

# REFONTE DE LA DIRECTIVE PSI<sup>1</sup> : LA RÉUTILISATION DES DONNÉES PUBLIQUES DOIT ÊTRE ÉQUITABLE ET AU SERVICE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Dans une société connectée, la réutilisation des données du secteur public est riche de promesses. Les opérateurs de transport public, réunis au sein de l'UTP, sont pleinement conscients de la nécessité et de l'intérêt de cette démarche pour les collectivités publiques et les citoyens.

**D**epuis plusieurs années, les opérateurs de transport public développent de nouveaux services et applications qui renforcent l'attractivité des services publics et favorisent le développement d'entreprises spécialisées dans ces nouvelles technologies. Pour autant, le développement de ces outils n'est pas vertueux en soi. Il est donc fondamental de déterminer les objectifs poursuivis par cette modification de la directive sur la réutilisation des données publiques. S'agit-il d'améliorer la transparence des administrations publiques ? De développer le potentiel d'innovation et de croissance des entreprises, qu'elles soient européennes ou d'un pays tiers ? De créer un écosystème européen de *start-up* dans le numérique ?

Si ces questions ne sont pas posées, le risque, pourtant bien réel, est que cette réutilisation ne profite qu'à un nombre restreint d'acteurs, notamment aux géants du Net, seuls à même aujourd'hui de pouvoir traiter et tirer profit de la quantité d'informations désormais ouvertes.

**Pour cette raison, la fixation de conditions de réutilisation des données du secteur public est essentielle.**

La réutilisation de ces données doit continuer à servir l'intérêt général. Les licences, redevances et formats imposés par la directive doivent permettre aux entreprises effectuant des services publics de transport de maintenir un haut niveau de qualité de service au meilleur prix, et de continuer à œuvrer en faveur de territoires plus inclusifs, plus verts et moins congestionnés.

## UN CHAMP D'APPLICATION QUI DOIT RESTER LIMITÉ À LA RÉUTILISATION POUR DES RAISONS DE SUBSIDIARITÉ

À l'origine, l'« *open data* » est une donnée libérée par un producteur de façon volontaire sans sollicitation de tiers, souvent gratuitement et réutilisable librement par tous, sous réserve d'en respecter la paternité et de la repartager à l'identique (« *share-alike* »<sup>2</sup>). Aujourd'hui, par facilité d'usage, on parle aussi d'« *open data* » pour évoquer l'ouverture des données publiques, c'est-à-dire la publication, prévue par la loi, des données des administrations publiques dans un souci de transparence de la vie publique. Ce principe est parfois étendu aux entreprises chargées d'une mission de service public.

1. PSI : Public sector information.

2. Licence promouvant le partage à l'identique. Les données enrichies sont restituées à la communauté de réutilisateurs, y compris aux producteurs des données publiques.

# Refonte de la directive PSI : la réutilisation des données publiques doit être équitable et au service de l'intérêt général

Une requalification de la directive, en directive « *Open Data* », telle qu'évoquée actuellement, pourrait amener à une mauvaise appréhension de son objet. Il ne s'agit en effet pas d'« *open data* » au sens originel mais bien uniquement d'encourager la réutilisation de données qu'une administration choisit de rendre accessibles. Pour des raisons de subsidiarité, l'UTP estime, par ailleurs, que la question de l'ouverture des données doit continuer de relever entièrement de la compétence des États-membres.

## LE SECTEUR DES TRANSPORTS DE PERSONNES EST DÉJÀ SOUMIS À UN CADRE LÉGISLATIF SUR LES DONNÉES

Le secteur du service public de transport est expressément cité dans la directive PSI, à portée trans-sectorielle. Pourtant, de nombreux textes au niveau européen<sup>3</sup>, voire national, prévoient déjà des règles spécifiques en matière d'ouverture et de réutilisation des données du transport de personnes, notamment relatives aux données d'informations voyageurs. L'adoption en 2017 d'un règlement européen relatif aux services d'informations sur les déplacements multimodaux<sup>4</sup>, aujourd'hui en cours de mise en œuvre, a nécessité plus de cinq ans de négociations et de compromis.

L'UTP appelle donc les institutions européennes à ne pas soumettre le secteur des transports publics à des contraintes supplémentaires afin d'éviter les risques d'incohérence globale et d'insécurité juridique en raison d'une articulation malaisée entre les textes.

