

Contribution commune au projet de loi

« Pour une République numérique »

Quelque soit l'échelon d'intervention, **les nouveaux outils de l'innovation numérique constituent aujourd'hui de puissants leviers au service d'une action publique durable, innovante et inclusive**. Ils imposent de la part de l'ensemble des acteurs publics des réponses intégrées, cohérentes et coordonnées.

Pourtant, la mise en œuvre de **cette responsabilité partagée est aujourd'hui rendue complexe par la multiplicité des interventions législatives** en la matière. S'est ainsi ouverte une période de consultation publique autour de l'avant-projet de loi « *pour une République numérique* », qui devrait être examiné au Parlement au cours de l'année 2016. La même année, la représentation nationale devrait également être saisie d'un projet de loi « *de stimulation des créations d'entreprises et d'emplois dans les technologies nouvelles* ». Le tout dans un contexte européen en mouvement, la transposition d'une directive européenne étant à l'origine du projet de loi « *relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public* », en cours d'examen au Parlement.

Cette « fragmentation » de l'action législative intervient pourtant sur un sujet qui demande une forte intégration de l'action publique, notamment intercommunale. Les enjeux de l'open-data et de la ville connectée traversent en effet l'ensemble des compétences des établissements publics de coopérations intercommunale à fiscalité propre : transport et logement, développement économique et emploi, transition énergétique et services publics innovants, relation au citoyen et démocratie participative, modernisation de l'action publique ...

Conscientes de leur responsabilité pour activer au mieux ces différents leviers au service d'une stratégie efficace et inclusive, **les intercommunalités souhaitent donc contribuer au pré-projet de loi « pour une République numérique » en insistant sur la nécessité d'une approche systémique et intégrée** à des enjeux auxquels elles font quotidiennement face, au service du pays et de ses habitants.

➤ **Pilotage et accès à la donnée**

I. Ouverture de la donnée : un déséquilibre patent entre collectivités territoriales et Etat

L'article 4 du projet de loi « *pour une république numérique* » impose à l'Etat et aux administrations chargées d'une mission de service public la publication, dans les deux ans suivant la publication de la loi, d'une liste limitative de documents et d'informations. Les administrations peuvent d'ailleurs choisir les données dont elles estiment que leur publication présente un intérêt économique, social ou environnemental.

Sont exclus de cette obligation de publication en ligne un certain nombre de documents (*Conseil d'Etat, Autorité de la concurrence, HATVP, documents d'élaboration de l'accréditation des établissements et personnels de santé ...*) ainsi que les informations qui pourraient porter atteinte au secret des délibérations du Gouvernement, à la défense nationale, à la politique extérieure, à la sûreté de l'Etat, à la monnaie et au crédit public, au déroulement des procédures engagées devant les juridictions, à la recherche des infractions fiscales ou douanières, aux secrets protégés par la loi ...

Les collectivités de plus de 3.500 habitants et leurs groupements sont exclus du champ d'application de cet article puisque l'article 106 de la loi NOTRe leur impose déjà la publication en ligne des « *informations figurant dans des documents produits ou reçus, quel que soit le support* » afin qu'elles

puissent être « *utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle elles ont été produites.* »

Il existe donc un déséquilibre patent entre les exigences d'ouverture des données appliquées aux collectivités et celles appliquées à l'Etat.

En matière de périmètre d'abord, puisque les collectivités seront tenus de rendre accessible toute information ayant un lien avec leur territoire, sans liste limitative autre que les principes généraux de protection des SPIC, l'anonymisation des données et les droits de propriété intellectuelle. La démarche d'ouverture est donc totale.

En matière de garde-fous enfin, puisque aucun cliquet de sécurisation n'est prévu pour les collectivités (en-dehors de l'anonymisation ou du respect de l'intégrité des données lors de la réutilisation des données ouvertes) alors que les données relevant de l'Etat font l'objet d'un grand nombre de dérogations. Pourtant, qui peut douter du caractère sensible de certaines données locales et de la nécessité de garantir un minimum de confidentialité exigé par le fonctionnement normal d'une collectivité ou d'un groupement ?

Cette obligation s'avèrerait non seulement inapplicable mais dangereuse.

