation des processus techniques et professionnels, de l'interopérabilité et de l'utilisation commune des solutions techniques par plusieurs services administratifs;
- promotion de bases juridiques et politiques ou de conditions-cadres communes;
- appui aux collectivités concernées sous forme de conseils, d'outils pratiques ou de recommandations dans le domaine de la numérisation et de l'informatique;
- renforcement du réseautage, de la collaboration et des échanges de connaissances aux trois échelons étatiques ainsi qu'avec le secteur privé, le monde scientifique et la société civile;
- création d'un guichet unique numérique pour le grand public, le monde scientifique, le monde économique et la société civile, et monitorage de l'administration numérique en termes de quantité (nombre de services disponibles, efficacité, fréquence d'utilisation, etc.) et de qualité (accessibilité, facilité d'utilisation, etc.);
- encouragement dans le grand public d'une conception cohérente de l'administration (par ex. accessibilité, facilité d'utilisation);
- encouragement parmi les décideurs, dans la fonction publique et dans la société en général, du changement de culture menant à l'administration numérique.

En menant de telles activités, l'organisation ANS contribue à davantage d'efficience, d'efficacité, d'orientation client et d'innovation dans les administrations, à tous les échelons. Le portefeuille de tâches de l'ANS, où apparaissent encore les tâches internes requises, découle de sa mission. Il s'articule entre la stratégie, le plan de mise en œuvre, le monitorage et le contrôle de gestion de la stratégie de l'ANS, le développement de l'organisation, les projets et les prestations de services, le réseautage et l'échange de connaissances, ainsi que l'administration (voir fig. 7).

Fig. 7: Portefeuille de tâches



1 *Recense les besoins de l'administration et des groupes cibles, établit des comparaisons, etc., comme base pour la stratégie, le plan de mise en œuvre (projets et prestations) et le développement de l'organisation ANS, et vérifie la réalisation des objectifs de la stratégie et du plan de mise en œuvre, ainsi que le résultat et la qualité des projets et prestations..*

2 *Informe tant les groupes concernés dans l'administration, le secteur privé, le monde scientifique et la société civile que le grand public, et veille au réseautage et à l'échange de connaissances sur toutes les activités de l'ANS.*

L'ANS accomplit ses tâches dans le cadre d'un cycle stratégique de quatre ans, avec une planification par étapes de la mise en œuvre. La fig. 8 donne un aperçu du déroulement chronologique des activités centrales figurant dans le portefeuille de tâches.

Fig. 8: Déroulement chronologique des tâches

Tous les quatre ans	Chaque année	Tâche courante	Selon jalons du rapport final[7]
• Élaboration de la stratégie • Définition du financement de base de la période couverte par la stratégie • Élaboration du plan de mise en œuvre (planification par étapes)	• Réexamen de la stratégie • Établissement du budget et mise à jour du plan financier triennal (planification par étapes) • Mise à jour du plan de mise en œuvre (planification par étapes) • Monitorage et contrôle de gestion de la stratégie de l'ANS	• Développement de l'organisation et des prestations • Projets et prestations • Mise en réseau et échange de connaissances • Administration	• Développement du mandat de prestations et d'autres bases de l'ANS (dont la convention-cadre)

[7] Le rapport final du 1er octobre 2019 «Administration numérique: projet d'optimisation du pilotage et de la coordination au sein de l'État fédéral» prévoit des contrôles ponctuels, lorsque certains jalons auront été atteints, pour déterminer s'il y a lieu de développer la solution 1 décrite dans le présent document pour réaliser à la place les solutions 2 ou 3 décrites dans le rapport final. Selon la décision politique prise, il faudra ensuite développer la convention-cadre, le mandat de prestations, le manuel de l'organisation ainsi que le financement.

6.2 Bases organisationnelles

Les bases organisationnelles de l'ANS reprennent et développent les éléments structurels de Cyberadministration suisse et de la CSI ayant fait leurs preuves. Il y est tenu compte, pour la constitution des organes, des principes reconnus visant à assurer le respect des minorités linguistiques. Les éléments essentiels sur le plan de l'organisation sont les suivants:

- pilotage paritaire par la Confédération et les cantons, grâce à une composition conférant des droits égaux à ces deux échelons étatiques, à une codirection et à des mécanismes de concertation au sein de l'organe de direction politique;
- participation des communes à l'assemblée des délégués, au comité de direction opérationnelle et au comité de direction politique (les représentants des communes au sein de l'organe de direction politique étant désignés par l'UVS et l'ACS; voir Cyberadministration suisse);
- organe de direction opérationnelle fort et largement ancré, dirigé par le chargé de mission ANS et comptant 15 représentants des trois échelons étatiques (cinq à chaque fois, trois étant élus par l'assemblée des délégués et deux par les collectivités responsables ou les partenaires);
- combinaison d'un pilotage politique fort, assuré par le comité de direction politique, et d'une large participation au niveau technique des collectivités concernées, grâce à l'assemblée des délégués et aux groupes de travail;
- chargé de mission ANS jouant un rôle moteur, en dirigeant à la fois l'organe de direction opérationnelle et le secrétariat;
- dialogues d'échange avec les programmes liés à des politiques sectorielles, les centres de compétences de l'administration, le monde économique, le monde scientifique et la société civile;
- collaboration institutionnalisée avec l'unité d'organisation TNI, l'association eCH et eOperations SA (grâce notamment à des participations croisées dans les organes).

Les figures suivantes donnent un aperçu de l'organisation ANS et de son pilotage:

- La fig. 9 indique la composition des organes de l'ANS.
- La fig. 10 illustre les interactions entre les organes pour l'accomplissement des autres activités centrales.
- La fig. 11 représente sous forme de tableau synoptique les tâches centrales de l'ANS, avec les responsabilités en matière de pilotage de chacun de ses organes.

