

Décembre 2018

Stratégie pour le développement de la gestion commune des données de base de la Confédération



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Le Conseil fédéral

Impressum

Date de publication: 19 décembre 2018

Éditeur

Unité de pilotage informatique de la Confédération UPIC

Schwarztorstrasse 59

CH-3003 Berne

CH-3003 Bern

info@isb.admin.ch

www.upic.admin.ch

intranet.upic.admin.ch

Table des matières

Introduction	4
1 Vision et buts	5
2 Principes et lignes directrices	5
3 Stratégie	7
4 Mesures	8
4.1 Mesure du champ d'action «organisation»: organe de pilotage du développement de la gestion commune des données de base de la Confédération	8
4.2 Mesure du champ d'action «droit»: élaboration des bases légales	9
4.3 Mesure du champ d'action «informatique»: étudier les synergies dans le domaine des entreprises	9
4.4 Participation des départements et de la Chancellerie fédérale au développement de la gestion commune des données de base sur les entreprises	10
4.5 Proposition pour le développement ultérieur de la gestion commune des données de base pour 2022 à 2024	10

Introduction

Les données de base sont définies comme des informations fondamentales dont l'administration a impérativement besoin pour ses activités ou qui sont nécessaires dans le déroulement des affaires. Il s'agit par exemple d'informations sur des personnes, des entreprises, des lieux, des bâtiments et des terrains. Par «données de base communes», on entend des données de base qui servent à plus d'une unité administrative. Les données de base peuvent être regroupées par catégories, comme les données de base sur les entreprises, les données personnelles de base, les données de base sur les bâtiments ou encore les géodonnées. L'harmonisation des données de base permet de classer de manière univoque des données de transactions («opérations») par rapport à leur objet. Elle est ainsi la pierre angulaire de l'utilisation de ces données en fonction des tâches et des bases légales.

Le Conseil fédéral a reconnu l'importance d'une gestion commune des données de base pour la transformation numérique des autorités et a demandé l'élaboration de la présente stratégie. Celle-ci complète et fonde en particulier:

- la stratégie «Suisse numérique»¹ et le plan d'action correspondant;
- la stratégie «Open Government Data» (OGD);
- la mise en œuvre des mandats du Conseil fédéral concernant le développement du système statistique suisse et des stratégies relatives à des domaines spécialisés comme la stratégie «Data Innovation Strategy»² de l'Office fédéral de la statistique (OFS);
- la stratégie pour la géoinformation de l'organe de coordination de la géoinformation de la Confédération (GCS);
- la stratégie suisse de cyberadministration;
- le réseau national de suivi de la situation et «Interopérabilité dans la défense».

¹ Plan d'action «Suisse numérique», mesures de l'administration fédérale, novembre 2017;
<https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/suisse-numerique-et-internet/strategie-suisse-numerique.html>

² «Data Innovation Strategy», Office fédéral de la statistique, 21.11.2017;
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/actualites/quoi-de-neuf.assetdetail.3862240.html>

1 Vision et buts

À l'avenir, les données de base utilisées plusieurs fois seront gérées en commun et mises à la disposition d'administrations de tous les niveaux de l'État et à d'autres milieux autorisés. La gestion commune des données de base est un élément central pour soutenir la transformation numérique des autorités. Elle décharge les citoyens et les entreprises qui ne doivent communiquer leurs données à l'administration plus qu'une seule fois (principe «once only») et permet aux autorités d'accomplir leurs tâches plus efficacement et de mieux répondre aux besoins des administrés.

2 Principes et lignes directrices

La gestion commune des données de base est développée en respectant les principes suivants:

- a. la priorité est à la réduction de la charge administrative (pour les entreprises, les particuliers et les administrations);
- b. principe «once only»: les données de base ne sont saisies qu'une seule fois, elles sont gérées en commun et sont partagées;
- c. les responsabilités sont clairement définies quant à la gestion de chaque catégorie de données de base, à la normalisation des données et des systèmes techniques (bases de données, interfaces) ainsi que quant à la coordination entre les différentes catégories de données de base; par ailleurs, les données de base qui ont une incidence sur l'engagement doivent pouvoir être gérées et utilisées en toute situation;
- d. la protection et la gestion des données sont garanties, et les modifications de la législation nécessaires sont entreprises;
- e. les données de base de la Confédération qui s'y prêtent et dont la diffusion est autorisée par la loi sont mises à la disposition du public; l'utilisation des données peut être payante.

