



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 18 novembre 2022
(OR. en)

**Dossier interinstitutionnel:
2022/0379(COD)**

**14973/22
ADD 3**

**TELECOM 474
DIGIT 214
CYBER 375
CODEC 1778
IA 193**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	18 novembre 2022
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	SWD(2022) 722 final
Objet:	DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT accompagnant le document: Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL établissant des mesures destinées à assurer un niveau élevé d'interopérabilité du secteur public dans l'ensemble de l'Union (règlement pour une Europe interopérable)

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2022) 722 final.

p.j.: SWD(2022) 722 final



Bruxelles, le 18.11.2022
SWD(2022) 722 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

établissant des mesures destinées à assurer un niveau élevé d'interopérabilité du secteur public dans l'ensemble de l'Union (règlement pour une Europe interopérable)

{COM(2022) 720 final} - {SEC(2022) 720 final} - {SWD(2022) 720 final} -
{SWD(2022) 721 final}

Le présent rapport combine l'évaluation du cadre d'interopérabilité européen avec l'analyse d'impact d'un renforcement de la politique d'interopérabilité des services publics européens.

1. ENJEU DE LA POLITIQUE ET NECESSITE D'AGIR

L'interopérabilité n'est pas un objectif en soi. Il s'agit d'un instrument, qui est devenu un aspect central de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques avec les moyens du numérique. L'interopérabilité permet aux organisations d'interagir et de partager des informations et des connaissances à tous les niveaux de manière fluide par l'intermédiaire de leurs systèmes informatiques. Elle va au-delà des moyens techniques, elle nécessite des accords entre différentes organisations, des descriptions de données établies d'un commun accord, des lois facilitant les échanges de données et une culture de coopération.

L'interopérabilité est essentielle pour le marché unique européen de plus en plus numérisé. Elle joue un rôle *au sein même* des politiques sectorielles, en particulier celles qui sont étroitement liées au secteur public, comme la justice et les affaires intérieures, la fiscalité et les douanes, les transports ou la santé, ainsi que la réglementation des entreprises et de l'industrie. L'interopérabilité est un thème récurrent dans le cadre des réseaux transeuropéens et dans toutes les politiques ayant trait au numérique et aux données. L'UE mène depuis plus de 15 ans une politique *horizontale* spécifique en matière d'interopérabilité, particulièrement axée sur le secteur public. La Commission gère depuis 1995 des programmes de soutien à l'interopérabilité, qui font désormais partie du programme pour une Europe numérique. Un cadre d'interopérabilité européen a été formulé pour la première fois en 2004 et a été mis à jour en 2010 et 2017. Il souligne l'importance de prendre en considération l'ensemble des aspects et des couches de la question – techniques, sémantiques, organisationnels et juridiques – et d'adopter une approche de gouvernance intégrée.

Aujourd'hui, le cadre d'interopérabilité européen est *le* cadre conceptuel communément accepté pour l'interopérabilité au sein de l'UE et au-delà. Toutefois, il reste entièrement volontaire et, pour cette raison, comme le démontre son évaluation, il sous-exploite considérablement son potentiel de réduction des lourdeurs administratives et d'amélioration de la mise en œuvre des politiques¹. Dans ce contexte, et alors que la transformation numérique s'accélère, les ministres chargés de la transformation du secteur public et les directeurs des systèmes d'information (DSI) des États membres appellent de plus en plus à un renforcement de la coopération européenne en matière d'interopérabilité. Avant même la COVID-19, ils insistaient sur la généralisation de son application². Cette demande a été renforcée par la nécessité d'améliorer l'interaction numérique transfrontière et transsectorielle lors de la réaction à la crise.

La Commission a reconnu la nécessité d'agir³ et s'est engagée à présenter pour l'été 2022 une politique d'interopérabilité renforcée⁴.

¹ Voir les résultats de l'évaluation finale du cadre d'interopérabilité européen, SWD(2022) 720 final.

² Par exemple, les déclarations ministérielles signées en 2017 à Tallinn (<https://www.mkm.ee/en/objectives-activities/information-society/tallinn-declaration>) et en 2020 à Berlin (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemittelungen/EN/2020/12/berlin-declaration-digitalization.html>) et les recommandations des membres du groupe d'experts de la Commission sur l'interopérabilité des services publics (<https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&groupID=3714>).

³ Communication de la Commission intitulée «Façonner l'avenir numérique de l'Europe», février 2020, COM(2020) 67 final (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf).

