RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

Genève, le 24 mars 2021

Le Conseil d'Etat

1274-2021

Département fédéral des finances
M. Ueli Maurer
Conseiller fédéral
Bundesgasse 3
3003 Berne

Concerne : loi fédérale sur l'utilisation des moyens électroniques pour l'exécution des tâches des autorités (LMETA) : procédure de consultation

Monsieur le Conseiller fédéral,

Votre courrier du 11 décembre 2020 relatif à l'objet cité en titre nous est bien parvenu et a retenu toute notre attention.

Le Conseil fédéral consulte le canton de Genève au sujet de l'avant-projet de loi fédérale sur l'utilisation des moyens électroniques pour l'exécution des tâches des autorités (LMETA) et nous l'en remercions. Notre Conseil partage le souci d'un développement plus efficace de la cyberadministration suisse au service des citoyens et des entreprises. Il se réjouit de voir le développement d'une base légale fédérale permettant notamment à la Confédération de prendre part à eOperations Suisse.

Toutefois, notre Conseil ne peut pas soutenir ce projet de LMETA en l'état.

Notre Conseil tient à relever deux préoccupations de fond concernant ce projet de loi, préoccupations qu'il semble partager avec de nombreux gouvernements cantonaux :

- Notre Conseil est particulièrement attentif au respect de l'autonomie des cantons. Le projet de LMETA présente un risque majeur de limiter l'autonomie des cantons, en particulier par ses articles 12 et 13. Une telle limitation serait contraire au sens de l'article 46, alinéa 3 de la Constitution fédérale, qui prévoit que « la Confédération laisse aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible en tenant compte de leurs particularités ». En effet, par le biais de régulations technologiques, les cantons peuvent voir limitée leur marge de manœuvre sur leurs politiques publiques dans leurs domaines de compétence propres. Car imposer aux cantons la manière dont doivent être gérées numériquement certaines tâches fédérales exécutées par ceux-ci revient indirectement à obliger petit à petit les cantons à abandonner leurs propres solutions numériques – avec le contenu et les démarches y relatives – au profit de celles dictées par la Confédération, même pour les tâches de compétence uniquement cantonales. En effet, il ne serait pas viable pour les cantons de financer deux solutions parallèles.

- La délimitation et les points de convergences entre cette loi fédérale et le périmètre de la démarche partenariale engagée par la Confédération avec les cantons par le

biais de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), et d'Administration Numérique Suisse (ANS), nous semble nécessiter une clarification préalable. Par ailleurs, l'absence de précision sur cette articulation suggère une limitation du potentiel de la démarche d'ANS, limitée de fait par cette nouvelle base légale fédérale. Globalement, il nous aurait donc paru préférable d'attendre l'aboutissement du travail de l'ANS pour légiférer en connaissance de cause. En ce sens, nous demandons de revenir sur des bases légales réglant la collaboration entre la Confédération et les cantons une fois que les bases de l'ANS auront été définies et approuvées.

Le canton de Genève est pleinement engagé dans la voie de la cyberadministration. Il a investi des montants conséquents pour réaliser cet engagement, en particulier dans le développement d'un portail en ligne permettant à ses citoyens et entreprises à accéder à 133 prestations. Nous fournissons notamment une identité électronique à nos contribuables leur permettant de télé-verser leur déclaration d'impôts depuis 2011. Nous prenons pleinement la mesure des enjeux et de l'importance de la cohérence des prestations livrées à tous les niveaux de l'Etat fédéral. Ceci dit, l'imposition de normes techniques, organisationnelles et de procédures pour l'application du droit fédéral pourrait contraindre notre Conseil à revoir des services actuellement mis en ligne, pénalisant une administration engagée dans la réalisation de sa politique numérique adoptée en 2018.

Sur la forme et afin d'assurer une utilisation efficiente des moyens alloués à ce sujet et dans l'optique d'une collaboration constructive, notre Conseil invite le Conseil fédéral à clarifier à l'attention des gouvernements cantonaux son intention et son approche globale et cohérente quant à l'évolution de l'administration numérique suisse. En effet, cette consultation nous suggère que l'ANS ne représente qu'un pan de la stratégie d'administration suisse. Il souhaite souligner l'importance centrale d'une démarche partenariale pour pouvoir avancer en confiance sur cet objet important pour les citoyens, les entreprises et les administrations en Suisse.

Enfin, notre Conseil tient à rappeler ses réserves également quant au projet d'ANS dans ses dimensions contraignantes pour les cantons. Si une collaboration renforcée entre les niveaux de l'Etat fédéral est souhaitable dans l'intérêt des citoyens et des entreprises, il s'agit de veiller au respect des principes fondamentaux du fédéralisme.

