

Etats Généraux des nouvelles régulations du numérique Document de consultation

Les espaces et objets numériques sont désormais partout : objets connectés, smartphones, réseaux sociaux, etc. Dans le même temps, les acteurs émergents d'hier sont devenus des géants mondiaux. Poser des règles de fonctionnement claires, équilibrées et suffisamment souples pour s'adapter à ces marchés très évolutifs est devenu nécessaire et un cadre de réflexion général de régulation de ces acteurs apparaît indispensable compte tenu de la taille et de la dimension systémique de leurs activités.

Pourtant, les initiatives qui se sont attaquées à ces problématiques restent trop parcellaires et sont lancées en réaction à certaines questions particulières.

Pour permettre de définir une réponse globale et durable, le Secrétaire d'Etat chargé du Numérique, Mounir Mahjoubi, a initié les Etats Généraux des nouvelles régulations du numérique en Juillet 2018 avec pour objectif de penser un cadre global et adaptable sur la décennie à venir et promouvoir un numérique libre, ouvert, innovant, au service du progrès humain. Pour ce faire, l'ensemble des parties prenantes au niveau national – acteurs de la société civile, économiques, parlementaires, administrations – seront associées. Une **première phase de travail** a été conduite entre septembre et novembre 2018 pour préparer des scénarios de régulation possibles, sur la base des travaux des dernières années. Les travaux ont été menés par quatre groupes de travail composés de responsables d'administrations et de membres du Conseil national du numérique, chacun étant dédié à un axe de régulation, avec pour objectif de poser les pistes de réflexion des points suivants :

- Régulation économique : quelle régulation des relations numériques entre acteurs et quelle nouvelle régulation concurrentielle à l'ère des plateformes numériques ? Comment maintenir l'optimum des effets de réseau du numérique tout en promouvant un modèle économique plus favorable au consommateur, à l'innovation, à la concurrence et notamment à l'émergence d'acteurs européens ayant une taille critique à l'échelon mondial ?
- Régulation sociale : comment mieux protéger les droits sociaux des travailleurs de plateformes et améliorer leur protection sociale ? comment les administrations sociales peuvent-elles soutenir le développement de l'économie collaborative ?
- Régulation sociétale : quel cadre imposer aux acteurs numériques, au-delà de la protection des données personnelles, en vue d'assurer la protection des personnes, la sauvegarde de l'ordre public et la promotion du pluralisme et de la diversité des contenus en ligne ?
- Modalités et méthodes de régulation : quels nouveaux outils juridiques et techniques des régulateurs et autorités publiques pour connaître précisément et sans délai les activités des plateformes numériques, tout en respectant les capacités opérationnelles et les secrets industriels et commerciaux de ces dernières ?

Le Secrétariat d'Etat chargé du numérique ouvre aujourd'hui la deuxième phase des Etats Généraux, sous la forme d'une consultation des parties prenantes de l'écosystème, dont le but est d'en recueillir les réactions et propositions.

A l'issue des travaux de la première phase, le gouvernement souhaite pour cela distinguer deux catégories de sujets soumis à consultation :

- d'une part trois sujets ayant vocation à faire l'objet de décisions à court terme, par le biais de textes législatifs français ou européens ou d'initiatives prises par les pouvoirs publics. Ces sujets seront soumis à consultation jusqu'à février 2019 ;
- d'autre part trois thématiques de moyen terme, qui ont vocation à revêtir une place importante dans le débat public dans les prochaines années, notamment au niveau européen. Ces sujets n'appellent pas nécessairement de immédiate mais il semble pertinent de les porter au débat public. Ces sujets seront soumis à consultation jusqu'en avril 2019 et pourront être étendus à d'autres thèmes, si les acteurs consultés le considèrent opportun.

Les sujets suivants sont appelés à faire l'objet de décisions à court terme et seront intégrés aux propositions des Etats Généraux avec l'objectif de contribuer aux décisions prises dans les prochains mois :

- La question de la **régulation des contenus illicites**, et notamment des contenus haineux, a fait l'objet d'un rapport remis au Premier Ministre¹ le 20 septembre 2018 et est abordée par le règlement relatif à la prévention de la diffusion en ligne de contenus à caractère terroriste. Elle est également au cœur de l'initiative engagée avec Facebook par le gouvernement, annoncée par le Président de la République à l'IGF le 12 novembre 2018².
- Sur le sujet de la **concurrence**, la transposition de la directive ECN+ fait partie du projet de loi Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) et intègre des réflexions relatives à l'adaptation des règles de concurrence. Une ordonnance sera préparée dans les prochains mois sur le sujet. La prise en compte du numérique sous l'angle du droit de la concurrence constituera l'un des axes prioritaires de la présidence française du G7 cette année.
- Enfin, les constats sur la nécessité d'ajuster les **capacités des régulateurs** à répondre aux enjeux du numérique appellent à une réponse rapide de la part des autorités.

A moyen terme, d'autres sujets ont vocation à être développés au niveau européen et national :

- La question de l'accès, de la circulation et du partage des **données d'intérêt général** ;
- La question de la **surexposition aux écrans**, notamment des enfants mineurs ;
- La question de la protection des **travailleurs des plateformes**.

