

EGNum

États généraux du numérique

synthèse de la consultation

Mai 2020

Données
d'intérêt général

Sommaire

Contexte	294
Synthèse brève des contributions	296
Synthèse générale des contributions	297
Préalable	297
Propositions du groupe de travail	297
Cadrage et recensement des besoins	297
Propositions : deux finalités (B2G et B2B) et différents scénarios pour les données d'intérêt général.....	298
Contexte sur les données d'intérêt général	300
Au niveau français	300
L'ouverture des données publiques par défaut pour des motifs d'intérêt général	300
La nécessité d'ouvrir des données non publiques pour des motifs d'intérêt général	301
Au niveau européen	309
Au niveau international	315
Synthèse des contributions	318
Retour sur les constats sur les données d'intérêt général de la première phase des états généraux du numérique	318
Un diagnostic nuancé sur la pertinence de l'ouverture et la circulation des données .	318
Le diagnostic sur l'ouverture et la circulation des données d'intérêt général :	
l'identification de secteurs clés	320
Une définition des données d'intérêt général et des finalités d'accès à préciser 321	
L'absence de définition juridique stabilisée pour les données d'intérêt général.....	321
La nécessité de justifier la pertinence d'une catégorie juridique de données d'intérêt général.....	322
Une absence de consensus parmi les contributeurs sur le choix d'une approche incitative ou contraignante et un intérêt pour le choix d'une approche par projet	323
En faveur d'une approche non contraignante : créer un cadre d'incitation et de facilitation du partage de données volontaire	323
En faveur d'un renforcement du droit de la concurrence pour imposer le partage de données.....	326
En faveur d'une approche législative : des approches sectorielles à privilégier qui pourraient s'inscrire dans un cadre global.....	327
En faveur d'une approche par projet d'intérêt général : une proposition à explorer selon de nombreux contributeurs.....	329
Des débats de principe qui restent à trancher	330
Des enjeux transversaux : le respect de la protection des données à caractère personnel et l'accompagnement des acteurs dans la valorisation de leurs données .	330
Un débat incontournable sur l'existence et les contours du droit de propriété sur les données.....	332

Une intervention à privilégier au niveau européen	333
La nécessité de standards et d'interopérabilité pour les données	333
L'État : un rôle d'accompagnement et de facilitation de la valorisation et du partage des données.....	334
La nécessité d'un tiers de confiance et le rôle des autorités de contrôle	335

Synthèse de la consultation sur les données d'intérêt général

Contexte

Historique des travaux sur les états généraux des nouvelles régulations numériques

<i>Juillet 2018</i>	Lancement des états généraux des nouvelles régulations numériques Par le secrétaire d'État chargé du Numérique
<i>Septembre 2018</i>	Première phase des états généraux Consultation des principales administrations ayant compétence sur les enjeux numériques
<i>Janvier 2019</i>	Lancement de la deuxième phase des états généraux Consultation en ligne et en présentiel sur six thèmes : <ul style="list-style-type: none">– Thème 1 - Régulation des contenus illicites– Thème 2 - Adaptation des règles de concurrence et de régulation économique– Thème 3 - Observatoire du numérique– Thème 4 - Protection des travailleurs des plateformes– Thème 5 - Données d'intérêt général– Thème 6 - Surexposition aux écrans
<i>Mars 2019</i>	Clôture de la consultation citoyenne sur les thèmes 1 à 3
<i>Mai 2019</i>	Clôture de la consultation citoyenne sur les thèmes 4 à 6

Déroulé de la première phase des états généraux : le travail des administrations

Durant la première phase des états généraux, le sujet des données d'intérêt général a été traité dans un groupe de travail sur la régulation économique et a été piloté par Laurent Cytermann, Maître des requêtes au Conseil d'État.

**Membres
du groupe
de travail**

Ont participé à ce groupe de travail des agents de l'Autorité de la concurrence (ADLC), de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), du Conseil général de l'économie (CGE), de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), de la Direction générale des entreprises (DGE), de la Direction générale du Trésor (DGTrésor), de la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC), du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) ainsi que des parlementaires et des Professeurs des Universités.

Déroulé de la deuxième phase des états généraux du numérique : la consultation

Du 14 janvier 2019 au 15 mai 2019, cette deuxième phase de consultation en ligne a permis de recueillir plus de 80 contributions et 200 votes sur la thématique des données d'intérêt général. Les débats sur la plateforme de consultation ont été enrichis par trois ateliers contributifs sur les données d'intérêt général organisés – en présence du coordonnateur de la première phase des états généraux du numérique, Laurent Cytermann – le 15 mai 2019 à la Bibliothèque François-Mitterrand et auxquels ont participé plus de cinquante personnes. Les discussions étaient centrées sur les domaines de la santé et de l'environnement.

**Acteurs
contributeurs
de la
consultation**

L'ensemble des parties prenantes au débat était représenté. On note une forte mobilisation du secteur économique avec une représentation de grands groupes (Orange, Microsoft, Renault, La Poste, ...), d'avocats (Baker McKenzie) mais également des fédérations professionnelles du secteur, syndicats et réseaux d'entreprises (MEDEF, Syntec, FEVAD, Tech In France, GS1, ...). La mobilisation de la société civile, des acteurs publics (ADLC, CNIL, Arcep, ministère de la Transition écologique et solidaire) et du milieu académique (réseau Trans Europe Experts, étudiants de Paris Saclay) a été importante. Sur la plateforme en ligne, des citoyens ont également participé.

Synthèse brève des contributions

Les contributeurs considèrent qu'une circulation accrue des données est nécessaire pour stimuler la concurrence ou pour des motifs d'intérêt général. Ils considèrent que la catégorie de données d'intérêt général est essentielle à l'heure de la transition écologique et de l'intelligence artificielle. Le partage de données des acteurs privés vers le Gouvernement soulève moins d'inquiétude que le partage de données entre acteurs économiques. Les contributeurs estiment néanmoins que la catégorie des données d'intérêt général n'a pas de définition stabilisée dans le droit positif et qu'il conviendrait donc de la préciser.

Concernant l'approche à retenir, la plupart des contributeurs économiques sont en faveur d'une approche non contraignante et considèrent que les entreprises doivent être encouragées à mettre à disposition les données qu'elles estiment d'intérêt général sur la base du volontariat. D'autres contributeurs recommandent de mobiliser le droit de la concurrence pour le partage de données entre entreprises et proposent, au-delà de la notion de données d'intérêt général, de mettre en place le partage de certaines données essentielles. Les contributeurs ont également unanimement soutenu une approche par projet d'intérêt général c'est-à-dire que les acteurs publics demanderaient à partager des données d'acteurs privés pour une finalité précise d'intérêt général. Les contributeurs qui soutiennent une approche législative considèrent globalement que des lois sectorielles doivent s'inscrire dans un cadre global qui définirait les conditions de procédure et de fond.

Il n'en demeure pas moins que les contributeurs relèvent que des débats de principe restent encore à trancher sur les données d'intérêt général notamment concernant la protection des données personnelles. En ce sens, la plupart des acteurs évoquent la nécessité de réaliser un guide de partage de données personnelles à des fins d'intérêt général et soutiennent les initiatives de portabilité des données dans une logique citoyenne. Les contributeurs considèrent comme étant incontournable un débat sur l'existence et les contours du droit de propriété sur les données. Ils estiment qu'il est préférable d'intervenir au niveau européen sur le sujet des données d'intérêt général. Ils rappellent également la nécessité de standards sur le format des données et d'interopérabilité pour les données. Enfin, un tiers de confiance est jugé vital pour échanger des données : ce rôle pourrait être confié à l'État en plus d'une mission d'accompagnement et de facilitation de la valorisation et du partage des données.

Synthèse générale des contributions

Préalable

Propositions du groupe de travail

Cadrage et recensement des besoins

Les données jouent aujourd'hui un rôle central dans l'économie et la société : leur volume croît de façon exponentielle et elles représentent aujourd'hui pour les entreprises et les autres organisations un levier d'opportunité et un actif stratégique. Les données sont des biens non-rivaux, au coût de production marginal très faible, et qui génèrent de fortes externalités positives. À ce titre, une large ouverture et circulation des données est pertinente et peut être encouragée par la puissance publique, sans dégrader le potentiel économique des entreprises concernées.

En ce qui concerne les données détenues par les opérateurs publics, la démarche d'ouverture est déjà engagée, et la France apparaît bien placée en la matière au niveau international (elle est quatrième au classement de l'Open data index de l'OCDE), tant au plan du cadre juridique que des réalisations concrètes. En termes de données détenues par des opérateurs privés, on note quelques initiatives de partage (par exemple pour des démarches d'innovation collaborative), qui restent cependant rares, comme l'ont montré plusieurs études. **Il y a donc un réel intérêt et une attente à l'égard de la puissance publique pour encourager et encadrer le partage de données privées au nom de l'intérêt général. Les données ainsi partagées favoriseraient la recherche, l'information du citoyen, ou encore l'innovation.** Par ailleurs, l'accès à des corpus massifs de données et leur croisement seraient cruciaux pour le développement des systèmes d'intelligence artificielle, aujourd'hui largement fondés sur l'apprentissage automatique. Entre acteurs privés, le partage encadré des données pourrait permettre, dans le respect du droit de la concurrence, de garantir une meilleure équité de concurrence (en évitant que certains acteurs ne concentrent des données massives ou exclusives qui leur confèrent un pouvoir de marché) et de favoriser le développement de nouveaux services ou marchés.

De nombreuses questions se posent. Il faut, par exemple, s'interroger sur la définition de l'intérêt général appliqué aux données numériques, ou sur le cadre juridique et l'approche réglementaire à avoir. S'il est donc légitime de promouvoir l'ouverture des données privées d'intérêt général, il existe également une tension entre la préservation des incitations à constituer de nouvelles bases de données et leur ouverture la plus large possible pour stimuler l'innovation. Par exemple, il faut veiller à garantir le partage de données personnelles à des fins d'intérêt général dans le respect du règlement général sur la protection des données.

Propositions : deux finalités (B2G et B2B) et différents scénarios pour les données d'intérêt général

Au cours des travaux durant la première phase des états généraux, le groupe de travail a décidé de distinguer **deux finalités qui pourraient bénéficier de l'ouverture de données privées à des fins d'intérêt général** et ont retenu cette distinction pour proposer trois scénarios possibles.

- **Le premier type de finalité est celui de la conduite de politiques publiques (B2G – « *Business to Government* »).** À titre d'exemple, certaines collectivités publiques ont acquis des données auprès d'entreprises privées sur une base contractuelle, contre rémunération ou en échange de données publiques ou d'accès à des services. Ces discussions ont donné lieu, par exemple, à des échanges de données avec Orange, Uber ou encore Waze sur les flux de personnes ou de véhicules. D'autres discussions, entre le ministère de l'Intérieur et Waze et Coyote ont mené à des recherches conjointes sur la diminution récente des accidents. Cependant, il est probable que le niveau de collecte des données qui résulte de ces négociations soit sous-optimal. Le groupe de travail s'est donc interrogé sur la possibilité de pérenniser ce type de projets par une initiative législative tout en respectant le droit des entreprises en question mais également les droits et libertés des personnes concernées.
- **Le deuxième type de finalité envisagé par le groupe de travail est celui des finalités d'ordre économique telles que l'innovation, la recherche, le développement de nouveaux services, l'essor de l'intelligence artificielle ou encore le développement de la concurrence (B2B – « *business to business* »).** Cette finalité est par exemple poursuivie dans la loi d'orientation des mobilités. D'autres exemples sectoriels font également référence : en matière financière notamment, la [directive européenne sur les services de paiement deuxième version](#) dite PSD2 introduit des obligations pour les banques de donner accès à leurs données clients afin de favoriser notamment le développement d'entreprises innovantes (« *fintech* »).

Pour la mise en œuvre de ces objectifs le groupe de travail a proposé trois scénarios :

- **Le premier scénario est une approche incitative pour inciter au partage de données à des fins d'intérêt général** notamment en facilitant la mise à disposition volontaire de données des personnes privées vers les personnes publiques, en promouvant des campagnes de portabilité citoyenne, en mettant en place un cluster entre personnes publiques et personnes privées ou encore une infrastructure sécurisée de partage de données ;

- Les deux autres scénarios sont des approches législatives. En effet, le deuxième scénario envisage d'étendre le droit de communication pour des finalités de conduite de politiques publiques. Le dernier scénario suggère d'imposer le partage de données d'intérêt général entre acteurs privés pour une concurrence équitable. Ces deux scénarios pourraient être réalisés soit :
 - par des lois sectorielles spécifiques qui ouvriraient secteur par secteur les données,
 - par des lois sectorielles dans un cadre global qui définiraient les conditions de procédure (par exemple : modalités de consultation publique, obligations de communication, définition des critères de qualification des données, etc.) et de fond (définition des finalités autorisées, question du secret industriel et commercial, etc.),
 - par un cadre général transverse : ce dernier offrirait un cadre flexible adaptable aux besoins des secteurs et une action rapide du partage des données d'intérêt général. Il permettrait de définir des catégories de données, des modalités de communication de données et des procédures d'accès et de résolution des conflits.

Contexte sur les données d'intérêt général

Dans cette partie, nous avons fait le choix de présenter les textes législatifs et réglementaires, ainsi que les rapports d'institutions publiques (ou apparentées) ou commandés par ces institutions. Sauf à de rares exceptions, nous avons choisi de ne pas présenter de références à la littérature académique. De fait, notre objectif était de rendre compte de l'évolution de la prise en compte du sujet par les pouvoirs publics.

