COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 21.2.2011
COM(2011) 75 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Améliorer la gouvernance du marché unique en intensifiant la coopération administrative: Une stratégie pour étendre et développer le système d'information du marché intérieur (IMI)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

SEC(2011) 206 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Améliorer la gouvernance du marché unique en intensifiant la coopération administrative:
Une stratégie pour étendre et développer le système d'information du marché intérieur (IMI)
(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction 4
1.1. L'Acte pour le marché unique 4
1.2. Permettre la coopération administrative dans le marché unique 4
1.3. Libérer tout le potentiel de l'IMI 5
2. Une stratégie d'expansion 7
2.1. Principes de base du système IMI 7
2.2. Critères de développement 8
2.3. Ajout de nouvelles fonctions 9
2.4. Prise en charge éventuelle de nouvelles politiques 10
2.5. Synergies avec les systèmes et outils informatiques existants 10
2.6. Utiliser les fonctions existantes à des fins nouvelles 11
3. Extension du système: les défis à relever 12
3.1. Garantir la protection des données à caractère personnel 12
3.2. Favoriser la souplesse 12
3.3. Garantir des ressources suffisantes 13
3.4. Miser sur la simplicité 14
3.5. Faire participer toutes les parties prenantes 15
3.6. Garantir un niveau élevé de performances et de sécurité 17
4. Conclusions – prochaines étapes 18
4.1. Prise en compte systématique de la coopération administrative 18
4.2. Proposition d'instrument législatif pour l'IMI 18
4.3. Portée et calendrier de l'extension prévue 18

4.4. Poursuite du développement du système informatique..... 19

1. INTRODUCTION

1.1. L'Acte pour le marché unique

Les citoyens et les entreprises de l'UE profitent tous les jours des avantages du marché unique. Pour que ce marché fonctionne au mieux, les administrations des États membres doivent travailler main dans la main en se prêtant mutuellement assistance et en échangeant leurs informations. Les avantages du marché unique ne se matérialiseront que si le droit de l'UE est correctement appliqué et les droits qu'il crée, respectés. La coopération administrative entre États membres est essentielle à la mise en place d'un marché unique réellement exempt de frontières.

Dans sa communication intitulée «Vers un Acte pour le Marché unique», qui a été adoptée le 27 octobre 2010[1], la Commission a annoncé, parmi 50 propositions, son ambition de créer un véritable réseau électronique de communication interactif (*face to face*) pour les administrations européennes, en proposant une stratégie de développement du système d'information du marché intérieur (IMI). Ce développement est en effet l'une des clés d'une meilleure gouvernance du marché unique, car l'IMI permet aux pouvoirs publics nationaux de coopérer quotidiennement et de manière efficace par delà les frontières, à tous les échelons administratifs.

1.2. Permettre la coopération administrative dans le marché unique

L'élargissement de 2004 ne s'est pas seulement traduit par l'adhésion de dix nouveaux États membres, mais aussi par l'ajout de neuf nouvelles langues officielles et par un accroissement exponentiel du nombre de relations bilatérales à gérer. Il est donc devenu évident que la coopération administrative ne pourrait fonctionner que si elle pouvait s'appuyer sur un système d'information moderne et multilingue[2]. La Commission européenne, en partenariat avec les États membres, a donc mis au point le système d'information du marché intérieur, afin d'aider les administrations à remplir leurs obligations d'assistance mutuelle.

L'IMI a été lancé en février 2008 pour soutenir la mise en œuvre de la directive (révisée) relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (directive 2005/36/CE); depuis décembre 2009, les États membres sont aussi légalement tenus de l'utiliser pour leurs échanges d'informations au titre de la directive «services» (directive 2006/123/CE) et de la décision de la Commission 2009/739/CE du 2 octobre 2009 établissant les modalités pratiques des échanges d'informations par voie électronique entre les États membres prévus au chapitre VI de la directive

---

1 Communication de la Commission: «Vers un Acte pour le Marché unique - Pour une économie sociale de marché hautement compétitive - 50 propositions pour mieux travailler, entreprendre et échanger ensemble», COM(2010) 608 du 27.10.2010.

2 Lors de sa réunion du 18 novembre 2003, le Comité consultatif pour le marché intérieur (CCMI), composé de directeurs généraux des États membres, a adopté la conclusion opérationnelle suivante: *«Le président prend note de l'accord sur la nécessité de mettre au point un système d'information pour améliorer l'échange et la gestion des informations relatives au marché intérieur; un tel système est en effet indispensable à la coopération renforcée qui s'imposera dans un marché unique élargi» (traduction ad hoc).*

«services». Plus de 5 700 autorités compétentes et 11 000 utilisateurs y sont actuellement inscrits.

L'IMI est une application en ligne sûre, multilingue et réutilisable, mise au point par la Commission en partenariat avec les États membres. Elle permet aux autorités nationales, régionales et locales des 30 États membres de l'EEE de communiquer rapidement et facilement avec leurs homologues étrangers, et notamment: i) d'identifier l'autorité à contacter dans un autre pays, ii) de communiquer avec elle à l'aide de jeux de questions/réponses standard déjà traduits et iii) de savoir où en est leur demande d'information, grâce à un mécanisme de suivi. Il s'agit d'un système souple, qui peut facilement s'adapter à différents domaines de la législation sur le marché unique pour lesquels une coopération administrative est prévue (pour de plus amples informations, voir la section I du document de travail des services de la Commission, ci-joint).