La présente consultation permettra d'établir également une synthèse des propositions sur ces sujets au printemps 2019.

Par ailleurs, les Etats Généraux ont pour objectif de constituer un ensemble de propositions à porter auprès de la future mandature Européenne.

¹ <https://www.gouvernement.fr/rapport-visant-a-renforcer-la-lutte-contre-le-racisme-et-l-antisemitisme-sur-internet>

² <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/11/13/discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-lors-du-forum-sur-la-gouvernance-de-linternet-a-lunesco>

PARTIE 1 – ENJEUX PRIORITAIRES

Sujet 1 : Régulation des contenus illicites

A. Cadrage

Le groupe de travail s'est concentré sur les moyens de lutter contre la diffusion de contenus illicites, afin de les adapter à l'essor de la communication en ligne, sans remettre en cause la liberté d'expression ni l'apport essentiel d'Internet à l'exercice concret de cette liberté. L'adaptation de ces outils est nécessaire compte tenu des spécificités de la communication en ligne (effets d'amplification, viralité...), mais également en raison de l'émergence d'intermédiaires du débat public d'un genre nouveau, qui ne sont ni des médias ou éditeurs au sens traditionnel du terme, ni de simples infrastructures techniques et passives.

La définition des contenus illicites ne pose pas en tant que telle de difficulté : il s'agit de tous les contenus contraires au droit national, dont les auteurs sont passibles de sanctions pénales. Relèvent notamment de cette catégorie : la provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence, l'apologie du terrorisme ou la négation des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité, l'injure ou la diffamation publiques et aggravées ; l'atteinte aux droits de propriété intellectuelle (piratage). Cependant, il n'existe pas de définition européenne des contenus illicites. À ce jour, seules certaines catégories d'infractions font l'objet d'une harmonisation, notamment en matière de terrorisme. Bien qu'elle découle du respect des souverainetés nationales, l'absence d'harmonisation européenne complique, à l'évidence, la recherche d'une réponse coordonnée au niveau européen.

Sur la base de travaux précédents,³ le groupe de travail a formulé des principes directeurs et des propositions pour repenser les outils dont disposent les autorités publiques et répondre à ces trois grands enjeux sociétaux.

Les principes directeurs suivants pourraient ainsi guider l'action publique :

- Se prémunir contre deux risques majeurs pesant sur le débat public. D'un côté, un **risque de prolifération** de contenus illicites, associé à un sentiment d'impunité de leurs auteurs et de l'autre, un **risque de censure privée** de la part des grands acteurs du net, devenus incontournables, qui pourraient définir unilatéralement les contours de la liberté d'expression.
- **Impliquer les plateformes dans la lutte contre les contenus illicites**, du fait de leur importance et de leurs moyens, quand bien même elles ne sont ni les auteurs ni les diffuseurs des contenus. Le cadre de leur rôle et de leur intervention doit être défini, ce qui pose la question de leur capacité et de leur légitimité à identifier les contenus illicites ou dangereux, à qualifier l'illégalité de contenus, sans recours au juge, ou à censurer des contenus qui vont au-delà de ce que le droit local condamne.
- Construire une **approche cohérente** couvrant l'ensemble des contenus quelle que soit leur nature et quelle que soit l'infraction en cause. L'approche en silos qui a prévalu jusqu'ici, non seulement au plan national mais également au plan européen, nuit à la lisibilité de l'action publique, empêche la construction d'une relation équilibrée avec les plateformes et fait peser un risque de complexité accrue sur les plus petits acteurs.

³ Dont le rapport visant à renforcer la lutte contre le racisme et l'antisémitisme sur Internet remis par Laetitia Avia, Karim Ammellal et Gil Taieb le 20 septembre 2018 au Premier Ministre

- Ne pas nier pour autant les **spécificités** inhérentes à certaines problématiques ni imposer une réponse uniforme. Des formes et des intensités de régulations variables peuvent être envisagées en fonction du niveau de préjudice, du caractère plus ou moins aisé de qualification du contenu ou de l'intérêt économique que la plateforme en tire.

Question 1. *Etes-vous d'accord avec ces principes et pourquoi ? Quels autres principes pourraient être définis ou pris en compte ?*

B. Propositions

Trois scénarios ont été élaborés dans la première phase des Etats Généraux : ils ont été construits de manière à différencier les mesures qui peuvent être mises en œuvre à droit constant, de celles qui supposent une évolution du droit national, voire européen et international. Ils sont donc, par construction, **cumulatifs**. Ils s'articulent notamment autour des propositions formulées dans le rapport consacré au renforcement de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme sur Internet, remis au Premier ministre le 20 septembre dernier. Ils poursuivent **quatre objectifs** :

- **endiguer la diffusion** de contenus illicites ;
- empêcher **l'accès aux sites** dédiés à la diffusion de contenus illicites ;
- poursuivre les **auteurs** de contenus illicites ;
- protéger la **liberté d'expression**.

