

Le virage numérique met le fédéralisme sous tension

ADMINISTRATION PUBLIQUE Entre la mutualisation des infrastructures, la fusion de certains registres et la création de compétences fédérales, certains observateurs craignent que les communes et les cantons ne perdent une partie de leur autonomie et de leur souveraineté

GRÉGOIRE BARBEY

La tradition fédéraliste de la Suisse est-elle menacée par la transformation numérique des administrations publiques? De plus en plus de projets, que ce soit sur le plan cantonal ou fédéral, tendent vers davantage de centralisation, en particulier du côté des registres d'informations, mais aussi en ce qui concerne les infrastructures et la répartition des compétences. L'abandon du dossier électronique du patient (DEP), qui n'a jamais convaincu le public, en faveur d'un dossier électronique de santé (DES) est le dernier exemple en date.

Le Conseil fédéral a mis en consultation son projet de loi, qui prévoit notamment de centraliser la gestion du DES au niveau de la Confédération. Celle-ci sera également chargée de créer une infrastructure technique unique. Le DEP reposait, lui, sur une approche décentralisée, avec une gestion organisée par différents acteurs. D'autres projets en cours pourraient déboucher sur une plus grande centralisation, comme la création d'un registre national des poursuites et d'une infrastructure unique pour le Registre du commerce.

«Nouvelles formes de partenariat»

«Les questions de centralisation au niveau fédéral préoccupent le canton de Vaud depuis de nombreuses années», explique la déléguée au numérique Catherine Pugin. L'enjeu figure d'ailleurs noir sur blanc dans la stratégie numérique vaudoise adoptée en 2018: «L'Etat doit aussi envisager de nouvelles formes de partenariat avec la Confédération, les autres cantons et les communes, dans le respect des champs de compétences des différents niveaux institutionnels.»

En novembre 2021, le Conseil d'Etat vaudois s'était également exprimé en faveur d'une «coopération respectueuse de la souveraineté des cantons en matière de cyberadministration» dans le cadre d'une consultation concernant un ajout à la loi fédérale sur l'utilisation des moyens électroniques pour l'exécution des tâches des autorités (LMETA). Dans cette prise de position, le gouvernement vaudois se disait «convaincu qu'une collaboration et une mutualisation des expériences entre les différents échelons de l'Etat fédéral sont indispensables pour accompagner la numérisation des administrations».

«Les questions de centralisation au niveau fédéral préoccupent le canton de Vaud depuis de nombreuses années»

CATHERINE PUGIN, DÉLÉGUÉE VAUDOISE AU NUMÉRIQUE

Le Conseil d'Etat vaudois voyait donc d'un bon œil «l'approche partenariale» qui réunit les communes, les cantons et la Confédération au sein de l'Adminis-

tration numérique suisse (ANS), «tant qu'elle se présente sous sa forme actuelle, c'est-à-dire sous la forme d'une plateforme politique sans compétences contraignantes qui vise à développer des normes communes». Or, dans son projet de renforcement de l'ANS, le Conseil fédéral a justement prévu un axe stratégique visant à «rendre la coopération fédérale plus contraignante».

Autonomie et souveraineté des cantons en jeu

Cette approche prendrait forme à travers l'inscription dans la Constitution d'une «compétence fédérale qui permet de fixer des normes contraignantes pour les trois échelons de l'Etat et comporte des règles spécifiques relatives à la participation des cantons et des communes». La consultation sur ce projet s'est achevée en septembre 2025.

Le Conseil fédéral note sur la base des retours des autorités consultées que cet axe stratégique «va au-delà du cadre institutionnel actuel et suscite des réserves». Les gouvernements cantonaux estiment que la proposition «formule de manière trop large le périmètre de la nouvelle compétence fédérale et ne précise pas clairement quels sont les types de normes visés».

Alexander Barclay, délégué genevois au numérique, considère que cette compétence fédérale «soulève la question de l'autonomie et de la souveraineté des cantons». Le Genevois rappelle que la standardisation imposée, y compris sur le plan technique, peut avoir des impacts majeurs sur les politiques publiques, réduisant la possibilité pour les autorités de faire des choix différents. Le Conseil d'Etat genevois avait rejeté en mars 2021 la proposition mise en consultation pour la LMETA au motif qu'elle présentait «un risque majeur de limiter l'autonomie des cantons».