L'idée était de remplacer par une interface unique, le réseau IMI, la multitude de relations bilatérales existant entre les autorités des différents États membres de l'UE.

L'un des grands avantages de ce système est d'aplanir les principaux obstacles à la coopération: incertitude quant aux personnes à contacter, barrières linguistiques, diversité des cultures de travail et des cultures administratives et absence de procédures de coopération bien définies. Les États membres ayant été étroitement associés à la conception du système, l'IMI propose des méthodes de travail uniformes acceptées par tous.

La structure organisationnelle du système IMI peut aussi être adaptée à chaque État membre. La structure décentralisée du réseau impose à chaque pays participant de nommer un coordonnateur IMI national (NIMIC) pour gérer l'ensemble du projet, mais les États membres sont libres de désigner d'autres coordonnateurs au niveau régional, ou pour des domaines législatifs particuliers.

1.3. Libérer tout le potentiel de l'IMI

Il reste encore un potentiel considérable à exploiter dans les deux domaines déjà couverts par l'IMI (services et qualifications professionnelles). Le rapport annuel sur le système IMI[3] fournit davantage d'informations sur les efforts entrepris en la matière. La présente communication porte essentiellement sur le rôle décisif que peut jouer ce système dans la transformation de la coopération administrative transnationale au sein du marché intérieur et dans sa mise en adéquation avec les impératifs du XXI^{e} siècle et avec les attentes des citoyens et entreprises de l'UE. Ce potentiel réside notamment dans la possibilité 1) d'ajouter de nouveaux domaines politiques à ceux déjà couverts par le système; 2) de lui ajouter de nouvelles fonctions; 3) de le connecter avec d'autres systèmes informatiques; et 4) d'utiliser ses fonctions actuelles à des fins nouvelles. C'est ainsi que l'on pourra en faire un outil modulable au service de la coopération administrative, qui contribuera à une meilleure gouvernance du marché intérieur. Le fait de pouvoir utiliser l'IMI dans un domaine législatif où il n'existe pas de système d'information sur lequel puisse s'appuyer la coopération administrative, au lieu de créer un système ad hoc, présente plusieurs avantages, détaillés ci-après.

[3] Voir le rapport annuel sur le système IMI à l'adresse http://ec.europa.eu/imi-net.

a) Un meilleur rapport coût-efficacité

Parvenir à une plus grande efficience dans la prestation des services publics est une priorité absolue, compte tenu de la pression croissante en faveur d'une réduction des dépenses publiques et des déficits budgétaires. Il est évidemment moins coûteux d'adapter un système modulable que de mettre au point un outil électronique d'échange d'informations entièrement nouveau (voir la partie II du document de travail des services de la Commission, ci-joint). Un réseau unique permet aussi des économies d'échelle, notamment sur les coûts de maintenance, d'assistance aux utilisateurs, de formation et de promotion.

b) Une plus grande convivialité

L'utilisation du système d'information existant présente aussi de nombreux avantages pour les autorités compétentes. Celles qui sont responsables de plusieurs aspects du marché intérieur n'auront pas à gérer une pléthore de systèmes. Elles ne devront apprendre à maîtriser qu'un seul outil informatique, elles pourront conserver les coordonnées à jour de leurs contacts en un seul lieu et disposeront d'un portail unique pour retracer ou suivre le déroulement de tous leurs échanges d'informations avec des autorités étrangères. Plus elles pourront réaliser d'opérations routinières à l'aide du système IMI, plus celui-ci leur sera utile; à n'utiliser un système que de manière occasionnelle, l'on risque d'oublier noms d'utilisateurs et mots de passe et de ne plus savoir exactement comment procéder.

c) Des solutions plus rapides et plus fiables

La mise au point d'un système d'information sur mesure pour répondre à un besoin de coopération administrative est un processus souvent long et semé d'aléas. Les retards et les revers sont monnaie courante dans ce domaine. L'utilisation d'un système existant constitue une solution plus rapide, mais aussi plus fiable, puisque fondée sur une technologie éprouvée.

d) Une plus grande sécurité

Le système IMI constitue un environnement en ligne dont les dispositifs de sécurité et de protection des données (en particulier la limitation des finalités de traitement ou de transfert et les contrôles d'accès) ont déjà fait leurs preuves. Il a aussi permis à la Commission comme aux États membres d'acquérir une expérience précieuse en ce qui concerne l'offre de modules aux utilisateurs finaux (structure organisationnelle, inscription, formation et assistance aux utilisateurs).

e) Un seuil de lancement peu élevé pour les projets pilotes

Enfin, l'un des grands avantages d'un système prêt à l'emploi est qu'il permet de vérifier la faisabilité d'une solution sans investir du temps et des ressources dans un prototype qui risque d'être abandonné ensuite. Même dans des domaines où les parties concernées reconnaissent la nécessité d'un outil informatique, le seuil à partir duquel il est possible de lancer un projet pilote pour en valider le concept est relativement bas. Un projet pilote pourrait donc être lancé sans coûts de développement, en utilisant une fonctionnalité existante du système.

2. UNE STRATEGIE D'EXPANSION

Les avantages d'un élargissement du système IMI à d'autres politiques sont évidents, mais il est essentiel que toute extension ou développement futur s'opère de façon maîtrisée et durable. Il est donc temps de réexaminer les objectifs stratégiques du système et de réfléchir aux mesures à prendre pour les atteindre.

