

Prise de position

Modèle cible relatif à la future coopération fédérale dans le domaine de l'administration numérique

Assemblée plénière du 19 septembre 2025

Le 14 avril 2025, l'organe de direction politique de l'Administration numérique suisse (ANS) a invité les collectivités responsables et les partenaires de l'ANS à se prononcer sur un modèle cible relatif à la future coopération fédérale dans le domaine de l'administration numérique. En s'appuyant sur les résultats de la consultation, un mandat politique sera élaboré pour la poursuite des travaux conjoints des collectivités responsables et des partenaires visant à concrétiser le modèle à partir de 2026. Les gouvernements cantonaux remercient de la possibilité qui leur a été donnée de s'exprimer sur le modèle cible et prennent position comme suit.

1. Remarques générales

1.1. Appréciation du modèle cible

- 1 La transformation numérique des administrations fédérales, cantonales et communales requiert une approche coordonnée à l'échelle nationale. Une coopération fédérale plus étroite et des normes mises en concordance permettront d'éviter des redondances, de tirer des bénéfices liés à l'harmonisation et d'offrir à la population et aux entreprises des services administratifs numériques homogènes de grande qualité. Les gouvernements cantonaux estiment que la mise en place de solutions communes et d'infrastructures partagées recèle un potentiel considérable qui permettra de gagner en efficacité et de renforcer ainsi la capacité d'innovation et la compétitivité de la Suisse. Compte tenu du retard qu'accuse la Suisse par rapport à d'autres pays, il est indispensable d'intensifier la coopération entre la Confédération, les cantons et les communes. Les tensions financières qui se profilent à long terme à tous les échelons de l'État imposent de miser résolument sur des solutions numériques et des services informatiques largement réutilisables, intégrés et consolidés.
- 2 Depuis sa création en 2022, l'Administration numérique suisse (ANS) sert de plateforme à la Confédération, aux cantons et aux communes pour coordonner les projets numériques conjoints des trois échelons étatiques. Cette instance de coordination de la transformation numérique est indispensable. Afin qu'elle puisse déployer pleinement son potentiel, il est nécessaire d'en préciser les tâches stratégiques et structurelles et d'en poursuivre le développement institutionnel. Les gouvernements cantonaux considèrent

que le modèle cible relève ces défis et va donc dans le bon sens. Cela étant, les cantons ont particulièrement à cœur la préservation de leur souveraineté dans leurs domaines de compétence et tiennent à ce que soient garantis la coresponsabilité fédérale ainsi que des droits de participation cantonale systématiques et étendus.

- 3 Le modèle cible repose sur une analyse très large et a été élaboré selon un processus transparent exposé dans les documents mis à disposition. Dans l'ensemble, les considérations qui ont conduit à la définition du modèle proposé sont tout à fait compréhensibles. Les gouvernements cantonaux saluent le principe de l'approche par étapes, comprenant deux axes complémentaires. Il importe que la mise en œuvre de l'axe 1 intervienne rapidement et que les travaux visant à créer une base constitutionnelle, lesquels prendront plusieurs années, ne fasse pas obstacle à la poursuite de sa réalisation systématique. Il est essentiel que les mesures vouées à renforcer l'ANS dans le cadre institutionnel actuel soient pleinement engagées pendant cette période.
- 4 Les ressources nécessaires dès 2028 à la réalisation du modèle cible ne sont pas encore clairement définies. Or, sa réussite nécessite de prévoir des ressources financières et humaines suffisantes. Cela vaut tant pour le financement de base de l'ANS, qui devra probablement être augmenté de manière permanente en raison de l'extension de ses tâches (axe 1), que pour la mise en œuvre aux niveaux cantonal et communal. Si des normes contraignantes étaient introduites, il faudrait veiller à tenir compte de leurs répercussions sur les différentes collectivités (adaptations informatiques nécessaires, par ex.) et, si nécessaire, les accompagner de mesures de soutien ou de solutions compensatoires.
- 5 Les gouvernements cantonaux soutiennent le développement de la coopération fédérale et sont disposés à participer à sa mise en œuvre dans la mesure des ressources disponibles. La poursuite du développement de la coopération dans le cadre institutionnel actuel, conformément à l'axe 1, fait l'unanimité. En revanche, l'axe stratégique 2, qui crée une compétence fédérale pour la fixation de normes contraignantes s'appliquant aux trois échelons de l'État, va au-delà du cadre institutionnel actuel et suscite des réserves. Les gouvernements cantonaux considèrent que le modèle cible formule de manière trop large le périmètre de la nouvelle compétence fédérale et ne précise pas clairement quels sont les types de normes visés.
- 6 En plus d'être un défi technique, la transformation numérique a un impact considérable sur les processus et la culture d'une organisation. Les cantons s'opposent à l'imposition de normes contraignantes qui influenceraient profondément leur organisation interne et leurs procédures administratives et constitueraient à ce titre une atteinte importante à leur autonomie organisationnelle. L'axe 2 ne pourra être soutenu par l'ensemble des cantons que si la compétence fédérale proposée se limite à des normes conceptuelles, sémantiques et techniques et à la condition que l'accent soit mis sur la promotion de l'interopérabilité et de la sécurité informatique. En revanche, le développement de normes organisationnelles et de standards relatifs aux produits ou aux services ainsi que l'harmonisation juridique (concernant la protection des données, par ex.) sont des domaines qui ne doivent être l'objet que de recommandations. Lorsque sont en

jeu des solutions sectorielles, la fixation de normes contraignantes doit se limiter aux champs qui exigent une coopération intersectorielle à tous les échelons étatiques (c'est-à-dire à l'interopérabilité). La nouvelle compétence fédérale devrait également permettre d'introduire des normes contraignantes au niveau fédéral, et non se limiter de manière verticale aux échelons cantonal et communal.