Ces scénarios sont les suivants :

- 1) Un premier scénario repose sur l'hypothèse qu'il est possible de lutter plus efficacement contre la propagation de contenus illicites en ligne, par **des dispositifs d'observation, de sensibilisation et d'encouragement à l'autorégulation des acteurs**.
- 2) Un second scénario requiert une évolution du droit national et s'articule autour de propositions consistant à inscrire dans la loi de **nouvelles dispositions contraignantes à la charge des acteurs du numérique**, en distinguant des obligations communes à l'ensemble des intermédiaires de l'Internet (FAI, hébergeurs et plateformes), et des obligations spécifiques à la charge des principaux opérateurs de plateforme en raison de leur rôle croissant dans le débat public, et en chargeant un régulateur indépendant d'en contrôler la mise en œuvre.
- 3) Un dernier scénario vise à **clarifier le régime juridique européen de responsabilité des hébergeurs** ; et à définir des règles sectorielles en fonction des différentes catégories de contenus illicites. À plus long terme, il déboucherait sur la création d'un statut intermédiaire entre l'hébergeur et l'éditeur, applicable à l'ensemble des contenus illicites. Cela impliquerait en particulier la révision de la directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information.

Question 2. *Quel scénario privilégiez-vous ?*

Question 3. *A quel niveau, français ou européen, pensez-vous que les adaptations devraient être réalisées ?*

Question 4. *Pensez-vous qu'il faille repenser le régime de responsabilité des acteurs du numérique dans son ensemble ou, au contraire, mettre en place des législations ciblées sur des catégories spécifiques d'infraction ? Pourquoi ?*

Question 5. *Estimez-vous préférable de conserver un cadre de régulation unique applicable à l'ensemble des intermédiaires de l'internet (hébergeurs, FAI, plateformes) ou de construire un régime spécifique pour les plateformes jouant un rôle actif dans la diffusion des contenus et/ou dépassant un seuil d'audience ou de chiffre d'affaires ?*

A. Cadrage

L'économie dite « numérique » pose **un certain nombre de défis** aux pouvoirs publics en matière de concurrence et de régulation :

- La très forte concentration des plateformes fait craindre **des effets de « verrouillage » des marchés, notamment en rendant captifs des utilisateurs**, entreprises comme consommateurs, et la mise en place de **barrières à l'entrée** pour les plateformes concurrentes ou les fournisseurs de services complémentaires, notamment de nouveaux entrants européens ;
- Certaines plateformes, à ce stade, majoritairement non-européennes, disposent **d'un pouvoir d'influence économique croissant** sur les écosystèmes qui se constituent autour d'elles.
- Ces mêmes acteurs non européens ont pu constituer grâce à leur domination de marché une trésorerie considérable qui leur donne les moyens à la fois d'investir dans le développement de données et d'acheter tôt des start-ups européennes, ce qui conforte encore leur domination.

Pour plus de réactivité et d'efficacité, les pouvoirs publics doivent **adapter leurs moyens d'intervention** en tenant compte des problématiques suivantes :

- Comment s'assurer que le temps d'analyse, d'action et de contrôle des pouvoirs publics soit en adéquation **avec le temps économique** ?
- Faut-il **adapter les outils d'analyse économique** pour prendre en compte les modèles économiques du monde numérique ?
- Comment **renforcer les outils de lutte contre les pratiques commerciales déloyales** des plateformes ?
- Indépendamment de toute pratique abusive, la position de certains acteurs est-elle **encore contestable** ?
- Comment protéger la **liberté de choix** des utilisateurs et **l'indépendance** des acteurs économiques ?

Question 6. *Partagez-vous cette analyse des problématiques liées aux enjeux de régulation et de concurrence dans le numérique ? Certains aspects vous paraissent-ils manquer, ou devoir être précisés ?*

Question 7. *Pensez-vous qu'il soit suffisant de renforcer la régulation économique du numérique pour susciter l'émergence d'acteurs européens de taille critique au plan mondial dans ce secteur ? Dans le cas contraire, quelles autres initiatives devraient à votre avis être prises ?*

La première phase des Etats généraux des nouvelles régulations numériques a fait apparaître **différentes perspectives** sur les objectifs à poursuivre en matière de régulation économique.

Certaines thématiques relèvent **du droit de la concurrence**, en particulier la lutte contre les abus de position dominante ; mais d'autres enjeux sont également apparus, comme la promotion de la **liberté de choix** des consommateurs, la **structuration du marché** ou la promotion d'une **offre numérique européenne**.

Question 8. *Quels objectifs devraient être poursuivis en priorité dans l'élaboration des futures réglementations économiques du numérique ? Quel équilibre doit être atteint entre ces objectifs ?*

B. Propositions

Plusieurs **scénarios et propositions non exclusives** ont été élaborés dans le cadre de la première phase des Etats généraux.

1. Adapter le droit de la concurrence

Description du scénario : amélioration du droit de la concurrence dans la continuité **du droit existant**, en tenant compte des **difficultés posées par le secteur du numérique** (acteurs de dimension mondiale, présents sur de multiples marchés et secteurs ; cycles d'innovation courts et rythme d'affaire extrêmement soutenu ; écosystème complexe ; spécificités de l'économie des plateformes ; etc.).

