

N° 264 rectifié

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2017.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2018** (n° 235)

TOME IX

ÉCONOMIE

COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES ET ÉCONOMIE NUMÉRIQUE

PAR MME CHRISTINE HENNION

Députée

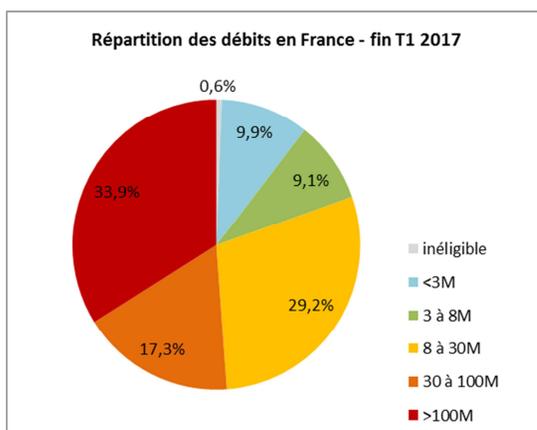
SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE BUDGÉTAIRE ET FISCALE	7
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE	7
A. LE PROGRAMME 134.....	7
B. LE PROGRAMME 343.....	8
II. LE BUDGET DE L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES ET DES POSTES	9
III. LE BUDGET DE L'AGENCE NATIONALE DES FRÉQUENCES	11
IV. UNE FISCALITÉ SPÉCIFIQUE QUI POSE QUESTION	12
A. L'IMPOSITION FORFAITAIRE SUR LES ENTREPRISES DE RÉSEAU « MOBILE ».....	12
B. LA TAXE SUR LES OPÉRATEURS DE COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES	13
C. LES NÉGOCIATIONS EN COURS SUR LE RENOUVELLEMENT DES LICENCES.....	13
SECONDE PARTIE : QUEL ÉTAT-PLATEFORME EN 2020 ?	15
I. UNE AMBITIEUSE POLITIQUE D'OUVERTURE DES DONNÉES AU BÉNÉFICE D'UN ÉCOSYSTÈME À PROTÉGER	15
A. L'OUVERTURE DES DONNÉES PUBLIQUES A UN EFFET POSITIF SUR L'ÉCOSYSTÈME	15
1. L'évolution de la politique d'ouverture des données publiques	15
a. Le nouveau cadre juridique	15
b. L'encadrement de la diffusion par défaut des données publiques.....	17
c. La mission Etalab, en charge de l'application de la politique d'ouverture des données publiques.....	17

2. Les gains attendus de l'ouverture des données	18
a. Les gains pour les personnes publiques et les usagers	18
b. Vers un service public de la donnée	19
c. Tendre vers une économie de la donnée	20
B. TOUTEFOIS, L'OUVERTURE DES DONNÉES PUBLIQUES DOIT RESTER ÉQUILIBRÉE	22
1. Le risque d'une perte de valeur économique à relativiser	22
a. Le cadre général de la libre réutilisation des données	22
b. Les risques relatifs de la libre réutilisation	23
2. Le cadre juridique de l'ouverture des données publiques doit être précisé pour que cette politique prospère	24
II. LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DE L'ÉTAT SE POURSUIT	25
A. LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE PAR LE DIGITAL	25
1. Le projet d'État-plateforme se dessine	25
2. La culture numérique se diffuse progressivement au sein des services de l'État ...	27
a. La transformation numérique de l'État, une stratégie et des moyens bien ancrés...	27
b. L'irruption du numérique dans l'État : un choc technique et culturel à absorber ...	30
B. LA NUMÉRISATION DES SERVICES PUBLICS DOIT PASSER PAR UNE POLITIQUE D'INCLUSION NUMÉRIQUE AMBITIEUSE	32
1. La fracture numérique peut encore s'accroître	32
2. Recommandations	34
EXAMEN EN COMMISSION	35
LISTE DES PROPOSITIONS	45
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	46

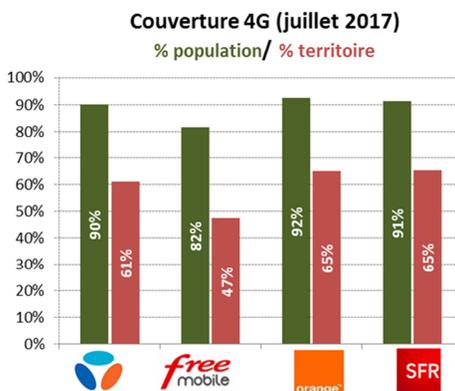
INTRODUCTION

L'année 2017 a été marquée par l'accélération du déploiement des réseaux très haut débit, fixes comme mobiles. Concernant la couverture fixe, selon les données de l'Observatoire France THD, à la fin du premier trimestre 2017, 51,2 % des locaux du territoire étaient couverts en très haut débit, dont 20,3 % en fibre optique jusqu'à l'abonné.



Source : Observatoire du très haut débit

Concernant la couverture mobile en très haut débit (4G), les opérateurs ont respecté leurs engagements de déploiement. Pour autant, si l'opérateur le plus avancé couvrait 92 % de la population au 1^{er} juillet 2017, cela ne représente que 65 % du territoire : il est donc crucial que les opérateurs continuent à accroître leurs déploiements, en particulier dans les zones rurales.



Source : Autorité de régulation des communications électroniques et des postes

Le rapport d'information de Mme Laure de La Raudière et de M. Éric Bothorel, rapporteurs au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, sur la couverture numérique du territoire (n° 213), a dressé à ce sujet un diagnostic très complet de la situation actuelle, et votre rapporteure s'associe à leurs conclusions et recommandations. Elle constate que le champ des négociations entre l'État et les opérateurs de télécommunications suit actuellement son cours : en échange de la prise d'engagements très ambitieux, ces derniers pourraient bénéficier de plusieurs leviers – financiers, fiscaux, administratifs – d'accélération des déploiements. Il faudra veiller à ce que la Représentation nationale soit associée de près à ces négociations, dans la mesure où le calendrier de publication du présent rapport ne permet pas d'en assurer un suivi efficace.

Plus généralement, cet avis budgétaire est consacré aux crédits affectés aux communications électroniques et à l'économie numérique au sein de la mission « Économie ». Il fera notamment un point sur le programme 343 consacré aux engagements de crédits visant à financer, à compter de 2019, les réseaux d'initiative publique.

La première partie du présent avis présente, en outre, une analyse du financement des deux grands organismes intervenant dans le champ des télécommunications – l'Agence nationale des fréquences (ANFR) et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP).

Votre rapporteure consacre la seconde partie de son avis à une analyse de la transformation numérique de l'État et de son impact sur l'écosystème des entreprises. L'État pourrait devenir une « plateforme » comme les grands acteurs du numérique, notamment au travers de sa très ambitieuse politique d'ouverture des données publiques. Il s'agira de présenter précisément ces évolutions, dans la foulée de l'adoption de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique. Il conviendra également de comprendre comment les entreprises peuvent bénéficier de cette transformation de l'État, et de formuler plusieurs propositions visant à en limiter les effets indésirables.

*

* *

Votre rapporteure émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Économie » pour ce qui concerne les communications électroniques et l'économie numérique.

PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE BUDGÉTAIRE ET FISCALE

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Au sein de la mission « Économie » du projet de loi de finances pour 2018, deux programmes contribuent au financement public des communications électroniques et de l'économie numérique.

A. LE PROGRAMME 134

En ce qui concerne les communications électroniques, ce programme contient :

– la dotation allouée à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) ;

– la subvention pour charges de service public attribuée à l'Agence nationale des fréquences (ANFR) ;

– les transferts, sous forme de subventions, à certaines associations ou organismes qui accompagnent le développement de l'économie numérique, comme l'Agence du numérique, l'Union internationale des télécommunications ou la Conférence européenne des postes et des télécommunications. Ces transferts s'élèvent, dans le projet de loi de finances pour 2018, à 11,47 millions d'euros (M€) ;

– de façon nouvelle, les crédits nécessaires à la poursuite de la diffusion du signal horaire en grandes ondes à partir du site d'Allouis, qui est un des rares sites en France disposant d'antennes capables de couvrir l'ensemble du territoire français. Cette émission permet de définir l'heure légale en France. Ces crédits représentent 25,49 M€ en autorisations d'engagements (AE) et 5,49 M€ en crédits de paiement (CP) ;

– également de façon nouvelle, le programme 134 accueille désormais les crédits d'intervention du Commissariat aux communications électroniques de défense. Le CCED veille notamment à la satisfaction des besoins en prestations de télécommunications liés à la défense et à la sécurité publique en temps normal ou en période de crise. Ces crédits d'intervention s'élèvent à 15 M€ (en AE et en CP), et résultent d'un transfert en provenance du programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle ».

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT RELATIVES AUX COMMUNICATIONS
ÉLECTRONIQUES DU PROGRAMME 134**

(en euros)

	PLF 2016	PLF 2017	PLF 2018
Action n° 4			
Dépenses de fonctionnement [diffusion de l'heure légale depuis le site d'Allouis]	n.a.	n.a.	25 490 000
Subventions pour charges de service public [dotation de fonctionnement de l'ANFR]	31 794 000	31 303 492	32 000 000
Dépenses d'intervention – transferts aux autres collectivités	9 563 904	10 267 184	26 468 000
Action n° 13			
Dotation de fonctionnement de l'ARCEP (dont T2)	21 552 772	23 214 090	27 045 779

Note : tous les crédits présentés sont en AE=CP, à la différence des dépenses de fonctionnement de l'action n°4 (les CP s'élèvent à 5 490 000 euros).

Source : données des projets annuels de performance successifs.

B. LE PROGRAMME 343

Le programme 343 « Plan France très haut débit » est composé d'une action unique destinée au financement des réseaux d'initiative publique (RIP). Ces réseaux, destinés à permettre le déploiement de la fibre optique jusqu'à l'abonné, sont déployés par les collectivités territoriales dans les zones peu denses du territoire.

Dès 2015, cette action a été dotée d'un montant de 1,4 milliard d'euros (Md€), afin d'adresser un signal fort sur le soutien de l'État à l'effort financier des collectivités qui déploient des RIP. Au total, l'enveloppe de soutien de l'État s'élèvera à 3,3 Md€ jusqu'en 2022. En 2018, 208 M€ de crédits nouveaux sont engagés (AE), mais toujours aucun crédit de paiement n'est prévu.

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (AE) RELATIVES AUX COMMUNICATIONS
ÉLECTRONIQUES PROGRAMME 343**

(en euros)

	PLF 2015	PLF 2016	PLF 2017	PLF 2018
Programme 343				
Action n° 1 - Réseaux d'initiative publique	1 412 000 000	188 000 000	409 500 000	220 000 000
Crédits de paiements associés	0	0	0	0

Source : données des projets annuels de performances successifs.

Les engagements non couverts par des décaissements effectifs s'élèvent donc à 2,31 Md€, auxquels s'ajoutent les 208 M€ du présent projet de loi de finances. Ces sommes devraient donc être ouvertes sous forme de crédits de paiement à partir de 2019 selon l'échéancier suivant.

ÉCÉANCIER DES CRÉDITS DE PAIEMENTS (CP) À VOTER POUR COUVRIR LES AE

(en euros)

	2018	2019	2020	Après 2020
AE anciennement votées	0	220 000 000	561 950 000	1 523 648 571
AE nouvelles (PLF 2018)	0	0	0	208 000 000

Source : projet annuel de performances 2018.

L'absence d'utilisation de ces AE en 2018 se justifie par les crédits restant à utiliser au sein du Fonds national pour la société numérique (FSN)⁽¹⁾ et par le nécessaire décalage qui existe entre la préparation pluriannuelle des projets de RIP et le décaissement effectif des subventions à ces projets.

II. LE BUDGET DE L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES ET DES POSTES

L'ARCEP est le régulateur des télécommunications et du secteur postal. Elle est donc amenée à contrôler le bon fonctionnement – notamment concurrentiel – des différents marchés du secteur et doit accompagner la politique du Gouvernement en matière de couverture numérique du territoire. Elle est chargée d'adapter la réglementation afférente à ces marchés et de rendre publiques un certain nombre de lignes directrices pour encadrer le comportement des agents économiques. Son indépendance est souvent appréciée par le Parlement pour obtenir une expertise fiable sur la situation des télécoms en France. Ainsi, en août 2017, le Sénat a saisi l'ARCEP sur les perspectives de déploiement des réseaux de communications électroniques dans les zones peu denses.

Après une année 2016 ayant conduit l'ARCEP dans une impasse financière, le budget adopté pour 2017 a permis à l'Autorité de retrouver une situation budgétaire plus soutenable, de résorber le sous-investissement humain et numérique et de poursuivre sa démarche de modernisation, tout en assumant la charge de l'ensemble de ses missions. L'ARCEP doit en effet absorber, à moyens constants, de nombreuses nouvelles responsabilités dans le domaine du numérique.

