



Association pour l'Intermédiation de données

Révision du Data Governance Act

Position paper des acteurs français de l'intermédiation de données

Paris – 2 juin 2025

Introduction

Créée en 2023, l'Association pour l'Intermédiation de Données (AID) rassemble des acteurs de l'écosystème de l'intermédiation de données partageant les valeurs de neutralité, de confiance et de responsabilité.

Elle œuvre à structurer la filière de l'intermédiation de données en France et en Europe, en promouvant des modèles éthiques, innovants et sécurisés d'échange de données. Interlocuteur de référence auprès des autorités françaises et européennes, l'AID agit pour une régulation équilibrée, au service de la souveraineté numérique, de l'innovation et de la croissance.

Le Data Governance Act (DGA) constitue une pierre angulaire de la politique européenne en matière de données. En organisant les conditions de la circulation des données, le DGA ambitionne de mettre en place les conditions nécessaires à l'innovation des acteurs publics ou privés européens.

Une révision nécessaire pour libérer la croissance et l'innovation

Néanmoins, après quelques années d'existence, il semble nécessaire de pouvoir affiner certaines exigences du DGA pour favoriser le développement d'une intermédiation de données fluide, équilibrée, sécurisée, de confiance et conforme à l'esprit initial du texte tel qu'imaginé par la Commission européenne. Certaines thématiques demandent à être précisées, certaines dispositions produisent des effets de bord non anticipés, et les conditions d'un écosystème pérenne et créateur de valeur peinent à se concrétiser.

L'écosystème se réjouit ainsi du lancement d'un processus de révision du DGA, qui constitue une opportunité précieuse pour corriger certaines imprécisions, lever les obstacles identifiés et renforcer l'efficacité du cadre existant, tout en respectant pleinement l'esprit européen qui a présidé à la création du statut d'intermédiaire de données, en vue de créer le marché européen de la donnée.

Dans cette optique, les membres de l'AID, composée de différents collèges se sont réunis pour faire émerger une position commune sur cinq thématiques clés du DGA, identifiées comme devant évoluer pour libérer le potentiel d'innovation et de croissance lié à l'intermédiation de données :

- L'obligation de notification ;
- La valorisation du label PSID ;
- L'altruisme en matière de données ;
- La notion de groupe fermé ;
- L'élargissement des services autorisés.



DGA : une réglementation vitale pour la souveraineté européenne

Le DGA constitue un cadre extrêmement utile à l'heure où l'utilisation des données devient un enjeu géopolitique majeur, structurant les rapports de force entre continents.

Alors que les grandes puissances économiques développent des modèles divergents, l'Union européenne a fait le choix courageux d'un modèle fondé sur la confiance, la transparence et la protection des individus.

Dans cette perspective, le DGA incarne, aux côtés du RGPD et d'autres réglementations complémentaires comme le Data Act, une ambition stratégique : celle de faciliter l'accès et garantir des échanges de données respectueux des droits des détenteurs de données, personnes concernées et utilisateurs, tout en stimulant l'innovation et la souveraineté numérique.

Le RGPD a démontré qu'un cadre européen exigeant pouvait s'imposer aux grands acteurs mondiaux. Même si les textes réglementaires restent par essence perfectibles, il en va de la souveraineté des peuples européens. Il ne s'agit pas ici de créer un protectionnisme inefficace, mais de consolider avec le DGA les bases d'une réglementation qui résout l'équation : souveraineté européenne, concurrence équitable, innovation et croissance.

Un attachement fort au statut de PSID

Au-delà de ses dimensions juridiques et opérationnelles, le statut de Prestataire de Service d'Intermédiation de Données (PSID) porte une vision : celle d'un intermédiaire de confiance agissant au service des écosystèmes sectoriels ou trans-sectoriels, en facilitant la rencontre entre détenteurs et utilisateurs de données dans un cadre sécurisé et de confiance.

Ce statut constitue une avancée structurante dans la régulation européenne des flux de données, en ce qu'il reconnaît la spécificité de l'intermédiation comme fonction particulière et stratégique dans l'économie numérique, contribuant ainsi à structurer un marché fondé sur la confiance.

Le cadre offert par le statut de PSID assure un niveau de protection essentiel pour les détenteurs comme pour les utilisateurs de données. En posant des exigences en matière de gouvernance, de séparation des activités et de non-discrimination, il encourage des pratiques professionnelles responsables, il protège d'une captation induue de valeur, et renforce la cohérence réglementaire à l'échelle européenne.