## TOUTES LES ENTREPRISES PUBLIQUES OU PRIVÉES CHARGÉES D'UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC DOIVENT RELEVER DU MÊME RÉGIME JURIDIQUE

L'UTP s'étonne que les entreprises publiques soient incluses dans le nouveau champ d'application de la directive. Elle estime qu'il convient de faire un choix : soit exclure les entreprises publiques du champ d'application, soit y inclure les entreprises privées chargées d'une mission de service public, afin d'assurer une concurrence saine et équitable entre les acteurs d'un même secteur. En effet, compte tenu du principe de neutralité<sup>5</sup> prévu par les traités, aucune distinction ne devrait exister entre entreprises publiques et privées, qui plus est lorsque celles-ci opèrent des missions de service public, et ce, quels que soient leur statut, leur actionariat et leur mode d'intervention. Le critère retenu doit être la nature du service (service public ou service commercial) et non pas le régime de propriété de l'entreprise.

L'UTP attire, par ailleurs, l'attention sur la nécessité de ne pas créer de distorsion entre les différents modes de gestion des services publics (opérateurs in-house, marché public, délégation de service public), déjà en concurrence entre eux.

## LES DONNÉES DU SECTEUR PUBLIC ONT UN COÛT QUI DOIT ÊTRE RECONNU

L'effet escompté de cette directive est une plus grande réutilisation des données du secteur public. Comment la production de données du secteur public pourra-t-elle être financée si la gratuité de la réutilisation devient le principe ?

La réutilisation des données publiques ne doit pas paradoxalement amener à réduire leur diversité, leur contenu et leur pertinence. Dimensionnement adéquat de la plateforme, mise au format et mise à jour des données... : ces opérations ont un coût que le producteur doit assumer.

L'anonymisation des données ainsi que la protection des informations confidentielles, désormais prévues par la proposition, peuvent également générer un coût important pour les entreprises et les administrations concernées.

Pour cette raison, l'UTP soutient la proposition de la Commission de revoir le calcul des coûts de mise à disposition de la donnée. Par ailleurs, cette disposition permettra d'assurer une cohérence entre les différents textes de l'Union, notamment le Règlement Général de Protection des Données Personnelles (RGPD).

3. Directive ITS 2010/40/EU du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 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.

4. Règlement délégué (UE) 2017/1926 de la Commission du 31 mai 2017 complétant la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la mise à disposition, dans l'ensemble de l'Union, de services d'informations sur les déplacements multimodaux.

5. Article 345 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

## LES DONNÉES DU SECTEUR PUBLIC ONT UNE VALEUR QUI DOIT ÊTRE PARTAGÉE AU BÉNÉFICE DE L'INNOVATION

Les données ont aussi une valeur, qui provient de leur réutilisation non seulement par des tiers, mais aussi par leurs propres producteurs. En effet, les entreprises chargées d'une mission de service public et les collectivités publiques innovent régulièrement. Adaptation des services, qualité de service accrue, meilleure réponse aux attentes spécifiques de la clientèle, meilleure gestion des capacités offertes, etc. : les usages de la donnée sont multiples. Cette capacité d'innovation doit être protégée au risque de favoriser la relocalisation des emplois de R&D dans des pays n'imposant pas les mêmes obligations.

Il est donc indispensable de protéger les entreprises, qu'elles soient publiques ou privées, de la captation de leurs savoir-faire et de ne pas anéantir leurs efforts d'innovation. C'est parce que les données ont à la fois un coût pour les entreprises concernées, et une valeur, que la gratuité ne peut pas être systématique et que l'utilisation de licences est cruciale.

## LA VALEUR DES « HIGH-VALUE DATASETS », POURTANT RECONNUE, DOIT ÊTRE PRÉSERVÉE

Les « ensembles de données de forte valeur »<sup>6</sup> sont définis par leur capacité à créer des services et des applications à valeur ajoutée et par les bénéfices socio-économiques importants qui leur sont associés. Si cette valeur est ainsi reconnue pour les réutilisateurs, elle doit, à plus forte raison, l'être pour les entreprises qui les mettent à disposition.

L'UTP estime que la mise à disposition et la réutilisation des ensembles de données de forte valeur ne doit pas non plus nécessairement se faire à titre gratuit. Par ailleurs, si le principe d'une redevance de réutilisation limitée aux coûts marginaux de mise à disposition est possible pour les autres données visées par la directive, il doit l'être d'autant plus pour ces bases de données à forte valeur.

## L'ÉQUITÉ ENTRE START-UP ET GÉANTS DU NET PASSE PAR DES REDEVANCES DE RÉUTILISATION DIFFÉRENCIÉES

L'UTP est favorable au principe de « *freemium* » qui permet d'instaurer la gratuité pour les plus petits utilisateurs et d'imposer des redevances à partir d'un seuil préalablement déterminé de volume de réutilisation ou de fréquence d'accès aux données. Ces derniers peuvent alors entraîner un redimensionnement des plateformes de mise à disposition. Ce principe permet de favoriser le développement d'une économie locale de *start-ups* en s'assurant que les géants du Net ne soient pas les seuls à pouvoir en bénéficier, de surcroît à un moindre coût pour eux.