Alexander Barclay souligne toutefois que la standardisation et la mutualisation peuvent avoir du sens. En 2019, les cantons latins ont d'ailleurs créé la Conférence latine des directeurs cantonaux du numérique (CLDN) dans le but de se coordonner sur les enjeux de la numérisation, y compris en ce qui concerne la souveraineté. La CLDN s'était déclarée en faveur d'infrastructures cloud communes pour les administrations suisses en mai 2023.

Une mutualisation qui peut se justifier

Pour Johan Rochel, chercheur en droit à l'Université de Fribourg, la tentation de la mutualisation ne vient pas de nulle part. «En matière de numérisation, on se heurte rapidement à la question des infrastructures, détaille-t-il. Celles-ci coûtent cher. Il y a donc un intérêt à se mettre à plusieurs pour réduire la facture.»

Par ailleurs, comme les différents échelons de l'Etat fédéral sont amenés à communiquer entre eux, ils doivent s'entendre sur des normes pour que les documents, les données et d'autres aspects soient lisibles par tous. Cet impératif peut favoriser, sans volonté délibérée, l'adoption des mêmes outils, au risque de créer une dépendance accrue envers un même fournisseur – comme avec Microsoft et sa suite bureautique.

«Ces différents enjeux peuvent mettre sous tension le fédéralisme», note Johan Rochel. Mais selon lui, la question peut également se poser à l'échelle européenne. «Selon la même logique, les Etats sont appelés à joindre leurs forces plus étroitement. Ce mouvement peut donc favoriser une plus grande centralisation», estime-t-il.

L'ancien conseiller national Jean Christophe Schwaab (PS/VD) constate pour sa part «une explosion des standards et des impératifs techniques». Ceux-ci se cachent parfois dans les détails, à l'image de l'ordonnance du Département fédéral de justice et police sur les documents d'identité des ressortissants suisses. Celui-ci prescrit en effet des «exigences concernant le matériel informatique et le logiciel», lesquelles imposent notamment le recours au système d'exploitation Windows 7 ou aux versions suivantes.

«L'émergence rampante de standards numériques tend à une centralisation beaucoup plus marquée que d'autres domaines»

JEAN CHRISTOPHE SCHWAAB, VICE-SYNDIC DE BOURG-EN-LAVALUX (VD)

En tant que vice-syndic et municipal chargé des infrastructures et de la mobilité de la commune vaudoise de Bourg-en-Lavaux, Jean Christophe Schwaab ne rejette pas de facto toute forme de centralisation. «L'obligation d'annonce en cas de cyberattaque est une bonne chose», souligne l'élu. Celui-ci constate toutefois «l'émergence rampante de standards numériques, qui tend à une centralisation beaucoup plus marquée que d'autres domaines». Jean Christophe Schwaab relève que la Confédération impose aux communes certaines obligations pour la qualité de l'eau, mais ne prescrit rien sur la méthode à appliquer pour atteindre un tel résultat.

Présence de doublons

Olga Baranova, secrétaire de CH++, association pour la souveraineté numérique de la Suisse, voit les choses différemment. Selon elle, le succès du «modèle suisse» aurait été impensable sans l'effort collectif entrepris au XXe siècle pour bâtir des infrastructures communes. «Le numérique a aujourd'hui besoin du même élan, estime-t-elle. Depuis des décennies, nous assistons à une numérisation fédéraliste marquée par des doublons, des inefficiences, un décalage croissant entre ressources et ambitions, ainsi qu'une fragmentation généralisée. Cela ne signifie pas que nous devons centraliser les données ou priver cantons et communes de toute marge de manœuvre, loin de là.»

La Confédération doit toutefois pouvoir fixer des standards communs, garantir l'interopérabilité et assurer que chaque personne en Suisse ait accès au même niveau de prestations et de sécurité, souligne-t-elle. «Nous avons l'occasion d'y parvenir en élargissant le champ d'application de la LMETA. Comme nous n'y sommes pas arrivés, une base constitutionnelle s'impose. Cela permettrait d'ailleurs aux cantons et aux communes de concentrer davantage leurs moyens sur leur mission la plus essentielle: l'interaction quotidienne avec la population.» A ses yeux, la centralisation des infrastructures numériques contribuerait à renforcer le fédéralisme. ■