

DROIT PUBLIC & TIC

Citation : Caprioli & Associés, Interopérabilité et collectivités territoriales, www.caprioli-avocats.com
Date de la mise à jour : mai 2007

Interopérabilité et collectivités territoriales

Eric A. Caprioli et Anne Cantéro
Avocats associés, Docteurs en droit
Caprioli & Associés
contact@caprioli-avocats.com

L'ordonnance du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives prévoyait dans son article 11 l'adoption d'un décret relatif aux conditions d'élaboration, d'approbation, de modification et de publication du référentiel général d'interopérabilité (RGI).

C'est chose faite depuis le 2 mars 2007 (J.O. du 3 mars 2007). Selon l'ordonnance, le RGI a pour objet de fixer " *les règles techniques permettant d'assurer l'interopérabilité des systèmes d'information* " et de déterminer " *notamment les répertoires de données, les normes et les standards qui doivent être utilisés par les autorités administratives* ". La rédaction d'un projet de RGI, semble-t-il bien avancé aujourd'hui, a été confiée depuis 2005 à l'ADAE puis à la Direction Générale de la Modernisation de l'Etat (DGME du Minéfi, créée par le décret n°2005-1792 du 30 décembre 2005).

Le décret confie au ministre chargé de la réforme de l'Etat la conception et l'adaptation du RGI. Il crée un comité du RGI composé de représentants de divers horizons (onze des Ministères, trois pour les collectivités territoriales, trois pour les organismes de protection sociale, quatre personnalités qualifiées, la CNIL, la DCSSI du Secrétariat Général de la Défense Nationale). C'est un arrêté du Premier ministre qui approuvera le RGI et il sera mis à disposition du public par voie électronique.

1°) Le contenu du RGI orientera l'interopérabilité et les conditions des migrations. Compte tenu des implications économiques et techniques de ce texte de nature réglementaire, il faut désormais souhaiter qu'il s'appuiera sur les standards ouverts du marché (Open Document format, Open XML) ou plus simplement sur la définition donnée à la notion de standard ouvert à l'article 4 de la loi pour la confiance dans l'économie numérique du 21 juin 2004 (LCEN), c'est-à-dire : " *tout protocole de communication, d'interconnexion ou d'échange et tout format de données interopérable et dont les spécifications techniques sont publiques et sans restriction d'accès ni de mise en œuvre* ". Une telle approche aurait le mérite d'être ouverte, pluraliste, et son objectif serait d'exclure le moins possible de produits et de prestataires des marchés informatiques de la sphère publique. Or, un avant-projet de RGI avait été publié sur le site de la DGME avant l'adoption du décret du 2 mars et le début même de la procédure, et il recommandait apparemment des produits commerciaux spécifiques qui impliquaient que l'autorité publique passe par un prestataire déterminé. Il imposait l'utilisation de certaines normes ou standards, propriétaires ou non, sans même déterminer si ces normes ou standards étaient largement utilisés sur le marché (par les administrations comme par les usagers). Avant toute décision, il serait opportun de recenser les volumes des flux concernés et les incidences économiques que cela aura sur le parc informatique (matériels, logiciels, réseaux et prestations de services associées) des autorités administratives, à savoir au sens de l'ordonnance du 8 décembre 2005, les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes gérant des régimes de protection sociale relevant du code de la sécurité sociale et du code rural ou mentionnés aux articles L. 223-16 et L. 351-21 du code du travail et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif.

La mise en place d'une administration électronique efficiente à tous les échelons du territoire, tant au niveau national que local, au service des administrations et des collectivités territoriales elles-mêmes mais aussi des usagers, nécessite que les différents systèmes et applications informatiques, support de cette " *nouvelle* " administration, puissent " *dialoguer* " aisément entre eux. En ce sens, l'interopérabilité se présente comme l'un des facteurs clés du développement de l'administration électronique.

2°) L'adoption du décret du 2 mars 2007 : un premier pas vers la participation des collectivités locales à l'élaboration du RGI.

Si tout le monde s'accordait à dire que l'adoption d'un RGI était nécessaire, la méthode d'élaboration mise en place initialement avait fait grincer quelques dents au niveau local. Le mécontentement des collectivités locales s'est fait d'ailleurs de plus en plus entendre. Après l'Association des Maires des Grandes Villes de France et l'Association des Communautés Urbaines de France, c'était au tour de l'Association des Petites Villes de France d'exprimer ses craintes dans un communiqué de presse du 5 février 2007 (disponible sur son site internet : www.apvf.asso.fr). Quand on connaît le pourcentage de la population que représentent les petites villes de

France (environ 30%), il y avait de quoi s'inquiéter. On peut également se demander pourquoi ne pas interroger des représentants d'organismes privés de l'informatique tels le SYNTEC, l'AFDEL ou le CIGREF plus spécifiquement concernés afin de définir avec eux les orientations stratégiques à retenir ?

