



Berne, 29 septembre 2023

Ordonnance sur la coordination de la transformation numérique et la gouvernance de l'informatique dans l'administration fédérale

Rapport explicatif

Table des matières

1	Contexte	3
2	Procédure de consultation	3
3	Présentation du projet	3
4	Commentaire des dispositions	4
	Remplacement d'expressions	4
Art. 1, let. c	Objets et buts	4
Art. 5	Rôle	5
	Titre de la section 1 du chapitre 3.....	5
Art. 17, al. 1, phrase introductive et let. b et f, et 2		5
Art. 19, al. 1, phrase introductive et let. c.....		6
Art. 20, phrase introductive		6
Art. 26, al. 1 et 2.....		6
Art. 28, al. 1, let. b.....		8
Art. 33, titre	8	
Art. 34, al. 3	8	
5	Conséquences pour la Confédération et les cantons	8

1 Contexte

L'ordonnance sur la coordination de la transformation numérique et la gouvernance de l'informatique dans l'administration fédérale (OTNI ; RS 172.010.58) a été adoptée le 25 novembre 2020 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Le secteur TNI de la ChF a commencé ses activités le 1^{er} janvier 2021.

Le 10 décembre 2021, le Conseil fédéral a pris acte de la note de discussion sur les tâches, les compétences et les responsabilités dans le domaine des données et de la gouvernance des données. Il a alors chargé la Chancellerie fédérale (ChF) d'apporter certaines précisions à l'OTNI et d'y intégrer un mécanisme de correction en cas de problèmes structurels concernant l'utilisation des données.

2 Procédure de consultation

Selon l'art. 3, al. 1, de la loi sur la procédure de consultation (LCo ; RS 172.061), une consultation est notamment organisée lors des travaux préparatoires concernant les ordonnances et autres projets :

- qui ont une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle (let. d) ;
- qui ne relèvent pas de la lettre d, mais qui touchent particulièrement les cantons ou certains d'entre eux ou dont l'exécution sera confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'administration fédérale (let. e).

Dans le cas d'espèce, l'OTNI ne peut être considérée comme une ordonnance ayant une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle, elle ne touche pas particulièrement les cantons et son exécution ne sera pas confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'administration fédérale. En effet, il s'agit d'une ordonnance à portée purement interne à l'administration fédérale décrivant les organes, stratégies et procédures nécessaires à un certain nombre de thèmes relatifs à la coordination de la transformation numérique et la gouvernance de l'informatique.

Pour ces raisons, aucune procédure de consultation n'a été menée.

3 Présentation du projet

Au cours du premier trimestre 2022, la ChF a réalisé, avec la participation des départements, une évaluation intermédiaire de la nouvelle organisation du domaine de la transformation numérique et de la gouvernance de l'informatique. Le Conseil fédéral a été informé des résultats de cette évaluation par une note d'information datée du 7 avril 2022. Il n'y a pas besoin d'entreprendre de révision majeure de l'OTNI pour l'heure, la plupart des améliorations requises pouvant être réalisées dans le cadre de l'ordonnance actuelle. Des modifications partielles s'imposent toutefois, ainsi que des ajouts visant à préciser la répartition des tâches et les compétences.

En plus de répondre aux besoins qui ont été mis en évidence lors de l'évaluation, la présente modification de l'OTNI procède à certains ajustements terminologiques.

