

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme concernant des solutions d'interopérabilité pour les administrations publiques, les entreprises et les particuliers en Europe (ISA²): l'interopérabilité comme moyen de moderniser le secteur public

[COM(2014) 367 final — 2014/0185 (COD)]

(2015/C 012/16)

Rapporteur unique: **M. ETHERINGTON**

Les 3 et 17 juillet 2014 respectivement, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément aux articles 172 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme concernant des solutions d'interopérabilité pour les administrations publiques, les entreprises et les particuliers en Europe (ISA²): L'interopérabilité comme moyen de moderniser le secteur public»

COM(2014) 367 final — 2014/0185 (COD).

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 1^{er} octobre 2014.

Lors de sa 502^e session plénière des 15 et 16 octobre 2014 (séance du 15 octobre 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 151 voix pour et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Conclusions

1.1.1 Le Comité accueille favorablement la proposition de nouveau programme concernant des solutions d'interopérabilité pour les administrations publiques, la société civile et les particuliers en Europe (ISA²). La proposition est bien argumentée et devrait pouvoir contribuer à la stratégie numérique pour l'Europe en garantissant que les administrations publiques puissent partager de manière efficiente et efficace les données sur la base de normes et d'instruments communs.

1.1.2 Bien que le programme ISA² porte essentiellement sur les administrations publiques, le CESE estime qu'il présente des avantages potentiels pour la société civile et espère que ceux-ci pourront être pleinement réalisés.

1.1.3 Il existe cependant deux grands sujets de préoccupation qui, s'ils sont traités, pourraient renforcer le programme ISA².

1.1.4 D'une part, les citoyens sont de plus en plus conscients et inquiets du fait que les administrations publiques collectent et utilisent des données à caractère personnel ou des données collectées de manière plus générale. Ils savent également qu'une interopérabilité accrue a des incidences sur la manière dont les données peuvent être partagées et utilisées. La proposition ne mentionne nullement de tels risques et préoccupations, que ce soit par rapport aux citoyens ou à la mise en œuvre réussie du programme ISA². Le CESE aimerait également attirer l'attention sur l'un de ses précédents avis concernant la protection des données et sur le point de vue du contrôleur européen de la protection des données, et souligner la nécessité de renforcer les garanties pour les citoyens ⁽¹⁾ (voir lettre du contrôleur européen de la protection des données sur la proposition de règlement général sur la protection des données: https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultatio/Comments/2014/14-02-14_letter_Council_reform_package_FR.pdf).

1.1.5 D'autre part, le programme ISA² pourrait éventuellement entraîner une distorsion du marché actuel des solutions d'interopérabilité, notamment au moyen des activités d'«incubateur».

1.2 Recommandations

1.2.1 Le CESE accueille favorablement le programme ISA² sur l'interopérabilité et soutient la proposition à l'examen.

⁽¹⁾ JO C 229, 31.7.2012, pp. 90-97.

1.2.2 Le Comité recommande que le programme se fonde sur le programme ISA existant ainsi que d'autres programmes, afin de contribuer à réaliser la stratégie numérique pour l'Europe.

1.2.3 Le CESE souhaite être tenu informé des progrès accomplis par le programme ISA².

1.2.4 La confiance du public dans les administrations publiques et leur capacité à gérer les données à caractère personnel et à respecter la vie privée est source de préoccupation. La proposition ne mentionne aucunement la confiance du public en tant que risque, ni aucun autre risque ou désavantage en matière d'interopérabilité. Elle devrait également prendre en compte toute préoccupation éventuelle du contrôleur européen de la protection des données concernant le traitement des données à caractère personnel dans plus d'un État membre. Il convient que ces questions soient abordées plus clairement au chapitre des activités du programme.

1.2.5 De même, il y a lieu de rédiger un résumé complet, à l'intention des citoyens, afin d'aborder les préoccupations relatives à la rentabilité et de justifier les avantages sociaux annoncés dans le programme.

1.2.6 La nécessité pratique, du point de vue du citoyen, de l'interopérabilité entre les administrations publiques nationales devrait être démontrée par davantage d'exemples concrets.

1.2.7 Le Comité recommande que des efforts particuliers soient accomplis pour faire connaître à la société civile les travaux menés dans le cadre du programme ISA², dans la mesure où les organisations peuvent tirer parti de ces travaux sur l'interopérabilité ou aider à réaliser le programme.