L'année 2017 a, par exemple, été celle de la présidence française de l'organisation européenne des régulateurs nationaux (BEREC), une responsabilité assumée par le président de l'ARCEP. Cet engagement a conduit l'ARCEP à peser sur les orientations de la stratégie numérique européenne, notamment sur la révision des directives en matière de télécommunications, sur la protection de la neutralité d'internet ou en faveur de l'internet des objets.

En 2018, l'ARCEP devra mener des chantiers essentiels dans le domaine de la régulation des opérateurs mobiles. Il sera tout d'abord nécessaire de conduire

(1) Le FSN, géré par la Caisse des dépôts et consignations, finançait le programme France Très Haut Débit jusqu'en 2014, date de la création du présent programme 343.

une importante rénovation des obligations de couverture, qui correspond à une demande sociétale et politique croissante – comme l’illustre le rapport précité remis par Mme Laure de La Raudière et M. Éric Bothorel. Elle devra aussi mener une procédure de négociations pour anticiper le renouvellement des autorisations d’utilisation des fréquences pour les réseaux mobiles 2G et 3G.

En outre, l’ARCEP devra continuer à assumer les missions confiées par le législateur en application des dernières lois adoptées. Ainsi, la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l’activité et l’égalité des chances économiques prévoit la régulation économique de l’ensemble des opérateurs de réseaux d’initiative publique afin d’accompagner le plan France Très Haut Débit (FTHD) et donne à l’ARCEP des nouveaux pouvoirs en matière de suivi du respect de la qualité et de la couverture des réseaux mobiles. Elle attribue également à l’ARCEP une nouvelle compétence d’arbitre des conventions de partage de réseaux radioélectriques ouverts au public (itinérance, mutualisation).

La loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique a renforcé sensiblement les compétences de l’ARCEP en matière d’enquête et de sanctions sur les marchés des télécommunications. Elle prévoit la publication des données publiques permettant d’établir les cartes de couverture des opérateurs mobiles. Dans ce cadre, l’Autorité a lancé, mi-septembre 2017, un nouveau site internet permettant à chaque citoyen d’observer la couverture réelle de son territoire par chaque opérateur de télécommunications, pour les services voix et SMS. Cette loi a également permis à l’ARCEP de disposer de pouvoirs actualisés pour faire appliquer pleinement la neutralité d’internet, dont elle est le garant en France.

Enfin, la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne conduit l’ARCEP à créer de nombreux indicateurs de couverture numérique, notamment pour comparer le taux de pénétration commerciale des réseaux d’initiative publique par rapport aux réseaux déployés par les opérateurs sur fonds propres.

Dans ce contexte, le projet de loi de finances pour 2018 établit le budget de l’Autorité à 11,47 M€ pour son fonctionnement –un montant en hausse principalement du fait du renouvellement du bail des locaux occupés par l’ARCEP – et 14,04 M€, montant stable, pour ses dépenses de personnel. L’Autorité continue donc d’assurer ses missions à budget et à effectifs constants.

Toutefois, comme le remarquait l’année précédente Mme Corinne Erhel, il conviendrait que les efforts effectués par l’Autorité soient de nature à la protéger des diverses mesures de régulation budgétaire en cours d’exécution de ce budget. Rappelons que l’ARCEP est une autorité administrative indépendante, et que cette indépendance ne se vérifie que si elle peut gérer son budget de façon autonome.

En particulier, l’ARCEP ne dispose à ce jour d’aucune certitude sur le maintien de son niveau d’effectifs en gestion, c’est-à-dire au cours de l’exécution

budgétaire 2018, malgré le plafond d'emplois qui sera voté dans le cadre du présent projet de loi de finances. Au contraire, selon les informations communiquées par l'Autorité, trois équivalents temps plein travaillés (ETPT) pourraient être supprimés au cours de l'année 2018, ce qui mettrait l'ARCEP dans une position très difficile pour mener à bien l'ensemble de ses missions. **Votre rapporteure appelle fermement à ce que l'ARCEP puisse travailler dans de bonnes conditions et continuer d'avoir les moyens d'apporter son expertise sur les enjeux numériques, priorité de l'actuel Gouvernement.**

III. LE BUDGET DE L'AGENCE NATIONALE DES FRÉQUENCES

L'Agence nationale des fréquences (ANFR) a été créée en 1997 pour gérer les ressources domaniales de l'État que constituent les fréquences radioélectriques. Elle remplit trois missions principales :

– la planification du spectre hertzien : l'usage du spectre est planifié au niveau national, européen et international. Au niveau national, l'Agence prépare et soumet à l'approbation du Premier ministre la répartition des bandes de fréquences pour chaque usage : téléphonie mobile, communications satellitaires, réseaux bas débit, radios nationales et locales, usages militaires, etc. ;

– la gestion des fréquences : l'Agence suit notamment l'implantation des stations radioélectriques sur le territoire national afin d'assurer la meilleure utilisation possible des sites disponibles. En ce qui concerne la couverture mobile, l'ANFR recense l'ensemble des sites des opérateurs de télécommunications autorisés et déployés permettant de fournir de la 2G, 3G et 4G sur le territoire français ;

– le contrôle des fréquences : l'Agence assure le contrôle de l'utilisation des fréquences par l'inspection des sites, stations et réseaux radioélectriques, ce qui garantit aux utilisateurs autorisés la disponibilité effective des fréquences qui leur sont attribuées. Elle recueille les réclamations et instruit les cas de brouillage qui lui sont signalés.

Deux nouvelles missions sont venues élargir le champ d'action de l'ANFR :

– la protection de la réception de la télévision (PRTV) et l'accompagnement des téléspectateurs, notamment dans la transition de tous les terminaux sur le nouveau standard de réception de la télévision numérique terrestre (TNT). L'ANFR gère en particulier le plan pluriannuel de transfert de la bande 700 MHz, qui comprend des actions de communication et la distribution d'aides financières aux ménages en difficulté (acquisition et installation d'un décodeur adapté) ;

– le contrôle de l'exposition du public aux ondes électromagnétiques : l'ANFR veille au respect des valeurs limites réglementaires d'exposition du public

aux champs électromagnétiques. À ce titre, elle gère le dispositif national de surveillance et de mesure des ondes depuis 2014 et assure, en particulier, la surveillance du marché des terminaux et équipements radioélectriques afin de vérifier leur conformité aux exigences européennes. Depuis l'adoption de la loi n° 2015-136 du 9 février 2015 relative à la sobriété, à la transparence, à l'information et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques (dite loi « Abeille »), l'ANFR doit concilier le déploiement des réseaux mobiles et la sobriété de l'exposition aux ondes. L'ANFR est notamment chargée de publier des lignes directrices pour harmoniser la présentation des résultats des simulations de l'exposition générée par l'implantation d'une installation radioélectrique soumise à son accord ou à son avis et de mettre à la disposition des communes une carte des antennes-relais.

Pour effectuer ces missions, l'ANFR dispose d'une subvention de fonctionnement de 32 M€ pour 2018, en légère hausse par rapport aux deux exercices budgétaires précédents, ce qui correspond à l'évolution de ses missions. En outre, environ 6 M€ lui sont affectés pour sa mission de protection de la réception télévisuelle et donc pour financer la transition de la réception de la TNT en dehors de la bande 700 MHz (entre 2017 et 2019). Ce financement est réalisé par l'intermédiaire du fonds de réaménagement du spectre géré par l'ANFR.

Sur la période 2010-2015, l'Agence s'était adaptée à la trajectoire contrainte des finances publiques, en réduisant ses effectifs de 330 à 309 agents, en stabilisant ses dépenses de personnel (autour de 24,5 M€ sur la période) et en diminuant ses dépenses d'investissement de 2,2 M€.

IV. UNE FISCALITÉ SPÉCIFIQUE QUI POSE QUESTION

A. L'IMPOSITION FORFAITAIRE SUR LES ENTREPRISES DE RÉSEAU « MOBILE »

En complément de la contribution économique territoriale, qui a remplacé la taxe professionnelle en 2010, le législateur a instauré une imposition spécifique pour les entreprises de réseaux, l'IFER, au profit des collectivités territoriales. Neuf catégories de réseaux ont été identifiées, dont une porte sur les stations radioélectriques – les antennes-relais de téléphonie mobile (article 1519 H du code général des impôts). Cette taxe s'élève à environ 1 600 euros par an et par dispositif technologique (si un même point haut est équipé d'une antenne 2G et d'une antenne 4G, la taxe est donc due deux fois).

Bien que bénéficiant de plusieurs exonérations et abattements – notamment en zones de montagne ou dans les zones blanches –, cette imposition pose un problème d'injonction contradictoire : d'une part, les opérateurs redevables de la taxe sont fortement incités par l'État à accélérer leur effort d'investissement dans les infrastructures réseaux ; d'autre part, l'imposition de ces

infrastructures est calculée de façon proportionnelle : plus un opérateur fait l'effort d'investir, plus son taux de pression fiscale augmente.

B. LA TAXE SUR LES OPÉRATEURS DE COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES

La taxe sur les opérateurs de communications électroniques (TOCE) a été créée en 2009 parallèlement à la taxe sur la publicité des chaînes de télévision afin de compenser la baisse des recettes publicitaires de France Télévisions à la suite de l'interdiction de la publicité après 20 heures.

Vue par les opérateurs de télécommunications comme une variable d'ajustement du budget de France Télévisions qu'ils doivent indûment supporter, la TOCE a plusieurs fois augmenté depuis sa création, notamment dans la loi de finances pour 2017 qui a porté son taux à 1,3 %, et son rendement à près de 300 millions d'euros.

Dans le projet de loi de finances pour 2018, si le budget de France Télévisions est sensiblement réduit, le taux de la TOCE reste inchangé : le surplus de recettes est versé au budget général. Les opérateurs de télécommunications acquittent donc une taxe dont l'affectation n'a qu'un lien très indirect avec leur activité et dont le surplus contribue aux recettes de l'État en supplément de la fiscalité directe, comme l'impôt sur les sociétés. En plus de l'IFER, cette fiscalité spécifique aux opérateurs de télécommunications pèse sur leurs capacités d'investissement.

Si votre rapporteure n'appelle pas à une modification de la fiscalité des opérateurs de télécommunications dès le projet de loi de finances pour 2018, elle souhaite que ce dossier fasse entièrement partie des négociations à ouvrir entre le Gouvernement et ces opérateurs sur la prise de nouveaux engagements de couverture numérique du territoire français.

C. LES NÉGOCIATIONS EN COURS SUR LE RENOUVELLEMENT DES LICENCES

Les opérateurs de télécommunications utilisent, pour diffuser leurs signaux 2G, 3G et 4G, plusieurs bandes de fréquences du spectre hertzien qui appartiennent au domaine public de l'État et qui leur sont concédées dans le cadre de licences d'utilisation. Plusieurs licences arrivent à terme en 2020-2021 ⁽¹⁾, ce qui a permis de dégager un horizon de négociations de renouvellement de ces autorisations.

Dans ce cadre contractuel, l'État peut contraindre juridiquement les opérateurs à prendre des engagements de couverture, dont le non-respect entraîne des sanctions financières. Votre rapporteure, dans la lignée des préconisations du

(1) Bandes 900, 1 900 et 2 100 MHz.

rapport de Mme de La Raudière et de M. Éric Bothorel, précité, souhaite que cette négociation entre l'État et les opérateurs soit la plus exigeante possible en matière de couverture numérique.

En contrepartie, la question du prix et de la durée de ces licences est sur la table, tout comme certains des leviers fiscaux et réglementaires qui peuvent permettre aux opérateurs d'accélérer leurs déploiements. Le Gouvernement devrait proposer des solutions, notamment dans le cadre de la Conférence nationale des territoires de décembre 2017. C'est dans ce cadre-là que la question de la remise à plat de la fiscalité spécifique doit être posée. Dans un premier temps, et dans la perspective du futur déploiement de la 5G, il pourrait être opportun d'envisager un plafonnement de l'IFER « mobile », en échange d'engagements de déploiement particulièrement ambitieux. Votre rapporteure souhaite que cette réflexion s'intègre dans un second temps dans le contexte plus général du marché européen des télécommunications, qui posera de nouveaux défis en termes de fiscalité des réseaux. Cette nouvelle échelle, synonyme d'opportunités pour nos entreprises, pourrait nécessiter une base fiscale plus pertinente de l'IFER fixe, qui ne concerne aujourd'hui que le réseau en cuivre, ainsi qu'une réduction, voire une suppression de la TOCE. C'est pour cela que je n'ai pas déposé d'amendements de nature fiscale sur le sujet : attendons de constater le fruit de ces négociations pour intervenir.

SECONDE PARTIE : QUEL ÉTAT-PLATEFORME EN 2020 ?