Fig. 9: Aperçu et composition des organes

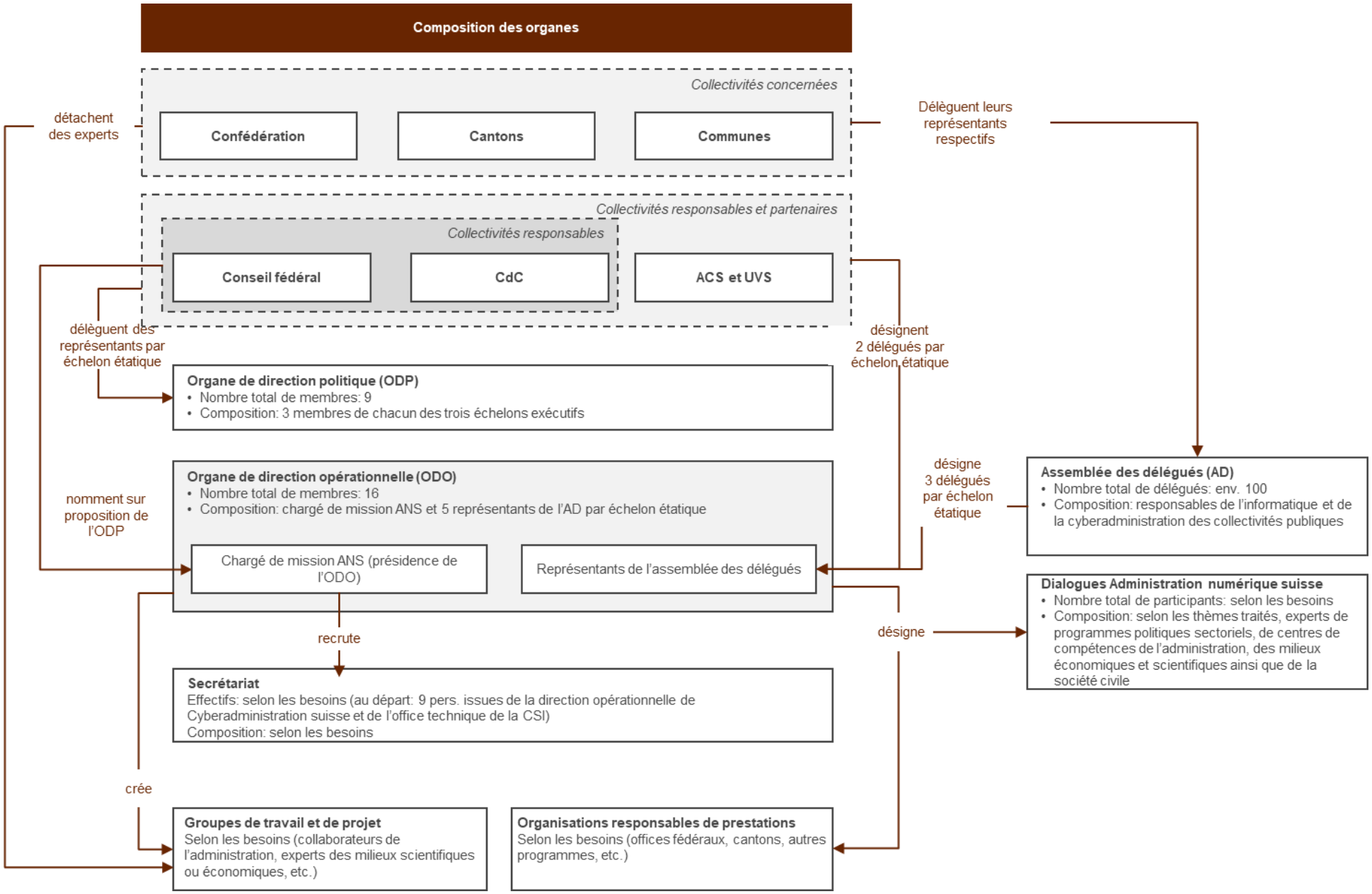


Fig. 10: Aperçu des activités centrales

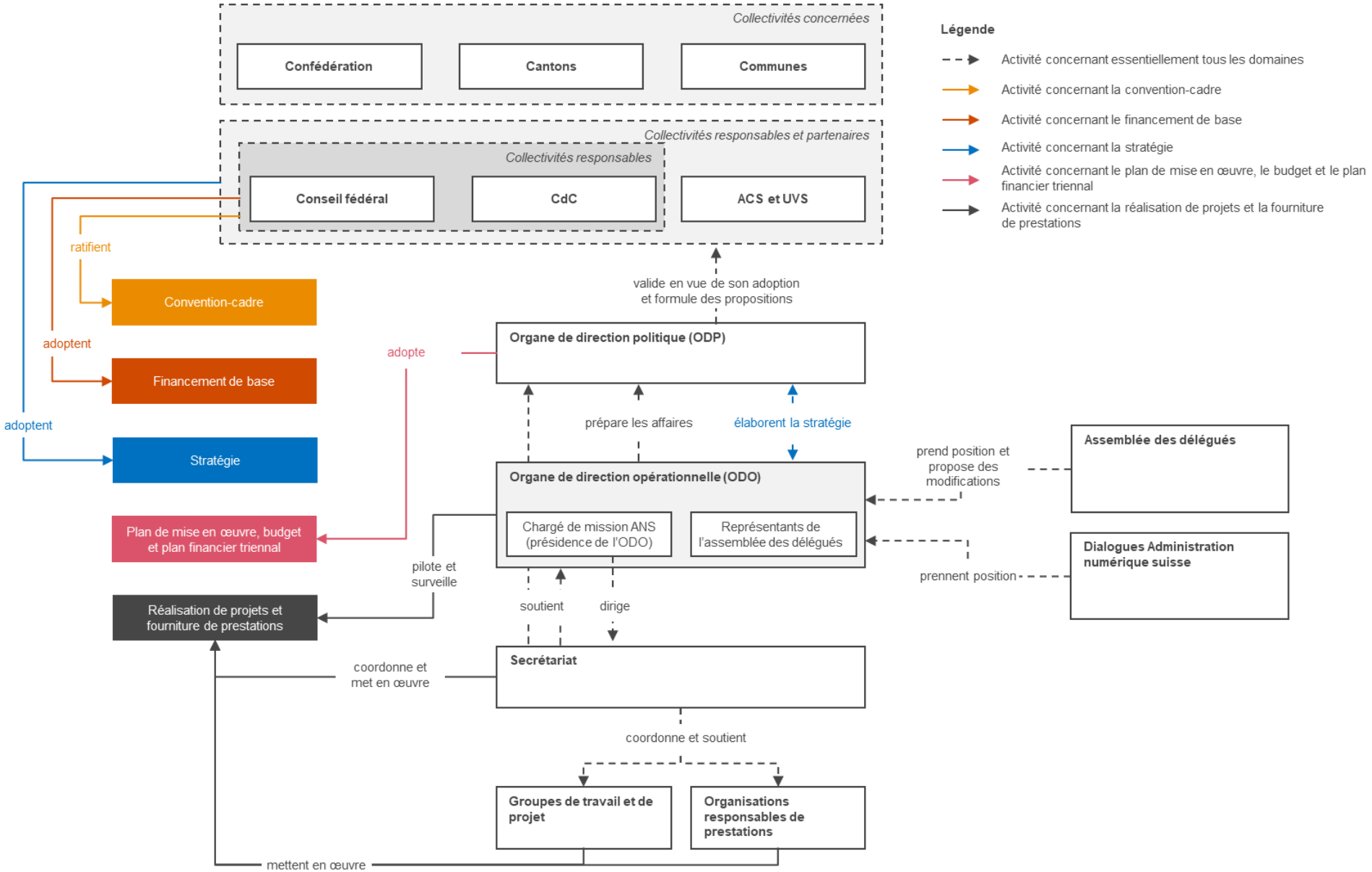


Fig. 11: Aperçu du pilotage de l'organisation ANS

	[1] Composition des organes	[2] Convention-cadre	[3] Financement de base	[4] Stratégie	[5] Plan de mise en œuvre, budget et plan financier triennal	[6] Mise en œuvre de projets et fourniture de prestations
Collectivités responsables	délèguent des membres à l'organe de direction politique et, en partie, à l'organe de direction opérationnelle; désignent le chargé de mission	ratification	adoption	adoption	prise de connaissance	obtiennent les décisions requises auprès de la Confédération ou des cantons
Partenaires	délèguent des membres à l'organe de direction politique et, en partie, à l'organe de direction opérationnelle	reçoivent des informations	reçoivent des informations	adoption	prise de connaissance	-
Collectivités concernées	délèguent des experts à l'AD et aux groupes de travail ou de projet	-	apportent au budget des contributions financières	-	-	-
Organe de direction politique	propose un chargé de mission au Conseil fédéral et au Bureau de la CdC	responsabilité du développement, validation pour ratification	examen et validation en vue de son adoption	élaboration avec l'organe de direction opérationnelle et validation en vue de son adoption	examen et adoption	reçoit des informations sur les résultats et, le cas échéant, propose les décisions à prendre aux collectivités responsables
Organe de direction opérationnelle (y c. chargé de mission)	choisit les membres des dialogues; le chargé de mission recrute le personnel du secrétariat	évaluation et développement	élaboration pour l'organe de direction politique	élaboration avec l'organe de direction politique	élaboration pour l'organe de direction politique	reçoit les résultats et approuve les conventions de prestations
Assemblée des délégués	élit les représentants de l'AD à l'organe de direction opérationnelle	donne son avis et propose des changements à l'organe de direction opérationnelle	donne son avis et propose des changements à l'organe de direction opérationnelle	donne son avis et propose des changements à l'organe de direction opérationnelle	donne son avis et propose des changements à l'organe de direction opérationnelle	reçoit des informations sur les résultats