Au niveau français

L'ouverture des données publiques par défaut pour des motifs d'intérêt général

L'ouverture des données publiques est consacrée par défaut en droit français dans le premier article de la [loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique](#). Depuis cette loi, l'ouverture des données publiques est devenue la règle et non plus l'exception. La catégorie de données publiques est définie par l'article L321-1 du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA) : ce sont les informations contenues dans les documents administratifs, diffusées ou communicables à tous, non grevées de droit de propriété intellectuelle de tiers. Les documents administratifs sont les documents produits ou reçus par les personnes publiques ou chargées d'une mission de service public, quelle que soit leur forme (y compris les fichiers, bases de données, logiciels, etc.). Les données publiques sont régies par le droit d'accès, l'obligation de diffusion et la liberté de réutilisation. Par ailleurs, elles ne peuvent pas être soumises au paiement d'une redevance que dans les cas définis par la loi. Depuis la loi pour une République numérique, les administrations d'État, les collectivités locales de plus de 35000 habitants, les établissements publics et les organismes privés chargés d'un service public, sont tenus de publier en ligne dans un standard ouvert leurs principaux documents, y compris leurs codes sources, ainsi que leurs bases de données et les données qui présentent un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental. La diffusion de certains documents ne pourra se faire que sous réserve d'anonymisation ou d'occultation des mentions touchant notamment à la vie privée et à des secrets protégés. La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) ont été rapprochés pour mettre en œuvre ces nouvelles règles. Ils ont élaboré un [guide pratique sur la publication en ligne et la réutilisation des données publiques soumis à consultation](#) qui doit notamment permettre de clarifier le cadre juridique applicable et de répondre aux principales problématiques rencontrées par les acteurs. Par ailleurs, le [décret n° 2018-1117 du 10 décembre 2018 relatif aux catégories de documents administratifs pouvant être rendus publics sans faire l'objet d'un processus d'anonymisation](#) fixe une liste de documents comportant des données nominatives, ne portant pas atteinte à la vie privée des personnes concernées, qui peuvent être publiés en open data avec une dispense d'anonymisation. L'ouverture

des données concerne aussi les algorithmes publics, de plus en plus fréquents dans les décisions administratives. La mention de l'utilisation d'un traitement algorithmique dans le cadre d'une décision administrative doit désormais être explicite. Par ailleurs, toute personne destinataire d'une décision fondée sur un traitement algorithmique pourra demander à l'administration les règles définissant ce traitement et ses principales caractéristiques. De plus, les administrations sont tenues de publier en ligne les règles de leurs principaux traitements algorithmiques fondant des décisions individuelles.

En parallèle du mouvement de l'ouverture des données publiques, a émergé l'idée selon laquelle des données à portée « *d'intérêt général* » ne seraient pas exclusivement détenues par des entités publiques, mais également par des acteurs privés.

La nécessité d'ouvrir des données non publiques pour des motifs d'intérêt général

L'intérêt général peut aussi justifier d'ouvrir des données qui ne sont pas des données publiques. Dès mars 2015, le Rapport Jutand sur l'ouverture des données de transport²³⁴ réalisé à la demande du Secrétariat d'État aux transports a recommandé d'élargir, au-delà des missions de service public au sens strict, le périmètre des services dont les données pourraient être rendues réutilisables. Il proposait de réfléchir à l'opportunité de créer une notion d'information d'intérêt général, applicable à de nombreux domaines (transport, santé, etc.). Le rapport invitait le Gouvernement à explorer deux pistes : en premier lieu, une piste organique consistant à tenir compte de la participation d'une personne publique à la mise en place, au fonctionnement ou au financement du service considéré. Cette approche permet d'englober des services ne relevant pas *stricto sensu* d'une mission de service public. En second lieu, une piste téléologique consistant à considérer les données du point de vue de leur finalité et en introduisant une notion d'« information d'intérêt général » (IIG).

Dans son rapport Ambition numérique de juin 2015²³⁵, le Conseil national du numérique s'était opposé à la création d'une catégorie trop large sur les données d'intérêt général. Il estimait d'une part, que la qualification juridique des dites données était trop complexe pour être mobilisable simplement et, d'autre part, qu'elle risquerait de créer une insécurité juridique chez les acteurs privés, fragilisant la construction de services et de modèles d'affaires intégrant la donnée. Le CNNum avait recommandé :

- de prévoir l'ouverture de certaines données collectées et/ou produites par des organismes dans le cadre d'un service dont la puissance publique participe à la mise en place, au fonctionnement ou au financement,

²³⁴ JUTAND, Francis (dir.), *Ouverture des données de transport*, Rapport remis au secrétaire d'État chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche, mars 2015, 146 p.

²³⁵ CONSEIL NATIONAL DU NUMÉRIQUE. *Ambition numérique : Pour une politique française et européenne de la transition numérique*. Rapport remis en juin 2015 à Manuel VALLS, Premier Ministre. p. 151-157.

- d'encourager la mise en commun, sur la base du volontariat, de certaines données collectées par les acteurs privés pour concourir à un programme de recherche ou une politique publique,
- de penser un cadre juridique adapté pour la mise en commun de données d'acteurs privés à des fins d'intérêt général, sur demande des pouvoirs publics.

Dans sa stratégie numérique de juin 2015, le Gouvernement a annoncé son intention de « *créer un nouveau statut de données, les données d'intérêt général, qui sont à l'origine des données commerciales qui appartiennent à des entreprises mais qui, si elles étaient ouvertes, pourraient bénéficier à la communauté et à l'intérêt général* »²³⁶

Une mission a donc été confiée – par le ministre de l'Économie et des Finances Emmanuel Macron et par la secrétaire d'État chargée du Numérique Axelle Lemaire – à des hauts fonctionnaires de l'Inspection générale des finances, du Conseil général de l'économie et du Conseil d'État afin d'explorer le concept de données d'intérêt général. Le [rapport final relatif aux données d'intérêt général de septembre 2015](#)²³⁷ a identifié quatre grands motifs susceptibles de justifier que la loi impose des obligations d'ouverture de données privées : la conduite plus efficace des politiques publiques sectorielles, une meilleure information des citoyens, la recherche et le développement économique, et ce, tout en soulevant un enjeu d'égalité de traitement entre acteurs publics et privés intervenant dans le même champ. Le rapport avait distingué deux types de données d'intérêt général : en premier lieu, les données d'intérêt général justifiées par un lien parce qu'elles sont contrôlées par une personne privée ayant un lien particulier avec une personne publique, notamment les concessionnaires ou les bénéficiaires de subventions et en second lieu, les données d'intérêt général justifiées par la nature des données qui sont contrôlées par des personnes privées. Le rapport avait déconseillé une approche générale pour la deuxième catégorie de données d'intérêt général, notamment en raison de l'élaboration d'un régime unique d'ouverture et des risques juridiques sur la liberté d'entreprendre et avait préconisé une approche sectorielle.

Ce rapport de septembre 2015 a été complété par un rapport de mars 2016 de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'économie intitulé [Les données d'intérêt général - Phase 2](#)²³⁸. Au regard de la multiplicité des statuts de données et régimes juridiques applicables et des risques juridiques constitutionnels et conventionnels et législatif, ce rapport estimait préférable de favoriser une approche spécifique par secteur et par cas d'espèce au lieu d'une extension des données d'intérêt

²³⁶ V. : [Stratégie numérique du Gouvernement](#). Gaîté lyrique, 18 juin 2015, point 2 « *Promouvoir une économie de la données en créant la notion de données d'intérêt général* », p. 12.

²³⁷ AUREAU, Tristan ; CYTERMANN, Laurent ; DUCHESNE, Claudine ; MOREL, Mathieu ; VACHEY, Laurent. [Rapport relatif aux données d'intérêt général](#). Rapport du Conseil Général de l'Économie, de l'Inspection Générale des Finances et du Conseil d'État, septembre 2015, 93 p.

²³⁸ DUCHESNE, Claudine ; MEYER, Marc ; OLSINA, Clémence ; PERRIERE, Manon ; RUAT, Lucie ; TIROT, Grégoire ; VACHET, Laurent. [Les données d'intérêt général phase 2](#), Rapport du Conseil Général de l'Économie N°2015/34/CGE/SG, de l'Inspection Générale des Finances N°2015-M-076 et du Conseil d'État, mars 2016, 412 p.

général pour les données privées des opérateurs économiques sans lien contractuel avec la puissance publique. Le rapport préconisait donc une ouverture ciblée, précise et délimitée de données dans les secteurs de la mobilité, de l'emploi et de la formation, de la finance, du logement foncier et de l'énergie plutôt qu'une approche globale de données d'intérêt général à l'ensemble d'un secteur.

Plusieurs propositions des rapports sur les données d'intérêt général de 2015 et de 2016 ont été reprises par la loi pour une République numérique, et ce, principalement concernant la première catégorie de données d'intérêt général c'est-à-dire les données d'intérêt général en raison du lien de la personne qui les contrôle avec une personne publique (sphère dite parapublique). **La loi pour une République numérique contient une [section 2 relative aux données d'intérêt général](#)²³⁹ qui suit la section 1 sur l'ouverture des données publiques du chapitre premier sur l'économie de la donnée du titre premier sur la circulation des données et du partage.** Cette section contient notamment des dispositions relatives à l'ouverture des données produites ou collectées à l'occasion de l'exécution d'une concession de service public (dans les transports, l'eau, la gestion des déchets, etc.), des données essentielles des marchés publics et des conventions de subvention au-delà d'un certain seuil, les données de jurisprudence sous conditions ou encore les données sur la consommation et la production d'électricité et de gaz des gestionnaires des réseaux de transport et de distribution. Pour la deuxième catégorie de données d'intérêt général c'est-à-dire celles dont l'ouverture est justifiée par la nature des données elles-mêmes, la loi pour une République numérique a prévu des dispositions d'ouverture des données privées à la statistique publique.

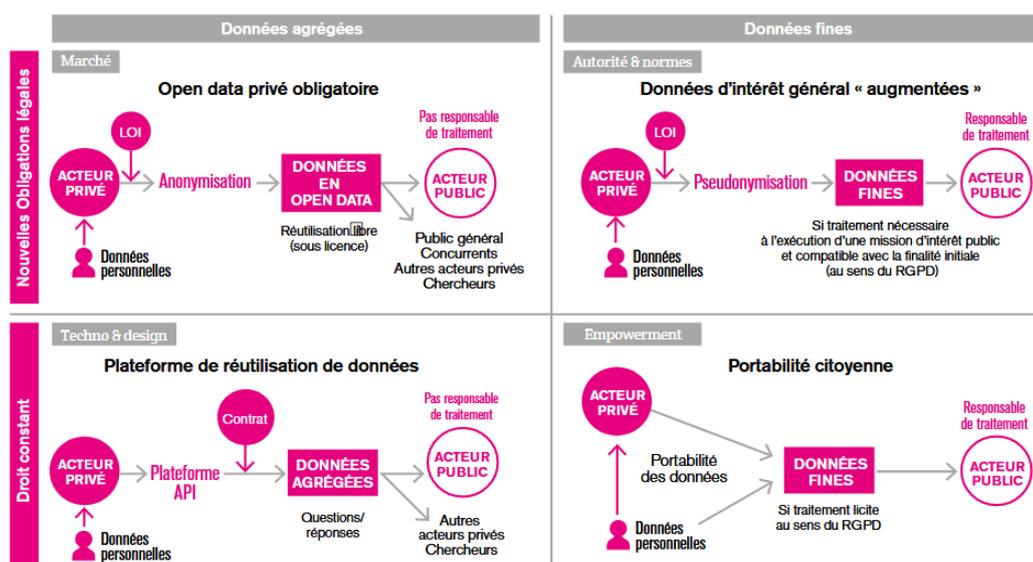
Par ailleurs, plusieurs exemples de dispositions sectorielles sur les données d'intérêt général peuvent être cités – à titre non exhaustif – dans certains domaines :

- dans le domaine du transport, la diffusion libre et gratuite des données sur les horaires et les itinéraires des entreprises de transport public de voyageur nécessaires à l'information des voyageurs ([loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques](#)) ;
- dans le domaine de la santé : le système national des données de santé combine désormais des données publiques de l'assurance-maladie et des hôpitaux avec des données privées des complémentaires de santé ([loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé](#)) ;
- dans le domaine de la formation professionnelle : les données des organismes de formation sur les entrées et les sorties des formations et sur les taux de retour à l'emploi ([loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels](#)).

²³⁹ Articles 17 à 24 de la [loi pour une république numérique mentionnée](#).

Dans tous les cas du partage, les données doivent être fournies dans un standard ouvert librement réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé et le partage doit respecter les dispositions relatives aux données à caractère personnel.

La notion des données d'intérêt général a été avivée par l'essor de l'intelligence artificielle. Ainsi, le laboratoire d'innovation numérique de la CNIL (Linc) a travaillé sur les données d'intérêt général dans son cinquième cahier Innovation et prospective, publié en octobre 2017, et intitulé « *La plateforme d'une ville – Les données personnelles au cœur de la fabrique de la smart city* »²⁴⁰. Le Linc propose quatre scénarios prospectifs de régulation qui permettraient d'engager un rééquilibrage entre les secteurs privé et public par les données. L'objectif principal du cahier était de répondre aux questions suivantes sur les données d'intérêt général : Comment organiser un retour vers l'acteur public de données produites par l'entremise des individus dans le cadre de services portés par des acteurs privés ? Comment permettre à ces acteurs publics de réutiliser ces données à forte valeur ajoutée pour des finalités d'intérêt général, dans le respect des droits des entreprises en question, ainsi que des droits et libertés des personnes concernées ? Ces quatre propositions vont de « *l'open data privé obligatoire* » à « *la portabilité citoyenne* » en passant par des « *données d'intérêt général augmentées* », et de solutions de plateformes d'accès aux données.



Capture d'écran : LABORATOIRE D'INNOVATION NUMÉRIQUE DE LA CNIL. *La plateforme d'une ville*. Cahier IP n° 5, octobre 2017, p.47 (licence CC-BY-SA 3.0)

²⁴⁰ LABORATOIRE D'INNOVATION NUMÉRIQUE DE LA CNIL. *La plateforme d'une ville, Les données personnelles au cœur de la fabrique de la smart city*. Cahiers Innovation & Prospective n°5, 2017, 54 p.

La première partie du rapport du député Cédric Villani « *Donner un sens à l'intelligence artificielle - Pour une stratégie nationale et européenne* » remis en mars 2018 est consacrée à la politique de la donnée²⁴¹. Le rapport rappelle trois constats :

- la donnée est le matériau premier de l'intelligence artificielle et tient une place peut-être encore plus importante que celle des algorithmes ;
- les géants américains et chinois de l'économie numérique jouissent d'une avance significative dans la constitution de grands ensembles de données sur la base desquels entraînent les programmes d'intelligence artificielle, ce qui conduit à une asymétrie critique en défaveur de l'Europe ;
- l'écrasante majorité des entreprises ne partagent pas leurs données avec d'autres entreprises.