Dans ce contexte, il nous semble que la Confédération a un rôle majeur à jouer dans la mise en place de l'administration numérique suisse en mettant à disposition des cantons qui le souhaitent des services de base et en soutenant les cantons retardataires, sans empêcher les cantons pionniers d'aller de l'avant. En particulier, nous souhaitons inviter la Confédération à fournir les prestations de base communes à toutes les collectivités publiques en Suisse, soit notamment : un cloud public suisse (espaces de stockage, systèmes de gestion de bases de données, hébergement de sites web, serveurs); un service de messagerie électronique; un service de cybersécurité; une offre d'outils collaboratifs; voire une blockchain publique suisse. Une telle démarche de mutualisation rationnelle et d'optimisation des ressources devrait permettre des gains substantiels d'efficience et de sécurité. Compte tenu de son expérience, l'Etat de Genève est prêt à participer aux réflexions de concrétisation de tels services. Nous soulignons ici que notre canton et la Confédération ont parfois une approche différente de la collaboration avec leurs écosystèmes, en particulier avec le secteur privé, dans le développement de leur administration numérique et dans l'externalisation de prestations. Pour notre Conseil, il s'agit d'un enjeu stratégique de maîtrise et de souveraineté dans la gouvernance du numérique.

Concrètement et en lien avec la LMETA, la Confédération pourrait servir d'exemple aux cantons retardataires en matière de cyberadministration, en s'attelant à une simplification à son propre niveau et en l'annonçant dans la LMETA, par exemple dans l'article portant sur les principes avec un gain d'efficience pour les usagers (art. 4 AP-LMETA).

A toutes fins utiles et dans une perspective constructive, nous vous joignons en annexe des remarques de fond par article.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :	La présidente :
Michèle Righetti	Anne Emery-Torracinta

Annexe mentionnée

Copie à : rechtsdienst@gs-efd.admin.ch

Annexe - Remarques sur certains articles :

Titre : dans la mesure où il s'agit de moderniser dans la pratique, il serait opportun également d'actualiser la terminologie. Il nous semblerait ainsi pertinent de faire référence, dans le titre comme dans les articles de l'AP-LMETA, à des « services numériques » plutôt qu'à des « services électroniques ».

Art. 2 al. 2 : nous proposons de retirer cet alinéa et de ne pas imposer cette loi aux cantons, même en ce qui concerne l'exécution par ceux-ci de tâches fédérales, mais de viser uniquement les services de la Confédération et des prestations que ces derniers offrent.

La préoccupation pertinente et importante de l'amélioration et de la simplification de l'administration numérique suisse est, à notre sens, l'objet de la démarche d'ANS. La question des moyens, notamment légaux et réglementaires, applicables notamment aux cantons nous apparaît ainsi prématurée.

Art. 4 al. 1 : la disposition n'indique pas clairement pour qui devraient être les gains d'efficience. Parle-t-on ici de la Confédération, des cantons ou – et c'est ce que nous préconisons – des usagers (citoyens et entreprises) ? Pour le canton de Genève, il s'agit d'expliciter l'intention d'un meilleur service aux citoyens et aux entreprises.

Art. 9 : à travers cette délégation de tâches, il nous est demandé de signer un chèque en blanc pour l'attribution systématique des marchés publics à des entreprises privées. Il nous semble souhaitable d'exprimer ici l'intention de favoriser les solutions développées par une autorité publique (p.ex. les cantons), afin de valoriser les investissements publics déjà consentis.

Art. 10 : cet article nous semble imprécis, car il mêle deux notions distinctes : logiciel libre et code source ouvert. Il conviendrait également de clarifier l'intention en ce qui concerne les licences.

Art. 11 : nous identifions un risque de voir une donnée collectée par un canton, fournie à la Confédération par des obligations légales et ensuite publiée en open data, alors que cette publication pourrait entrer en contradiction avec l'intention de l'autorité qui avait initialement collecté ces données, voire en contradiction avec des lois cantonales. Et il nous semble indispensable de classifier les données avant de les publier.

Nous proposons ainsi d'ajouter, à l'article 11, alinéa 3 AP-LMETA, une possibilité pour l'autorité cantonale ou communale de refuser la publication des données qu'elle transmet aux services de la Confédération.

Art. 12 : si l'intention est d'inclure également la problématique des services administratifs utilisés directement par les usagers (et non les administrations cantonales), il s'agirait, à notre sens, de veiller à la simplicité d'utilisation pour ces usagers. Ces éléments sont absents de l'AP-LMETA. Ils devraient, selon nous, y figurer, pour annoncer l'intention de l'administration fédérale de fournir un service unifié et simple pour ses usagers, en particuliers les citoyens et les entreprises.

Il est certain que cela nécessitera un important travail de la part de la Confédération. L'Etat de Genève a déjà engagé ce travail, reflété par sa loi sur l'administration en ligne, du 23 septembre 2016 (RS/GE B 4 23 ; LAeL), qui prévoit un « espace usager » dans le système numérique mis en place.

Art. 12 al. 4 : nous souhaiterions une suppression de cet alinéa. En effet, à nos yeux, il y a deux options : soit les cantons sont associés aux choix à effectuer et ils contribuent alors à la couverture des coûts soit la Confédération assume les choix mais également les coûts liés à ces derniers. L'Etat de Genève sera particulièrement attentif à éviter tout report de charge sans se voir conférer une réelle capacité de décision en la matière.

Subsidiairement, il conviendrait de modifier l'alinéa en prévoyant qu'uniquement les services administratifs utilisés par libre choix du canton ou des communes leur sont facturés.

Art. 13 : si un partage de normes techniques fait sens, l'imposition de normes « organisationnelles ou de procédure » va, selon nous, trop loin et nous semble entrer en contradiction avec l'article 43 de la Constitution fédérale.