Dans cette seconde partie, votre rapporteure souhaite approfondir la question des modifications structurelles de l'État qui sont nécessaires à la modernisation de son action. L'enjeu est de taille : en se restructurant et en s'ouvrant davantage à l'extérieur, l'État doit devenir un acteur numérique majeur, un « État-plateforme ».

Le principal levier de cette transformation est la politique d'ouverture des données, qui a été généralisée lors de l'adoption de la loi de 2016 pour une République numérique, précitée. Non seulement les données produites par l'État et les collectivités territoriales peuvent avoir une valeur intrinsèque, mais le signal envoyé à l'écosystème est que ces personnes publiques n'ont plus l'exclusivité de la connaissance, de l'usage et de la réutilisation de ces données pour créer de la valeur économique ou pour réformer les services publics.

I. UNE AMBITIEUSE POLITIQUE D'OUVERTURE DES DONNÉES AU BÉNÉFICE D'UN ÉCOSYSTÈME À PROTÉGER

A. L'OUVERTURE DES DONNÉES PUBLIQUES A UN EFFET POSITIF SUR L'ÉCOSYSTÈME

1. L'évolution de la politique d'ouverture des données publiques

a. Le nouveau cadre juridique

La loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique (dite « loi Lemaire ») et la loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public (dite « loi Valter ») constituent aujourd'hui le fondement juridique de la politique d'ouverture des données publiques.

Certes, de nombreuses données étaient déjà disponibles pour le public. Lors de leur audition par votre rapporteure, les représentants de l'Insee ont ainsi indiqué que leur politique de diffusion des statistiques produites (données, bases de données et métadonnées) est au centre de la stratégie de l'Institut national depuis au moins 2003. De même, au travers de l'action décisive de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), de très nombreuses données et de nombreux documents publics étaient communicables au public, si besoin après une intervention quasi-contentieuse auprès des services concernés⁽¹⁾. Mais les deux lois précitées ont conduit à un changement d'échelle.

(1) Ces objectifs de transparence et de liberté d'accès sont présents dès la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public.

Tout d'abord, le périmètre des administrations concernées par la politique d'ouverture des données est particulièrement large : la notion d' « administration » au sens du code des relations entre le public et l'administration comporte tous les services publics, nationaux ou territoriaux, administratifs comme industriels et commerciaux, mais aussi toute personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public, pour les données produites ou reçues dans le cadre de cette mission.

Sur le fond, le régime d'ouverture des données a basculé d'une logique de communication à une logique de diffusion par défaut. Le droit en vigueur distingue en effet ces deux notions : tandis qu'il fallait expressément demander la transmission d'une donnée communicable, transmission qui demeurerait individuelle, la publication ouverte à tous de cette donnée est désormais la norme. Sous réserve des documents protégés par la loi (voir ci-dessous), toute administration ⁽¹⁾ est donc, désormais, dans l'obligation de diffuser, dans un standard ouvert et aisément réutilisable, les données communicables (par exemple, toutes les données ayant été communiquées par le passé à la suite d'une demande d'accès), les données présentant un intérêt économique, social ou environnemental ⁽²⁾ et les répertoires d'informations publiques.

En outre, la loi pour une République numérique a interprété la notion de « donnée » de façon large, puisque le régime de diffusion par défaut concerne tant les données « individuelles » (comme un document administratif) que les données réutilisables dans le cadre d'un traitement informatique. C'est notamment le cas des bases de données, des codes sources et des algorithmes publics.

Les nouvelles règles en matière d'algorithmes publics

L'utilisateur est informé si une décision individuelle le concernant a été prise à l'aide d'un traitement algorithmique, par une mention dans chaque décision ; il peut demander à disposer des principales règles de cet algorithme et l'information fournie doit préciser comment l'algorithme a été mis en œuvre au cas du demandeur.

Parallèlement, à compter du 7 octobre 2018, les administrations devront publier en ligne les règles des principaux algorithmes fondant des décisions individuelles qu'elles mobilisent.

À ce stade, deux algorithmes ont été plus particulièrement identifiés : l'algorithme qui définit la répartition des élèves pour leur admission post-bac (APB) et l'algorithme qui permet le calcul de l'impôt (code-impôt). Une équipe pluridisciplinaire réalise en parallèle une cartographie des algorithmes de l'administration centrale susceptibles d'entrer dans le champ d'application de la loi.

Outre le partage des données de l'administration vers les citoyens, la loi pour une République numérique organise également le partage des données entre

(1) À l'exception des administrations de moins de 50 agents et des collectivités de moins de 3 500 habitants – qui en ont la faculté, mais non l'obligation.

(2) À compter du 7 octobre 2018.

administrations. En particulier, sous réserve des données protégées par la loi, les administrations doivent désormais communiquer, toutes données qu'elles détiennent aux autres administrations qui en font la demande dans le cadre de leurs missions de service public. Conséquence de cette nouvelle règle : les échanges de données entre les administrations de l'État, et entre ces dernières et les établissements publics, sont désormais gratuits, alors que la vente et l'achat de données entre administrations étaient monnaie courante.

b. L'encadrement de la diffusion par défaut des données publiques

Toutes les données administratives n'ont pas vocation à être ouvertes : les exceptions au régime de communication ou de diffusion des documents administratifs n'ont pas été modifiées par les lois récentes. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 17 juillet 1978, précitée, certaines données à caractère personnel ne peuvent être communiquées qu'aux seuls intéressés, tout comme les données portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique ou faisant apparaître son comportement, dès lors que la divulgation de ce dernier pourrait lui porter préjudice ⁽¹⁾.

Lors de son audition par votre rapporteure, la CNIL a rappelé que l'exploitation des données personnelles, par des acteurs publics comme par des entreprises privées, pose la question de la confiance des usagers et des utilisateurs. La condition de cette confiance est la régulation efficace de la donnée, mission devenue centrale pour la CNIL. En particulier, cette dernière a conçu un « pack de conformité *open data* », qui a pour objet d'accompagner les services publics et les entreprises dans leur utilisation des données personnelles, pour faciliter leur mise en conformité avec les exigences légales et éviter les contentieux.

Enfin, plusieurs secrets protégés par la loi continuent de s'appliquer : secret fiscal, secret défense, secret médical, secret industriel et commercial, etc. En ce concerne ce dernier, le cadre concurrentiel dans lequel s'inscrit l'établissement industriel et commercial ou la personne morale en charge d'une mission de service public est un critère décisif pour son application.

c. La mission Etalab, en charge de l'application de la politique d'ouverture des données publiques

Créée en 2011, la mission Etalab coordonne, au sein de la direction interministérielle du numérique et des systèmes d'information et de communication (DINSIC) la politique d'ouverture et de partage des données publiques de l'État. Avec une équipe assez réduite, la mission a essentiellement pour objet de stimuler le changement d'échelle de l'ouverture des données. Il s'agit essentiellement de rencontrer les différentes administrations, de les sensibiliser au nouveau cadre juridique en vigueur et aux bénéfices attendus d'une

(1) Plusieurs régimes d'anonymisation ou de pseudonymisation peuvent être utilisés pour communiquer des documents – par exemple, des actes de jugement – sans porter atteinte à la vie privée des personnes concernées.

ouverture et d'un partage généralisés des données et, si besoin, de vaincre les résistances aux changements que cela implique.

Ce travail, « vers l'intérieur », de prospection des administrations, de recensement des données, de coordination de leur ouverture – dans des standards techniques similaires, ouverts et facilement réutilisables – s'effectue en parallèle de la gestion « vers l'extérieur » d'un portail unique des données ouvertes (www.data.gouv.fr) qui rassemble l'ensemble des informations publiques de l'État, de ses établissements publics et, le cas échéant, des collectivités territoriales.

2. Les gains attendus de l'ouverture des données

a. Les gains pour les personnes publiques et les usagers

L'ouverture des données publiques n'est pas un mouvement altruiste à destination des start-ups et de la société civile : de véritables gains d'efficacité en résultent pour le fonctionnement des services publics. Le fondement de la doctrine d'ouverture des données est en effet la libération des externalités positives qu'elles contiennent, c'est-à-dire des gains qui peuvent en résulter en dehors de l'usage direct pour lequel elles ont été collectées en premier lieu.

Ces externalités sont de plusieurs ordres :

– la création de nouveaux services, ou l'amélioration de services déjà existants. Ainsi, l'ouverture des données liées aux décisions de justice, dont la consultation et le traitement étaient auparavant l'apanage des éditeurs juridiques, a notamment permis le développement de la start-up française Doctrine, créée en 2016 et permettant, pour les professionnels du droit, d'accéder plus facilement à l'information existante (jurisprudence, par exemple) voire de fournir des éléments de justice prédictive ;

– une meilleure allocation des ressources au sein des services de l'État. C'est le cas d'administrations qui collectent les mêmes données pour des usages différents, et mobilisent à cette fin des ressources humaines et techniques qui peuvent ainsi être rationalisées. Ce constat a, par exemple, poussé à la création du programme « Dites-le nous une fois » (lutte contre la redondance de la production de pièces justificatives demandées aux usagers dans des procédures similaires). Il s'agit également, comme il a été vu, de proscrire les achats de données entre personnes publiques financées par l'État, ce qui engendre des coûts de transaction évitables.

– les gains de productivité pour des services existants, lorsque des données auparavant sous-utilisées sont valorisées par la collaboration entre plusieurs services. Par exemple, le service Vitiplantation, créé grâce aux efforts communs de l'IGN, de FranceAgriMer, du SGMAP, du service des douanes et de l'INAO, a permis de dématérialiser les demandes d'autorisation de plantations de vignes, à

partir d'un outil de cartographie des parcelles concernées. Ce service a permis à FranceAgriMer d'économiser 25 ETPT ;

– des gains d'efficacité structurelle, en permettant de décloisonner des administrations qui ont l'habitude de travailler « en silos », et qui, en partageant des données et en collaborant sur des projets communs à partir de ces données croisées, créent des économies d'échelle et profitent de la mutualisation des compétences ;

– la suppression du coût de renonciation à la donnée. Dans le passé, des administrations ou des très jeunes entreprises ont pu renoncer à leur projet devant le montant des redevances d'obtention de certains jeux de données. Ces redevances sont rarement élevées, en tout cas à l'échelle du budget de l'administration qui les gère, mais peuvent constituer une vraie barrière à l'entrée pour des organismes à moyens contraints ;

– la structuration, la fiabilisation et la standardisation des données ⁽¹⁾ grâce à des protocoles qui garantissent leur caractère ouvert et aisément réutilisable permettent à la fois d'accroître la valeur des données, qui deviennent un actif sûr pour les utilisateurs qui y recourent, et d'assurer un niveau de publicité important – les données ouvertes ayant vocation à être disponibles pour tous, et non pour un seul public initié.

b. Vers un service public de la donnée

Plus avant, l'État dispose de données stratégiques qui ont une importance pour l'ensemble du tissu économique. La loi pour une République numérique a posé les jalons d'un service public de la donnée, qui s'appuie sur des « données de référence » ⁽²⁾ à fort impact économique et social, d'ores et déjà largement réutilisées et devant disposer, à ce titre, d'un haut degré de qualité de diffusion. Il s'agit notamment de la base SIRENE, de la base adresse nationale (BAN) ou le plan cadastral informatisé.

(1) Au cours de ses auditions, votre rapporteure a noté qu'une des problématiques du développement de l'open data public était la qualité inégale des données pertinentes et les difficultés de réutilisation des données publiques disponibles (parfois diffusées en PDF !). De surcroît, la réutilisation des données publiques se heurte à certains obstacles : des difficultés techniques et méthodologiques, tenant en particulier au format des données, à l'absence de contextualisation, à la non harmonisation des processus de production qui interdit les rapprochements, à l'instabilité méthodologique et aux niveaux d'agrégation ou de précision retenus. Un réel effort de standardisation de la qualité de la donnée est donc nécessaire.

(2) L'article L. 321-4 du code des relations entre le public et l'administration dispose notamment : « Sont des données de référence les informations publiques mentionnées à l'article L. 321-1 qui satisfont aux conditions suivantes :

« 1° Elles constituent une référence commune pour nommer ou identifier des produits, des services, des territoires ou des personnes ;

« 2° Elles sont réutilisées fréquemment par des personnes publiques ou privées autres que l'administration qui les détient ;

« 3° Leur réutilisation nécessite qu'elles soient mises à disposition avec un niveau élevé de qualité. »

À ce jour, neuf jeux de données de référence constituent la première brique de ce service public de la donnée, lancé en avril 2017. Si beaucoup d'administrations produisent depuis longtemps des données d'un intérêt économique clairement identifié, elles n'ont pas toujours investi dans le service qui permet leur diffusion, ni suffisamment dans la qualité des données elles-mêmes, ce qui a pu limiter leur réutilisation par le plus grand nombre.