- 7 Les gouvernements cantonaux estiment qu'il est essentiel de définir clairement les compétences, les rôles et les interfaces pour la mise en œuvre du modèle cible, afin que les structures et les processus requis fonctionnent efficacement et soient transparents. Pour le développement ultérieur, en particulier la mise en place d'organisations exploitantes, il faudra veiller à éviter toute redondance et tout affaiblissement par rapport aux structures existantes. De nouveaux organes, processus ou réglementations ne devront être créés que s'ils apportent une véritable valeur ajoutée. Dans l'ensemble, il importe de réduire autant que possible la charge administrative et de donner la priorité à l'efficacité de la coopération.
- 8 L'aménagement fédéral du modèle cible doit être adapté aux besoins, c'est-à-dire tenir compte des différentes exigences des cantons et des communes, tout en offrant la flexibilité indispensable à l'intégration des spécificités régionales et des innovations. Il faudra notamment veiller à ce que les nécessités de toutes les régions soient considérées de manière équilibrée pour la mise en œuvre de normes et d'infrastructures numériques communes. Les régions périphériques ne doivent pas être pénalisées en matière de soutien, d'intégration et de compatibilité des systèmes. Même les petits cantons doivent pouvoir satisfaire aux exigences techniques et organisationnelles. Pour que les objectifs visés soient largement soutenus et réalisés à l'échelle nationale, il faut d'une part que la communication intervienne suffisamment tôt et soit exhaustive, d'autre part qu'un soutien soit offert à toutes les parties prenantes, en particulier aux petits cantons et aux communes.
- 9 Afin que les progrès soient visibles et puissent être évalués, le système de normes et le plan d'organisation pour la mise en œuvre du modèle cible devraient contenir des indicateurs de performance concrets. Ceux-ci pourraient par exemple porter sur le développement de l'interopérabilité, l'utilisation de services communs ou la rapidité de mise en œuvre. Un tel contrôle de l'efficacité renforcerait non seulement le pilotage, mais aussi la confiance dans la réalisation des objectifs.

2. Axes stratégiques

2.1. Remarques concernant l'axe 1

- 10 Les gouvernements cantonaux soutiennent le renforcement substantiel de l'administration numérique suisse (ANS) dans le cadre institutionnel actuel. L'ANS donne de premiers résultats, parmi lesquels en particulier le service d'authentification commun des autorités (AGOV) et l'engagement en faveur du développement de l'e-ID, dont la conception répond également aux besoins des cantons. Comme le montre

notamment l'évaluation de l'ANS, le cadre institutionnel actuel recèle un grand potentiel d'amélioration qu'il importe d'exploiter rapidement et en priorité.

- 11 La mise en place d'une architecture fédérale de cyberadministration ainsi que le développement et l'utilisation conjoints de normes et d'infrastructures sont des conditions essentielles pour garantir la cohérence stratégique et la prévisibilité. Telle qu'elle est prévue, l'intégration de l'architecture, de la stratégie et du portefeuille de projets renforce les interactions dans le paysage fédéral de la numérisation. Une architecture commune ne pourra toutefois déployer pleinement son potentiel que si elle ne se contente pas de reproduire les solutions existantes, mais donne aussi des impulsions pour les évolutions futures. Il convient en outre de privilégier les achats communs afin de maximiser les synergies et de consolider les solutions communes à tous les échelons de l'État. Il est essentiel de tenir compte dès ce stade de toutes les exigences, tant fonctionnelles que non fonctionnelles, telles que la sécurité de l'information et la protection des données. Sinon, le risque est grand que des achats soient effectués pour des biens ou des services qui ne pourront pas être utilisés.
- 12 Il est indispensable de concrétiser les besoins en ressources supplémentaires, tout en présentant les gains de synergie escomptés. Une plus grande importance doit être attachée aux besoins de financement et à la rentabilité des différents projets. Il faut garantir la transparence sur l'utilisation des moyens existants et l'utilité des investissements supplémentaires. Les demandes de moyens supplémentaires doivent être accompagnées d'objectifs clairs, complétés d'étapes mesurables. Pour les infrastructures et les services de base disponibles et développés conjointement, une prévision précise et transparente des coûts d'exploitation sera le gage d'une plus grande sécurité de la planification. Il faut en outre garantir que les contributions des cantons puissent continuer à être décidées chaque année.
- 13 Il est également essentiel que la future gouvernance de l'ANS n'entraîne pas une charge administrative ou financière disproportionnée pour les petites collectivités. L'ANS doit permettre aux cantons dont les ressources humaines et financières sont limitées d'y participer efficacement. Il faut en outre veiller à ne pas créer de nouvelles unités organisationnelles, mais s'efforcer au contraire de regrouper sous l'égide de l'ANS les unités en place, telles que eOperations Suisse SA ou l'association eCH, pour en assurer un pilotage centralisé. Il importe par ailleurs d'améliorer la coordination avec les instances compétentes et les projets de numérisation dans les différents secteurs (formation, finances et fiscalité, santé, police et justice pénale, par ex.). La mise en œuvre du modèle cible devra éviter tant les redondances que les objectifs contradictoires et intégrer les moyens existants afin de préserver les ressources disponibles.
- 14 Les réponses des cantons sur le modèle cible contiennent en outre diverses remarques et propositions concrètes concernant l'architecture de la cyberadministration, la stratégie, le portefeuille de projets ainsi que la collaboration avec les cantons et les organismes existants, qui ont en partie déjà été émises dans le contexte des processus stratégiques et d'évaluation ANS. Dans un objectif d'information, les observations des cantons seront mises à la disposition de l'ANS.

