

Prise de position

La Suisse digitale : compétence et gouvernance intelligente plutôt qu'isolement

La Suisse fait face au défi de préserver son avance technologique dans un environnement géopolitique instable, tout en renforçant sa résilience numérique. La présente prise de position, élaborée conjointement avec nos membres, repose sur trois piliers.

Lessentiel en bref

- La souveraineté grâce à la compétence plutôt qu'à l'isolement : La véritable souveraineté réside dans la capacité à décider en toute autonomie et à maîtriser les risques. Elle exige une expertise technique pointue et une gouvernance éclairée, et non un isolement numérique.
- Une résilience différenciée : La résilience doit, d'une part, être différenciée horizontalement, c'est-à-dire selon le domaine d'application. Dans les domaines régaliens essentiels, une infrastructure nationale (le Swiss Government Cloud, par exemple) et un contrôle optimal sont nécessaires. En dehors de ces zones, la diversification, des normes ouvertes et la coopération mondiale garantissent notre capacité d'innovation. Dans ces domaines, la Suisse a besoin de technologies – et souvent de technologies de pointe – offrant le meilleur rapport qualité-prix. D'autre part, la Suisse peut renforcer sa résilience le long de chaînes de valeur stratégiquement importantes et tirer parti de sa position forte au sein de ces chaînes. Elle y parvient en étant pertinente à l'échelle mondiale sur certaines étapes grâce à des technologies hautement spécialisées et à l'innovation. Cependant, chercher à atteindre une résilience couvrant l'ensemble de la chaîne de valeur n'est ni réaliste ni pertinent pour un petit pays interconnecté et hautement développé comme la Suisse.
- La compétitivité grâce à la sécurité juridique : Nous misons sur un cadre juridique technologiquement neutre et sur la coopération internationale, et rejetons donc toute politique industrielle protectionniste, dans la mesure où elle conduit à l'inefficacité et au retard technologique.

Contact

Angela Anthamatten

Responsable suppléante du Département
Concurrence et Réglementation

angela.anthamatten@economiesuisse.ch

David Stauffacher

Responsable de projet
infrastructures et numérisation

david.stauffacher@economiesuisse.ch

Situation actuelle

Dans un contexte géopolitique et économique de plus en plus incertain, la dépendance vis-à-vis des logiciels et du matériel informatique étrangers est aujourd'hui un sujet de débat croissant dans la sphère politique. Les processus du secteur privé et les tâches de l'État dépendent de plus en plus de technologies situées en dehors de l'influence directe de la Suisse. Ce phénomène est discuté sous le terme de « souveraineté numérique ». Derrière ce concept se cachent des préoccupations légitimes : préserver la capacité d'action stratégique, composer avec de grands groupes technologiques et un pouvoir réparti de manière asymétrique et limiter les dépendances dans le domaine des infrastructures critiques. Cependant, ce concept est aussi de plus en plus souvent utilisé pour justifier des tendances isolationnistes ou des positions fondamentalement hostiles au marché. Un examen nuancé des risques réels et des intérêts de protection légitimes est donc indispensable, tout comme une démarcation claire par rapport aux réflexes protectionnistes ou idéologiques.

Grâce à son interconnexion mondiale dans le domaine numérique, la Suisse est un pionnier technologique. Elle figure systématiquement parmi les leaders internationaux dans les classements pertinents en matière d'innovation. La proximité entre hautes écoles et entreprises, l'excellence des spécialistes issus à la fois de la théorie et de la pratique, le libre accès aux marchés mondiaux et aux ressources numériques telles que les infrastructures cloud, les systèmes d'IA, les logiciels et le matériel informatique, ainsi qu'une infrastructure numérique performante, créent un environnement favorable à l'innovation. Cet environnement attire talents et investissements, favorise une scène start-up dynamique et permet aux entreprises établies d'accéder au savoir-faire et aux technologies de pointe internationales.

Les chaînes de valeur numériques sont fortement interconnectées à l'échelle mondiale et suivent une logique de division internationale du travail – les atouts de la Suisse sont principalement des applications ainsi que certaines technologies hautement spécialisées. La Suisse et l'Europe sont aujourd'hui loin d'être en mesure de développer et d'exploiter de manière totalement autonome l'ensemble des technologies numériques de base, des semi-conducteurs aux infrastructures cloud en passant par les plateformes logicielles mondiales. Elles bénéficient cependant considérablement de technologies de pointe provenant, par exemple, de Chine ou des États-Unis, et s'appuient sur cette base pour créer leur propre valeur ajoutée. Même des solutions locales prétendument autonomes reposent souvent sur des fondements internationaux et n'offrent qu'une indépendance limitée moyennant des surcoûts significatifs. Néanmoins, disposer d'une base informatique indépendante et autodéterminée reste un atout important pour l'économie. Un levier essentiel réside dans des technologies spécifiques et hautement spécialisées dans lesquelles la Suisse est et peut rester globalement pertinente.

