



Berne, _____ 2021

**Disposition transitoire de
la loi fédérale sur l'utilisation des moyens électroniques pour
l'exécution des tâches des autorités (LMETA)**

Rapport explicatif

Condensé

Le Département fédéral des finances présente au Conseil fédéral un projet destiné à la consultation, relatif à une disposition supplémentaire revêtant la forme d'une disposition transitoire, en complément de l'avant-projet de loi fédérale sur l'utilisation des moyens électroniques pour l'exécution des tâches des autorités (AP-LMETA), qui a déjà fait l'objet d'une procédure de consultation¹.

La base légale supplémentaire à intégrer dans l'AP-LMETA a pour objet le financement de l'agenda visant à promouvoir les infrastructures numériques et les services de base destinés à l'administration numérique. Elle prévoit que la Confédération s'engage, lorsque les conditions définies sont remplies, à participer au financement initial des projets de l'agenda «Infrastructures nationales et services de base de l'Administration numérique suisse» à partir de 2024 et pour une durée de quatre ans au plus.

¹ La consultation a eu lieu du 11 décembre 2020 au 25 mars 2021.

Table des matières

1	Présentation du projet	4
1.1	Contexte	4
1.2	Nécessité d'une réglementation	5
1.3	Relation avec le programme de la législature et les stratégies du Conseil fédéral	5
1.3.1	Relation avec le programme de la législature	5
1.3.2	Relation avec les stratégies du Conseil fédéral	5
1.4	Classement d'interventions parlementaires	7
2	Nouvelle réglementation proposée	7
2.1	Justification et appréciation de la solution proposée	8
2.2	Adéquation entre les tâches et les moyens financiers	9
2.3	Mise en œuvre	9
3	Commentaire de la disposition transitoire	10
4	Conséquences	11
4.1	Conséquences pour la Confédération	11
4.1.1	Conséquences financières	11
4.1.2	Conséquences sur l'état du personnel	12
4.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne	12
4.3	Conséquences pour l'économie, la société et l'environnement	12
5	Aspects juridiques	12
5.1	Constitutionnalité	12
5.2	Forme de l'acte à adopter	13
5.3	Frein aux dépenses	13
5.4	Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	13
5.5	Conformité à la loi sur les subventions	14
5.6	Délégation de compétences législatives	14
5.7	Protection des données	14

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

Le 11 décembre 2020, le Conseil fédéral a adopté l'avant-projet de loi fédérale sur l'utilisation des moyens électroniques pour l'exécution des tâches des autorités (AP-LMETA) et le rapport explicatif correspondant, et il a chargé le Département fédéral des finances (DFF) de mener une procédure de consultation. La consultation a pris fin le 25 mars 2021.

L'AP-LMETA vise à créer les bases légales nécessaires pour offrir à la Confédération de nouvelles possibilités d'action en matière de cyberadministration et pour poursuivre l'extension efficace de celle-ci en collaboration avec les cantons.

Parallèlement à ces travaux législatifs, la Confédération, les cantons, les communes et les villes ont renforcé leur collaboration en vue de la mise sur pied et du pilotage d'une «administration numérique». Au début du mois d'avril 2020, le Conseil fédéral et l'assemblée plénière de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) ont approuvé un projet détaillé à ce sujet, intitulé «Administration numérique: projet d'optimisation du pilotage et de la coordination au sein de l'État fédéral». Par leur décision commune, le Conseil fédéral et la CdC entendent renforcer la collaboration de la Confédération, des cantons et des communes sur le plan institutionnel et la faire reposer sur de nouvelles bases. Une nouvelle organisation dénommée «Administration numérique suisse» (ANS), fruit de la fusion entre Cyberadministration suisse et la Conférence suisse sur l'informatique (CSI), est en cours d'établissement et sera opérationnelle dès janvier 2022. Cette organisation repose sur une base paritaire; elle est gérée et pilotée conjointement par la Confédération et les cantons. Du point de vue administratif, le chargé de mission ANS et le secrétariat de l'ANS sont rattachés au Secrétariat général du DFF. Leur mission principale consiste à mettre en place par étapes une organisation commune à tous les échelons de l'État. Devant durer jusqu'en 2022, la première étape porte sur la réalisation d'une plateforme politique qui développe des normes. Celle-ci n'aura pas compétence pour déclarer la force obligatoire des normes, mais disposera d'un droit étendu de mandat et de proposition. La deuxième étape consiste en la mise en place d'une plateforme politique qui fixe des normes contraignantes, notamment en matière de gestion des données. La troisième étape prévoit l'institution d'une autorité dotée d'un mandat assez vaste et des compétences nécessaires à l'exécution de ce mandat.

Le projet «Administration numérique» porte donc sur la mise en place progressive d'une organisation cible qui nécessitera éventuellement une adaptation des bases constitutionnelles, alors que l'AP-LMETA crée les bases requises dans la limite des possibilités offertes par la Constitution.

