

**REPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT**  
**à l'interpellation David Raedler et consorts au nom Les Vert.e.s vaudois.e.s –**  
**Quelle alternative réelle et transparente à l'opposition du Canton au projet de Loi fédérale sur**  
**l'utilisation des moyens électroniques pour l'exécution des tâches des autorités ? (21\_INT\_63)**

***Rappel de l'intervention parlementaire***

*En décembre 2020, le Conseil fédéral a mis en consultation le projet de Loi fédérale sur l'utilisation des moyens électroniques pour l'exécution des tâches des autorités (LMETA)[1]. Pensée pour poser les bases de la « cyberadministration », elle vise dans l'ensemble à promouvoir le traitement électronique des processus liés à l'administration. Ceux-ci comprennent d'une part l'interaction des autorités de tous les échelons de l'État (y compris les cantons) entre elles et, d'autre part, celle de ces autorités avec la population et les entreprises. Prenant appui sur ces objectifs, cette loi pose également les bases qui permettent à la Confédération de transmettre des licences logicielles sans percevoir de droits de licence (logiciels à code source ouvert, art. 10 pLMETA) et de publier des données en libre accès (données ouvertes, art. 11 pLMETA). Deux éléments qui sont absolument centraux pour assurer la transparence de l'action de l'État ainsi que l'accessibilité de chacune et chacun aux données et informations. Dans la continuité de ce qui a déjà été fait pour certains services fédéraux, dont les géodonnées de Swisstopo[2]. Enfin, ce projet de loi prévoit également de renforcer la collaboration entre la Confédération, les cantons ainsi que les communes. Un but qui, pour être atteint, implique l'adoption de certains standards et normes contraignants pour améliorer l'interopérabilité des services numériques à tous les niveaux institutionnels.*

*Dans ce contexte, le Canton de Vaud a formulé plusieurs remarques par courrier du 17 mars 2021 et exprimé son opposition générale au projet de LMETA tel qu'actuellement prévu[3]. À l'appui de cette position, et en substance, le Canton de Vaud a :*

- contesté une atteinte aux principes fondamentaux du fédéralisme en raison de l'imposition de standards et impératifs de cyberadministration par la Confédération (essentiellement par l'art. 12 pLMETA) ;*
- déploré l'absence de prise en compte des travaux déjà faits en lien avec la future plateforme numérique « Administration numérique suisse » prévue pour être mise en œuvre en janvier 2022 ;*
- contesté le principe du « digital first » en remplacement du « digital also », sous l'angle de la fracture numérique y relative ;*
- relevé l'absence de dispositions tenant compte de la durabilité et des objectifs de l'Agenda 2030 ;*
- noté le risque de conflits de lois spécifiquement en matière de protection des données personnelles, entre les niveaux fédéral et cantonal ;*
- marqué une problématique concernant la délégation de tâches ; et*
- contesté une ouverture générale des données (open data).*

*L'ensemble de ces commentaires appelle naturellement des réponses de la part du Conseil fédéral et une prise en compte des interrogations et critiques qui y sont exprimées. Toutefois, deux éléments notamment interpellent dans ce cadre en raison de l'impact qu'ils peuvent avoir sur la mise en œuvre effective et transparente d'une cyberadministration :*

- *le refus exprimé de façon marquée par le Canton à une « perte de compétences » liée à l'interopérabilité des services ;*
- *le fort tempérament qui semble être exprimé au principe de l'open data et, potentiellement, aux logiciels à code source ouvert.*

*En raison de ces deux éléments, les signataires ont l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'État :*

- 1) *Quelle est la position du Conseil d'État quant à la mise en œuvre et la promotion des principes d'open data et de logiciels à code source ouvert ?*
- 2) *Quelles mesures ont été prises, notamment dans le cadre de la future plateforme numérique « Administration numérique suisse » pour promouvoir ces deux objectifs ?*
- 3) *Quelle position plus générale sur la cyberadministration a été défendue par le Canton auprès de la Conférence des cantons ?*
- 4) *Quelles alternatives à une centralisation de certains standards et processus auprès de la Confédération en vue d'assurer une interopérabilité des systèmes voit-il ?*

[1] <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-81580.html>.