Les futures étapes de ce service public de la donnée sont encore à dessiner, mais la montée en charge de la politique d'ouverture des données devra permettre, à terme, de disposer d'un réel levier de diffusion de ces données, qui devra être considéré comme un service administratif à part entière, et non comme un simple « bonus » aux prestations publiques déjà mises en œuvre.

c. Tendre vers une économie de la donnée

La donnée est parfois présentée comme « l'or noir du XXI^e siècle » : de nombreux géants du numérique tirent des revenus considérables des données qu'ils ont en leur possession, en échange de la fourniture de services souvent gratuits (messageries, réseaux sociaux, stockage de fichiers en ligne, etc.). L'État doit suivre ce mouvement et permettre aux entreprises françaises de tirer profit de cette nouvelle économie de la donnée. La politique d'ouverture des données est un aspect essentiel et l'État doit, à ce titre, montrer l'exemple.

Gisement de valeur et de compétitivité pour les entreprises qui savent les exploiter, les données sont désormais au cœur de la politique industrielle et d'innovation française, comme en témoignent les prises de position récentes du ministre de l'économie en la matière. La priorité de l'action publique consiste donc à inciter les acteurs économiques au partage et à la valorisation de leurs données dans différents secteurs industriels, notamment en s'organisant en plateformes.

Comme le montre un rapport récent de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, le développement du numérique et l'augmentation exponentielle du nombre de tablettes, smartphones, ordinateurs et objets connectés engendrent des quantités inédites de données. Ces dernières constituent un potentiel de croissance encore trop peu exploité par les entreprises, comme la maintenance prédictive sur les équipements, la réduction de la fraude, l'optimisation des processus de production ou encore la création de nouveaux services innovants.

Extrait du rapport d'information n° 4362 de Mmes Corinne Erhel et Laure de La Raudière, du 10 janvier 2017, sur les objets connectés

« Les nouveaux objets connectés se caractérisent par la production de données qui fait leur valeur ajoutée. Ces données renseignent les utilisateurs en temps réel – distance d'un parcours avec un bracelet connecté, degré d'humidité de parcelles agricoles, localisation d'un colis –, et permettent de dégager des statistiques d'utilisation, de surveiller des chaînes de production avec une précision accrue et, plus globalement, de quantifier le réel autour de soi.

« (...) Ces données constituent un gisement de valeur à exploiter. Elles permettent, par exemple, d'acquérir des informations de qualité et en quantité sur chaque client, de connaître son comportement et ses préférences envers les produits et les services qui lui sont vendus. Le principal défi commercial est d'être en mesure d'identifier à l'avance ce que le client souhaite, avant qu'il explicite sa demande, voire à le satisfaire automatiquement si les deux parties en sont d'accord. Par exemple, un prestataire de services livrant du gaz à une entreprise industrielle peut munir les conteneurs de capteurs de pression qui permettent de connaître leur taux de remplissage en temps réel. Dans un premier temps, ce prestataire peut donc anticiper la commande et la livraison de nouvelles bonbonnes de gaz lorsque le remplissage devient critique, pour que l'entreprise soit toujours approvisionnée. Avec la récolte de davantage de données sur la consommation énergétique de l'entreprise (évolution du taux de consommation de gaz, périodes d'activité plus importantes, nombre de livraisons sur les derniers mois), le prestataire peut établir un modèle de prédiction des besoins de l'entreprise pour améliorer le service rendu, ainsi qu'adapter son propre approvisionnement pour réduire ses coûts d'exploitation.

« Plus généralement, lorsque les données collectées le permettent, toute relation fournisseur/consommateur peut être individualisée, grâce à la maîtrise des préférences et des comportements : les services apportés par le fournisseur se rapprochent du sur-mesure. Dans beaucoup de secteurs d'activité, cela conduit à un changement de métier des entreprises : les fabricants industriels de produits deviennent les fournisseurs d'un service. La compréhension de cet enjeu par les entreprises industrielles traditionnelles est majeure pour s'adapter aux attentes de leurs clients, en termes de services personnalisés et efficaces. »

Appuyer les entreprises françaises dans l'exploitation de ces données est donc, désormais, la mission que se donne l'État au travers de la politique industrielle relative à l'économie des données. Celle-ci consiste à identifier des technologies d'avenir sur lesquelles repose cette économie, et favoriser leur maîtrise par les industriels et fournisseurs de services français :

– l'intelligence artificielle (IA), pour laquelle la France est dotée d'un écosystème de start-ups très dynamiques ainsi que de communautés scientifiques au meilleur niveau mondial. Afin d'éclairer les pouvoirs publics sur les opportunités de l'IA dans les principales filières industrielles (transports, enseignement, santé, énergie), le Premier ministre a confié, début septembre 2017, l'élaboration d'une stratégie nationale sur l'intelligence artificielle à M. Cédric Villani, député, dont les conclusions devraient être publiées courant décembre 2017 ;

– le *big data* et le calcul haute performance, où les acteurs nationaux sont fédérés autour de l’association Teratec et s’appuient sur le champion national Atos, seul acteur européen capable de concevoir des supercalculateurs compétitifs au niveau mondial. Le soutien au calcul intensif se fait en lien étroit avec celui de l’intelligence artificielle, car une puissance de calcul inégalée est nécessaire pour l’apprentissage des machines (*deep learning*) à partir de gros jeux de données.

– l’informatique en nuage (*cloud computing*), où l’hébergeur français OVH a acquis une position de leader sur le marché européen. L’État travaille en lien étroit avec les autres pays de l’Union Européenne afin d’instaurer un cadre de confiance dans l’hébergement et l’exploitation des données, en particulier en matière de certification pour assurer la sécurité technique d’un hébergeur indépendamment de sa localisation.

B. TOUTEFOIS, L’OUVERTURE DES DONNÉES PUBLIQUES DOIT RESTER ÉQUILBRÉE

1. Le risque d’une perte de valeur économique à relativiser

a. Le cadre général de la libre réutilisation des données

Une dimension essentielle de la politique d’ouverture et de partage des données publiques est leur libre réutilisation. En effet, on peut considérer qu’une donnée est véritablement ouverte à tous lorsqu’elle est librement accessible et gratuitement réutilisable.

La libre réutilisation est la capacité de s’approprier une donnée publique et de l’utiliser à toutes fins autres que la mission de service public pour laquelle cette donnée a été produite. À ce titre, les lois récentes ont également permis d’atteindre un nouveau palier : désormais, toutes les administrations sont également soumises aux mêmes règles de libre réutilisation de leurs données, avec la suppression, par la loi « Lemaire », de l’exception faite aux données des services publics industriels et commerciaux (SPIC), jusqu’alors exclus expressément de ce champ du fait de leur position dans le marché, et la suppression, par la loi « Valter », de la dérogation donnée aux services culturels leur permettant de définir librement les conditions de réutilisation de leurs données. Cela signifie notamment que la réutilisation de données publiques à des fins commerciales est autorisée.

Le cadre juridique en vigueur pose toutefois des limites à cette libre réutilisation : les données menaçant la situation concurrentielle des SPIC, notamment celles couvertes par le secret industriel et commercial, restent hors champ. De la même façon, certaines données publiques peuvent toujours faire l’objet d’une redevance – donc être commercialisées – si les personnes publiques qui les produisent doivent couvrir par des recettes une part substantielle des coûts

liés à l’accomplissement de leurs missions de service public ⁽¹⁾. Le montant des redevances est alors plafonné et doit correspondre aux coûts de production et de mise à la disposition du public des données concernées.

Enfin, certains établissements publics, administratifs ou industriels et commerciaux, font de la production de données leur cœur de métier. C’est notamment le cas de Météo-France ou de l’Institut national de l’information géographique et forestière (IGN). Si l’ensemble de leurs données devront désormais être disponibles gratuitement, ces établissements disposent toujours de la possibilité de proposer des services à valeur ajoutée, qui peuvent faire l’objet d’une redevance, comme le traitement des données brutes de météorologie pour effectuer des prévisions ou comme l’établissement de cartes géographiques.

b. Les risques relatifs de la libre réutilisation

Malgré un cadre juridique qui souhaite être équilibré, plusieurs arguments peuvent être élevés pour signaler les risques d’une gratuité et d’une libre réutilisation trop large des données publiques :

– une perte de recettes difficile à enrayer pour les administrations productrices de données. L’IGN ou l’Insee ont connu une brutale chute de leurs recettes à la suite de la mise à disposition gratuite de leurs données, certes compensée par un rebasage de leur dotation budgétaire. Toutefois, des personnes publiques avaient développé un modèle économique équilibré à partir de leur mission de production de données, et ces modèles économiques doivent aujourd’hui être entièrement repensés ;

– certains services, comme Météo-France, s’alarment que la mise à disposition de leurs données profite davantage aux grandes plateformes étrangères (les GAFKA ⁽²⁾) plutôt qu’à l’écosystème français. En effet, ces plateformes sont alimentées par des données gratuites et ont les moyens de produire un service qui concurrencera et, à terme, menacera le service public français ;

– les SPIC qui produisent des données stratégiques dans le domaine de l’eau, du transport public de personnes ou de l’énergie peuvent considérer que le cadre juridique qui limite la diffusion de leurs données concurrentielles, notamment grâce au secret industriel et commercial, n’est pas assez protecteur et les expose à leurs concurrents, notamment internationaux ;

– la loi pour une République numérique crée également une autre catégorie de données, les données d’intérêt général, qui sont les données produites par les délégataires de service public (DSP). Les autorités concédantes, par exemple l’État ou les collectivités territoriales, ont la faculté d’obliger le

(1) Plus précisément, il s’agit des personnes publiques « dont l’activité principale consiste en la collecte, la production, la mise à disposition ou la diffusion d’informations publiques, lorsque la couverture des coûts liés à cette activité principale est assurée à moins de 75 % par des recettes fiscales, des dotations ou des subventions » (article R. 324-4-1 du code des relations entre le public et l’administration).

(2) Google, Amazon, Facebook, Apple.

déléataire à ouvrir toutes les données principales produites par leurs déléataires, afin de mieux suivre leur activité et de mieux calibrer les appels d'offres lors du renouvellement de la délégation. Les données peuvent ensuite être diffusées au public, ou non, par la collectivité concédante. Ce cadre juridique manque de clarté, notamment entre les obligations qui relèvent de la loi, les clauses contractuelles de ces délégations et les droits des déléataires sur leurs données.

Toutefois, votre rapporteure estime qu'il faut concevoir un bilan coûts/avantages de ce principe de libre réutilisation des données. Certes, le coût de la libre réutilisation des données englobe la production des données, notamment de données dont la qualité est contrôlée et la mise à jour fréquente – service qui n'est plus rémunéré – ainsi que le coût de « transformation » des personnes publiques qui avaient développé un modèle économique à partir de l'exploitation de ces données. S'il y a bien des perdants dans cette politique, votre rapporteure considère que les avantages, déjà mentionnés ci-dessus, dépassent les pertes économiques de la gratuité et de la libre réutilisation des données. Une vision à plus long terme permet également de relativiser les coûts de cette politique : outre des gains de productivité, la mise à disposition de données stratégiques en faveur de tout l'écosystème, susceptible de créer de nouveaux services et d'encourager le développement d'entreprises, va engendrer de la croissance économique, qui elle-même est une source directe de recettes fiscales. L'État a donc un intérêt clair à poursuivre dans cette direction.

2. Le cadre juridique de l'ouverture des données publiques doit être précisé pour que cette politique prospère

Après avoir reçu plus de dix acteurs concernés par la politique d'ouverture des données publiques, votre rapporteure estime que plusieurs actions doivent être entreprises pour que cette politique se poursuive de façon vertueuse :

– l'amélioration de la lisibilité du cadre juridique doit être une priorité. Aujourd'hui, trois textes sont venus modifier substantiellement le droit des données publiques : la loi pour une République numérique, la loi relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public, précitées, et la loi « Macron » n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, concernant les données de transport et d'énergie. Ces lois s'appuient sur des dispositions législatives plus anciennes, notamment la loi « CNIL » n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et la loi « CADA » portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public (précitée). *A minima*, un vade-mecum du cadre applicable devrait être mis en ligne par la mission Etalab ;

– l'éparpillement des concepts juridiques (données publiques, données personnelles, données de référence, données d'intérêt général) et des concepts techniques (données, bases de données, codes sources, algorithmes) ne facilite pas non plus la définition du champ précis des données pouvant être libérées et des

conditions dans lesquelles cette ouverture peut avoir lieu. L'imprécision juridique de ces concepts ouvre la voie à des jurisprudences relativement aléatoires par rapport à l'esprit de la loi. Une simplification est nécessaire, et s'inscrirait dans la démarche pédagogique des services chargés d'appliquer la politique d'ouverture des données publiques face aux résistances des acteurs publics concernés ;

– l'ambition de la politique d'ouverture des données doit dépasser le champ des personnes publiques relevant de l'État ou des personnes privées chargées d'une mission de service public. Les collectivités territoriales devraient, sous l'impulsion des services déconcentrés de l'État et des associations d'élus (comme l'association Open Data France), développer des stratégies coordonnées d'ouverture de leurs données. En effet, devant les potentialités offertes par le développement de villes intelligentes (*smart cities*), la mise à disposition de données d'éclairage public, de gestion des eaux ou des déchets, ou encore des données relatives à la mobilité urbaine, sera indispensable à l'éclosion de nouveaux services à forte valeur ajoutée pour les usagers. Les exemples fournis par certaines villes à l'avant-garde, comme Toulouse, Angers ou Lyon, devraient conduire à une gouvernance plus organisée de l'ouverture des données publiques locales.

