

# Développement de l'Administration numérique suisse (ANS)

## Rapport sur la future coopération fédérale dans le domaine de l'administration numérique

Date 13.03.2025

Période sous revue 2025

Table des matières	<b>1</b>	<b>Introduction</b>	<b>2</b>
	1.1	Contexte	2
	1.2	Structure du rapport	5
	<b>2</b>	<b>Espace des variantes</b>	<b>6</b>
	2.1	Aperçu	6
	2.2	Orientation générale de la poursuite des activités	7
	2.3	Fixation de normes au niveau fédéral	8
	2.4	Fourniture de prestations au niveau fédéral	13
	2.5	Aperçu des aspects organisationnels et des variantes	15
	<b>3</b>	<b>Modèle cible relatif à la coopération fédérale</b>	<b>16</b>
	3.1	Fondement du modèle cible	16
	3.2	Description du modèle cible	18
	<b>4</b>	<b>Modèle cible : modalités possibles</b>	<b>25</b>
	4.1	Règles de fixation de normes	25
	4.2	Processus possible de fixation de normes	27
	<b>5</b>	<b>Analyse</b>	<b>31</b>
	<b>6</b>	<b>Prochaines étapes</b>	<b>32</b>
		<b>Annexe</b>	<b>34</b>

# 1 Introduction

## 1.1 Contexte

Instituée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, l'organisation de coopération « Administration numérique suisse » (ANS) encourage la transformation numérique des administrations publiques par des projets communs de la Confédération, des cantons et des communes<sup>1</sup>. Née du regroupement de la Cyberadministration suisse (de 2008 à 2024) et de la Conférence Suisse sur l'Informatique (CSI ; de 1975 à 2024), l'ANS a permis d'unir des forces et de donner un nouvel élan à la collaboration fédérale<sup>2</sup>. La Confédération et les cantons ont prévu de développer l'ANS par étapes qui se distinguent en ce qui concerne l'étendue des mandats de cette dernière, le caractère contraignant de ses décisions et sa structure juridique. Le rapport final d'octobre 2019 « Administration numérique suisse : projet d'optimisation du pilotage et de la coordination au sein de l'État fédéral »<sup>3</sup> décrit trois étapes servant de point de départ, entre lesquelles il est possible d'opérer une distinction sur le plan, notamment, du cadre juridique, de l'étendue du mandat et de la répartition des compétences :

- étape 1 : plateforme politique qui développe des normes (étape actuelle) ;
- étape 2 : plateforme politique qui fixe des normes contraignantes ;
- étape 3 : acteur souverain doté de compétences décisionnelles contraignantes dans le cadre de l'ensemble de ses mandats.

À l'issue de chaque étape, les résultats obtenus feront l'objet d'un examen tandis que l'évolution du développement sera soumise à une analyse politique et juridique. Par conséquent, la convention-cadre de droit public concernant l'Administration numérique suisse (ci-après la « convention-cadre de l'ANS ») prévoit que les collectivités responsables recevront de l'ANS d'ici 2026 au plus tard les bases de décision pour l'éventuelle transformation de l'ANS en une plateforme politique habilitée à fixer des normes contraignantes (ch. 2, al. 8, de la convention-cadre de l'ANS).

Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFF ; Secrétariat général [SG]) d'identifier, en coopération avec la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC ; SG) et en concertation avec le Département fédéral de justice et police (DFJP ; Office fédéral de la justice [OFJ]), les conditions-cadres juridiques, notamment constitutionnelles, et la nécessité de légiférer pour mettre en œuvre les étapes 2 et 3. Un document présentant les différentes variantes<sup>4</sup> a été élaboré. Il examine les avantages et les inconvénients de celles-ci sous les angles juridique et politique. Le 15 février 2023, sur la base de ce document, trois solutions de développement de l'ANS ont été portées à la connaissance du Conseil fédéral. Outre l'approfondissement de la coopération dans le cadre du statu quo constitutionnel (solution A), deux solutions prévoyant la fixation de normes contraignantes par une autorité centrale ont été présentées. Soit les compétences correspondantes de la Confédération et des cantons doivent être déléguées à une organisation commune (solution B), soit une nouvelle compétence fédérale doit être créée (solution C). Les solutions B et C impliquent une modification de la Constitution. Le DFF a été chargé de soumettre au Conseil fédéral jusqu'à la mi-2024, c'est-à-dire

<sup>1</sup> Cf. description détaillée de l'ANS : « pilotage de la transformation numérique au sein du système fédéral » ([lien vers la page Internet](#)).

<sup>2</sup> Cf. genèse de l'organisation ANS dans le rapport final du chargé de mission auprès de l'ANS sur la stratégie suisse de cyberadministration 2020-2023 ([lien vers le rapport](#)).

<sup>3</sup> Cf. « Administration numérique : projet d'optimisation du pilotage et de la coordination au sein de l'État fédéral » ([lien vers le document](#)).

<sup>4</sup> Cf. rapport « Variantes de réglementation pour la collaboration dans la transformation numérique de l'administration publique – Présentation des variantes ».

après que la stratégie Administration numérique suisse 2024-2027 (stratégie ANS)<sup>5</sup> sera disponible, une proposition relative aux prochaines étapes quant à la future conception de la coopération.

Une analyse de la situation réalisée par le SG-DFF en coopération avec le SG-CdC et en concertation avec le DFJP (OFJ) a révélé qu'outre les bases existantes (document susmentionné présentant les solutions de structure juridique, stratégie ANS), le recours à l'évaluation prévue dans la convention-cadre de l'ANS (ch. 4.6) constitue une condition préalable au choix d'une solution fondée. D'un point de vue technique, cette évaluation doit comporter une analyse complète des prestations fournies par l'actuelle organisation ainsi qu'une clarification des exigences applicables aux groupes d'intérêts en matière de coopération fédérale. En ce qui concerne l'étape « plateforme politique qui fixe des normes contraignantes », il s'agit en particulier de clarifier dans quels domaines concrets des normes contraignantes sont nécessaires à la réalisation des objectifs stratégiques. Par ailleurs, un examen de plusieurs exemples tirés de la pratique en Suisse et à l'étranger devrait fournir des orientations sur la manière dont il est possible de poursuivre le développement de la coopération fédérale (« bonnes pratiques »). Plusieurs interventions parlementaires en cours de traitement seront également prises en compte<sup>6</sup>. Les travaux ont vocation à apporter un éclairage sur deux questions :

- 1. Prestations fournies et potentiel d'optimisation :** l'ANS a-t-elle rempli son mandat conformément à la convention-cadre ANS et a-t-elle répondu aux attentes des groupes d'intérêts ? Quelles sont les améliorations possibles et indiquées dans le cadre du statu quo institutionnel ?
- 2. Développement institutionnel :** les administrations de la Confédération, des cantons et des communes peuvent-elles, dans le cadre du statu quo institutionnel de l'ANS, atteindre les objectifs fixés dans la stratégie ANS ? Si tel n'est pas le cas, quelles sont les tâches, compétences et ressources supplémentaires nécessaires et sous quelle forme organisationnelle et sur la base de quelle solution juridique (selon le document présentant les solutions possibles) peuvent-elles être le mieux mises en œuvre ?

Les réponses à ces questions doivent, d'une part, garantir qu'un transfert de compétences n'est recherché que là où l'intérêt général le justifie. D'autre part, elles doivent permettre l'identification de potentiels d'amélioration qui n'impliquent pas une modification de la Constitution comme pour les solutions B et C (par ex. renforcement des tâches actuelles, amélioration des processus internes à l'ANS, personnalité juridique).

En vue d'élaborer la base de décision nécessaire, l'organe de direction politique (ODP) de l'ANS a adopté, lors de sa séance du 25 avril 2024, le mandat « Décision de principe concernant le développement de la coopération en matière de transformation numérique de l'administration publique dans le contexte de l'Administration numérique suisse » (ci-après le « développement de l'ANS »)<sup>7</sup> et a mis en place une organisation de projet dans laquelle les collectivités responsables et les partenaires sont représentés. La figure 1 donne un aperçu de l'ensemble du mandat. Il est prévu de se fonder sur ce mandat pour élaborer une base de décision consolidée et largement étayée qui permettra au Conseil fédéral et à la CdC de prendre, à la fin de l'année 2025, une décision de principe quant à la suite des travaux.

<sup>5</sup> Cf. stratégie Administration numérique suisse 2024-2027 (lien vers le document).

<sup>6</sup> Il s'agit notamment des interventions suivantes : *Standesbegehren Simmler-St.Gallen / Frei-Rorschacherberg* : « Digitale Transformation schweizweit mit gebündelten Kräften angehen! » ; postulat 23.3050 « Définir des normes contraignantes pour le paysage de l'Administration numérique suisse. Faut-il inscrire la numérisation dans la Constitution fédérale ? » ; et motion 24.4045 « Numérique. Création d'un article constitutionnel ».

<sup>7</sup> Cf. « Séance en bref 01/2024 — Information de l'organe de direction politique de l'Administration numérique suisse ».

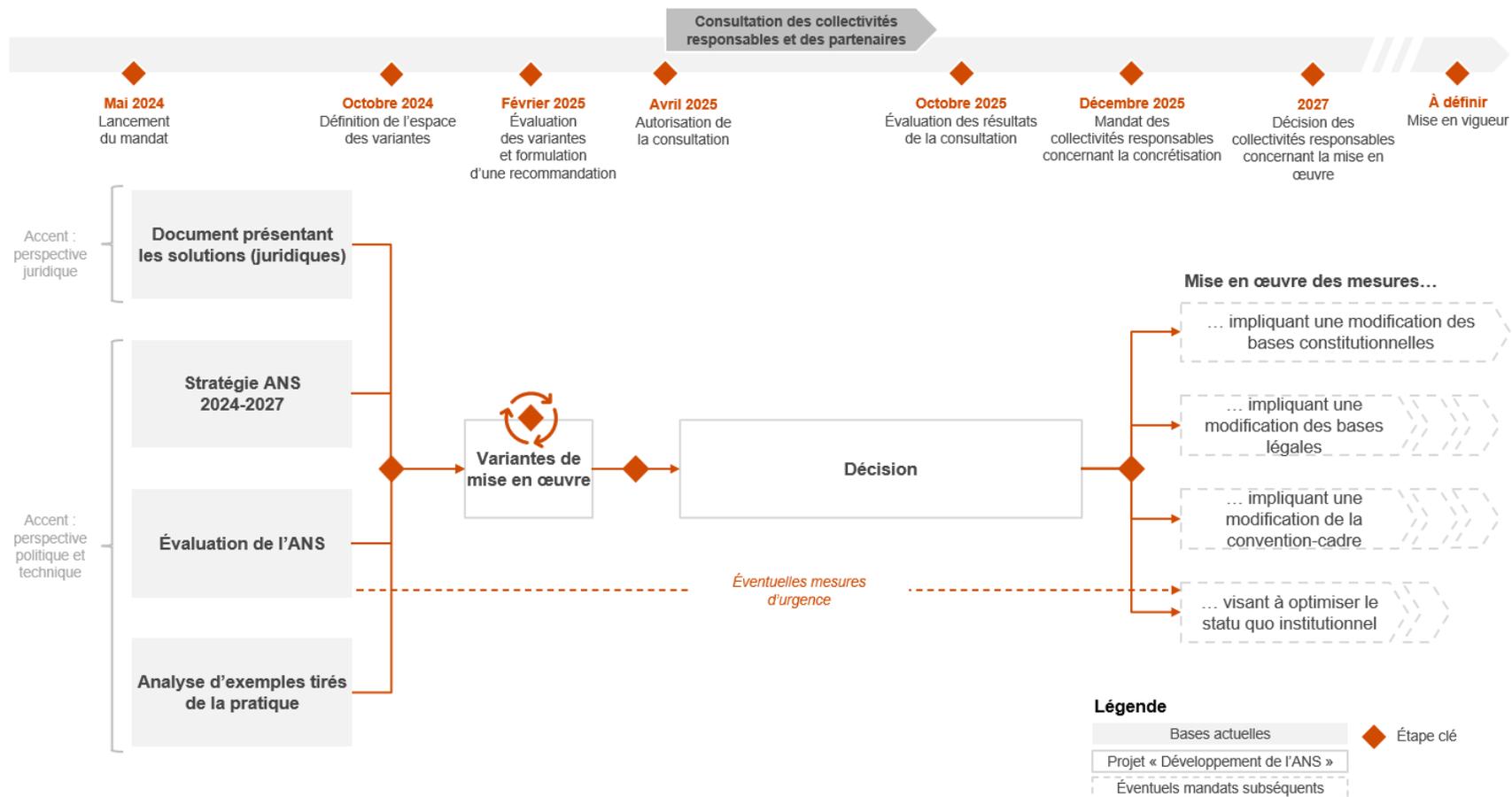


Figure 1: aperçu du mandat et du calendrier du projet « développement de l'ANS »

## 1.2 Structure du rapport

Le présent rapport servira de base à une décision de principe de la Confédération et des cantons pour le développement de la coopération fédérale dans le domaine de l'administration numérique. Il décrit et étaye le modèle cible relatif à ce développement, consolidant ainsi les résultats de diverses analyses. Il tient compte, notamment, des six champs d'action du rapport sur l'évaluation de l'ANS, des seize indications du rapport sur l'analyse d'exemples tirés de la pratique, des trois solutions de droit public tirées du document présentant les solutions possibles du 29 septembre 2022 ainsi que des priorités stratégiques de la stratégie ANS 2024-2027 et des enseignements du rapport final sur la stratégie suisse de cyberadministration 2020-2023<sup>8</sup>.