Etat des lieux des améliorations déjà apportées dans le cadre d'initiatives législatives en cours d'adoption :

- La **directive ECN+**⁴ prévoit la possibilité, pour les autorités nationales de la concurrence :
 - o de se saisir d'office de **mesures conservatoires** (article 10) ;
 - o d'accéder aux **données numériques** stockées sur des serveurs distants et à leurs clés de déchiffrement (article 6) ;
 - o de prononcer des **injonctions structurelles** (article 9) ;
 - o et de décider de **l'opportunité des poursuites** et éventuellement de rejeter certaines plaintes (article 4).
- Par ailleurs, l'article 71 *bis* nouveau de la **loi PACTE**⁵ prévoit :
 - o de simplifier les possibilités de saisine, par l'Autorité de la Concurrence (AdIC), **du juge des libertés et de la détention**, et le recours aux officiers de la **police judiciaire** ;
 - o de simplifier et d'accélérer **l'instruction de ses dossiers** ;
 - o d'étendre sa faculté de **rejeter certaines saisines** ;
 - o d'élargir les cas de recours à la **procédure simplifiée** ;
 - o de clarifier ses **critères de sanction** ;
 - o d'élargir la possibilité, pour le ministre de l'économie, **d'imposer des injonctions** ou de **transiger avec les entreprises** ;
 - o et d'**améliorer les pouvoirs** d'enquête des agents de la DGCCRF.

Dans le cadre des Etats généraux, il a été proposé d'**améliorer le contrôle des concentrations**, en mettant en œuvre un **contrôle additionnel** à la procédure de notification obligatoire en vigueur, soit avec un seuil spécifique, soit-ex-post. Ce contrôle porterait en particulier certaines opérations d'acquisition par un acteur puissant en place, **d'un acteur innovant « naissant »** ou **n'ayant pas encore monétisé** son innovation. Ces opérations qui échappent aujourd'hui au contrôle existant

⁴ Directive visant à doter les autorités de concurrence des Etats membres de moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur, dite directive « ECN+ »

⁵ Projet de loi établissant un plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises, dite « PACTE »

peuvent conduire à renforcer la position dominante d'opérateurs dont la capacité financière leur permet de préempter des innovations en cours.

Mise en œuvre proposée : **l'article 71 bis nouveau du projet de loi PACTE** qui, en son état actuel, habilite le Gouvernement à transposer la directive ECN+ par voie d'ordonnance (paragraphe I). Cet article habilite également le Gouvernement à adopter certaines mesures complémentaires mentionnées ci-dessus, toujours par ordonnance, pour renforcer l'efficacité des procédures mises en œuvre par l'Autorité de la Concurrence (paragraphe II).

→ En fonction d'une analyse plus détaillée, le paragraphe II de cet article d'habilitation pourrait être **complété** pour permettre au Gouvernement de **mettre en œuvre cette proposition** en coordination avec les autres Etats européens, et notamment le Royaume-Uni et l'Allemagne, de manière à éviter que la France soit seule à rendre plus difficiles les achats de start-ups dont la création se déplacerait alors vers Londres ou l'Allemagne.

Question 9. *Vous paraît-il nécessaire d'améliorer le droit de la concurrence en vigueur ? Les améliorations prévues dans le cadre des initiatives ECN+ et PACTE, complétées par la proposition issue des États généraux, vous semblent-elles appropriées et suffisamment complètes ?*

2. Renforcer la loyauté des plateformes et la transparence des algorithmes

Description du scénario : en instaurant un **Observatoire français des plateformes numériques**, ayant recours aux notions de **loyauté** et de **transparence** pour améliorer la **disponibilité de l'information** sur le comportement des acteurs de l'économie de plateformes et diminuer ainsi **l'asymétrie d'information** à laquelle les consommateurs comme les entreprises partenaires sont confrontés.

Cet observatoire s'inspirerait de **la structure de même nom** mise en œuvre au **niveau européen** dans le cadre du règlement « *platform-to-business* », en cours de négociation, dont les missions sont toutefois plus restreintes. Il constituerait une prolongation des mesures relatives à la loyauté des plateformes du **Code de la consommation**, adoptées dans le cadre de la **loi pour une République numérique** de 2016.

Question 10. *Un tel Observatoire vous paraît-il utile pour traiter les problématiques prioritaires relatives aux régulations du numérique ? Les attributions de cet Observatoire, vous paraissent-elles suffisantes pour traiter ces problématiques et si non, quelles attributions complémentaires identifiez-vous ?*

3. Envisager une régulation sectorielle et proactive des acteurs systémiques du numérique

Description du scénario : mise en œuvre d'une régulation proactive pouvant suivre deux modèles : 1) une régulation **symétrique** appliquée à certaines typologies d'acteurs, par exemple fabricants de terminaux et d'OS et ne s'appliquer qu'au-delà d'un certain seuil de chiffres d'affaires pour préserver les petits acteurs ; et 2) une régulation **asymétrique**, appliquée à un petit nombre d'acteurs identifiés

comme « systémiques » en raison de leur rôle d'intermédiaire incontournable, avec la possibilité de leur imposer des **mesures fortes** pour atteindre des objectifs variés.