2.1. Principes de base du système IMI

Le développement de l'IMI doit tenir compte des grands principes qui le sous-tendent.

a) Possibilité de réutilisation

Le but de l'IMI est d'aider les États membres à s'acquitter de leurs obligations d'assistance mutuelle de manière efficace et efficiente, à moindre coût, et sans avoir à créer de système d'information spécifique pour chaque instrument juridique. Les autorités responsables de plusieurs domaines de la législation relative au marché intérieur ne devraient pas se retrouver face une prolifération de systèmes d'information.

b) Souplesse organisationnelle

Le système IMI est conçu pour pouvoir s'adapter facilement à toute organisation existante. Il est suffisamment souple pour s'adapter à la diversité des structures et cultures administratives en Europe. Ses utilisateurs peuvent échanger des informations sans avoir de connaissance préalable de la hiérarchie administrative des autres États membres.

c) Des procédures simples définies d'un commun accord

L'IMI réduit les formalités administratives et permet la mise en œuvre de politiques qui, sans lui, seraient entravées par la complexité des différentes procédures administratives nationales. Ce résultat est obtenu grâce à la définition en commun de schémas de coopération (*workflows)* simples et standardisés.

d) Multilinguisme

Le multilinguisme est un élément essentiel du système IMI, qui fonctionne dans 22 langues officielles de l'UE. Outre les jeux de questions/réponses déjà traduits, qui se basent sur la législation, les utilisateurs peuvent fournir d'autres informations ou commentaires en texte libre et joindre des documents. Pour permettre aux utilisateurs de bien comprendre ces informations, le système IMI comporte un lien vers le service de traduction automatique de la Commission (ECMT)[4]. Ce service sera remplacé par un système, actuellement en cours d'élaboration, qui proposera davantage de couples de langues. Le système IMI participe depuis le début à son élaboration, en tant qu'utilisateur test.

e) Convivialité

[4] Suite à l'arrêt rendu le 16 décembre 2010 par le Tribunal de l'Union européenne dans l'affaire T-19/07, le service ECMT a été suspendu.

L'IMI a été conçu dans le but d'en faire un système convivial, intuitif et facile à utiliser moyennant un minimum de formation (à l'instar des systèmes de réservation des compagnies aériennes et des sites de vente en ligne). Des améliorations, inspirées des remarques des utilisateurs, sont en cours pour le rendre encore plus convivial.

f) Protection des données

L'IMI repose sur le principe du respect de la vie privée dès la conception *(privacy by design)*, qui veut que les mécanismes de protection de la vie privée et des données fassent d'emblée partie intégrante du système, au lieu d'y être rajoutés en cas de besoin. C'est ce qui lui permet de garantir un niveau élevé de protection des données tant du point de vue des techniques que des procédures.

g) Absence de coûts informatiques pour les utilisateurs

L'utilisation du système ne requiert qu'un PC et un accès à internet; elle ne nécessite pas de logiciel ni de matériel particulier.

2.2. Critères de développement

La définition des axes prioritaires de développement du système dépendra, entre autres, des résultats du débat public en cours sur l'Acte pour le marché unique et sur les objectifs de la stratégie Europe 2020, et des conclusions du semestre européen basé sur l'examen annuel de la croissance[5].

D'un point de vue technique, rien ne limite le nombre de domaines, de fonctions ou de liens qu'il est possible de rajouter à l'IMI. En revanche, son développement est soumis à des contraintes organisationnelles. Il doit être planifié, de manière à préserver la cohérence conceptuelle du système. Les axes de développement de l'IMI pourraient donc être définis et hiérarchisés en fonction des critères suivants:

1) Tout nouveau groupe d'utilisateurs devrait, de préférence, être lié ou recouper au moins en partie des groupes existants, afin que l'extension du système contribue à offrir un outil polyvalent à une partie au moins des utilisateurs;

2) Il conviendrait de privilégier l'ajout de domaines pouvant utiliser les fonctions existantes et ne nécessitant d'extension du système;

3) Si l'ajout d'un nouveau domaine juridique ou la réalisation de nouvelles tâches dans des domaines existants requiert la mise au point de nouvelles fonctions, il convient alors de rechercher une solution générique, de manière à ce que le nouveau module puisse facilement être adapté à d'autres groupes d'utilisateurs (pas de solutions monovalentes);

4) Le coût de toute nouvelle extension doit être justifié par la valeur ajoutée que représenterait l'utilisation de l'IMI pour les groupes d'utilisateurs existants ou nouveaux et pour la mise en œuvre du droit de l'UE, ainsi que par les avantages qu'elle est censée procurer aux citoyens et aux entreprises;

[5] COM(2011) 11 du 12 janvier 2011.

5) L'ajout de nouveaux domaines ou fonctions ou de liens vers d'autres outils ne doit pas compliquer le système du point de vue des utilisateurs.

S'il existe une demande d'utilisation du système pour des politiques ou à des fins ne répondant pas à ces critères, et s'il n'y a pas de perspective de synergies avec les groupes d'utilisateurs existants, la possibilité de mettre au point des logiciels indépendamment du système doit être envisagée.