1.2.8 Les activités d'«incubateur» et les solutions «passerelles» peuvent potentiellement fausser le marché. Dès lors:

- il convient que la Commission s'assure que ces activités ne vont pas entraîner de distorsions de la concurrence et avoir pour conséquence de réduire l'approvisionnement commercial de solutions TIC d'interopérabilité;
- la sélection de nouvelles solutions et le choix de solutions de soutien à plus long terme visant la durabilité devraient faire l'objet de contrôles rigoureux et d'évaluations intervenant dans le cadre d'un processus auquel les parties concernées peuvent se fier;
- si les distorsions du marché constituent une source de préoccupation justifiée, la mission d'incubateur devrait dès lors se concentrer sur le développement de bibliothèques de services ou l'adoption de normes, plutôt que de fournir des solutions «clé sur porte».

1.2.9 La restriction à des fins non commerciales peut limiter l'impact du programme ISA²: si la société civile ne peut se fonder sur les travaux du programme à des fins commerciales, il est moins probable qu'elle s'engage en faveur du programme.

1.2.10 Pour des raisons liées au multilinguisme, toute solution IT doit être compatible avec le «jeu de caractères universel» (Unicode, ISO/CEI 10646) (UCS), comme demandé dans le rapport final du groupe de haut niveau sur le multilinguisme (2007). En cas d'obligation légale actuelle ou future d'interopérabilité au niveau européen, un sous-ensemble de l'UCS sera spécifié afin de faciliter la gestion.

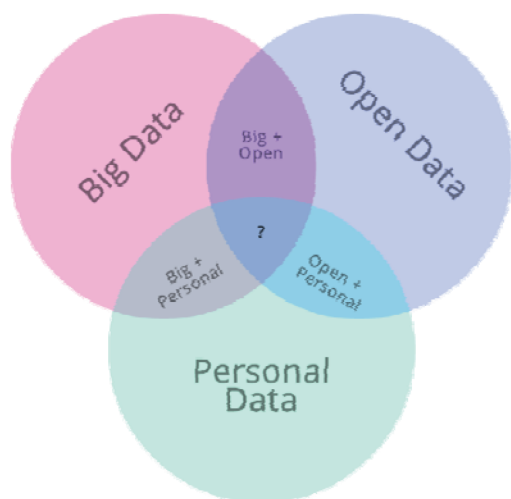
2. Introduction

2.1 De nombreux arguments ont été avancés selon lesquels les données peuvent transformer les services aux citoyens, de même que les organisations qui les délivrent aux secteurs public et privé ainsi qu'à la société civile. Les données sont susceptibles de stimuler la recherche et le développement, et d'accroître la productivité et l'innovation. Ce n'est pas un hasard si l'affirmation selon laquelle «Les données sont les nouvelles ressources naturelles» est devenue populaire. Voir, par exemple, l'article <http://www.forbes.com/sites/ibm/2014/06/30/why-big-data-is-the-new-natural-resource>

2.2 La production et la collecte de données dans tous les domaines de la vie ne cessent de prendre de l'ampleur, allant des processus administratifs tels que les déclarations fiscales électroniques, à la collecte passive de données médicales au moyen de montres intelligentes. Ce qu'il est convenu d'appeler les «données massives», telles que les données provenant des utilisateurs des transports publics, ont la capacité de révolutionner la manière dont nous concevons et planifions les services publics. En effet, les initiatives stratégiques ou les services publics sont de plus en plus dépendants de la capacité numérique. Au Royaume-Uni, le système de taxation des véhicules constitue un exemple d'actualité: le remplacement de la vignette fiscale automobile en papier dépend de l'interopérabilité (pour une définition de l'interopérabilité, voir <http://www.ariadne.ac.uk/issue24/interoperability>) ainsi que des bases de données des assurances, des propriétaires et du «MOT» (contrôle technique). Cette nouveauté a facilité les formalités de la taxe automobile pour les citoyens, tandis que l'on note une conformité accrue au système. En bref, nous vivons dans une société numérique dans laquelle il est possible d'améliorer de manière substantielle notre capacité à fournir un ensemble de services utilisant les technologies numériques. L'UE dispose d'une gamme de programmes et d'une «stratégie numérique pour l'Europe» plus vaste, qui favorisent la réalisation d'une économie et d'une société numériques (voir <http://ec.europa.eu/digital-agenda>).