En mars 2021, un agenda «Infrastructures nationales et services de base de l'Administration numérique suisse» (agenda ANS) a été élaboré². La Confédération et les cantons y fixent leurs ambitions communes dans le domaine de l'administration numérique, en vue de mettre en place rapidement des projets clés et de progresser sérieusement dans le développement de cette dernière. D'ici fin 2021, l'agenda ANS sera défini plus précisément et assorti de projets concrets. Afin d'accélérer l'établissement des infrastructures et des services de base pour le traitement des processus électroniques, le 11 juin 2021, le Conseil fédéral a décidé d'allouer pour 2022 et 2023 des moyens supplémentaires d'un montant total de 15 millions de francs au financement de l'agenda ANS.

La disposition transitoire proposée crée la base d'un financement initial de la Confédération destiné à garantir le financement de l'agenda ANS au-delà de 2023. Elle s'appliquera à partir de 2024 mais seulement jusqu'en 2027, étant entendu que l'organisation ANS devrait avoir été établie d'ici là, de sorte qu'un financement initial ne sera plus nécessaire.

Comme le financement de l'agenda ANS concerne grandement les cantons, il convient de mener une procédure de consultation additionnelle au sujet de la disposition transitoire. Le présent rapport explicatif a pour seul et unique objet la base de financement complémentaire correspondante, qui sera intégrée à l'AP-LMETA (déjà soumis à consultation), dans un article distinct qui prendra la forme d'une disposition transitoire.

² L'agenda ANS a été établi en étroite collaboration avec la direction opérationnelle de Cyberadministration suisse (y c. le coordinateur fédéral de la cyberadministration), l'office technique de la Conférence suisse sur l'informatique (CSI) et des spécialistes de la Confédération, des cantons et des communes.

1.2 Nécessité d'une réglementation

La disposition visant à compléter l'AP-LMETA définit les conditions-cadres auxquelles la Confédération pourra s'engager à financer les projets de l'agenda ANS.

Comme elle crée une base qui permettra à la Confédération d'effectuer des dépenses en faveur de projets de la Confédération et des cantons, la disposition transitoire relève du domaine de l'administration de prestation. En vertu de l'art. 164, al. 1, let. e, Cst., les dispositions fondamentales relatives aux prestations de la Confédération doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. C'est la raison pour laquelle la base de financement doit être formellement inscrite dans la législation.

1.3 Relation avec le programme de la législature et les stratégies du Conseil fédéral

1.3.1 Relation avec le programme de la législature

La base de financement proposée sera intégrée dans l'AP-LMETA, qui a déjà fait l'objet d'une procédure de consultation. S'agissant de la relation du projet de loi avec le programme de la législature, on peut donc renvoyer aux éléments suivants fournis dans le rapport explicatif du 11 décembre 2020 relatif à l'AP-LMETA.

Dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023³, l'adoption du message concernant l'AP-LMETA figure parmi les mesures à prendre pour atteindre l'objectif 2 (*«La Confédération fournit des prestations étatiques efficaces, autant que possible sous forme numérique»*)⁴. Dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁵, l'adoption de ce message⁶ constitue la mesure 4 nécessaire pour réaliser cet objectif.

L'AP-LMETA constitue une étape importante dans la concrétisation de la stratégie suisse de cyberadministration, dont la mise en œuvre était déjà mentionnée explicitement dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁷, en tant que mesure à prendre. Cette mesure vise à créer en Suisse les conditions-cadres nécessaires pour que la numérisation puisse contribuer à garantir et à accroître la prospérité⁸.

De plus, le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁹ précise que la stratégie suisse de cyberadministration prévoit de concentrer les efforts communs déployés par la Confédération, les cantons et les communes en matière de cyberadministration sur quelques projets importants sur les plans national et stratégique ainsi que sur des tâches (prestations) à long terme^{10 11}.

1.3.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

Dans l'agenda ANS, adopté en mars 2021, la Confédération et les cantons fixent leurs ambitions communes en vue du développement d'infrastructures et de services de base destinés à l'administration numérique; ces ambitions seront réalisées au moyen des projets concrets de l'agenda ANS. Les premiers projets et mesures seront définis d'ici à la fin de 2021 lors de l'initialisation de l'agenda ANS et seront régulièrement complétés dans le cadre d'une planification continue. La Confédération et les cantons décideront ensemble des prochaines étapes pour chaque ambition.

Les cinq ambitions fixées sont le reflet d'objectifs et de principes stratégiques¹²:

³ FF 2020 1709, p. 1767

⁴ Objectif 2 de la ligne directrice 1; dans le message en question, l'AP-LMETA est encore intitulé «loi fédérale sur les formes de collaboration dans le domaine des prestations administratives en ligne».