2.2. Remarques concernant l'axe 2

- 15 Ainsi que l'explique le ch. 6 ci-dessus, les gouvernements cantonaux considèrent que la portée de l'axe 2 est trop large et risque, sous sa forme actuelle, de nuire à la souveraineté des cantons dans leurs domaines de compétence. Pour répondre à cette préoccupation, il faut délimiter clairement le périmètre de cet axe stratégique. En outre, il est indispensable de garantir un processus participatif systématique et transparent pour la définition des normes. Les besoins et les exigences doivent être par principe recensés à tous les niveaux de l'État afin de garantir une approche orientée sur les besoins de la pratique et soutenue par le terrain. Une décision formelle concernant le caractère contraignant d'une norme ne doit pouvoir intervenir qu'en aboutissement d'un tel processus. L'organisation de coopération ANS joue un rôle central dans cette procédure, tant pour l'implication des différents échelons étatiques que pour l'élaboration technique des normes.
- 16 Comme le précise à juste titre le modèle cible, les droits de participation doivent aller bien au-delà des droits généraux des cantons à participer à la formation de la volonté de la Confédération. Le principe suivant s'applique : plus les répercussions sur les cantons et les communes sont importantes, plus la participation doit être étendue. Cette modalité permet de recenser systématiquement les besoins et les expériences des cantons et des communes et d'en tenir pleinement compte, ce qui est indispensable pour favoriser une large acceptation des normes et leur mise en œuvre pratique.
- 17 L'introduction de normes contraignantes peut avoir un impact non négligeable. Ainsi, si les nouvelles normes ne sont pas entièrement compatibles avec les solutions dans lesquelles un canton a récemment investi, l'obligation de s'y adapter peut entraîner des coûts et des pertes d'efficacité considérables. Il convient donc d'envisager des mesures d'atténuation, telles que des délais de transition suffisamment longs, couplés si nécessaire aux cycles naturels de mise à jour des systèmes, ou des mesures de soutien financier et technique.

3. Suite de la procédure

- 18 Les gouvernements cantonaux approuvent sur son principe la suite de la procédure proposée. Il est essentiel que l'élaboration du système de normes et du plan d'organisation soit aussi transparente que possible et conçue de sorte que les cantons, même petits et moyens, ainsi que les communes, y prennent une part active à un stade précoce. Une démarche ouverte et participative favorisera dans une large mesure l'acceptation du processus et l'intégration des multiples besoins de tous les échelons de l'État. Une attention particulière doit être accordée aux questions de planification des ressources, de viabilité financière et de faisabilité. En outre, les prochaines étapes devraient garantir que les expériences tirées de projets dont la mise en œuvre a réussi (les services de base partagés, par ex.) soient systématiquement

prises en compte. En ce qui concerne l'axe 2, il pourrait être intéressant d'examiner de plus près le modèle allemand, en vertu duquel la fixation de normes contraignantes se limite à l'interopérabilité technique et à la sécurité informatique¹.

- 19 Les gouvernements cantonaux jugent judicieux de lancer dès à présent des projets pilotes afin de tester concrètement les nouvelles approches de coopération et d'en montrer les résultats rapides et tangibles (*quick wins*). De tels projets, comme le développement et l'introduction d'une norme précise ou d'un service de base dans le cadre de l'axe 1, pourraient fournir des enseignements précieux et renforcer la confiance dans la mise en œuvre commune. D'une manière générale, il convient de rechercher le bon équilibre entre des procédures rapides (méthodes agiles) et les processus politiques et juridiques indispensables (consultations aux trois échelons étatiques, modifications législatives et constitutionnelles).

¹ [Développement de l'administration numérique suisse \(ANS\). Analyse d'exemples tirés de la pratique. Rapport du 10 octobre 2024](#)