2.3 Nous pouvons concrétiser les avantages de la société numérique, et plus particulièrement de l'administration publique en ligne, en rendant l'accès aux données plus aisé ou, dans certains cas, en facilitant leur réutilisation, les titulaires de droits d'auteur ayant autorisé celle-ci sans restrictions (données ouvertes: une définition figure à l'adresse: <http://theodi.org/guides/what-open-data>). Lorsque des données sont disponibles, nous pouvons établir des normes d'interopérabilité, à savoir faciliter l'échange et la réutilisation des données. Il peut s'agir simplement de rendre les données «lisibles par machine» (plutôt que de les verrouiller dans des formats propriétaires tels que PDF) ou de déterminer des formats communs en matière de transmission et de collecte de données (tels que iXBRL pour les comptes de sociétés; voir: <http://fr.wikipedia.org/wiki/ XBRL>). Il est également intéressant de noter, aux fins du présent document, qu'une grande partie des données collectées par les administrations publiques présentent un caractère personnel et privé (voir schéma). Il s'agit là d'un élément important du fait que la question des données à caractère personnel a des conséquences sur la compréhension de l'interopérabilité et de son application par le public.

Schéma 1: données massives, données ouvertes, et données à caractère personnel



2.4 Selon la Commission, l'interopérabilité entre les États-nations constitue une «entrave électronique» spécifique à l'utilisation plus efficace par les citoyens de services publics tels que les soins de santé, qui dépendent désormais dans une large mesure des capacités en matière de données et de TIC. Le manque d'interopérabilité constituerait également un obstacle à la mise en œuvre des politiques à l'échelle de l'ensemble de l'UE. Inversement, les initiatives stratégiques telles que le marché unique sont tributaires de l'interopérabilité des registres nationaux du commerce. En résumé, l'interopérabilité est déterminante pour une Europe moderne et intégrée.

3. Proposition de programme concernant des solutions d'interopérabilité pour les administrations publiques, les entreprises et les particuliers en Europe (ISA²)

3.1 La Commission a mis en œuvre, depuis 1995, un programme visant à développer l'interopérabilité, incluant le développement d'une stratégie et d'un cadre d'interopérabilité (voir http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_iop_communication_en.pdf pour un excellent aperçu). La Commission estime que la promotion de l'interopérabilité a été un succès puisqu'elle a permis «une interaction électronique transfrontalière et transsectorielle efficace et effective entre les administrations [...], permettant la fourniture de services publics électroniques qui relaient la mise en œuvre des politiques et activités de l'UE» (cité dans la décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme concernant des solutions d'interopérabilité pour les administrations publiques, les entreprises et les particuliers en Europe (ISA²) (p. 3)).

3.2 Le programme actuel, Solutions d'interopérabilité pour les administrations publiques européennes (ISA), prend fin le 31 décembre 2015. Il reste cependant beaucoup à faire: le «numérique par défaut» en est encore, dans certains domaines, à ses balbutiements. Et si la nouvelle législation ne prend pas en compte ni ne soutient les besoins d'interopérabilité au moment où elle est proposée, il est vraisemblable que les administrations publiques ne réaliseront pas les bénéfices de l'interopérabilité.

3.3 Un nouveau programme ISA² (http://ec.europa.eu/isa/isa2/index_en.htm) est proposé pour:

- établir la carte de l'interopérabilité;
- défendre et soutenir les solutions d'interopérabilité;

- soutenir et défendre les implications, pour les TIC, des nouvelles mesures législatives visant à encourager l'interopérabilité;
- encourager l'échange et la réutilisation intersectoriels et transfrontières des données, particulièrement lorsqu'ils favorisent l'interaction entre les administrations publiques européennes, et entre ces organes, les citoyens et la société civile.

3.4 Le nouveau programme ISA² a fait l'objet de larges consultations. Les personnes interrogées ont répondu que le programme devait continuer à s'articuler autour des administrations publiques. La réponse la plus fréquemment donnée est que le programme ISA devrait contribuer à réduire les doubles emplois et se concentrer sur la coordination avec d'autres programmes de l'UE.

3.5 Le programme proposé a été conçu en tenant compte des évaluations des précédents programmes. Le programme ISA tel que proposé portera principalement sur la fourniture de solutions d'interopérabilité suivie par l'offre de celles-ci aux administrations publiques.

3.6 Le budget proposé pour le programme ISA² est de 131 millions d'euros pour la période 2014-2020.

3.7 D'aucuns estiment que si le programme ISA² n'était pas adopté, une diminution du soutien apporté à l'interopérabilité entraînerait la fragmentation des normes et des systèmes, et mènerait à des doubles emplois peu économiques lors du développement de nouveaux systèmes ou solutions. Ce choix risquerait d'entraîner des pertes d'efficacité, en raison de la difficulté accrue pour les administrations publiques de traiter entre elles.