De plus, le rapport rappelle que « *par nature, la donnée elle-même est propice à l'ouverture, au partage du fait de son caractère non rival et son faible coût de production. Les données en tant que telles ont souvent peu de valeur, mais en gagnent quand elles sont contextualisées, croisées avec d'autres. Il est fréquent que celui qui collecte la donnée ne soit pas le seul à pouvoir en tirer un bénéfice, ou le mieux placé pour l'exploiter. D'où l'intérêt de favoriser leur circulation pour maximiser l'utilité économique et sociale des données* »²⁴².

Afin de créer un environnement favorable pour les entreprises et chercheurs européens, le rapport plaide pour une intervention de la puissance publique afin de mener une politique de la donnée offensive qui vise à favoriser son accès, son partage et sa circulation. Dans cet objectif, la politique d'ouverture des données publiques doit être renforcée et l'État doit contribuer à la constitution de « *communs de la donnée* », des plateformes de partage de données entre acteurs économiques d'un même secteur. En lien, notamment, avec les réformes européennes en cours, le rapport préconise d'ouvrir les données détenues par les acteurs privés dans quatre secteurs particulièrement clés (la santé, le transport, l'environnement et la défense) à des fins de recherche ou d'intérêt général. Néanmoins, le rapport n'invite pas à un « *open data privé* » généralisé et précise également que le degré d'ouverture des données doit prendre en compte plusieurs facteurs, notamment « *l'impact économique, financier et concurrentiel sur les entreprises concernées* ». Enfin, cela ne doit pas non plus conduire à empêcher la collecte des données par des entreprises privées et la création de nouveaux modèles économiques.

²⁴¹ VILLANI, Cédric. [Donner un sens à l'Intelligence Artificielle - Pour une stratégie nationale et européenne](#). Mission parlementaire confiée par le Premier Ministre Edouard Philippe du 8 septembre 2017 au 8 mars 2018, mars 2018, 233 p.

²⁴² VILLANI, Cédric. *Op. cit.* p. 29.

Lors du [discours de la remise de ce rapport au Collège de France](#), le président de la République a déclaré :

« Nous faciliterons la création de plates-formes de partage de données entre acteurs publics et privés, avec une logique sectorielle. Il faut en effet que les acteurs économiques eux-mêmes aillent plus loin dans leur pratique de partage et de valorisation de leurs données. A l'image des réseaux, la valeur des jeux de données croît plus que proportionnellement, on le sait, à leur taille ; il faut donc qu'on arrive à convaincre et à créer le cadre dans plusieurs secteurs d'ouvrir les données entre les acteurs qui peuvent être en compétition, mais dont la coopération en matière d'ouverture peut permettre des innovations, une amélioration de leur productivité, de leur « business models », des innovations profondément radicales, s'ils acceptent d'avoir une logique coopérative sur la base de ces plates-formes. (...) Nous ferons donc œuvre de pédagogie et de soutien à toutes les initiatives privées d'ouverture et d'échange pour que naissent, dans tous les secteurs, une économie ouverte de la Data. (...) Corrélativement, je souhaite enfin que nous puissions ouvrir une réflexion à l'échelle européenne sur l'accès, à des fins d'intérêt général, aux bases massives de données privées, notamment celle des très grands acteurs qui se trouvent en monopole de fait sur la collecte de certaines catégories de données. Parce que c'est une rente de situation que nous avons consolidée dans certains secteurs qui crée une rente « au carré » si je puis dire, de consolidation des données, et il nous faut pouvoir l'ouvrir, parce que ces données ont une part de biens collectifs dont il faut que, à la fois la Recherche mais l'ensemble des conséquences et des innovations subséquentes puissent être partagées par l'ensemble de la population européenne. Cette politique d'ouverture des données est évidemment inconcevable sans un cadre européen protégeant les données personnelles et permettant la pleine valorisation de ces données à l'échelle européenne et pour l'espace européen. »

Le président de la République a par ailleurs précisé que la santé serait un des secteurs prioritaires pour le développement de l'intelligence artificielle française. Il a annoncé deux actions majeures : la création d'un « *Health Data Hub* » c'est-à-dire une structure partenariale entre producteurs et utilisateurs de données de santé, et l'élargissement du système national de données de santé (SNDS). Le 12 juin 2018, Agnès Buzyn, ministre des Solidarités et de la Santé a lancé une mission de préfiguration pour instruire ces deux actions. Dans son [rapport](#) remis le 12 octobre 2018²⁴³, la mission de préfiguration du « *Health Data Hub* » a proposé une feuille de route pour la mise en œuvre opérationnelle d'une plateforme d'exploitation des données de santé, ainsi que des recommandations, notamment sur les aspects organisationnels et réglementaires pour qu'elle puisse se dérouler dans un contexte favorable.

²⁴³ POLTON, Dominique ; CUGGIA, Marc ; WAINRB, Gilles. *Health Data Hub : Mission de préfiguration*. Rapport à la ministre des Solidarités et de la Santé, octobre 2018.

Le « *Health Data Hub* » a pour objectif de favoriser l'utilisation et de multiplier les possibilités d'exploitation des données de santé, en particulier dans les domaines de la recherche, de l'appui au personnel de santé, du pilotage du système de santé, du suivi et de l'information des patients. Il permettra le développement de nouvelles techniques, notamment celles liées aux méthodes d'intelligence artificielle. Il a un rôle de promotion de l'innovation dans l'utilisation des données de santé. Il a plusieurs missions :

- mettre à disposition les données de santé et rassembler des sources de données nécessaires aux travaux visant à améliorer la qualité de soins ;
- être un guichet unique c'est-à-dire un point d'entrée clairement identifié : cela est indispensable pour mieux comprendre la nature et les conditions d'accès aux bases de données de santé aujourd'hui disponibles pour la recherche ;
- promouvoir la transparence et la sécurité : les données partagées sont non directement identifiantes et leur accès est réglementé : un comité éthique et scientifique, ainsi que la CNIL, assurent un accès raisonné aux données et les citoyens sont informés. La plateforme est hautement sécurisée et ne conserve que des données non nominatives ;
- mutualiser les technologies et les expertises pour analyser les données et permettre leur mise à disposition dans des conditions de sécurité élevée ;
- garantir la qualité des données de santé ;
- développer un environnement dans lequel les innovations peuvent prospérer.

La plateforme du [Health Data Hub](#) a été mise en place, au premier trimestre 2019, par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère des Solidarités et de la Santé. Dix projets pilotes ont été sélectionnés en avril 2019 dans le cadre d'un appel à projets visant à sélectionner les premières initiatives innovantes en matière d'exploitation des données de santé et qui présentent un intérêt public. Le 24 juillet 2019, [la loi relative à l'organisation et la transformation du système de santé](#), dont l'article 41 définit le GIP Plateforme de données de santé (le *Health data hub*) a été promulguée et les textes relatifs à sa création, ont été publiés le 30 novembre 2019. Début 2020, la plateforme technologique sera ouverte aux premiers projets et un premier catalogue de bases de données composé des bases les plus prometteuses sera mis à disposition des chercheurs, mais aussi des associations de patients et citoyens, des institutions, des start ups, et des différentes parties prenantes du secteur de la santé. Le ministre des solidarités et de la santé a fixé d'ores et déjà les premiers axes de la feuille de route du GIP. Il devra, d'ici 2022, enrichir le catalogue de données, déployer une offre attractive de services pour faciliter le traitement et l'usage des données, informer les usagers du système de santé et leur faciliter l'exercice de l'ensemble de leurs droits et d'acquérir une visibilité nationale et internationale. Il s'appuiera pour cela sur des partenariats, prioritairement en France et en Europe, avec des instituts de recherche et des producteurs de données.

Par ailleurs, un [appel à manifestation d'intérêt pour la mutualisation des données d'intelligence artificielle](#) dit AMI a été lancé en septembre 2018 par le secrétariat d'État chargé du numérique dans le cadre de la stratégie française en matière d'intelligence artificielle, qui s'inscrit dans cette logique de soutien d'initiatives sectorielles ou trans-sectorielles de mutualisation de données, avec des possibilités de cofinancements privé-public. Son objectif est de recueillir l'intérêt d'acteurs privés et publics pour un futur appel à projets soutenant des initiatives de mutualisation de données au sein de plateformes sectorielles ou cross-sectorielles, leur avis sur les modalités de cofinancements privé-public les plus adaptées qui pourraient être mises en œuvre et leurs propositions de modèles économiques permettant aux initiatives soutenues de générer une activité viable et pérenne, sans nouveaux financements publics, à un horizon moyen de trois ans. Il est aussi attendu que les réponses contribuent à définir de manière plus précise les caractéristiques des initiatives ciblées par le futur appel à projets (assiette financière, nombre de partenaires, type de partenaires, type de structures porteuses, activités de ces structures ...). Notons également que [loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités](#), compte parmi ses objectifs celui d'ouvrir des données nécessaires au développement de services numériques de mobilité. Cette loi transpose en droit interne le [règlement \(UE\) n° 2017/1926 du 31 mai 2017](#) qui impose la mise en place dans chaque État membre d'un Point d'Accès National pour recenser les données ouvertes nécessaires à l'information des voyageurs. Ce règlement a pour objectif de permettre la mise en place de services d'information multimodale à l'échelle européenne. Pour le rendre possible, le règlement requiert que les fournisseurs d'information sur les déplacements respectent des obligations de neutralité et de transparence des informations qu'ils délivrent mais également qu'ils fournissent les données dans un format normalisé, de manière à faciliter leur récupération. Le chapitre premier de la loi d'orientation des mobilités relatif à l'accélération de l'ouverture des données et au développement des services numériques contient 6 articles dont l'objectif est de rendre accessible, pour consultation ou achat, l'ensemble des offres de mobilité sur un trajet donné : bus, rail interurbain, vélo en libre-service, transport à la demande. La loi prévoit l'ouverture de l'accès en temps réel des services de transport pour donner aux usagers une information dynamique, prenant par exemple en compte les imprévus et les restrictions momentanées de service, étant précisé que le champ d'application couvre tous les services de mobilité et les infrastructures. La loi impose également une obligation de production des données d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite pour les transports publics et les principaux cheminements piétons. Le calendrier d'ouverture des données est prévu pour 2020 sur les réseaux des métropoles et les grands axes nationaux, et pour 2021 sur tout le territoire. Une gratuité de l'accès aux données est appliquée pour les petits utilisateurs, une éventuelle facturation n'intervenant qu'à partir d'un seuil déterminé de requêtes. La loi définit des règles d'accès non discriminatoires et pour l'intérêt général aux données des véhicules notamment avec d'une part, un accès aux données agrégées pour la puissance publique (accidents, état du trafic, état des infrastructures) dans l'exercice de ses missions de gestion du trafic,

d'exploitation et d'entretien des infrastructures, de préservation de la sécurité routière ou à des fins de recherche et, d'autre part, un accès dans des conditions négociées pour les tiers (réparateurs, gestionnaires de flotte, sociétés d'assurance...) pour fournir de nouveaux services, sous réserve d'un accord du propriétaire du véhicule. L'ouverture des données s'accompagne d'une gouvernance avec les territoires avec une responsabilité directe des autorités organisatrices des mobilités concernant la fourniture des données des services qu'elles conventionnent et un rôle d'animateurs et d'agrégateurs de données pour les régions et les métropoles, qui développent des plates-formes délivrant une information complète sur l'ensemble des solutions de mobilités disponibles sur leur territoire. Un point d'accès national aux données par l'État sera mis en œuvre à partir de 2018 et sera connecté aux plateformes régionales. L'État devra accompagner cette politique d'ouverture des données et de développement de nouveaux services.

Au niveau européen

La Commission européenne soutient une économie de l'UE fondée sur les données. En 2014, dans la communication intitulée « [Vers une économie de la donnée prospère](#) », la Commission a proposé des mesures visant à accélérer la transition vers une économie fondée sur les données en élaborant notamment un écosystème de données à l'échelle de l'UE et en promouvant l'innovation fondée sur les données.

Un paquet de mesures a été présenté en avril 2016 en vue du [passage au numérique de l'industrie européenne](#) : celui-ci comprenait l'[initiative européenne sur l'informatique en nuage](#) pour la mise au point d'une solution infonuagique à haute capacité pour le stockage, le partage et la réutilisation des données scientifiques. Il s'appuie également sur la révision du [cadre d'interopérabilité européen](#) pour une meilleure collaboration numérique entre les administrations publiques en Europe.

Concernant le partage d'informations et la libre circulation des données numériques au sein de l'Union européenne, la Commission européenne a publié une [communication intitulée « Créer une économie européenne fondée sur les données »](#) le 10 janvier 2017. Dans cette communication, la Commission européenne constate que les entreprises qui détiennent de grandes quantités de données n'assurent pas la circulation de celles-ci et souligne que « *les échanges de données restent, dans l'ensemble, très limités. Des marchés de données commencent à apparaître, mais leur utilisation n'est pas très répandue.* » Elle propose, dans le cadre de sa stratégie pour un marché unique numérique, des solutions politiques et juridiques visant à libérer le potentiel de l'économie fondée sur les données dans l'Union européenne. La Commission européenne esquisse également une catégorie de données d'intérêt général au niveau européen. En effet, elle estime qu'« *il serait possible d'accorder aux pouvoirs publics l'accès aux données lorsque c'est dans l'« intérêt général » et que cela permettrait d'améliorer considérablement le fonctionnement du secteur public, par exemple dans le*

cas de l'accès des offices statistiques à des données commerciales, ou de l'optimisation des systèmes de gestion de la circulation s'appuyant sur les données en temps réel provenant des voitures particulières. Accorder aux pouvoirs publics l'accès aux données contribuerait par exemple à alléger la charge des rapports statistiques qui pèse sur les opérateurs économiques. De la même manière, l'accès aux données provenant de différentes sources, ainsi que la possibilité de les combiner, sont essentiels à la recherche scientifique dans des domaines tels que les sciences médicales, sociales et environnementales. »

[L'examen à mi-parcours ultérieur de la stratégie pour un marché unique numérique](#), publié en mai 2017, annonce des initiatives sur la libre circulation des données à caractère non personnel et sur l'accessibilité et la réutilisation des données du secteur public et des données obtenues au moyen de fonds publics. Il mentionnait également de nouvelles mesures dans le domaine des données du secteur privé qui sont d'intérêt public.

