

Paris, le 10 novembre 2016

## NOTE DES AUTORITÉS FRANÇAISES

**Objet** : Libre circulation des données : accès et partage des données entre opérateurs économiques

Dans le cadre de sa stratégie pour un marché unique numérique, la Commission européenne a initié un travail de réflexion sur la question de la libre circulation des données (« Free Flow of Data »). Si l'ouverture des données du secteur public (« Open Data ») est aujourd'hui activement poursuivie au sein de l'Union européenne, et notamment au travers de la directive 2013/37/UE du 26 juin 2013 concernant la **réutilisation des informations du secteur public (« Directive PSI »)**, **il apparaît que la logique d'ouverture des données doit désormais dépasser le seul secteur public et mobiliser également de plus en plus de secteurs marchands et industriels engagés dans la transformation numérique** (mégadonnées, informatique en nuage, Internet des objets, machines intelligentes, robotique ...)<sup>1</sup>.

**De nombreuses filières du secteur industriel abordent aujourd'hui de nouvelles opportunités créées par la production, le calcul, l'échange, le croisement et la valorisation de données issues de procédés et capteurs industriels sophistiqués : transport, automobile, énergie, aérospatial, agro-alimentaire...** Or, la mise en place de ces « **plateformes de données industrielles** » peut susciter un certain nombre de difficultés : dans le cas où plusieurs opérateurs sont amenés à mettre en commun, exploiter et valoriser des jeux de données issus de procédés techniques et industriels partagés ou résultant de protocoles « *Machine-to-Machine* », la question de la dévolution du droit ou de l'accès aux données ainsi produites peut être source de complexités et d'embarras entre les différentes parties prenantes.

Le secteur des services (grande distribution, tourisme, banques ...) est également traversé par la révolution « Data », qui implique une meilleure organisation, gestion et valorisation du patrimoine « données » qu'il recèle, afin, tout à la fois, d'optimiser la qualité de ses offres à la clientèle et de renforcer son attractivité concurrentielle.

Les données industrielles ou marchandes constituent dès lors un gisement stratégique de nouveaux développements et usages et il convient de réfléchir à la logique de l'ouverture de ces données pour stimuler, à l'image de l'ouverture des données du secteur public, les services et valeurs ajoutées de demain.

**La présente contribution entend ainsi se concentrer sur la problématique spécifique du partage et de l'accès aux données entre opérateurs économiques.**

---

<sup>1</sup> Même s'il s'agit d'une approche sectorielle, il convient de relever que, au titre de la directive 2010/40/UE concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport (directive ITS), les ouvertures de données envisagées ne se limitent pas au seul secteur public.

Le raisonnement repose sur la conviction **qu'au-delà de l'ouverture des données du secteur public *stricto sensu*, les bassins de données développés aujourd'hui par certaines filières économiques appellent également à une logique nécessaire d'ouverture et d'accès maîtrisé. L'Europe a besoin d'écosystèmes performants de données industrielles, gages de productivité et de croissance.**

## **1/ Le périmètre des premiers secteurs concernés**

La nouvelle économie de la donnée infuse ses développements dans un nombre croissant de secteurs industriels et commerciaux. Toutefois, à ce stade, les premiers champs privilégiés d'action semblent résider dans les deux ou trois premiers secteurs d'activité qui présentent le plus de déploiements en la matière.

### *a/ Les secteurs en premier déploiement sur l'ouverture des données*

Au niveau national, la logique d'ouverture et d'accès aux données détenues par des acteurs privés fait déjà de premiers pas dans certains secteurs.

#### **Transport.**

Le rapport produit par Francis Jutand<sup>2</sup> en mars 2015 a émis des préconisations sur l'ouverture des données dans le secteur du transport.

Le rapport a recommandé de créer une notion « d'information d'intérêt général », applicable à de nombreux domaines (transports, logement, santé etc...). Les « informations d'intérêt général » seraient dotées d'un statut propre, distinct du statut des informations publiques défini par la **loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal** (loi CADA).; Pour définir les données concernées, on adopterait soit une approche « organique » (consistant à tenir compte de la participation d'une personne publique à la mise en place ou au fonctionnement du service, par voie de subvention ou de convention), soit une approche téléologique: serait alors susceptible d'être déclarée « information d'intérêt général » une information, produite dans le cadre de services au public, dont l'ouverture est considérée d'intérêt général, car cette ouverture rend possible la mise en place de nouveaux services à l'intention du public.