Le chapitre 2 présente l'espace des variantes, qui constitue le cadre pour le développement de la coopération fédérale dans le domaine de l'administration numérique que l'ODP a adopté à sa séance du 31 octobre 2024. Le chapitre 3 décrit le modèle cible de ce développement fondé sur l'espace des variantes. Le chapitre 4 donne des exemples visant à illustrer la manière dont ce modèle pourrait se présenter concrètement. Pour terminer, le chapitre 5 dresse une analyse du développement de la coopération fédérale, et le chapitre 6 décrit les prochaines étapes.

<sup>8</sup> Cf. rapport final du chargé de mission auprès de l'ANS sur la stratégie suisse de cyberadministration 2020-2023 ([lien vers le document](#)).

## 2 Espace des variantes

### 2.1 Aperçu

L'espace des variantes fixe le cadre dans lequel les variantes de mise en œuvre seront développées et évaluées et décrit quels sont les points centraux de décision, ce qui permettra de structurer la discussion. Il permet également de fixer de manière nuancée les orientations et les niveaux d'ambition sur la base de questions concrètes et d'élaborer les premières délimitations. Neuf aspects organisationnels ont ainsi pu être définis. Pour chacun d'eux (par ex. « développement des prestations »), différentes variantes envisageables (par ex. « pas d'extension des prestations » ou « extension des prestations ») ainsi que des propositions pour une première délimitation sont présentées. Les dimensions de conception identifiées concernent pour l'essentiel trois domaines thématiques centraux pour le développement de l'ANS :

- **Orientation générale de la poursuite des activités** : les résultats de l'évaluation de l'ANS et les autres bases serviront à déterminer s'il y a lieu d'optimiser et de développer la coopération fédérale et, le cas échéant, dans quelle direction.
  - o Aspect organisationnel 1 : poursuite de la coopération fédérale
  - o Aspect organisationnel 2 : orientation de l'optimisation et du développement en termes de contenu
  
- **Fixation de normes au niveau fédéral** : l'ANS doit encourager la transformation numérique des administrations en Suisse, notamment par le développement de normes (ch. 2, al. 2, de la convention-cadre de l'ANS). L'évaluation de l'ANS examine ce domaine d'activité central et les améliorations qu'il est possible d'y apporter. Dans ce contexte, la fixation de normes contraignantes est l'un des points centraux de la discussion relative au développement de l'ANS (ch. 2, al. 8, de la convention-cadre de l'ANS). Il s'agit de déterminer si des normes contraignantes sont nécessaires et, le cas échéant, dans quels domaines elles sont requises et selon quelle procédure elles doivent être établies. La définition de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, qui a déjà été discutée dans le document du 29 septembre 2022 présentant les solutions envisageables, fait partie des points à déterminer.
  - o Aspect organisationnel 3 : développement de normes
  - o Aspect organisationnel 4 : caractère contraignant des normes à fixer
  - o Aspect organisationnel 5 : domaines de la fixation de normes contraignantes
  - o Aspect organisationnel 6 : degré de précision de la définition de normes contraignantes
  - o Aspect organisationnel 7 : répartition des compétences lors de la fixation de normes contraignantes
  
- **Fourniture de prestations au niveau fédéral** : le développement des prestations stratégiques et opérationnelles au niveau fédéral, fournies par l'ANS ou d'autres acteurs, a été abordé dans les résultats de l'évaluation de l'ANS et dans le rapport final sur la stratégie suisse de cyberadministration 2020-2023. Il s'agit d'examiner si et dans quels domaines un renforcement des prestations est nécessaire, et de comparer les avantages potentiels avec la complexité croissante et les moyens mis en œuvre.

- Aspect organisationnel 8 : renforcement de la conception, du pilotage et de la coordination stratégiques
- Aspect organisationnel 9 : développement des prestations opérationnelles au niveau fédéral

Le chapitre suivant présente les différentes dimensions de conception et leurs variantes et recommande des délimitations brièvement motivées. Il est renvoyé à cet effet aux principales conclusions de l'évaluation de l'ANS, du rapport sur l'analyse d'exemples tirés de la pratique et d'autres bases, sans les présenter en détail. Pour bénéficier d'un exposé complet et détaillé des principales conclusions mentionnées, il est recommandé de lire les rapports correspondants (voir les annexes au dossier de consultation). La figure 2 présente un résumé des résultats et un aperçu des dimensions de conception et des variantes identifiées.

## 2.2 Orientation générale de la poursuite des activités

### Aspect organisationnel 1 – Poursuite de la coopération fédérale

*Convient-il d'arrêter, de maintenir telle quelle, d'optimiser ou de développer la coopération fédérale dans le domaine de l'administration numérique ?*

#### Limitation du développement de variantes (fourchette)<sup>9</sup>

VARIANTE 1	VARIANTE 2	VARIANTE 3	VARIANTE 4
Arrêt de la collaboration et dissolution de l'ANS	Poursuite inchangée (notamment, convention-cadre de l'ANS en vigueur, rôles des organes)	Optimisation de l'exécution des tâches dans le cadre institutionnel, stratégique et financier existant	Développement en profondeur avec éventuellement de nouvelles tâches, compétences et ressources (par ex. fixation de normes contraignantes, développement des capacités stratégiques)

L'évaluation de l'ANS montre que les représentants professionnels voient dans la coopération fédérale et l'ANS une valeur ajoutée et un potentiel important. Une nette majorité d'entre eux souligne toutefois la nécessité d'une optimisation et, dans certains cas, d'un développement fondamental. Il n'est donc pas envisageable de poursuivre le projet sans modifications, malgré le peu de temps qui s'est écoulé depuis les débuts de l'ANS. Il en va de même pour l'arrêt de la collaboration ou la dissolution de l'ANS. Cela correspond aux exemples étudiés tirés de la pratique à l'étranger, où la coopération fédérale s'est développée et institutionnalisée plus fortement ces dernières années. En conséquence, le développement des variantes examine les variantes envisageables pour un développement approfondi (voir les questions directrices 3 à 8) et prend en compte les indications relatives à l'optimisation de l'exécution des tâches dans le cadre stratégique, institutionnel et financier existant, telles qu'elles ressortent de l'évaluation de l'ANS. Par optimisation, on entend par exemple des adaptations concernant les structures, les processus ou les priorités matérielles, qui seraient possibles sans modification de la convention-cadre de l'ANS ou avec des modifications ponctuelles et qui n'entraîneraient aucune modification ou seulement des modifications minimales de la dotation en ressources financières.

Il convient de mentionner ici que seule la fixation de normes contraignantes nécessite une modification de la Constitution (voir les aspects organisationnels 4, 5, 6 et 7). Les autres optimisations et

<sup>9</sup> Tableau : la croix (« X ») indique les variantes qui ne doivent pas être prises en compte dans le développement des variantes.

développements identifiés (voir les dimensions 3, 8 et 9) peuvent être mis en œuvre dans le cadre constitutionnel actuel.

## Aspect organisationnel 2 – Orientation de l’optimisation et du développement en termes de contenu

*Sur quels thèmes et domaines de tâches faut-il axer l’optimisation et le développement de la coopération fédérale ?*

Limitation du développement de variantes (fourchette)

VARIANTE 1	VARIANTE 2
Focalisation sur des domaines thématiques choisis à forte valeur ajoutée et à effet de levier au niveau fédéral, à savoir l’interopérabilité, les infrastructures et les services de base	<del>Approche thématique élargie sans priorisation de domaines thématiques choisis</del>

Les résultats de l’évaluation de l’ANS brossent un tableau sans équivoque : l’optimisation et le développement de l’ANS devraient porter sur les domaines thématiques et les tâches dans lesquels des processus communs à toutes les collectivités publiques sont susceptibles de déployer le meilleur effet de levier. Selon l’évaluation de l’ANS, il s’agit d’encourager l’interopérabilité (notamment les données et les interfaces) et de mettre en place des infrastructures et des services de base communs offrant un potentiel de synergie et d’évolutivité. Ce ciblage permettra à l’ANS d’utiliser de manière plus précise les ressources fédérales disponibles et de jouer un rôle déterminant et proactif sur les plans technique et politique. L’évaluation de l’ANS souligne qu’il est important, aux yeux des représentants professionnels, que l’ANS assume un tel rôle (voir également à ce sujet l’aspect organisationnel 7). L’évaluation montre également que l’ANS ne répond actuellement pas à cette exigence, notamment parce que ses fonctions ne sont pas suffisamment ciblées (mot-clé : « dispersion »). Dans d’autres États fédéraux comme l’Allemagne et l’Autriche, les organisations au niveau fédéral se concentrent également sur la promotion de l’interopérabilité (notamment des données et des interfaces) et sur la mise en place d’infrastructures et de services de base communs.

## 2.3 Fixation de normes au niveau fédéral

### Aspect organisationnel 3 – Développement de normes

*Comment faut-il développer des normes dans le domaine de l’administration numérique et encourager leur diffusion ?*

Limitation du développement de variantes (fourchette)

<del>VARIANTE 1</del>	VARIANTE 2	<del>VARIANTE 3</del>
<del>Développement de normes en fonction de la situation (« bottom-up » ; statu quo)</del>	Développement stratégique de normes (« top-down »), complété par des éléments existants de la procédure de développement de normes en fonction de la situation (« bottom-up »)	<del>Développement stratégique de normes (« top-down »)</del>

Les résultats de l’évaluation de l’ANS confirment que la promotion de la normalisation recèle un grand potentiel aux yeux des représentants professionnels. L’évaluation souligne toutefois qu’il est nécessaire de renforcer le pilotage du développement et de la diffusion des normes afin d’exploiter ce potentiel, ce qui implique d’identifier les normes nécessaires, de les (re)développer et, enfin, de les recommander

ou de les déclarer de force obligatoire dans le cadre d'une procédure structurée selon des critères définis (voir l'aspect organisationnel 4). Indépendamment du fait que les normes soient recommandées ou déclarées de force obligatoires une fois élaborées, leur diffusion massive à tous les échelons étatiques relève du défi. C'est pourquoi il convient d'inclure, en plus du développement, d'autres domaines de tâches comme le soutien des collectivités, la maintenance des normes, le contrôle et la surveillance ainsi que l'assurance qualité. Il est également nécessaire d'intégrer la coordination de la normalisation avec la planification financière des collectivités publiques. À cet effet, l'Autriche a par exemple instauré l'obligation de présenter, pour chaque norme, la documentation relative à la planification de la mise en œuvre, laquelle doit également comprendre la planification des moyens qui seront éventuellement nécessaires. Lors du processus de normalisation, l'accent devrait être mis sur l'interopérabilité, les infrastructures et les services de base, conformément à l'aspect organisationnel 2. Cette approche correspond aux exemples de la pratique d'autres pays qui ont été analysés. Les pays examinés ont en effet mis en place, au cours des dernières années, des stratégies de développement et de diffusion des normes. L'Allemagne, notamment, a créé à cette fin des structures dédiées (notamment le fédérales IT-Standardisierungsboard et la Koordinierungsstelle für IT-Standards) et des instruments (par ex. le Standardisierungsagenda) et a alloué les ressources nécessaires. Le développement de normes se fait en Allemagne en adéquation avec les objectifs stratégiques, l'architecture informatique fédérale et le portefeuille de projets. La procédure de développement de normes en fonction de la situation qui s'applique déjà en Suisse (« *bottom-up* »), utilisée à l'heure actuelle notamment dans le cadre de l'association eCH, est complémentaire au développement stratégique de normes tel que le pratique l'Allemagne, entre autres pays.

Sur le fond, la variante 2 recommandée correspond à une interprétation cohérente de l'étape actuelle ébauchée dans le rapport final d'octobre 2019 : « étape 1 : plateforme politique qui développe des normes ». Sa mise en œuvre nécessitera des ressources supplémentaires.

#### Aspect organisationnel 4 – Caractère contraignant des normes à fixer

*Dans quelle mesure faut-il définir des normes contraignantes en matière d'administration numérique pour les trois échelons de l'État ?*

##### Limitation du développement de variantes (fourchette)

VARIANTE 1	VARIANTE 2	VARIANTE 3	VARIANTE 4
Fixation de normes ayant valeur de recommandation	Fixation de normes ayant valeur de recommandation et possibilité de les rendre obligatoires en cas de non-atteinte de certains objectifs déterminés	Fixation de normes systématiques et contraignantes, sous réserve de dérogation (par ex. « appliquer ou expliquer »)	Fixation de normes systématiques et contraignantes sans possibilité d'y déroger

La majorité des représentants professionnels des trois échelons de l'État se prononcent en faveur de normes contraignantes, ce qui correspond aux exemples tirés de la pratique étudiés dans certains pays étrangers, où la fixation de normes contraignantes s'est également imposée ces dernières années à tous les échelons de l'État. Il est néanmoins recommandé d'examiner une solution de mise en œuvre revêtant un caractère de recommandation, car une minorité des représentants professionnels s'est prononcée contre la fixation de normes contraignantes. En raison de la portée de cette question, un examen plus approfondi aux niveaux technique et politique est nécessaire dans le cadre de la discussion de la mise en œuvre des variantes. D'autres types de variantes intermédiaires sont

également envisageables. Il est par exemple possible de lier le fait de rendre des normes obligatoires à la non-réalisation d'objectifs fixés en commun (« règle de l'épée de Damoclès »). Cette option implique toutefois des objectifs clairement définis, vérifiables et délimités pour certains domaines de normalisation, et sa mise en œuvre peut donc poser des problèmes. Par ailleurs, il convient de considérer la possibilité de fixer des normes contraignantes auxquelles il est possible de déroger (normativité relative), comme c'est le cas en Autriche dans le domaine de l'administration numérique ou dans différents domaines juridiques suisses. Différentes approches sont envisageables (par ex. « appliquer ou expliquer », critères tels que la taille de la collectivité publique). Dans les cas pratiques étrangers examinés, on observe un recours à des formes mixtes. Par exemple, en Autriche, en Allemagne et en Norvège, les normes peuvent être soit recommandées soit déclarées obligatoires (voir l'aspect organisationnel 3). En ce qui concerne les exigences de droit public, aucune distinction n'est faite entre la normativité relative et stricte ainsi que les formes mixtes mentionnées (à savoir une modification de la Constitution).