En outre, les lignes directrices suivantes s'appliquent à la mise en oeuvre:

- Développer et coordonner les responsabilités et les organes existants
L'administration fédérale compte déjà en son sein des offices qui gèrent des données de base et qui disposent par conséquent d'un large savoir dans le domaine (par ex. OFS, Swisstopo, Office fédéral de la justice, Archives fédérales suisses, Office fédéral de la protection de la population (OFPP), Défense). Une gestion commune des données de base (responsabilités, systèmes informatiques et qualité des données) a déjà été réglée pour certaines catégories de données (par ex. géodonnées) et mise en place avec succès. Il faut donc non seulement concevoir une gestion commune des données de base coordonnée qui tienne compte des responsabilités déjà définies, mais aussi utiliser et développer les éléments existants. Dans la mesure du possible, il faut donc tirer parti des organes et des groupes spécialisés déjà formés pour certaines catégories de données (par ex. GCS, groupes spécialisés de l'association eCH) et les associer à la gestion commune.
- Étudier et exploiter les synergies avec les projets en cours
Certains projets et activités menés au sein de l'administration fédérale exigent de mettre en place ou de développer une gestion de données de base. Ils livrent parfois des résultats qui peuvent s'avérer utiles pour organiser une gestion commune des

données de base. En outre, des ressources ou des investissements ont déjà été engagés pour plusieurs de ces projets. Il s'agira désormais d'obtenir une vue d'ensemble de ces projets et activités en cours, d'étudier et d'exploiter les éventuelles synergies pour le développement d'une gestion commune des données de base conformément à la présente stratégie.

- Clarifier à l'avance les bases légales
Certaines mesures de mise en œuvre, profitables d'un point de vue administratif en cela par exemple qu'elles permettent d'améliorer l'efficacité, peuvent être problématiques voire interdites par la loi (protection des données). Il s'agit alors de déterminer suffisamment tôt si le droit en vigueur admet les différentes mesures prévues. Si tel n'est pas le cas, des modifications du droit doivent être entreprises.
- Assurer la compréhension commune des données de base
Des définitions, des descriptions et une sémantique uniforme permettent à l'ensemble des unités administratives de concevoir le contenu et la structure des données de base communes de la même manière. Ces éléments sont une condition indispensable pour que les données puissent être échangées sans erreur et utilisées par l'ensemble des unités organisationnelles. Elles constituent aussi une base importante pour l'harmonisation des données (et des processus). Dans ce but, les normes internationales doivent être appliquées et, lorsqu'il n'en existe aucune, des normes eCH doivent être élaborées. L'administration fédérale souhaite fixer des normes appropriées pour les données de base en collaboration avec d'autres organisations externes pour les tâches à accomplir en commun (par ex. réseau national de suivi de la situation, service sanitaire coordonné, interopérabilité dans la défense).
- Garantir la cohérence des données et gérer les utilisations
Les données de base communes ne sont enregistrées qu'une seule fois, puis sont mises à la disposition des autorités et gérées en commun ou par catégorie de données. Pour que cela soit possible, il faut déterminer dans quels systèmes et sur quelles plateformes les données de base seront enregistrées, utilisées et gérées.
- Garantir des données de haute qualité, la sûreté de l'information, la gestion de la continuité des affaires et l'utilisation immédiate des données
Les données de base communes sont mises à la disposition des unités administratives en tenant compte de la sûreté de l'information et de façon à pouvoir être utilisées immédiatement. Cela signifie qu'elles sont complètes, correctes, actuelles, adaptées aux besoins des utilisateurs et qu'elles peuvent être utilisées sans autre traitement. L'objectif est de garantir la qualité de la première saisie des données (principe «first time right») grâce à des procédures de saisie et de traitement des données standardisées et automatisées, à la détection rapide des erreurs et à la coordination des mesures de correction. En outre, une mise à jour constante et globale des données doit être assurée par des mesures d'organisation adéquates. Les données de base indispensables en toute situation pour une prestation donnée ou qui requièrent un niveau de protection de l'information particulièrement élevé doivent être traitées en conséquence.

3 Stratégie

La stratégie de développement de la gestion commune des données de base s'articule autour des champs d'action suivants:

- Champ d'action «organisation»: Il s'agit essentiellement de prendre des mesures visant à structurer la mise en œuvre de la stratégie et à définir les responsabilités et les tâches pour le développement coordonné de la gestion commune des données de base.
- Champ d'action «droit»: Il s'agit de prendre des mesures visant à créer les bases légales nécessaires à une gestion des données de base conforme à la loi et au droit de la protection des données.
- champ d'action «informatique»: Il s'agit de prendre des mesures de conception et d'élaboration de l'architecture des données ainsi que des systèmes et des plateformes de la gestion commune des données de base.