Mais que contestaient exactement ces associations ? Pour le comprendre, replaçons les choses dans leur contexte. Depuis les lois de décentralisation de 1982 et 1983, la tutelle tant administrative que technique de l'Etat sur les collectivités locales n'existe plus. Le principe de la libre administration des collectivités locales a même été consacré à l'article 72 de la Constitution. Les collectivités locales, on le comprend bien, sont particulièrement attachées au respect de cette liberté constitutionnellement reconnue qui fonde également leur liberté contractuelle.

Or, avant la parution du décret du 2 mars, les collectivités territoriales ont vu une forme de recentralisation par la norme technique. De surcroît, cette confusion a conduit certains acheteurs publics à demander, dans le cadre d'appels d'offres, de se conformer à ce RGI qui pourtant n'existe toujours pas juridiquement à ce jour. Par " viralité ", c'est toute la validité juridique du marché qui s'en trouvait alors affecté. Cela commençait à faire un peu désordre pour la modernisation de l'Etat...

Parce que le RGI aura vocation à s'appliquer tant aux administrations centrales que locales, il était donc indispensable que les collectivités territoriales soient dûment consultées selon une procédure objective et transparente. D'autant plus que beaucoup d'entre elles ont déjà choisi des prestataires et investi des budgets importants dans des solutions informatiques et dans leur maintenance. Leur imposer une norme ou un standard qui ne correspond pas à leur patrimoine informationnel et aux conditions de migration de leurs documents, fait courir le risque d'un surcoût important et de dysfonctionnement lourd.

Certains ont cru pouvoir avancer que les collectivités locales avaient pu s'exprimer dans le cadre du " wiki " lancé sans publicité par la DGME en avril 2006. Ce n'est pas très sérieux.

D'abord, parce que ledit *wiki* n'était en rien le cadre d'élaboration prévu par l'ordonnance de 2005 puisque la procédure vient seulement d'être établie par le décret du 2 mars 2007. Comment reprocher aux collectivités de n'avoir pas participé à une procédure qui n'existait pas et dont elles n'ont jamais été informées d'une façon ou d'une autre ?

Ensuite, ce *wiki* n'était pas une consultation directe des collectivités alors même qu'elles sont parmi les premières concernées par le RGI (elles devront le mettre en œuvre et le respecter !). Ledit *wiki*, ouvert à tous ceux qui le découvraient, plaçait sur le même plan le contributeur anonyme et la collectivité s'administrant librement au sens de la Constitution ! C'était soumettre des choix stratégiques pour les collectivités publiques, et in fine pour les contribuables, aux influences de contributeurs anonymes et à une vision exclusive et unique de l'administration.

On comprend mieux les inquiétudes de certains élus locaux qui voyaient d'un mauvais œil ce texte qui leur était imposé unilatéralement. La prescription de certains produits informatiques ainsi que les surcoûts engendrés par un changement de prestataires ou de produits leur donnaient ainsi l'impression qu'ils n'avaient plus la maîtrise de la gestion de leur collectivité et menaçaient leur liberté.

C'est bien cette démarche hasardeuse qui fut contestée par les collectivités. Désormais, il convient d'espérer que la procédure devant s'ouvrir prochainement permettra aux collectivités territoriales de contribuer tant aux orientations stratégiques qu'aux aspects techniques du futur RGI.

A cet égard, le décret du 2 mars 2007 présente un intérêt. Il prévoit, en effet, que le futur comité du référentiel général d'interopérabilité soit composé, entre autres, de " *trois représentants des collectivités territoriales, respectivement au titre des régions, des départements et des communes, désignés par le ministre chargé des collectivités territoriales* ". Il reste à espérer que cette participation puisse être réellement efficace pour une interopérabilité organisée dans l'intérêt commun. Car, il apparaît clairement que la lettre et l'esprit de l'ordonnance du 8 décembre 2005 conduisent à ce que le futur RGI soit le fruit d'une vraie élaboration collective par tous les acteurs concernés, et pas d'une " ratification " d'un projet élaboré dans quelques bureaux ministériels. Espérons, à cet égard, que le comité ad hoc prendra la mesure de sa pleine compétence en l'utilisant pour construire un document sur des bases objectives, rationnelles et transparentes ; ce qui pourrait être fragilisé compte-tenu de la désignation par le Ministre des représentants des collectivités territoriales et non par celles-ci.

L'administration électronique implique une collaboration de toutes les entités, locales et nationales, mais aussi de tous les acteurs privés, afin que, finalement, l'ensemble des administrations construisent l'interopérabilité des systèmes d'information de façon dynamique et innovante. Rien ne serait pire que de faire du futur RGI le reflet d'a priori et de visions parcellaires. N'oublions pas qu'au final, le pluralisme des standards ouverts et la neutralité technologique iront dans l'intérêt de tous, et plus particulièrement de celui des usagers.