Les préconisations du rapport Jutand ont fait l'objet d'une première déclinaison par le **législateur français dans la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 7 août 2015** : s'agissant des services réguliers **de transport public** de personnes et services de mobilité, l'ouverture des données détenues par des acteurs privés – en l'occurrence des entreprises de transport, chargées ou non d'une mission de service public – est justifiée par les objectifs généraux tenant à l'information des usagers, au développement de nouveaux et meilleurs services et à l'organisation optimale des services de mobilité et des modes de transport .

Les services de la **mobilité intelligente** interpellent également une logique d'ouverture des données placées parfois auprès d'opérateurs marchands.

#### **Véhicule connecté.**

L'émergence du véhicule connecté suscite de nouvelles plateformes de collaboration industrielle entre opérateurs privés (constructeurs, éditeurs de logiciels, réseaux de réparateurs ...). Au cœur de ces nouvelles collaborations, les règles d'accès et de partage des données produites par le véhicule connecté constituent un enjeu essentiel du succès de l'offre (voir point 4).

---

<sup>2</sup> [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/vf\\_rapport\\_jutand.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/vf_rapport_jutand.pdf)

## Ville intelligente.

Le développement du modèle de la ville intelligente associe, au-delà des acteurs publics locaux, de nombreux opérateurs privés engagés dans l'optimisation des services (distribution de l'eau, gestion des déchets ...). Dans ces déploiements, la problématique de l'ouverture des données détenues par ces acteurs marchands est également présente.

*b/ Les données des acteurs privés chargés d'une mission de service public ou dotés de subventions publiques*

Un autre segment du périmètre d'ouverture des données pourrait être circonscrit autour de la notion de « **donnée d'intérêt général** », laquelle peut viser tout d'abord les **données détenues par des acteurs privés ayant un lien spécifique avec le secteur public, tels ceux disposant d'une délégation de mission de service public ou bénéficiant d'une subvention publique**. Il s'agit d'une déclinaison des préconisations du rapport Jutand, qui a été effectuée dans la loi 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, dans laquelle est introduite une notion de « données d'intérêt général ».

La **loi pour une République numérique** organise ainsi à l'égard des **concessionnaires de service public** ainsi qu'à l'égard des **bénéficiaires de subventions publiques** une obligation de transparence sur les données essentielles de ces concessions et subventions. De la même façon, l'article 28 de la **loi relative à la transition énergétique** permet au fournisseur d'électricité de recevoir gratuitement, de la part des **gestionnaires de réseau**, les données de comptage, les alertes et les éléments de comparaison qui devront être fournis au consommateur en application du code de l'énergie.

## 2/ Un cadre général complété par des déclinaisons sectorielles

Dans l'esprit du rapport Jutand pourrait être élaboré un cadre général régissant l'ouverture de données dites « d'intérêt général », au sens où leur ouverture relève de l'intérêt général. Ce cadre général serait complété par des déclinaisons sectorielles destinées à définir notamment quelles sont les données d'un secteur relevant de la notion de donnée d'intérêt général.

*a/ Des principes cadres pour une régulation commune*

Les principes généraux qui pourraient gouverner le cadre de régulation reposeraient sur les règles suivantes.

Dans les secteurs jugés pertinents, les opérateurs sont assujettis à une **obligation d'ouvrir l'accès à certaines catégories de données** qu'ils détiennent. Ce principe d'accès serait assorti d'une **exigence de proportionnalité**, dans la mesure où il pourrait porter atteinte aux intérêts patrimoniaux du détenteur. L'obligation d'accès proportionné aux différentes catégories de données est mise en œuvre dans des **conditions raisonnables et selon des modalités objectives, transparentes et non discriminatoires**.

Les modalités d'accès aux données pourraient ainsi être adaptées aux différents secteurs et différentes catégories de données, au travers :

- du **périmètre d'ouverture** (accès ouvert à tous ou accès restreint à certaines personnes précisément identifiées) ;
- de la **modalité d'accès** : sur demande ou obligation de mise en ligne ;
- de l'autorisation ou non de **l'utilisation commerciale** des données ;
- des spécifications de **formats**
- des **règles tarifaires d'accès** aux données.
- des termes juridiques de mise à disposition.

Certaines règles pour la mise en œuvre de ces modalités pourraient être édictées par une ou des instances de régulation sectorielles, au moyen de guides de bonnes pratiques concertés avec les filières professionnelles concernées. Cette ou ces instances *ad hoc* pourraient également être chargées du contrôle et du règlement des litiges.