Il est également important de préciser que la communication « *Créer une économie européenne fondée sur les données* » a été le point de départ d'une consultation des parties prenantes, y compris une [consultation publique en ligne](#) menée entre janvier et juin 2017. La Commission européenne a constaté qu'il existait un consensus sur le caractère bénéfique d'un partage accru des données privées. Cependant, les entreprises soutenaient largement, à ce stade, une approche non contraignante et privilégiaient des mesures non réglementaires pour optimiser et organiser l'accès aux données et leur réutilisation dans un contexte de partage de données entre entreprises (*business to business* ou « *B2B* »). Notons également que s'agissant de la transformation numérique des [soins de santé](#), une [consultation publique](#), qui s'est achevée en octobre 2017, a examiné la nécessité, pour les pouvoirs publics, de prendre des mesures promouvant l'innovation numérique en vue de l'amélioration des soins de santé en Europe.

Aussi, la Commission européenne a également présenté des [propositions supplémentaires pour stimuler l'économie européenne fondée sur les données](#), le 25 avril 2018, notamment la révision de la directive concernant la réutilisation des informations du secteur public, des orientations sur le partage des données, l'intelligence artificielle, la responsabilité quant aux services fondés sur les données et la diffusion des informations scientifiques.

- Concernant le partage de données, la Commission européenne a publié une communication intitulée « [Vers un espace européen commun de la donnée](#) » le 25 avril 2018. Elle y propose des orientations aux entreprises exerçant leurs activités dans l'Union européenne concernant les aspects juridiques et techniques des principes qui devraient régir la collaboration sur le partage de données B2B et le partage de données entre entreprises et administrations publiques (« *business to government* » ou « *B2G* »). La Commission européenne propose que le partage de données B2B soient guidés par les principes de transparence, de partage de la

valeur créée, de respect des intérêts commerciaux de chacun, de non-distorsion de la concurrence, de portabilité des données générées par un produit ou un service. Les partages de données « B2G » devraient respecter les principes de proportionnalité, de détermination des finalités, de non-préjudice pour les personnes privées concernées (absence d'atteinte à leurs secrets d'affaires), de détermination de la compensation financière en fonction de l'intérêt public poursuivi, de transparence sur ces partenariats et de participation de la société civile (voir la page de la Commission européenne : [Guidance on sharing private sector data](#)).

- S'agissant de la réutilisation de données générées par des organismes publics (compétents, par exemple, dans les domaines juridique, météorologique et financier, ou des transports), à des fins commerciales et non commerciales, il est important de préciser qu'elle est régie par la [directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public](#). En 2012, la Commission avait déjà adopté un train de [mesures visant à rendre plus accessibles les informations scientifiques](#) en Europe, parmi lesquelles la recommandation relative à l'accès aux informations scientifiques résultant de financements publics et à leur conservation. En avril 2018, la Commission européenne a présenté une proposition de révision de la directive de 2003 relative à la réutilisation des informations du secteur public qui étend le champ de la liberté de réutilisation des données des entreprises publiques (eau, énergie, transports, poste...), aux opérateurs de service public et de SIG ainsi qu'aux données issues de la recherche financée sur fonds publics. Elle impose aux États membres des obligations de mise à disposition par des API pour les données dynamiques c'est-à-dire les données faisant l'objet d'actualisation fréquentes ou en temps réel, renforce la mise en place de redevances de réutilisation en prenant en compte les coûts possibles d'anonymisation et crée une catégorie des données de forte valeur (dont la réutilisation génère d'importantes retombées socio-économiques) et dont la liste est fixée par la Commission européenne qui ne peuvent faire l'objet d'une redevance. Il importe de souligner que lors de la phase de préparation de la révision de la directive « *PSI* » (*Public Sector Information Directive*) concernant la réutilisation des informations du secteur public, l'idée d'un « *reverse PSI* » a été évoquée afin de permettre aux entités publiques de réutiliser les données d'entreprises privées.

Ces initiatives complètent [le règlement relatif à la libre circulation des données à caractère non personnel](#) qui a été adopté en novembre 2018. Ce règlement consacre une cinquième liberté de libre circulation des données non personnelles qui supprime les exigences en matière de localisation des données en Europe tout en garantissant que les autorités compétentes puissent accéder aux données à des fins de contrôle réglementaire.

En novembre 2018, la Commission européenne a constitué un [groupe d'experts sur le partage de données entre entreprises et autorités administratives](#). Le groupe était composé d'experts indépendants, couvrant un large éventail de domaines et d'intérêts et a rendu son rapport intitulé *Towards a European strategy on business-to-government data sharing for the public interest*²⁴⁴ début 2020.

Le groupe d'experts a constaté que le potentiel d'utilisation des données et de leurs résultats au profit de la société reste inexploité, en premier lieu, parce que la grande majorité des données sont entre les mains du secteur privé et, en second lieu, parce qu'en raison de problèmes organisationnels, techniques, économiques et sociaux, le secteur public ne semble pas prêt à exploiter pleinement le potentiel des données. Il en résulte que les obstacles juridiques (ainsi que l'absence générale d'une culture de partage des données) font que les partages de données des entreprises vers les gouvernements (données dites *Business to Government* - B2G) sont majoritairement des collaborations isolées et de courte durée. L'objectif du rapport est d'établir un aperçu détaillé de ces obstacles et de proposer un cadre global des recommandations politiques, juridiques et de financement pour permettre l'ouverture et le partage des données dans l'intérêt public, et ce, de manière évolutive, responsable et durable.

Le groupe d'experts a identifié le manque de gouvernance des structures et des professionnels dévoués dans le domaine ainsi que certains obstacles économiques comme principaux obstacles à l'intensification du partage de données entre entreprises et gouvernements. En outre, il a noté l'émergence rapide de données sectorielles – qui font déjà l'objet de législation dans certains États membres, mais pas dans d'autres. Cela accroît la fragmentation du marché intérieur de l'UE et alimente une incertitude croissante quant aux règles et procédures régissant le partage de données B2G. Pour remédier à cette situation, le groupe d'experts a recommandé :

- que les États membres mettent en place des structures de gouvernance nationales qui soutiennent le partage de données B2G ;
- de créer et promouvoir une fonction reconnue de présumé/gestionnaire dans les secteurs public et privé étant précisé que la Commission européenne devrait encourager la création d'un réseau de ces présumés aux données ;
- d'organiser des collaborations de partage de données B2G notamment dans des environnements d'essai (aussi dit « *bacs à sable* ») pour des essais pilotes afin d'aider à évaluer la valeur potentielle de données pour les nouvelles situations dans lesquelles un produit ou un service pourrait potentiellement être utilisé et/ou par le biais de partenariats public-privé ;
- que la Commission européenne envisage la création d'un cadre réglementaire de l'UE prévoyant un niveau minimum d'harmonisation pour les processus de partage de données B2G ;

²⁴⁴ HIGH-LEVEL EXPERT GROUP ON BUSINESS-TO-GOVERNMENT DATA SHARING. *Towards a European strategy on business-to-government data sharing for the public interest*, 2020 : <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/commission-appoints-expert-group-business-government-data-sharing>

- que des conditions préférentielles s'appliquent pour l'acquisition de données privées à des fins d'intérêt public, et ce, conformément aux principes de partage des données B2G mis à jour.

Cela étant, le groupe d'experts considère que des mécanismes et des principes éthiques ne sont pas encore en place pour assurer la responsabilité, la transparence et la *compliance* lorsqu'une collaboration de partage de données B2G est établie. En outre, le grand public n'est pas encore outillé pour partager des données citoyennes de manière à ce qu'elles puissent être utilisées pour relever les défis sociétaux. De manière générale, le public est peu sensibilisé aux avantages du partage des données entre entreprises et particuliers. En outre, le secteur public est plus lent à embrasser la transformation numérique par rapport au secteur privé, et les travailleurs du secteur public n'ont pas les connaissances ou les compétences nécessaires pour traiter les données. Dans ce contexte, le groupe d'experts recommande que :

- tous les acteurs concernés fassent preuve de transparence sur les collaborations de partage de données B2G dans lesquelles ils s'engagent, y compris les données utilisées et l'impact de la collaboration ;
- le grand public soit sensibilisé aux avantages sociétaux du partage des données et soit impliqué dans le choix des défis d'intérêt public à relever ;
- le grand public soit encouragé à partager ses données à des fins d'intérêt public : pour faciliter ce partage, il convient de créer et de promouvoir des mécanismes de don de données ;
- la Commission européenne étudie l'opportunité d'élaborer des lignes directrices éthiques sur l'utilisation des données, notamment pour l'intérêt public, et en tenant compte des lignes directrices éthiques pour une intelligence artificielle digne de confiance ;
- les États membres encouragent les secteurs publics compétents en matière de données, en investissant dans la formation des décideurs politiques et des employés du secteur public.

Le groupe d'experts souligne que la confiance entre les secteurs privé et public ainsi que le grand public sont les clés pour que le partage de données B2G devienne une réalité. Toutefois, des modèles opérationnels et des systèmes techniques permettant un partage de données sûr et fiable devraient être développés. En outre, alors que le partage de données B2G nécessite fréquemment la combinaison d'ensembles de données intersectoriels et/ou transfrontaliers, les bases de données ne sont souvent pas interopérables ou de qualité suffisante.

En conséquence, le groupe d'experts recommande que :

- la Commission européenne et les États membres étudient des mécanismes d'incitation, tels que des programmes de reconnaissance, afin d'accroître le partage de données B2G sur une base volontaire ;
- les programmes de financement Horizon Europe et Digital Europe de l'UE investissent dans le développement et le déploiement des technologies

nécessaires pour des données B2G évolutives, responsables et durables (par exemple, les technologies de préservation de la vie privée), la hiérarchisation des normes et la mise en place de projets pilotes dans des bacs à sable réglementaires pour des défis sociétaux spécifiques ;

- la Commission européenne réalise des études pour obtenir des preuves empiriques supplémentaires des avantages macroéconomiques et sociaux du partage de données B2G pour l'intérêt public.

En outre, le groupe d'experts de haut niveau a révisé les principes de la Commission sur les données du secteur privé dans les contextes B2G (publiés en avril 2018) en incluant un principe sur la responsabilité et un autre sur l'utilisation équitable et éthique des données. Ces principes actualisés devraient constituer l'épine dorsale du partage des données B2G, qu'il soit obligatoire ou volontaire. Enfin, les experts ont présenté 12 exemples de bonnes pratiques existantes et cinq engagements à réaliser pour de nouvelles collaborations de partage de données B2G.

Le 19 février 2020, la Commission européenne a dévoilé ses [idées et mesures](#) pour une transformation numérique profitable à tous, reflétant le meilleur de ce que l'Europe offre c'est-à-dire l'ouverture, l'équité, la diversité, la démocratie et la confiance. La stratégie présente une société européenne soutenue par des solutions numériques qui placent les citoyens au premier plan, ouvrent de nouvelles perspectives aux entreprises et encouragent le développement de **technologies fiables** pour promouvoir une société ouverte et démocratique et une économie dynamique et durable. La communication intitulée [Façonner l'avenir numérique de l'Europe](#) a été publiée en même temps qu'une [stratégie européenne pour les données](#) et qu'un livre blanc sur les possibilités d'action pour garantir le **développement d'une intelligence artificielle (IA) axée sur le facteur humain**.

La [stratégie européenne pour les données](#) vise à faire en sorte que l'UE devienne un modèle et un acteur majeur d'une société dont les moyens d'action sont renforcés par les données. À cette fin, elle entend établir un véritable **espace européen des données**, un marché unique des données, pour mobiliser les données inutilisées, en autorisant leur libre circulation dans l'Union et entre les secteurs, au bénéfice des entreprises, des chercheurs et des administrations publiques. Il convient de donner aux citoyens, aux entreprises et aux organisations les moyens de prendre de meilleures décisions, sur la base des informations tirées de données à caractère non personnel. Ces données devraient être accessibles à tous les acteurs, qu'ils soient publics ou privés, jeunes pousses ou géants d'un secteur. Pour y parvenir, la Commission proposera d'abord la création d'un cadre réglementaire idoine pour la gouvernance des données, leur accessibilité et leur réutilisation entre entreprises, entre entreprises et administrations, et au sein des administrations. Cela implique d'instaurer des mesures d'incitation visant à promouvoir le partage des données, en déterminant l'accessibilité et l'utilisation des données à l'aide de règles pratiques, équitables et claires, qui respecteront les valeurs et les droits européens tels que la protection des données à caractère personnel et la protection des consommateurs, ainsi que les règles de concurrence. Cela requiert aussi d'accroître la disponibilité des données du secteur public en ouvrant l'accès à des ensembles de données de grande valeur dans l'ensemble de l'Union et en permettant leur

réutilisation aux fins d'innovations. Une « *loi sur les données* » (Data Act), envisagée pour 2021, pourrait donc reprendre les principales recommandations du rapport du groupe d'experts sur le partage de données B2G. Ensuite, la Commission entend soutenir l'élaboration de systèmes technologiques et d'infrastructures de nouvelle génération, qui permettront à l'UE et à tous les acteurs d'exploiter le potentiel de l'économie des données. Elle cofinancera des projets européens à forte incidence, portant sur des espaces européens des données dans certains secteurs stratégiques ou d'intérêt public et des infrastructures en nuage économes en énergie et fiables. Enfin, elle lancera des mesures sectorielles spécifiques pour le déploiement d'espaces européens communs des données, dans des domaines tels que l'industrie manufacturière, le pacte vert, la mobilité ou la santé. La Commission s'attachera également à réduire le déficit de compétences numériques des Européens et étudiera les moyens permettant aux citoyens de mieux contrôler qui peut accéder aux données les concernant générées par des machines²⁴⁵.