[2] <https://www.swisstopo.admin.ch/fr/swisstopo/geodonnees-gratuites.html>.

[3] [https://www.vd.ch/fileadmin/user\\_upload/organisation/dire/sg-dire/oae/fichiers\\_pdf/reponses\\_ce\\_consultations/2021/82\\_R%C3%A9ponse\\_CE.pdf](https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dire/sg-dire/oae/fichiers_pdf/reponses_ce_consultations/2021/82_R%C3%A9ponse_CE.pdf).

## Réponse du Conseil d'Etat

En décembre 2020, le Département fédéral des finances a mis en consultation l'avant-projet sur la loi fédérale sur l'utilisation des moyens électroniques pour l'exécution des tâches des autorités (LMETA). Le but de cette nouvelle loi est de poursuivre le développement des prestations en ligne des autorités tout en les simplifiant et l'améliorant, mais également de créer les conditions nécessaires pour la collaboration entre les différentes autorités de l'État fédéral, collectivités et tiers.

Cet avant-projet s'inscrit dans le contexte de la numérisation de l'administration et du développement de la cyberadministration. À ce titre, le Conseil d'État rappelle que la plateforme politique « Administration numérique suisse » (ANS), portée conjointement par le Département fédéral des finances et la Conférence des gouvernements cantonaux, vise à la mise en place dès janvier 2022 d'une organisation sans compétence contraignante pour les collectivités publiques, qui développera des services de base et des normes. C'est dans ce cadre que la Confédération a mis en consultation l'avant-projet LMETA, qui doit lui donner la base légale nécessaire pour participer et rejoindre ANS.

En date du 17 mars 2021, le Conseil d'État a pris position contre cet avant-projet et partage en ce sens la position défendue par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et la plupart des cantons suisses.

S'il reconnaît la nécessité de légiférer pour poursuivre le développement tant de la cyberadministration que de la numérisation des administrations, le Conseil d'État s'est opposé à l'avant-projet pour différentes raisons. Tout d'abord, l'avant-projet contrevient aux principes de souveraineté des cantons en portant atteinte à la répartition des compétences entre les différents acteurs de l'État fédéral, puisque les art. 12 et 13 AP-LMETA (Services administratifs en ligne et Normes) permettent à la Confédération de donner des consignes contraignantes aux cantons quant à l'utilisation de certains services en ligne ou de normes techniques, organisationnelles et de procédure pour l'application du droit fédéral. Dans ce contexte, le Canton de Vaud pourrait être pénalisé. En effet, le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'État, a déjà posé, dans la loi sur les moyens d'identification électronique et le portail sécurisé des prestations en ligne de l'Etat (LCyber) du 6 novembre 2018, les principes de la cyberadministration (notamment gratuité, caractère facultatif, sécurité et protection des données) et a octroyé des moyens importants pour le développement de la cyberadministration et la numérisation de l'administration. Depuis décembre 2020, population et entreprises peuvent avoir accès à des prestations en ligne, après avoir obtenu un moyen d'identification électronique (MIE) et ouvert un compte utilisateur par l'intermédiaire du portail sécurisé, conformément à LCyber.

De plus, cet avant-projet préparé par les seules autorités fédérales entre en contradiction avec le projet ANS porté conjointement par le Département fédéral des finances (DFF) et la CdC, dont l'objectif est l'instauration d'une plateforme politique qui développera des services de base en ligne ainsi que des normes. Ce projet propose une approche partenariale entre la Confédération et les cantons pour le développement des prestations numériques, que le Conseil d'Etat privilégie, car elle permet de mutualiser les expériences dans le respect des compétences institutionnelles. La plateforme politique sera officiellement lancée en janvier 2022, et le manque d'harmonisation entre cette dernière et l'avant-projet LMETA engendre un risque certain quant à son rôle et aux coopérations futures dans ce contexte.