2.3. Ajout de nouvelles fonctions

Le système IMI offre à ses utilisateurs toute une série de fonctions différentes:

1) un système sécurisé de communication bilatérale permettant à deux autorités compétentes d'échanger des informations sur des cas particuliers, y compris, le cas échéant, des données personnelles;

2) un mécanisme d'alerte permettant aux autorités compétentes d'avertir les autres États membres si un opérateur économique fait courir un risque sérieux à la sécurité et au bon fonctionnement du marché unique;

3) un module de gestion des autorités utilisatrices, qui permet aux États membres d'inscrire des autorités compétentes en tant qu'utilisateurs de l'IMI, de leur assigner des rôles compatibles avec leur structure administrative nationale et d'actualiser les données les concernant;

4) un répertoire multilingue des registres nationaux, tenu à jour par les États membres en ce qui concerne le contenu, les conditions d'accès et les points de contact, et comportant des liens directs vers les registres accessibles en ligne (à partir de février 2011).

Par ailleurs, l'examen de tout un éventail de domaines du droit nécessitant une coopération administrative a montré que pour offrir une gamme complète de services, l'IMI devra également comporter:

1) un schéma *(workflow)* générique pour les procédures de notification (concernant, par exemple, les services, les droits de propriété intellectuelle, le commerce électronique ou les OPCVM)[6];

2) une base de données consultable reprenant les informations échangées qui ne contiennent pas de données confidentielles ou personnelles;

3) un système technique[7] que les réseaux existants pourront utiliser en cas de besoin pour la coopération administrative entre États membres, et qui permettra aux citoyens, aux entreprises et autres organisations d'interagir avec les

---

[6] Organismes de placement collectif en valeurs mobilières.

[7] Ce système interactif ne devra pas faire double emploi avec les portails publics existants, tels que les guichets uniques prévus par la directive «services» et les projets d'administration en ligne du type SPOCS (*Simple Procedures Online for Cross-border Services* - procédures électroniques simplifiées pour services transnationaux) ou PEPPOL (*Pan-European Public Procurement Online* – marchés publics paneuropéens en ligne); il s'appuiera au contraire sur les outils existants et exploitera toutes les possibilités de synergies.

autorités compétentes pour la fourniture d'informations ou la récupération de données;

4) un système de syndication des contenus permettant à d'autres systèmes et sites internet («L'Europe est à vous», par exemple) d'utiliser certaines données, par exemple les coordonnées des autorités compétentes, à des fins diverses.

Pour de plus amples informations à ce sujet, voir la partie III du document de travail des services de la Commission joint à la présente communication.

2.4. Prise en charge éventuelle de nouvelles politiques

Les services de la Commission ont récemment examiné un certain nombre de politiques pour lesquelles l'IMI semble être une bonne solution pour améliorer la mise en œuvre de la législation sur le marché intérieur. Les États membres ont aussi proposé une liste de domaines qui pourraient selon eux bénéficier de l'utilisation de l'IMI comme outil d'échange d'informations (voir la partie IV du document de travail des services de la Commission). Cette liste est cependant indicative et provisoire, car il convient de vérifier si l'IMI pourrait effectivement contribuer à améliorer la coopération transnationale dans ces domaines, et comment.

2.5. Synergies avec les systèmes et outils informatiques existants

Il conviendrait aussi de voir si des complémentarités réciproques seraient possibles entre l'IMI et les systèmes et outils informatiques existants. Dans cette optique, il serait utile, dans un premier temps, de réfléchir à un système d'authentification commun valable pour la plupart des outils actuellement employés par les administrations publiques au sein de l'UE. La tâche des utilisateurs du système IMI en serait grandement facilitée, puisqu'ils pourraient alors accéder à différents systèmes de la Commission avec le même nom d'utilisateur et le même mot de passe. Le système d'authentification de la Commission européenne *(ECAS - European Commission Authentication System)* est un exemple d'outil de ce type, qui est déjà utilisé par un nombre croissant de services informatiques, dont le portail européen e-Justice et le CIRCABC[8].

À un autre niveau, il est possible d'obtenir des synergies par une connexion aux systèmes déjà utilisés par les mêmes groupes d'utilisateurs, comme la base de données des professions réglementées, que les États membres utilisent pour publier des listes de professions réglementées au niveau national, ainsi que les coordonnées des autorités compétentes. Ce système fait donc partiellement double-emploi avec le système IMI, et il convient de trouver une solution à ce problème.

Parmi les domaines pour lesquels il conviendrait de réfléchir à d'éventuelles complémentarités figure le droit des sociétés: les modes de coopération entre les registres du commerce en Europe doivent être améliorés, sur la base des progrès déjà réalisés dans le cadre du répertoire européen des entreprises et du projet BRITE[9]. De

---

8 Le CIRCABC (*Communication and Information Resource Centre for Administrations, Businesses and Citizens)* permet de créer des espaces de collaboration où les communautés d'utilisateurs peuvent travailler ensemble sur la Toile et partager leurs ressources et leurs informations.

9 *Business Register Interoperability Throughout Europe* (interconnection des registres du commerce de toute l'Europe).

même, il devrait être possible de créer un lien entre le système IMI et la base de données e-Certis[10], qui rassemble des modèles de certificats nationaux utilisés dans le cadre des marchés publics transnationaux.

Il conviendrait aussi de voir s'il est possible de compléter le système IMI en y rattachant le projet de plate-forme d'échange sécurisée de documents (qui s'inscrit dans le cadre de l'initiative pour l'échange sécurisé d'informations prévue dans le programme de travail ISA). Le système IMI permet actuellement l'échange de données et d'informations entre utilisateurs finaux. Une plate-forme d'échange sécurisée permettrait aussi aux États membres de faire transiter sans risque des informations entre les systèmes existants et l'IMI.