Question 11. *Cette régulation sectorielle et proactive vous paraît-elle utile pour traiter les problématiques prioritaires relatives aux régulations du numérique ? Comment cette approche devrait-elle, selon vous, s'articuler avec le droit de la concurrence ? Le cas échéant, quels seraient les facteurs-clés de succès ? Identifiez-vous des priorités ou secteurs spécifiques sur lesquels de telles régulations devraient être mises en place ?*

Les options suivantes ont fait l'objet d'un examen dans le cadre de la première phase des Etats généraux et pourraient constituer des pistes pour la régulation proactive du numérique :

1) Régulation symétrique

- Proposition n°1 : mettre en place une **régulation par la data** des plateformes, afin d'informer les choix des utilisateurs et de développer la remontée de données vers le régulateur et la mise à disposition vers l'ensemble des parties prenantes (partenaires, acteurs publics, société civile, etc.)
- Proposition n°2 : inscrire dans la loi un principe de **liberté de choix** au bénéfice de l'utilisateur final, permettant de prévenir les effets de verrouillage des utilisateurs dans l'utilisation d'un système
- Proposition n°3 : mettre en place un pouvoir de **règlement de différends**, accessible aux entreprises, notamment aux PME et aux start-ups, en cas de litiges sur leurs conditions d'accès aux plateformes
- Proposition n°4 : promouvoir la **portabilité des données** et mettre en œuvre **l'interopérabilité** des services

NB : La régulation symétrique pourrait ne concerner que certaines typologies d'acteurs, par exemple fabricants de terminaux et d'OS et ne s'appliquer qu'au-delà d'un certain seuil de chiffres d'affaires pour préserver les petits acteurs.

2) Régulation asymétrique

- Proposition n°1 : instaurer un **cadre législatif** permettant de caractériser **les acteurs systémiques du numérique** en fonction de différents critères (la possession de grandes bases de données difficilement répliquables ou d'intérêt général ; un pouvoir de marché à l'échelle européenne ; etc.)
- Proposition n°2 : établir une **liste de mesures** pouvant être prises au titre de la régulation *ex ante* de ces acteurs (accès aux données/interopérabilité ; contrôle *a priori* de certaines modifications d'algorithmes à fort potentiel, etc.)

Question 12. *Parmi les options évoquées, lesquelles vous paraissent appropriées ou, au contraire, inappropriées ? Lesquelles de ces propositions vous paraissent prioritaires ? Quels facteurs définiraient, de votre point de vue, un acteur systémique de l'économie numérique ?*

Sujet 3 : Moyens de régulation

A. Cadrage et recensement des besoins

Face à la rapide émergence de nouveaux acteurs, tels que les plateformes d'intermédiation, et d'outils, tels que les algorithmes de classement des contenus, les régulateurs ont identifié de nombreuses problématiques quant à leur capacité à répondre aux enjeux soulevés par ces évolutions.

En effet, en l'état de la recherche et en présence de fortes asymétries d'information, il est parfois difficile pour les régulateurs d'identifier les enjeux et les risques liés aux pratiques des plateformes. Les membres du groupe de travail ont mis en évidence leur besoin de développer des outils d'investigation numérique performants pour analyser les données, les applicatifs ou les matériels utilisés par les opérateurs du numérique mais également des capacités de prospective pour détecter au plus tôt les tendances émergentes.

Par ailleurs, les sujets auxquels ils sont confrontés deviennent de plus en plus techniques et font intervenir des infrastructures complexes. On pourrait citer, parmi d'autres : grands services de cloud computing, systèmes d'exploitation et briques logicielles des terminaux, écosystème de la publicité en ligne, outils des plateformes de mobilité, de free-lance ou de micro-travail, etc. De plus, l'application même du cadre juridique existant (RGPD, droit de la concurrence, etc.) suppose une capacité d'analyse de plus en plus complexe.

Afin d'accroître leur capacité à traiter ces sujets de plus en plus techniques, il pourrait être envisagé de mutualiser les moyens des autorités de régulation, pour dégager des ressources leur permettant de monter en compétence dans les domaines techniques du numérique

Question 13. *Quels sont les enjeux auxquels vous êtes confrontés (information, défense de vos droits, préoccupations comme utilisateur, comme travailleur et comme citoyen) dans votre utilisation des plateformes ?*

Question 14. *Quel est votre avis sur la capacité des régulateurs et des pouvoirs publics à y répondre ?*

Question 15. *Quelles actions de l'Etat ou initiatives privées vous semblent devoir compléter en priorité le dispositif de régulation actuel pour mieux répondre à vos attentes (information, défense de vos droits, évolution du comportement des acteurs, participation) ?*

B. Proposition : un observatoire du numérique pour mieux en comprendre les effets

Les problématiques transverses d'évaluation des effets du numérique ne sont pas propres aux régulateurs d'un nombre limité de marchés mais de l'ensemble de l'économie (Uber, Airbnb, etc.). De plus, le numérique a créé de nouveaux risques et de nouveaux droits pour les citoyens :

déréférencement, portabilité des données, non-discrimination par les algorithmes, principes de loyauté et de transparence, etc. Pour les régulateurs, émergent donc plusieurs questions : Comment appréhender les problématiques spécifiques aux grands acteurs (GAFAM par exemple) ? Faut-il créer une régulation sectorielle spécifique au numérique ? Comment protéger efficacement les libertés publiques dans une économie complexe, en évolution constante ?