Les mesures définies selon ces trois champs d'action doivent être pensées aussi bien pour chacune des catégories de données que pour l'ensemble des données de base.

Le développement de la gestion commune des données de base de la Confédération est un projet à long terme. Il sera réalisé par étapes successives. La première étape consiste à lancer le développement de cette gestion commune. Les objectifs visés, à cette étape, au moyen des mesures ci-après constituent les fondements de la planification et de la réalisation organisée du développement de la gestion commune des données de base. Cette approche pragmatique et progressive correspond à la complexité du projet et permet de poser des bases de décision solides pour les prochaines étapes du développement. Elle s'articule comme suit:

- *La mise en œuvre de la gestion commune des données de base ne doit pas faire l'objet d'un programme particulier.*

L'administration fédérale gère un nombre considérable de vastes projets et programmes. En raison des ressources limitées à disposition, le lancement d'un programme portant sur la gestion systématique et commune des données de base n'est pas judicieux. Par ailleurs, certains éléments d'un tel programme se recouperaient avec ceux de programmes et de projets en cours.

- *Les projets en cours ou planifiés doivent contribuer au développement de la gestion commune des données de base.*

Différents projets en cours ou planifiés ont pour objet le développement de solutions pour les données de base. C'est le cas par exemple de SUPERB23, de DaziT, du nouveau système de statistiques de la Suisse, du service national des adresses, de la nouvelle stratégie fédérale pour l'information géographique, du réseau national de suivi de la situation, de l'interopérabilité dans la défense ou encore de l'initiative Opendata. Ces projets livrent des résultats qui peuvent contribuer à la mise en œuvre de la présente stratégie. Aussi faut-il utiliser ces résultats et coordonner les travaux.

- *Il faut commencer par la gestion commune des données de base sur les entreprises pour l'ensemble de l'administration fédérale et avec comme objectif d'associer d'autres échelons de l'État et les milieux intéressés.*

Le développement de la gestion commune des données de base doit d'abord se concentrer sur la catégorie de données qui apporte une plus-value certaine tant à l'intérieur qu'à l'extérieur (partenaires externes) de l'administration fédérale. Pour plusieurs unités organisationnelles, une gestion commune est nécessaire au plus vite pour les données de base sur les entreprises, ces dernières étant au centre de la majorité des affaires traitées et des prestations fournies par l'administration fédérale. La gestion commune des données de base sur les entreprises est dès lors un fort potentiel d'accroissement de l'efficacité pour plusieurs unités organisationnelles.

Certains éléments, comme le numéro d'identification des entreprises (IDE) et le registre des entreprises et des établissements (REE), sont déjà disponibles et peuvent être utilisés pour le développement de la gestion commune de données de base sur les entreprises.

Les données de base sur les entreprises sont notamment les données d'identification (par ex. IDE, raison sociale, forme juridique), les indications permettant de joindre l'entreprise (par ex. adresses postale et électronique), les informations pour les paiements (par ex. coordonnées bancaires) ainsi que d'autres caractéristiques de l'entreprise comme sa langue de correspondance.

4 Mesures

4.1 Mesure du champ d'action «organisation»: organe de pilotage du développement de la gestion commune des données de base de la Confédération

Le Département fédéral des finances (UPIC) a été chargé de créer et de diriger un organe de pilotage du développement de la gestion commune des données de base. Ce dernier assure la réalisation des objectifs fixés dans le cadre du développement de la gestion commune des données de base et le développement ultérieur de la stratégie. Il fait office de plateforme interdépartementale pour le pilotage de mesures visant à développer la gestion commune des données de base. Dans le cadre du développement de la gestion commune des données de base, l'organe de pilotage est habilité à donner des instructions aux unités administratives de la Confédération du domaine civil qui n'ont pas d'activités administratives ayant une incidence sur l'engagement.

La réalisation des objectifs suivants incombe à l'organe de pilotage, lequel apporte ainsi un soutien concret aux unités organisationnelles dans le développement de la gestion commune des données de base:

- portfolio des mesures en cours ou planifiées pour une coordination plus ciblée des différents projets;
- feuille de route des mesures en cours ou planifiées qui met en évidence les étapes et les délais du développement de la gestion commune des données de base;
- Inventaires ciblés et nécessaires des données et des flux de données existants dans les systèmes informatiques et sur les plateformes;
- modèles cibles pour la conception des architectures informatiques et des solutions pour une gestion commune des données de base;

- normalisations techniques (par ex. sémantique uniforme pour les catégories de données communes, modèles de données) pour les données de base communes, en particulier avec des normes eCH;
- discussion des propositions pour le développement ultérieur de la gestion commune des données de base;
- poursuite de l'élaboration de la stratégie;
- coordination des éventuelles normes pour les échanges de données avec les partenaires externes de l'administration fédérale en Suisse et à l'étranger.