Lors de son audition par la commission des affaires économiques, le mercredi 25 novembre 2017, le secrétaire d'État au numérique faisait un constat similaire : « La loi Lemaire est essentielle : elle traite de sujets très importants. Mais les conséquences organisationnelles et économiques de ses dispositions pour les administrations et pour les entreprises n'ont pas complètement été mesurées lorsque la loi a été votée. L'impact de certaines dispositions, que nous devons mettre en œuvre par décret et qui imposent de nouvelles obligations aux opérateurs, n'a pas non plus été totalement évalué. (...) Nous allons réinviter autour de la table tous les acteurs concernés par chacun des décrets, afin de refaire une cartographie des désaccords et des accords. C'est ce que nous avons fait pour les trois premiers décrets publiés, et les avons donc publiés en toute connaissance des enjeux propres à chacun des acteurs ». L'enjeu de la lisibilité du cadre juridique, pour des activités économiques qui évoluent très rapidement, doit rester une priorité du Gouvernement.

II. LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DE L'ÉTAT SE POURSUIT

A. LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE PAR LE DIGITAL

1. Le projet d'État-plateforme se dessine

Le terme d'État-plateforme, officialisé par le Président Emmanuel Macron ⁽¹⁾, renvoie à l'idée selon laquelle l'État doit s'ouvrir le plus possible vers

(1) « Nous devons construire un État-plateforme qui facilitera, accompagnera, transformera nombre de ses procédures en solutions, en applications, un État qui doit avoir l'ambition, d'ici à 2022, de numériser

les citoyens pour renouveler le fonctionnement de ses services publics et les adapter aux nouveaux usages. Un État-plateforme, qui ouvre largement ses données publiques, fonctionne alors comme une interface, un acteur « biface »⁽¹⁾ qui met en relation ses services et les citoyens dans une relation à double sens – à rebours de la conception verticale de l'État et de ses « administrés ». Il s'agit, comme dans l'économie numérique, de conférer davantage de poids à l'intelligence collective et au « gouvernement ouvert ».

L'ARCEP a, par exemple, annoncé mi-octobre 2017 le lancement d'une plateforme « j'alerte l'ARCEP » (www.jalerte.arcep.fr) qui inaugure une « régulation par la donnée » à partir des expériences et des retours des usagers. Cette plateforme permet aux particuliers, entreprises et collectivités d'alerter des dysfonctionnements qu'ils rencontrent dans leurs relations avec les opérateurs fixes, mobiles, internet et postaux. Les données recueillies sur la plateforme de signalement permettront de quantifier les dysfonctionnements, et donc de mieux cibler l'action du régulateur.

Cet État ouvert, qui distribue ses données et met en place des interfaces de programmation (API – *Application Programming Interface*), utilise toutes les ressources et les compétences des citoyens pour améliorer sa qualité de service. La généralisation des interfaces de programmation permet de faire dialoguer entre eux les systèmes d'informations de l'État. Par exemple, une mairie va interroger l'API du service des impôts pour vérifier le revenu fiscal de référence d'un usager⁽²⁾. Ce sont les API qui permettent de généraliser le principe « Dites-le-nous une fois » grâce auquel une administration ne redemandera plus à un usager une information qu'il a déjà fournie à une autre administration.

De même, en mettant à la disposition de tous les données de Pôle emploi ou de la Caisse nationale d'assurance maladie, l'État encourage les acteurs à développer de nouvelles applications qui permettront d'améliorer le service public de l'emploi – notamment l'appariement entre les offres et les demandes d'emploi – ou la connaissance du réseau médical, à savoir le nombre de praticiens disponibles près de chez soi, leurs modalités de conventionnement, la prise de rendez-vous en ligne, etc.

C'est donc l'étape postérieure à celle de la numérisation des services publics, qui a déjà fortement progressé ces dernières années. Depuis 2015, les usagers ont le droit de réaliser quasiment toutes leurs démarches administratives par voie électronique, et l'administration doit proposer au public des téléservices et des téléprocédures adaptées. Cette étape sera également essentielle pour assurer la transition numérique des très petites, petites et moyennes entreprises (TPME).

l'ensemble des procédures qui sont les siennes » (intervention lors d'un déplacement sur le salon Vivatech, le 15 juin 2017).

(1) *Sur le concept de marché biface, auquel cette présentation renvoie, voir par exemple la publication du Conseil d'analyse économique, « Économie numérique », note n° 26, octobre 2015.*

(2) *La DINSIC gère des catalogues d'API qui peuvent être consultés sur www.apientreprise.fr et www.particulier.api.gouv.fr.*

Si le rapport de Mme Laure de La Raudière et M. Éric Bothorel, précité, insistait sur l'importance d'infrastructures efficaces pour faciliter cette transition, votre rapporteure rappelle qu'il faut aussi proposer des services adaptés aux entreprises. En particulier, l'État-plateforme doit être en mesure de simplifier sensiblement le parcours administratif de ces entreprises (déclarations fiscales, relations avec l'URSSAF, gestion des régimes sociaux comme le régime social des indépendants ou la mutualité sociale agricole), afin d'engendrer des gains de temps et de moyens susceptibles d'encourager les entreprises à s'adapter à l'ère numérique.

Le lien entre la politique d'ouverture des données et l'État-plateforme est très fort. La donnée est au cœur de cette transformation numérique de l'État puisqu'elle doit être disponible, exploitée et rendue réutilisable pour créer du service.

Mais ce lien est surtout stratégique. Aujourd'hui, l'État fait face au risque de n'être plus en mesure d'assurer sa souveraineté numérique. Le développement de plateformes privées de très grande ampleur – trois d'entre elles représentant plus de 90 % du trafic sur internet – se traduit par une production sans précédent de données, elles-mêmes alimentant de nouveaux services aux usagers. Il n'y a plus qu'un pas à faire pour que ces plateformes proposent des services « publics », relevant historiquement des compétences de l'État. Ce risque d'« ubérisation » ne doit pas être sous-estimé : c'est pour cette raison qu'il est essentiel qu'en restant au cœur d'un modèle de services tourné vers la donnée, l'État conserve les moyens d'encourager et de contrôler les nouveaux usages numériques que ces données autorisent, et conserve les attributs de sa souveraineté numérique.

Dans les étapes de développement de cet État-plateforme, les services du secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP), notamment la DINSIC, ont « internalisé » des processus d'innovation publique qui auraient pu émerger à l'extérieur de l'État. La DINSIC a ainsi lancé un programme ambitieux de « start-ups d'État », qui sera détaillé dans la partie suivante.

2. La culture numérique se diffuse progressivement au sein des services de l'État

a. La transformation numérique de l'État, une stratégie et des moyens bien ancrés

Depuis plusieurs années, plusieurs directions ou services interministériels jouent un rôle clé dans la transformation numérique des services de l'État et dans la dématérialisation des services proposés aux citoyens.

En premier lieu, la DINSIC, l'une des deux directions du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), a pour mission de veiller à ce que les systèmes d'information des administrations concourent de façon cohérente à simplifier les relations entre les usagers et les administrations de l'État.

Au niveau des infrastructures numériques, il s'agit notamment de définir un cadre stratégique commun des systèmes d'information de l'État, qui doivent évoluer vers davantage d'interopérabilité et de mutualisation. Au niveau des services en ligne, la DINSIC propose des mesures tendant à la dématérialisation des procédures administratives – comme FranceConnect ou le programme « Dites-le nous une fois », précité. Avec l'aide du service d'information du Gouvernement, la DINSIC pilote également la politique d'accessibilité numérique de l'ensemble des sites internet de l'État.

FranceConnect

Ce nouveau service permet aux usagers des services publics d'utiliser leur compte impots.gouv.fr, ameli.fr ou de laposte.fr pour s'identifier sur d'autres plateformes de services publics (simulation des droits à la retraite, consultation du nombre de points du permis de conduire, etc.). Comme le montre l'image suivante, ce service est pensé sur le mode de la simplicité et de la facilité d'utilisation, dans un design ergonomique : ce prérequis de toute application numérique contemporaine a été importé, de façon originale, dans un service de l'État.

Comment ça marche ?

1. Cliquez sur le bouton FranceConnect

2. Sélectionnez un compte existant pour vous identifier : Impots.gouv.fr, Ameli.fr, Loggin LaPoste

3. Saisissez votre identifiant et mot de passe pour le compte sélectionné

Vous êtes identifié !
Vous êtes désormais reconnu par le service en ligne

Essayer

De façon beaucoup plus innovante en matière d'action publique, la DINSIC promet l'irruption des outils et des méthodes de l'écosystème numérique au sein de l'État, en animant un incubateur de services publics numériques (www.beta.gouv.fr). En association avec les administrations partenaires, les start-ups incubées ont pour objet, sur un temps court, de déceler les « irritants » des relations entre l'administration et les citoyens et d'y apporter une réponse par une amélioration du service par la voie du numérique. Ces start-ups d'État se composent de petites équipes recrutées de façon *ad hoc* sur un projet et sur une feuille de route la plus simple possible, pendant six mois maximum. On compte aujourd'hui 36 nouveaux services publics numériques développés au travers de cet incubateur, donc le plus connu est le service « La bonne boîte », qui améliore

l'appariement entre les offres et les demandes d'emploi grâce à un algorithme qui permet d'intégrer le « marché caché » des offres d'emploi qui ne sont pas proposées par Pôle emploi.

Le fonctionnement des start-ups d'État

Les start-ups d'État sont de petites équipes autonomes chargées de faciliter la relation que les usagers ont avec l'administration, grâce au numérique. Le développement de la start-up d'État part d'un « intrapreneur », agent public, témoin des « irritants » que rencontrent les usagers avec son administration. Accompagné d'un *coach* expérimenté et de deux développeurs, cet intrapreneur va construire, au contact de ses utilisateurs, un nouveau service public numérique pour améliorer l'impact de la politique publique à laquelle il œuvre.

Afin de livrer rapidement de la valeur à ses utilisateurs, l'équipe est entièrement autonome sur ses choix technologiques et limite ses dépendances au fonctionnement classique de son administration. La période d'incubation est un « pas de côté » durant lequel l'agent public se dégage de la gestion des affaires courantes pour penser un problème différemment et trouver une solution radicalement nouvelle.

Les méthodes de développement agile mises en œuvre par l'incubateur de la DINSIC, qui associent étroitement l'utilisateur à chaque cycle de développement, sont au cœur du développement de ces nouveaux services. Le site www.mes-aides.gouv.fr, le simulateur d'aides sociales, en est une des réalisations les plus visibles.

Dans la même veine, la mission Etalab a lancé le recrutement de plusieurs « entrepreneurs d'intérêt général » qui ont pour mission, pendant un an, d'exploiter les données nouvellement disponibles pour améliorer le fonctionnement interne des administrations. En effet, l'architecture de l'État-plateforme doit reposer sur une meilleure structuration des données désormais disponibles (standardisation des techniques de traitement, cartographie et identification des données pertinentes, sensibilisation des administrations sur la valeur de leurs données). Ces initiatives sont souvent le fruit de « data camps » et d'« hackathons » qui connectent des personnes venues de l'extérieur (codeurs, entrepreneurs, scientifiques de la donnée) avec des jeux de données ouvertes pour trouver des moyens innovants de les exploiter en vue de créer du service pour les usagers.

La gouvernance numérique de l'État étant bien déployée, il reste la question des moyens supplémentaires à mettre en œuvre pour que l'État accomplisse sa mue vers la plateforme. Annoncé en septembre 2017, le Grand plan d'investissement comporte un pilier destiné à « construire l'État de l'âge numérique » dans lequel 100 % des services publics seront numérisés à l'horizon 2022 (hors délivrance des titres d'identité). Ce pilier serait doté d'environ 4,4 milliards d'euros sur l'ensemble du quinquennat, déployés de la façon suivante :

– le financement de projets de réforme d'envergure dans une logique pluriannuelle, en contractualisant sur des objectifs ambitieux d'amélioration du service public et de réduction des dépenses publiques ;

– le financement d'expérimentations à très fort potentiel d'amélioration des services publics, valorisant les initiatives audacieuses, pour multiplier les start-ups de l'administration et leur permettre de se développer pour offrir les meilleurs services publics aux usagers ;

– l'investissement dans l'accompagnement des réformes, afin d'améliorer l'ingénierie publique permettant de redéfinir les processus, les organisations, les métiers et les systèmes d'information.