4. Observations générales

4.1 Il est à la fois nécessaire et souhaitable d'encourager l'interopérabilité et d'investir en permanence dans ce domaine. Le programme ISA² est indispensable si l'UE veut être en mesure de poursuivre la stratégie numérique pour l'Europe. Il sera essentiel de veiller à la bonne compréhension par les parties concernées des liens entre les différents programmes, de manière à éviter toute confusion (voir, par exemple, le lien suivant: http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_the_difference_between_the_digital_agenda_isa_egov_action_plan_eis_eif_en.pdf qui explique de quelle manière le programme ISA est en lien avec la stratégie numérique pour l'Europe.

4.2 Si l'on se fie à l'expérience britannique, il est manifeste que les gestionnaires publics continuent à avoir besoin de soutien et d'aide pour accéder aux données et les réutiliser (voir <http://theodi.org/blog/guest-blog-how-make-open-data-more-open-close-gaps>), y compris de compétences techniques. Le programme ISA² est en mesure de leur fournir cette assistance.

4.3 De plus en plus de services publics devenant «numériques par défaut», il importe de maximiser l'efficacité des dépenses publiques en solutions TIC. La réalisation de cet objectif devrait être favorisée en garantissant la planification de leur fourniture à un stade suffisamment précoce et, dans la mesure du possible, en partageant et en réutilisant les solutions de manière à maximiser la rentabilité des dépenses publiques. Le programme ISA² apporte une contribution utile à la réalisation de cet objectif.

4.4 Bien que le programme proposé concerne principalement les administrations publiques, il convient de noter que les organisations de la société civile sont également susceptibles de tirer parti des activités d'interopérabilité. Dans le cas de la société civile, une attention croissante est accordée à la coproduction. Certains des développements les plus innovants dans la société civile sont enregistrés là où coproduction et solutions technologiques sont appliquées à des domaines de service public tels que les soins de santé ou les services sociaux. L'architecture européenne de référence de l'interopérabilité devrait favoriser cet environnement émergent.

4.5 La confiance du public dans les administrations publiques et leur capacité à gérer les données à caractère personnel et à respecter la vie privée est source de préoccupation. La proposition ne mentionne aucunement la confiance du public en tant que risque, ni aucun autre risque ou désavantage en matière d'interopérabilité.

5. Observations particulières sur le programme proposé

5.1 Le Comité se réjouit que les points de vue des parties concernées et les enseignements tirés des programmes précédents aient été pris en considération lors de la conception du programme ISA². Il se félicite en outre que le programme se fonde sur le programme existant et ne cherche pas à se lancer dans une toute nouvelle direction.

5.2 L'attention consacrée tant à la défense de l'interopérabilité qu'à l'offre de conseils plus pratiques et de soutien est saluée. Étant donné les nombreux problèmes TIC que connaissent de longue date les administrations publiques britanniques, l'accent mis sur la planification à un stade précoce en ce qui concerne l'impact du changement législatif sur les TIC est particulièrement bienvenu.

5.3 La proposition serait renforcée par l'ajout de cas pratiques supplémentaires pour démontrer la nécessité pratique, du point de vue du citoyen, de l'interopérabilité entre les nations. Actuellement, il peut sembler aux parties prenantes que les bénéfices du nouveau programme reviendront aux seuls gestionnaires publics concernés par l'harmonisation transfrontière, et non aux citoyens utilisant les services publics traditionnels. Il y a lieu de rédiger un résumé complet, à l'intention des citoyens (le résumé pour 2010 figure à l'adresse http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_20101216_citizens_summary_en.pdf), afin d'aborder les préoccupations relatives à la rentabilité et de justifier les avantages sociaux annoncés dans le programme.

5.4 Il a déjà été souligné que les personnes consultées lors du développement du programme ISA² ont répondu que les administrations publiques devaient demeurer le principal centre d'intérêt du programme. De même, le CESE a noté que la société civile tirerait parti de l'interopérabilité. Il est possible que les membres de la société civile concernés n'aient pas été suffisamment informés de la consultation, avec pour résultat une attention concentrée sur les administrations publiques en ce qui concerne le programme ISA². Il se peut aussi qu'il soit nécessaire de mettre l'accent sur la communication avec la société civile pour que le programme ISA² réalise l'impact des dépenses du programme.

5.5 La proposition suggère que le programme ISA² développe et réalise («incubateur») des solutions d'interopérabilité et qu'il constitue une «passerelle» visant à garantir la viabilité des solutions TIC. La sélection de nouvelles solutions et le choix de solutions de soutien à plus long terme, visant la durabilité, devraient faire l'objet de contrôles rigoureux et d'évaluations intervenant dans le cadre d'un processus auquel les parties concernées peuvent se fier.