Ce statut joue également un rôle incitatif, en clarifiant les droits et les obligations des acteurs souhaitant s'inscrire dans une dynamique de circulation vertueuse des données.

Les membres de l'AID estiment que ce rôle, s'il est conforté et reconnu, peut contribuer pleinement à la mise en œuvre concrète des principes portés par le DGA et à l'émergence d'un véritable marché européen de la donnée.

C'est pourquoi les membres de l'AID expriment un attachement fort au statut de Prestataire de Services d'Intermédiation de Données (PSID).

Révision du Data Governance Act

Positions de l'Association pour l'intermédiation de données

I. Obligation de notification

A. Ce que dit le texte

Le statut d'intermédiaire de données est soumis à une procédure de **notification obligatoire** selon le DGAⁱ:

- L'article 10 dispose explicitement que les services d'intermédiation de données, tels que définis, sont soumis à une procédure de notification.
- L'article 11(1) impose à tout prestataire de services d'intermédiation de données souhaitant exercer cette activité de soumettre une notification à l'autorité compétente avant de commencer son activité. Pour les entreprises exerçant déjà cette activité à la date d'entrée en vigueur du DGAⁱⁱ, elles disposent jusqu'au **24 septembre 2025** pour se conformer aux obligations relevant de leur statut au titre du DGA.ⁱⁱⁱ
- L'article 11(4) confirme qu'une fois la notification soumise, le prestataire peut commencer son activité d'intermédiation sous réserve du respect des conditions énoncées dans DGA.

Selon le préambule du DGA, la procédure de notification vise à « (...) *garantir que la gouvernance des données au sein de l'Union est fondée sur un échange de données digne de confiance.* » La procédure de notification n'appelle aucune décision expresse ou un acte administratif de l'autorité compétente en matière de services d'intermédiation de données pour la fourniture de tels services.

En conclusion, la notification à l'autorité compétente est une condition préalable obligatoire pour toute entreprise souhaitant exercer légalement une activité d'intermédiation de données au sens du DGA. Toutes les entreprises qui exerçaient une activité d'intermédiation de données au 23 juin 2022 ont l'obligation (1) de se notifier avant le 25 septembre 2025 et (2) de respecter les obligations de l'Article 12 du DGA.

Sanctions en cas d'absence de notification

Les sanctions pour les manquements aux exigences applicables aux services d'intermédiation de données sont prévues dans leur principe dans le DGA et sont énoncées pour la France dans la loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique (LSREN) :

L'article 14 du DGA prévoit que les autorités compétentes contrôlent et surveillent les manquements par les intermédiaires de données des exigences énoncées au chapitre III du DGA. **L'obligation de notification prévue à l'article 11 du DGA relevant de ce chapitre III, il en découle que le défaut de notification est soumis aux sanctions prévues audit article 14.** En cas de constatation d'un manquement, l'autorité compétente peut exiger qu'il y soit mis fin dans un délai raisonnable et prendre des mesures proportionnées. Ces mesures peuvent aller jusqu'à des amendes, la suspension ou la cessation de l'activité en cas d'infractions graves ou répétées.

L'article 37 alinéa II. de la LSREN prévoit le régime des sanctions pouvant être prononcées par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) en cas de manquement aux exigences mentionnées au chapitre III du DGA, auquel il n'est pas remédié dans un délai de 30 jours suivant la mise en demeure de l'autorité. Les manquements peuvent ainsi concerner une violation de l'obligation de notification. Les sanctions vont de l'amende pouvant aller jusqu'à 3% du chiffre d'affaires mondial (porté à 5% en cas de nouvelle violation de la même obligation), à la suspension ou la cessation de l'activité pour les manquements les plus graves. Les sanctions devraient être proportionnées.

Ainsi, il convient de noter qu'en France la sanction des exigences mentionnées au chapitre III du DGA sont effectives dans le cadre de la LSREN.

En conclusion, toute entreprise exerçant l'activité d'intermédiation de données doit soumettre une notification à l'autorité nationale compétente – l'Arcep en France. A défaut de notification, l'entreprise s'expose à des sanctions administratives, y compris des sanctions pécuniaires dissuasives.