Ces règles ou « bonnes pratiques » pourraient notamment couvrir, outre l'application des principes de transparence et de non discrimination :

- le caractère ouvert des formats de données ;
- des clauses-**types des contrats de licences** ;
- les principes de tarification : le détenteur des données pourrait, le cas échéant, se voir reconnaître le droit à recouvrer une compensation dans certains cas et bénéficier à ce titre d'une **contribution financière intégrant les coûts de production et de mise à disposition** des données, et une rémunération de l'innovation, dans une perspective dynamique d'incitation à la collecte et à l'innovation. S'agissant des données revêtant un caractère d'intérêt général (mission de service public ou subvention publique), le principe de gratuité pourrait être promu. des **clauses garde-fous** (protection de la propriété intellectuelle, protection du **secret en matière industrielle et commerciale**, du secret Défense, enjeux de sécurité publique, respect de la vie privée, protection des données à caractère personnel notamment consentement de la personne concernée et respect du principe de finalité, par ex.) ;
- les conditions de réutilisation, y compris le cas échéant les limitations imposées en vue de la protection du secret en matière industrielle et commerciale ( par exemple, l'interdiction de reconstituer une base de données).

#### *b/ Des dispositifs sectoriels ajustés au plus près des besoins*

Sur la base de ce cadre général seraient définis des dispositifs sectoriels adaptés aux spécificités de chaque filière. En effet, la dynamique de l'ouverture des données anime des filières très diverses, qu'il s'agisse des secteurs de l'énergie, du transport, de la gestion de l'eau ou des déchets, de la santé, du logement, de l'automobile, de l'emploi, de la protection de l'environnement, etc. Pour chacun de ces secteurs, la logique de l'ouverture des données touche des périmètres de données spécifiques, suscite des enjeux de partage singuliers et appelle des modes de régulation adaptés. En raison de cette diversité, l'objectif d'ouverture des données doit être poursuivi par des voies différenciées. Il ne paraît ni souhaitable, ni possible de retenir un régime unique d'ouverture des données, qui serait appliqué de façon uniforme à tous les secteurs. Des dispositions normatives sectorielles apparaissent ainsi comme le vecteur privilégié pour procéder, au cas par cas, à l'ouverture de données détenues par certains opérateurs privés.

Ces dispositions sectorielles permettraient notamment :

- de **définir précisément les jeux de données** soumis aux différentes modalités possibles de l'obligation d'accès ;
- les bénéficiaires de l'accès ;
- les conditions d'accès les plus pertinentes pour le secteur en question,
- les limites et les référentiels de coûts spécifiques au secteur.

### 3/ Adaptation corollaire du cadre européen

La réflexion sur la mise en place d'un cadre européen dédié à l'ouverture des données d'intérêt général doit s'inscrire en bonne cohérence avec l'ensemble du corpus juridique de l'Union. Il conviendrait ainsi d'évaluer les besoins d'adaptation du droit de l'Union, nécessaires à la levée des obstacles à l'ouverture des données d'intérêt général.

### 4/ Etude de cas : l'accès et le partage des données du véhicule connecté

L'émergence du véhicule connecté appelle à un nouveau modèle d'affaires reposant essentiellement sur l'accès et le partage des données portées par le véhicule connecté entre une multitude d'acteurs (constructeurs, équipementiers, garagistes, fournisseurs de logiciels et de solutions informatiques, acteurs des infrastructures routières, etc.). **L'ouverture de ces données peut en effet servir avantageusement de multiples objectifs d'intérêt public** : amélioration de la sécurité des usagers ou des agents d'intervention, facilitation et optimisation de la gestion des trafics, localisation et signalement des situations à risques (bouchons, accidents), ...

Ces objectifs d'intérêt public justifient un accès privilégié à ces données pour certains acteurs (gestionnaires d'infrastructures routières, forces de l'ordre...) contre une rémunération compensant à minima les coûts de production et de mise à disposition de ces données.

**Les données du véhicule connecté peuvent aussi être le gisement de nombreux nouveaux usages et applications, propices à un relais compétitif de croissance du marché**, par ex. mise à jour automatique des cartes routières, information en temps réel sur la disponibilité des places de parking (traité par ailleurs par la directive 2010/40/UE -directive STI-), facilitation des connexions intermodales...

D'ores et déjà, plusieurs initiatives au niveau européen et national ont pris place.

**La Commission a lancé une étude, pilotée par la DG Move et mandaté le Groupe de Haut Niveau « Automobile » pour un travail spécifique sur le véhicule connecté et autonome.** La DG Connect et la DG Move ont également lancé des projets de déploiement de flottes et de technologies de communication entre véhicules et infrastructures.