5.6 Les activités d'«incubateur» et les solutions «passerelles» peuvent potentiellement fausser le marché. Il convient que la Commission s'assure que ces activités ne vont pas entraîner de distorsions de la concurrence et avoir pour conséquence de réduire l'approvisionnement commercial de solutions d'interopérabilité dans le domaine des TIC.

5.7 Si les distorsions du marché constituent une source de préoccupation justifiée, la mission d'incubateur devrait dès lors se concentrer sur le développement de bibliothèques de services ou l'adoption de normes, plutôt que de fournir des solutions «clé sur porte». Cela permettrait de réduire les distorsions tout en continuant à faciliter la diffusion des normes.

5.8 L'article 13 prévoit que les solutions d'interopérabilité instaurées ou exploitées au titre du programme ISA² peuvent être utilisées dans le cadre d'initiatives ne relevant pas de l'Union, à des fins non commerciales. La restriction à des fins non commerciales est susceptible de limiter l'impact du programme ISA²: si les organisations de la société civile ne peuvent capitaliser sur les travaux d'ISA² à des fins commerciales, elles seront moins disposées à s'engager en faveur du programme.

5.9 L'opinion publique par rapport à la capacité numérique de l'État représente un risque pour la réussite des propositions d'interopérabilité. Les citoyens connaissant mieux le champ d'application, la nature et les pouvoirs de l'«État surveillance», ils se sentent davantage concernés par les garde-fous à mettre en place (voir <https://www.privacyinternational.org/blog/defining-the-surveillance-state>). Ils sont de plus en plus préoccupés par leur droit au respect de la vie privée et par les implications éthiques du partage et de la connexion de données. Or, la proposition ne contient pas la moindre information sur la compréhension par le public des questions liées à la connexion des données ou à l'interopérabilité. De manière similaire, le contrôleur européen de la protection des données est préoccupé par le traitement des données à caractère personnel dans plus d'un État européen, une activité que l'interopérabilité est susceptible de faciliter. Le CESE aimerait également attirer l'attention sur l'un de ses précédents avis concernant la protection des données, et souligner la nécessité de renforcer les garanties pour les citoyens s'agissant de leurs données à caractère personnel⁽²⁾ (voir lettre du contrôleur européen de la protection des données sur la proposition de règlement général sur la protection des données:

https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2014/14-02-14_letter_Council_reform_package_FR.pdf).

⁽²⁾ JO C 229, 31.7.2012, pp. 90-97.

5.10 La proposition serait renforcée si elle mentionnait ces préoccupations et y apportait une réponse. La conception du programme pourrait en outre être améliorée par la mention plus explicite de la coopération avec les organisations de la société civile et les milieux universitaires afin de comprendre et d'examiner la vision des citoyens ainsi que de consolider les garanties éthiques toujours plus importantes pour assurer la réputation des administrations publiques et la confiance en celles-ci.

5.11 La dernière observation spécifique présente un caractère technique. Le jeu universel de caractères est essentiel si l'on veut que le multilinguisme puisse être appliqué aux langues écrites. Le groupe de haut niveau sur le multilinguisme, mis en place à l'automne 2006 par M. Ján FIGEL, commissaire européen chargé de l'éducation, a publié son rapport final à l'occasion de la Journée européenne des langues 2007 (voir <http://www.lt-innovate.eu/resources/document/ec-high-level-group-multilingualism-final-report-2007>). Ce rapport comporte la recommandation suivante: *... les bases de données destinées à la gestion de documents internes et les interfaces d'applications logicielles et de matériel informatique ont été conçues sur la base d'Unicode, permettant la représentation des alphabets de toutes les langues. Le groupe invite les autorités responsables dans les États membres et les fournisseurs de services de messagerie web qui ne l'ont pas encore fait à adopter Unicode de manière à éviter la poursuite de la discrimination des citoyens de l'UE sur la base de la nationalité ou la langue. Un sous-ensemble de l'UCS sera établi afin de faciliter la gestion. Il pourrait s'agir d'une sélection de l'alphabet latin ou des alphabets latin, grec et cyrillique (l'UCS comprend plus de 90 000 caractères).*

5.12 Pour des raisons liées au multilinguisme, toute solution IT doit être compatible avec le «jeu de caractères universel» (Unicode, ISO/CEI 10646), comme demandé dans le rapport final du groupe de haut niveau sur le multilinguisme (2007). De ce fait, en cas d'obligation légale actuelle ou future d'interopérabilité au niveau européen, il est recommandé qu'un sous-ensemble de l'UCS soit spécifié afin de faciliter la gestion.

Bruxelles, le 15 octobre 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE
