



ADÈLE BOUTIN

**Joëlle Toledano**, professeure des universités en sciences économiques

**Parcours :**

1993 Directrice « régulation européenne et nationale », groupe La Poste

2005 Membre du collège de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep)

2005 Professeure des universités en économie

2012 Membre du conseil d'administration de l'Agence nationale des fréquences

2017 Professeur émérite, associée à la chaire « Gouvernance et régulation » de l'université Paris-Dauphine

2019 Membre de l'Académie des technologies

2020 Auteure de *Gafa, reprenons le pouvoir!* (Odile Jacob).

[1] « Gouvernance et régulation des données », 23 octobre 2020. Retrouvez le descriptif de l'événement sur <https://chairgovreg.fondation-dauphine.fr/fr/%C3%A9v%C3%A9nements/939> et le replay sur la chaîne YouTube du Conseil d'État.

## « Les données, un enjeu clé des politiques publiques du XXI<sup>e</sup> siècle »

L'« ambivalence » semble devenue le propre du numérique, pour reprendre le terme du rapport très novateur de 2014 du Conseil d'État, plus particulièrement dédié à la question des droits fondamentaux dans un monde numérique. En effet, la donnée étant l'ingrédient de base du numérique, les débats en la matière renvoient souvent à une question duale sur les usages qu'on en fait, considérés alternativement comme souhaitables ou risqués. En clarifier les enjeux fut d'ailleurs le propos du colloque récemment organisé par la chaire « Gouvernance et régulation » de l'université Paris Dauphine-PSL et le Conseil d'État<sup>1</sup>.

Pour l'économiste aussi, les données sont ambivalentes : plus exactement, l'économie pointe à la fois les formidables opportunités, mais aussi les blocages à lever et les risques dont il convient de tenir compte quand on aborde ces dernières. Les données ont, pour commencer, une multiplicité d'usages, en rendant possible le développement de nouveaux produits et services, celui de nouveaux outils d'analyse, l'optimisation des processus de fabrication, l'amélioration ou la prolongation de la durée de vie des plus anciens, la personnalisation des services, ou encore la réduction des coûts, pour n'en citer que quelques-uns. Autant d'usages permettant de stimuler la croissance par l'efficacité et l'innovation et/ou de participer aux progrès de la science et des technologies. Tous les secteurs d'activité devraient ainsi en profiter, à condition d'y avoir accès et de savoir comment les utiliser. Dans nos économies de marché, c'est en principe la vocation même du marché. Or ce n'est pas vraiment le cas en pratique et les échanges marchands identifiés et effectués par ce qu'on appelle les courtiers en données (les *data brokers*) concernent une partie limitée des données utilisables, essentiellement des données personnelles. La donnée n'est en effet pas un bien économique comme un autre et le marché s'avère alors souvent défaillant pour en optimiser l'usage. On ne peut pas s'attendre à ce qu'il assure une collecte suffisante des données, ni une diffusion efficace associée à un partage de la valeur équitable tout en empêchant une collecte excessive qui ne respecterait pas la vie privée ; pas plus qu'on ne peut compter sur le marché pour prévenir les problèmes de verrouillage de l'accès aux données ou les problèmes de cybersécurité consécutifs à des insuffisances dans la sécurité du stockage des données.


Aujourd'hui, un certain nombre de secteurs et d'activités font pourtant un usage massif des données : les scientifiques, bien sûr, dans beaucoup de disciplines, mais aussi, par exemple, le commerce ou la publicité. D'autres en revanche les utilisent beaucoup moins. De fait, il n'y a pas assez de données disponibles pour une utilisation-réutilisation innovante, en particulier

parmi ce que l'on appelle parfois les « données industrielles ». La production et la mise en forme des données peuvent être complexes et coûteuses, le marché est opaque et les incitations à investir sont parfois limitées en l'absence de compétences et de cadres juridiques appropriés.

#### **Incitations à investir**

Ce sont ces défaillances du marché des données qui justifient l'intervention publique et la mise en place de nouvelles formes d'organisation et de gouvernance des données. Les travaux sur l'économie des données, synthétisés brièvement ci-après, fournissent une grille d'analyse des problèmes à résoudre. La donnée, tout d'abord, a une propriété caractéristique : c'est ce que l'on appelle en économie un bien non rival, c'est-à-dire qu'elle « ne s'use pas quand on s'en sert », on peut l'utiliser plusieurs fois dans différents contextes sans qu'elle perde de son utilité, voire de sa valeur.

Il peut y avoir des gains collectifs importants à ce que les données soient utilisées à grande échelle, éventuellement pour des usages



### **« Ces défaillances du marché des données justifient l'intervention publique et la mise en place de nouvelles formes d'organisation et de gouvernance des données. »**

différents. C'est d'ailleurs la raison fondamentale des politiques publiques dites d'*open data*, visant à disséminer et valoriser les données publiques : dans la mesure où les données et leur traitement sont potentiellement une source d'efficacité, ne pas y avoir accès crée en effet une barrière qu'il convient d'éliminer, d'où les politiques d'ouverture de l'accès aux données. Quand les données ne sont pas publiques, on ne peut en revanche pas simplement dire à tous les acteurs « donnez accès à vos données » : produire, mettre en forme des données et les sécuriser est très coûteux. Il faut donc qu'il y ait des incitations à investir dans les différentes dimensions du *big data*, à savoir collecte, mise en forme, capacité de traitement, sécurité, etc.

Mais par crainte d'une destruction créative, autrement dit d'un usage par d'autres qui auraient des conséquences destructrices pour elles, les entreprises peuvent choisir de stocker les données qu'elles possèdent. Or elles ne savent pas toujours comment fabriquer des cadres juridiques où elles pourraient les partager avec d'autres qui auraient aussi des données ou des compétences complémentaires, ce qui conduit à une utilisation ...



ADÈLE BOUTIN

**Joëlle Toledano**, professeure des universités en sciences économiques

... inefficace des données non rivales. Par ailleurs, certaines données sont monopolisées par des acteurs, les nouveaux empires numériques, qui tirent des données qu'ils ont acquises auprès des utilisateurs des gains substantiels. Ils ne souhaitent pas les partager et par certaines pratiques, verrouillent et opacifient les marchés. Il faut trouver le ou plus probablement les cadres juridiques et les modes de gouvernance qui incitent à investir pour produire et préparer les données, qui incitent à partager, favorisent la transparence.

### Risques d'ententes tacites


Au regard de ces principes, il y a au moins deux sujets dont il faut tenir compte : les éventuels problèmes de concurrence et ceux relatifs à la vie privée. Concernant les problèmes de concurrence, comme rien n'est simple en économie, il faut toutefois garder à l'esprit que la transparence présente certains risques au regard de la concurrence. Comment faire alors pour que la transparence permette au consommateur de mieux acheter et pas aux entreprises de mieux s'entendre ? Le numérique n'a pas toujours les conséquences anticipées par les spécialistes. C'est ainsi que l'e-commerce devait, d'après les économistes au début du XXI<sup>e</sup> siècle, faire baisser les prix et faire, par exemple, disparaître les écarts de prix en fonction des lieux d'implantation géographique, ce qui n'a pas été le cas. De même on s'attendait – on craignait – des tarifications « personnalisées », et cela n'a pas non plus été le cas, tandis que l'on observe en revanche beaucoup de volatilités ! Cela perturbe *in fine* les consommateurs.

## « Il faut garder à l'esprit que la transparence présente certains risques au regard de la concurrence. »

Une étude de la Commission européenne de 2017 nous dit qu'« une majorité de détaillants suivent les prix en ligne de leurs concurrents (et que) deux tiers d'entre eux ont recours à des logiciels d'ajustement automatique pour ajuster leurs propres prix en fonction des prix des concurrents observés ». Il en résulte une vraie crainte autour des risques d'ententes tacites ou pas ; or ce que l'on sait des potentialités des algorithmes ne peut qu'amplifier cette crainte ! Bref, la transparence des tarifs peut donc être un problème pour les consommateurs. La question d'une éventuelle régulation des algorithmes pour éviter qu'ils soient les vecteurs de pratiques anticoncurrentielles fait déjà couler beaucoup d'encre !

Concernant l'opacité des marchés et les atteintes à la vie privée, un marché des données ne disposant pas de contrôles suffisants pour les utilisateurs – où les collecteurs de données font ce qu'ils veulent des données qu'ils collectent – risque de conduire à une collecte excessive de données personnelles, et donc en effet à un respect insuffisant de la vie privée. Les courtiers en données sont de fait les seuls acteurs du « marché des données », et les chiffres disponibles sont pour le moins limités. C'est d'ailleurs cette opacité que critique une étude<sup>2</sup> réalisée par le régulateur de la consommation et de la concurrence aux États-Unis, la Federal Trade Commission (FTC), qui analyse précisément les pratiques de courtiers en données personnelles américains. La Cnil

britannique (ICO) a quant à elle publié en octobre « Investigation into data protection compliance in the direct marketing data broking sector ». Les analyses de l'ICO sont, comme celles de la FTC, très critiques.



**« Un consensus se dessine sur le fait que des mesures politiques sont nécessaires pour garantir une protection adéquate des données sensibles. »**

Le stockage nécessite un contrôle

#### **Le stockage nécessite un contrôle**

Autre dimension du problème, le stockage des données avec des systèmes interconnectés nécessite de contrôler l'accès aux données. Pour empêcher leur perte lors de cyberattaques, l'investissement en sécurité doit être continu. Une question politique clé est de savoir dans quelle mesure les collecteurs et les processeurs de données privés sont suffisamment incités à investir dans la protection de leurs données, en particulier dans le cas de données individuelles. Un consensus se dessine sur le fait que les effets sur la réputation privée sont insuffisants et que des mesures politiques sont nécessaires pour garantir une protection adéquate des données sensibles. La prolifération des données dans l'économie présente donc indéniablement une formidable opportunité pour stimuler la croissance par l'efficacité et l'innovation. Pour y parvenir sans compromettre d'autres objectifs, au premier rang desquels les atteintes à la vie privée mais aussi un partage équitable de la valeur, il est indispensable de mettre en place les bons cadres réglementaires et de gouvernance qui inciteraient à partager des données de façon plus ou moins coercitive ou incitative selon les situations de marché. Le monde des données est déjà – et il est voué à le demeurer – un sujet majeur des politiques publiques du XXI<sup>e</sup> siècle.

[2] FTC (2014) « Data Brokers: A Call for Transparency and Accountability ».