⁵ FF 2020 8087, p. 8088

⁶ Dans cet arrêté fédéral, l'AP-LMETA apparaît également sous le titre de «loi fédérale sur les formes de collaboration dans le domaine des prestations administratives en ligne».

⁷ FF 2016 4999

⁸ FF 2016 4999, ch. 15

⁹ FF 2016 981

¹⁰ La stratégie suisse de cyberadministration 2020-2023 définit le plan de mise en œuvre comme l'instrument de sa mise en œuvre. Disponible à l'adresse suivante: <https://www.egovernment.ch/fr/umsetzung/schwerpunktplan1/>.

¹¹ FF 2016 1037

¹² Source: rapport «Administration numérique suisse – Agenda "Infrastructures nationales et services de base de l'Administration numérique suisse"», annexe. Disponible à l'adresse suivante: <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/67074.pdf>.

Ambition – Canal numérique entre la population et l’administration	• Stratégie «Suisse numérique»: participation politique et cyberadministration (4.5.3. / 4.5.4. / 4.5.5.) • Stratégie suisse de cyberadministration: champ d’action «Interaction et participation» • Déclaration de Tallinn: principes «Digital-by-default, inclusiveness and accessibility»; «Openness and transparency» • Lignes directrices des cantons relatives à l’administration numérique: principes «Expérience client»; «Once-only et no-stop government»; «Confiance, sécurité et propriété des données» • Stratégie informatique de la Confédération 2020-2023: initiatives stratégiques «Orientation client»; «Principe once-only»
Ambition – Échange de données automatisé avec l’économie	• Stratégie «Suisse numérique»: participation politique et cyberadministration (4.5.3. / 4.5.4. / 4.5.5.) • Stratégie suisse de cyberadministration: champ d’action «Interaction et participation» • Déclaration de Tallinn: principe «Digital-by-default, inclusiveness and accessibility» • Lignes directrices des cantons relatives à l’administration numérique: principes «Expérience client»; «Once-only et no-stop government»; «Confiance, sécurité et propriété des données» • Stratégie informatique de la Confédération 2020-2023: initiatives stratégiques «Orientation client»; «Principe once-only»
Ambition – Identification numérique reconnue par toutes les autorités	• Stratégie «Suisse numérique»: participation politique et cyberadministration (4.5.3. / 4.5.4. / 4.5.5.) • Stratégie suisse de cyberadministration: champ d’action «Services de base et infrastructures» • Déclaration de Tallinn: principe «Trustworthiness and security» • Lignes directrices des cantons relatives à l’administration numérique: principe «Confiance, sécurité et propriété des données»
Ambition – Modèle fédéral de gestion des données	• Stratégie «Suisse numérique»: participation politique et cyberadministration (4.5.4. / 4.5.5.) • Stratégie suisse de cyberadministration: champ d’action «Services de base et infrastructures» • Déclaration de Tallinn: principes «Once-only»; «Interoperability by default»

	• Lignes directrices des cantons relatives à l'administration numérique: principe «Once-only et no-stop government» • Stratégie informatique de la Confédération 2020-2023: initiative stratégique «Principe once-only»
Ambition – Bases institutionnelles des services en nuage	• Stratégie «Suisse numérique»: participation politique et cyberadministration (4.5.4. / 4.5.5.) • Stratégie suisse de cyberadministration: champ d'action «Services de base et infrastructures» • Déclaration de Tallinn: principes «Trustworthiness and Security»; «Interoperability by default»; «Horizontal enabling policy steps» • Stratégie informatique de la Confédération 2020-2023: initiatives stratégiques «Nuage hybride multi-Cloud»; «Nouvelles technologies»; «Acquisitions» • Rapport sur l'évaluation des besoins d'un nuage informatique suisse («Swiss Cloud»): dans le cadre du développement de l'administration numérique suisse (ANS), mise en place des bases institutionnelles de l'administration suisse en vue de l'utilisation de services en nuage communs (champ d'action 4)

L'organisation ANS gère l'agenda et les projets, garantit la participation des trois niveaux étatiques et d'importants groupes concernés et prépare les bases de décision à l'intention de la Confédération et des cantons¹³.

1.4 Classement d'interventions parlementaires

La seule intervention parlementaire qui présente un lien avec la disposition transitoire est l'interpellation 21.3650 «*Vote électronique. Quel soutien pour les cantons précurseurs?*», déposée par la conseillère aux États Gapany le 7 juin 2021. Rappelant l'intention de la Confédération d'accélérer le développement numérique de services de base et d'infrastructures avec un financement initial dans le cadre de l'ANS, l'auteur de l'interpellation constate que la reprise des essais de vote électronique fait partie des projets prioritaires; elle pose en particulier la question de savoir quels sont les instruments prévus par le droit fédéral qui permettent à la Confédération de participer aux coûts incombant aux cantons en raison de l'introduction du vote électronique.