2.6. Utiliser les fonctions existantes à des fins nouvelles

L'expérience dont peuvent rendre compte les pouvoirs publics de tous niveaux concernant la mise en œuvre du droit de l'UE pourrait être une importante source d'inspiration pour l'élaboration de mesures visant à leur faciliter cette tâche. L'on pourrait ainsi mettre à profit la liste actuelle de l'IMI, qui contient plus de 5 700 autorités compétentes, ainsi que leurs adresses e-mail, et l'outil de lancement d'enquêtes en ligne du système IPM[11], pour recueillir des informations utiles à la réalisation d'analyses d'impact et à l'évaluation des politiques, en accord et en collaboration étroite avec les États membres.

Les utilisateurs du système IMI se sont déclarés intéressés par l'organisation d'un échange général d'informations qui ne ferait pas appel à un instrument législatif particulier, mais s'appuierait sur des questions générales ou transversales, et qui porterait par exemple sur les procédures administratives d'autres États membres.

Les capacités d'échange d'informations du système ont été mises au point pour la communication transnationale, mais elles permettent aussi aux pouvoirs publics d'un même pays de communiquer entre eux dans le cadre d'un échange transnational. Techniquement, rien n'empêche les autorités d'un même pays d'utiliser le système pour communiquer entre elles; certains États membres se disent d'ailleurs intéressés par une généralisation de cette fonction. L'utilisation du système dans un cadre purement national devrait toutefois être régie par un instrument juridique, car les rôles et les responsabilités respectifs de la Commission et des États membres doivent être clairs et connus de tous.

---

[10] e-CERTIS est un système d'information de la Commission européenne qui répertorie les différents certificats et attestations les plus souvent demandés lors des procédures de passation de marchés publics dans l'EEE.

[11] L'outil d'élaboration interactive des politiques IPM (*Interactive Policy Making*) permet aux administrations nationales comme aux institutions de l'UE de mieux comprendre les besoins des citoyens et des entreprises. Il a été mis in place pour faciliter la consultation des parties concernées: grâce à des questionnaires en ligne simples et d'un emploi aisé, il est plus facile pour les sondés de répondre aux enquêtes et pour les décideurs politiques d'en analyser les résultats.

3. EXTENSION DU SYSTEME: LES DEFIS A RELEVER

3.1. Garantir la protection des données à caractère personnel

L'IMI est le premier projet de l'Union européenne qui vise à créer un cadre général réutilisable pour l'échange d'informations entre administrations nationales par l'intermédiaire d'un système informatique. La plupart des informations qui transitent aujourd'hui par ce système contiennent des données à caractère personnel. Le système IMI est fondé sur l'approche *privacy by design*, grâce à laquelle le respect de la vie privée et des données est assuré dès la conception, notamment en appliquant rigoureusement le principe de limitation à des finalités spécifiques et en assurant un contrôle approprié des accès. La question de la protection des données fait, elle aussi, partie de l'utilisation quotidienne du système et est prise en compte dans le matériel de formation. En conséquence, l'IMI garantit un niveau élevé de protection technique et procédurale des données, et ses utilisateurs ont une bonne connaissance des principes généraux sur la protection des données. Le site qui lui est consacré contient une rubrique «Protection des données», qui donne accès à toutes les informations utiles.

Au-delà des mesures pratiques de protection des données, l'absence de base juridique pour le fonctionnement du système demeure problématique, comme l'a fait observer le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD). Dans le cadre de l'approche actuelle, la finalité et la portée des informations que doivent s'échanger les autorités sont définies dans les directives relatives aux qualifications professionnelles et aux services, et les règles spécifiques visant à assurer la pleine conformité du système avec le droit de l'Union en matière de protection des données figurent dans deux décisions et une recommandation de la Commission[12]. Pour éviter que les préoccupations liées à la protection des données n'entravent l'extension de l'IMI, la Commission entend présenter une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil au premier semestre 2011. Cet instrument juridique horizontal, qui devra être adopté par ces deux institutions, créera un cadre global pour la protection des données et améliorera ainsi la sécurité juridique du système, en particulier dans la perspective d'une nouvelle extension, conformément aux propositions du CEPD[13].

3.2. Favoriser la souplesse

La Commission a examiné la manière dont l'IMI pourrait être utilisé pour améliorer la mise en œuvre de la législation existante concernant le marché intérieur. De nombreuses directives auraient certainement beaucoup à gagner d'une coopération

---

12 Décision 2008/49/CE de la Commission européenne du 12.12.2007 concernant la mise en œuvre du système IMI en matière de protection des données à caractère personnel, JO L 13 du 16.1.2008, p. 18; recommandation C(2009) 2041 de la Commission du 26.3.2009 sur des lignes directrices en matière de protection des données pour le Système d'information sur le marché intérieur (IMI); décision 2009/739/CE de la Commission du 2.10.2009 établissant les modalités pratiques des échanges d'informations par voie électronique entre les États membres prévus au chapitre VI de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur, JO L 263 du 7.10.2009, p. 32).

13 Formulées dernièrement dans la lettre du 27.7.2010 adressée à la Commission en réponse à son rapport sur la situation en matière de protection des données dans le Système d'information du marché intérieur, [(COM(2010 170)] (ces deux documents peuvent être consultés dans la rubrique «Protection des données», à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/imi-net).

administrative renforcée, mais l'absence d'une base juridique suffisamment précise pour l'échange d'informations entre États membres dans la législation existante constitue un obstacle potentiel considérable à l'utilisation de ce système. Une révision des directives dans le seul but d'y inclure une référence à l'utilisation de l'IMI pour leur mise en œuvre n'est pas envisageable.