### Aspect organisationnel 5 – Domaines de la fixation de normes contraignantes

*Dans quels domaines faut-il fixer des normes contraignantes ?*

#### Limitation du développement de variantes (fourchette)

VARIANTE 1	VARIANTE 2	VARIANTE 3	VARIANTE 4
Normes concernant uniquement l'interopérabilité, les infrastructures et les services de base ayant une importance pour tous les échelons étatiques et tous les secteurs	Normes concernant uniquement l'interopérabilité, les infrastructures et les services de base ayant une importance pour tous les échelons étatiques et tous les secteurs, avec des exceptions supplémentaires à cette limitation en cas d'intérêt majeur des collectivités publiques concernées	Normes dans le domaine de l'administration numérique ayant une importance pour tous les échelons étatiques et tous les secteurs	Normes dans certains secteurs et domaines spécialisés

La majorité des spécialistes souhaitent une délimitation claire et aussi concrète que possible des domaines dans lesquels il est possible de fixer des normes contraignantes. Sont visées principalement des normes techniques et organisationnelles destinées à promouvoir l'interopérabilité (formats de données, interfaces, etc.) et des infrastructures et services de base utilisés conjointement et revêtant une importance pour tous les échelons de l'État et l'ensemble des secteurs. La fixation de normes dans des secteurs spécifiques (par ex. les applications spécialisées) doit être poursuivie par les instances sectorielles concernées. Cette focalisation correspond à l'orientation stratégique actuelle de l'ANS (notamment l'agenda « Infrastructures nationales et services de base »<sup>10</sup>). À l'étranger, l'Allemagne, par exemple, a adopté une telle approche. En Suisse, dans le secteur des hautes écoles, il est concrètement décrit dans quels domaines la Confédération et les cantons fixent ensemble des conditions-cadres contraignantes. Malgré certains arguments avancés contre la délimitation des domaines (notamment difficultés de délimitation ou évolution dynamique de la transformation numérique), il est recommandé de renoncer à évaluer les domaines de normalisation de manière globale dans le cadre du développement de solutions, car les avantages que présente la délimitation l'emportent (notamment meilleure acceptation par les collectivités publiques, concentration des travaux sur les domaines offrant les meilleures synergies et en adéquation avec le mandat stratégique de l'ANS,

<sup>10</sup> Cf. description détaillée de l'agenda « Infrastructures nationales et services de base de l'Administration numérique suisse » (agenda ANS) ([lien vers l'article](#)).

réduction de la complexité). À titre de solution intermédiaire, il est possible de prévoir une délimitation du domaine de la fixation de normes contraignantes, mais d'autoriser des exceptions si l'intérêt des collectivités publiques concernées le justifie. Par exemple, une norme spécifique à un secteur pourrait être déclarée obligatoire si les représentants de cette politique sectorielle formulent une demande en ce sens. Les normes relatives à la sécurité informatique pourraient également bénéficier de cette dérogation. Les services compétents aux niveaux fédéral et cantonal (par ex. le Secrétariat d'État à la politique de sécurité [SEPOS]) seraient ainsi en mesure de formuler des demandes de déclaration de force obligatoire. Dans le cadre du développement des variantes, il est nécessaire de procéder à des clarifications et à des précisions supplémentaires concernant une éventuelle réglementation des exceptions.

### Aspect organisationnel 6 – Degré de précision de la définition de normes contraignantes

*Les normes contraignantes doivent-elles établir des règles générales ou définir des moyens informatiques concrets ?*

#### Limitation du développement de variantes (fourchette)

VARIANTE 1	VARIANTE 2	VARIANTE 3
Respect des règles générales avec des moyens informatiques librement choisis	Respect des règles générales et droit de recourir à certains moyens informatiques mis à disposition de manière centralisée	Respect des règles générales et obligation de recourir à certains moyens informatiques mis à disposition de manière centralisée

La discussion doit porter non seulement sur les domaines de la normalisation, mais aussi sur le degré de précision de la fixation de normes contraignantes. Selon l'évaluation de l'ANS, il n'existe pas encore de consensus à ce sujet au niveau technique. Ainsi, dans le cadre du développement des variantes, il apparaît nécessaire d'approfondir davantage différents points tels que les réglementations générales portant sur le libre choix des moyens informatiques (voir l'art. 12 de la loi sur l'utilisation de moyens électroniques pour l'exécution des tâches des autorités [LMETA]) et la désignation des moyens informatiques concrets à utiliser (voir l'art. 11, al. 2, LMETA). Une autre possibilité consiste à mettre à disposition de manière centralisée les moyens informatiques et à permettre à tous les destinataires des normes d'y recourir, sans qu'ils en aient pour autant l'obligation (voir l'art. 11, al. 1, LMETA). La limitation de l'autonomie organisationnelle des services soumis à la loi et les avantages attendus (interopérabilité, synergies, etc.) varient en fonction de la variante choisie.

## Aspect organisationnel 7 – Répartition des compétences lors de la fixation de normes contraignantes

Par qui et comment les décisions contraignantes sont-elles prises ?

### Limitation du développement de variantes (fourchette)

VARIANTE 1	VARIANTE 2	VARIANTE 3	VARIANTE 4	VARIANTE 5
<del>Compétence de la Confédération sans dispositions spécifiques relatives à une participation préalable des cantons (les dispositions générales correspondantes de la Constitution restent valables)</del>	Compétence de la Confédération avec des prescriptions spécifiques relatives à une participation préalable des cantons et des communes (par ex. consultation des organes paritaires permanents)	Compétence fédérale, qui ne vaut que si certains objectifs ne sont pas atteints par la voie de la coopération (« compétence fédérale subsidiaire »)	Compétence fédérale avec l'approbation, ou à la demande, des organes paritaires permanents pour les décisions contraignantes pour les cantons et les communes	Base constitutionnelle pour une convention entre la Confédération et les cantons habilitant une organisation nationale à fixer des normes obligatoires

En ce qui concerne la mise en œuvre sur les plans juridique et institutionnel, il convient d'examiner différents aspects du développement de l'ANS. Toutefois, dans la mesure où l'on vise à fixer des normes contraignantes, la question de la répartition des compétences est centrale ; celle-ci a déjà fait l'objet d'une discussion dans le document du 29 septembre 2022 présentant les solutions possibles. L'évaluation de l'ANS ne répond pas explicitement à cette question, mais montre qu'indépendamment de l'ancrage de la compétence dans le droit public, une pleine participation des trois niveaux de l'État est souhaitée, laquelle irait au-delà des dispositions générales de la Constitution en la matière. Ce constat correspond aux approches adoptées dans les pays étudiés. Dans cette perspective, on peut imaginer différentes variantes, qui se distinguent par la forme et l'étendue de la parité en matière de répartition des compétences. À une extrémité de l'éventail recommandé se trouve une compétence fédérale assortie de prescriptions spécifiques relatives à la participation des cantons et des communes (par ex. obligation de consulter des organes paritaires). Comparable à la « règle de l'épée de Damoclès » mentionnée dans l'aspect organisationnel 4, une autre possibilité consiste à créer une compétence fédérale subsidiaire, subordonnée au fait que la coopération ne permet pas d'atteindre certains objectifs. Enfin, il serait possible de lier la compétence fédérale à l'approbation d'un organe paritaire permanent (droit de veto), voire même à une demande préalable de cet organe. La règle de l'approbation correspond à la proposition soumise par initiative déposée par le canton de Saint-Gall le 19 février 2024<sup>11</sup>. Le principe de la demande s'apparente à la déclaration de force obligatoire générale des concordats au sens de l'art. 48a de la Constitution. Ces trois variantes sont des sous-solutions de la solution C exposée dans le document du 29 septembre 2022 présentant les solutions possibles. La dernière variante possible est la création d'une base constitutionnelle pour une convention entre la Confédération et les cantons autorisant une organisation nationale à fixer des normes obligatoires (solution B exposée dans le document du 29 septembre 2022 présentant les solutions possibles).

Dans le cadre du développement des variantes, il convient de prendre différents aspects en considération et d'élaborer des propositions en fonction des caractéristiques. Ainsi, des questions se posent sur la prise de décision (procédure de vote, habilitation des organes par les collectivités publiques, etc.) ainsi que sur la personnalité et la forme juridiques (par ex. autorité fédérale, établissement, corporation, *suis generis*).

<sup>11</sup> Cf. Standesbegehren Simmler-St.Gallen / Frei-Rorschacherberg : « Digitale Transformation schweizweit mit gebündelten Kräften angehen! » ([lien vers le document](#)).

## 2.4 Fourniture de prestations au niveau fédéral

**Aspect organisationnel 8 – Renforcement de la conception, du pilotage et de la coordination stratégiques** *Convient-il de renforcer les prestations aux fins de la conception, du pilotage et de la coordination stratégiques au niveau fédéral ?*

Limitation du développement de variantes (fourchette)

VARIANTE 1	VARIANTE 2
Pas de développement des prestations stratégiques	Renforcement de la conception, du pilotage et de la coordination stratégiques au niveau fédéral, en mettant l'accent sur les infrastructures, les services de base et les normes (par ex. gestion de l'architecture, recensement des besoins, acquisitions, gestion des partenaires, coordination politique)

L'évaluation de l'ANS et la comparaison avec d'autres pays révèlent un potentiel en matière de conception, de pilotage et de coordination stratégiques au niveau fédéral. Les représentants professionnels souhaitent une approche systématique et à long terme, que ce soit pour les normes (voir l'aspect organisationnel 3) ou pour le développement des infrastructures et des services de base, et ce, afin de faciliter la planification et de bénéficier de synergies. Les pays examinés ont mis en place des structures (par ex. fédérales IT-Architekturboard) et des outils spécifiques (par ex. Architektur-Roadmap) et ont alloué les ressources nécessaires à cet effet. Il est possible de contribuer à cet objectif en instaurant une gestion fédérale de l'architecture qui traduirait les priorités stratégiques (voir la stratégie ANS 2024-2027) en infrastructures et en services de base concrets à développer, ainsi qu'en normes qui serviront de base au développement de projets et à la planification des ressources. Le renforcement de la conception, du pilotage et de la coordination stratégiques passe par la mise à disposition de ressources dédiées et durables, d'où la nécessité de procéder à des évaluations.

**Aspect organisationnel 9 – Développement de prestations opérationnelles au niveau fédéral**

*Faut-il renforcer les prestations opérationnelles existantes ou en prévoir de nouvelles au niveau fédéral ?*

Limitation du développement de variantes (fourchette)

VARIANTE 1	VARIANTE 2	VARIANTE 3
Pas de développement des prestations opérationnelles	Développement des prestations opérationnelles concernant la gestion de projets et de produits pour les infrastructures et les services de base (par ex. chez eOperations Suisse SA ou à l'ANS) et renforcement de la collaboration opérative	Mise en place de ressources propres de développement et d'exploitation informatiques au niveau fédéral (cf. prestataires de services informatiques à l'échelle nationale)

L'évaluation de l'ANS révèle une certaine réticence de la part des représentants professionnels à cet égard, sans toutefois parvenir à établir une tendance claire. Les exemples tirés de la pratique qui ont été examinés montrent eux aussi que les approches suivies peuvent différer. Il convient donc d'approfondir cette problématique dans le cadre du développement des variantes. Il est toutefois possible d'opérer une première délimitation sur la base des résultats de l'évaluation de l'ANS et des priorités stratégiques de l'ANS. À l'instar des domaines de normalisation, l'accent devrait être mis sur les infrastructures et les services de base communs. Les prestations existantes dans le cadre du

développement (gestion de projets) et de la gestion des produits peuvent être renforcées (eOperations Suisse SA). La gestion des produits sert d'interface entre le prestataire de services informatiques (par ex. Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication ou prestataire cantonal de services informatiques) et les unités administratives des trois niveaux de l'État qui acquièrent la prestation. L'exploitation proprement dite et le développement ultérieur restent du ressort des prestataires de services informatiques concernés. L'Allemagne suit une approche similaire. Il est conseillé d'utiliser les nouvelles possibilités de collaboration prévues par la LMETA (art. 4 et 5) et de renforcer les interactions entre les acteurs existants (notamment les fournisseurs de prestations informatiques des collectivités publiques, eOperations Suisse SA). Le Swiss Government Cloud de la Confédération<sup>12</sup>, actuellement en phase de planification, va dans le sens de cette approche. Ainsi, la Confédération doit mettre à la disposition des autorités fédérales, des cantons, des villes et des communes une infrastructure en nuage qu'ils peuvent tous utiliser. Sur ce point, le rôle central que joue le centre de calcul fédéral autrichien en tant que fournisseur de prestations informatiques pour l'ensemble des administrations autrichiennes peut éventuellement fournir des pistes de réflexion supplémentaires. Au niveau régional et intercantonal également, des coopérations étroites se créent toujours plus pour le développement et l'exploitation d'infrastructures de cyberadministration ou dans le domaine de la sécurité informatique<sup>13</sup>.

Une étape supplémentaire consisterait à mettre en place des structures opérationnelles communes de développement et d'exploitation des systèmes informatiques au niveau fédéral, par exemple en regroupant les ressources au sein d'un seul prestataire de services informatiques national tel que eOperations Suisse SA. Cette solution pourrait certes offrir des potentiels de synergie et serait couverte par la LMETA en ce qui concerne la Confédération, mais elle devrait être soigneusement évaluée compte tenu de la grande complexité organisationnelle et des diverses questions techniques et de gestion qu'elle impliquerait.

<sup>12</sup> Cf. description détaillée « Swiss Government Cloud » ([lien vers la description](#)).

<sup>13</sup> Cf. rapport final du chargé de mission auprès de l'ANS sur la stratégie suisse de cyberadministration 2020–2023 ([lien vers le rapport](#)).

## 2.5 Aperçu des aspects organisationnels et des variantes

Aspects organisationnels		Fourchette des variantes possibles par aspect organisationnel			
Orientation générale	<b>Aspect organisationnel 1 – Poursuite de la coopération fédérale</b>	<del>Arrêt de la collaboration et dissolution de l'ANS</del>	<del>Poursuite inchangée (notamment convention-cadre de l'ANS en vigueur, rôle des organes)</del>	Optimisation de l'exécution des tâches dans le cadre institutionnel, stratégique et financier existant	Développement en profondeur avec éventuellement de nouvelles tâches, compétences et ressources (par ex. fixation de normes contraignantes, développement des capacités stratégiques)
	<b>Aspect organisationnel 2 – Orientation de l'optimisation et du développement en termes de contenu</b>	Focalisation sur des domaines thématiques choisis à forte valeur ajoutée et à effet de levier au niveau fédéral, à savoir l'interopérabilité, les infrastructures et les services de base		<del>Approche thématique élargie sans priorisation de domaines thématiques choisis</del>	
Fixation de normes au niveau fédéral	<b>Aspect organisationnel 3 – Développement de normes</b>	<del>Développement de normes en fonction de la situation (« bottom-up », statu quo)</del>		Développement stratégique de normes (« top-down »), complété par des éléments existants de la procédure de développement de normes en fonction de la situation (« bottom-up »)	<del>Développement stratégique de normes (« top-down »)</del>
	<b>Aspect organisationnel 4 – Caractère contraignant des normes à fixer</b>	Fixation de normes ayant valeur de recommandation	Fixation de normes ayant valeur de recommandation et possibilité de les rendre obligatoires en cas de non-atteinte de certains objectifs déterminés	Fixation de normes systématiques et contraignantes, sous réserve de dérogation (par ex. « appliquer ou expliquer »)	Fixation de normes systématiques et contraignantes sans possibilité d'y déroger
	<b>Aspect organisationnel 5 – Domaines de la fixation de normes contraignantes</b>	Normes concernant uniquement l'interopérabilité, les infrastructures et les services de base ayant une importance pour tous les échelons étatiques et tous les secteurs	Normes concernant uniquement l'interopérabilité, les infrastructures et les services de base ayant une importance pour tous les échelons étatiques et tous les secteurs, avec des exceptions supplémentaires à cette limitation en cas d'intérêt majeur des collectivités publiques concernées	<del>Normes dans le domaine de l'administration numérique ayant une importance pour tous les échelons étatiques et tous les secteurs</del>	<del>Normes dans certains secteurs et domaines spécialisés</del>
	<b>Aspect organisationnel 6 – Degré de précision de la définition de normes contraignantes</b>	Respect des règles générales avec des moyens informatiques librement choisis		Respect des règles générales et droit de recourir à certains moyens informatiques mis à disposition de manière centralisée	Respect des règles générales et obligation de recourir à certains moyens informatiques mis à disposition de manière centralisée
	<b>Aspect organisationnel 7 – Répartition des compétences lors de la fixation de normes contraignantes</b>	<del>Compétence de la Confédération sans dispositions spécifiques relatives à une participation préalable des cantons (les dispositions générales correspondantes de la Constitution restent valables)</del>	Compétence de la Confédération avec des prescriptions spécifiques relatives à une participation préalable des cantons et des communes (par ex. consultation des organes paritaires permanents)	Compétence fédérale, qui ne vaut que si certains objectifs ne sont pas atteints par la voie de la coopération (« compétence fédérale subsidiaire »)	Compétence fédérale avec l'approbation, ou à la demande, des organes paritaires permanents pour les décisions contraignantes pour les cantons et les communes
Fourniture de prestations au niveau fédéral	<b>Aspect organisationnel 8 – Renforcement de la conception, du pilotage et de la coordination stratégiques</b>	Pas de développement des prestations stratégiques		Renforcement de la conception, du pilotage et de la coordination stratégiques au niveau fédéral, en mettant l'accent sur les infrastructures, les services de base et les normes (par ex. gestion de l'architecture, recensement des besoins, acquisitions, gestion des partenaires, coordination politique)	
	<b>Aspect organisationnel 9 – Développement des prestations opérationnelles</b>	Pas de développement des prestations opérationnelles	Développement des prestations opérationnelles concernant la gestion de projets et de produits pour les infrastructures et les services de base (par ex. chez eOperations Suisse SA ou à l'ANS) et renforcement de la collaboration opérative		<del>Mise en place de ressources propres de développement et d'exploitation au niveau fédéral (cf. prestataires de services informatiques à l'échelle nationale)</del>

Légende : les croix (« X ») indiquent les variantes qui ne seront plus prises en compte dans le développement des variantes.

Figure 2 : aperçu des aspects organisationnels et des variantes

## 3 Modèle cible relatif à la coopération fédérale

### 3.1 Fondement du modèle cible

L'objectif visé est de présenter aux collectivités responsables et aux partenaires dans le cadre de la consultation les bases adéquates pour une validation politique et, en tenant compte des remarques issues de la consultation, de permettre aux collectivités responsables de prendre une décision de principe à fin 2025 ; ces bases ne devront être ni trop abstraites ni trop détaillées et devront refléter l'ensemble des aspects organisationnels de l'espace des variantes.

La complexité de l'espace des variantes qui offre pléthore de possibilités de combinaison a exigé de procéder de manière structurée et progressive. Dans une **première étape, quatre points de décision fondamentaux** ont été définis à partir de l'espace des variantes, lesquels couvrent les différentes dimensions, centrales et interdépendantes, du développement.

- Faut-il développer la coopération fédérale dans le domaine de l'administration numérique (aspect organisationnel 1) ?
- Faut-il fixer des normes contraignantes (aspect organisationnel 4) ?
- Quel doit être le degré de normativité (aspect organisationnel 4) ?
- Quelle doit être la répartition des compétences pour la fixation de normes contraignantes (aspect organisationnel 7) ?

Un premier ensemble de variantes de mise en œuvre a été élaboré sur la base de ces points de décision ; il a ainsi été possible de discuter de manière concrète des avantages et des inconvénients des différentes variantes. Une **deuxième étape** a consisté à formuler **trois hypothèses** qui visaient à réduire à un nombre gérable les variantes de mise en œuvre à examiner en détail.

- De nouvelles compétences au niveau fédéral ne déploient leurs effets que si, à leur tour, des ressources supplémentaires sont mises à disposition et que les capacités sont renforcées, notamment dans les domaines du développement de normes (aspect organisationnel 3) et du pilotage stratégique (aspect organisationnel 8).
- L'acceptation de la fixation de normes à caractère strictement contraignant (sans possibilité d'y déroger au sens du principe « appliquer ou expliquer ») auprès des cantons et des communes est meilleure si un droit de participation complet leur est accordé (autorité commune, veto ou proposition).
- En raison de la complexité du processus et du risque de blocages, cela ne vaut la peine d'accorder un droit de participation complet aux cantons et aux communes (veto ou proposition) que si le caractère est strictement contraignant.

Dans une **troisième étape**, différentes **variantes de mise en œuvre** ont été élaborées et examinées lors de plusieurs séances et d'un atelier du comité de pilotage et du groupe de suivi sur la base des hypothèses et des points de décision susmentionnés (voir la figure 3). L'organe de direction opérationnelle (ODO) de l'ANS a participé à ces travaux. L'examen et l'évaluation des différentes variantes ont abouti à l'établissement du modèle cible qui est décrit dans le chapitre suivant, et qui se fonde sur la variante de mise en œuvre 4. L'ODP a ensuite approuvé ce modèle cible en vue de l'ouverture de la consultation.

.

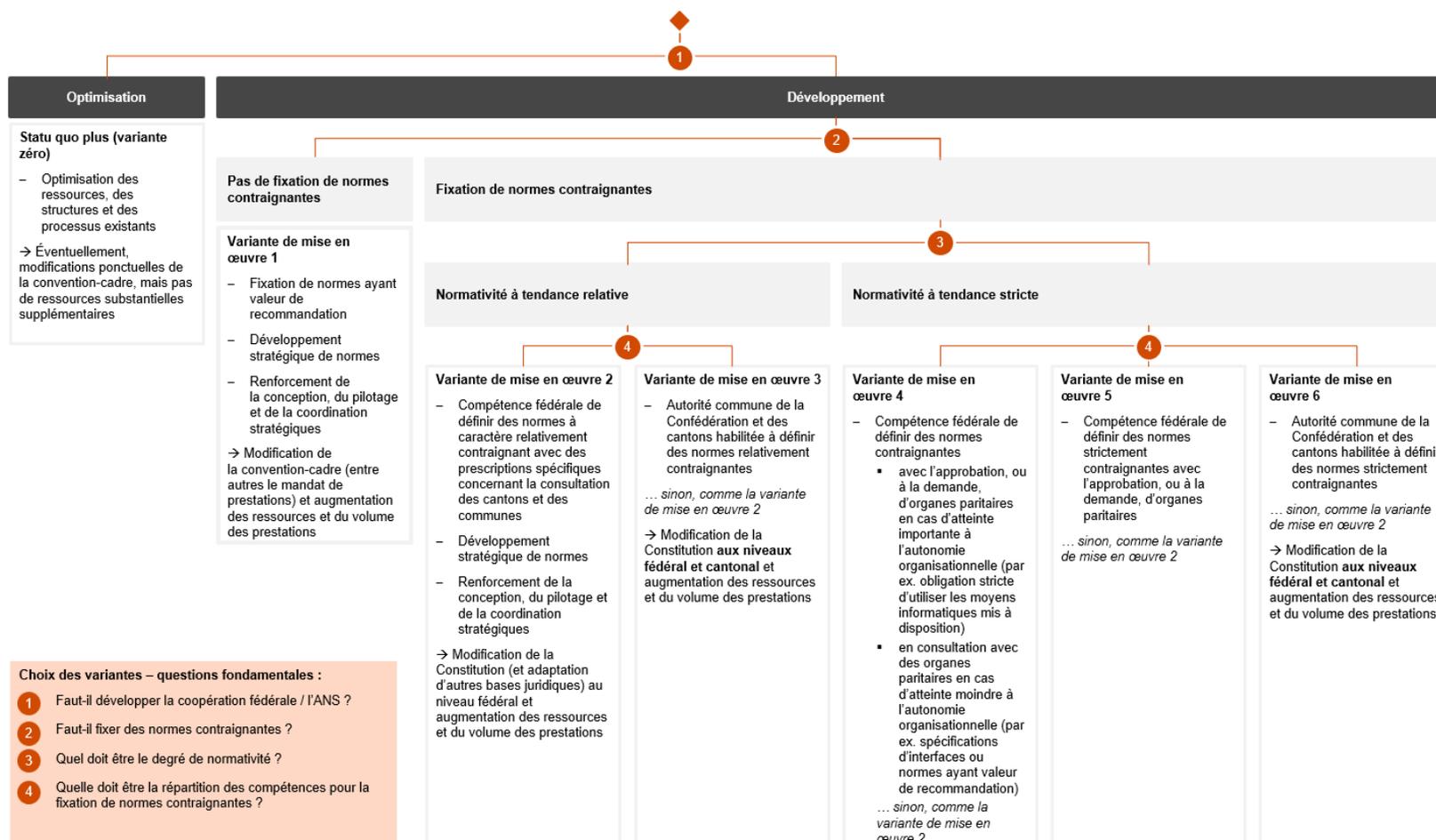


Figure 3 : aperçu et description de la variante zéro et des variantes de mise en œuvre<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Légende de la figure 3 : la figure indique les questions fondamentales en fonction desquelles les variantes de mise en œuvre ont été sélectionnées et différenciées et décrit les aspects essentiels de ces variantes sur la base des aspects organisationnels de l'espace des variantes.

## 3.2 Description du modèle cible

L'évaluation de l'ANS a montré que, selon les experts des trois échelons étatiques, celle-ci apporte aujourd'hui déjà une importante valeur ajoutée. Le fait que l'ANS permet aux collectivités publiques de s'exprimer et de participer aux décisions sur les plans politique et technique, et qu'elle fait avancer le développement de services de base utilisés conjointement est particulièrement apprécié. Cependant, la Confédération, les cantons et les communes n'exploitent pas encore tout le potentiel de l'ANS en particulier et de la coopération fédérale en général. Les attentes des collectivités publiques vis-à-vis de la coopération fédérale vont par conséquent au-delà des structures et des instruments actuels. On attend notamment de l'ANS qu'elle joue un rôle conceptuel et proactif plus important dans l'encouragement de l'interopérabilité et la mise en place d'infrastructures et de services de base utilisés conjointement. L'évaluation de l'ANS et l'examen de la situation dans d'autres pays montrent que la transformation numérique des administrations doit être coordonnée, pilotée et favorisée de façon cohérente, de la stratégie à la mise en œuvre<sup>15</sup> et selon une approche fédéraliste comme condition essentielle à sa réussite. C'est la seule manière d'atteindre les objectifs fixés et d'exploiter le potentiel de la coopération fédérale. Or, en Suisse, cette approche globale manque encore dans la coopération fédérale, qui va de la fixation d'objectifs stratégiques communs à l'exploitation de solutions utilisées conjointement. Bien que des éléments importants à cet égard aient été créés, il y a encore des lacunes (voir les axes stratégiques 1 et 2) qu'il faut à présent combler afin de pouvoir relier ces éléments entre eux.

Dans ce contexte, le modèle cible suivant a été formulé pour la future coopération fédérale : dès l'étape de la stratégie et jusqu'à celle de la mise en œuvre, la coopération fédérale doit être pensée pour s'opérer tout le long de la chaîne de création de valeur de la transformation numérique et s'effectuer de manière plus rigoureuse qu'aujourd'hui, par le maintien de l'approche fédéraliste. Le modèle cible s'articule autour de deux axes stratégiques : 1) renforcer le pilotage et la mise en œuvre communs ; et 2) rendre la coopération fédérale plus contraignante.

Pour ce faire, il faut, d'une part, utiliser le cadre institutionnel créé avec la fondation de l'ANS et l'établissement d'autres bases telles que la société eOperations Suisse SA et la LMETA, cadre qui n'est actuellement pas pleinement exploité. D'autre part, il s'agit de compléter ce cadre de manière ciblée et d'oser passer à l'étape suivante (« plateforme politique qui fixe des normes contraignantes » selon la convention-cadre de l'ANS). La figure 4 présente le développement dans ce contexte. Il faut comprendre le développement comme un « système de prestations » (voir la figure 5) dans lequel différentes tâches doivent être exécutées et différents acteurs autres que l'organisation de coopération qu'est l'ANS (entre autres la société eOperations Suisse SA, les fournisseurs de prestations informatiques et l'association eCH) jouent des rôles importants.

<sup>15</sup> Cf. rapport final du chargé de mission auprès de l'ANS sur la stratégie suisse de cyberadministration 2020–2023 ([lien vers le rapport](#)).

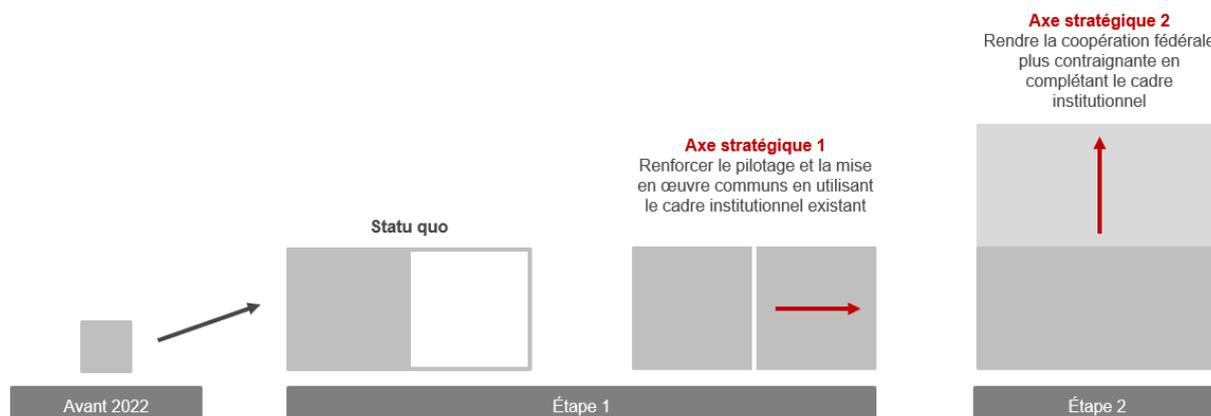


Figure 4 : axes stratégiques du développement de la coopération fédérale

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

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

#### **Renforcement des capacités visant à assurer une conception et une planification stratégiques cohérentes des normes, des infrastructures et des services de base**

Tant l'évaluation de l'ANS que la comparaison avec d'autres pays révèlent un potentiel d'amélioration de la conception et de la planification stratégiques au niveau fédéral (voir l'aspect organisationnel 8). Les représentants professionnels souhaitent une approche systématique et à long terme aussi bien en matière de normalisation que de développement d'infrastructures et de services de base. Ce n'est qu'ainsi qu'il sera possible de faciliter la planification et de renforcer la transparence, de réduire le travail de coordination et d'exploiter plus systématiquement les synergies à l'échelle nationale. En Suisse, la mise en place de l'ANS a permis d'établir des instruments importants, à savoir la stratégie ANS 2024-2027, un portefeuille complet de projets (plan de mise en œuvre) et les financements de base et financements initiaux correspondants<sup>16</sup>, mais il manque une architecture fédérale de la cyberadministration. Ce « plan d'aménagement » commun traduit les priorités stratégiques (voir la stratégie ANS 2024-2027) en normes, en infrastructures et en services de base communs à développer. L'architecture de cyberadministration consolide en outre les exigences découlant de projets et d'autres activités, à l'instar de celles menées par des groupes de travail fédéraux. Elle fournit une vue d'ensemble opérationnalisable de la situation actuelle et de la situation visée qui permet, comme cela est requis dans l'évaluation de l'ANS, un développement, cohérent sur le plan stratégique, de portefeuilles de projets et de normes (y c. leur priorisation) et qui apporte une sécurité en matière de planification aux différentes collectivités publiques (par ex. pour les investissements).

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

<sup>16</sup> Cf. convention entre la Confédération suisse et les cantons concernant le financement de projets de l'agenda « Infrastructures nationales et services de base de l'Administration numérique suisse » pour les années 2024 à 2027.

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

### **Développement stratégique de normes au moyen de ressources dédiées**

Aujourd'hui déjà, de nombreuses organisations en Suisse, notamment l'association eCH, apportent une précieuse contribution à la normalisation à tous les échelons de l'État<sup>17</sup>. Dans le cadre de projets particuliers aussi, tels AGOV<sup>18</sup> (service commun d'authentification pour les services publics), certaines normes sont élaborées et établies, mais cette approche, qui repose souvent sur l'engagement personnel de quelques experts, ou alors qui est appliquée lorsque les circonstances l'exigent, atteint ses limites. L'évaluation de l'ANS souligne ainsi le grand potentiel que recèle la normalisation pour les représentants professionnels, mais elle montre également qu'il est nécessaire de renforcer le pilotage du développement et de la diffusion des normes afin d'exploiter ce potentiel (voir l'aspect organisationnel 3), ce qui implique d'identifier les normes requises, de les (re)développer et de finalement les mettre en œuvre dans le cadre d'une procédure structurée selon des critères définis (entre autres sur la base de l'architecture de cyberadministration). Cela permettra notamment d'accroître l'interopérabilité, la réutilisabilité de solutions et la sécurité en matière de planification pour les différentes collectivités publiques.

La Confédération, les cantons et les communes devraient donc mettre en place des structures, des processus et des moyens dédiés au développement commun de normes qui couvrent l'ensemble du cycle de vie d'une norme – de la détermination des besoins à son abrogation<sup>19</sup>. C'est le seul moyen de garantir la qualité, la vitesse et la conformité à la stratégie et au droit nécessaires ainsi que la compatibilité des normes entre elles. Le développement de normes devrait également comprendre une planification de la mise en œuvre (y c. les conséquences financières) et un examen de faisabilité (par ex. sous forme de projets pilotes). Une étroite coopération avec l'association eCH et d'autres organisations de normalisation (par ex. dans certains secteurs) est déterminante à cet égard. Cette approche plus fortement institutionnalisée correspond à la manière de procéder d'autres pays, qui ont pratiqué la normalisation avec succès au cours des dernières années. Il s'agira de décider de la conception organisationnelle et de l'allocation des ressources ultérieurement dans un système de normes et un plan d'organisation, qui devront, d'une part, intégrer l'efficacité et les possibilités de synergies avec les organisations fédérales existantes telles que l'ANS et les organisations de développement de normes telles que l'association eCH ou la Chancellerie fédérale (secteur TNI) et, d'autre part, prendre en considération les exigences relatives à la participation des trois échelons étatiques et les implications de l'axe stratégique 2, à savoir la fixation de normes contraignantes.

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

À moyen et long terme, le renforcement de la coopération entre la Confédération, les cantons et les communes aura des incidences sur les prestations de développement et d'exploitation (voir l'aspect organisationnel 9). On peut en effet s'attendre à ce qu'il y ait davantage d'infrastructures, de services de base, d'interfaces et d'applications spécialisées utilisés conjointement qui, parfois, peuvent même être assortis d'une obligation d'achat. Le Swiss Government Cloud<sup>20</sup> de la Confédération, qui est en

<sup>17</sup> Le chapitre 4.1 indique les types de normes et les domaines de normalisation pertinents.

<sup>18</sup> Cf. description détaillée « AGOV – votre identifiant pour les services publics » ([lien vers la description](#)).

<sup>19</sup> Le chapitre 4.2 illustre le processus possible de fixation de normes.

<sup>20</sup> Cf. description détaillée « Swiss Government Cloud » ([lien vers la description](#)).

cours de planification, illustre cette évolution. La Confédération entend mettre à disposition une infrastructure en nuage que les autorités fédérales et, dans la mesure du possible, les cantons et les communes pourront utiliser. Au niveau régional et intercantonal également, des coopérations étroites se créent toujours plus pour le développement et l'exploitation d'infrastructures de cyberadministration ou dans le domaine de la sécurité informatique<sup>21</sup>.

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

La figure 5 donne un aperçu de l'axe stratégique 1 en présentant le système de prestations de la coopération fédérale et en mettant en évidence les trois domaines identifiés qui appellent des mesures.

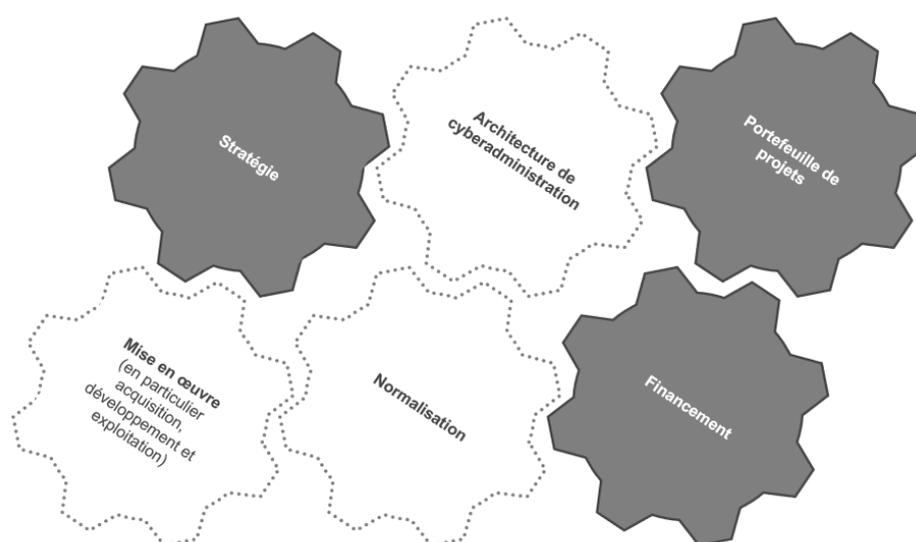


Figure 5 : système de prestations de la coopération fédérale et domaines appelant des mesures

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

Pour mettre en œuvre l'axe stratégique 1, il s'agit d'accroître le financement de base de l'ANS et notamment d'affecter durablement du personnel spécifiquement à la gestion fédérale de l'architecture de cyberadministration et au développement de normes. En fonction du niveau d'ambition, de l'endroit où est mis l'accent et de l'étendue des prestations (p. ex. étendue de l'appui à la mise en œuvre des normes dans les collectivités publiques), il en résulte des besoins financiers supplémentaires plus ou moins importants, qui ne peuvent être compensés dans le cadre du financement de base actuel (financement annuel de 6 millions de francs, assuré paritairement par la Confédération et les cantons). Il faut également procéder à des modifications dans la convention-cadre de l'ANS. Pour ce qui est de la coordination des prestations de développement et d'exploitation aussi, le champ est vaste et va d'une plus grande coordination entre les fournisseurs de prestations informatiques au renforcement des

<sup>21</sup> Cf. rapport final du chargé de mission auprès de l'ANS sur la stratégie suisse de cyberadministration 2020–2023 ([lien vers le rapport](#)).

capacités communes d'exploitation et de développement. Une estimation de l'ensemble des moyens nécessaires sera présentée à l'appui de la décision (mandat visant à concrétiser le modèle cible) que les collectivités responsables sont appelées à prendre à fin 2025 (voir le chapitre. 6).

## **Axe stratégique 2 : rendre la coopération fédérale plus contraignante**

L'axe stratégique 2 correspond au passage à l'étape suivante de l'ANS (« plateforme politique qui fixe des normes contraignantes »). La majorité des représentants professionnels des trois échelons de l'État interrogés dans le cadre de l'évaluation de l'ANS est favorable à cette étape, à condition de garantir que tous les niveaux soient fortement impliqués (voir l'aspect organisationnel 4). Ces résultats coïncident d'ailleurs avec les expériences faites par d'autres pays (entre autres l'Allemagne et l'Autriche), qui ont renforcé la coopération fédérale et introduit le développement de normes contraignantes pour les trois échelons étatiques selon une approche fédéraliste. La fixation de telles normes, qui requiert de modifier la Constitution, complète ainsi les outils de coopération fédérale dans le domaine de la transformation numérique. Elle permet de suivre de manière rigoureuse dans des domaines déterminants la voie choisie conjointement et de mettre en œuvre ce qui a été décidé. Notamment là où il est nécessaire d'introduire une solution à grande échelle, de manière uniforme et éventuellement de manière simultanée, par exemple un service de base utilisé en commun, la fixation de normes contraignantes permet de garantir à l'ensemble des collectivités publiques une certaine prévisibilité et la sécurité en matière d'investissements.