II. Accès des données des collectivités territoriales à l'ensemble des données relatives à leur territoire

L'accès des collectivités territoriales et de leurs groupements à l'ensemble des données relatives à leur territoire est **un impératif démocratique et de service public, au service du bon exercice de leurs compétences et de l'accomplissement de leur mission d'intérêt général**. L'article 10 du projet de loi reconnaît cette nécessité en imposant la transmission de l'ensemble des données produites ou collectées dans le cadre d'une délégation de service public à l'autorité publique concédante.

Dans sa rédaction actuelle, le projet de loi rend ainsi automatique et de plein droit la transmission des données du délégataire à la personne publique, et ce sans restrictions. Celle-ci peut alors « extraire et exploiter librement » ces données, « notamment en vue de leur mise à disposition à titre gratuit à des fins de réutilisation à titre gratuit ou onéreux ».

Si cette rédaction semble rencontrer les attentes des intercommunalités et métropoles, nos associations seront particulièrement vigilantes à l'évolution du texte. Dans sa version soumise à consultation en ligne, l'avant-projet de loi précisait en effet que cette transmission à l'autorité publique ne s'effectuait de plein droit qu'en l'absence de « stipulations contraires », non-définies et laissant craindre des dérogations systématiques et non concertées à cette règle générale. **Or l'accès de la collectivité à ces données, qui sont sa propriété, n'est pas négociable.**

III. Sécurisation du principe de redevances-licences

Le risque est réel que l'ouverture de certaines données (de mobilité par exemple) ne renforce la position d'acteurs économiques dominants, en situation de monopole, et ne fragilise par là même l'équilibre du territoire.

Nos associations demandent donc que soit préservé et sécurisé le dispositif de redevance-licence mis en place par certains territoires, et qui leur permet d'identifier les réutilisateurs de données et l'usage

qu'ils souhaitent en faire. Ce dispositif donne ainsi à l'autorité publique les moyens d'engager un dialogue bilatéral avec le réutilisateur, et de veiller au respect de l'intérêt général. Or

Cette contribution insiste donc sur la nécessité de :

- **Appliquer aux collectivités et à leurs groupements les mêmes obligations que celles qui incombent à l'Etat :** réintégrer les collectivités et leurs groupements dans le droit commun et ne pas leur imposer une ouverture totale et non sécurisée.
- **Sécuriser le principe d'une transmission obligatoires des données DSP à l'autorité publique, sans restrictions,** tout en lui offrant la possibilité de déterminer par la suite ce qui peut ou non faire l'objet d'une transmission à des tiers l'intégralité, suivant leur degré de sensibilité des données et l'usage qui pourrait en être fait. L'action des délégués serait ainsi sécurisée sans priver la collectivité de l'accès à des données qui sont sa propriété.
- **Maintenir et sécuriser les dispositifs de redevance-licences, afin de veiller au respect de l'intérêt général et à la préservation de l'équilibre économique du territoire lors de la réutilisation des données.** Ces redevances-licences pourront également être utilisées pour certaines données issues de DSP, en sécurisant ainsi l'action des délégués.

➤ **Intercommunalités et métropoles : une légitimité naturelle de planification stratégique**

Les intercommunalités et métropoles se sont souvent dotées de leurs propres stratégies de développement numérique qui, outre le fait qu'elles conditionnent l'accès aux financements européens, sont l'expression d'une légitimité planificatrice qui peine à être reconnue.

Comme pour une grande partie de leurs compétences - *mobilité durable, logement, énergie ...* - **ces territoires d'intégration et de mise en cohérence de l'action publique doivent être confortés dans leur rôle d'autorité organisatrice du numérique en matière d'infrastructures, d'usages et de services.** A l'heure où s'affirme la notion d'écosystèmes territoriaux, il n'est pas possible de faire l'économie d'une stratégie intégrée et cohérente.

En reconnaissant aux seuls régions et départements la possibilité d'élaborer une « *stratégie des usages et services numériques* », à valeur indicative, « sous-volet » des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN), le projet de loi pour une « république numérique » n'encourage pas cette dynamique.