Au niveau international

Comme le souligne Laurent Cytermann « *même si elle n'a pas encore acquis le même degré de reconnaissance internationale que celles de données publiques, la notion de données d'intérêt général rencontre un certain écho dans ces enceintes et dans d'autres forums internationaux* »²⁴⁶. Par exemple, les données d'intérêt général ont fait l'objet d'un panel intitulé « [Public Interest Data: Where Are We? To Do What?](#) » au Forum sur la gouvernance de l'Internet qui a eu lieu à Berlin en novembre 2019. Elles ont également été abordées dans le cadre des discussions du Partenariat pour un gouvernement ouvert qui est une initiative multilatérale réunissant plus de 70 États visant à promouvoir un gouvernement ouvert, à savoir la transparence de l'action publique et son ouverture à de nouvelles formes de concertation et de collaboration avec la société civile, en faisant notamment levier sur le numérique et les nouvelles technologies

Il n'en demeure pas moins que plusieurs institutions publiques ou privées telles que la Banque mondiale, le Forum économique mondial ou des think thank spécialisés dans l'ouverture des données ont souligné l'intérêt des entreprises privées à entrer dans des logiques de partage de la donnée. Laurent Cytermann explique à cet égard que « *l'ouverture spontanée des données du secteur privé peut être appréhendée comme étant de l'intérêt des entreprises elles-mêmes (par exemple, dans le cas du partage par les entreprises pharmaceutiques de leurs données d'essais cliniques ou comme une forme de contribution au bien public, qualifiée de « data philanthropy» ou dans le cas de la mise à disposition de données d'opérateurs de téléphonie mobile en Afrique à des fins de recherche sur le développement ou d'épidémiologie)* »²⁴⁷. Notons que le rapport de 2015 sur les données d'intérêt général énumère des exemples de démarches incitatives

²⁴⁵ COMMISSION EUROPÉENNE, [Communication : A European strategy for data](#), 19 February 2020.

²⁴⁶ CYTERMANN, Laurent. « *Le partage des données, un enjeu d'intérêt général à l'ère de l'intelligence artificielle* ». Revue des affaires européennes n° 1, 2018, p. 68.

²⁴⁷ CYTERMANN, Laurent. *Op. cit.*, p. 69.

initiés au niveau international sur le partage des données privées, dans un objectif de transparence et de développement durable.²⁴⁸

Ainsi, plusieurs pays conduisent des politiques incitatives au partage de données privées. Par exemple, au Royaume-Uni, l'Open Data Institute, créé en 2012 avec le soutien du Conseil de la stratégie technologique du gouvernement (*Technology Strategy Board*) promeut cette ouverture volontaire des données privées afin de favoriser les initiatives de développement économique. Le Royaume-Uni privilégie des cadres de gouvernance pour le partage de données. Ainsi dans un rapport « [Growing the artificial intelligence industry in the UK](#) » remis au gouvernement britannique en 2017, Dame Wendy Hall et Jérôme Pesenti identifient deux leviers à même de favoriser l'accès, la circulation et le partage des données privées. En premier lieu, les auteurs recommandent l'établissement de lignes directrices et de contrats types. En second lieu, le rapport « *Hall-Pesenti préconise la création de « data trusts » qui sont peu ou prou l'équivalent des « plateformes de mutualisation sectorielle » recommandées par la mission Villani relative à la stratégie nationale de la France sur l'IA. Ces organismes joueraient le rôle de tiers de confiance entre les parties qui souhaitent s'engager dans un partage de données et les potentiels réutilisateurs. La question de leur forme juridique (notamment publique ou privée) et de leur modèle économique reste ouverte. Ces organismes seraient notamment en charge de fixer un cadre à l'échange de données et de promouvoir les bonnes pratiques. Ils pourraient aider les parties à s'accorder sur les données partagées, ainsi que sur les conditions de transfert, de stockage, d'accès et d'utilisation ou encore sur la répartition de la valeur générée par leur utilisation. Ces tiers de confiance pourraient encore aider les parties à évaluer la valeur de leurs données, fixer des lignes directrices sur l'anonymisation et la sécurisation des données ou délivrer des conseils*

²⁴⁸ Voir en ce sens *Rapport relatif aux données d'intérêt général* : « La charte sur l'accessibilité des données adoptée lors de la réunion du G8 de juin 2013 identifie les domaines dans lesquels les données essentielles doivent être ouvertes progressivement. Plusieurs concrétisations ont été initiées dans ce cadre par la Banque Mondiale :

- établissement d'un registre commun (*Open Company Data Index*) des sociétés, afin d'améliorer la transparence et la compétitivité, et de lutter contre la corruption ;
- prototype de « *open supply chain dashboard* » qui permet aux sociétés volontaires de retracer leurs sources d'approvisionnement, d'afficher leurs objectifs environnementaux et de comparer entre elles leurs performances ;
- l'objectif du « *Constituent Feedback App Store* » est de poursuivre le mouvement d'ouverture des sociétés privées vers leurs parties prenantes avec la mise en place un site permettant la remontée et l'agrégation des retours des différentes parties prenantes tout au long de la chaîne des sous-traitants ;
- l'open contracting vise à améliorer la transparence sur les marchés publics et différentes modalités d'association du secteur privé à la réalisation des politiques publiques.

On peut citer aussi l'initiative de l'ONU « *Data for Climate Action* » qui, sur la base de projets antérieurs d'Orange Telecom (« *D4Dchallenge* ») et du « *Big Data Climate Challenge* » présenté au sommet pour le climat de 2014, vise à encourager le partage de données collectées ou produites par des acteurs privés, venant de différents pays et d'industries variées. Le but est de permettre à des chercheurs d'imaginer, à partir de ces données agrégées et anonymisées, des solutions innovantes pour la résilience climatique. Les premiers résultats doivent être présentés lors de la conférence COP21 de Paris. »

sur le respect de la réglementation en vigueur (notamment le RGPD). Ainsi, ils pourraient porter toutes mesures à même de favoriser le partage entre organisations et de renforcer la confiance des utilisateurs.»²⁴⁹

Les exemples de mise en commun de certains jeux de données et de partenariats entre entreprises (principalement entre les grandes entreprises du numérique et les start-ups) sont également multiples aux États-Unis. Par exemple, le *Bureau of Transportation Statistics* (BTS) a lancé un programme sur la mise en commun de certains jeux de données des compagnies aériennes sur la fréquentation de lignes de vol domestiques. Les données ainsi récupérées sont agrégées puis traitées statistiquement, avant d'être mises à disposition par le BTS. Les compagnies aériennes peuvent ensuite se saisir de cette base pour construire leurs stratégies. Les chercheurs de Google ont développé une approche volontariste de partage des données en ouvrant plus de soixante jeux de données pertinents (notamment des jeux de données annotées d'images, de vidéos, de sons, etc.). La plateforme de Google Cloud héberge de nombreux jeux de données structurées ou non structurées dans des domaines très variées. Des initiatives de partage de données voient également le jour au niveau local. Citons à cet égard des projets comme DECODE (*DEcentralised Citizen-Owned Data Ecosystems*) à Barcelone et à Amsterdam ou encore le projet controversé de Sidewalk Labs de la ville de Toronto qui vise à une gouvernance des données urbaines. Rappelons enfin que le rapport du groupes d'experts de janvier 2020 précité contient de nombreux exemples européens sur le partage de données B2G.

²⁴⁹ RENAISSANCE NUMÉRIQUE. Tous acteurs des données. Appréhender les données pour mieux les valoriser. Rapport, 14 mai 2019.

Synthèse des contributions

Retour sur les constats sur les données d'intérêt général de la première phase des états généraux du numérique

Un diagnostic nuancé sur la pertinence de l'ouverture et la circulation des données

À titre liminaire, il est important de souligner que quelques contributeurs contestent l'un des premiers postulats établis dans le document de consultation de la première phase des états généraux des nouvelles régulations numérique, selon lequel une « *large ouverture et circulation des données était a priori pertinente et pouvait être encouragée par la puissance publique, sans dégrader le potentiel économique des entreprises concernées* ».

La donnée constitue un investissement et un coût pour l'entreprise, par exemple pour une entreprise e-commerce, à travers l'élaboration d'un fichier client, dans le respect des règles de protection des données personnelles. Elle génère ainsi une valeur économique pour les entreprises qui la mobilisent et l'enrichissent, par exemple à travers la mise en œuvre de dispositifs de collecte, de structuration et de mise à jour qui permettent d'améliorer la qualité des offres proposées. La valeur intrinsèque des données tient également au fait qu'elle constitue de plus en plus le fondement de certains business models et peut conférer un avantage compétitif. Le partage peut en amoindrir la valeur dans certains cas.

Les données jouent un rôle central dans l'économie et la société et, en apportant de la valeur aux activités des entreprises, elles représentent un investissement et un actif stratégique et économique crucial pour ces acteurs. Par conséquent, il ne peut être présumé qu'une ouverture et circulation des données ne dégraderait pas le potentiel économique des entreprises. La question du partage des données d'intérêt général nécessite une réflexion approfondie globale tenant compte des différents intérêts en présence, étant rappelé qu'il est nécessaire de protéger l'innovation et de privilégier la compétitivité des entreprises.

Globalement, les contributeurs considèrent qu'une circulation accrue des données est nécessaire pour stimuler la concurrence ou pour des motifs d'intérêt général.

La circulation (des données) est le bon mot : plus elles circuleront, plus elles créeront de la valeur. Il s'agit « d'APIser » le monde de la data... Passer d'un open data statique à une fluidification/ automatisation des échanges tout en garantissant un niveau de qualité.

La question du partage et de la portabilité des données entre acteurs économiques est au cœur de nos missions : nous pensons qu'il s'agit d'un enjeu de compétitivité et surtout de souveraineté, dont les filières sont la clef. C'est de ces enjeux dont il faut convaincre l'ensemble des acteurs aujourd'hui.

(Il faut) créer et développer une véritable économie de la donnée en incitant les entreprises et les acteurs publics à s'échanger les données au service de grandes

missions comme le développement économique du territoire ou encore la protection de son environnement.

Aussi, la plupart des contributeurs s'associent au constat posé lors de la première phase des états généraux selon lequel entre « *acteurs privés, le partage encadré des données pourrait permettre de garantir une meilleure équité de concurrence et favoriser le développement de nouveaux services et marchés* ».

Cependant, certains s'inquiètent d'un partage non maîtrisé des données d'intérêt général.

En effet, ils considèrent qu'il convient de rester prudent en ce qui concerne l'octroi d'un accès ouvert aux données issues de recherches du secteur public menées en collaboration ou en cofinancement avec l'industrie, car cela pourrait décourager le secteur privé de participer à de telles collaborations. Notons également que certains contributeurs sont contre l'encadrement des données d'intérêt général notamment car il manque un tiers de confiance entre les secteurs privé et public. La qualité des données et le risque de partager de fausses données est un risque identifié par les contributeurs. Par ailleurs, pour certains, l'ouverture des données d'intérêt général pourrait renforcer la position dominante des grandes plateformes bien que cette position ait été contestée par des contributeurs car les grandes entreprises du numérique possèdent déjà d'importantes bases de données. Par ailleurs, rien ne garantirait, selon quelques contributeurs, la véracité des données fournies par des entreprises privées. Ainsi, la question de la responsabilité de la qualité des données ainsi partagée a été mentionnée par un participant comme une source d'inquiétude dans le cadre des ateliers de consultation.

Au-delà, il convient d'adopter une certaine vigilance quant aux dérives potentielles de ce partage des données dont on ne peut écarter le risque qu'il soit détourné à des fins dépourvues de tout rapport avec l'objectif recherché. Un partage non maîtrisé et exercé au profit de certains acteurs (en position dominante) pourrait en outre conduire à renforcer la distorsion de concurrence qu'on entendait prétendument limiter par cette ouverture des données.

Le partage des données permettrait ainsi de rendre plus compétitives les entreprises montantes face aux GAFAs, en levant certaines barrières à l'entrée pour ces acteurs n'étant pas en mesure de collecter par elles-mêmes ces données. D'autant plus que selon le rapport Cytermann, le positionnement des GAFAs rend peu stratégique pour eux l'accès libre à des jeux de données extérieurs, car ce sont des acteurs qui possèdent déjà la plus grande part des données, et leur capacité financière extrêmement importante leur permet d'obtenir les données par leurs propres moyens. (...) Le partage des données d'intérêt général est d'autant plus souhaitable que le partage n'entraînerait pas de perte sèche pour les entreprises, considérant que les données sont des biens non-rivaux. Mieux, selon Bruno Marzloff le croisement des données accroît leur valeur individuelle : "la valeur d'une donnée est proportionnelle au carré du nombre de données auxquelles elle est associée.

Un constat globalement partagé parmi les contributeurs est que les grandes plateformes possèdent d'énormes quantités de données qui pourraient s'avérer extrêmement utiles pour la conduite de politiques publiques.

Le diagnostic sur l'ouverture et la circulation des données d'intérêt général : l'identification de secteurs clés

La majorité des contributeurs estime que l'ouverture des données d'intérêt général semble prioritaire dans des secteurs porteurs tels que la santé, l'environnement, l'énergie, l'alimentation, le transport ou encore les villes intelligentes. Les contributeurs ont notamment évoqué la nécessité des données d'intérêt général en cas de gestion de catastrophes naturelles. Ils estiment également que les données d'intérêt général sont essentielles pour créer des solutions d'intelligence artificielle européennes.

L'ouverture des données d'intérêt général paraît primordiale dans le secteur de la santé. Un partage des données entre tous les acteurs concernés (privés et publics) permettrait de mieux cibler les enjeux de santé, les dangers pesant sur la santé des personnes, les améliorations à apporter, l'impact des politiques publiques. Un meilleur retour sur l'efficacité de médicaments et de traitements serait envisageable. Le secteur de la santé doit s'envisager avec précautions en considération de la sensibilité des données à caractère personnel concernées mais il laisse entrevoir de bonnes perspectives pour l'intérêt général. Le secteur de la santé est à lier à celui de l'environnement et de l'écologie. De façon à combattre au mieux les facteurs de pollution mais aussi à optimiser la production d'énergie renouvelable. Le partage des données en matière de conditions météorologiques ainsi que d'ensoleillement peut aider au développement des panneaux solaires par exemple. Enfin le secteur de l'urbanisme s'annonce comme un des secteurs phares du partage de données avec le développement des villes intelligentes dans lesquels le partage des données entre les collectivités et les entreprises privées est à la base même du développement de ces évolutions. Cela permettra un aménagement urbain de meilleure qualité et une qualité de vie en principe plus grande pour les usagers. La même logique s'applique en matière de transport, avec le développement rapide des voitures intelligentes le secteur privé et le secteur public vont devoir partager des données et travailler main dans la main pour développer les solutions les plus viables et sûres possibles. Les données en matière de transport routier peuvent aussi permettre de limiter les accidents.

Plus spécifiquement, selon les participants de la consultation, la question environnementale et celle de la santé sont des terrains propices à la multiplication des données d'intérêt général. La plupart des contributeurs estiment que les données de santé, en particulier celles financées par la solidarité nationale, constituent un patrimoine commun.

J'espère que la création du dossier médical conduira à un traitement des données anonymisées collectées pour un énorme progrès en matière de santé.