Les données de base indispensables en toute situation pour une prestation donnée ou qui requièrent un niveau de protection de l'information particulièrement élevé doivent être traitées en conséquence. Le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (Base d'aide au commandement (BAC)) est à ce propos responsable de ce qui concerne l'armée et la défense et doit être associé à la gestion commune au niveau de la Confédération.

4.2 Mesure du champ d'action «droit»: élaboration des bases légales

Les questions juridiques liées à la gestion commune des données de base sont complexes par nature. Le temps nécessaire pour répondre à ces questions et modifier au besoin la législation est plutôt long. Un tel examen des bases légales ne peut avoir lieu qu'après qu'il a été déterminé précisément les données et systèmes concernés ainsi que la provenance, l'utilisateur et l'utilisation faite des données. Ce travail se fonde notamment sur des contenus pour lesquels des bases légales existent déjà, comme ceux du registre des entreprises et des établissements (REE). Les réflexions juridiques s'appuient en principe sur les ébauches de solutions conceptuelles ou techniques développées en amont pour ces questions.

En collaboration avec l'organe de pilotage, les stratégies et ébauches de solutions pour la clarification juridique doivent être mises en œuvre. Les bases légales manquantes doivent être établies.

Par ailleurs, la diffusion des données de base envisagée (cf. ch. 3, let. e) requiert une base légale, mais il reste à déterminer l'échelon de réglementation (loi ou ordonnance du Conseil fédéral). A priori, cette diffusion n'est autorisée que si elle respecte les principes juridiques généraux, parmi lesquels le fait que la diffusion réponde à un intérêt public ou privé et que celui-ci prime une atteinte éventuelle aux intérêts contraires.

4.3 Mesure du champ d'action «informatique»: étudier les synergies dans le domaine des entreprises

Dans le cadre du programme SUPERB23, la mise en place d'une solution de gestion commune des données de base est nécessaire pour les processus de soutien relatifs aux finances, à la logistique, au personnel et aux immeubles. La solution inclut notamment une gestion des données de bases des «partenaires commerciaux» (entre autres données de base sur les entreprises).

Afin d'exploiter les synergies avec ce projet en cours, il faut étudier dans quelle mesure la solution développée pour SUPERB23 convient à une gestion commune des données de base sur les entreprises à l'échelle de la Confédération, ou peut être intégrée dans l'environnement existant.

ronnement existant. Cet examen doit s'appuyer sur des critères qu'il faudra définir avec les départements et la Chancellerie fédérale.

La BAC et l'OFPP règlent les synergies et les responsabilités pour la gestion commune des données de base dans le domaine des tâches liées à la sécurité (réseau national de suivi de la situation, défense, interopérabilité dans la défense) en coordination avec l'organe de pilotage.

4.4 Participation des départements et de la Chancellerie fédérale au développement de la gestion commune des données de base sur les entreprises

Le développement de la gestion commune des données de base exige une vue d'ensemble des processus et des systèmes qui produisent, utilisent et gèrent des données de base. Aussi faut-il déterminer clairement quels processus produisent, utilisent et gèrent quelles données de base. Pour les données de base sur les entreprises, les départements et la Chancellerie fédérale doivent dans un premier temps indiquer pour quels processus ils saisissent, utilisent ou gèrent quelles données ou pour quels processus ils prévoient de le faire. Le but est d'identifier les données que les départements et la Chancellerie fédérale jugent susceptibles de convenir à une gestion commune.

4.5 Proposition pour le développement ultérieur de la gestion commune des données de base pour 2022 à 2024

Le développement de la gestion commune des données de base de la Confédération est un projet à long terme. Il sera réalisé par étapes successives. Cette approche pragmatique est progressive correspond à la complexité du projet et permet de poser des bases de décision solides pour les prochaines étapes du développement. La première étape, allant de 2019 à 2021, consiste à lancer le développement de la gestion commune des données de base. Les objectifs visés par les mesures énoncées plus haut peuvent constituer les fondements de la planification et de la réalisation organisée du développement de la gestion commune des données de base. Il faudra ensuite, d'ici à 2020, soumettre au Conseil fédéral une proposition pour la prochaine étape, qui s'étendra de 2022 à 2024. Comme pour l'approche décrite ci-dessus, il s'agira d'utiliser autant que possible les définitions (par ex. dans le domaine des registres de personnes) déjà ancrées dans le droit et les normes (eCH) existantes.