Partageant ces constats et interrogations, plusieurs initiatives ont commencé à apporter des éléments de réponse. Au niveau européen, la Commission Européenne a mis en place un observatoire sur l'économie des plateformes en ligne sous la forme d'un groupe d'experts, dont la mission est de conseiller sur ces questions. Au Royaume-Uni, le think tank Doteveryone a proposé⁶ la création d'un « Office for Responsible Technology », régulateur unique du numérique capable de traiter de manière adéquate.

Dans le cadre de la première phase des Etats Généraux, plusieurs hypothèses ont été envisagées :

- créer au niveau national une déclinaison de l'observatoire européen des plateformes, pour alimenter les travaux de ce dernier ;
- créer un observatoire français chargé en outre d'évaluer les plateformes ;
- élargir les missions de l'observatoire européen des plateformes, au-delà des questions ayant trait aux relations plateformes to business,
- créer une agence européenne pour la confiance numérique en général, incluant les problématiques relatives aux plateformes mais aussi à l'étude des enjeux de discriminations et d'algorithmes en général, etc.

Question 16. *Comment voyez-vous le fonctionnement, la composition et les missions d'un observatoire du numérique ?*

⁶ <https://doteveryone.org.uk/project/regulating-for-responsible-technology/>

PARTIE 2 - ENJEUX DE MOYEN TERME

Les sujets sur lesquels vous pouvez réagir dans cette deuxième partie de la consultation –la protection sociale des travailleurs des plateformes, l’ouverture des données d’intérêt général ainsi que la surexposition aux écrans sont trois sujets d’importance croissante, pour lesquels l’opportunité d’une régulation ou d’un autre mode d’action publique doit être étudiée.

Ainsi, vous pourrez trouver ci-après un ensemble de sujets accompagnés de questions sur lesquels vous pourrez réagir, faire des propositions et des recommandations.

Sujet 4 : Protection des travailleurs de plateformes

A. Cadrage

Le groupe de travail s’est concentré sur les moyens de mieux protéger les droits sociaux des travailleurs de plateformes. Ces nouveaux types de travailleurs de l’ère digitale constituent certes une part encore très minoritaire (entre 0,5 % et 2 % selon les estimations) de l’emploi dans notre pays mais ces formes d’emploi rentrent difficilement dans les cadres du droit social et les conditions de travail des travailleurs de plateformes, atypiques et souvent précaires, et soumis à des risques nouveaux de taylorisation algorithmique et de dépendance soulèvent une série de problèmes. Ce phénomène récent pourrait, en outre, s’accélérer au cours des années à venir.

Sur la base des travaux existants notamment, le groupe de travail en charge de ces sujets a formulé des principes directeurs et des propositions.

Les principes directeurs suivants pourraient guider l’action publique :

- Conforter l’**autonomie et l’employabilité** des travailleurs indépendants et salariés dans la nouvelle économie de plateformes
- Assurer la **liberté de choix** par les travailleurs de plateformes de leur statut tout en luttant contre les situations de salariat déguisé, de fausse sous-traitance et de travail dissimulé
- Concilier une **souplesse** accrue de l’organisation du travail et un haut degré de sécurisation des parcours professionnels et de protection sociale des travailleurs de plateformes quel que soit leur statut
- Garantir le respect par les plateformes d’un **socle de droits sociaux**, notamment ceux relatifs à la santé et à la sécurité au travail
- Trouver les moyens d’une **représentation collective** adaptée et de la négociation de droits collectifs des travailleurs de plateformes quel que soit leur statut

Question 17. *Etes-vous d’accord avec ces principes et pourquoi ? Quels autres principes pourraient être suivis ?*

B. Propositions

Le groupe de travail s’est concentré sur deux scénarios de régulation dans la phase préparatoire :

- 1) Un premier scénario repose sur l’hypothèse de la poursuite de la mise en œuvre du principe de « responsabilité sociale des plateformes » sur la base de l’autorégulation des acteurs ;

- 2) Un second scénario requiert une évolution du droit national et s'articule autour de propositions consistant à inscrire dans la loi de nouvelles dispositions contraignantes à la charge des plateformes

Le groupe de travail a écarté deux scénarios :

- La création d'un statut général et unique de l'actif, perçu comme irréaliste à court terme ;
- La création d'un tiers statut entre salariat et travail indépendant, estimé inopportun pour ne pas complexifier davantage les différents statuts.