Cet investissement financier trouve sa contrepartie programmatique dans le plan « Action publique 2022 », lancé le 13 octobre dernier par le Premier ministre, dont le volet numérique sera développé par le secrétaire d'État au numérique. Votre rapporteure s'interroge sur l'articulation entre le Grand plan d'investissement et le plan « Action publique 2022 ». En particulier, des éléments de calendrier sur les objectifs fixés, l'ouverture des chantiers de réforme et les moyens mis en œuvre seraient bienvenus.

b. L'irruption du numérique dans l'État : un choc technique et culturel à absorber

Les auditions menées par votre rapporteure ont également été l'occasion de relever la persistance d'obstacles à la transformation numérique de l'État. Ces obstacles sont essentiellement de deux ordres, technique et culturel. Ces obstacles ont généralement pour point commun de renvoyer à la force d'inertie que toute réforme de l'État doit dépasser. À la différence d'une start-up, l'État a plusieurs siècles d'existence et son organisation compte des dizaines de milliers d'agents publics : il n'est pas évident, ni forcément toujours opportun, de le « disrupter ».

Concernant les obstacles techniques, il faut tout d'abord considérer que l'informatique d'État procède d'un lourd héritage : chaque ministère dispose encore d'un système d'information propre, faiblement interopérable avec les systèmes d'autres services – cela renvoie en écho aux difficultés que connaissent encore certaines administrations à échanger des données entre elles. En outre, le recours massif à des prestataires informatiques extérieurs pour gérer l'informatique d'État conduit à une perte difficilement récupérable de

compétences au sein des services de systèmes d'information (SSI), en plus d'un coût public assez important. C'est pourquoi une des principales missions du secrétaire d'État au numérique est de trouver les moyens d'accélérer la mutualisation des SSI, condition *sine qua non* de la création d'un État-plateforme capable d'assurer 100 % des services publics dématérialisés en 2020.

En ce qui concerne l'ouverture des données, il a déjà été question de la grande disparité de qualité des données ouvertes – lorsqu'elles ont déjà été identifiées ! Pour la mise en œuvre des nouvelles obligations issues de la loi pour une République numérique, il ne faut pas sous-estimer l'ampleur de la tâche pour des administrations qui disposent parfois d'un répertoire de données ancien et clairsemé et qui n'ont eu à connaître que peu de demandes d'accès par le passé.

Concernant les obstacles culturels, la transformation numérique de l'État implique une véritable acculturation des modes de fonctionnement des structures publiques. L'exemple le plus flagrant du décalage, sinon du choc, qui existe entre la culture publique et une culture numérique qui, non seulement vient du privé, mais déborde elle-même les codes des entreprises traditionnelles, est celui des start-ups d'État. La nature publique/privée, le fonctionnement peu hiérarchisé, en « mode projet » et en « mode agile », le besoin d'aller vite de ces petites structures vient inévitablement contrarier un mode d'action publique plus institutionnalisé, fonctionnant sur le temps long et prenant ses décisions selon une gouvernance très verticalisée.

De même, la politique d'ouverture des données, démarche transversale par nature, s'accommode mal de l'organisation administrative traditionnelle qui fonctionne « en silos » et qui segmente ses services en domaines d'activité disjoints et autonomes. Il n'existe pas de réelle culture du partage et de la collaboration entre des services qui accomplissent des missions différentes, même si le croisement des compétences pourrait produire, *ex nihilo*, des services tout à fait innovants.

Votre rapporteure appelle, à ce titre, à une politique de gestion des ressources humaines beaucoup plus volontariste et courageuse : il faut une vision moderne de la gestion des compétences dont dispose l'État, une vision qui intègre une véritable mobilité des agents en dehors de leur ministère d'origine, en particulier. Sans cette nécessaire souplesse, l'entreprise de transformation publique butera sur des rigidités organisationnelles inefficaces.

Entre la préservation d'une culture publique indispensable au fonctionnement d'un État garant de l'intérêt général et de la continuité des services publics et l'irruption d'une culture qui vise, avant tout, à briser les codes et les modes de fonctionnement routiniers, il y a un juste milieu à trouver pour que l'État réussisse sa transformation numérique sans renier son héritage.

B. LA NUMÉRISATION DES SERVICES PUBLICS DOIT PASSER PAR UNE POLITIQUE D'INCLUSION NUMÉRIQUE AMBITIEUSE

1. La fracture numérique peut encore s'accroître

D'après une étude présentée en septembre 2017 par l'UFC-Que Choisir⁽¹⁾, 7,5 millions de Français, soit 11 % de la population, n'ont toujours pas un accès à internet de plus de 3 Mbit/s, et près de 500 000 personnes n'auraient aucun accès à internet.

L'action publique se confronte à un réel *hiatus* : si, d'une part, l'État ne parvient pas à rendre internet accessible (techniquement et humainement) à tous et si, d'autre part, l'État accélère sa transformation numérique, alors de plus en plus de citoyens seront mis à l'écart des services publics. On peut, en outre, considérer que les personnes qui ont le plus de difficultés à se saisir des outils numériques sont également celles qui ont le plus besoin de services publics de proximité et adaptés. Il s'agit des populations les plus fragiles, en raison de leur âge ou de leurs difficultés d'insertion sociale.

Il existe aujourd'hui de nombreuses initiatives locales en matière d'inclusion numérique : les publics les plus éloignés des outils numériques sont, par exemple, accompagnés dans les guichets des caisses d'allocation familiale ou dans les caisses primaires d'assurance maladie, et beaucoup d'associations effectuent des formations à l'informatique et se chargent aujourd'hui d'une mission de médiation numérique. Toutefois, ces initiatives doivent être regroupées, renforcées et rationalisées pour devenir une véritable politique publique.

(1) UFC-Que Choisir, « Accès à l'internet fixe. Fracture numérique inédite aujourd'hui, fractures en hausse demain »

Extrait du rapport parlementaire de MM. Pierre Camani et Fabrice Verdier à la secrétaire d'État au numérique, du 17 octobre 2014, sur « le service universel des communications électroniques au regard des nouveaux usages technologiques »

« La médiation numérique désigne l'accompagnement humain, qualifié et de proximité, au service de l'inclusion numérique. Elle s'inscrit dans des lieux pérennes ou éphémères où des liens s'organisent entre des individus médiateurs (experts, animateurs spécialisés, bénévoles, travailleurs sociaux initiés, médiateurs culturels, enseignants, et des collectifs humains (habitants, associations, entreprises, élèves, étudiants, parents, professionnels), autour d'outils numériques qui favorisent les coopérations. Elle permet à la fois l'appropriation des techniques d'usages de ces outils et la dissémination des connaissances ainsi acquises. La démarche de la médiation numérique propose aux populations d'« apprendre en agissant ».

« (...) Au-delà de la maîtrise des outils matériels et logiciels et de leurs usages, il s'agit aussi de développer l'aptitude à comprendre et à utiliser le numérique dans la vie courante, à la maison, au travail et dans la collectivité en vue d'atteindre des buts personnels ou collectifs et d'étendre ainsi ses compétences et capacités (littératie). Les citoyens peuvent dès lors acquérir une culture numérique suffisante pour être intéressés par les enjeux citoyens, économiques, culturels, sociaux concernés par les transformations numériques et participer, en conscience, au développement des usages. La médiation numérique doit s'effectuer de manière continue, tout au long de la vie, car elle suppose la prise en considération de la nécessaire adaptation des acquis à l'évolution permanente des technologies numériques. »

Votre rapporteure insiste sur un point essentiel : l'État-plateforme doit « marcher sur ses deux jambes ». La dématérialisation des services publics doit être complémentaire d'une présence renforcée de l'État dans les territoires pour accompagner les citoyens dans leurs démarches en ligne.

En quelque sorte, si la digitalisation de l'État redéfinit la frontière entre l'humain et le numérique au niveau de l'État central, il faut que cette frontière tienne bon dans les territoires. Votre rapporteure s'associe donc pleinement aux propos tenus par le secrétaire d'État au numérique, M. Mounir Mahjoubi, lors de son audition par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, le 25 octobre dernier : « Je veux être certain que (...) cette option humaine existe toujours. En effet, les experts de l'inclusion numérique et de la médiation (...) estiment que trois quarts de ces treize millions de personnes [ayant besoin d'accompagnement] deviendront autonomes s'ils sont accompagnés quelques dizaines d'heures, car on leur aura appris à s'identifier et à utiliser une interface. Mais cela ne sera jamais possible pour un quart d'entre eux, soit 5 % de la population. C'est donc une nécessité absolue de les accueillir physiquement. Ils auront toujours besoin d'un être humain pour les orienter et faire ces démarches avec eux ».

Les gains en ressources humaines et techniques au niveau de l'État central permettent d'envisager sereinement, et en cohérence avec la rationalisation des

moyens budgétaires, la persistance d'un État de proximité qui assure l'égalité de tous devant l'offre de services publics.

La politique d'inclusion numérique du Gouvernement doit prendre en compte les très importants besoins en formation initiale et en formation continue des agents publics, pour qu'ils acquièrent les compétences numériques pertinentes à l'adaptation de leurs missions à l'âge numérique.

2. Recommandations

À la lumière des développements précédents, votre rapporteure appelle à :

– Confier à la DINSIC une politique d'inclusion numérique en parallèle de sa politique d'accessibilité numérique. Lancer, en complément et au sein de l'incubateur des start-ups d'État, un appel à projets d'inclusion numérique des services publics dématérialisés.

– Identifier, sur le moyen et le long terme, les besoins en emplois de proximité pour assurer la continuité des services publics sur l'ensemble du territoire, au regard des emplois qui seront économisés grâce à la numérisation de l'État.

– Valoriser et développer, le plus rapidement possible, des filières de formation initiale qui permettront de pourvoir les grands besoins en compétences numériques dont l'écosystème et l'État ont besoin pour réussir leur numérisation.

– Adopter une stratégie nationale d'inclusion numérique ambitieuse. À ce titre, lors de son audition par la commission des affaires économiques précitée, le secrétaire d'État au numérique a indiqué qu'une telle stratégie pourrait être présentée en décembre 2017 dans le cadre de la Conférence nationale des territoires.

– Rendre obligatoire, au sein des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique définis par l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales, la rédaction d'un volet relatif au développement des services de médiation numérique.

EXAMEN EN COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie du mercredi 8 novembre 2017, la commission des affaires économiques a examiné pour avis, sur les rapports de M. Paul Christophe (Commerce extérieur), de Mme Christine Hennion (Communications électroniques et économie numérique), de M. Vincent Rolland (Entreprises) et de M. Sébastien Jumel (Industrie), les crédits de la mission « **Économie** » (*voir le compte rendu officiel de la commission élargie du mercredi 8 novembre 2017, sur le [site internet](#) de l'Assemblée nationale*)⁽¹⁾.

*

* *

À l'issue de la commission élargie, la commission des affaires économiques a délibéré sur les crédits de la mission « **Économie** ».

La commission examine l'amendement II-CE 74 de M. Vincent Rolland, rapporteur pour avis.

M. Vincent Rolland, rapporteur pour avis. Il s'agit d'un amendement concernant le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC). Il vise à revitaliser ce fonds en le ré-abondant par une augmentation de 5 millions d'euros de ses crédits de paiement et de 7,5 millions d'euros de ses autorisations d'engagement. Le FISAC joue un rôle extrêmement important pour la ruralité, les quartiers en difficulté et les centre-bourgs. J'ai bien entendu, lors de la réunion de la commission des finances, qu'il ne fallait pas que cette revitalisation ne concerne que les distributeurs de carburants. Cet amendement propose justement de l'élargir à tous les domaines bénéficiant du FISAC. S'agissant des réponses faites par le ministre lors de la commission élargie, nous avons bien entendu que les crédits du FISAC n'étaient pas en voie de disparition mais de diminution. Si ce fonds ne donne pas tout à fait satisfaction, est-ce le cas d'aucun fonds jamais créé ? Je ne le pense pas. Ce ré-abondement de crédits n'empêche pas de faire évoluer, par ailleurs, le FISAC. J'ajoute que les crédits sont pris sur le programme « Stratégie économique et fiscale » et non sur ceux de l'INSEE, pour lesquels je sais, Monsieur le Président, que vous avez une affection particulière.