L'instrument juridique horizontal précité devrait résoudre ce problème en créant une base juridique générale pour l'utilisation de l'IMI aux fins de la coopération administrative en vue de mettre en œuvre la législation européenne relative au marché intérieur. Son dispositif devrait couvrir tous les aspects généraux, tandis que les détails concernant les domaines juridiques spécifiques à prendre en compte pourraient figurer en annexe.

3.3. Garantir des ressources suffisantes

a) Financement

Les dépenses consacrées à l'IMI couvrent son développement et son perfectionnement, son hébergement dans le centre de calcul de la Commission, sa maintenance, son administration, le soutien de deuxième niveau, la formation, la communication et les campagnes d'information (pour en savoir plus à ce sujet, voir la partie II du document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication).

Les coûts initiaux du développement du système ont été financés par le programme IDABC (*Fourniture interopérable de services paneuropéens de gouvernement électronique aux administrations publiques, aux entreprises et aux citoyens*), jusqu'à son expiration en 2009. Jusqu'au mois de juillet 2010, c'est la Commission qui a supporté les coûts de maintenance, de soutien de deuxième niveau, d'administration, d'hébergement, de formation, de communication et d'information.

À partir de juillet 2010, l'exploitation et le perfectionnement de l'application IMI ont été financés par le programme ISA concernant des solutions d'interopérabilité pour les administrations publiques européennes (2010-2015)[14]. Il devrait en être ainsi jusqu'en 2012, étant toutefois entendu que le financement dépendra des décisions prises lors de l'examen annuel des grandes priorités du programme et du budget disponible. Les coûts d'hébergement, de formation, de communication et d'information restent à la charge de la Commission.

Étant donné que l'utilisation du système est obligatoire pour la directive «services», des précisions devront être apportées sur les aspects financiers, dans le plein respect de la programmation financière actuelle et de la proposition concernant le prochain cadre financier pluriannuel qui sera présentée prochainement.

b) Ressources de la Commission

La Commission a mis sur pied une équipe spécialement chargée de superviser le développement du réseau IMI et de fournir des services d'assistance: mise en place d'un bureau d'assistance pour les coordonnateurs IMI nationaux, maintenance de la

[14] Décision nº 922/2009/CE, JO L 260 du 3.10.2009, p. 20.

base de données IMI contenant les questionnaires, gestion de la traduction, fourniture de matériel électronique d'autoformation pour les utilisateurs finaux, gestion du site web, organisation de la formation, des campagnes de sensibilisation et des manifestations de mise en réseau, production du matériel publicitaire, contacts avec les unités responsables de la mise en œuvre de la législation et gestion des aspects juridiques et de la protection des données.

La Commission fournit également le personnel nécessaire pour l'hébergement, la maintenance et le développement du système. La fourniture et la maintenance d'un système d'information disponible dans toutes les langues de l'Union européenne ont également une incidence sur les ressources de son service de traduction.

c) Ressources nationales

La responsabilité de la mise en œuvre et de l'exploitation de l'IMI incombe en premier lieu aux États membres, qui doivent réaliser les investissements indispensables pour garantir le bon fonctionnement du système.

Le processus d'extension du système devrait être progressif, afin d'éviter toute surcharge des administrations nationales. Il convient de définir la stratégie à suivre en tenant compte des paramètres suivants:

- l'extension doit être soigneusement planifiée, étape par étape, de sorte que les États membres disposent d'un délai qui leur permette de définir toutes les mesures requises et de trouver les ressources nécessaires pour atteindre les objectifs visés;

- les États membres doivent évaluer l'organisation actuelle de l'IMI à l'échelle nationale, pour s'assurer qu'elle répond aux besoins d'un réseau élargi auquel auront accès un grand nombre et une grande variété d'utilisateurs finaux;

- l'extension de l'IMI à d'autres domaines politiques renforce le rôle du coordonnateur national (NIMIC), qui devrait être considéré comme un élément indispensable au bon fonctionnement du marché intérieur au niveau national; dans les observations qu'ils ont formulées, les coordonnateurs de l'IMI indiquent que leur fonction n'est pas jugée indispensable dans tous les États membres, certains se plaignant, par exemple, de l'inadéquation des ressources, de la rotation rapide du personnel ou du manque de soutien politique; l'instrument juridique horizontal décrit ci-dessus devrait notamment viser à renforcer le rôle des coordonnateurs nationaux.

3.4. Miser sur la simplicité

L'expérience acquise jusqu'à présent dans le développement de l'IMI montre qu'il existe toujours le risque de mettre au point des solutions informatiques exagérément complexes lorsque l'on essaie de satisfaire les exigences – réelles ou supposées – de toutes les parties prenantes. Le résultat obtenu n'est pas, loin s'en faut, un outil convivial. Il vaut mieux commencer avec une application relativement simple qu'on adaptera, si nécessaire, après avoir acquis une expérience suffisante.

De plus, l'IMI a ceci d'avantageux qu'il décompose le processus de coopération en étapes à la fois simples, gérables et transparentes. Son extension à d'autres domaines,

l'ajout de nouvelles fonctions ou la création de liens avec d'autres outils ne doivent pas compliquer son utilisation. La navigation doit rester simple et intuitive.

Avant d'encoder les procédures sous forme de logiciels, il convient de les examiner pour s'assurer qu'elles sont aussi rationalisées que possible. Cet examen devrait permettre de détecter et de supprimer les goulets d'étranglement et d'accroître l'efficience lorsque cela est possible, afin d'éviter de créer des modules informatiques trop compliqués et à fonction unique.