Le Conseil fédéral n'avait pas encore pris position sur l'interpellation 21.3650 au moment de la rédaction du présent rapport.

2 Nouvelle réglementation proposée

Les points cardinaux de la disposition complémentaire à intégrer dans l'AP-LMETA pour permettre le financement initial par la Confédération des projets de l'agenda ANS sont les suivants:

¹³ Rapport «Administration numérique suisse – Agenda "Infrastructures nationales et services de base de l'Administration numérique suisse"», p. 5 et 8.

a. Agenda ANS pour les années 2024 à 2027 élaboré conjointement par le Conseil fédéral et les cantons

Le financement initial de la Confédération se limitera aux années 2024 à 2027. La condition préalable à l'engagement de la Confédération d'assurer le financement initial des projets est la définition par le Conseil fédéral, conjointement avec les cantons, d'un agenda pour les années 2024 à 2027, visant à promouvoir les infrastructures numériques et les services de base destinés à l'administration numérique. Cet agenda énumérera les projets prioritaires en indiquant leurs coûts et les ressources nécessaires au financement initial de leur réalisation.

b. Conclusion d'une convention entre la Confédération et l'ensemble ou une partie des cantons concernant les projets à financer et les contributions escomptées de la part de ces deux échelons étatiques

Dans une convention qui sera conclue en vertu de l'art. 5 AP-LMETA, la Confédération et les cantons qui y participeront devront s'accorder sur leurs contributions respectives au financement initial et sur les projets à financer. La disposition susmentionnée constituera (après l'entrée en vigueur de la LMETA) la base légale formelle pour la conclusion de conventions entre la Confédération et les cantons sur la collaboration en matière de cyberadministration.

c. Aides financières

La convention visée à l'al. 2 pourra prévoir que la Confédération versera des aides financières en faveur de projets de l'agenda ANS dont elle ne sera pas elle-même responsable, car ils seront mis en œuvre par les entités mentionnées à l'art. 8, al. 1, let. a à c, AP-LMETA. Le versement d'aides financières en faveur de tels projets sera par ailleurs soumis aux conditions énoncées à l'art. 8 AP-LMETA.

d. Participation des cantons au financement comme condition préalable à la participation financière de la Confédération

Le financement initial de la Confédération sera subordonné à la condition que les cantons participent aussi à ce financement à hauteur d'un tiers au moins. Il s'ensuit que la participation de la Confédération au financement initial s'élèvera à deux tiers au plus.

2.1 Justification et appréciation de la solution proposée

La disposition transitoire crée la base légale d'un financement initial limité dans le temps, assuré par la Confédération dans une proportion elle aussi limitée. Le financement conjoint de l'agenda ANS par la Confédération et les cantons constitue une étape importante dans la réalisation d'une transformation numérique durable et efficace. Cela permettra d'accélérer le développement des infrastructures et services de bases requis d'urgence, ainsi que d'en préparer l'introduction par les collectivités publiques. Les infrastructures et les services de base sont indispensables au traitement simple et efficace des processus électroniques. La mise en place d'infrastructures et de services de base communs est prioritaire, par exemple pour la gestion des identités et des accès, pour la réception et l'envoi de documents au format électronique ainsi que pour l'utilisation et la gestion des données. Les projets de l'agenda ANS soutiennent ainsi des démarches essentielles de la Confédération et des cantons qui sont fondamentales pour la mise sur pied d'une administration numérique. Tous les échelons de l'État bénéficieront des produits de ces projets (indépendamment de leur participation au financement initial) sous la forme d'une offre élargie de services de bases et d'infrastructures de meilleure qualité. Dans ces circonstances, la Confédération a un intérêt fondé à soutenir les projets de l'agenda ANS en participant à leur financement initial à hauteur de deux tiers (au maximum) du coût total. La base légale du financement initial des projets de l'agenda ANS précise donc la règle de prise en charge des coûts énoncée à l'art. 7 AP-LMETA qui vaudra pendant toute sa durée d'application.

La Confédération pourra assurer le financement initial en finançant ses propres projets ou en versant des aides financières en vertu de l'art. 8 AP-LMETA aux entités visées dans cette disposition.