Par ailleurs, l'exemple des données sur la biodiversité a été débattu lors des ateliers contributifs. L'analyse et le partage des données sur la biodiversité sont essentiels pour faire avancer la recherche, éclairer le décideur ou le citoyen. Il a d'ailleurs été rappelé que le droit à l'information figure expressément dans la Charte de l'environnement à l'article 7, s'agissant des informations détenues par les autorités publiques. Cependant, s'il est vrai qu'il existe déjà des données publiques sur la biodiversité, de nombreuses données sont également collectées par des acteurs privés ou des associations. Le partage et l'accès des pouvoirs publics à ces données privées sont régis avec des contrats, des

conventions d'échange et des subventions. Dès lors, l'interprétation large, tant de l'intérêt public à accéder à l'information que de la notion d'information environnementale elle-même, ouvre peut-être la voie à une qualification de données d'intérêt général pour des données non accessibles *a priori* – telles que les données privées. Des contributeurs ont signalé que c'est en ce sens que l'on peut comprendre un arrêt très important, rendu le [jugement du 7 mars 2019](#) dans lequel le Tribunal de l'Union européenne (TUE) a annulé la décision de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) refusant l'accès intégral à douze études de cancérogénicité relatives à la substance active glyphosate. Les contributeurs ont expliqué que bien que l'affaire concerne le refus de l'Agence européenne de sécurité des aliments de fournir les informations demandées, en application des règlements européens qui en prévoient l'accès, sa portée est plus large dès lors que les données publiques concernées comprennent des rapports fournis par les entreprises. Alors que l'Agence invoquait une exception à leur profit, le Tribunal a estimé que l'intérêt du public primait sur la protection des intérêts commerciaux des entreprises en question, l'intérêt public étant même présumé, s'agissant d'informations sur les émissions dans l'environnement. Par ailleurs, il est précisé que le droit d'accès à l'information couvre non seulement les émissions elles-mêmes, mais aussi leurs conséquences sur l'environnement.

Enfin, notons qu'une contribution énonce la possibilité de requalifier en données d'intérêt général les données publiques enrichies par des entreprises.

Dès lors qu'une entreprise réalise un chiffre d'affaires important grâce à des données publiques, pourquoi n'en tirer aucune redevance ? Et dans le cas le plus absurde où le nouveau service lui serait utile, la puissance publique aura-t-elle à racheter les données et services à cette entreprise qu'elle aura contribué à faire naître et croître ? Pourquoi ne pas penser un modèle où la puissance publique conserverait ou disposerait une servitude, un droit d'accès si elle a, un jour prochain, besoin des données enrichies pour concevoir l'action publique ou rendre un nouveau service ? La réflexion sur les données d'intérêt général est donc nécessaire.

Une définition des données d'intérêt général et des finalités d'accès à préciser

L'absence de définition juridique stabilisée pour les données d'intérêt général

À la différence des données publiques et des données à caractère personnel, les contributeurs considèrent que les données d'intérêt général n'ont pas de définition stabilisée et précise dans le droit positif. De nombreux contributeurs rappellent néanmoins que la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique a posé le premier jalon de la notion de données d'intérêt général.

La Loi pour une République numérique a déjà introduit la notion de « données d'intérêt général » dont l'ouverture et la réutilisation devront être favorisées. Ces données recouvrent un vaste champ : délégations de service public (dans les transports, l'eau, la gestion des déchets, etc.), les données relatives aux subventions publiques au-delà d'un certain seuil, les données de jurisprudence sous conditions ou encore les données de consommation d'énergie. Ainsi, un cadre légal équilibré existe déjà et favorise déjà le partage et la circulation des données d'intérêt général.

Certains contributeurs rappellent que plus largement, les données d'intérêt général peuvent être définies comme les données privées dont l'un des quatre motifs d'intérêt général justifie l'ouverture (tels que définis par le rapport susmentionné de 2015 sur les données d'intérêt général). D'autres participants à la journée contributive ont rappelé que, politiquement, le débat sur les données d'intérêt général rejoint la vision du numérique comme « *commun* », c'est-à-dire comme un ensemble de ressources utilisable par tous²⁵⁰ et ont appelé à la constitution de « *communs mondiaux de la donnée* » afin de nourrir la transformation numérique de ces secteurs et leur permettre de se démarquer par une exploitation intensive et intelligente de ces données. Lors de ce même événement, il a été souligné que la définition de données d'intérêt général pouvait être rapprochée, par analogie, à la notion économique de service d'intérêt général : dès lors, ces données auraient vocation à s'inscrire dans une logique d'intérêt public.

La nécessité de justifier la pertinence d'une catégorie juridique de données d'intérêt général

Il n'en demeure pas moins que de nombreux contributeurs invitent à préciser la notion d'intérêt général et le domaine des données concernées. Par ailleurs, les contributeurs du milieu économique ont souligné la crainte des clients des grands acteurs si ces derniers étaient soumis à un régime dérogatoire pour partager les données d'intérêt général de leurs clients. Ils ont insisté sur la nécessité d'une étude d'impact législative pour justifier la création de nouvelles catégories de données d'intérêt général.

En tout état de cause, une définition précise de ce qui serait entendu comme des données d'intérêt général, s'impose avant de réfléchir à leur partage.

La notion de données d'intérêt général n'est pas légalement définie et apparaît très subjective.

Il faut être précis pour cerner les données dont il est question. Dans la proposition initiale, il est question de données privées, mais à quel niveau ? Nous ne pouvons pas traiter de la même façon les données médicales, nécessairement personnelles et privées, et un contenu collaboratif tel que Wikipédia. Dans ce dernier cas, l'origine des données est également privée (les personnes qui contribuent). Ici, doit intervenir la notion de licence des données. En particulier les licences « Créative Commons » ou « Open Data », bien plus

²⁵⁰ Voir à cet égard : PAILHES, Bertrand. *Comment définir et réguler les « données d'intérêt général ? »*. Enjeux numériques, Annales des Mines, juin 2018, pp. 39-43, <http://www.annales.org/enjeux-numeriques/2018/en-2018-02/EN-2018-06-9.pdf>

pertinente que « Données d'intérêt général » du texte initial. Ainsi, c'est bien l'auteur qui décide de l'accessibilité de ces données.

Mais qui partagerait ses données ? Dans quel sens Privé - Public, Public - Privé ? Quelles vérifications des données venant du privé qui aura intérêt à ne partager que ce qui l'arrange ? Quelles données seraient concernées et qui déciderait ? Le citoyen devrait choisir ce qu'il a envie de transmettre comme données.

Une absence de consensus parmi les contributeurs sur le choix d'une approche incitative ou contraignante et un intérêt pour le choix d'une approche par projet

En faveur d'une approche non contraignante : créer un cadre d'incitation et de facilitation du partage de données volontaire

La plupart des contributeurs issus du monde économique insistent sur une approche incitative, qui repose sur la facilitation du partage de données.

Nous sommes d'avis qu'un principe de mise à disposition générale des données n'est pas souhaitable. Elle estime qu'une approche sectorielle, fondée sur une évaluation qui serait faite de l'opportunité d'un tel partage, au regard de l'innovation et du développement technologique et en tenant compte des spécificités de chacun des secteurs, devrait être privilégiée. Pour les opérateurs d'importance vitale par exemple, le risque induit par un partage des données sur la sécurité écarte la pertinence de ce dispositif. Dans d'autres secteurs, en revanche, le partage des données pourra apparaître comme un moyen opportun de favoriser l'innovation. (...) Pour assurer une réelle réussite et appropriation de l'Open Data, il est primordial de développer un dispositif incitatif, laissant la possibilité aux entreprises de déterminer au cas par cas, parmi les données qu'elles détiennent, celles qui sont susceptibles d'avoir un intérêt pour les acteurs publics ou privés, ainsi que le cas échéant, les modalités d'accès et de partage de ces données.

Il est essentiel de laisser la possibilité à chaque entreprise de déterminer, parmi les données qu'elle détient, celles qui sont susceptibles d'avoir un intérêt pour les tiers (entreprises, autorités publiques...), sans que l'ouverture ou la réutilisation ultérieure de ces données puisse porter atteinte à la compétitivité de l'entreprise. (...) (...) S'il convient d'encourager les entreprises à partager leurs données qu'elles estiment d'intérêt général dans un souci d'innovation et de développement technologique, l'intervention du législateur doit être très mesurée. Il ne faut pas poser un principe légal d'obligation générale de mise à disposition gratuite des données détenues par les entreprises.

En effet, les contributeurs issus du monde économique considèrent que les entreprises doivent être encouragées à mettre à disposition les données qu'elles estiment d'intérêt général sur la base du volontariat, en privilégiant le cadre contractuel et le levier de l'auto-régulation. Cela laisserait la possibilité aux entreprises de déterminer les données susceptibles d'avoir un intérêt pour les tiers, tout en protégeant le secret des affaires et les droits des tiers, notamment ceux relevant de la propriété intellectuelle.

Nous considérons que le cadre existant (i.e. le cadre contractuel) fonctionne bien car dans les secteurs qui dépendent de la production, de l'utilisation et de l'analyse des données, l'innovation est rapide et la concurrence mouvante. Nous ne soutenons pas

l'introduction de mesures qui garantiraient au secteur public l'accès aux données du secteur privé. Des telles obligations compromettraient la liberté contractuelle entre les acteurs du marché, qui est l'élément nécessaire à l'innovation et à l'investissement. Les entreprises qui créent de nouveaux produits et services sur des marchés en mutation rapide ont besoin de flexibilité pour déterminer les solutions les mieux adaptées à leurs objectifs commerciaux et à leur modèle d'affaires.

Les réflexions et travaux liés à l'ouverture et au partage des données ont mis en avant la nécessité que la notion de données d'intérêt général ne puisse résulter que de l'insuffisance des pratiques de partage des données entre les acteurs concernés et de l'existence d'un préjudice significatif résultant de cette insuffisance, au regard du ou des motifs d'intérêt général en cause. Par conséquent, la priorité en matière d'action publique doit être donnée à l'incitation au partage de données entre acteurs, dans des formats compatibles entre les différents systèmes appelés à les utiliser, et dans le respect du RGPD lorsque des données personnelles sont concernées.

Outre les risques que cela induit en matière de respect de la vie privée, voire de sécurité nationale, contraindre les entreprises privées à divulguer leurs données pourrait s'avérer contre-productif. Une telle politique pourrait en effet déstabiliser l'économie et entraîner des distorsions de concurrence si elle ne visait que les données d'intérêt général produites par des opérateurs chargés de mission de service public mais opérant sur des marchés ouverts à la concurrence.

En priorité, ne pas alourdir la législation encadrant le partage de la donnée privée. En ce sens, il faut s'inspirer, approfondir et promouvoir le travail initié par la Commission européenne.

Oui à l'encouragement au partage, mais attention à ne pas le rendre obligatoire, ni à l'imposer aux entreprises ou aux citoyens. Les premières devraient alors supporter un coût non souhaité ou se priver d'atouts parfois stratégiques, et les seconds verraient leurs informations partagées contre leur gré.

Certains des contributeurs en ligne et de la matinée contributive sont en faveur d'une approche plus pragmatique et proposent, à cette fin, de concentrer les efforts sur la mise en place de plateformes numériques de partage de données. Les acteurs économiques soulignent qu'ils participent aux initiatives organisées par des entités publiques ou privées (challenges, hackathons, etc.) qui consistent à promouvoir l'usage des données publiques ou privées.

À cet égard, divers projets concrets d'ouverture ou de mutualisation de données d'intérêt général, portés par différents acteurs publics et privés, ont été invoqués par les contributeurs en guise d'illustration :

- Des partenariats public / privés tels que [l'appel à manifestation d'intérêt pour la mutualisation des données d'intelligence artificielle](#) qui s'inscrit dans cette logique de soutien d'initiatives sectorielles ou trans-sectorielles de mutualisation de données, avec des possibilités de cofinancements privé-public (il a néanmoins été précisé qu'au-delà du secteur de la santé, peu d'acteurs économiques avaient répondu ce qui laisse à penser une certaine frilosité des acteurs à constituer un pot-commun de données) ou encore le Health Data Hub qui répond à cette même ambition, afin de faire émerger un écosystème pérenne de valorisation des

données de santé, permettant de favoriser l'innovation et de positionner la France comme un acteur majeur de la santé numérique.

- Des démarches d'innovation collective : le portail dataNOVA de La Poste ouvert à tous qui héberge des jeux de données, mais aussi des outils pour les visualiser, les exploiter et les importer dans une application ou un service tiers, les challenges d'Orange « *data for development* » en Côte d'Ivoire (2013) et au Sénégal (2014) permettant la mise à disposition d'équipes de recherches et de développeurs des données de géolocalisation des utilisateurs de téléphones portables pour optimiser les services publics concernant notamment la santé, les transports, le développement ou encore l'Observatoire de la Logistique (base de données construite à partir des données de *tracking* des colis issus de la logistique du e-commerce français en vue d'optimiser les livraisons de colis, mais aussi de la sphère publique pour mieux conduire les politiques publiques en matière d'aménagement du territoire en vue notamment de réduire les nuisances des livraisons urbaines).
- Des échanges entre entreprises dans le cadre de partenariats bilatéraux : la SNCF, la RATP, Transdev et Blablacar auraient signé en 2017 un accord pour développer un « *entrepôt commun de données* » (finalement difficilement mis en œuvre) ou encore une solution *smarter water* dans le cadre d'un partenariat entre IBM et Véolia annoncé en novembre 2014 afin d'intégrer le logiciel IBM Intelligent Water qui permet la meilleure utilisation du Big Data autour d'une plateforme de supervision assurant l'intégration et l'optimisation de l'analyse de l'ensemble des données liées à la gestion de l'eau. L'objectif était de renforcer l'efficacité des collectivités locales à l'échelle mondiale.
- Des logique de partage total de données telles que OpenStreetMap (base de données géographique créée par les contributeurs et disponible sous licence libre, ce qui permet aux utilisateurs d'utiliser ou de modifier les données) qui a permis à JungleBus de cartographier des réseaux de bus, ou encore la base de données sur les produits alimentaires Open Food Facts dont l'utilisation libre de ces données a permis la création de startups comme Yuka (application mobile qui permet de scanner les produits alimentaires et d'obtenir une information claire sur l'impact du produit sur la santé) ou encore des usages non commerciaux comme l'application anti-gaspillage DateLimit.
- Des standards comme ceux de GS1 d'identification et de partage de la donnée et leurs registres de données partagées et d'API ouvertes.