M. Roland Lescure, président. Quelques souvenirs émus tout au plus, et qui datent un peu !

M. Sébastien Jumel, rapporteur pour avis. J'ai été maire d'une ville moyenne pendant neuf ans, et je suis élu d'une circonscription profondément

⁽¹⁾ http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/cr/

rurale, et je m'inscris en faux contre les propos tenus un peu plus tôt dans cette salle concernant l'inefficacité du FISAC, notamment dans les communes rurales. Il y a le texte et le contexte : les chambres de commerce sont asphyxiées, et elles vont l'être encore un peu plus du fait de ce budget ; les collectivités territoriales sont asphyxiées, et elles vont l'être encore un peu plus du fait de ce budget. Le FISAC est un fonds dont les décisions de financement associent l'État, les collectivités territoriales et les chambres de commerce et d'industrie – cela ne se fait pas dans le bureau d'un maire de manière déconnectée de la vraie vie. C'est vu de Paris qu'on dit cela ! Le FISAC, ce sont des actions co-construites, par des acteurs de terrain, par les chambres de commerce, par les commerçants eux-mêmes qui ont souvent des associations qui les fédèrent. Je pense que si vous prenez la responsabilité, en plus de tous les crédits que vous rabotez, en matière de politique de la ville notamment, de raboter le FISAC, cela sera un coup supplémentaire à l'égard des territoires oubliés de la République, voire des territoires humiliés de la République.

M. Damien Adam. Cet amendement ne traite pas vraiment du FISAC mais des fonds propres qui étaient mis à disposition en 2015 et en 2016 pour permettre aux stations service de se mettre aux normes. Ces fonds ont été intégralement versés en 2017. Il n'est donc pas nécessaire d'augmenter le budget du FISAC pour contrebalancer cette suppression des fonds puisque les stations service qui devaient en bénéficier l'ont fait et ont pu se moderniser grâce à eux. L'avis du groupe La République en Marche est donc défavorable sur cet amendement.

M. Vincent Rolland, rapporteur pour avis. Les stations service pouvaient effectivement solliciter le FISAC dans le cadre des mises aux normes qui leur étaient demandées. Comme l'a rappelé le rapporteur général, Joël Giraud, ces stations service sont de nouveau en demande aujourd'hui puisqu'elles auront à modifier leurs cuves du fait du rééquilibrage annoncé, et souhaitable, de la distribution des carburants à travers la convergence des fiscalités entre le diesel et l'essence. Les stations service vont donc à nouveau devoir s'adapter dans leur distribution et auront besoin de la puissance publique pour les accompagner dans ces investissements.

M. Didier Martin. Je suis un peu mal à l'aise car, si je comprends bien l'argumentation qui est faite sur l'utilité du FISAC – j'ai d'ailleurs participé, dans une grande ville, au FISAC, et ne considère pas que l'argent ait été mal employé – si j'entends également l'argument selon lequel les stations service ont déjà bénéficié des fonds qui leur étaient nécessaires, on nous demande d'augmenter des crédits, et je voudrais qu'on nous précise comment les fonds concernés seront trouvés.

M. Vincent Rolland, rapporteur pour avis. Les crédits sont pris sur le programme « Stratégie économique et fiscale ».

La commission rejette l'amendement n° II-CE 74.

*

Conformément à l'avis favorable de **Mme Christine Hennion**, rapporteure pour avis sur les crédits « Communications électroniques et économie numérique », contre les avis défavorables de **M. Vincent Rolland**, rapporteur pour avis sur les crédits « Entreprises » et de **M. Sébastien Jumel**, rapporteur pour avis sur les crédits « Industrie », et avec l'avis de sagesse de **M. Paul Christophe**, rapporteur pour avis sur les crédits « Commerce extérieur », la commission a donné *un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Économie »*.

*

La commission examine ensuite l'amendement II-CE 95 de M. Sébastien Jumel, rapporteur pour avis.

M. Roland Lescure, président. Je suis saisi de deux amendements portant article additionnel après l'article 54 déposés par le rapporteur M. Sébastien Jumel. L'amendement II-CE 94 a été déclaré irrecevable en application de la loi organique relative aux lois de finances. Nous passons donc directement à l'examen de l'amendement II-CE 95.

M. Sébastien Jumel, rapporteur pour avis. La filière papier-carton représente 73 000 emplois en France. En Normandie, chez moi, elle regroupe des sites comme M-Real dans l'Eure, la papeterie Chapelle Darblay (« pap chap ») de Grand-Couronne ou le site d'Arques-la-Bataille. Le centre technique du papier (CTP) est un acteur majeur et reconnu de la bio-économie et de l'économie circulaire en Europe, au cœur d'un réseau international et au service du développement de la filière papetière. Force est de constater que les crédits permettant de financer le CTP avaient disparu du budget. À ce stade, le projet de loi de finances ne comporte en effet plus de dotation budgétaire pour le CTP mais ne prévoit pas non plus de taxe pour le financer. Selon le ministère lui-même, ce sont 3 millions d'euros qui manquent. Cet amendement vise à créer une taxe affectée pour préserver un outil reconnu comme efficace et pertinent par l'ensemble d'une filière, qui n'est certes pas forcément *high-tech* mais qui est bien ancrée dans l'économie réelle.

M. Damien Adam. Nous sommes d'accord sur le fond : le rapporteur général, M. Joël Giraud a ainsi déposé un amendement similaire en commission des finances, qui a été adopté. Votre amendement est donc d'ores et déjà satisfait et nous vous proposons de le retirer.

M. Sébastien Jumel, rapporteur pour avis. Nous sommes en commission des affaires économiques. Je veux bien prendre des leçons par des jeunes députés mais je préférerais que l'on ne se donne aucune leçon car cela devient un peu désagréable. L'amendement est connecté à une ligne de crédits du budget Industrie. Le fait qu'il ait été adopté par la commission des finances ne fait

que renforcer sa pertinence. Je propose que la commission des affaires économiques vote également sur cet amendement.

Mme Valérie Oppelt. Ceci n'est pas un rappel au Règlement mais je voudrais dire, en tant que whip du groupe En Marche, que je suis choquée des propos tenus par M. Sébastien Jumel par rapport à l'âge de M. Damien Adam.

M. Roland Lescure, président. « Vieux président », je suis d'accord avec Mme Valérie Oppelt ; il faut que nos comportements restent exemplaires au sein de cette commission.

M. Damien Adam. Puisque M. Sébastien Jumel maintient son amendement, je propose un avis défavorable au nom du groupe En Marche.

M. Roland Lescure, président. Je suggère que l'on procède à un vote assis et levé.

La commission rejette l'amendement n° II-CE 95.

M. François Ruffin. En tant que néo-député, j'aurais souhaité que l'enjeu de l'amendement soit davantage clarifié avant le vote.

M. Sébastien Jumel, rapporteur pour avis. Le Gouvernement a attiré l'attention du rapporteur que je suis sur l'importance de voter un tel amendement. Je veux bien que, par une posture politicienne, cet amendement soit rejeté ici alors qu'il a emporté l'adhésion du Gouvernement et de la majorité en commission des finances mais vous prenez un risque. Si cet amendement n'est pas adopté alors les crédits nécessaires à la filière papetière seront insuffisants.

M. Roland Lescure, président. M. Sébastien Jumel, sur ce point, je vais essayer de vous rassurer. L'amendement a été adopté dans des termes relativement similaires en commission des finances et sera donc discuté dans l'hémicycle. J'invite chaque député à s'informer d'ici la séance publique pour voter sur cette question en son âme et conscience. Je me suis abstenu aujourd'hui car je n'avais pas suffisamment d'information.

La commission examine l'amendement II-CE 76 de M. François Ruffin.

M. François Ruffin. J'ai reçu aujourd'hui un livre auto-édité et intitulé *Dans l'enfer du crédit*. Cet amendement répond à cette préoccupation puisqu'une étude a été menée par l'Union nationale des associations familiales et par *60 millions de consommateurs*, qui a révélé que des frais bancaires totalement injustes étaient appliqués, en particulier aux foyers les plus pauvres. Cette étude montre qu'une banque prélève en moyenne 34 € par an et par client pour incidents de paiement sur l'ensemble de sa clientèle. Mais ce montant atteint 296 € pour les personnes en difficulté ! Ce sont donc les plus pauvres qui payent le plus, qu'on enferme ainsi dans l'enfer du crédit et du surendettement. Cette situation profite aux grandes banques, qui n'en ont sans doute pas besoin. Presqu'un tiers du

revenu des grandes banques de détail est issu des frais bancaires. Cela représente un coût social et humain très important pour la société. Nous demandons donc la rédaction d'un rapport sur la lutte contre le surendettement et les frais bancaires excessifs.

M. Vincent Rolland, rapporteur pour avis. L'avis est défavorable car il existe déjà des rapports sur ces questions. La Banque de France a publié au mois de janvier dernier un rapport présentant des chiffres très détaillés sur la situation du surendettement ; la Cour des comptes a également publié un rapport au mois de juin 2017 portant sur les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement, à la demande de la commission des finances du Sénat. S'agissant des frais bancaires, je rappelle que l'observatoire des tarifs bancaires créé par la loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010 publie, chaque année, un rapport sur ce sujet. Il devrait publier son rapport pour 2017 d'ici la fin de l'année. L'amendement propose donc un rapport sur d'autres rapports.

M. Sébastien Jumel, rapporteur pour avis. Par solidarité avec le camarade François Ruffin, je voterai pour cet amendement.

M. Roland Lescure, président. Que de solidarité, que de camaraderie dans cette commission !

M. Alain Bruneel. Je partage l'avis de M. François Ruffin. Je comprends qu'on ne veuille pas accumuler les rapports, mais si les rapports publiés restent dans les tiroirs, ils ne servent à rien. Se contenter de faire un état des lieux sur le surendettement ne suffit pas. Nous recevons dans nos permanences des gens qui sont étranglés par tout cela, et auxquels aucune réponse n'est donnée, à part un rapport. Je voterai donc pour l'amendement proposé.

La commission rejette l'amendement n° II-CE 76.

La commission examine l'amendement II-CE 78 de M. François Ruffin.

M. François Ruffin. Moi, au moins, je vais relancer la papeterie ! (*Rires*) Il s'agit d'une demande de rapport sur le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Il y a déjà un certain nombre de rapports, nous dira-t-on, sur cette question. Mais justement, ces rapports rédigés par France Stratégie, organisme placé auprès du Premier ministre, démontrent tous l'inutilité, ou du moins le très faible rendement du CICE, puisque les montants dépensés sont d'environ 16 à 24 milliards d'euros selon les années, pour environ 100 000 emplois sauvegardés ou créés, soit, si l'on calcule, 200 000 € par emploi et par an, soit encore 20 000 € par mois pour un emploi. Il est donc démontré par France Stratégie que ce crédit d'impôt ne fonctionne pas. Vous décidez pourtant de le maintenir ; vous allez même perpétuer ce mécanisme sous une autre forme par un abaissement de cotisations sociales. Montrez-nous au moins que ce dispositif a une utilité, à travers une étude qui viendrait contredire les conclusions de France Stratégie ! Pour l'instant, les seuls documents dont on dispose nous

disent l'inutilité du CICE, qu'on maintient pourtant ! Cela pose également, à mon sens, une question sur le rôle de contrôle et d'évaluation que l'on veut confier à l'avenir au Parlement. Si l'on maintient des mesures dont des rapports nous disent qu'elles sont inutiles, cela interroge sur l'utilité des travaux de contrôle et d'évaluation !

M. Vincent Rolland, rapporteur pour avis. Notre collègue François Ruffin a presque donné dans son propos la réponse que j'allais vous proposer. Mon avis est défavorable puisqu'il y a déjà, comme vous l'avez dit, des rapports du comité de suivi du CICE, qui a remis son dernier rapport le mois dernier. De plus, le CICE est voué à disparaître, ou du moins à être remplacé. Le rapport demandé ne me paraît donc pas utile.

M. Damien Adam. J'allais soulever le même point que Monsieur le rapporteur pour avis. Un rapport d'octobre 2017 explique en détail les effets et les conséquences du CICE. De plus, celui-ci a vocation à disparaître au 1^{er} janvier 2019. Je ne suis pas sûr qu'il soit nécessaire de faire un rapport sur un rapport.

M. Sébastien Jumel, rapporteur pour avis. Lors des auditions que j'ai conduites pour préparer mon rapport, nous avons organisé, pour la première fois, une audition conjointe avec le Conseil économique, social et environnemental de l'ensemble des organisations syndicales. Toutes ont considéré qu'il était nécessaire d'avoir une évaluation, non pas des sommes que nous avons engagées sur le CICE, car nous les connaissons tous, mais de l'efficacité réelle au service de l'emploi des 20 milliards d'euros engagés. D'autre part, j'ai pris soin d'organiser également une audition de représentants du Conseil national de l'industrie. Eux aussi ont considéré qu'il était nécessaire de mener une évaluation fine de l'efficacité du CICE afin de vérifier s'il ne bénéficiait pas à des entreprises qui n'en avaient pas besoin, et de le flécher vers les entreprises qui en avaient le plus besoin : même des personnes qui ne sont pas dans une posture idéologique ou sectaire, et qui sont ouvertes à une critique objective de ce dispositif, considèrent que ces évaluations sont insuffisantes. De plus, pour prolonger les propos de François Ruffin, j'ai entendu à plusieurs reprises, y compris de la part du président de notre commission, que l'avenir de notre commission et de notre Parlement était de renforcer les pouvoirs de contrôle et d'évaluation parce que c'était aussi en cela que consistait la transparence que nous devons à nos concitoyens et que c'était cela aussi la démocratie du « nouveau monde », m'a-t-on appris. Mais si à chaque fois que nous proposons des rapports d'évaluation, on nous oppose un refus, peut-être y a-t-il un autre projet derrière cela, qui vise à priver le Parlement de ses prérogatives de contrôle, d'initiative, et même de modification de la loi lorsqu'elle est mauvaise. Je vous invite à faire preuve de pragmatisme en adoptant cet amendement.