Deux variantes qui relèvent fondamentalement du droit public ont été examinées<sup>22</sup> pour la mise en œuvre du développement de normes contraignantes : la mise en place d'une organisation commune à la Confédération et aux cantons et la création d'une nouvelle compétence fédérale. Cependant, la première de ces variantes n'a pas été retenue par l'organisation de projet lors de l'examen des différentes variantes, car la mise en place d'une telle organisation poserait de multiples défis de droit public et impliquerait un travail considérable. À cet effet, il faudrait entre autres non seulement une modification de la Constitution, mais aussi un concordat des cantons avec l'approbation des parlements cantonaux et du peuple (au moins un référendum facultatif). En outre, plusieurs questions relatives à la garantie de l'accès au juge et à la surveillance parlementaire se poseraient, des questions qui ne peuvent pas être réglées de manière entièrement satisfaisante. La mise en œuvre pourrait prendre jusqu'à huit ans. L'introduction d'une nouvelle compétence fédérale requiert quant à elle de modifier la Constitution, ce qui peut prendre jusqu'à cinq ans. La compétence fédérale a en revanche l'avantage de mieux sauvegarder les principes de la Constitution, à savoir l'état de droit, la démocratie et la séparation des pouvoirs, qu'une organisation commune à la Confédération et aux cantons, car les organes qui prennent des décisions contraignantes (Conseil fédéral, Parlement fédéral) sont habilités à ce faire par le droit fédéral, et les normes sont édictées dans le cadre du processus législatif prévu à cet effet et dans le respect de la séparation des pouvoirs. Par ailleurs, il est possible de s'appuyer sur des structures existantes pour garantir la sécurité juridique et régler d'éventuels litiges avec les cantons et les communes.

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

<sup>22</sup> Cf. rapport « Variantes de réglementation pour la collaboration dans la transformation numérique de l'administration publique – Présentation des variantes ».

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

L'expertise juridique sur le développement de l'ANS réalisée en 2021 par le professeur Andreas Glaser<sup>23</sup> a déjà établi que « compte tenu du rôle important que jouent les cantons et les communes dans l'organisation administrative et dans la procédure administrative, il y aurait de bonnes raisons de prévoir, dans le contexte de la numérisation de l'administration, une participation accrue des cantons dans le cadre de la législation fédérale, allant jusqu'à la conception active de règles contraignantes par ces derniers [...]. Mais dans la mesure où l'administration fédérale devra se soumettre aux règles devant être édictées, la Confédération doit, elle aussi, être impliquée dans le processus décisionnel ». Par ailleurs, du fait du caractère transversal de la transformation numérique, les éventuelles normes concernent fréquemment plusieurs domaines politiques, ce qu'étaye d'ailleurs l'analyse technique figurant dans l'évaluation de l'ANS. La pleine participation des trois échelons de l'État garantit que les normes répondent aux besoins effectifs des collectivités publiques et qu'elles s'avèrent efficaces dans leur mise en œuvre pratique, ce qui correspond à l'approche d'autres pays. Une participation des trois échelons étatiques dans la fixation de normes contraignantes allant au-delà de la mesure ordinaire est en effet prévue tant dans d'autres États fédéraux comme l'Allemagne et l'Autriche que dans des États unitaires comme la Norvège (voir l'aspect organisationnel 7).

En Suisse aussi, il faudrait définir, pour l'exercice de la compétence fédérale, des prescriptions spécifiques relatives à la participation des cantons et des communes qui aillent au-delà des dispositions générales de la Constitution (voir l'art. 45 de la Constitution), afin de répondre aux exigences particulières de la coopération entre autorités dans le domaine de la transformation numérique. Il faudrait notamment établir que les normes sont, dès le départ, développées dans le cadre d'une coopération technique de tous les échelons de l'État et que les organes cantonaux et communaux compétents peuvent, à des moments appropriés, prendre position sur le plan politique, avant que ces normes ne soient formellement fixées par la Confédération<sup>24</sup>. Une manière dont ces règles pourraient être mises en œuvre est présentée au chapitre 4.2.

### **Fixation de normes adaptées aux besoins avec la participation différenciée des cantons et des communes**

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

<sup>23</sup> Cf. professeur Andreas Glaser, « Digitale Verwaltung »: Verfassungsrechtliche Anforderungen an die bundesstaatliche Steuerung und Koordination, expertise juridique réalisée sur mandat du DFF et de la CdC, Zurich, 29 juin 2021 (en allemand uniquement ; lien vers l'expertise).

<sup>24</sup> La participation paritaire et formellement équivalente des communes dans le cadre de la déclaration de force obligatoire des normes est problématique tant sur le plan politique que sur le plan institutionnel et ne peut guère être mise en œuvre dans la pratique. Il faut en revanche garantir et ancrer comme principe la participation des communes au développement technique de normes et au processus décisionnel de fixation de normes formelles. Lors de l'élaboration du système de normes et du plan d'organisation, il faudra aussi clarifier la manière dont les communes pourront participer par l'intermédiaire de leurs cantons respectifs, de l'Union des villes suisses et de l'Association des Communes suisses.

il faut que la fixation de normes s'effectue en adéquation avec les besoins et avec la participation différenciée des cantons et des communes.

*Fixation de normes adaptées aux besoins* : selon les cas, les normes applicables aux trois échelons de l'État peuvent, si besoin, être fixées comme normes ayant valeur de recommandation à caractère relativement ou strictement contraignant (voir l'aspect organisationnel 4). La normativité relative correspond à une réserve de dérogation pour les collectivités publiques (par exemple « appliquer ou expliquer »). À titre d'illustration, une recommandation peut être adéquate pour un service de base, alors que pour un autre service de base, c'est la normativité relative qui l'est (par ex. exceptions tenant à la taille de la collectivité publique) et pour un troisième service de base, c'est la normativité stricte qui est adéquate du fait que l'introduction de manière uniforme et, le cas échéant, de manière simultanée, de ce service est essentielle à la réussite de la démarche. De plus, la normativité visée peut évoluer au fil du temps. D'une part, une norme qui n'a que valeur de recommandation peut être déclarée contraignante, à la condition du respect des exigences de procédure correspondantes (voir le paragraphe suivant), par exemple en raison d'un besoin accru d'agir ou de la non-atteinte de certains objectifs déterminés. D'autre part, il est possible d'éviter des blocages : si, par exemple, la déclaration de force obligatoire d'une norme se heurte à une vive opposition, il est possible de la transformer en recommandation. Une « coalition de bonnes volontés » peut mettre en œuvre la norme. Globalement, cette approche permet que la compétence fédérale s'exerce de manière respectueuse et appropriée au cas d'espèce.

*Participation différenciée des cantons et des communes* : le principe est que plus l'atteinte à l'autonomie organisationnelle et à la compétence technique est importante, plus la participation des cantons et des communes sera importante (voir les aspects organisationnels 4 à 6). Il est ainsi possible de traiter de manière différenciée les différents types de normes (normes techniques, services de base, etc.), le degré de normativité (recommandation, normativité relative ou stricte) et la forme adéquate de participation des cantons et des communes. Les normes qui portent peu atteinte à l'autonomie organisationnelle (par ex. celles auxquelles il est possible de déroger ou les normes techniques telles que les protocoles de communication) peuvent ainsi être fixées dans le cadre d'une procédure efficace, tandis que pour celles qui portent davantage atteinte à l'autonomie organisationnelle (par ex. les normes de produit ou de service à caractère strictement contraignant), une pleine participation des collectivités publiques est garantie<sup>25</sup>.

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

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

<sup>25</sup> Les modalités envisageables sont décrites de manière plus détaillée au chapitre 4 du présent document.

## 4 Modèle cible : modalités possibles

Le présent document décrit ci-après les modalités possibles de certains aspects du développement et de la fixation de normes. Ces aspects ont uniquement vocation à illustrer le modèle cible et ne font donc pas partie intégrante de la décision de principe que les collectivités responsables prendront à fin 2025. Les modalités concrètes seront définies dans un système de normes et un plan d'organisation. L'objectif est d'indiquer concrètement, d'une part, quelles règles régissent la fixation de normes et la participation des cantons et des communes, et d'autre part, sous quelle forme les processus correspondants pourraient se présenter.

### 4.1 Règles de fixation de normes

L'approche différenciée en matière de participation des cantons et des communes requiert une grille qui fixe la forme de participation nécessaire selon le cas. À cet effet, il faut d'abord déterminer pour quels types de normes et dans quels domaines de normalisation il y a lieu de créer une compétence de fixation de normes. Six types de normes sont définis à l'appui de l'ensemble de règles (voir l'aspect organisationnel 5 et l'évaluation de l'ANS). Ils diffèrent par leur objet et par l'étendue de l'atteinte portée à l'autonomie organisationnelle (voir le Tableau 1). Ainsi, les répercussions d'une norme conceptuelle qui fixe des principes abstraits (par ex. celui de l'accessibilité) seront moins importantes que celles d'une norme de produit, qui prescrit la manière de mettre en œuvre un outil informatique précis. L'harmonisation juridique revêt donc un rôle particulier dans l'ensemble de règles. L'évaluation de l'ANS a clairement montré qu'il y a un grand besoin d'harmonisation des bases légales au niveau technique (par ex. concernant l'utilisation et la protection des données). En ce sens, la création d'une compétence, même seulement au niveau exécutif, porterait fortement atteinte aux processus législatifs existants. C'est pourquoi seules des recommandations doivent être formulées.

Les domaines de normalisation comprennent, d'une part, le domaine prioritaire « Interopérabilité, infrastructures et services de base » ayant une importance pour tous les échelons étatiques et tous les secteurs et, d'autre part, les domaines « Sécurité informatique » et « Solutions sectorielles » (voir l'aspect organisationnel 5). L'évaluation de l'ANS et l'analyse d'exemples tirés de la pratique ont clairement montré qu'il faudrait axer la normalisation sur ledit domaine prioritaire. Néanmoins, tant la sécurité informatique que les politiques sectorielles nécessitent de plus en plus l'établissement de normes applicables à tous les niveaux de l'État. La compétence en matière de fixation de normes devrait donc offrir la possibilité de fixer des normes contraignantes aussi dans ces domaines à la demande des autorités compétentes ou d'organes paritaires à habiliter (par ex. le Réseau national de sécurité) mais, actuellement, les bases juridiques font souvent défaut dans les domaines en question.

Types de normes		Domaine de normalisation et compétence en matière de fixation de normes		
Désignation	Exemples	Interopérabilité, infrastructures et services de base	Sécurité informatique	Solutions sectorielles
Normes conceptuelles	Directives architecturales, principes d'accessibilité	Oui	Oui, à la demande des autorités compétentes	Oui, à la demande des autorités compétentes
Normes sémantiques	Définitions, modèles d'information	Oui	Oui, à la demande des autorités compétentes	Oui, à la demande des autorités compétentes
Normes techniques	Spécifications d'interfaces, intégration de données	Oui	Oui, à la demande des autorités compétentes	Oui, à la demande des autorités compétentes

Normes organisationnelles	Responsabilités, architecture d'entreprise	Oui	Oui, à la demande des autorités compétentes	Oui, à la demande des autorités compétentes
Normes de produits	Services particuliers (par ex. l'e-ID) et applications (par ex. solution fiscale)	Oui	Oui, à la demande des autorités compétentes	Oui, à la demande des autorités compétentes
Harmonisation juridique	Bases légales pour l'utilisation et l'enregistrement de données	Non, uniquement des recommandations	Non	Non

Tableau 1 : aperçu du rapport entre les types de normes et les domaines de normalisation

Le Tableau 2 donne des exemples concrets de normes par type de norme et domaine de normalisation.

Types de normes		Exemples concrets		
Désignation	Exemples d'ordre général	Interopérabilité, infrastructures et services de base	Sécurité informatique	Solutions sectorielles
Normes conceptuelles	Directives architecturales, principes d'accessibilité	eCH-0279 Vision de l'architecture 2050, directive stratégique « Concevoir des portails administratifs centrés sur l'utilisateur »	Si001 – Protection informatique de base au sein de l'administration fédérale (principes tels que le principe « Zero Trust »)	Principes et directives sectoriels
Normes sémantiques	Définitions, modèles d'information	eCH-0177 Modèle d'information pour le déroulement d'une affaire dans une administration interconnectée en Suisse	eCH-0048 Classes de certificats PKI	eCH-0262 Norme concernant les données Données agricoles
Normes techniques	Spécifications d'interfaces, intégration de données	eCH-0058 Norme d'interface – Cadre d'annonce	eCH-0091 Norme de signature et de chiffrement XML	eCH-0045 Norme d'interface Registre électoral
Normes organisationnelles	Responsabilités, architecture d'entreprise	Gouvernance des données et du nuage informatique	Si001 – Protection informatique de base au sein de l'administration fédérale (exigences de sécurité telles que l'obligation d'annonce)	eCH-0093 Processus départ / arrivée
Normes de produits	Services particuliers (par ex. l'e-ID) et applications (par ex. solution fiscale)	Infrastructure de confiance, Swiss Government Cloud, API, registres, signature électronique, sedex	Swiss Government PKI	Dossier électronique du patient (DEP), conduite d'intervention mobile (CIM), eDéménagement
Harmonisation juridique	Bases légales pour l'utilisation et l'enregistrement de données	Ordonnances et directives concernant l'utilisation des services en nuage	Ordonnances et directives concernant la sécurité informatique	Ordonnances et directives concernant la numérisation des secteurs

Tableau 2 : exemples concrets de types de normes

Sur la base de ces considérations, six catégories ont été créées auxquelles correspondent différentes exigences relatives à la participation des cantons et des communes en fonction du degré de normativité (voir le Tableau 3). Les termes utilisés en lien avec le degré de normativité se rapportent aux descriptions figurant sous l'aspect organisationnel 4. Par « consultation », il faut comprendre le fait que les cantons et les communes doivent être consultés, par exemple dans le cadre d'un organe paritaire,

avant qu'une norme ne soit mise en vigueur. Par « approbation », on entend le fait que la mise en vigueur d'une norme requiert l'approbation des cantons (y compris la participation des communes au processus décisionnel), par exemple dans le cadre d'un organe paritaire. La « demande » se rapporte au fait que les autorités compétentes fédérales et cantonales doivent formuler une requête avant que le service autorisé à fixer des normes ne puisse devenir opérationnel.