Cependant, nombreux sont les contributeurs qui concèdent que l'ouverture spontanée des données détenues par des acteurs privés reste confidentielle. En effet, bien que progressivement plus acceptable, le partage de données se heurte à de nombreuses réticences de la part des entreprises, et ce, principalement car :

- elles craignent de perdre le contrôle des données qu'elles détiennent,
- elles considèrent (parfois à tort) des données comme stratégiques,

- elles manquent de pratiques collaboratives en la matière,
- elles ne disposent pas de standards internationaux prêts à l'emploi sur certains jeux de données.

De manière générale, les contributeurs ont proposé des mesures incitatives qui pourraient être envisagées pour mettre en place des cadres permettant des échanges de données entre acteurs telles qu'une aide à la rédaction contractuelle par la création de contrats-type, des règles de bonne conduite sur la valorisation et le partage des données, la mise en place d'un médiateur en cas de conflit, des subventions publiques en cas de réussite économique et des incitations fiscales.

Des mesures devront être prises pour développer et faciliter les initiatives d'échange de données privées, entre acteurs privés et publics :

- *Labelliser les plateformes d'échange de données, afin d'assurer confiance et transparence dans ces pratiques*
 - *Enregistrer comptablement la valeur des données dans le bilan comptable des entreprises*
- *Communiquer sur la valeur des données et la possibilité d'en tirer des revenus complémentaires et de la valeur par leurs échanges*
 - *Autoriser les acteurs publics à générer des redevances sur certains échanges de données auprès d'acteurs économiques identifiés (par ex, appliquer une redevance d'accès aux données pour les entreprises au-dessus de seuils définis par leur CA, ou la localisation de leurs emplois, etc) prêts à accéder à des sources de données * critiques pour le développement leur activité ou le service rendu, et non disponibles en Open data. Ces redevances pourraient être affectées au financement durable de programmes d'ouverture de données en Open data, ou au financement du déploiement de nouvelles technologies au sein de la collectivité, comme par exemple celles liées à l'arrivée de l'IoT et de la 5G.*

En faveur d'un renforcement du droit de la concurrence pour imposer le partage de données

Certains contributeurs rappellent aussi qu'il est possible de se passer d'un cadre légal pour les transferts de données entre entreprises B2B, car il est possible de mobiliser le droit de la concurrence. En effet, le droit de la concurrence peut imposer l'ouverture ponctuelle de données détenues par des opérateurs privés, pour mettre fin à des abus de position dominante, et pour faciliter l'exécution de politiques sectorielles. Les contributeurs ont évoqué plusieurs jurisprudences qui concernaient les bases de données constituées par des opérateurs lorsqu'ils étaient en situation de monopole. Ainsi, dans l'affaire GDF Suez de 2014, l'Autorité de la concurrence a ordonné à GDF Suez d'accorder à ses concurrents un accès à une partie des données de son fichier clients en l'espèce difficilement répliquable, afin de permettre aux opérateurs concurrents de mieux

faire connaître leurs offres. Pour le même motif, la Commission européenne a imposé, en 2004, à Microsoft la divulgation à ses concurrents des informations sur les interfaces nécessaires pour que leurs produits puissent dialoguer avec le système d'exploitation Windows. Enfin, la Cour de justice européenne, dans deux arrêts de 1995 (arrêt Magill) et de 2004 (arrêt IMS Health) a considéré que l'exercice d'un droit de propriété protégé pouvait être constitutif d'un abus de position dominante.

Cependant, quelques contributeurs considèrent que le droit de la concurrence pourrait imposer des obligations de partage de données spécifiques et asymétriques notamment pour les grandes plateformes en situation de position dominante. Notons que des contributeurs estiment que l'ouverture des données peut être un moyen de résoudre des problématiques concurrentielles liées à l'accès à des données « *essentiels* ».

En effet, au-delà de la catégorie des données d'intérêt général, **des Professeurs en droits proposent la notion de *données essentielles* afin de « mettre en place une obligation de partage de certaines données essentielles sur le modèle de la notion de brevet essentiel, à l'image des données nécessaires à l'interopérabilité, la mise à jour des systèmes d'information dont le fonctionnement est essentiel pour l'opérateur sur le marché aval, afin d'empêcher l'obsolescence artificielle de ses produits ou services, notamment dans une logique de soutien du développement durable ».**

En faveur d'une approche législative : des approches sectorielles à privilégier qui pourraient s'inscrire dans un cadre global

D'aucuns estiment qu'il ne faut pas s'interdire des mesures contraignantes lorsque la mesure sectorielle le justifie.

La France dispose déjà d'un cadre légal propice à la circulation de données d'intérêt général. De manière générale, un cadre légal présente l'avantage d'établir un socle commun et de mettre toutes les entreprises sur un pied d'égalité en matière de partage de leurs données et de préserver l'équité concurrentielle entre acteurs opérant sur un même marché. Sans cadre légal, le risque est grand de voir se développer des phénomènes de passager clandestin, certaines entreprises n'étant pas incitées à jouer le jeu. L'établissement de règles du jeu paraît donc indispensable pour éviter toute distorsion de concurrence entre les acteurs économiques. Le cadre légal se doit de clarifier les modalités d'accès et les conditions de réutilisation des données, de manière à ce que chacune des parties (fournisseurs et utilisateurs des données) y ait intérêt. En d'autres termes, le cadre légal doit mettre en place un mécanisme « gagnant-gagnant », équilibré, incitant les entreprises à ouvrir leurs données et garantissant toute distorsion induite de concurrence.

À cet égard, la distinction entre le partage de données B2G et le partage de données B2B est jugée pertinente par de nombreux contributeurs. De manière générale, les contributeurs du milieu économique se sont montrés plus inquiets sur les obligations légales de partage de données B2B que B2G en raison de freins concurrentiels.

Rappelons que ce qui doit guider la décision d'ouvrir et de partager un jeu de données possédé par une entreprise privée est le bénéfice net qu'en retire la collectivité, et ce quel que soit le type d'utilisateurs de ces données (publics ou privés) et la finalité poursuivie par celui qui exploite les données (mise en place d'une politique publique ou recherche de nouvelles innovations « commerciales »). Ceci dit, les risques de distorsion concurrentielle sont a priori réduits lorsque les données fournies par une entreprise sont utilisées pour mettre en place des politiques publiques, comparativement au cas où elles sont utilisées par des concurrents pour développer de nouveaux biens ou services. Toutefois, dans la mesure où un cadre légal équilibré garantit la préservation des intérêts de chacun (fournisseurs et utilisateurs des données) et ce, quelle que soit la finalité d'utilisation des données (même dans le cas de données mises à disposition de la puissance publique pour élaborer des politiques publiques, le fournisseur de ces données devrait être correctement rémunéré), cette distinction semble moins pertinente.

Cependant les contributeurs ne s'accordent pas sur l'approche législative à retenir.

Pour l'approche sectorielle	Pour un cadre global
<p>Des contributeurs estiment qu'une approche sectorielle est plus pertinente car elle est potentiellement plus à même d'éviter les distorsions de concurrence que nous avons évoquées précédemment.</p> <p>Par ailleurs, ils indiquent que l'approche sectorielle permet par construction d'adapter le cadre législatif à la problématique traitée. Ils considèrent que les données d'intérêt général doivent être sélectives et adaptées selon les secteurs d'autant plus que la nature des données varie selon les secteurs.</p> <p><i>L'open data ne doit pas être érigé en principe général. Une approche au cas par cas doit être privilégiée, fondée sur une analyse coûts-bénéfices d'une telle mesure, afin de déterminer si l'ouverture des données est la meilleure solution pour répondre aux problématiques concurrentielles sur un marché donné.</i></p> <p>Notons que sur la consultation en ligne, les contributeurs sont globalement contre la proposition d'ouvrir secteur par secteur les données, selon l'approche privilégiée par la loi d'orientation des mobilités, qui charge chaque secteur de définir les données et les modalités de partage pertinentes. Ils considèrent</p>	<p>D'autres, au contraire, estiment <i>a minima</i> qu'il est nécessaire de définir une doctrine commune afin d'éviter de se reposer à chaque sujet les mêmes questions et qu'un cadre général permettrait de définir des obligations de communication de données des acteurs privés vers les personnes publiques à des fins d'intérêt général, sans avoir à passer par une nouvelle loi pour chaque problématique.</p> <p>Certains contributeurs soutiennent des lois sectorielles insérées dans un cadre global qui définirait les conditions de procédure (par exemple : modalités de consultation publique, obligations de communication, définition des critères de qualification des données, etc.) et de fond (définition des finalités autorisées, question du secret industriel et commercial, etc.). Cette proposition de la première phase des états généraux du numérique a d'ailleurs été soutenue unanimement sur la consultation en ligne.</p> <p>Par ailleurs, la proposition du Gouvernement en faveur d'un cadre général transverse qui définirait des catégories de données, des modalités de communication de données et des procédures d'accès et de résolution des conflits, offrant un cadre flexible et</p>

que cela pourrait mener à des blocages sectoriels incohérents et démontrent l'antagonisme de « *vouloir conjuguer une approche sectorielle (verticale) et des modalités de partage (horizontales)* ».

une action rapide, sans recours à une nouvelle loi, dès lors qu'un besoin émerge dans un secteur donné est globalement soutenue sur la consultation en ligne.

Enfin, certains contributeurs, favorables à l'ouverture des données d'intérêt général ont souligné les défis techniques inhérents à la mise à disposition des données dynamiques : c'est notamment le cas des opérateurs de transport public réunis au sein de l'UTP.

Une autre contribution suggère d'autoriser les institutions publiques à « *moissonner* » les sites Internet pour alléger les obligations/charges pesant sur un acteur privé qui détient des données d'intérêt général.

En faveur d'une approche par projet d'intérêt général : une proposition à explorer selon de nombreux contributeurs

Lors de la matinée contributive organisée à la bibliothèque François-Mitterrand, plusieurs participants ont soutenu la possibilité de déterminer les données d'intérêt général par projet d'intérêt général. Globalement, cette proposition de partage de données par finalité d'intérêt général a été jugée positive et constructive.

Cela signifie que les données ne sont pas définies *a priori* comme des données d'intérêt général mais *a posteriori* selon les besoins d'un projet d'intérêt général, et ce, sans obligation de partage pour toute finalité. Par exemple, les contributeurs ont discuté de différents projets qui nécessiteraient un partage massif de données privées : la lutte contre l'érosion de la biodiversité, ou encore la gestion de l'eau et des catastrophes naturelles. L'approche de données d'intérêt par projet pourrait être combinée avec l'approche législative. Certains participants estiment d'ailleurs que l'approche sectorielle des données d'intérêt général dans le domaine du transport est une approche par projet déjà très ciblée.

Certains contributeurs ont relevé que l'approche par projet pourrait même permettre de créer un consensus ce qui permettrait d'élargir le champ d'application des acteurs privés concernés. D'autres ont proposé d'inclure le partage de données à des fins de grands projets sociaux et environnementaux dans les dispositifs de responsabilité sociétale des entreprises.

Des débats de principe qui restent à trancher

Des enjeux transversaux : le respect de la protection des données à caractère personnel et l'accompagnement des acteurs dans la valorisation de leurs données

Les contributeurs rappellent, de manière quasi-unanime, que certaines données d'intérêt général peuvent être des données à caractère personnel. Sur la consultation en ligne, les contributeurs s'inquiètent majoritairement du partage de données personnelles que cela soit pour des finalités de bonne conduite des politiques publiques ou pour le développement économique.

Si notre donnée est transmise, il faut au minimum : qu'on en soit informé, qu'on y soit intéressé et qu'on puisse s'y opposer. Et pour ça il faut une transparence de l'utilisation des données, et nous n'en sommes pas encore là.

Dès lors, l'ouverture des données d'intérêt général doit respecter les dispositions relatives à la protection des données personnelles et notamment celle du règlement général sur la protection des données personnelles et la directive e-privacy. Les contributeurs ont insisté sur la nécessité de transparence des données d'intérêt général à caractère personnel partagées et sur la notion de consentement des individus quant à l'utilisation de leurs données personnelles et à la nécessité d'anonymiser les données à caractère personnel. Une contribution de septembre 2018 considère que « *le développement généralisé des Systèmes de Gestion des Données Personnelles (PIMS) devrait permettre un partage, sous le contrôle des personnes concernées* ».

La plupart des acteurs soutiennent la proposition de la première phase des états généraux de réaliser un guide du partage de données personnelles à des fins d'intérêt général dans le respect du RGPD afin de sécuriser juridiquement les acteurs qui souhaitent partager à des fins d'intérêt général des données personnelles. Ils proposent que la rédaction de ce guide soit confiée à la CNIL ou au niveau européen au Contrôleur Européen de la Protection des Données.

Certains d'entre eux estiment également qu'il serait possible de créer un statut de données d'intérêt général « *augmentées* » afin de permettre et encadrer la réutilisation de données personnelles par l'acteur public, par l'effet d'une obligation légale, pour certaines finalités d'intérêt public, sans porter atteinte aux droits des personnes concernées.

Une alternative largement soutenue par les contributeurs, et également proposée lors de la première phase des états généraux, est la portabilité citoyenne ou la possibilité de **favoriser les bases de données d'origine citoyenne et Open Data**. Lors des ateliers présentiels, des exemples de nouvelles formes de partage de données entre les citoyens

et les collectivités territoriales ont été cités : par exemple, des citoyens et citoyennes partagent leurs données personnelles afin qu'elles soient utilisées dans la conduite de politiques publiques dans le cadre du projet Mes.Infos à Lyon, Rennes et La Rochelle. Un contributeur propose même de repenser les services publics à l'ère numérique avec un **Service Public Citoyen** en organisant la rencontre de l'innovation issue de la société civile et de la conception traditionnelle du service public.

Notons que la contribution de **créer un droit patrimonial des données personnelles**, notamment appréhendé sous l'angle des avancées médicales qu'il procurerait, a été mal reçue sur la consultation en ligne et lors de la matinée contributive sur les données d'intérêt général, en faisant mention des articles doctrinaux contre la patrimonialisation des données personnelles²⁵¹. Les contributeurs ont en effet rappelé que les données personnelles sont considérées comme des émanations de la personnalité depuis la loi Informatique et Libertés de 1978. À ce titre, l'introduction d'un droit patrimonial sur les données personnelles serait dangereuse en termes de protection de la vie privée car cela pourrait impliquer la possibilité de perdre définitivement tout droit sur ses données personnelles. Par ailleurs, lors des ateliers contributifs, il a été rappelé que plus les personnes seront aisées, moins elles auront besoin de vendre leurs données personnelles et que la rémunération des données pourrait introduire une inégalité numérique qui n'existe pas aujourd'hui.