Pour que la coopération administrative fonctionne bien, il est nécessaire de tenir compte, dès le début du processus législatif, des conséquences pratiques de la mise en œuvre de la nouvelle législation pour les autorités nationales, régionales et locales. Il convient d'élaborer des exigences suffisamment claires et concrètes en matière de coopération administrative, et d'examiner la nécessité de disposer d'un outil informatique pour soutenir ce processus. Cette étape pourrait aussi être l'occasion de partager les enseignements tirés de l'expérience concrète de la coopération administrative afin d'éviter de répéter certaines erreurs. La Commission examinera les moyens d'intégrer le plus efficacement possible dans ses procédures internes une prise en compte systématique des modalités de la coopération administrative.

3.5. Faire participer toutes les parties prenantes

Étant donné que le projet IMI concerne déjà de nombreuses parties, sa possible extension à de nouveaux domaines rendra sa gestion plus difficile. Il est impératif que ce projet dispose d'une structure de gouvernance transparente et efficace, et que toutes les parties concernées comprennent le fonctionnement des procédures et des instances de concertation qui permettent de parvenir à un accord sur les différents aspects du projet.

a) Gestion quotidienne du système

Du point de vue de la gouvernance, la Commission est «propriétaire» du système IMI: elle prend les initiatives, passe les marchés, développe, exploite et entretient le système, contrôle son budget, et veille à la satisfaction des besoins de toutes les parties concernées.

b) Décisions politiques

Le comité de direction de l'IMI comprend des représentants de toutes les parties concernées par le projet IMI (propriétaire du système, fournisseur du système, Comité consultatif pour le marché intérieur (CCMI) et utilisateurs du système).

Le comité de direction est chargé:

- de déterminer les orientations et les priorités stratégiques du projet, en tenant compte des priorités définies par le groupe de travail du CCMI sur l'IMI pour améliorer le système;
- d'assurer un suivi et un contrôle de haut niveau;
- de représenter les intérêts des utilisateurs finaux et de veiller à ce que toutes les parties concernées participent au processus de planification.

Les utilisateurs finaux de l'IMI sont représentés au sein du comité de direction par les unités politiques de la Commission responsables des domaines législatifs couverts par l'IMI (pour le moment, les professions réglementées et les services).

Le Comité consultatif pour le marché intérieur est représenté au sein du comité de direction de l'IMI par le chef de l'unité «Élaboration et coordination de la politique du marché intérieur» de la DG MARKT.

c) Avis et orientations fournis par des experts

Des parties concernées dans les États membres participent au projet IMI par l'intermédiaire de plusieurs comités consultatifs et groupes d'experts qui fournissent des avis et des orientations à la Commission sur le développement du système.

1) Contributions générales dans les domaines technique, politique et de gestion

Le groupe de travail du CCMI sur l'IMI a été créé en tant que sous-groupe du Comité consultatif pour le marché intérieur afin de donner à la Commission des conseils sur des thèmes horizontaux relatifs au développement de l'IMI.

Puisque l'IMI a été conçu comme un système générique et réutilisable pouvant englober de nombreux domaines, toute réflexion sur la poursuite du développement et de l'extension du réseau doit être menée d'un point de vue horizontal. Il importe également que le système conserve une structure de coordination solide. Le groupe de travail du CCMI sur l'IMI remplit ce rôle, en représentant les utilisateurs nationaux de l'IMI dans tous les domaines politiques concernés.

En général, tous les coordonnateurs IMI nationaux sont représentés dans ce groupe de travail et agissent pour le compte de tous les utilisateurs de l'IMI dans leur pays. Ce groupe a les responsabilités suivantes:

- arrêter des procédures simplifiées pour la coopération administrative qui serviront de point de départ au développement des logiciels IMI;
- suivre les avancées, élaborer des rapports sur les engagements pris par les parties concernées et sur les résultats obtenus;
- recueillir l'avis des utilisateurs et transmettre les demandes d'amélioration de l'application IMI;
- classer les demandes d'amélioration des logiciels IMI par ordre de priorité.

2) Contributions sectorielles

Actuellement, trois groupes d'experts sectoriels traitent des questions juridiques relatives à l'utilisation de l'IMI dans leur domaine, en vue de définir le contenu de l'échange d'informations et de déterminer quelles autorités compétentes y prendront part. Ces groupes sont: le comité des coordonnateurs pour les qualifications professionnelles, le groupe d'experts sur la mise en œuvre de la directive «services» et un sous-groupe du comité d'experts en matière de détachement de travailleurs, qui a été créé afin d'examiner si un système spécifique d'échange d'informations aiderait

à renforcer et améliorer la coopération administrative au titre de la directive sur le détachement des travailleurs.

d) Développement de la structure de gouvernance

La structure décrite ci-dessus a parfaitement répondu aux besoins de l'IMI jusqu'à présent et semble suffisamment souple pour pouvoir être étendue. À mesure que l'IMI sera étendu à de nouveaux domaines, les représentants de ces groupes d'utilisateurs seront invités à rejoindre le comité de direction de l'IMI.

De nouveaux comités consultatifs et groupes d'experts représentant ces domaines participeront eux aussi au projet, et leurs contributions alimenteront les travaux menés par le groupe de travail du CCMI sur l'IMI.