2.2 Adéquation entre les tâches et les moyens financiers

Au moment d'évaluer si les moyens envisagés sont en adéquation avec l'ampleur de la tâche, il convient tout d'abord de se demander comment le processus de transformation numérique évoluera si l'on ne fait rien du tout. Si l'on maintient le statu quo, il n'y aura pas de base légale et la Confédération n'aura donc pas la possibilité de fournir un financement initial pour les projets de l'agenda ANS. Faute de financement assuré, ces projets ne pourront probablement pas être réalisés, ou alors seulement de manière limitée (en étant financés par la Confédération et les cantons dans une proportion indéfinie). Cela pourrait considérablement ralentir les progrès visés dans le cadre de la transformation numérique, sachant combien la fourniture d'une offre aboutie de services de base ainsi que les infrastructures nécessaires à cet effet sont importantes. À cet égard, il ne faut pas oublier que, par comparaison avec la moyenne européenne, la Suisse est déjà très en retard dans le développement des services de base, tout particulièrement en ce qui concerne l'interface avec les citoyens et citoyennes¹⁴.

Le financement initial de projets visant à développer l'offre de services de base en Suisse est donc un très bon moyen pour les administrations helvétiques de rattraper leur retard dans le domaine de la cyberadministration par rapport au reste de l'Europe. Plusieurs services de base au sens de la Déclaration de Tallinn sont déjà en place (par ex. plateforme sécurisée pour l'échange des données Sedex et application de validation des signatures), tandis que d'autres sont en cours d'établissement (par ex. gestion commune des données de base et service national des adresses) ou en préparation (par ex. services d'identification électronique). Comme les solutions de services de base sont évolutives, elles sont bien plus utiles que si la Confédération et les cantons devaient développer chacun leurs propres solutions. Limiter la participation financière de la Confédération aux deux tiers des coûts, c'est garantir la mise en œuvre, en matière de cyberadministration, de mesures d'infrastructure essentielles qui présentent un grand intérêt pour la Confédération.

Il va de soi que la transformation numérique exige d'investir d'énormes moyens financiers à tous les échelons de l'État. Selon les estimations, la mise en œuvre de l'agenda ANS au cours des années à venir devrait représenter un coût de 200 à 300 millions de francs. Pour couvrir les besoins financiers de la Confédération, qui doivent encore être déterminés de manière plus concrète, le Conseil fédéral proposera à l'Assemblée fédérale un plafond de dépenses d'une durée de quatre ans.

Les autorités décisionnaires devront apprécier individuellement la rentabilité des différents projets de l'agenda ANS en s'appuyant sur une estimation des coûts et des avantages.

2.3 Mise en œuvre

Dans le cadre du financement des projets de l'agenda ANS, une fois qu'elle sera en vigueur, la LMETA offrira un cadre réglementaire spécifique et cohérent pour l'utilisation des moyens électroniques dans l'exécution des tâches des autorités. Déjà lors de la procédure de consultation sur l'AP-LMETA, il a été précisé dans le rapport explicatif que cette loi fédérale permettra de conserver l'unité de la matière lorsqu'il faudra y apporter des compléments dans le domaine de la cyberadministration¹⁵.

La base de financement s'appliquera pour une durée limitée de quatre ans. Elle sera intégrée à l'AP-LMETA, dans ses dispositions finales, sous la forme d'une disposition transitoire (nouvel art. 16^{bis}) assortie du titre marginal «*Dispositions transitoires relatives au financement initial pour les années 2024 à 2027 de la promotion des infrastructures numériques et services de base requis d'urgence*».

Conformément à l'art. 164, al. 1, let. e, Cst., les dispositions fondamentales relatives aux prestations de la Confédération doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Les principes du financement initial des projets de l'agenda ANS doivent donc être formellement inscrits dans la législation.

¹⁴ EU eGovernment Benchmark 2020 (rapport comparatif de l'UE sur la cyberadministration 2020). Disponible à l'adresse suivante: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2020-egovernment-works-people>.

¹⁵ Rapport explicatif du 11 décembre 2020 relatif à l'AP-LMETA, p. 23.

3 Commentaire de la disposition transitoire

La teneur de la disposition transitoire relative au financement des projets de l'agenda ANS a été décrite et motivée dans le détail au ch. 2. Le commentaire du nouvel art. 16^{bis} peut donc se limiter à l'essentiel.

Art. 16^{bis} Dispositions transitoires relatives au financement initial pour les années 2024 à 2027 de la promotion des infrastructures numériques et services de base requis d'urgence

¹ Le Conseil fédéral établit avec les cantons, sous le nom d'agenda «Infrastructures nationales et services de base de l'Administration numérique suisse» (ci-après l'«agenda»), un plan pour les années 2024 à 2027 visant à promouvoir les infrastructures numériques et services de base destinés à l'administration numérique qui sont requis d'urgence. Cet agenda énumère les projets prioritaires, en indiquant leurs coûts et les ressources nécessaires pour assurer le financement initial de leur réalisation.

² La Confédération, peut, en vertu de l'art. 5, conclure avec tout ou partie des cantons une convention, dans laquelle est fixé le montant des contributions de la Confédération et des cantons nécessaires pour réaliser l'agenda et les projets à financer dans la limite des crédits autorisés.