## LES LICENCES, GARANTES D'UN ENRICHISSEMENT PARTAGÉ DE LA DONNÉE RÉUTILISÉE

Au même titre que les redevances, le choix de la licence permet également de reconnaître et de protéger la valeur des données libérées. L'UTP encourage notamment la promotion de licences qui incluent une clause de « *share-alike* »<sup>7</sup> permettant

d'assurer le respect du principe de réciprocité. Par ailleurs, alors même que les entreprises chargées d'une mission de service public mobilisent des fonds publics importants, il est juste qu'une partie de la valeur ajoutée créée à partir de leurs données soit réinvestie dans l'espace public et bénéficie *in fine* au citoyen.

Toutefois, les licences peuvent et doivent varier en fonction du type de données libérées. C'est pour cela que ce choix doit continuer de relever entièrement de l'entreprise ou de l'administration qui met à disposition la donnée, plus à même de déterminer la licence appropriée.

6. Article 13 de la proposition de refonte qui parle, en anglais, de « *high-value datasets* ».

7. Cf. note n° 2 page 1.

## UN PRINCIPE D'OUVERTURE DES DONNÉES « DÈS LEUR CONCEPTION ET PAR DÉFAUT »<sup>8</sup> INCOMPATIBLE AVEC LA PROTECTION ET LA SÉCURITÉ

Les principes de sécurité et de protection « dès leur conception et par défaut » des données ont été consacrés dans le RGPD. Ces principes ont pour objectif d'éviter le plus possible que les données puissent être corrompues ou falsifiées. Il ressort des débats qui ont commencé sur la proposition de directive, une volonté de consacrer un principe semblable qui serait celui d'ouverture « dès leur conception et par défaut ».

Toutefois, si les notions de sécurité et de protection prennent tout leur sens dans un monde hyperconnecté, celle de l'ouverture par défaut leur est antinomique. Tout d'abord, parce que nombre de données n'ont justement pas vocation à être ouvertes. En effet, un tel principe ne permettrait pas de prendre le temps nécessaire pour définir le niveau de sensibilité des données afin d'éviter de porter atteinte à la sécurité publique, à la protection des données personnelles ou encore aux intérêts économiques des entreprises de service public, notamment européennes.

Un principe d'ouverture par défaut ne permettrait pas non plus de respecter les

droits de propriété intellectuelle qui pourraient exister. De nombreuses informations utilisées dans les réseaux de transport relèvent du secret des affaires ou de la pure exploitation industrielle propre à chaque entreprise. D'autres sont l'œuvre de tiers. Ces données-là ne sont pas conçues pour être ouvertes, mais doivent au contraire demeurer confidentielles par défaut.

<sup>8</sup> Traduction officielle du concept de : « Open by design and by default ».

### CONTACTS

#### Claude Faucher

Délégué général de l'UTP  
cfaucher@utp.fr  
+33 (0)1 48 74 73 67

#### Valérie Beaudouin

Département Législation  
et Affaires européennes  
vbeaudouin@utp.fr  
+33 (0)1 48 74 73 49

#### Annabelle Huet

Département Législation  
et Affaires européennes  
ahuuet@utp.fr  
+33 (0)1 48 74 73 30

#### Dominique Fèvre

Département Valorisation  
et Communication  
dfevre@utp.fr  
+33 (0)1 48 74 73 46

**L'UTP.** L'Union des Transports Publics et ferroviaires (UTP) est l'organisation professionnelle regroupant les entreprises de transport public, les entreprises ferroviaires (fret et voyageurs) et les gestionnaires d'infrastructure en France. Elle représente la profession et défend les intérêts collectifs de ses adhérents auprès des institutions françaises et européennes.

L'UTP représente près de 170 entreprises de transport urbain réparties sur le territoire français.

Certaines sont liées à des groupes de transport comme CarPostal France, Keolis, Groupe RATP, SNCF Mobilités, Transdev, Vectalia France. D'autres sont indépendantes et peuvent, à ce titre, adhérer à l'association AGIR.

Depuis 2006, l'UTP fédère les entreprises ferroviaires et les accompagne vers l'ouverture du marché du transport de voyageurs. Il s'agit notamment d'Agencia, CFTA, Colas Rail, Euro Cargo Rail, Europorte, Eurostar, Groupe RATP, Keolis, Objectif OFP, RRT PACA, SNCF, SNCF Mobilités, Thalys International, Thello, Transdev, VFLI. Depuis janvier 2013, l'UTP accueille également des gestionnaires d'infrastructure (Getlink Group, LISEA, SNCF Réseau) et incarne l'unité de la branche ferroviaire.