Question 18. *Etes-vous d'accord avec les deux scénarios analysés par le groupe de travail ? Quel scénario privilégiez-vous ? Pensez-vous qu'il soit justifié d'écartier les deux autres scénarios ?*

1. Propositions communes

Dans ce cadre, plusieurs propositions formulées par le groupe de travail sont valides quel que soit le scénario choisi. Il s'agit en particulier :

- de l'extension du dispositif de **médiation** des entreprises aux relations entre plateformes et travailleurs de plateformes afin de favoriser la résolution des conflits et encourager le dialogue ;
- du lancement, sous l'égide d'une personnalité qualifiée, d'une concertation entre représentants des plateformes et des travailleurs salariés et indépendants afin de dessiner des critères objectifs et acceptés par tous de **représentativité** des travailleurs de plateformes.

Question 19. *Ces pistes d'action vous paraissent-elles pertinentes ? Quelles suggestions pouvez-vous faire sur le sujet ?*

2. Propositions spécifiques

Dans le cadre du **premier scénario**, le groupe de travail a identifié les pistes d'action suivantes :

- la possibilité pour les plateformes qui le souhaitent **d'associer les travailleurs des plateformes à leur capital** sans qu'elles ne risquent leur requalification en salariat ;
- l'instauration d'un **droit à négocier des accords collectifs** (sur les commissions, les conditions de travail...) entre les plateformes et les travailleurs de plateformes ayant un statut de travailleurs indépendants ;
- la possibilité pour les travailleurs de plateformes d'être **portés** par des sociétés de portage en élargissant les cas de recours au portage salarial ;

Dans le cadre du **second scénario**, le groupe de travail a également formulé d'autres pistes d'action, et notamment :

- l'obligation des plateformes, dans certains secteurs déterminés, à mettre en œuvre les **chartes de responsabilité sociale** prévues par l'amendement Taché discuté dans le cadre du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel⁷ ;
- l'obligation des plateformes à contribuer au **financement de la protection sociale** des travailleurs de plateformes, y compris en matière de formation professionnelle.

Question 20. *Parmi ces pistes, lesquelles vous semblent les plus pertinentes et pourquoi ? Voyez-vous encore d'autres pistes d'action souhaitables ?*

⁷ <http://www.assemblee-nationale.fr/15/amendements/1019/AN/2072.asp>

Sujet 5. Données d'intérêt général

A. Cadrage

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. D'un point de vue économique, les données sont un bien non-rival, c'est-à-dire dont la reproduction ne prive pas le détenteur original de la jouissance, au coût de production marginal très faible, et qui génère de fortes externalités positives. À ce titre, une large ouverture et circulation des données est *a priori* pertinente et peut être encouragée par la puissance publique, sans dégrader le potentiel économique des entreprises concernées.

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 et de favoriser le développement de nouveaux services et marchés.

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.

Illustration d'une initiative en la matière : l'ouverture des données de mobilité

Le projet de loi d'orientation des mobilités compte parmi ses objectifs celui de développer de nouveaux services de mobilité, notamment par son article 9, qui transpose en droit interne la réglementation européenne sur l'ouverture des données de l'offre de mobilité. 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. La mise en place d'un point d'accès national et centralisé a également été instaurée ainsi que l'attribution d'un pouvoir de règlement des différends sur les données confiée à l'Autorité de régulation sectorielle (ARAFER). De nombreux effets bénéfiques sont attendus de ce nouveau cadre : accélération du développement d'applications numériques dans le monde des transports, effet bénéfique sur l'intermodalité et la fréquentation de services de mobilité propres, amélioration de l'information et des services pour les voyageurs, impact positif sur la concurrence, etc.

<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/loi-mobilites-des-solutions-tous-dans-tous-territoires>

Question 21. *Partagez-vous l'analyse qu'il convient de favoriser le partage et la circulation des données d'intérêt général ?*

Question 22. *Pensez-vous qu'il faille recourir à un cadre légal à cette fin ? Si non, pourquoi et quelles alternatives seraient mobilisables ?*

B. Propositions

Au cours des travaux, 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 plusieurs scénarios possibles.

Le premier type de finalité est celui de la **conduite de politiques publiques** (B2G – « Business to Government »). A 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 le projet de loi d'orientation des mobilités. D'autres exemples sectoriels font également référence : en matière financière notamment, la directive PSD2 introduit des obligations pour les banques de donner accès à leurs données clients afin de favoriser notamment le développement d'entreprises innovantes (« fintech »).

Question 23. *Pensez-vous que cette distinction entre B2G et B2B soit pertinente ?*

Question 24. *Identifiez-vous des initiatives B2G et B2B qui existent déjà ? Pensez-vous qu'elles ont un impact positif et lequel ?*

Différentes modalités ont été identifiées par le groupe de travail pour mettre en œuvre la poursuite de ces objectifs. Elles peuvent être résumées en trois approches :

- Proposer des **lois sectorielles spécifiques** qui ouvrirait secteur par secteur les données, selon l'approche privilégiée par la loi d'orientation des mobilités, charge à chaque secteur de définir les données et les modalités de partage pertinentes ;
- Proposer 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.) ;
- Proposer un **cadre général transverse** permettant de définir 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 une action rapide, sans recours à une nouvelle loi, dès lorsqu'un besoin émerge dans un secteur donné.