M. Roland Lescure, président. Bien loin de moi l'idée de vous apprendre quoi que ce soit !

M. Sébastien Jumel, rapporteur pour avis. J'ai seulement dit que le président de la commission était très attaché au renforcement des pouvoirs de contrôle et d'évaluation du Parlement...

M. Roland Lescure, président. Je le suis !

M. Sébastien Jumel, rapporteur pour avis. ... et que le « nouveau monde » m'avait appris, lui, d'autres choses. Vous n'êtes pas du nouveau monde.

M. Roland Lescure, président. Je ne sais pas de quel monde je suis, en tout cas pas de celui des n plus unièmes rapports, pour avoir moi aussi travaillé dans l'administration. Si j'ai bien compris, on demande ici au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport. Je ne suis pas sûr que cela donne du travail au Parlement, mais plutôt au Gouvernement, qui a déjà produit un rapport il y a moins de cinq semaines sur un dispositif qui se termine dans treize mois.

M. François Ruffin. Je vois, Monsieur le président, que vous ne conservez pas une pleine neutralité sur ce thème.

M. Roland Lescure, président. En quoi mes propos ne sont-ils pas neutres ?

M. François Ruffin. Vous dites qu'un nouveau rapport n'est pas nécessaire puisqu'il y en a déjà eu un !

M. Roland Lescure, président. Je ne fais que citer les termes qui figurent dans l'exposé sommaire de votre amendement. Cela fait quatre ou cinq mois que nous travaillons tous ensemble, et s'il y a une chose que j'essaie de préserver, c'est la neutralité de la présidence, et je vais continuer à le faire. Si vous avez des critiques à ce sujet, je serai très heureux d'en discuter avec vous.

M. François Ruffin. Je vais donc répondre à Monsieur Damien Adam et à Monsieur Vincent Rolland, à défaut de vous répondre, Monsieur le président. Le rapport remis il y a cinq semaines nous dit précisément que le CICE est un dispositif quasiment inutile. Des dizaines de milliards d'euros sont dépensés presque en pure perte, avec au mieux la sauvegarde ou la création de 100 000 emplois par an, soit 200 000 € par emploi et par an et 20 000 € par emploi et par mois ! On voit bien qu'il y a là un saupoudrage complètement délirant. Et pourtant, dans le projet de budget pour l'année prochaine, on remet 20 milliards d'euros dans la machine ! 20 milliards d'euros, ce n'est pourtant pas rien ! C'est trois fois le budget de la Justice ! On se dit donc que si vous décidez de remettre 20 milliards d'euros sur un dispositif dont un organe rattaché au Premier ministre, France Stratégie, nous dit qu'il est inutile, c'est que vous devez avoir des arguments solides. Si vous ne les avez pas, vous devriez quand même être soucieux de faire produire un rapport qui démontre l'utilité de remettre 20 milliards d'euros dans ce dispositif. France Stratégie n'est d'ailleurs pas le seul organisme à avoir souligné l'inutilité du CICE. C'est dans l'intérêt de la majorité

et du Gouvernement que je vous invite à appuyer cette demande de rapport afin que l'utilité de ce dispositif soit démontrée.

M. Alain Bruneel. Lorsque le CICE a été lancé, le président du Medef a dit qu'il permettrait de créer un million d'emplois. Un rapport d'évaluation a été remis. Les élus dans les départements ont d'ailleurs demandé aux préfets d'avoir la liste des entreprises bénéficiaires. Nous n'avons jamais eu ces listes, ce qui pose quand même un problème de démocratie. Ensuite, il n'y a eu aucun contrôle de l'utilisation de l'argent public, ce qui est extrêmement grave. Nous avons des rapports qui nous indiquent que nous nous sommes trompés sur cette question, ce qui peut arriver. Il conviendrait donc de rectifier le tir afin de créer effectivement des emplois. Mais alors que tout le monde s'est aperçu que le CICE ne créait aucun emploi, on va redonner de l'argent aux entreprises sous le même prétexte, en disant que cela va permettre de préserver ou de créer, peut-être, des emplois. Or on a déjà fait une expérience sur cinq ans où cela n'a pas marché ! Nous avons donc un véritable problème avec ces rapports car on continue toujours dans le même sens alors qu'on n'a pas de solution.

M. Damien Adam. Monsieur François Ruffin, je trouve que vous manquez de cohérence. L'État s'est engagé à pérenniser le CICE sur un quinquennat pour permettre aux entreprises d'avoir des règles claires et transparentes qui leur permettent d'investir. C'est pour cela que nous ne mettrons fin au CICE qu'en 2018 ; à partir de 2019 aura lieu la transformation du CICE en baisse de charges, qui a justement, elle, vocation à créer des emplois, ce qui n'était pas assez le cas du CICE, ou du moins pas dans les proportions qui étaient attendues. Nous aurons 6 points de baisse de charges en 2019, et 10 points au total au niveau du SMIC, qui viendront compenser la disparition du CICE. Il faut être cohérent et respecter la parole donnée par l'État dans la durée. C'est pour cela que, bien que nous soyons bien conscients que le CICE n'apporte pas forcément tous les résultats que nous voudrions, nous pensons qu'il faut préparer la suite et permettre aux entreprises de s'adapter dans la durée.

La commission rejette l'amendement n° II-CE 78.

La commission examine l'amendement n° II-CE 79 de Mme Bénédicte Taurine.

M. François Ruffin. Le plan « France Très haut débit » a pour objectif la couverture du territoire en très haut débit d'ici fin 2022, via la fibre ou les réseaux cuivre ou les réseaux hertziens et la couverture du territoire en bon haut débit d'ici fin 2020. Sur 20 milliards d'euros d'investissements, 6 à 7 milliards doivent être réalisés par les opérateurs privés, dans 3 600 communes. La Cour des comptes, dans un rapport publié début 2017, estimait que ces entreprises ne remplissaient pas leur part du contrat. Le rapport demandé par le présent amendement aura pour but d'évaluer l'évolution de ce problème et l'impact qu'il pourrait avoir sur les finances publiques.

Mme Christine Hennion, rapporteure pour avis. Je vous invite à vous référer au rapport annuel de l'Arcep sur l'effort d'investissement des opérateurs télécoms (fixe et mobile). En outre, l'Agence du numérique remet un rapport annuel sur le plan FTHD, en général. L'offre de rapport est donc largement suffisante sur ce sujet, et votre demande apparaît superflue.

La commission rejette l'amendement n° II-CE 79.

La commission examine l'amendement n° II-CE 80 de M. François Ruffin.

M. François Ruffin. Il est défendu.

M. Paul Christophe, rapporteur pour avis. Je suis défavorable à votre amendement, qui demande au Gouvernement de remettre un rapport relatif aux nouvelles routes de la soie, c'est à dire sur les échanges commerciaux avec la Chine.

Je tiens à rappeler que, parmi les 250 amendements que le groupe France insoumise a déposés au projet de loi de finances pour 2018, plus de 180 sont des demandes de rapport.

En outre, le Gouvernement remet déjà, chaque année, un rapport au Parlement présentant le bilan du commerce extérieur français pour l'année écoulée. Un chapitre est notamment consacré aux marchés émergents à fort potentiel. Il n'est pas nécessaire de demander au Gouvernement de produire un rapport supplémentaire : les prochains rapports annuels qu'il remettra au Parlement feront sans aucun doute état des avancées relatives aux nouvelles routes de la soie, si celles-ci présentent effectivement un impact significatif sur le commerce extérieur français, l'économie et les finances publiques françaises.

La commission rejette l'amendement n° II-CE 80.

LISTE DES PROPOSITIONS

1 – Améliorer la lisibilité du cadre juridique de la politique d’ouverture des données publiques, notamment en créant un vadémécum des dispositions des dernières lois adoptées et leur application, secteur par secteur ;

2 – Supprimer, dans le cadre des décrets d’application de la loi pour une République numérique, l’imprécision juridique des concepts créés par le législateur (données publiques, données personnelles, données de référence, données d’intérêt général) et des concepts techniques (données, bases de données, codes sources, algorithmes). Une simplification est aujourd’hui nécessaire ;

3 – Les collectivités territoriales devraient, sous l’impulsion des services déconcentrés de l’État et des associations d’élus, développer des stratégies coordonnées d’ouverture de leurs données, en particulier pour favoriser le développement de villes intelligentes (éclairage public, gestion des eaux ou des déchets, mobilité urbaine, etc.).

4 – Confier à la DINSIC une politique d’inclusion numérique en parallèle de sa politique d’accessibilité numérique. Lancer, en complément et au sein de l’incubateur des start-ups d’État, un appel à projets d’inclusion numérique des services publics dématérialisés.

5 – Identifier, sur le moyen et le long terme, les besoins en emplois de proximité pour assurer la continuité des services publics sur l’ensemble du territoire, au regard des emplois qui seront économisés grâce à la numérisation de l’État.

6 – Valoriser et développer, le plus rapidement possible, des filières de formation initiale qui permettront de pourvoir les grands besoins en compétences numériques dont l’écosystème et l’État ont besoin pour réussir leur numérisation.

7 – Adopter une stratégie nationale d’inclusion numérique ambitieuse. À ce titre, lors de son audition par la commission des affaires économiques précitée, le secrétaire d’État au numérique a indiqué qu’une telle stratégie pourrait être présentée en décembre 2017 dans le cadre de la Conférence nationale des territoires.

8 – Rendre obligatoire, au sein des schémas directeurs territoriaux d’aménagement numérique définis par l’article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales, la rédaction d’un volet relatif au développement des services de médiation numérique.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

ANFR

- M. Gilles Brégant, directeur général
- M. Jean-Marc Salmon, directeur général adjoint

ARCEP

- M. Sébastien Soriano, président
- Mme Cécile Dubarry, directrice générale

Orange

- M. Pierre Petillault, directeur adjoint des affaires publiques
- Mme Claire Chalvidant, responsable des relations institutionnelles

Iliad-Free

- M. Maxime Lombardini, directeur général
- Mme Ombeline Bartin, responsable des relations institutionnelles

Fédération française des Télécoms

- M. Michel Combot, directeur général
- M. Olivier Riffard, directeur des affaires publiques

Altice-SFR

- M. Régis Turrini, secrétaire général
- M. Thomas Pujalon, responsable des affaires publiques

Commission nationale d'accès aux documents administratifs (CADA)

- M. Marc Dandelot, président
- M. Perica Sucevic, membre de la commission

Météo-France

- M. François Bolard, secrétaire général
- M. Olivier Rivière de la Souchère, directeur de la stratégie

Agence du numérique – Direction générale des entreprises

- M. Antoine Darodes, directeur
- M. Alexis Argoud, conseiller budgétaire
- M. Mathieu Weill, chef de service de l'économie numérique
- Mme Dorothee Lemarquis, adjointe au chef de bureau des affaires budgétaires et financières
- Mme Chloé Desvilles, chargée de mission

UTP – Transdev *

- M. Thierry Mallet, président de l’UTP et président-directeur général de Transdev
- M. Laurent Mazille, directeur des relations institutionnelles

Bouygues Telecom

- M. Anthony Colombani, directeur des affaires publiques

Open Data France

- M. Bertrand Serp, président

Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL)

- M. Jean Lessi, secrétaire général
- Mme Tiphaine Havel, conseillère pour les questions institutionnelles et parlementaires

Mission Etalab

- Mme Laure Lucchesi, directrice
- Mme Maud Choquet, chargée de mission juridique
- M. Thomas Menant, chargé de mission juridique

Institut national de l’information géographique et forestière (IGN)

- M. Sylvain Latarget, directeur général adjoint

Direction interministérielle du numérique et des systèmes d’information et de communication (DINSIC)

- M. Henri Verdier, directeur
- Mme Amélie Durozoy, cheffe de cabinet

Insee

- Mme Françoise Maurel, directrice de la diffusion et de l’action régionale
- M. Thierry Aouizerate, adjoint au chef du département Insee Info Services

Cabinet de M. Mounir Mahjoubi, secrétaire d’État chargé du numérique

- M. Grégoire Tirot, directeur de cabinet

** Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire des représentants d’intérêts de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui vise à fournir une information aux citoyens sur les relations entre les représentants d’intérêts et les responsables publics lorsque sont prises des décisions publiques.*