Problématique

Dans un environnement de plus en plus incertain, la Suisse doit préserver son accès au savoir-faire et aux technologies de pointe tout en garantissant sa propre capacité d'action et la protection de ses intérêts. Des préoccupations légitimes telles que la liberté de choix technologique, le contrôle, la sécurité et la résilience doivent être mises en balance avec les intérêts de la société et de l'économie à disposer de ressources numériques performantes. À défaut, des décisions erronées et des allocations inappropriées risquent de compromettre la capacité d'innovation, la compétitivité et la prospérité de la Suisse, la rendant vulnérable. Par exemple, l'exclusion de technologies de pointe internationales pourrait accroître les cyberrisques pour le pays.

Le débat manque souvent de nuance. Dans la controverse autour du secteur public, on distingue ainsi rarement les domaines d'application en fonction de leur caractère critique. Or ce secteur exerce un effet de signal et de multiplication important pour l'ensemble de l'économie. Si l'État ne mise pas sur la meilleure technologie disponible au meilleur prix, les entreprises risquent également d'en être privées. Ce sont finalement l'ensemble de nos citoyens, contribuables et travailleurs qui en pâtissent.

Dans le débat public, on a de plus en plus l'impression que les évolutions technologiques pourraient être contrôlées principalement par le biais de réglementations toujours plus nombreuses. On oublie que la Suisse dispose déjà, grâce à son cadre juridique technologiquement neutre, d'un réseau dense de dispositions légales dans le domaine numérique. Le droit de la protection des données, le droit de la sécurité de l'information, le droit des télécommunications ainsi que des législations sectorielles spécifiques imposent déjà aux entreprises et à l'administration des normes élevées en matière de protection et de sécurité des données, de gestion des risques, de gouvernance et de transparence. De nombreux projets législatifs ignorent ces fondements et se concentrent de surcroît sur des problématiques isolées, telles que la protection de la jeunesse, la prévention des cyberattaques ou l'infrastructure informatique de l'administration. On adopte trop rarement une approche globale. Il convient toutefois de nuancer : toute réglementation n'est pas synonyme de surréglementation. Des approches réglementaires ciblées et axées sur les risques – notamment dans les domaines de la gouvernance de l'IA, de la protection des données, du droit d'auteur ou des questions de concurrence dans l'espace numérique – peuvent être légitimes et nécessaires pour corriger certaines défaillances du marché et renforcer la confiance dans les systèmes numériques. Avant d'introduire de nouvelles réglementations, il convient toutefois d'examiner systématiquement dans quelle mesure les normes existantes peuvent être appliquées de manière cohérente et, si nécessaires, précisées de façon ciblée. L'approche pragmatique et technologiquement neutre adoptée jusqu'à présent par la Suisse dans la réglementation des nouvelles technologies a largement contribué à son succès et devrait demeurer un principe directeur.

Des allocations technologiques erronées lancent également un signal négatif à l'échelle internationale et occasionnent des dommages collatéraux. La Suisse s'engage au niveau mondial en faveur d'un ordre juridique international fondé sur des règles, qui englobe le droit commercial de l'OMC. Elle est ainsi un partenaire fiable. L'exigence d'un repli sur soi dans l'espace numérique va à l'encontre de ce principe fondamental important relatif à des marchés ouverts et met en péril la réputation ainsi que les relations commerciales de notre économie ouverte et tournée à l'exportation. En même temps, il faut reconnaître que cet ordre fondé

sur des règles est soumis à une pression croissante dans le contexte numérique : les mécanismes d'application touchent à leurs limites lorsque les biens et services numériques sont difficiles à classer, que des acteurs étatiques utilisent la technologie de manière stratégique ou que des tensions géopolitiques fragilisent le système multilatéral. La Suisse doit être consciente de ces tensions et s'employer activement à les atténuer.

Les évolutions juridiques internationales relatives à l'accès transfrontalier aux données constituent un moteur central du débat actuel sur la souveraineté et concernent directement les entreprises suisses. Des instruments tels que la directive européenne e-Evidence ou le CLOUD Act américain concernent l'accès transfrontalier aux preuves électroniques dans le cadre de procédures pénales. Même si ces réglementations sont strictement limitées aux poursuites pénales, les entreprises actives en Suisse se posent des questions quant à leur interaction avec le droit suisse et à d'éventuels conflits dans un contexte international. Une clarification précoce et proactive de ces questions est donc essentielle pour garantir la sécurité juridique et préserver l'attractivité de la Suisse digitale.

Solutions

Du point de vue de l'économie, une **approche réaliste et nuancée** s'impose. La Suisse digitale ne progresse ni par l'isolement ni par la discrimination de certains fournisseurs ou juridictions, mais par la capacité à décider de manière autonome, à maîtriser les risques et à conserver sa capacité d'action dans des situations critiques. Dans ce domaine exigeant, il est essentiel de distinguer clairement les intérêts légitimes des postures idéologiques et des critiques générales du marché. Dans les domaines hautement sensibles, tels que les systèmes administratifs liés à la sécurité et les infrastructures critiques, il est indispensable de disposer d'une infrastructure largement contrôlée au niveau national. Le développement du Swiss Government Cloud constitue à cet égard une étape judicieuse. Il faut toutefois reconnaître que même dans ce cas, des dépendances subsistent vis-à-vis de chaînes d'approvisionnement mondiales, de composants matériels et de normes internationales, ce qui influe sur le rapport qualité-prix pour les contribuables. En dehors de ces fonctions régaliennes, la Suisse doit miser résolument sur l'ouverture, la concurrence et la coopération internationale afin de préserver sa capacité d'innovation. L'économie identifie trois champs d'action centraux pour y parvenir.

01 Assurer un contrôle

→ **Renforcer les compétences** : Le contrôle repose sur le savoir-faire, l'amélioration continue et des processus professionnels. La réglementation peut fixer des normes minimales, mais elle ne saurait remplacer la nécessité de disposer de compétences spécialisées suffisantes, en particulier dans un environnement technologique en constante évolution. Cette expertise est essentielle, que ce soit pour l'élaboration de directives internes en matière d'IA, la mise en place d'infrastructures informatiques résilientes ou le traitement de l'information dans l'espace numérique (compétences médiatiques). Non seulement le système éducatif, mais aussi les entreprises et l'administration ont la responsabilité de développer les compétences nécessaires de leurs collaborateurs.

¹ Plusieurs travaux soutiennent cette vision, cf. notamment ceux de la Swiss Data Alliance ou le rapport du Conseil fédéral sur le postulat 22.4411

- **Définir la stratégie et la gouvernance** : Dans chaque unité administrative comme dans chaque entreprise, le contrôle numérique commence par une vision claire des besoins informatiques et un plan précis pour leur mise en œuvre. Des exigences telles que la sécurité et la protection des données, la diversification ciblée ou un bon rapport qualité-prix ne peuvent être satisfaites que si un cadre cohérent fait de structures, de processus, de mécanismes de pilotage et de contrôle est mis en place. Ce cadre doit garantir l'atteinte des objectifs de l'organisation, qu'il s'agisse d'une unité administrative ou d'une entreprise. Le choix technologique ne peut intervenir qu'en s'appuyant sur ce cadre. Chaque organisation devrait être en mesure de définir précisément ses besoins, tant en situation normale qu'en cas de crise, et d'adapter en conséquence l'acquisition de son infrastructure et de ses services.

- **Préserver l'ouverture et la sécurité juridique** : Les grandes infrastructures dotées de ressources importantes peuvent offrir un niveau de sécurité supérieur à celui de systèmes fragmentés exploités localement. Toutefois, la sécurité numérique ou les risques associés ne dépendent pas uniquement de la localisation géographique d'un fournisseur, mais avant tout de la qualité globale de l'architecture de sécurité. Un chiffrage robuste, des responsabilités clairement définies et des audits professionnels réguliers constituent des éléments essentiels pour la protection des données sensibles. Les critères géographiques ne constituent pas à eux seuls une protection efficace ; c'est la qualité de l'architecture de sécurité qui est déterminante. Dans le domaine des infrastructures critiques – c'est-à-dire des systèmes dont la défaillance ou la perturbation aurait des conséquences majeures pour l'État, l'économie et la société –, les exigences en matière de résilience numérique sont particulièrement élevées. Outre des normes de sécurité strictes, cela inclut des obligations de diligence lors d'acquisitions, des capacités de restauration des systèmes ainsi que, le cas échéant, des procédures d'urgence élaborées à l'avance. Le véritable défi consiste à maintenir un équilibre entre l'ouverture des marchés – avec ses avantages en termes de performance, d'innovation et d'optimisation des coûts – et des exigences réglementaires fiables en matière de sécurité d'approvisionnement et de disponibilité. Pour y parvenir, la Suisse doit continuer à entretenir des relations ouvertes avec des fournisseurs de technologies internationaux et offrir aux entreprises établies sur son territoire la plus grande sécurité juridique possible. L'ouverture constitue le fondement de la liberté de choix, et la liberté de choix permet des redondances ainsi qu'une résilience optimisée.

02 Assurer une capacité d'action

- **La diversification comme protection** : Des dépendances peuvent être atténuées même lorsqu'un grand fournisseur de technologies international est retenu. Des architectures informatiques modernes permettent la portabilité des données, des interfaces ouvertes et le recours simultané à plusieurs prestataires. Cela suppose toutefois des exigences claires et des décisions stratégiques équilibrées en matière d'architecture. Il convient notamment de tenir compte de la capacité des fournisseurs à garantir le plus haut niveau possible de cybersécurité. Combiner plusieurs fournisseurs peut accroître la redondance. Cependant, chaque interface supplémentaire augmente également la charge organisationnelle et financière, ainsi que la complexité du dispositif de sécurité. Ces facteurs doivent donc être intégrés précocement dans les analyses coûts-bénéfices. Le Conseil fédéral a, dans l'ensemble,

bien cerné ces enjeux avec sa stratégie multcloud et son approche de réduction des risques. Il reconnaît la nécessité d'offrir aux contribuables un mix technologique garantissant un bon rapport qualité-prix et un niveau de sécurité adéquat, et diversifie ses acquisitions en conséquence. Les entreprises suisses adoptent une démarche similaire, en appliquant des approches différenciées selon la sensibilité des données.

- **Différenciation selon la sensibilité des applications (résilience horizontale) :** Un rapport coûts-bénéfices optimal est obtenu lorsque des technologies de pointe sont déployées de manière différenciée. La question centrale est la suivante : quelles données et quelles fonctions méritent réellement une protection renforcée ? Il convient notamment de distinguer les informations étatiques relevant de la sécurité, les données personnelles particulièrement sensibles, les données soumises au secret, les données critiques pour l'entreprise, ainsi que les données opérationnelles ou administratives moins sensibles. En fonction de cette classification, différentes solutions technologiques sont pertinentes. Les applications doivent faire l'objet d'une évaluation des risques et être classées en conséquence. Selon que leur caractère critique est élevé, moyen ou faible, d'autres options technologiques peuvent être envisagées. En particulier pour les applications peu ou moyennement critiques, des solutions standardisées et largement diffusées peuvent se révéler pertinentes et efficaces. Néanmoins, dans des domaines hautement sensibles – notamment les systèmes administratifs liés à la sécurité et les fonctions régaliennes centrales de l'État – des exigences accrues en matière de sécurité, de disponibilité et de contrôle sont pleinement justifiées. Le développement du Swiss Government Cloud constitue dans ce contexte une étape judicieuse. Le choix systématique de technologies fondées sur les risques, ainsi qu'une combinaison équilibrée des solutions, restent déterminants.
- **Renforcement du levier de la Suisse sur des technologies et des étapes spécifiques de la chaîne de valeur (résilience verticale) :** Chercher à atteindre la résilience par une couverture nationale aussi complète que possible de l'ensemble de la chaîne de valeur est peu réaliste et peu efficace pour un petit pays comme la Suisse. Notre pays peut, au contraire, acquérir une pertinence internationale accrue et développer un véritable levier là où elle dispose d'un positionnement unique, fondé sur des technologies spécifiques et hautement spécialisées, et où elle est elle-même indispensable à certaines chaînes d'approvisionnement. Les conditions-cadre devraient dès lors viser non pas une réplique des chaînes de valeur, mais le renforcement et le développement de la proposition de valeur unique (« unique selling proposition » ou USP) de la Suisse. Autrement dit, la Suisse devrait identifier clairement sa pertinence stratégique au sein des chaînes de valeur mondiales et capitaliser résolument sur cet atout.

03 Performance et création de valeur comme objectif

- Les technologies numériques constituent un facteur de production clé pour tous les secteurs économiques ainsi que pour l'administration. En Suisse, les entreprises, les chercheurs, l'administration, les citoyennes et les citoyens doivent avoir accès aux meilleures technologies disponibles et pouvoir choisir librement leurs applications. En particulier dans le domaine de l'intelligence

artificielle, l'accès aux technologies de pointe internationales, aux capacités de calcul haute performance et aux plateformes leaders est déterminant pour la recherche, le développement et les applications. Il en va de même pour d'autres technologies clés, telles que les registres distribués, la robotique ou l'informatique quantique. Restreindre cet accès affaiblirait directement la position de la Suisse en tant que site attractif et mettrait en péril son potentiel d'innovation. Est souverain celui qui sait définir précisément ses exigences pour un cas concret et choisit la meilleure technologie pour y répondre. La surréglementation et les initiatives nationales isolées sont à éviter, car elles freinent l'innovation et pèsent aussi de manière disproportionnée sur les PME et les start-up.

Propositions de l'économie

- Les entreprises et les pouvoirs publics doivent investir dans le développement de compétences numériques. Ils créent ainsi les conditions nécessaires à des décisions stratégiques éclairées et pragmatiques, tant dans le choix des technologies que dans leur utilisation responsable. La compétence numérique ne se limite pas à la maîtrise technologique au sens strict : elle inclut également les compétences médiatiques et informationnelles, permettant de contextualiser les informations et de détecter la désinformation.
- Les pouvoirs publics en particulier ont besoin d'une gouvernance informatique fonctionnelle, claire et structurée avant toute prise de décision technologique : des solutions étatiques autonomes là où elles sont nécessaires du point de vue démocratique et sécuritaire (dans les domaines de la défense et des infrastructures critiques, tant dans le secteur public que privé, par exemple) ; l'ouverture et l'intégration internationale là où elles favorisent l'innovation, l'efficacité et la compétitivité.
- L'économie rejette toute nouvelle réglementation numérique sans examen préalable approfondi du cadre juridique technologiquement neutre existant. Lorsque des adaptations sont nécessaires, les réglementations existantes doivent être complétées de manière ciblée. La surréglementation et la double réglementation sont à éviter, comme le montrent les corrections actuellement apportées au sein de l'UE dans le cadre du « digital omnibus ». La réglementation européenne accorde désormais une importance accrue à la compétitivité, une évolution que la Suisse ne devrait pas ignorer.
- La politique industrielle doit également être abordée avec prudence dans le domaine numérique. L'État y est avant tout régulateur et client, et non investisseur. S'il tente de créer des alternatives locales à l'aide d'instruments de soutien ciblés au lieu de développer des solutions fondées sur les risques avec des acteurs établis, il court le risque de favoriser des solutions inefficaces et de mal allouer des ressources. La Suisse peut renforcer sa résilience principalement là où elle ne se contente pas de répliquer des modèles existants, mais développe sa propre proposition de valeur unique, par exemple dans des technologies hautement spécialisées à forte pertinence stratégique. Le soutien étatique peut être judicieux lorsqu'il vise à corriger des défaillances du marché, à promouvoir la recherche fondamentale ou la formation, ou à mettre en place une infrastructure technologique minimale que

le marché ne fournit pas. Il est essentiel que des critères clairs s'appliquent et qu'aucune distorsion de concurrence ne pénalise les solutions établies sur le marché.

- L'ouverture et la sécurité juridique doivent être garanties sans réserve, notamment par le strict respect des règles de l'OMC dans le cadre des marchés publics. Cela signifie en particulier qu'aucun fournisseur ne peut être exclu de manière juridiquement contestable. Même une Suisse numérique souveraine doit respecter les principes de l'État de droit et les règles internationales. L'ouverture constitue l'un des fondements de la liberté de choix technologique stratégique. Il ne s'agit pas d'opposer une solution nationale à une solution étrangère, mais d'envisager des combinaisons intelligentes entre les deux. Parallèlement, des conditions de concurrence équitables doivent être garanties pour les acteurs du marché national. Les exigences réglementaires doivent être appliquées sans discrimination et, dans la mesure où cela est possible juridiquement, également aux prestataires étrangers.
- Les milieux économiques attendent du Conseil fédéral qu'il suive de près les évolutions dans l'espace numérique transfrontalier et qu'il traite rapidement les éventuelles incertitudes juridiques. Il convient notamment, dans le contexte du règlement européen relatif aux preuves électroniques, du CLOUD Act américain et d'autres questions liées à l'entraide judiciaire internationale, de mettre en place un cadre clair, cohérent et praticable pour les entreprises. Cela renforcera durablement la sécurité juridique et l'attractivité de la Suisse à l'ère numérique.