**En France**, un groupe de travail spécifique au véhicule connecté a été créé au sein de la « Plate-Forme Automobile » (« PFA »), (laquelle a vocation à rejoindre le volet « Véhicule Connecté » de la Solution « Mobilité Ecologique » de la Nouvelle France Industrielle). Un autre groupe de travail, « Mobilité 3.0 », piloté par les services du ministère des transports, alimente les réflexions dans le domaine du transport en général et de la mobilité intelligente. Le projet « Scoop@F » est coordonné par le ministère en charge de l'écologie et s'appuie sur des collectivités locales, des gestionnaires du réseau routier national, des constructeurs automobiles, des équipementiers, des centres d'études, universités et instituts de recherche. Le lancement de l'expérimentation en grandeur nature a débuté cette année en France sur 5 sites.

**Des premiers travaux et réflexions en cours, notamment au sein de la plateforme française « Automobile », se dégagent un certain nombre d'éclairages :**

- **Périmètre** des données utiles : ce sont celles générées par le système d'information du véhicule ; elles sont très diverses (localisation, état de la voiture, régime moteur, etc.) ;
- **Contrat** : la dévolution et l'exploitation de ces données entre les différents acteurs concernés est régie par contrat ;
- **Accès** : la plate-forme logicielle d'agrégation de ces données (*middleware*) doit permettre un accès aux données respectant les principes cadres évoqués au 2)a), et en particulier être :

- non discriminatoire, au sens où les modalités d'accès sont égales (prix payé par quantité de données extraite, format de données accessible à tous) quel qu'en soit l'utilisateur (start-up ou grand groupe) ;
- en conformité avec la loi Informatique et Libertés et le règlement général de protection des données à caractère personnel, notamment en interdisant l'accès aux données à caractère personnel et aux données qui pourraient conduire à un relevé d'infraction (ex : les données de vitesse). Il convient de noter que des travaux sont actuellement en cours avec la CNIL pour l'élaboration d'un pack de conformité spécifique facilitant le traitement de données véhiculées en conformité avec le cadre légal national et de l'Union ;
- **Usages** : l'usage de ces données et le service développé (par le constructeur ou tout développeur d'applications et de services informatiques) peuvent être de deux types distincts :
  - applicatifs destinés à l'usage de l'utilisateur (recommandation du mode de conduite, pilotage automatique de certaines fonctionnalités...), sous contrôle et validation du constructeur, qui reste garant et porte la responsabilité du fonctionnement du véhicule ;
  - services destinés aux tiers, et notamment services « grand public » (par exemple service de gestion du trafic, etc.) ; Dans cette configuration, il convient typiquement de veiller au principe d'équité selon lequel la règle de partage des données doit concerner tous les acteurs fournissant des offres équivalentes (ex : l'application *Waze*, appartenant à Google, qui agrège des données d'usagers de la route).

Ces principes sont à adapter pour les acteurs dépositaires d'un objectif d'intérêt public (gestionnaires d'infrastructures routières, forces de l'ordre etc.).

Dans les bénéfices socio-économiques attendus du véhicule connecté, la nature des données est nettement prédominante sur leur source. Or une donnée capturée par le véhicule, par exemple sur l'état du trafic, peut dans certaines situations être capturée à l'identique par le smartphone d'un de ses utilisateurs, des infrastructures de bord de route, un boîtier de seconde monte... Ainsi, les règles qui s'appliquent à ces données devraient s'appliquer de façon identique quel que soit leur source.

Enfin, ces travaux sont à mettre en regard de la directive 2010/40/UE dite directive STI et de ses actes délégués.

## **5/ Proposition de plan d'action**

Au regard des enjeux importants présentés par la problématique de l'accès aux données, les autorités françaises soutiennent une action européenne forte dans le domaine et soumettent à la discussion avec la Commission et les autres États membres les recommandations suivantes :

- a) engager une action incitative au niveau de l'Union européenne afin de déployer des démarches sectorielles structurées et proportionnées d'accès et d'ouverture des données dans les filières les plus porteuses pour l'économie européenne, et compte tenu de l'intérêt public à l'accès à ces données ;**
- b) organiser la synergie des approches développées dans chaque filière ; fédérer et consolider les retours d'expérience enregistrés sur les projets pilotes menés dans chaque secteur ;**
- c) bâtir, sur ces retours d'expérience différenciés, un cadre référentiel sur l'accès et le partage des données entre opérateurs.**