Finalement, certains éléments de l'avant-projet sont en contradiction avec la Stratégie numérique du Canton. Ainsi, l'avant-projet LMETA instaure, à son art. 4 al. 1, la primauté du numérique pour les interactions entre les administrations et les entreprises d'une part et les personnes physiques d'autre part. Tant le Grand Conseil dans la LCyber que le Conseil d'État, dans sa Stratégie numérique de 2018, ont posé le principe fort du caractère facultatif du numérique ou du « *digital also* », conformément à la Déclaration de Tallin relative à la Cyberadministration. Ce principe impose de continuer de proposer à la population et aux entreprises qui le souhaitent la possibilité d'interagir au guichet avec l'administration, dans le but d'éviter une accélération de la fracture numérique au sein de la société vaudoise. Les gains d'efficacité ne peuvent à eux seuls justifier la primauté absolue du numérique (« *digital first* ») qui se fait au détriment de certaines entreprises et d'une partie de la population. Toujours dans le souci de réduire la fracture numérique, le Conseil d'État rappelle qu'il est fondamental que les gains d'efficacité profitent prioritairement aux entreprises et aux personnes physiques et non pas à l'Administration fédérale.

Le Conseil d'État a l'honneur de répondre aux questions de l'interpellation :

**1) *Quelle est la position du Conseil d'État quant à la mise en œuvre et la promotion des principes d'open data et de logiciels à code source ouvert ?***

Dans sa Stratégie numérique, le Conseil d'État rappelle l'importance stratégique des données numériques. Par leur volume, elles ont un véritable potentiel d'innovation, mais posent également un certain nombre de défis au regard du respect de la sphère privée. En effet, la mise en données de la société ne doit pas se transformer en une société de la mesure permanente. Concernant l'ouverture des données publiques, le Conseil d'État a ancré dans sa Stratégie numérique sa volonté de mettre à disposition de manière progressive les données de l'administration dans une logique d'Open Data, avec une attention particulière à la maîtrise des coûts. Le Conseil d'État a annoncé, dans sa Stratégie numérique, la mise en œuvre d'une politique de la donnée qui fixera le cadre des traitements des données de l'État en particulier et de leur ouverture selon les principes d'Open Data. Durant le 1<sup>er</sup> semestre 2022, le Conseil d'État publiera les fondements de cette politique de la donnée sous la forme de principes et de domaines d'action.

S'agissant des logiciels à code source ouvert, le Conseil d'État rappelle qu'il a défini des orientations stratégiques pour les systèmes d'information (SI) de l'État ainsi que différents principes, dont celui visant à privilégier les standards et logiciels ouverts contribuant à l'intégration des systèmes d'information et à l'indépendance de l'État vis-à-vis des fournisseurs. Les logiciels libres répondent généralement à cette exigence. Lorsque les risques inhérents peuvent être maîtrisés et que les coûts complets d'une solution libre sont compétitifs, l'État de Vaud intègre les logiciels libres dans ses standards. Cette part est croissante depuis plusieurs années. Ainsi, le socle standard du SI cantonal s'appuie sur de nombreux standards ouverts, que ce soit pour les plateformes web, décisionnelles, techniques ou de gestion de contenu. Dans le développement d'applications, l'État utilise également des standards ouverts, tels que des langages de programmation ou des infrastructures logicielles (*framework*).

**2) *Quelles mesures ont été prises, notamment dans le cadre de la future plateforme numérique « Administration numérique suisse » pour promouvoir ces deux objectifs ?***

Le Conseil d'État a rappelé dans ses prises de position sur l'Administration numérique suisse (ANS) l'importance de mutualiser les efforts et les expériences entre les différents échelons institutionnels pour faire avancer la transformation numérique des administrations et la cyberadministration. Il soutient le développement d'une plateforme politique visant à développer la collaboration sans pour autant la doter de compétences contraignantes. A ce titre, l'Assemblée plénière de la CdC a désigné le 17 décembre 2021 la Présidente du Conseil d'État et Cheffe du Département des infrastructures et des ressources humaines, en charge du numérique, en tant que membre de l'organe de direction politique de l'ANS. De plus, le Chancelier, le Directeur général de la DGNSI et la Déléguée au numérique représenteront le Canton de Vaud au sein de l'Assemblée des délégués ANS et seront chargés à ce titre de désigner les représentants cantonaux à l'organe de direction opérationnelle.

Dans ce cadre, le Conseil d'État a également rappelé plusieurs fois l'importance de l'Agenda ANS, qui définira les projets portés par la nouvelle plateforme, parmi lesquels pourront apparaître des initiatives visant à l'ouverture des données publiques et à la promotion des logiciels à code source ouvert. À ce titre, il soutient donc de manière générale les orientations prises par l'ANS ainsi que les lignes directrices générales qui doivent guider le développement de l'agenda (ambitions). Le Conseil d'État porte actuellement une attention particulière à l'élaboration de l'Agenda ANS en entretenant des contacts réguliers avec le délégué ANS et ses équipes, mais n'a pas encore été consulté formellement sur la teneur de cet agenda.

**3) *Quelle position plus générale sur la cyberadministration a été défendue par le Canton auprès de la Conférence des cantons ?***

Le Conseil d'État a systématiquement défendu la même position concernant la cyberadministration auprès de la Conférence des gouvernements cantonaux, en 2019, lors de l'élaboration de la Stratégie suisse de cyberadministration, et dès 2020, dans le cadre de la mise en place de la plateforme Administration numérique suisse.

Conformément à sa Stratégie numérique, le Conseil d'État a rappelé qu'il estime « indispensable de fixer des principes de gouvernance de l'action publique en lien avec la transition numérique pour s'assurer que l'État, guidé par l'intérêt général, joue son rôle de garant et de protecteur de la cohésion sociale et puisse assumer pleinement les tâches régaliennes qui lui incombent dans notre ordre démocratique ». En ce sens, il salue donc tout dialogue qui permet « d'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 ». Le Conseil d'État a également réitéré l'importance de la collaboration entre collectivités publiques et son soutien à une mutualisation des expériences et des solutions en matière de cyberadministration, et de numérisation des administrations respectueuses des principes de souveraineté de l'État et de sécurité.

Dans ses différentes prises de position, le Conseil d'État a rappelé l'importance de respecter l'ordre institutionnel fédéral dans le domaine de la cyberadministration et de la numérisation des administrations. Si la Conférence des gouvernements cantonaux ou l'ANS ont la possibilité de définir une orientation générale en matière de cyberadministration, elles ne peuvent à aucun moment décider de mesures contraignantes pour les cantons, lesquels sont souverains dans la numérisation de leur administration et des prestations qu'ils souhaitent développer en ligne.

De plus, conformément aux principes de la LCyber, le Conseil d'État a également rappelé la nécessité de maintenir des guichets ouverts pour la population et les entreprises et donc le caractère facultatif que doit conserver la cyberadministration afin de ne pas pénaliser une partie des usagers.

**4) *Quelles alternatives à une centralisation de certains standards et processus auprès de la Confédération en vue d'assurer une interopérabilité des systèmes voit-il ?***

Dans le contexte de la cyberadministration, le Conseil d'État rappelle que ce sont en premier lieu les cantons et les communes qui délivrent des prestations à la population et aux entreprises qui n'ont que de rares contacts directs avec la Confédération. Il est donc indispensable que tous les échelons de l'État fédéral soient associés aux travaux menés en vue de développer ce mode d'interaction et la numérisation des administrations, afin d'assurer l'interopérabilité des systèmes. Si les standards techniques sont indispensables pour faciliter la collaboration entre collectivités publiques, ces dernières doivent pouvoir conserver une marge de manœuvre importante lorsqu'il s'agit de standards d'organisation ou de procédure. Ainsi, la définition de ces nouveaux standards et leur promotion pour une adoption généralisée par l'ensemble des collectivités doivent se dérouler dans le cadre d'une approche partenariale, qui implique également le niveau politique.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 22 décembre 2021.

La présidente :

*N. Gorrite*

Le chancelier :

*A. Buffat*