⁴ Programme de travail de la Commission pour 2022, COM(2021) 645 (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9fb5131e-30e9-11ec-bd8e-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_2&format=PDF), page 8.

2. PROBLEME ET OBJECTIFS STRATEGIQUES

Les résultats de l'évaluation du cadre d'interopérabilité européen et de l'analyse d'impact montrent que la politique d'interopérabilité informelle actuelle, fondée uniquement sur des mesures volontaires, n'est pas suffisante pour contribuer à supprimer les obstacles transfrontières et transsectoriels pour le secteur public de l'UE. L'interopérabilité limitée des services et des données des administrations publiques dans l'UE se traduit par un nombre limité de services publics numériques, incapables de réaliser pleinement leur potentiel et d'atteindre l'objectif européen consistant à mettre en place un marché unique numérique. Elle augmente les coûts et nuit à l'efficacité à tous les niveaux des administrations publiques de l'Union européenne, alourdit les charges administratives pesant sur les citoyens, les entreprises et les administrations elles-mêmes, retarde la mise en œuvre des politiques européennes par les États membres et la réalisation du marché unique numérique, limite le potentiel d'innovation et entrave la souveraineté numérique de l'UE. L'analyse d'impact relève les facteurs de problèmes suivants:

- une gouvernance inefficace des efforts d'interopérabilité entre les politiques de l'UE, la Commission européenne et les États membres pour tous les niveaux administratifs (national, régional, local) et tous les secteurs;
- l'absence de spécifications d'interopérabilité minimales communes, de solutions partagées et de normes; et
- l'absence d'approche d'«interopérabilité par défaut» dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'UE.

Le nouveau cadre réglementaire et la communication qui l'accompagne visent à renforcer l'interopérabilité afin de garantir que les services publics numériques fonctionnent par-delà les frontières pour tous en Europe, en favorisant une approche cohérente et centrée sur l'humain de l'interopérabilité intégrée dès la conception, depuis l'élaboration des politiques jusqu'à leur mise en œuvre dans toute l'Europe, et en établissant une gouvernance claire et un écosystème de solutions et de spécifications.

Ne pas agir pour améliorer l'interopérabilité reviendrait pour l'UE à renoncer à la possibilité de réduire considérablement la charge administrative et aurait aussi des effets négatifs sur la résilience des administrations publiques et leur capacité d'innovation. Le cadre politique actuel de coopération volontaire en matière d'interopérabilité autour du cadre d'interopérabilité européen n'est pas adapté au renforcement de l'interopérabilité transfrontière. Il manque une approche systémique d'interopérabilité dès la conception dans l'élaboration des politiques, des ressources communes pour la mise en œuvre et une propriété partagée.

3. OPTIONS STRATEGIQUES, EFFETS ATTENDUS ET OPTION PRIVILEGIEE

L'analyse d'impact compare trois options, en plus du scénario de référence correspondant au statu quo. Le scénario de référence et l'option 1 gardent l'approche volontaire actuelle, l'option 1 cherchant à poursuivre progressivement le développement du cadre d'interopérabilité européen. Les options 2 et 3 proposent une action législative, l'option 2 se concentrant sur la mise en place d'un mécanisme de coopération structuré doté d'un mandat clair pour assurer le développement continu et le maintien de ressources d'interopérabilité communes convenues, ainsi que pour définir des projets communs d'expérimentation et de soutien ciblé aux politiques. L'option 3, la plus ambitieuse, privilégie l'établissement d'exigences législatives minimales en matière d'interopérabilité européenne directement applicables, mises à jour par des décisions d'exécution.

L'évaluation des incidences attendues montre que le scénario de référence et l'option 1 ne permettront pas de remédier de manière adéquate aux faiblesses mises en évidence par l'évaluation du cadre d'interopérabilité européen, principalement en raison du caractère limité des incitations à la coopération. En outre, ils ne répondraient pas non plus aux attentes politiques et opérationnelles des États membres⁵. L'option 3 devrait être efficace, mais au fil du temps uniquement et moyennant des efforts de mise en œuvre et des coûts considérables. Elle devrait être moins efficace pour garantir une réponse souple et à l'épreuve du temps aux besoins technologiques et politiques en évolution rapide. L'option 3 risque également de recevoir un soutien politique moindre en raison de son ampleur et de sa grande sensibilité à la subsidiarité (par exemple, en ce qui concerne les anciens systèmes des États membres).