Question 25. *Quelle approche vous parait la plus pertinente ? Pensez-vous que l'ouverture des données doit faire l'objet d'une doctrine commune dans tous les secteurs ? Etes-vous favorable à un cadre transverse sur le partage de données ?*

Question 26. *Quels secteurs vous semblent prioritaires pour l'ouverture des données d'intérêt général ?*

Sujet 6. Surexposition aux écrans

A. Cadrage

La question de la surexposition aux écrans est de plus en plus discutée mais les données scientifiques sur la surexposition aux écrans sont encore insuffisantes pour estimer finement les usages problématiques des écrans. Cependant, bien que cette connaissance soit limitée, on constate déjà les premiers effets problématiques de l'utilisation des écrans chez certains usagers.

Chez les enfants, les risques liés à l'usage excessif d'écrans semblent plus importants que chez les adultes. Selon les données scientifiques⁸, le temps passé devant un écran peut avoir de lourdes conséquences :

- **sur le développement du cerveau et de l'apprentissage des compétences fondamentales : retard de langage, baisse des performances scolaires, moindre autonomie et persévérance, difficultés d'intégration sociale**
- **sur les capacités d'attention et de concentration ;**
- **sur le bien-être et l'équilibre** : hausse de l'anxiété, déprime, problèmes émotionnels, mais également du fait de la baisse d'activités sportives, moindre apprentissage des valeurs de partage et de respect de l'autre
- **sur le comportement** : hausse de l'agressivité et de l'impulsivité **sur la santé : risques de prise de poids**

La pratique excessive des jeux vidéo présente des risques d'enfermement des jeunes dans des scénarios addictifs, irréels et parfois violents. Face à ces constats, le « gaming disorder » a été introduit au sein de l'ébauche de la nouvelle classification internationale des maladies (CMS-11) publiée par l'OMS et est donc désormais reconnu comme une addiction.

En dernier lieu, on constate de manière générale des effets nuisibles de l'économie de l'attention sur tous les publics et on peut citer, parmi d'autres : trouble de l'attention, dépression, comportements addictifs, violence, manque de sommeil, dégradation des relations sociales, impact négatif sur la vision et effets nocifs en termes de radiofréquence.

Question 27. *Partagez-vous les constats évoqués plus haut ?*

B. Propositions

Le groupe de travail sur la régulation sociétale a défini plusieurs pistes d'action et de régulation sur la thématique d'addiction aux écrans :

- le besoin de **collecter plus de données** sur le sujet et de clarifier la terminologie, au travers d'études documentées ;
- la nécessité de **protéger en priorité les mineurs** et de soutenir les parents, dans l'accompagnement de leurs enfants sur ces questions ;

⁸ Voir synthèse de l'Association américaine de pédiatrie, ainsi que les éléments repris en France par un site de référence <https://lebonusagedeseccrans.fr>

- la mise en place ou le renforcement **d'outils de transparence, de régulation et de contrôle**, comme les applications permettant de mesurer le temps passé devant un écran ;
- de manière très prospective, la possibilité d'un « **droit à la maîtrise de l'attention** » accordé aux utilisateurs.

Si une initiative législative semble prématurée, des actions pourraient être lancées pour améliorer la compréhension du sujet et la mise à disposition d'outils aux personnes et aux parents, le cas échéant, en lien avec les producteurs de matériels comportant des écrans (fabricants de systèmes d'exploitation, de consoles, etc.).

Question 28. *Pensez-vous qu'une intervention étatique française ou européenne soit souhaitable pour lutter contre les addictions aux écrans ? quel autre type d'intervention pourrait être envisagé ?*

Question 29. *Quelles sont les pistes qui vous semblent les plus pertinentes ?*

Question 30. *Quelles seraient vos recommandations et propositions pour mener à bien une politique qui protège les citoyens des risques induits par les écrans ?*

PARTIE 3 - QUESTIONS TRANSVERSES

Plusieurs sujets relatives à la régulation du numérique n'ont pas été abordés dans la première phase des Etats Généraux, car ils sont généralement traités par ailleurs : fiscalité, impact du numérique et de l'automatisation sur le travail, fausses informations, données personnelles, etc.

Il est toutefois possible de fournir, dans le cadre de cette consultation, les éléments qui vous semblent pertinents de mettre en avant.

Par ailleurs, le gouvernement souhaite recueillir les propositions des acteurs sur la meilleure manière d'aborder les questions numériques, après ces Etats Généraux.

Question 31. *Pensez-vous que d'autres enjeux numériques méritent de faire l'objet d'une action des pouvoirs publics ?*

Question 32. *Considérez-vous que les pouvoirs publics devraient prendre d'autres initiatives pour susciter l'émergence d'acteurs européens de taille critique dans le secteur du numérique ? Le cas échéant, lesquelles ?*

Question 33. *Que pensez-vous que doivent être les actions prioritaires du gouvernement en matière de numérique ?*

Question 34. *Quelles seraient vos recommandations pour la suite des travaux ?*