Comme décrit au chapitre 3.2, la participation des cantons et des communes doit s'effectuer de manière différenciée. Plus l'atteinte à l'autonomie organisationnelle et à la compétence du service concerné est importante, plus la participation des cantons et des communes, respectivement des autorités compétentes, sera importante. En principe, dans le cas de normes ayant valeur de recommandation ou à caractère relativement contraignant, il suffit que les cantons et les communes soient consultés (par ex. dans le cadre d'un organe paritaire). Pour l'un et l'autre types de normes, la décision quant à la mise en œuvre reste du ressort de chaque collectivité publique. À l'inverse, la normativité stricte (autrement dit les normes auxquelles il n'est pas possible de déroger) doit être appréhendée de manière plus différenciée. Les normes de la catégorie 3 à caractère strictement contraignant impliquent une atteinte importante à l'autonomie organisationnelle (par ex. obligation d'achat d'une solution déterminée). C'est pourquoi la déclaration de force obligatoire doit être soumise à l'approbation des cantons (les communes doivent participer au processus décisionnel). Les normes des catégories 1 et 2 supposent une atteinte moindre à l'autonomie organisationnelle et peuvent contribuer grandement à l'interopérabilité. Il pourrait être adéquat de consulter les cantons et les communes aussi en cas de normativité stricte, afin de favoriser efficacement l'interopérabilité. Comme déjà expliqué, la catégorie 4 constitue une exception. La compétence se limite à la recommandation de normes (au sens de bases légales harmonisées). Les normes des catégories 5 et 6 sont axées sur les besoins des autorités compétentes de la Confédération et des cantons. Des conditions préalables comparables doivent toutefois pouvoir s'appliquer à la déclaration de force obligatoire. Il s'ensuit que, par exemple, l'approbation des autorités compétentes des cantons est nécessaire (par ex. dans le cadre de conférences intercantionales), dans la mesure où les normes concernent des compétences cantonales.

	Domaine de normalisation	Types de normes	Degré de normativité et exigences relatives à la participation des cantons et des communes		
			Recommandation	Réserve de dérogation	Normativité stricte
Catégorie 1	Interopérabilité, infrastructures et services de base	Normes conceptuelles	Consultation	Consultation	Consultation
Catégorie 2	Interopérabilité, infrastructures et services de base	Normes sémantiques et techniques	Consultation	Consultation	Consultation
Catégorie 3	Interopérabilité, infrastructures et services de base	Normes organisationnelles et normes de produits	Consultation	Consultation	Approbation
Catégorie 4	Interopérabilité, infrastructures et services de base	Harmonisation juridique	Consultation	Consultation	-
Catégorie 5	Sécurité informatique	-	Demande formulée par les autorités compétentes	Demande formulée par les autorités compétentes	Demande formulée par les autorités compétentes
Catégorie 6	Solutions sectorielles	-	Demande formulée par les autorités compétentes	Demande formulée par les autorités compétentes	Demande formulée par les autorités compétentes

Atteinte croissante à l'autonomie organisationnelle / à la compétence du service concerné  
 Participation accrue des collectivités publiques (et des services compétents)

Tableau 3 : représentation illustrative de la participation différenciée

## 4.2 Processus possible de fixation de normes

Le processus de normalisation doit couvrir l'ensemble du cycle de vie d'une norme. Il débute par la détermination des besoins et se termine par l'abrogation de la norme. Le modèle cible de développement prévoit un développement stratégique de normes au moyen de ressources dédiées et

une compétence fédérale en matière de fixation de normes. Le processus envisageable à cet égard est décrit dans ses grandes lignes ci-après. On opère une distinction entre le processus applicable aux catégories 1 à 4 (« Interopérabilité, services de base et infrastructures » ayant une importance pour tous les échelons étatiques et tous les secteurs) et celui applicable aux catégories 5 et 6 (« Sécurité informatique » et « Solutions sectorielles »). Ces processus sont décrits non pas de manière exhaustive, mais seulement dans certains de leurs aspects à des fins d'illustration. Il s'agira ultérieurement de définir et d'approfondir dans un plan d'organisation les différents autres éléments.

#### 4.2.1 Processus applicable aux catégories 1 à 4 (« Interopérabilité, services de base et infrastructures »)

Les catégories 1 à 4, qui correspondent aux normes ayant une importance pour tous les échelons étatiques et tous les secteurs, constituent la priorité de la normalisation (voir l'aspect organisationnel 5). En gros, le processus se décompose en six étapes :

- Étape 1 : un « comité de normalisation » (cf. « Föderales IT-Standardisierungsboard » en Allemagne) dont les modalités restent à définir détermine et priorise les besoins en matière de normalisation. À cette fin, il met en œuvre un agenda de normalisation que les responsables politiques valident régulièrement. Cet agenda se fonde matériellement sur des instruments eux aussi élaborés conjointement tels que la stratégie ANS, une future architecture fédérale de cyberadministration et le portefeuille de projets de l'ANS. Le comité de normalisation se compose paritairement d'experts des trois échelons étatiques, du secrétariat de l'ANS et de l'association eCH.
- Étape 2 : un « service de développement des normes » (cf. « Koordinierungsstelle für IT-Standards » en Allemagne) dont les modalités restent à définir développe les normes selon leur degré de priorité et, le cas échéant, selon les conditions-cadres fixées. Il se concerta étroitement avec le comité de normalisation et les autres acteurs concernés (par ex. organisations de projets, groupes de travail fédéraux permanents), recense de manière systématique les exigences formulées aux trois échelons étatiques pour le développement de normes, fait appel à des groupes de travail dédiés composés de spécialistes, lorsque cela est nécessaire, et collabore étroitement avec l'association eCH. Le service se compose de collaborateurs permanents. Le processus d'élaboration de la norme comprend l'analyse de ses conséquences (rapport coûts-utilité, atteinte à l'autonomie organisationnelle, compatibilité avec les autres normes, la stratégie et l'architecture fédérale, risques techniques, etc.), la planification de la mise en œuvre (modèles de financement et d'exploitation, délais transitoires, etc.) et la vérification de l'applicabilité pratique (par ex. au moyen d'un projet pilote). Le comité de normalisation se fondera sur le résultat de ces différentes démarches pour définir les modalités de la norme, notamment sa nature (norme ayant valeur de recommandation, norme avec ou sans réserve de dérogation).
- Étape 3 : la norme développée est soumise pour consultation ou pour approbation aux cantons, dans la mesure où leurs compétences sont concernées. Les communes participent en amont au processus de formation de volonté par l'intermédiaire de leur canton et par celui de l'UVS et de l'ACS. L'approbation pourrait être donnée par décision de la CdC prise avec quorum atteint. Les observations reçues sont traitées par le service de développement des normes, suite à quoi, la norme est, si nécessaire, à nouveau soumise pour approbation. Si la norme n'est pas approuvée, le service de développement des normes a la possibilité, en concertation avec le comité de normalisation, de décider de modifier le degré de normativité (par ex. normativité relative au lieu de stricte), permettant ainsi d'éviter un blocage.

- Étape 4 : après que les cantons (y c. les communes) ont été consultés ou ont donné leur approbation, un service de fixation des normes rattaché à la Confédération met la norme en vigueur et la publie. Le processus applicable au sein de l'administration fédérale reste à définir, mais pourrait s'inspirer des modalités de fixation de normes sur le plan fédéral (voir les art. 11 et 12 LMETA et les art. 17 et 18 de l'ordonnance sur la transformation numérique et l'informatique [OTNI]). À l'instar de l'Autriche, il serait possible de poser d'autres exigences à l'entrée en vigueur (par ex. preuve de faisabilité dans le cadre de projets pilotes).
- Étape 5 : les collectivités publiques mettent en œuvre la norme en fonction du degré de normativité et des éventuels délais transitoires. Si elles ne mettent pas en œuvre une norme à caractère relativement contraignant (« appliquer ou expliquer »), elles justifient cette non-applicabilité auprès du service de fixation des normes. Le service de développement des normes soutient les collectivités publiques dans la mise en œuvre (en fonction de la dotation en ressources).
- Étape 6 : le service de développement des normes consigne et documente l'état de la mise en œuvre au sein des collectivités publiques, l'effet obtenu ainsi que les autres effets observés sur les collectivités publiques. À intervalles réguliers, il vérifie que les normes sont nécessaires et adéquates et les met à jour si nécessaire (y compris en les abrogeant).

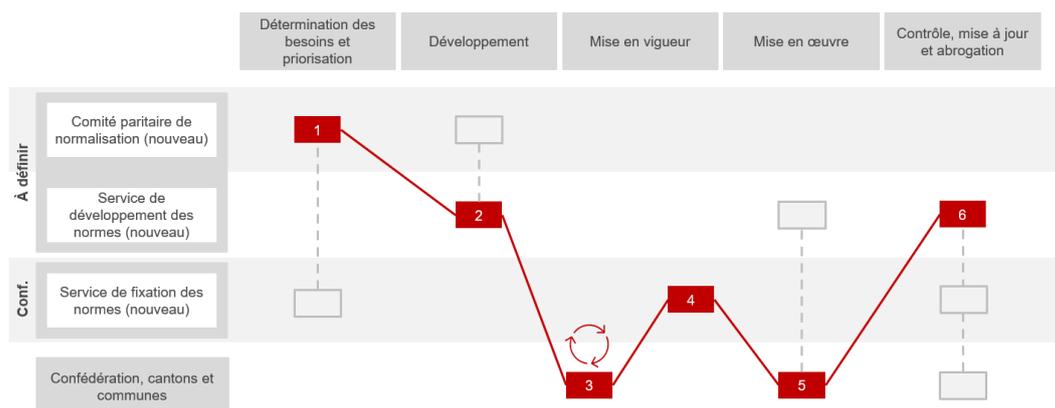


Figure 6: processus applicable aux catégories 1 à 4 (« Interopérabilité, services de base et infrastructures »)<sup>26</sup>

#### 4.2.2 Processus applicable aux catégories 5 et 6 (« Sécurité informatique » et « Solutions sectorielles »)

Le processus applicable aux catégories 5 et 6 est similaire, mais les services fédéraux qui doivent encore être désignés n'y assument qu'un rôle de soutien. En gros, le processus se décompose en six étapes :

- Étape 1 : les autorités compétentes de la Confédération et des cantons (par ex. dans le domaine de la santé ou de la sécurité) ou un organe partiaire permanent à habiliter en conséquence identifient et priorisent les besoins en matière de normalisation. Les cantons veillent à associer de manière adéquate leurs communes au processus décisionnel et au développement des normes.
- Étape 2 : les autorités compétentes, respectivement l'organe partiaire, financent et délèguent le développement de la norme (par ex. en tant que projet). Ils se concertent étroitement avec le

<sup>26</sup> Légende de la figure 6 : les encadrés rouges marquent les responsabilités des entités concernées (lignes) le long des étapes typiques de la fixation de normes (colonnes). L'anneau composé de flèches indique une étape itérative du processus. Les encadrés gris correspondent aux entités qui sont chargées d'apporter leur appui à l'étape correspondante du processus.

service de développement des normes (par ex. modèles et grilles, examen visant à déterminer s'il existe des dépendances avec d'autres normes), l'association eCH et les groupes d'intérêts concernés. La norme développée est soumise au service de développement des normes à des fins d'assurance qualité et de vérification de la compatibilité avec les normes existantes. Les observations reçues sont traitées par les autorités compétentes, respectivement l'organe paritaire, en concertation avec le service de développement des normes, l'association eCH et les groupes d'intérêts concernés, suite à quoi, la norme est, si nécessaire, à nouveau soumise à des fins d'assurance qualité. La norme validée est communiquée au comité de normalisation pour information.