L'option 2 a été privilégiée. Le choix de mettre en place un mécanisme de coopération structuré devrait apporter la stabilité et la sécurité (juridique) demandées par les États membres tout en garantissant la flexibilité nécessaire au développement continu de ressources communes en matière d'interopérabilité, en réponse à l'évolution des besoins stratégiques. Au lieu de préciser les exigences d'interopérabilité (minimales) directement dans la législation (comme dans le cas de l'option 3), l'option 2 se concentre sur l'établissement d'exigences en matière de processus, plus adaptées à l'évolution technologique rapide et plus proportionnées compte tenu de l'incidence sur les systèmes existants. Une gouvernance commune de l'interopérabilité au niveau de l'UE devrait garantir une coopération ascendante et une copropriété descendante par les principales parties concernées dans les États membres, en créant un écosystème de solutions d'interopérabilité partagées. Cela facilite l'engagement précoce dans l'élaboration des politiques et la définition des besoins en matière de co-investissement et améliore la mise en œuvre des politiques. Pour ces raisons, l'option 2 ne menace pas, mais permet la subsidiarité, en renforçant la résilience des administrations publiques et la souveraineté numérique.

Compte tenu de sa nature habilitante pour les politiques, l'impact direct de l'interopérabilité est difficile à quantifier. Selon une étude du Centre commun de recherche (JRC) de la Commission⁶, il existerait un potentiel remarquable d'économies, ou un coût de l'inaction: les citoyens pourraient économiser jusqu'à 24 millions d'heures par an grâce à l'amélioration de l'interopérabilité, ce qui représente 543 millions d'EUR; les entreprises pourraient économiser 30 milliards d'heures ou 568 milliards d'EUR par an. Selon les estimations, les économies de coûts résultant de l'interopérabilité transfrontière se situent entre 5,5 et 6,3 millions d'EUR pour les citoyens et entre 5,7 et 19,2 milliards d'EUR pour les entreprises.

4. PROCESSUS D'ÉVALUATION ET D'ANALYSE D'IMPACT

Le présent rapport combiné d'évaluation et d'analyse d'impact s'appuie sur les évaluations du cadre d'interopérabilité européen et du programme de soutien à l'interopérabilité ISA²⁷ réalisées entre septembre 2020 et septembre 2021. Il s'appuie sur une analyse réalisée par un contractant externe indépendant⁸ et sur des sources internationales telles que l'OCDE. Une

⁵ Comme dans le premier chapitre des recommandations du groupe d'experts.

⁶ Ulrich, P., Duch Brown, N., Kotsev, A., Minghini, M., Hernandez Quiros, L., Boguslawski, R., et Pignatelli, F., «Quantifying the Benefits of Location Interoperability in the European Union», EUR 31004 EN, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2022, ISBN 978-92-76-48846-0, doi: 10.2760/72064, JRC127330.

⁷ Voir l'évaluation finale du cadre d'interopérabilité européen, SWD(2022) 720 final, et l'évaluation finale du programme ISA², COM(2021) 965 final, SWD(2021) 965 final.

⁸ Voir, par exemple, CEPS (2021): Étude à l'appui de l'évaluation de la mise en œuvre du cadre d'interopérabilité européen, Commission européenne. DOI: 10.2799/58201 et CEPS (2021): Étude à l'appui de l'évaluation finale du programme concernant des solutions d'interopérabilité pour les administrations publiques, les entreprises et les citoyens européens (ISA²), Commission européenne. DOI: 10.2799/94683

autre source importante pour le rapport est l'étude du JRC mentionnée au point 3 sur la quantification de l'impact sur l'interopérabilité, fruit de ses travaux de longue haleine sur l'interopérabilité en matière d'informations de localisation.

Compte tenu de la sensibilité à la subsidiarité de l'élaboration d'une politique renforcée des pouvoirs publics de l'UE en matière d'interopérabilité, la Commission a élaboré les options stratégiques et les éléments d'une éventuelle action législative conjointement avec les bureaux des DSI des États membres tout au long de 2020 et 2021. Les recommandations adoptées en octobre 2021 par le groupe d'experts de la Commission composé d'experts des États membres (DSI et services chargés de la transformation numérique) donnent par conséquent un aperçu détaillé des principales attentes des parties concernées, tout comme les déclarations ministérielles signées à Tallinn en 2017 et à Berlin en 2020.