Tout d'abord, **si les enjeux d'infrastructures et de services et usages sont bien sûr liés, il est impératif qu'ils fassent l'objet de stratégies distinctes et complémentaires.** Intégrer l'élaboration de stratégies d'usages et de services comme « *sous-volet* » des schémas d'aménagement numérique va à l'encontre de ce dispositif. Il importe à l'inverse d'articuler ces stratégies distinctes au sein d'une cohérence d'ensemble.

Dans son rapport « *Gouvernance des politiques numériques dans les territoires* » remis en juillet 2015 à Axelle LEMAIRE, Secrétaire d'Etat en charge du numérique, Akim OURAL préconisait ainsi un

schéma directeur des usages regroupé avec le SDTAN, au travers d'un Schéma de Cohérence des Politiques Numériques¹.

Parce qu'il envisage le sujet des services et usages comme une sous-problématique découlant des infrastructures, **le projet de loi n'autorise que les régions et départements à élaborer de tels schémas directeurs, en méconnaissant l'action des intercommunalités et métropoles.** Or ces territoires, du fait de leur mise en œuvre intégrée de compétences transversales et interdépendantes (transition énergétique, mobilité durable, développement économique, démocratie locale et participation citoyenne ...) doivent se voir reconnue cette légitimité planificatrice naturelle.

Cette contribution insiste donc sur la nécessité de :

- **Faire évoluer l'articulation des documents stratégiques afin que la stratégie des services et usages ne constitue pas un volet du SDTAN.** Ceci implique de modifier le texte actuel qui, lorsqu'il énonce le principe de « maillage équilibré » ou fait référence aux SDTAN, aborde uniquement le sujet sous l'angle des infrastructures.
- **Reconnaître pour les EPCI la possibilité d'établir, s'ils le souhaitent, une « stratégie de développement des usages et services numériques existants »,** au même titre que les départements et les régions.
- **Soumettre les projets de stratégies de services et usages à une concertation obligatoire, et à un avis de la Commission territoriale de l'action publique (CTAP).**

➤ **Articuler Etat-plateforme et territoires plateforme**

Les associations d'élus sont fortement mobilisées, aux côtés du Secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP), pour contribuer à la mise en œuvre de l'« Etat-Plateforme », dynamique dont les territoires peuvent d'ailleurs constituer le relais efficace aux échelles pertinentes, en particulier régionale et intercommunale.

Cet objectif commun doit guider l'esprit et la lettre du texte. Si la création d'un « service public de la donnée » nous paraît une démarche intéressante, on peut ainsi regretter que le texte actuel ne propose pas d'ouverture aux collectivités volontaires et ne les associe pas dans la réflexion concernant la définition des « référentiels » concernés.

Par ailleurs, il nous semble opportun d'articuler la réflexion sur une déclinaison territoriale de l'Etat plateforme avec les travaux en cours en matière d'identité numérique tels que France Connect par exemple.

Il est également important de favoriser l'inscription des collectivités, notamment régions et intercommunalités, dans l'élaboration de « plateformes territoriales numériques », relais de la logique

¹ « Cette contractualisation, feuille de route commune co-construite et co-adoptée à partir des projets de territoires, pourrait tenir lieu de Stratégie de cohérence des politiques numériques intégrées (SCoPoN), remplaçant les actuels SCORAN dans le domaine des infrastructures (réseaux THD, cloud computing, datacenters,...), des usages et des services. »

Etat Plateforme. Dans ce cas, au regard de leur spécificité, caractérisée par leur activité non-commerciale et leur mission de service public, il importe qu'elles puissent être exonérées des contraintes et obligations qui s'appliqueront aux plateformes privées. Leur crédibilité doit en effet permettre un allègement des procédures.

Rappelons sur ce point que le projet de loi impose ainsi aux plateformes d'élaborer et diffuser les bonnes pratiques, diffuser des indicateurs de respect de leurs obligations et rendre compte périodiquement des résultats en ce sens.

Le conditionnement de l'ouverture de plateformes territoriales à la signature d'une charte éthique pourrait permettre de formaliser des pratiques sans appliquer de procédures lourdes et inadaptées.

Cette contribution insiste donc sur la nécessité de :

- **Favoriser la dynamique des territoires-plateformes**, sans assimiler les collectivités à des opérateurs privés et à l'encadrement réglementaire qu'institue le projet de loi à leur égard.