Secrétariat	-	soutient les organes de direction politique et opérationnelle	soutient l'organe de direction opérationnelle	soutient les organes de direction politique et opérationnelle	soutient l'organe de direction opérationnelle	coordination et mise en œuvre
Groupes de travail et de projet	-	soutiennent le secrétariat en cas de besoin	soutiennent le secrétariat en cas de besoin	soutiennent le secrétariat en cas de besoin	soutiennent le secrétariat en cas de besoin	réalisent les travaux et soutiennent le secrétariat en cas de besoin

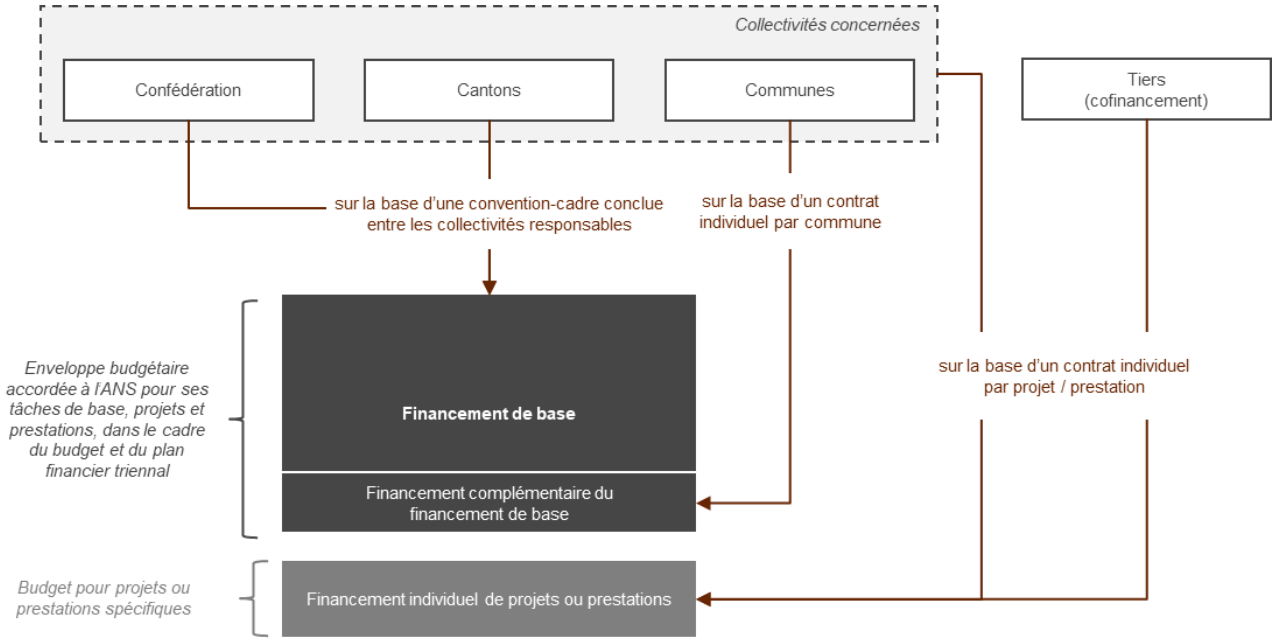
Responsables des prestations	-	-	inscrivent les projets dans leurs propres budgets	-	-	concluent et mettent en œuvre des conventions de prestations
Dialogue de l’ANS	-	-	-	donne son avis	donne son avis	peut être convoqué en cas de besoin (thèmes, projets, prestations)

6.3 Modèle de financement

Le modèle de financement de l'ANS offre une grande souplesse et repose sur la logique de base expliquée à la fig. 12. En voici les principaux éléments:

- moyens d'env. 6 millions de francs par an requis au titre du financement de base (montant total des budgets consolidés de Cyberadministration suisse et de la CSI);
- financement de base couvert paritairement par la Confédération et les cantons, sous forme d'enveloppe budgétaire destinée à financer les tâches et projets de l'ANS (voir Cyberadministration suisse);
- participation des communes au financement de base fixée dans un contrat individuel (voir situation actuelle de la CSI);
- adoption du financement de base pour quatre ans (moyens inscrits dans le budget et le plan financier, soit la planification des tâches élaborée avec la stratégie) par les collectivités responsables (Conseil fédéral et cantons via la CdC).

Fig. 12: Logique de base du modèle de financement



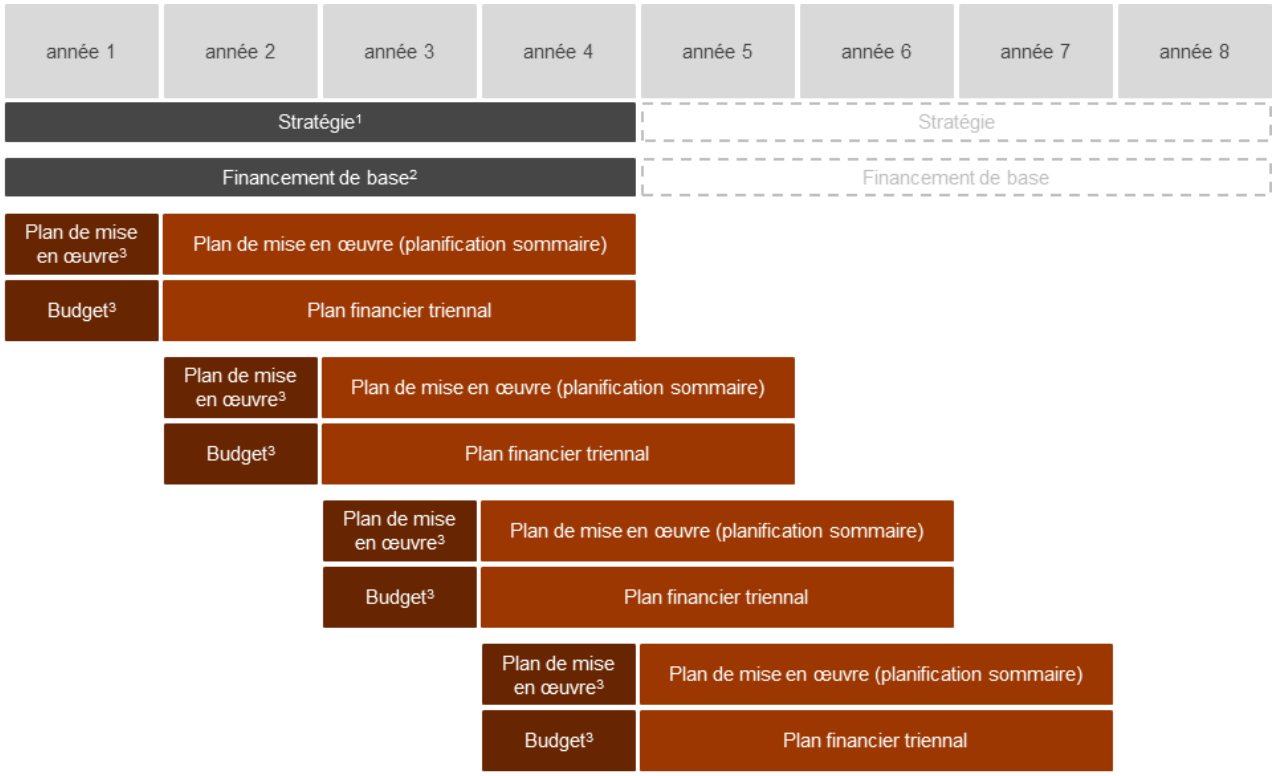
Les éléments importants pour comprendre le modèle de financement sont définis ci-après.

Financement de base
Le financement de base est fixé dans le cadre d'un budget et d'un plan financier triennal, pour chaque période de quatre ans couverte par la stratégie. Il définit à chaque fois un plafond annuel des dépenses, sur la base de la stratégie et de la planification par étapes de la mise en œuvre. Le financement de base sert à financer aussi bien les tâches de base que les projets ou prestations de l'ANS, pendant toute la période couverte par la stratégie (voir financement actuel de Cyberadministration suisse). La Confédération et les cantons couvrent paritairement le financement de base, en vertu de la convention-cadre. Les communes intéressées peuvent s'acquitter, sur la base d'un contrat individuel, d'un financement complémentaire. La Principauté de Liechtenstein est également invitée à participer aux travaux de l'ANS, sur la base d'un contrat individuel. Les modalités seront directement réglées avec la Principauté de Liechtenstein. Ce financement complémentaire vient s'ajouter aux montants versés par la Confédération et les cantons au titre du financement de base. L'ANS décide, dans le cadre de son mandat de prestations et dans les limites du budget et du plan financier triennal, de l'utilisation des ressources lui étant allouées sous forme d'enveloppe budgétaire.

Financement individuel de projets ou prestations
Outre le financement de base, les collectivités concernées peuvent être mises à contribution pour des projets ou prestations supplémentaires spécifiques de l'ANS. Elles ne doivent pas toutes participer à un financement individuel, qui pourra également être assuré par un petit nombre de collectivités publiques («coalition des volontaires»). Cette approche permet par ailleurs de soutenir la mise en œuvre, au niveau régional, de projets pilotes novateurs sur le terrain de la numérisation (voir chap. 8.1 du projet partiel «Mandat de prestations»). Il convient d'établir un processus simple et standardisé pour de tels financements individuels.

Budget et plan financier triennal
Les travaux de l'ANS ont un horizon temporel de quatre ans: elle établit sur la base de la stratégie et de son plan de mise en œuvre un budget et un plan financier triennal. Ces documents serviront à déterminer le financement de base, au début de la période couverte par la stratégie. La planification financière est actualisée chaque année. Les financements individuels figurent également dans la planification budgétaire et financière des trois années suivantes, mais n'ont aucune incidence sur les contributions à verser dans le cadre du financement de base. La figure ci-après illustre la planification évolutive des travaux et de leur financement.

Fig. 13: Planification évolutive, par étapes annuelles, de la mise en œuvre et du financement



[1] adoption par les collectivités responsables et les partenaires
[2] adoption par les collectivités responsables
[3] adoption par le comité de direction politique

Tâches de base
Les tâches de base comprennent toutes les tâches et activités nécessaires à l'exploitation et au développement de l'organisation ANS. Elles incluent à la fois des tâches stratégiques (stratégie, plan de mise en œuvre et gestion du programme, monitorage) et des tâches administratives (comptabilité, gestion du personnel, infrastructure, etc.).

Cofinancement par des tiers
Les projets et prestations peuvent recevoir l'appui financier de tiers. Par souci de transparence, de telles contributions de tiers sont comptabilisées à leur valeur brute dans le compte de résultat. En outre, un contrat décrira les mesures à financer collectivement et le modèle de financement. L'indépendance de l'ANS dans son activité doit rester garantie.

Clé de répartition du financement de base

Clé de répartition entre la Confédération et les cantons
Différentes clés de répartition s'appliquent à l'heure actuelle entre la Confédération et les cantons[8]. Il incombe à la Confédération et aux cantons d'assumer pour moitié à chaque fois les coûts de l'organisation ANS non couverts par d'autres autorités ou par des tiers, sur la base d'une convention-cadre de droit public.

Clé de répartition entre les cantons
Les principes de financement (clé de répartition) sont réglés dans l'accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (accord-cadre ACI). Une telle collaboration dépend pour l'essentiel de la présence d'un organisme responsable commun ou de l'acquisition de prestations par les cantons partenaires. En règle générale, le financement est calculé en fonction de l'utilisation effective des prestations. Les accords, qui concernent tous les cantons, sont publiés sur Internet.
L'usage actuel consiste à définir une clé de répartition basée sur la population résidante permanente connue au moment de la facturation. Cette solution correspond aux principes régissant le financement de la convention-cadre de droit public de Cyberadministration suisse, valable jusqu'à la fin de l'année 2021.

Participation des communes aux coûts de l'ANS
Les communes ayant adhéré à l'ANS sur la base d'un contrat individuel participent au financement de base. Elles peuvent encore s'engager dans des projets spécifiques de l'ANS. La contribution financière est fixée en fonction de la population. Elle se fonde en principe sur les contributions que les communes versaient jusque-là à la CSI.

Besoins financiers

Une fois établie, la «plateforme politique qui développe des normes» (solution 1 du rapport final) recevra les contributions financières encaissées par Cyberadministration suisse et celles de la CSI. Les besoins financiers de la nouvelle organisation se situeront à un niveau comparable aux budgets consolidés qu'affichaient au cours des dernières années les deux organisations devancières (près de 6 millions de francs par an). La fusion de Cyberadministration suisse et de la CSI offre un potentiel de synergies. Les ressources libérées seront directement consacrées à l'extension du portefeuille de tâches décrite dans le mandat de prestations. La quantification des synergies potentielles ne peut que rester vague avec de petites organisations comme l'ANS (neuf collaborateurs aujourd'hui). Mais expérience à l'appui, les coûts liés aux activités offrant un potentiel de synergie (administration, communication et mise en réseau, planification stratégique notamment) sont susceptibles de diminuer de 10 à 30 %. Cette remarque vaut pour la solution 1, soit la plateforme politique qui développe des normes, dont la réalisation est prévue au 1er janvier 2022.

Les moyens financiers, qui avoisinent 6 millions de francs par an, feront l'objet au premier trimestre 2021 d'une première demande aux collectivités concernées pour l'année 2022, sur la base de la planification du personnel actuelle du Bureau de Cyberadministration suisse et de l'office technique de la CSI, du programme de travail de la CSI ainsi que du plan de mise en œuvre de Cyberadministration suisse. Pour les années suivantes, l'ANS déterminera elle-même

[8] Par ex. 30 % et 70 % pour l'harmonisation de la technique et de l'informatique policières en Suisse, ou 2/3 et 1/3 pour le financement des centres communs de coopération policière et douanière de Genève et Chiasso.

ses besoins financiers selon le processus défini, à l’occasion de l’élaboration de sa stratégie, et adressera les demandes correspondantes aux collectivités concernées.

Les besoins financiers de l’organisation ANS seront évalués plus en détail chaque fois qu’il est possible d’interrompre la procédure (*exit points*), afin de juger des solutions présentées dans le rapport final qui conviennent le mieux pour la suite.

7 Description de l’agenda «Infrastructures nationales et services de base de l’Administration numérique suisse»

Objectifs et principes

La Confédération et les cantons fixent dans l’agenda ANS leurs ambitions communes en vue du développement d’infrastructures et de services de base destinés à l’administration numérique. Il est souhaitable qu’ils réalisent ensemble ces ambitions, avec le concours des communes, qu’ils lancent les projets adéquats, y consacrent les moyens nécessaires et prennent les décisions utiles. Une telle approche permettra d’accélérer le développement des services de base et des infrastructures dont l’urgence se fait sentir, ainsi que d’en préparer l’introduction par les collectivités publiques.

Les ambitions précisent les objectifs et les principes de l’administration numérique, comme le principe de la saisie unique des données (*once only*), et fixent à chaque fois les étapes et jalons concrets à atteindre. Les ambitions apportent ainsi une précieuse contribution à la réalisation durable des objectifs et font partie intégrante du modèle cible à long terme de l’administration numérique. Les cinq ambitions exposées ci-après feront l’objet d’une coordination régulière avec les objectifs stratégiques ainsi qu’avec les travaux de l’architecture de la cyberadministration.

L’idée de plateforme est au cœur de toutes les ambitions de l’ANS. La collaboration entre autorités et les interactions avec les groupes concernés doivent être simples et s’inscrire dans un réseau. En même temps, les divers acteurs doivent gagner en autonomie et en liberté d’action. Pour ce faire, il faut des bases communes telles que les infrastructures, les services de base, les normes ainsi que des architectures d’entreprise et de service aux interfaces adéquates.

L’organisation ANS gère l’agenda et les projets, garantit la participation des trois niveaux étatiques et d’importants groupes concernés et prépare les bases de décision à l’intention de la Confédération et des cantons. Elle assure la coordination, en fonction des objectifs stratégiques et de l’architecture de la cyberadministration, entre tous les projets de l’ANS (agenda, plan de mise en œuvre et groupes de travail) ainsi qu’avec d’autres projets nationaux (par ex. projets sectoriels). Le secrétariat et les groupes de travail de l’ANS se chargeront des projets et mesures, qui peuvent également être réalisés par d’autres organisations (par ex. offices fédéraux ou services cantonaux).

L’agenda ANS représente donc un programme prioritaire de durée limitée se greffant sur le plan de mise en œuvre de l’ANS, afin d’accélérer la réalisation des objectifs dans un domaine spécifique du plan de mise en œuvre (soit les infrastructures et les services de base). Les moyens financiers pour l’agenda viendront s’ajouter au financement de base de l’ANS d’environ 6 millions de francs par an, qui sert à financer le secrétariat et le plan de mise en œuvre de l’ANS.

Ambitions

Les cinq ambitions de l'agenda ANS sont décrites ci-après. Elles reflètent la nécessité d'agir au profit de l'administration numérique, telle qu'elle a été constatée en Suisse, dans le domaine des infrastructures et des services de base.

Fig. 14: Ambitions de l'agenda ANS

Ambition – Un canal numérique est établi entre la population et l'administration
Un canal numérique proposé à la population et à l'administration garantit, lors de démarches officielles, la continuité des processus par-delà les limites de l'administration. Les normes, infrastructures et bases institutionnelles communes qui s'imposent sont créées sur le plan suisse d'ici à 2026.

Ambition – Le potentiel d'automatisation et de simplification au profit de l'économie est pleinement exploité
Le fardeau administratif de l'économie diminue, grâce à l'échange automatisé des données et aux interfaces avec l'administration. Les normes, les infrastructures et les bases institutionnelles nécessaires à cet effet sont créées avec cohérence sur le plan suisse d'ici à 2026.

Ambition – Une identification numérique reconnue par toutes les autorités est établie
Une identification simple mais sûre des personnes est possible, et l'organisation des droits d'accès aux divers services en ligne est simplifiée. Les normes, infrastructures et bases institutionnelles communes qui sont nécessaires à cet effet sont créées dans toute la Suisse et mises en œuvre dans les collectivités publiques d'ici à 2026.

Ambition – Un modèle fédéral est en place pour la gestion des données
Les bases techniques, sémantiques et institutionnelles de la gestion des données sont créées à tous les échelons étatiques et mises en œuvre dans les collectivités publiques d'ici à 2026.

Ambition – Les bases institutionnelles des services en nuage sont en place
Les administrations conçoivent d'ici à 2026 les bases institutionnelles nécessaires afin d'utiliser les services en nuage conformément au droit, de réaliser des synergies et de garantir leur capacité d'action face aux prestataires informatiques.

Ambition – Un canal numérique est établi entre la population et l'administration

Un canal numérique proposé à la population et à l'administration garantit, lors de démarches officielles, la continuité des processus par-delà les limites de l'admistration. Les normes, infrastructures et bases institutionnelles communes qui s'imposent sont créées sur le plan suisse d'ici à 2026.

Un canal numérique sécurisé entre la population et l'administration est une condition essentielle de l'administration numérique et, sur ce plan, la Suisse accuse un sérieux retard par rapport à la moyenne européenne[9]. D'une part, un tel canal permettrait d'établir la communication numérique entre la population et l'administration, au moyen de boîtes aux lettres personnelles ou d'autres solutions («poste numérique»). D'autre part, des documents électroniques seraient générés, échangés et archivés à l'aide de solutions d'authentification adéquates (par ex. signature électronique) ainsi que de données structurées (au sens d'un *cockpit* de données). Or à ce jour, il manque en Suisse les bases communes nécessaires à la création d'un canal numérique sécurisé entre les habitants et les autorités. En plus de ne couvrir qu'une partie de l'activité étatique, les solutions existantes sont hétérogènes et non reliées entre elles, ce qui complique sérieusement les interactions avec l'administration. Le canal numérique entre la population et l'administration doit être conçu comme un service de base général. Les collectivités publiques devront donc investir au cours des prochaines années des montants considérables dans le développement de telles infrastructures, afin de satisfaire aux besoins des utilisateurs et aux exigences juridiques d'un canal numérique. Plus on tarde à se mettre d'accord sur des normes, et plus les adaptations ultérieures seront coûteuses et complexes, au vu des solutions qui se multiplient actuellement à la Confédération, dans les cantons et les communes.

[9] Voir le rapport comparatif de l'UE sur la cyberadministration 2020

Ambition – Le potentiel d'automatisation et de simplification au profit de l'économie est pleinement exploité

Le fardeau administratif de l'économie diminue, grâce à l'échange automatisé des données et aux interfaces avec l'administration. Les normes, les infrastructures et les bases institutionnelles nécessaires à cet effet sont créées avec cohérence sur le plan suisse d'ici à 2026.

L'échange sécurisé, sans rupture de médias, de données structurées entre les entreprises et les autorités (par ex. salaires, impôts, exigences réglementaires) offre un réel potentiel: en plus d'alléger le fardeau administratif, il améliore la qualité des données et la sécurité juridique. Moyennant une infrastructure adéquate, il devient possible d'accomplir en un clic, par transfert de données, des activités administratives qui demandaient jusque-là un important travail manuel. La législation gagnera en qualité, grâce par exemple aux retours d'information sous forme de flux de données permettant de mesurer l'impact des nouvelles prescriptions réglementaires. Des infrastructures et des services de base ouverts donnent la possibilité d'automatiser une grande partie des démarches officielles de l'économie. Nombre des composants nécessaires sont déjà disponibles en Suisse et établis, dans l'économie comme dans l'administration. Ces composants ne sont toutefois pas encore reliés (interopérables), ou alors il manque encore certaines bases. En cette période d'incertitudes économiques, il est essentiel de renforcer la place industrielle suisse par des allégements administratifs et en démontrant, avec le concours de l'économie, la capacité d'innovation de l'administration suisse.

Ambition – Une identification numérique reconnue par toutes les autorités est établie

Une identification simple mais sûre des personnes est possible, et l'organisation des droits d'accès aux divers services en ligne des autorités est simplifiée. Les normes, infrastructures et bases institutionnelles communes qui sont nécessaires à cet effet sont créées dans toute la Suisse et mises en œuvre dans les collectivités publiques d'ici à 2026.

Un moyen d'identification des individus qui soit sûr et fiable, de même qu'une réglementation claire relative aux droits d'accès, sont deux prérequis majeurs pour pouvoir proposer des processus administratifs électroniques efficaces et pour offrir à la population et à l'économie des solutions numériques simples. Or la Suisse a beau s'être améliorée l'année dernière sur le terrain de l'identification électronique, elle est encore loin derrière la moyenne européenne[10]. Selon la Confédération et les cantons, le rejet de la loi fédérale sur les services d'identification électronique n'équivaut pas au rejet d'une identification électronique. Mais, vu son importance stratégique pour l'administration numérique, il va de soi qu'il faut créer rapidement une nouvelle solution qui soit largement acceptée par les milieux politiques et puisse être facilement mise en œuvre dans les collectivités publiques. L'organisation ANS soutient la mise au point de la nouvelle solution et s'engage pour une large participation des trois niveaux étatiques ainsi que pour une mise en œuvre rapide.

Ambition – Un modèle fédéral est en place pour la gestion des données

Les bases techniques, sémantiques et institutionnelles de la gestion des données sont créées à tous les échelons étatiques et mises en œuvre dans les collectivités publiques d'ici à 2026.

L'une des principales tâches à accomplir au cours des prochaines années, au titre de la transformation numérique de l'administration, consistera à créer les bases d'une gestion des données commune aux trois échelons étatiques. Il faudra satisfaire à une demande croissante de données actuelles, en vue d'échanges rapides et sécurisés. Les interfaces sont par ailleurs toujours plus nombreuses en Suisse, et le partage des données se répand. Une telle gestion

[10] Voir le rapport comparatif de l'UE sur la cyberadministration 2020

commune des données constitue certes le terreau de prestations d'accès aisé et simples, destinées à la population comme à l'économie, de processus administratifs efficaces et d'une transparence accrue au profit des groupes concernés sur l'utilisation faite de leurs données. Mais elle requiert aussi une coordination technique et institutionnelle entre les autorités situées à tous les échelons étatiques. Une gestion fédéraliste des données constitue la base d'une utilisation durable et transparente des données. Le monde politique et l'administration ont reconnu la nécessité d'agir et ont déjà lancé plusieurs projets à cet effet. Il convient donc de coordonner ces efforts, de les soutenir et de les accélérer. D'une part, les infrastructures techniques d'échange de données (par ex. sedex) devront être adaptées aux exigences sans cesse croissantes. D'autre part, il faudra développer et mettre en place aux trois échelons étatiques les bases d'une gestion administrative et thématique transversale des registres des habitants, des entreprises, des autorités, des bâtiments et des terrains, des animaux, des géoinformations, ainsi que des recueils législatifs ou des jugements.

Ambition – Les bases institutionnelles des services en nuage sont en place

Les administrations conçoivent d'ici à 2026 les bases institutionnelles nécessaires afin d'utiliser les services en nuage conformément au droit, de réaliser des synergies et de garantir leur capacité d'action face aux prestataires informatiques.

L'usage de services en nuage offre un important potentiel, mais il oblige les administrations à assumer de nouvelles tâches et requiert de nouvelles compétences. Il soulève aussi une série de questions concernant la sécurité de l'information et la protection des données, l'obligation de confidentialité, la criticité et la souveraineté, qu'il s'agit de régler de façon transparente et pour les trois niveaux étatiques. Mais les services en nuage offrent par ailleurs un important potentiel de synergies: les prestations sont acquises et fournies en commun, et les ressources et compétences sont regroupées (voir l'initiative UK Government Cloud). Globalement, les administrations hésitent encore à utiliser les services en nuage. En particulier, les petites collectivités n'ont pas toujours les ressources nécessaires pour acquérir les compétences nécessaires à cette nouvelle technologie. Il s'agit donc d'évaluer dans un projet le besoin concret et les solutions institutionnelles envisageables, puis de les mettre en œuvre. Plus ces questions sont examinées tôt, et plus le potentiel de synergies et d'économies sera grand. L'administration publique renforcera au passage son pouvoir d'action face aux prestataires informatiques. Ces efforts sont déployés à la demande du Conseil fédéral et font suite au rapport portant sur un «Swiss Cloud».

Horizon temporel et ressources nécessaires

Les infrastructures et les services de base décrits dans les cinq ambitions doivent être réalisés d'ici à la fin de 2026 aux trois échelons étatiques. Les bases existantes se distinguent selon l'ambition. Dans certains domaines, la mise en œuvre dans les collectivités pourra se faire déjà en 2022. Dans d'autres domaines, en revanche, des variantes de mise en œuvre doivent d'abord être développées et préparées pour être utilisées dans toute la Suisse. La mise en œuvre de l'agenda ANS se fera donc de manière progressive. Les premiers projets et mesures seront définis d'ici à la fin de 2021 lors de l'initialisation de l'agenda ANS et seront régulièrement complétés dans le cadre d'une planification continue. La Confédération et les cantons décident ensemble des prochaines étapes pour chaque ambition.

La mise en œuvre de l'agenda entraînera durant les prochaines années des dépenses se chiffrant entre 200 et 300 millions de francs. Les moyens serviront notamment à la réalisation des infrastructures et des services de base et à leur déploiement dans les collectivités. Les modalités de leur financement doivent encore être précisées. Compte tenu des ambitions et de l'horizon temporel, il s'agit d'examiner des solutions qui pourront faire l'objet d'une décision politique encore en 2021. La possibilité d'un fonds spécial de la Confédération (destiné à financer les projets de numérisation) cofinancé par les cantons doit également être examinée dans ce contexte. Les ressources nécessaires à long terme pour chaque ambition ne peuvent pas être

chiffrées précisément pour le moment. Elles dépendront principalement des solutions qui vont être élaborées. La Confédération et les cantons devront définir une procédure commune afin d’exploiter les synergies et d’éviter des coûts subséquents.

Pour que la mise en œuvre de l’agenda ANS puisse débuter déjà en 2022, il faudra que la Confédération mette rapidement à disposition des ressources financières d’un montant de 15 millions de francs pour les années 2022 et 2023. Pour ce faire, l’accord du Conseil fédéral et celui du Parlement sont nécessaires. Ce montant a été estimé sur la base d’une liste provisoire de projets. Il comprend des charges de personnel supplémentaires correspondant à cinq équivalents plein temps au secrétariat de l’ANS. Ces postes supplémentaires sont indispensables pour pouvoir piloter de manière cohérente et durable les ambitions et les projets concernés jusqu’en 2026.

8 Valeur ajoutée de l'Administration numérique suisse

La création de l'organisation ANS et de l'agenda ANS comblera en bonne partie les lacunes décrites au chapitre 3 sur la nécessité d'agir. Elle offre notamment les avantages exposés ci-après et, ce faisant, aidera à atteindre les objectifs énoncés au chapitre 5 (processus orientés client, plus d'innovation, moins de redondances, etc.):

- **Regroupement des compétences – mise en commun de l'expertise et des réseaux**
  La transformation numérique requiert la collaboration et la participation active des responsables des collectivités publiques dans les domaines de la cyberadministration et de l'informatique. Or ils sont organisés séparément aujourd'hui, au sein de Cyberadministration suisse et de la CSI. Une fois ces deux organisations intégrées dans l'ANS, leur expertise et leurs réseaux seront accessibles au même endroit. La collaboration et l'acquisition des compétences en seront d'autant simplifiées.
- **Regroupement des tâches et des ressources – diminution des charges et meilleure marge de manœuvre**
  Les tâches ainsi que les ressources humaines et financières de Cyberadministration suisse et de la CSI seront regroupées. Les synergies ainsi obtenues déchargeront les collaborateurs du secrétariat comme les spécialistes des collectivités publiques siégeant dans les organes et les groupes de travail. En outre, les mandataires bénéficieront d'une marge de manœuvre accrue, grâce au regroupement des tâches et des ressources, ainsi qu'aux moyens supplémentaires alloués[11].
- **Meilleur ancrage politique et technique et visibilité accrue**
  L'un des atouts de la CSI réside dans son excellent ancrage technique, grâce à son assemblée des délégués, à ses groupes de travail et à ses activités en réseau. De son côté, Cyberadministration suisse bénéficie d'une solide implantation au plus haut niveau politique (comité de pilotage). Des éléments structurels des deux organisations seront repris pour garantir un fort ancrage tant politique que technique. D'un côté, l'organe de direction politique assure un ancrage au plus haut niveau politique (composante «top-down»). De l'autre, l'assemblée des délégués, les groupes de travail, les activités du réseau et les dialogues de l'ANS garantissent que le monde professionnel ait son mot à dire, avec la participation des spécialistes et des groupes concernés (composantes «bottom-up»).
- **Collaboration renforcée et formalisée avec d'autres organisations**
  La collaboration sera renforcée et formalisée tant avec les programmes liés à des politiques sectorielles qu'avec les centres de compétences de l'administration, avec l'unité administrative TNI, l'association eCH, le monde économique, la société civile ainsi que le monde scientifique (grâce notamment aux dialogues de l'ANS, aux participations croisées dans les organes et à des objectifs communs).
- **Point de contact central de l'administration publique et défense de ses intérêts**
  Avec la fusion de Cyberadministration suisse et de la CSI, les groupes concernés disposeront d'un point de contact central, tandis que les intérêts de l'administration publique dans le secteur de la numérisation pourront être mieux défendus sur le terrain politique, face au monde économique, au monde scientifique et à la société. L'ANS coordonne les besoins et les avis, fédère les compétences et possède un mandat clair.
- **Financement simplifié et plus transparent, et règles de bonne gouvernance**
  L'organisation ANS sera dotée d'un modèle de financement et de gouvernance conforme aux

[11] Exemple: la CSI dispose aujourd'hui d'un budget d'à peine 1,25 million de francs (avec la subvention de 250 000 francs allouée par Cyberadministration suisse). Elle se concentre sur les projets informatiques ou d'acquisition. Avec l'intégration, le budget de l'ANS avoisinera 6 millions de francs et d'autres projets importants pour la transformation numérique y joueront aussi un rôle de premier plan. À moyen terme, d'autres moyens viendront s'y ajouter, selon l'agenda de l'ANS. Les représentants des collectivités publiques jouiront ainsi d'une plus grande marge de manœuvre qu'aujourd'hui dans le cadre de la CSI et de Cyberadministration suisse.

exigences de bonne gouvernance. Il lui faudra à ce titre publier des rapports et rendre des comptes, définir un processus de révision et édicter un règlement financier et de gestion.

- **Meilleure coordination des projets législatifs**
  L'organisation ANS est consultée sur les importants projets législatifs ou objets politiques des collectivités responsables de la transformation numérique, tandis que ses structures lui permettent de soutenir le processus de formation de l'opinion publique.

9 Annexe

9.1 Liste des illustrations

Fig. 1: Plan de mise en œuvre selon le rapport final d'octobre 2019 8
Fig. 2: Collaboration ANS, association eCH et eOperations Suisse SA 15
Fig. 3: Objectif de l'Administration numérique suisse 17
Fig. 4: Regroupement des forces 18
Fig. 5: Axes de développement de l'Administration numérique suisse 20
Fig. 6: Jalons de la mise en œuvre 21
Fig. 7: Portefeuille de tâches 23
Fig. 8: Déroulement chronologique des tâches 23
Fig. 9: Aperçu et composition des organes 25
Fig. 10: Aperçu des activités centrales 26
Fig. 11: Aperçu du pilotage de l'organisation ANS 27
Fig. 12: Logique de base du modèle de financement 29
Fig. 13: Planification évolutive, par étapes annuelles, de la mise en œuvre et du financement 30
Fig. 14: Ambitions de l'agenda ANS 34
Fig. 15: Organisation de projet 41
Fig. 16: Plan de projet 42
Fig. 17: Planification des activités 42

9.2 Liste des abréviations

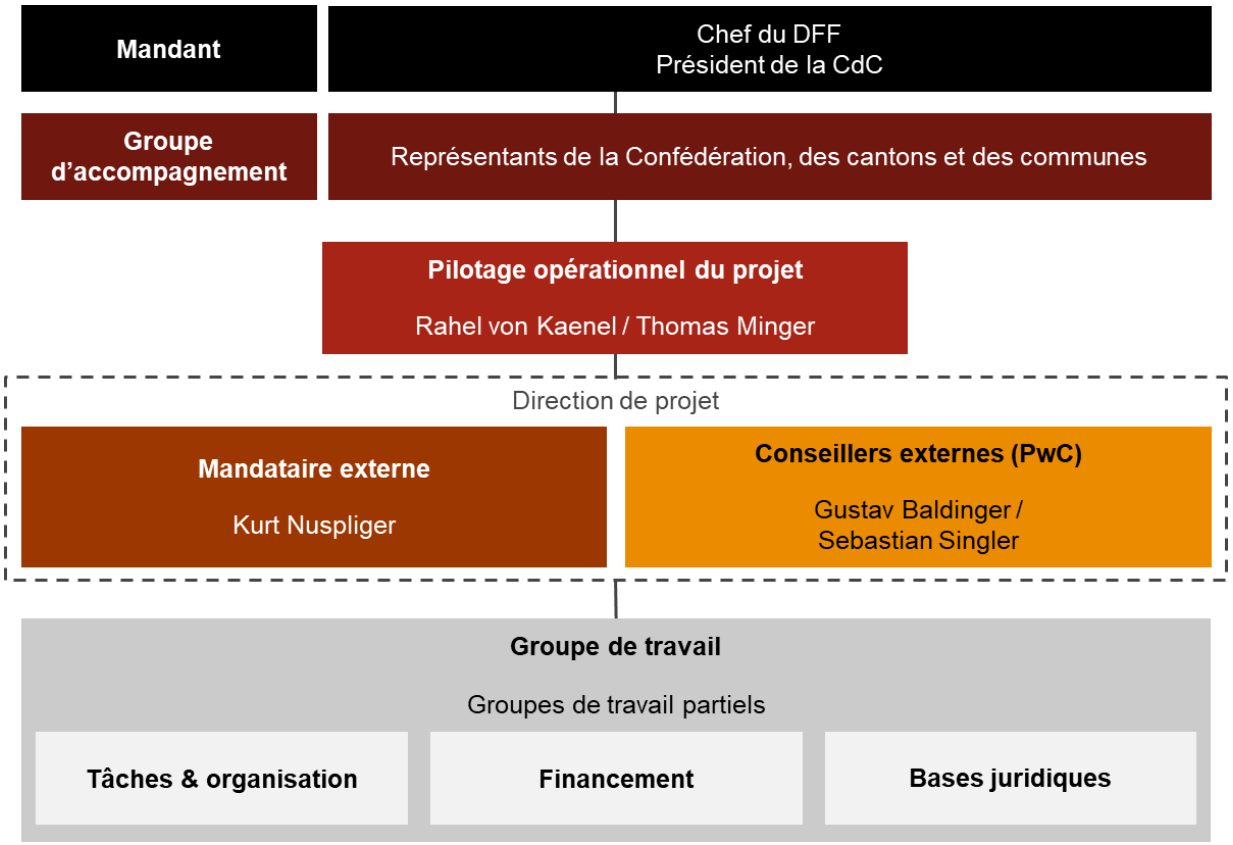
AD	assemblée des délégués
ANS	Administration numérique suisse
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CSI	Conférence suisse sur l'informatique
TIC	technologies de l'information et de la communication
TNI	Transformation numérique et gouvernance de l'informatique

9.3 Organisation de projet et marche à suivre

9.3.1 Organisation de projet

Le DFF et la CdC assurent la codirection du projet. Le groupe d'accompagnement comprend des représentants de haut rang de la Confédération, des cantons et des communes. Le pilotage opérationnel est assuré par Rahel von Kaenel et Thomas Minger. La direction du projet a été confiée à un mandataire externe, Kurt Nuspliger et, pour compléter la direction de projet, la société PricewaterhouseCoopers SA (PwC) a été désignée comme consultant externe. Un groupe de travail a élaboré les contenus concrets concernant les tâches et l'organisation, le financement et les bases juridiques.

Fig. 15: Organisation de projet



9.3.2 Marche à suivre

Les travaux de projet ont débuté en avril 2020, pour s'achever en décembre 2020. La première étape a consisté à préciser les exigences, la situation existante et la nécessité d'agir. À cet effet, plusieurs séances ont été organisées jusqu'à la fin de juin avec le groupe de travail et les groupes partiels, ainsi qu'une séance avec le groupe d'accompagnement. Dans un second temps, des propositions de solutions ont été formulées pour chaque lot de travaux, puis validées en septembre et octobre 2020 sous forme de rapports intermédiaires, avec le groupe d'accompagnement, les mandants et lors d'une table ronde. Enfin, les auteurs ont élaboré sur la base des rapports partiels validés, jusqu'en décembre 2020, les rapports finaux qui serviront de base à la consultation au printemps 2021. En outre, une planification couvrant la période de transition expose les étapes nécessaires à la mise en œuvre du projet. Les deux figures qui suivent indiquent le calendrier du projet, avec les activités prévues.

Fig. 16: Plan de projet

Fig. 17: Planification des activités

9.3.3 Composition

a) Mandant

NOM	INSTITUTION
U. Maurer	Chef du DFF
A. Lauber	Président du Conseil d'État de Bâle-Campagne, membre du comité directeur de la CdC

b) Groupe d'accompagnement

NOM	RÔLE
A. Coduri	Chancelier d'État du canton du Tessin
A. Raeber	Membre du Comité directeur de la CSI et chef de l'informatique du canton de Lucerne
D. Gruber	Sous-directeur de l'OFJ
D. Markwalder	Secrétaire général suppléant du DEFR
F. Hatt	Membre du Comité directeur de la CSI et délégué aux questions informatiques du canton du Valais
G. Strub	Membre du comité directeur de l'ACS, syndic de Boniswil (AG)
J. de Bernardi	Chef du secteur Services internes de la Chancellerie fédérale
J. Treichler	Responsable (Informatique), secrétariat général du DFI
J. Wichtermann	Représentant de l'UVS, chancelier de la Ville de Berne
K. Arioli	Chancelière du canton de Zurich
L. Gresch	Secrétaire général du DFI
P. Fischer	Délégué de l'UPIC
P. Mischler	Secrétaire général de la CDF
R. von Kaenel	Secrétaire générale du DFF
T. Alabor	Comité directeur d'eCH (Bedag Informatique SA)
T. Minger	Secrétaire général suppléant de la CdC

c) Direction opérationnelle du projet

NOM	INSTITUTION
R. von Kaenel	Secrétaire générale du DFF (codirection du projet)
T. Minger	Secrétaire général suppléant de la CdC (codirection du projet)

d) Direction de projet

NOM	INSTITUTION
K. Nuspliger	Consultant, ancien chancelier du canton de Berne
G. Baldinger	PwC
S. Singler	PwC

e) Groupe de travail

NOM	INSTITUTION
A. Burren	Conférence suisse sur l’informatique (CSI) (successeur de M. Bützer)
A. Faoro	Direction opérationnelle de Cyberadministration suisse
A. Malz	Département fédéral des finances (DFF)
A. Tavares de Albuquerque-Campagnolo	Chancellerie d'État du canton de Genève
B. Bise	Office fédéral de la justice (OFJ) (suppléant de C. Bloch)
C. Bloch	Office fédéral de la justice (OFJ)
C. Gobat	Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)
C. Roy	Direction opérationnelle de Cyberadministration suisse
D. Tschan	Coordinateur fédéral en matière de cyberadministration
E. Hefti	Chancellerie d’État / Service juridique du canton de Zurich
G. Hernan	Conférence suisse sur l’informatique (CSI)

H. Hänggi	Département informatique, canton de Bâle-Ville
I. Toman	Responsable de la cyberadministration du canton de Saint-Gall
J. Scheffler	Chancellerie d'État du canton de Saint-Gall
L. Frey-Eigenmann	Association eCH: normes de cyberadministration
M. Bützer	Conférence suisse sur l'informatique (CSI)
M. Heimgartner	Administration fédérale des finances
M. Huber	Conférence suisse sur l'informatique (CSI) (successeur d'U. Jermann)
N. Eckert	Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)
S. Berset	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF)
S. Müller	Département fédéral des finances (DFF)
U. Jermann	Conférence suisse sur l'informatique (CSI)
V. Eugster	Direction opérationnelle de Cyberadministration suisse

10 Annexes

- Convention-cadre de droit public
- Aspects juridiques liés à la création de l’organisation «Administration numérique suisse»
- Rapport partiel «Mandat de prestations»
- Rapport partiel «Bases organisationnelles»
- Rapport partiel «Financement»
- Agenda «Infrastructures nationales et services de base de l’Administration numérique suisse»
- Rapport final du 1er octobre 2019 «Administration numérique: projet d’optimisation du pilotage et de la coordination au sein de l’État fédéral»