4 Commentaire des dispositions

Remplacement d'expressions

Le sigle « TNI » est utilisé, d'une part, pour désigner le secteur TNI (transformation numérique et gouvernance de l'informatique) de la ChF et, d'autre part, dans plusieurs autres contextes pour désigner, par exemple, les projets clés, les ressources affectées à l'informatique ou la stratégie numérique de l'administration fédérale. La mise à jour formelle effectuée dans le cadre de la présente révision vise à mieux distinguer certains termes employés dans l'acte. En conséquence:

- « TNI » est remplacé par « transformation numérique et gouvernance de l'informatique » aux art. 4, al. 5, et 17, al. 1, let. a et g;
- « stratégie TNI » est remplacé par « stratégie Administration fédérale numérique » dans tout l'acte;
- « projets TNI clés » est remplacé par « projets clés » dans le titre du chapitre précédant l'art. 20 et dans les art. 18 al. 1, 21 et 22, al. 1.;
- « ressources affectées à l'informatique » est remplacé par « ressources affectées à la transformation numérique et l'informatique » dans tout l'acte.

Art. 1, let. c Objets et buts

L'art. 1, let. c, n'a pas été modifié, mais des précisions le concernant sont nécessaires, notamment en lien avec la prochaine entrée en vigueur de l'ordonnance d'application de la loi fédérale sur l'utilisation des moyens électroniques pour l'exécution des tâches des autorités (LMETA). Cet article dispose que la présente ordonnance détermine les organes, les structures et les procédures nécessaires à l'utilisation et à l'échange des données et à la standardisation de leur sémantique. L'expression « standardisation de la sémantique des données » désigne ici le processus visant à rendre les données interopérables.

En décembre 2021, le Conseil fédéral a pris acte de la note de discussion de la ChF sur les tâches, les compétences et les responsabilités dans le domaine des données et de la gouvernance des données et sur la compétence du Département fédéral de l'intérieur (DFI) en matière d'interopérabilité sémantique (EXE 2021.2990).

L'ordonnance sur la LMETA décrit la notion d'interopérabilité sémantique, définit le processus précis pour parvenir à celle-ci ainsi que les tâches et les rôles des différents acteurs.

Il y a interopérabilité sémantique des données lorsque des données dont le contenu est identique sont décrites de la même manière.

Avant le 1^{er} janvier 2023, l'administrateur des données suisses (swiss data steward) était l'organe responsable de ce processus. Depuis cette date, avec l'entrée en vigueur du nouvel art. 10, al. 4, let. a, de l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur (RS 172.212.1), c'est l'Office fédéral de la statistique (OFS) qui assume ce rôle. L'une des missions principales de l'administrateur des don-

nées suisses (l'OFS) est de faire progresser l'harmonisation des données. Il poursuit cet objectif en définissant le processus d'harmonisation des données pour l'ensemble de l'administration fédérale (cadre normatif). Il est donc responsable du processus. La gestion effective des données et donc l'harmonisation des données elles-mêmes incombent aux unités organisationnelles concernées.

Art. 5 Rôle

En décembre 2021, le Conseil fédéral a pris acte de la note de discussion sur les tâches, les compétences et les responsabilités dans le domaine des données et de la gouvernance des données. Il a alors chargé la ChF d'apporter des précisions à l'OTNI et d'y intégrer un mécanisme de correction en cas de problèmes structurels concernant l'utilisation des données.

Le nouvel art. 5 élargit le rôle du Conseil TNI. Jusqu'à présent, celui-ci conseillait uniquement le délégué TNI. À l'avenir, il conseillera également les unités administratives dans le cadre de la coordination interdépartementale de la transformation numérique et de la gouvernance informatique. Cette modification s'impose, car cet organe a besoin d'une vision globale de la numérisation pour pouvoir la piloter efficacement, ce qui suppose notamment que le Conseil TNI soit informé des projets interdépartementaux qui ne sont pas gérés par la ChF (comme la gestion nationale des données) ou des directives qui concernent la numérisation, mais qui ne sont pas édictées par le secteur TNI.

Art. 8, phrase introductive

La modification ne concerne que le texte allemand, où il s'agit de corriger une erreur de traduction de la notion d'« adéquation ».