À mesure que l'IMI s'étend et que le nombre de ses utilisateurs finaux augmente, il devient encore plus important de veiller à ce que les utilisateurs concrets du système aient la possibilité de donner leur avis sur sa convivialité et la poursuite de son extension. En plus d'obtenir un retour d'information indirect des utilisateurs par l'intermédiaire des coordonnateurs nationaux, la Commission emploie différentes méthodes pour communiquer directement avec les utilisateurs du système (enquêtes, formations, conférences et forums sociaux…). Les visioconférences et les «webinaires» peuvent aussi être utiles pour accroître la participation des utilisateurs finaux au développement actuel de l'IMI.

3.6. Garantir un niveau élevé de performances et de sécurité

a) Performances

À mesure que le nombre d'utilisateurs et le volume de données dans l'IMI augmentent, il est essentiel de veiller à ce que les performances du système (délais de réponse, par exemple) demeurent satisfaisantes. L'IMI est un système modulable pouvant compter jusqu'à 100 000 utilisateurs; toutefois, les précautions suivantes ont été prises pour réduire le risque d'une incidence négative sur ses performances:

- l'IMI est hébergé sur un serveur dédié dans le centre de calcul de la Commission;
- les performances de l'IMI sont contrôlées périodiquement et des essais de charge sont réalisés avant l'installation d'une nouvelle fonctionnalité;
- un audit technique du système aura lieu en 2011; il évaluera la capacité technique du système à prendre en charge, à un niveau acceptable de performance et de fiabilité, le nombre d'autorités compétentes et d'utilisateurs (et le volume de données correspondant) prévu au stade de sa pleine maturité.

b) Sécurité

La sécurité constitue un aspect important de la conception, de la maintenance et du fonctionnement quotidien du système. L'IMI stocke et traite en effet des données à caractère personnel et d'autres données non destinées à la publication.

Un plan global de sécurité de l'IMI, élaboré conformément aux normes de sécurité européennes et internationales, définit les exigences de sécurité du système et la

manière de s'y conformer. Ce plan sera réexaminé annuellement pour garantir le respect des niveaux de sécurité à mesure que l'IMI s'étendra.

4. CONCLUSIONS – PROCHAINES ETAPES

4.1. Prise en compte systématique de la coopération administrative

Une approche plus systématique est nécessaire pour améliorer la gouvernance du marché intérieur au moyen d'une coopération administrative renforcée. À cette fin, les modalités de mise en œuvre de toute nouvelle législation par les autorités nationales, régionales et locales doivent être envisagées suffisamment tôt dans le processus législatif. Il convient, dès le début, d'élaborer des exigences suffisamment claires et concrètes en matière de coopération administrative, et d'examiner la nécessité de disposer d'un outil informatique pour soutenir ce processus. Si un outil informatique est nécessaire, il convient de privilégier l'utilisation ou l'adaptation d'un outil existant, tel que l'IMI ou l'un des systèmes de coopération administrative déjà en place (pour plus d'informations, voir la partie V du document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication), au lieu de créer ex nihilo un nouvel outil à fonction unique.

La Commission examinera d'ici à décembre 2011 comme intégrer le plus efficacement possible dans ses procédures internes la prise en compte systématique de la coopération administrative.

4.2. Proposition d'instrument législatif pour l'IMI

Ainsi que l'évoque la Commission dans sa communication intitulée «Vers un Acte pour le marché unique» du 27 octobre 2010, une base juridique générale est nécessaire pour fournir un cadre global de protection des données qui regroupe les différentes règles et procédures de traitement des données à caractère personnel dans l'IMI, établir un cadre permettant d'étendre le système à d'autres domaines juridiques de manière souple et transparente et renforcer le rôle du coordonnateur IMI national.

La Commission présentera au premier semestre 2011 une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à créer une base juridique générale pour l'IMI.

4.3. Portée et calendrier de l'extension prévue

Parallèlement, la Commission examinera plus avant, en collaboration avec les États membres, quels autres domaines pourraient tirer avantage de l'IMI (notamment en vertu de la législation existante) et quelles autres fonctions devront être développées. L'objectif consistera à dresser la liste des domaines pour lesquels l'IMI constitue la meilleure solution technique. Devrait également être envisagée, en temps utile, la possibilité d'examiner les synergies et les éventuels doubles emplois entre les outils informatiques déjà utilisés au niveau de l'Union européenne aux fins de la coopération administrative en général.

Les États membres et la Commission établiront un calendrier et une feuille de route pour poursuivre le développement de l'IMI à partir de la structure de

gouvernance existante, sur la base des critères énoncés dans la présente communication et des priorités à déterminer dans l'Acte pour le marché unique. Un rapport d'avancement sera inclus dans le rapport annuel sur l'IMI en février 2012.

4.4. Poursuite du développement du système informatique

La poursuite du développement informatique dépendra des perspectives d'extension et portera essentiellement sur la mise au point de fonctions pouvant servir à un large éventail d'utilisateurs. Le cas échéant, des outils informatiques existants seront réutilisés pour étendre les fonctionnalités du système IMI. Les plans annuels de développement des logiciels, qui doivent être examinés et convenus par le comité de direction de l'IMI, seront fondés sur la vision à long terme du développement d'une «boîte à outils» générique pour la coopération administrative (pour en savoir plus, voir la partie III du document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication).

La Commission procédera à une analyse technique détaillée pour déterminer l'architecture la plus appropriée, et notamment tous les éléments de la boîte à outils générique en matière de coopération administrative. Elle publiera un rapport en décembre 2011.