³ La convention peut prévoir que la Confédération verse, en vertu de l'art. 8, dans la limite des crédits autorisés, des aides financières en faveur des projets de l'agenda.

⁴ La Confédération participe au financement initial des projets à hauteur de deux tiers au plus, à condition que les cantons prennent en charge le reste. Le Conseil fédéral propose un plafond de dépenses à l'Assemblée fédérale.

Al. 1

La loi subordonne le financement des projets à l'établissement préalable d'une base sous la forme d'un agenda pour les années 2024 à 2027 visant à promouvoir les infrastructures numériques et les services de base. Cet agenda devra être défini par le Conseil fédéral en partenariat avec les cantons, et être approuvé par le Conseil fédéral et les organes cantonaux compétents.

Sur le plan matériel, l'al. 1 prévoit que l'agenda énumérera les projets prioritaires, en indiquant leurs coûts et les ressources nécessaires pour assurer le financement initial de leur réalisation. L'agenda ANS établi en mars 2021 servira de base de travail, sachant toutefois que le Conseil fédéral et les cantons devront encore déterminer les projets prioritaires et les besoins financiers.

La Confédération fournira un financement initial destiné à accélérer la transformation vers des prestations numériques des autorités qui soient efficaces, cela pendant quatre ans, à compter de 2024. À partir de 2028, les cantons ne pourront bénéficier du soutien financier de la Confédération en matière de cyberadministration qu'aux conditions énoncées aux art. 7 et 8 AP-LMETA.

Al. 2

Pour régler les détails essentiels, il y aura besoin, en plus de la disposition transitoire, d'une convention entre la Confédération et les cantons, dont la base légale sera l'art. 5 AP-LMETA. Cette convention fixera le montant des contributions respectives de la Confédération et des cantons nécessaires à la réalisation de l'agenda et des projets à financer, sous réserve des ressources disponibles.

La participation des cantons à la convention sera facultative, sachant toutefois qu'il serait souhaitable que l'ensemble ou au moins un grand nombre d'entre eux y participent. Tout canton qui ne participera pas à la convention ne sera bien évidemment pas lié par celle-ci.

Conformément à l'art. 44, al. 3, Cst., les éventuels différends entre la Confédération et les cantons ou entre les cantons liés à des conventions seront, autant que possible, réglés par la négociation ou par la médiation.

Al. 3

Le financement initial pourra se concrétiser de deux manières: la Confédération pourra réaliser elle-même des projets de l'agenda ANS avec des ressources destinées au financement initial ; ou elle pourra verser des aides financières aux entités visées à l'art. 8, al. 1, let. a à c, AP-LMETA pour la réalisation de projets de l'agenda ANS. L'al. 3 régit le second mode de fourniture du financement initial. Le versement d'aides financières prévue par la disposition transitoire sera soumis, outre aux conditions générales énoncées à l'art. 8, à la condition que la convention visée à l'al. 2 détermine quels projets devront être soutenus financièrement et que les aides financières s'inscrivent dans la limite des crédits autorisés.

Al. 4

La Confédération assurera le financement initial des projets à condition que les cantons participent eux aussi à celui-ci. La participation de la Confédération s'élèvera à deux tiers au plus. Le reste du financement sera à la charge des cantons qui participeront à la convention.

Les cantons ne devront pas tous participer au financement de chaque projet de l'agenda ANS, mais ceux qui participeront à un projet donné devront le financer à hauteur d'un tiers au moins pour compléter la contribution de la Confédération. Selon les besoins, la clé de répartition du financement entre les cantons sera laissée à l'appréciation de ceux-ci ou sera définie dans la convention visée à l'al. 2.

Le Conseil fédéral devra proposer à l'Assemblée fédérale un plafond de dépenses destiné à couvrir les besoins financiers de la Confédération pendant quatre ans.

Dans le cadre du financement initial, il est prévu que les coûts soient pris en charge par la Confédération à hauteur de deux tiers. Le but est de permettre aux cantons d'entreprendre des projets de l'agenda ANS qui les intéressent exclusivement ou principalement et qui ne seront donc pas financés par la Confédération, ou alors seulement de manière marginale.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1 Conséquences financières

La mise en œuvre de l'agenda entraînera ces prochaines années des dépenses de 200 à 300 millions de francs. Celles-ci serviront notamment à l'acquisition d'infrastructures et de services de base dans les collectivités publiques. À cette fin, la Confédération, les cantons et les communes ont fixé leurs ambitions communes, qui sont les suivantes:

1. Un canal numérique est établi entre la population et l'administration;
2. Le potentiel d'automatisation et de simplification au profit de l'économie est pleinement exploité;
3. Une identification numérique reconnue par toutes les autorités est établie;
4. Un modèle fédéral est en place pour la gestion des données;
5. Les bases institutionnelles des services en nuage sont en place.