Titre de la section 1 du chapitre 3

L'abréviation actuelle de la stratégie de l'administration fédérale en matière de transformation numérique et d'informatique (« stratégie TNI ») est ambiguë, car elle peut laisser entendre qu'il s'agit de la stratégie du secteur TNI, l'unité organisationnelle de la ChF. La nouvelle appellation « stratégie Administration fédérale numérique » remédie à ce flou conceptuel. En outre, elle est cohérente avec la dénomination des autres stratégies dans le domaine du numérique (stratégie Suisse numérique, stratégie Administration numérique suisse). Le terme de « stratégie numérique de la Confédération » ne sera plus employé, puisque la stratégie ne concerne pas uniquement la numérisation, mais également la transformation numérique. Le titre de la section doit donc lui aussi être modifié en conséquence.

Art. 17, al. 1, phrase introductive et let. b et f, et 2

Le secteur TNI de la ChF édicte des directives portant sur les thèmes énumérés aux let. a à g. Dans la plupart des cas, ces directives sont générales et abstraites. Cependant, si leur contenu est en rapport avec le domaine d'activité du secteur TNI de la ChF, elles peuvent aussi ne concerner qu'un nombre restreint de destinataires ou des cas particuliers (cf. ch. 5.4 de la note de discussion de la ChF mentionnée précédemment). C'est pourquoi la précision « général-abstrait » a été biffée du texte de l'or-

donnance. Pour autant, cette suppression n'entraîne pas une extension substantielle du pouvoir de décision du secteur TNI de la ChF par rapport à la pratique actuelle.

Afin d'éviter tout malentendu, les thèmes des processus (let. b) et de la gestion de portefeuille (let. f) ne sont plus désignés, respectivement, comme « processus TNI » et « gestion de portefeuille TNI ». Ceux-ci pouvaient laisser faussement entendre qu'il s'agit exclusivement de processus ou du portefeuille du secteur TNI de la ChF. En conjonction avec la phrase d'introductive, il ressort désormais de manière suffisamment claire que les thèmes des processus et de la gestion de portefeuille relèvent de la transformation numérique et de la gouvernance informatique. En outre, la modification précise que le thème de la gestion de portefeuille inclut également les moyens à employer et que celui du portefeuille comprend d'autres éléments, comme les projets gérés de manière agile.

L'al. 2 prévoit désormais la possibilité de consulter d'autres organes pour les directives d'importance secondaire. Ces organes sont principalement le Conseil de l'architecture de la Confédération et le Comité directeur services standards. Les directives d'importance secondaire peuvent par exemple être des décisions relatives aux fréquences de publication ou en rapport avec le catalogue de services d'un service standard. Si ces décisions sont contestées au sein des organes subordonnés, elles seront mises à l'ordre du jour du Conseil TNI et feront l'objet d'une décision de ce dernier.

Art. 19, al. 1, phrase introductive et let. b et c

L'article a été adapté de manière à mettre en œuvre le mécanisme de correction présenté dans la note de discussion sur les tâches, les compétences et les responsabilités dans le domaine des données et de la gouvernance des données. Il convient de noter que les différends d'ordre interdépartemental, portant par exemple sur l'utilisation des données, doivent eux aussi être visés, même s'ils ne concernent pas une directive existante du secteur TNI de la ChF ou s'ils relèvent de la compétence d'édicter des directives d'un autre département (cf. art. 5, al. 2, OTNI), comme la géoinformation visée à l'art. 6 de la loi fédérale sur la géoinformation. Conformément à la procédure ordinaire prévue par la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010), en cas de différends entre des départements, ceux-ci épuisent les voies de recours internes, avant de mettre en œuvre la procédure de règlement des différends prévue par le présent article. Il convient de noter que les membres du Conseil fédéral conservent leur droit de proposition prévu par l'art. 3, al. 2, de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA ; RS 172.010.1).

Art. 20, phrase introductive

La nouvelle phrase introductive permet de préciser que la disposition vise les projets ou programmes relevant de la transformation numérique et de la gouvernance de l'informatique de l'administration fédérale dans son ensemble et non pas uniquement ceux du secteur TNI de la ChF.

Art. 26, al. 1, phrase introductive et let. i, ch. 4 et 5, et 2

Pour le déroulement des processus de soutien pris en charge (finances, approvisionnement, immobilier et logistique) il est essentiel que des unités juridiques subordonnées à d'autres unités (par ex. succursales, établissements stables, ateliers, usines, entrepôts) puissent également être saisies dans le GDR. Cette possibilité permettra, par exemple, de gérer les processus dans lesquels des factures ou des livraisons de matériel ne sont pas adressées à l'unité juridique principale. Des unités subordonnées peuvent être juridiquement dépendantes d'autres unités supérieures. Afin de pouvoir établir de manière univoque leur identité, il est indispensable de savoir à quelle unité juridique indépendante elles appartiennent. Le numéro REE et l'IDE de l'entité juridique supérieure doivent donc également pouvoir être saisis pour les unités subordonnées. Les numéros de registre permettant d'établir clairement l'identité des unités GDR proviennent du Registre des entreprises et des établissements de l'OFS, qui sert – conformément à l'art. 27, al. 1, let. c, ch. 2, OTNI – de source de données pour le GDR et qui est – conformément à la stratégie pour la gestion commune des données de base de la Confédération du Conseil fédéral – le registre de référence pour les données de référence des entreprises. Le 4 mars 2022, le Conseil fédéral a adopté la modification de l'ordonnance sur le registre des entreprises et des établissements (OREE) permettant de mettre en œuvre cette stratégie. Il existe déjà une base légale pour la saisie du numéro REE et de l'IDE de l'unité juridique. En effet, l'art. 26, al. 1, let. h, OTNI prévoit la possibilité de saisir les numéros de registres permettant d'identifier de manière univoque une unité GDR. Elle s'applique aux numéros de registre des unités GDR, mais aussi aux autres numéros de registre qui permettent d'identifier l'unité GDR. Aussi, aucun changement n'a été effectué au niveau du texte de l'ordonnance. La présente explication complémentaire sert uniquement à améliorer la transparence.

Al. 1 : Seules les données nécessaires à l'exécution des processus de soutien pris en charge peuvent être gérées dans le GDR. Cette restriction répond au principe de finalité issu du droit de la protection des données et s'applique à toutes les données traitées par la Confédération. Toutefois, étant donné que l'art. 26, al. 1, ne désigne que des catégories de données et ne fournit pas un catalogue détaillé de tous les champs figurant dans le GDR, il est particulièrement important de préciser la finalité de la gestion des données dans le GDR.

Jusqu'à présent, celle-ci était explicitement énoncée à l'art. 26, al. 1, let. i. Elle ne concernait toutefois pas uniquement les données énumérées sous la let. i, mais bien toutes les données gérées de manière centralisée dans le GDR, y compris, bien entendu, celles étaient énumérées sous la let. i. Comme la nouvelle phrase introductive de l'al. 1 énonce la finalité de la gestion des données, il est inutile de la répéter encore une fois à la let. i.

L'art. 26, al. 1, let. i, énumère les données qui sont susceptibles de changer en fonction du processus de soutien pris en charge et qui sont saisies et gérées de manière autonome par les unités administratives. La let. i sera complétée par un nouveau ch. 5 : les relations entre les unités GDR pourront à l'avenir également être saisies dans le GDR. La prescription selon laquelle seules les données nécessaires à

l'exécution des processus de soutien pris en charge peuvent être gérées dans le GDR s'applique également. Il s'agit de couvrir en particulier la saisie des coordonnées des personnes de contact. Si une unité GDR saisit une personne de contact qui est juridiquement indépendante d'elle (par ex. une fiduciaire qui tient la comptabilité de l'unité GDR), cette personne de contact doit être saisie dans le système en tant qu'unité GDR séparée et sa relation à d'autres unités GDR doit y être spécifiée. Dans ce cas également, seules doivent être saisies les données de la personne de contact nécessaires à l'exécution des processus de soutien pris en charge. En règle générale, nettement moins de données doivent être saisies que pour l'unité GDR qui a déclenché le processus de soutien. Un autre exemple de relation à saisir entre les unités GDR est celui des liens entre les membres d'une communauté de travail ou de soumissionnaires dans le cadre des processus d'acquisition : chaque membre de la communauté de soumissionnaires devra être saisi en tant qu'unité GDR séparée et la relation qu'il entretient avec les autres membres de la communauté devra être spécifié.

Al. 2: Cet alinéa emploie désormais le terme de profilage, qui est conforme à la nouvelle terminologie de la loi sur la protection des données. Ce changement terminologique n'entraîne aucun changement matériel.

Art. 28, al. 1, let. b

let. b: L'art. 23, al. 1, dispose que le but de la gestion des données de référence (GDR) est de permettre de gérer et de mettre à disposition de manière centralisée les données nécessaires à l'exécution électronique des processus de soutien en matière de finances, d'acquisition, de gestion immobilière et de logistique (processus de soutien pris en charge). Ainsi, les données de références gérées dans le GDR doivent être uniquement utilisées à cette fin : seul est autorisé l'accès nécessaire à l'exécution des processus de soutien pris en charge. Cette limitation vaut pour toutes les données saisies, l'AFF étant responsable de leur exploitation et de leur protection (art. 28, al. 1, let. b, en rel. avec art. 26, al. 1, let. a à h).

Le chapitre 6 de l'OTNI constitue la base légale au sens de la législation sur la protection des données pour l'exploitation légale des données de référence du GDR. Si une autorité, une organisation ou une personne visée à l'art. 2 souhaite utiliser les données dans un but autre que celui énoncé à l'art. 23, al. 1, elle doit pouvoir s'appuyer sur une autre base légale qui autorise l'exploitation des données en question. Il s'agit du seul cas pour lequel un accès aux données de référence gérées de manière centralisée par l'AFF dans le GDR dans un but autre est autorisé. En principe, les données doivent cependant être directement tirées du système qui soutient l'objectif d'affaire pertinent. Dans ce cadre, il s'agira avant tout des registres des personnes naturelles et des entreprises. L'obligation de s'appuyer sur une autre base juridique pour obtenir un accès dans un but autre que celui énoncé à l'art. 23, al. 1, est formulée de manière expresse dans le nouvel art. 28, al. 1, let. b.

Il incombe à l'autorité, l'organisation ou la personne visée à l'al. 2 qui demande ou utilise l'accès dans un but autre de déterminer si une autre réglementation constitue une base légale suffisante pour l'exploitation de données personnelles tirées du GDR. Cependant, comme l'AFF est responsable de l'ensemble du système GDR (art. 25,

al. 1), elle peut demander au futur utilisateur une confirmation indiquant les dispositions concernées. L'AFF vérifie si les dispositions invoquées sont d'un rang réglementaire suffisamment élevé (au moins du rang d'une ordonnance du Conseil fédéral) et si l'obtention de données provenant du GDR est expressément mentionnée.

Art. 33, titre

La suppression du sigle TNI dans le titre constitue une mise à jour terminologique. Elle permet de préciser que les ressources ne sont pas attribuées au secteur TNI de la ChF, mais bien aux projets des départements et de la ChF.

Art. 34, al. 3

Ce changement constitue également une mise à jour terminologique. La nouvelle formulation permet de préciser que les audits peuvent être proposés dans le domaine de la transformation numérique et de l'informatique pour l'ensemble de l'administration fédérale.

5 Conséquences pour la Confédération et les cantons

La présente modification de l'OTNI ne concerne que des changements organisationnels mineurs. Elle n'entraîne aucune conséquence sur l'état du personnel ou les finances de la Confédération ou des cantons.