À lire : CNIL, « *Partage de données : des enjeux d'intérêt général* », *Bilan d'activité 2018*, p. 88-89, Disponible en ligne : <https://www.cnil.fr/fr/presentation-du-rapport-dactivite-2018-et-des-enjeux-2019-de-la-cnil>

La CNIL a déjà entrepris en interne des travaux en vue de clarifier le cadre juridique applicable au partage des données, en balayant les grandes questions transversales de conformité au RGPD (base légale de la mise à disposition des données, modalités d'exercice des droits des personnes tout au long de la chaîne de partage, etc.), afin de pouvoir fournir un appui dans la sécurisation juridique des projets. Un tel cadrage juridique ne peut toutefois que rester très général tant les questions de respect des droits, de gouvernance, de modalités de partage (direct ou par l'intermédiaire d'un tiers) ne peuvent être examinées qu'à l'occasion d'un projet concret. Mais, de manière générale, au-delà de la stricte conformité aux textes, la CNIL promeut fortement l'intégration de la nécessaire protection des données personnelles dès la conception des démarches de partage, dans une optique tant juridique qu'éthique.

La CNIL poursuivra ses travaux de cadrage, et les doublera d'une politique volontariste d'accompagnement préalable sur des projets sectoriels donnés, y compris dans une dimension expérimentale, dans le cadre de son rôle de conseil aux pouvoirs publics et d'accompagnement des professionnels. Elle vérifiera, dans l'ensemble de ses missions,

²⁵¹ PADOVA, Yann. « *Entre patrimonialité et injonction au partage la donnée écartelée ? Partie I* ». *Revue Lamy Droit de l'immatériel* n° 155, janvier 2019. et PADOVA, Yann. « *Entre patrimonialité et injonction au partage la donnée écartelée ? Partie II* ». *Revue Lamy Droit de l'immatériel* n° 156, février 2019. Adde : CALIMAQ, « *Le miroir aux alouettes de la revente des données personnelles* », S. I. Lex, 1er. octobre 2014.

l'efficacité, du point de vue du droit à la protection des données personnelles, des garanties prévues et, le cas échéant, proposera des aménagements ou correctifs aux dispositifs.

Un débat incontournable sur l'existence et les contours du droit de propriété sur les données

La majorité des contributeurs en ligne et ceux des ateliers contributifs ont indiqué que l'ouverture de données d'intérêt général de nature privée doit prendre en compte le droit de propriété, la liberté d'entreprendre et le secret industriel et commercial protégés notamment par la Constitution, le droit de l'Union européenne, et certaines lois particulières (secret bancaire, des affaires, fiscal...). L'atteinte portée à des principes devrait être nécessaire et proportionnée.

Il nous paraît donc essentiel de préserver un équilibre entre l'intérêt général et le soutien à l'innovation d'une part et la protection des intérêts légitimes d'autre part, au premier rang desquels figurent la sécurité, le respect des droits des tiers, notamment la propriété intellectuelle et le secret des affaires, ainsi que les libertés personnelles.

Il est nécessaire de concilier l'accès et la réutilisation des données d'intérêt général avec les droits de propriété intellectuelle. Si les données peuvent être considérées d'intérêt général, elles sont souvent susceptibles de relever du secret des affaires, du savoir-faire ou de la propriété intellectuelle (logiciels, bases de données par exemple). Il est donc essentiel de protéger le patrimoine des entreprises et de préserver les droits des tiers, notamment les droits d'auteur et des producteurs de bases de données.

Certains participants aux ateliers contributifs ont évoqué les réflexions sur la patrimonialité des entreprises sur leurs données. Pour certains, les entreprises ont des droits de propriété intellectuelle sur leurs données. Pour d'autres, il convient de repenser le cadre juridique de façon adéquat et d'écarter le droit de propriété *stricto sensu* sur les données car celles-ci sont des actifs très particuliers, non rivaux et avec d'importantes externalités positives pour le partage.

Néanmoins, la plupart des contributeurs estiment que, s'agissant d'échanges entre acteurs économiques, l'obligation de communication devrait être compensée afin de créer une incitation économique au partage des données. En effet, bien que la gratuité de l'accès aux données d'intérêt général puisse être justifiée en matière de communication aux acteurs publics, elle est jugée comme portant une atteinte excessive à la liberté d'entreprendre et au droit de propriété en matière de communication entre acteurs privés. Dès lors, la rémunération devrait être proportionnée et fixée soit selon des critères propres au secteur concerné, soit par accord des parties avec un mécanisme de règlement des différends en cas de besoin. Les contributeurs soulignent également que l'exercice

d'évaluation de la compensation est complexe car les données sont difficiles à évaluer (méthode basée sur les coûts qui conduit à des sous-évaluations, méthode basée sur un prix de redevance de référence dont les redevances portant sur les données sont peu comparables entre elles). Certains participants aux ateliers contributifs ont évoqué les licences FRAND (*Fair, reasonable and non-discriminatory*) mises en place dans le cadre des brevets essentiels à une norme qui encadrent l'obligation faite aux détenteurs de tels brevets d'accorder des licences raisonnables qui préservent à la fois leur droit à tirer profit de leur innovation et le droit des autres à utiliser leur technologie pour se conformer aux normes. Un autre participant a pu évoquer le levier fiscal pour provoquer une incitation économique au partage des données.

Une intervention à privilégier au niveau européen

De nombreux contributeurs se positionnent en faveur d'une intervention sur les données d'intérêt général au niveau européen voire international. En effet, la plupart des acteurs approuvent une intervention européenne afin d'assurer une application équitable d'une législation sur les données d'intérêt général et sur la nécessité de réfléchir à la possibilité d'appliquer la législation à des entreprises fournissant leurs services depuis un établissement situé dans un autre État membre. De nombreux participants aux ateliers contributifs présents ont considéré que l'instauration d'une obligation légale de politiques d'open data du privé - pour certains types de données dont l'importance pour le fonctionnement efficace du marché ou de politiques publiques d'intérêt général est avérée - doit l'être au niveau européen et non au seul niveau français pour éviter de placer la France en situation compétitive défavorable.

Il est essentiel de ne pas faire du partage des données une spécificité française qui nuirait à la compétitivité des entreprises françaises ou situées en France. En effet, une attention particulière doit être accordée à l'ouverture des données au niveau international dans la mesure où il est important de ne pas porter atteinte à l'économie française et/ou européenne en imposant des mesures défavorables aux entreprises.

Les données étant un enjeu de compétitivité et de croissance économique, il conviendrait de veiller à l'harmonisation des règles d'ouverture et de partage des données d'intérêt général au niveau international. (...)

À cet égard, une approche sectorielle tenant compte des spécificités de chacun des secteurs devrait être privilégiée au niveau européen.

Pour préserver la compétitivité des entreprises françaises et permettre que les règles soient les mêmes en France et ailleurs en Europe, une approche trans-nationales devrait être privilégiée.

La nécessité de standards et d'interopérabilité pour les données

Certains contributeurs ont rappelé l'importance d'élaborer des standards pour les données d'intérêt général sans quoi chaque producteur de données pourrait émettre une

donnée qui ne sera pas utilisable facilement ou nécessitera un traitement supplémentaire ralentissant son usage.

Ici encore, je ne peux qu'inviter à regarder du côté des standards pour faciliter les interconnexions entre les acteurs numériques, peu importe qu'ils soient publics, économiques ou tout autre adjectif en « hic »

De nombreux acteurs considèrent que les données d'intérêt général doivent être fiables, réutilisables, et sur des formats lisibles par des machines. Des participants à la journée contributive sur les données d'intérêt général ont cité l'exemple des normes ISO qui sont devenues des normes pour les données géographiques depuis la directive européenne 2007/2/CE du 14 mars 2007, dite directive Inspire. Certains considèrent également que la portabilité des données sectorielles est un moyen d'amener l'interopérabilité et la concurrence entre les plateformes.

L'État : un rôle d'accompagnement et de facilitation de la valorisation et du partage des données

De plus, les contributeurs insistent sur la nécessité d'accompagner les petites et moyennes entreprises et les collectivités territoriales dans l'identification, l'utilisation et la valorisation de leurs données. La majorité des contributeurs considèrent en effet qu'il y a un vrai enjeu de formation aux potentiels et aux modalités de partage de la donnée. Pour les collectivités territoriales, une proposition largement soutenue consisterait à [créer un site qui centralise toutes les études destinée aux collectivités territoriales en les classant par thème et consultable par tous les citoyens.](#)

Nos entreprises adhérentes, dont 90% sont des TPE/PME, ont identifié le besoin de collaborer sur l'adoption d'un langage commun avec les acteurs publics pour accroître leur compétitivité, accélérer leur transformation numérique, tout en préservant leur souveraineté. Car on a tous intérêt à parler le même langage.

La plupart des contributeurs s'accordent sur la responsabilité de l'État pour former davantage des talents numériques et pour s'engager dans une réelle éducation de tous les citoyens aux enjeux numériques.

La question de l'expertise à travers la formation de « data scientists » capables d'utiliser les données brutes et de leur donner de la valeur est donc essentielle. Le partage des données entre acteurs économiques et/ ou publics ne serait donc qu'une première étape" (...) "l'État doit évidemment tout particulièrement jouer son rôle d'incitateur au sein de la sphère publique et veiller à ce que les habitudes, les corporatismes ou toute forme de barrière à l'entrée ne dissuadent pas les startups d'investir.

De manière générale, les contributeurs estiment que l'État doit se positionner dans un rôle de sécurisation juridique, de facilitation, de détection des bonnes pratiques et d'essaimage du partage des données. En ce sens, ils ont globalement approuvé les recommandations de la première phase des états généraux du numérique de mettre à

disposition des acteurs privés une infrastructure sécurisée de partage des données (afin de lever les freins liés aux appréhensions sur la sécurité d'informations qui peuvent être sensibles pour les entreprises) et de favoriser des clusters entre administrations ou entreprises publiques françaises d'une part, et start-ups françaises et/ou européennes d'autre part, pour le partage de données.

La nécessité d'un tiers de confiance et le rôle des autorités de contrôle

La consultation a permis de confirmer la nécessité de confier à une entité publique ou à un tiers neutre un rôle de facilitation des discussions entre acteurs privés sur le partage de données B2B et B2G. En effet, des garde-fous sont nécessaires pour partager des données B2B ou B2G d'où la nécessité d'un acteur qui joue le rôle d'un « *safe harbor* » des données. Par ailleurs, les participants à la journée contributive ont échangé sur l'autorité de régulation qui pourrait être chargée de veiller au respect des dispositions des données d'intérêt général : la CNIL ou la CADA ont été évoquées, de même qu'une extension des missions du Délégué à la protection des données ou du *Chief Digital Officer* (CDO). Ils ont également rappelé que les données d'intérêt général pourraient être utiles aux régulateurs engagés dans des régulations par la donnée et de manière sectorielle pour chaque autorité administrative indépendante concernée.

Composition du Conseil national du numérique

Présidente

Salwa TOKO

Vice-Président

Gilles BABINET

Membres

Yann ALGAN
Maud BAILLY
Annie BLANDIN-OBERNESSER
Mohammed BOUMEDIANE
Jérémy BOROY
Patrick CHAIZE
Théodore CHRISTAKIS
Olivier CLATZ
Nathalie COLLIN
Vincent COSTALAT
Maryne COTTY-ESLOUS
Karine DOGNIN-SAUZE
Gaël DUVAL
Gérald ELBAZE
Hind ELIDRISSI
Florette EYMENIER

Martine FILLEUL
Sophie FLAK
Henri ISAAC
Tatiana JAMA
Loubna KSIBI
Anne LALOU
Thomas LANDRAIN
Constance LE GRIP
Litzie MAAREK
Laura MEDJI
Françoise MERCADAL-DELASALLES
Jean-Michel MIS
Hervé PILLAUD
Jean-Charles SAMUELIAN
Christian VANIZETTE
Alexandre ZAPOLSKY

Secrétariat général

Charles-Pierre ASTOLFI, Secrétaire général
Vincent TOUBIANA, Secrétaire général adjoint
Eric BERNAVILLE, Assistant de direction

Rédaction

La régulation des contenus illicites

Marylou LE ROY, responsable juridique et des relations institutionnelles
Myriam EL ANDALOUSSI, rapporteure
Nathalie BOUAROUR, rapporteure

L'adaptation des règles de la concurrence et de la régulation économique

Myriam EL ANDALOUSSI, rapporteure
Marylou LE ROY, responsable juridique et des relations institutionnelles

Les moyens de régulation et l'observatoire du numérique

Myriam EL ANDALOUSSI, rapporteure
Marylou LE ROY, responsable juridique et des relations institutionnelles

La protection des travailleurs des plateformes

Clément LE LUDEC, rapporteur
Philippine RÉGNIEZ, rapporteure
Leila AMANAR, rapporteure
Joséphine HURSTEL, rapporteure apprentie

La surexposition aux écrans

Nathalie BOUAROUR, rapporteure
Jean-Baptiste MANENTI, rapporteur

Les données d'intérêt général

Marylou LE ROY, responsable juridique et des relations institutionnelles

Les questions générales

Marylou LE ROY, responsable juridique et des relations institutionnelles
Vincent TOUBIANA, secrétaire général adjoint
Leila AMANAR, rapporteure

Coordination

Joséphine HURSTEL, rapporteure apprentie

À propos du Conseil national du numérique

Le [Conseil national du numérique](#) est une commission consultative indépendante. Il est chargé d'étudier les questions relatives au numérique, en particulier les enjeux et les perspectives de la transition numérique de la société, de l'économie, des organisations, de l'action publique et des territoires.

Il est placé auprès du ministre chargé du numérique. Ses statuts ont été modifiés par décret du 8 décembre 2017. Ses membres sont nommés par arrêté du Secrétaire d'État chargé du numérique pour une durée de deux ans.

Contact presse :

Charles-Pierre Astolfi,
Secrétaire général,
presse@cnumerique.fr,
01 44 97 25 08
<https://cnumerique.fr> | [@CNNum](#)