Les ressources nécessaires à long terme pour chaque «ambition» ne peuvent pas être chiffrées avec suffisamment de certitude pour le moment, car elles dépendront principalement des solutions qui seront élaborées. La Confédération et les cantons devront définir une procédure commune afin d'exploiter les synergies et d'éviter des coûts subséquents¹⁶. Les besoins financiers seront précisés à mesure que l'agenda ANS sera affiné.

Le moment venu, le Conseil fédéral proposera un plafond de dépenses au Parlement destiné à couvrir les besoins financiers de la Confédération pendant la durée d'application de la disposition transitoire.

4.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

La base de financement en tant que telle n'aura pas de conséquences sur l'état du personnel.

Quant à savoir si la réalisation des projets de l'agenda ANS entraînera des conséquences sur l'état du personnel et, le cas échéant, de quelles conséquences il s'agira, on ne saurait l'estimer actuellement, car cela dépendra de l'objet des conventions que la Confédération et les cantons concluront en vertu de l'art. 16^{bis}, al. 2, AP-LMETA. La mise en œuvre de l'agenda ANS nécessitera toutefois de doter le secrétariat de l'ANS de ressources supplémentaires en personnel. Sur la base de l'expérience acquise dans le cadre de Cyberadministration suisse et de la Conférence suisse sur l'informatique, les besoins en la matière sont évalués à cinq postes à plein temps.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne

Le projet de loi ne confie aucune nouvelle tâche aux cantons. Par contre, on peut dire que les projets de l'agenda ANS aideront les cantons à accomplir leurs tâches plus efficacement. En concluant la convention visée à l'al. 2 de la disposition transitoire, les cantons participants s'engageront à entreprendre avec la Confédération des efforts de promotion des infrastructures numériques et services de base requis d'urgence et à les cofinancer. La Confédération assurera deux tiers du financement.

Aucune conséquence spécifique n'est à prévoir pour les villes, les agglomérations ou les régions de montagne.

4.3 Conséquences pour l'économie, la société et l'environnement

Il ne devrait y avoir aucune conséquence directe pour l'économie, la société ou l'environnement.

La société et l'économie en particulier bénéficieront toutefois à moyen et long termes des projets réalisés dans le cadre de l'agenda ANS, dans la mesure où la simplification des prestations électroniques de l'État permettra d'améliorer l'efficacité des contacts avec les autorités et de réduire les charges administratives.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

La Constitution fédérale n'établit aucune base explicite pour le financement initial de projets conjoints de la Confédération et des cantons. L'AP-LMETA se fonde lui-même sur l'art. 173, al. 2, Cst., base mentionnée pour se référer aux compétences intrinsèques de la Confédération, à savoir aux compétences qui ne lui sont pas attribuées explicitement mais qui lui incombent en vertu de son statut étatique. De fait, cette disposition constitutionnelle sert généralement à fonder des compétences fédérales qui ressortissent à l'existence et à la nature de l'État fédéral et qui ne sont pas explicitement attribuées à la Confédération.

¹⁶ Rapport «Administration numérique suisse – Agenda "Infrastructures nationales et services de base de l'Administration numérique suisse"», p. 8.

Le financement initial proposé se fonde donc sur l'art. 173, al. 2, Cst., car, dans le cadre de sa compétence d'organisation, la Confédération peut bien évidemment allouer des ressources financières à des projets menés conjointement avec les cantons, pour autant que ces projets présentent aussi un intérêt pour elle.

5.2 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées par l'Assemblée fédérale sous la forme d'une loi fédérale, en particulier les dispositions fondamentales relatives aux prestations de la Confédération (let. e).

Comme la base de financement proposée aura principalement des conséquences financières pour l'État et que le principe de légalité vaut aussi à la Confédération pour le domaine de l'administration de prestation, les principes du financement initial doivent être formellement inscrits dans la législation.

5.3 Frein aux dépenses

Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs, doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil.

Comme les subventions (aides financières) visées à l'art. 16^{bis}, al. 3, et le plafond de dépenses mentionné à l'al. 4 du même article excéderont les limites énoncées ci-dessus, la disposition correspondante ainsi que l'arrêté fédéral concernant ledit plafond de dépenses sont soumis au frein aux dépenses.

5.4 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

L'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques se fondent sur le principe de subsidiarité (art. 5a Cst.). Conformément à l'art. 43a, al. 1, Cst., la Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération. Simultanément, la Confédération doit faire un usage modéré de ses compétences et laisser suffisamment de latitude aux cantons dans l'accomplissement de leurs tâches.

La fourniture d'un financement initial par la Confédération a pour but de garantir la réalisation des projets de l'agenda ANS par l'octroi de ressources financières. Comme l'agenda a été établi par la Confédération et les cantons de manière conjointe, ces projets serviront autant les intérêts de la première que ceux des seconds dans l'exécution de leurs tâches. La disposition transitoire n'entraîne donc aucun changement dans la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et est compatible avec le principe de subsidiarité.