- Étape 3 : la norme validée est soumise formellement pour consultation ou pour approbation aux autorités compétentes de la Confédération et des cantons ou à un organe paritaire dûment habilité (les communes sont dûment associées à la démarche). La fixation des règles de concertation (par ex. quorum des cantons) est du ressort des autorités compétentes. Les résultats sont consolidés et soumis au service de fixation des normes.
- Étape 4 : après que les autorités compétentes de la Confédération et des cantons ou un organe commun dûment habilité ont donné leur approbation ou ont été consultés, le service fédéral de fixation des normes met la norme en vigueur et la publie. Le processus applicable au sein de l'administration fédérale reste à définir, mais pourrait s'inspirer des modalités de fixation de normes sur le plan fédéral (voir les art. 11 et 12 LMETA et les art. 17 et 18 OTNI). À l'instar de l'Autriche, il serait possible de poser d'autres exigences à l'entrée en vigueur (par ex. preuve de faisabilité dans le cadre de projets pilotes).
- Étape 5 : les collectivités publiques mettent en œuvre la norme en fonction du degré de normativité et des éventuels délais transitoires. Si elles ne mettent pas en œuvre une norme à caractère relativement contraignant (« appliquer ou expliquer »), elles justifient cette non-applicabilité auprès du service de développement des normes et des autorités compétentes ou d'un organe paritaire.
- Étape 6 : il incombe aux autorités compétentes ou à un organe paritaire dûment habilité de décider de la manière de contrôler la mise en œuvre, d'examiner l'effet produit et de mettre à jour la norme. Le service de développement des normes peut être mandaté à cet effet moyennant l'octroi du financement voulu par les autorités compétentes.

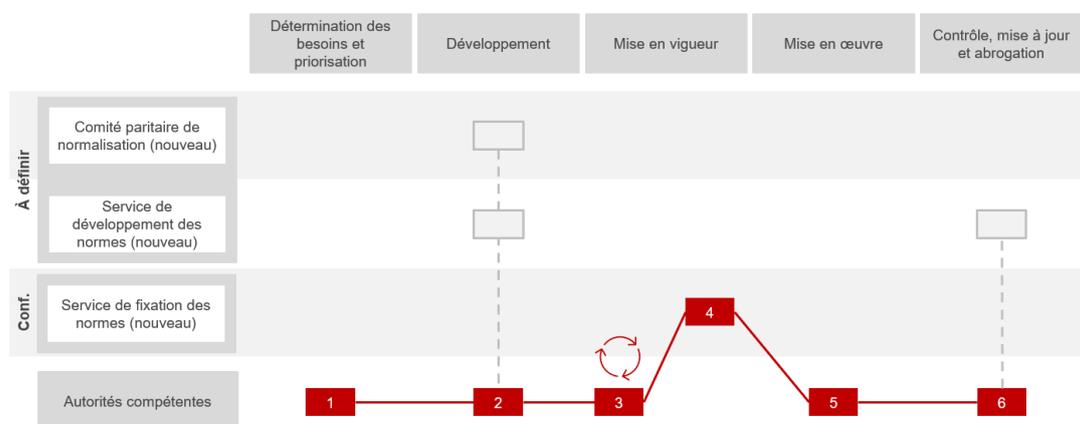


Figure 7: processus applicable aux catégories 5 et 6 (« Sécurité informatique » et « Solutions sectorielles »)<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Légende de la figure 7 : les encadrés rouges marquent les responsabilités des entités concernées (lignes) le long des étapes typiques de la fixation de normes (colonnes). L'anneau composé de flèches indique une étape itérative du processus. Les encadrés gris correspondent aux entités qui sont chargées d'apporter leur appui à l'étape correspondante du processus.

## 5 Analyse

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

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

## 6 Prochaines étapes

Sur la base des remarques formulées lors de la consultation par les collectivités responsables et les partenaires, d'éventuels compléments et modifications à apporter au modèle cible seront proposés, et un mandat politique sera préparé pour la suite des travaux communs à entreprendre à compter de 2026. Le modèle cible définitif et le mandat politique seront soumis aux collectivités responsables à fin 2025 afin qu'une décision soit prise en parallèle. Ce mandat décrira les tâches, les compétences et les conditions requises pour la concrétisation du projet de modèle cible présenté plus haut. Par ailleurs, une première estimation des moyens nécessaires sera présentée. Il est prévu que les collectivités responsables et les partenaires de l'ANS collaborent étroitement, comme ils le font déjà. Le cœur des travaux consistera en un système de normes et un plan d'organisation. Le système de normes décrira les modalités de mise en œuvre juridique, à savoir le contenu normatif, la forme, le niveau hiérarchique et la densité normative de la base légale à créer. Le plan d'organisation décrira quant à lui de manière détaillée le volume des prestations et l'accent sur lequel elles seront mises, les structures, les processus, les rôles et les moyens mis en rapport avec les parties prenantes. Il servira de base pour l'évaluation étayée du montant définitif des moyens nécessaires (fondée, par exemple, sur une analyse coûts-utilité ventilée selon différents niveaux d'ambition quant à l'étendue des prestations et ce sur quoi elles mettent l'accent) et pour la validation politique de ce montant par les collectivités responsables. Enfin, il faudra clarifier les modalités de financement, en prenant aussi en considération la question de la gestion des conséquences financières des normes contraignantes pour les différentes collectivités publiques.

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

### Aperçu des prochaines étapes du développement de la coopération fédérale

- Octobre 2025 : validation, à l'attention des collectivités responsables, par l'ODP sur la base des remarques issues de la consultation concernant le modèle cible, du mandat politique et du modèle cible définitif en vue de la concrétisation de ce dernier
- Fin 2025 : décision parallèle des collectivités responsables quant au mandat politique et au modèle cible définitif en vue de la concrétisation de ce dernier, et présentation de l'estimation des moyens nécessaires
- Début 2026 : lancement des travaux d'élaboration du système de normes et du plan d'organisation sur la base du mandat politique
- 2026 : consultation des collectivités responsables et des partenaires concernant le système de normes et le plan d'organisation (y c. les moyens et le financement définitifs)
- 2027 : décision parallèle des collectivités responsables concernant la mise en œuvre du système de normes et du plan d'organisation (y c. les moyens et le financement définitifs)

Les travaux de développement de la coopération fédérale s'effectueront en étroite coordination avec le renouvellement de la stratégie ANS 2024-2027 et avec les réflexions menées visant à trouver la solution suivante pour le financement de l'agenda ANS dont les modalités actuelles expireront à fin 2027<sup>28</sup>. Des projets de décision à ce sujet seront soumis aux collectivités responsables en 2027 avec ceux relatifs au développement de la coopération fédérale. La figure 8 indique comment les choses se dérouleront. Ainsi, le renouvellement de la stratégie sera lancé en 2025. D'ici à la fin de l'année, les premières réflexions sur l'ordre de grandeur d'un éventuel financement de projet dès l'année 2028 seront menées (dans l'idée de trouver une solution continue de financement de l'agenda ANS).

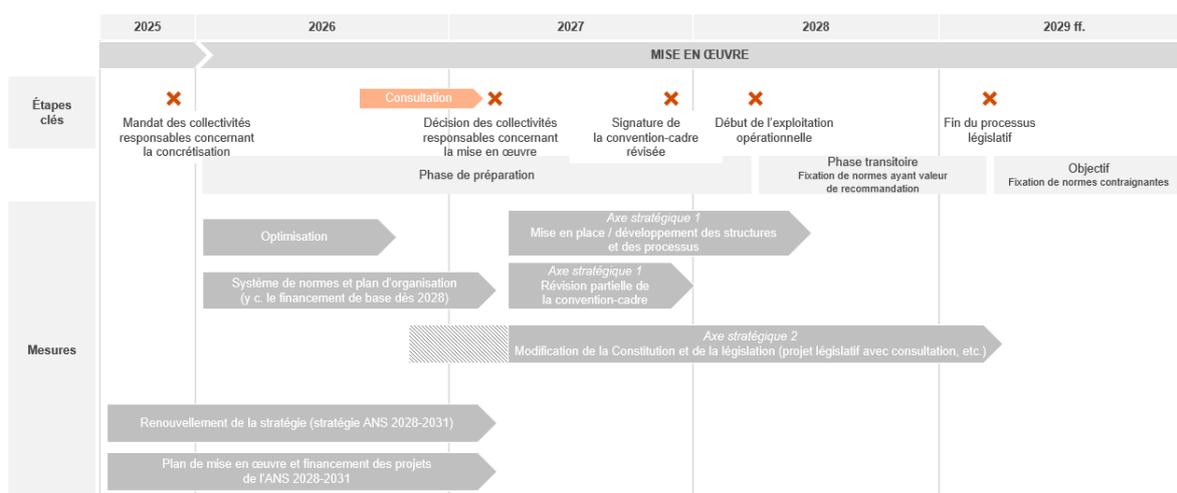


Figure 8 : vue d'ensemble des prochaines étapes

Il s'agira d'articuler les étapes susmentionnées en fonction des décisions que les Chambres fédérales pourraient prendre, notamment en ce qui concerne l'intervention parlementaire Simmler-St. Gallen / Frei-Rorschacherberg « Digitale Transformation schweizweit mit gebündelten Kräften angehen! », le postulat 23.305 « Définir des normes contraignantes pour le paysage de l'Administration numérique suisse. Faut-il inscrire la numérisation dans la Constitution fédérale ? » et la motion 24.4045 « Numérique. Création d'un article constitutionnel ». Cette démarche s'effectuera en coordination avec les commissions compétentes.

<sup>28</sup> Cf. convention entre la Confédération suisse et les cantons concernant le financement de projets de l'agenda « Infrastructures nationales et services de base de l'Administration numérique suisse » pour les années 2024 à 2027.

## Annexe

### Organisation de projet

Lors de sa séance du 25 avril 2024, l'ODP a adopté le mandat « Décision de principe concernant le développement de la coopération en matière de transformation numérique de l'administration publique dans le contexte de l'Administration numérique suisse » (« Développement de l'ANS ») et mis en place une organisation de projet dans laquelle les collectivités responsables et les partenaires sont représentés. L'organisation de projet est constituée comme suit :

- (1) L'**organe mandant** du projet est l'ODP de l'ANS.
- (2) Le **comité de pilotage** assure la gestion du mandat. Le SG-DFF, la SG-CdC et la Conférence suisse des Chanceliers d'État (CCE) y sont représentés.
- (3) Le **groupe de suivi** couvre plusieurs perspectives et conseille le comité de pilotage. Y sont représentés : l'OFJ, le SG-DFF, le secteur TNI, le SG-CdC, les cantons (deux personnes, dont une issue de la Suisse latine), et les villes et communes.
- (4) L'**équipe de projet** est chargée de la réalisation opérationnelle du projet et de l'élaboration de l'ensemble des tâches hormis l'évaluation de l'ANS. Elle se compose de collaborateurs du SG-DFF, du secrétariat de l'ANS et de PwC Suisse. L'équipe de projet dispose :
  - d'une direction opérationnelle qui gère le projet sur les plans technique, procédural et méthodologique sur mandat du comité de pilotage ; cette direction opérationnelle est assumée par PwC Suisse ;
  - de collaborateurs du projet, qui élaborent des livrables (il s'agit de collaborateurs du SG-DFF, du secrétariat de l'ANS et de PwC Suisse) ;
  - d'un secrétariat de projet, qui soutient la direction de projet pour les questions d'ordre administratif liées au projet ; le secrétariat est mis en place par PwC Suisse et soutenu par le secrétariat de l'ANS.
- (5) Un **prestataire externe se charge de l'évaluation de l'ANS** indépendamment de l'organisation de projet.

Le Tableau 4 donne un aperçu des personnes participantes et de leur rôle dans l'organisation de projet.

<b>Comité de pilotage</b>	Peppino Giarritta (ANS)
	Barbara Hübscher-Schmuki (SG-DFF)
	Thomas Minger (SG-CdC)
	Benedikt van Spyk (canton de Saint-Gall)
<b>Groupe de suivi</b>	Alexander Barclay (canton de Genève)
	Christoph Bloch (OFJ)
	Nadine Eckert (SG-CdC)
	Martin Flügel (UVS)
	Marianne Fraefel (ChF)

	Claudia Kratochvil-Hametner (ACS)
	Daniel Markwalder (ChF)
	Simon Müller (SG-DFF)
	Miriam Sahlfeld (OFJ)
	Jan Scheffler (canton de Saint-Gall)
<b>Équipe de projet</b>	Adriano Guerrieri (ANS)
	Sebastian Singler (PwC ; responsable de projet)
	Angelika Spiess (SG-DFF)
	Lukas Willi (PwC)

Tableau 4 : membres de l'organisation de projet

#### Questions concernant le système de normes et le plan d'organisation (liste non exhaustive)

- Quelle autorité fédérale doit être chargée de la déclaration de force obligatoire des normes ? Outre les autorités législatives et exécutives supérieures (Assemblée fédérale et Conseil fédéral), des unités de l'administration fédérale centrale (notamment les départements et la Chancellerie fédérale) ainsi que des unités de l'administration fédérale décentralisée peuvent également entrer en ligne de compte, par exemple par l'intermédiaire d'un établissement de droit public créé à cette fin. À titre d'inspiration pour ce dernier, il est notamment possible d'étudier les bases légales, l'organisation et le fonctionnement de l'Institut suisse des produits thérapeutiques (Swissmedic).
- Quels acteurs doivent être responsables du développement de normes ? L'élaboration des normes doit-elle revenir à l'autorité fédérale qui fixe les normes, à une autre autorité fédérale ou à une organisation paritaire telle que l'ANS ?
- Quelle capacité de s'opposer à un projet de normalisation donné (cf. référendum des cantons) les différents acteurs doivent-ils avoir (entre contributions techniques, prises de position politiques et possibilités juridiques) ?
- Le non-respect de normes à caractère contraignant doit-il être sanctionné (p. ex. par des amendes) ?
- De quelle manière l'inclusion adéquate des intérêts tant cantonaux et communaux que privés peut-elle être garantie ?
- Parmi ces éléments de conception, lesquels doivent être définis par la Constitution fédérale et à quel niveau d'abstraction ? Lesquels doivent être définis avant tout dans la législation fédérale ?