Selon le principe d'équivalence fiscale énoncé à l'art. 43a, al. 2 et 3, Cst., toute collectivité bénéficiant d'une prestation de l'État prend en charge les coûts de cette prestation, et toute collectivité qui prend en charge les coûts d'une prestation de l'État décide de cette prestation.

On ne peut dire précisément pour lequel des échelons étatiques tel ou tel projet de l'agenda ANS qui sera réalisé présente un intérêt, mais force est de constater que la fluidité des échanges électroniques avec les cantons est d'un grand intérêt pour la Confédération. La règle voulant que la Confédération financera à hauteur de deux tiers au plus les coûts des projets de l'agenda ANS permettra donc de garantir le principe de l'équivalence fiscale. Il faudra toutefois examiner chaque projet afin d'en déterminer l'utilité pour la Confédération, ainsi la participation financière que celle-ci pourra y prendre en conséquence.

5.5 Conformité à la loi sur les subventions

Les aides financières de la Confédération versées à des sujets de droit extérieurs à l'administration fédérale sont considérées comme des subventions et nécessitent une base légale. La disposition transitoire vise notamment à permettre le transfert de ressources financières de la Confédération aux cantons (et aux communes) dans le cadre de projets élaborés conjointement avec les cantons. Il en résultera de nouvelles subventions. Par conséquent, il convient de passer en revue les points a à d ci-dessous.

S'agissant des aides financières de la Confédération en faveur de projets non pilotés par elle (cf. al. 3), l'art. 8 AP-LMETA constitue déjà une base légale suffisante.

a. Importance de la subvention dans la réalisation des objectifs visés par la Confédération

Le financement initial permettra à la Confédération et aux cantons de financer conjointement des projets de l'agenda ANS afin de mettre en place les infrastructures numériques et les services de base destinés à l'administration numérique qui sont requis d'urgence. Il s'agit là d'un objectif stratégique hautement prioritaire. À défaut de subvention, ces projets ne pourront probablement pas être menés, ou alors seulement de manière limitée. L'octroi d'une subvention permettra donc de garantir la réalisation dans le domaine de la cyberadministration de travaux d'infrastructure essentiels qui revêtent un grand intérêt pour la Confédération.

b. Gestion matérielle et financière de la subvention

L'organisation ANS gère l'agenda et les projets, garantit la participation des trois échelons étatiques et d'importants groupes concernés et prépare les bases de décision à l'intention de la Confédération et des cantons. Elle assure la coordination, en fonction des objectifs stratégiques et de l'architecture de la cyberadministration, entre tous les projets de l'ANS (agenda, plan de mise en œuvre et groupes de travail) ainsi qu'avec d'autres projets nationaux (par ex. projets sectoriels). Le secrétariat et les groupes de travail de l'ANS se chargeront des projets et mesures, qui peuvent également être réalisés par d'autres organisations (par ex. offices fédéraux ou services cantonaux). Le financement des projets par la Confédération reposera sur une clé de répartition prédéfinie (Confédération: deux tiers au plus; cantons: un tiers au moins).

c. Procédure d'octroi des contributions

L'octroi des contributions se fera sur la base de la convention intercantonale, à laquelle la Confédération participera (cf. al. 2). Cette convention devra obligatoirement fixer le montant des contributions de la Confédération et des cantons nécessaires à la réalisation de l'agenda. La procédure d'octroi des contributions sera régie par l'art. 8, al. 2, AP-LMETA.

d. Limitation dans le temps et dégressivité de la subvention

La subvention prendra la forme d'un financement initial, alloué durant une période limitée (1^{er} janvier 2024–31 décembre 2027). Il n'est pas prévu qu'elle sera dégressive, car les ressources nécessaires pour financer les projets de l'agenda ANS sont déterminées à l'avance et le Conseil fédéral proposera à l'Assemblée fédérale un plafond de dépenses qui visera à couvrir les besoins financiers de la Confédération pendant quatre ans.

5.6 Délégation de compétences législatives

Pour l'instant, le projet de loi ne prévoit aucune délégation de compétences législatives.

Les conventions visées à l'art. 16^{bis}, al. 2, peuvent éventuellement comporter la compétence d'édicter des règles de droit en ce que, dans le cadre d'une convention, des réglementations concernant le droit applicable peuvent être convenues (cf. art. 5, al. 2, let. d, AP-LMETA).

5.7 Protection des données

Le projet de loi ne comporte aucune implication sur le plan du droit de la protection des données. Les éventuelles questions correspondantes pourront être soulevées dans le cadre des projets reposant sur la base légale proposée, puis être clarifiées le cas échéant lors du projet concerné.