Application des conditions de l'Art. 12 du DGA en l'absence de notification

Les conditions applicables à l'exercice d'une activité d'intermédiation de données dans l'Union européenne s'appliqueraient indépendamment de la notification prévue à l'article 11 du DGA. Cette interprétation du DGA ressort tant de l'article 2(11) que de l'article 12 du DGA, qui, pour le premier, ne définit pas l'activité d'intermédiation de données en fonction d'une notification préalable, et, pour le second, ne conditionne pas l'application des obligations spécifiques (notamment la neutralité) à l'accomplissement de la procédure de notification. De fait, la notification est traitée comme une obligation en tant que telle incombant au prestataire de services d'intermédiation.

Il convient également de rappeler que l'objectif de la Commission européenne, tel qu'énoncé dans les considérants du DGA, est de réglementer l'activité d'intermédiation de données en vue d'accroître la confiance dans ces services et de faciliter le partage de données dans l'espace européen.

Selon cette interprétation, toute entreprise exerçant dans l'Union européenne une activité répondant à la définition des services d'intermédiation de données serait obligatoirement régulée par les dispositions du chapitre III du DGA (« Exigences applicables aux services d'intermédiation de données »). Cette réglementation s'applique à toutes ces entreprises, y compris celles exerçant la dite activité avant l'entrée en vigueur du DGA. Le défaut de notification qui constitue en soi un manquement aux dispositions du DGA, ne devrait pas faire échec à l'application des conditions décrites à l'article 12 du DGA applicables à toute activité d'intermédiation de données.

B. Freins

- La majorité des acteurs public et privés ignore à ce jour l'existence ou la portée précise de l'obligation de notification, ce qui entraîne une faible conformité au dispositif ;
- La définition ambiguë du "groupe fermé" génère une incertitude chez les entreprises, notamment celles qui ne sont pas spécialisées exclusivement dans l'intermédiation de données, réduisant ainsi leur incitation à effectuer une notification (cf. IV. Groupes fermés) ;
- L'Arcep, autorité compétente en France en matière d'intermédiation de données, accompagne en proximité les organisations de manière bienveillante et dans une volonté de permettre le

déploiement de services innovants. Les ressources humaines et techniques dont dispose l'Arcep ne permettent pas pour assurer un contrôle et un suivi de ces obligations.

C. Positions / Propositions

- L'AID confirme son attachement à l'obligation de notification pour les PSID et souhaite l'étendre aux Groupes Fermés, avec une définition clarifiée (cf V) ;
- L'AID recommande de faire la promotion du mécanisme de signalement auprès de l'Arcep.

II. Valorisation du Label

A. Ce que dit le texte

La notification à l'autorité nationale compétente permet au prestataire, d'une part **d'exercer l'activité de services intermédiation de données dans toute l'Union Européenne** et, d'autre part, de demander à ladite autorité compétente de confirmer qu'il respecte les obligations de l'article 12 du DGA.

Dès réception de cette confirmation, le prestataire peut utiliser dans ses communications écrites et orales le **label «prestataire de services d'intermédiation de données reconnu dans l'Union»**, ainsi qu'un logo commun^{iv}.

B. Freins

- L'utilisation du label peut être perçue comme n'offrant actuellement qu'un avantage symbolique, ce qui en limite l'attrait pour les entreprises ;
- La procédure d'obtention du label peut être perçue comme relativement lourde et coûteuse et peu attractive car ne permettant pas l'obtention d'avantages réels ;
- Le registre européen ne fait pas de distinction ;
- La liste des PSID enregistrés et labellisés par l'Arcep n'est pas disponible sur le site de l'Arcep.

C. Positions / Propositions

Accorder aux prestataires labellisés des avantages spécifiques, notamment :

- Possibilité pour des détenteurs de limiter l'intermédiation de leurs données aux seuls PSID labellisés ;
- Les PSID labellisés ont un droit d'intermédiation relatif à certaines catégories de données détenues par les services publics (catégories de données à préciser selon le Chapitre II article 3 paragraphe 1).

L'AID recommande par ailleurs la mise en avant des PSID notifiés et labellisés, en les distinguant, sur :

- Le registre européen ;
- Le site de l'Arcep.

En échange de quoi, il est proposé le renforcement des exigences en matière de cybersécurité pour les PSID labellisés (niveau NIS 2 par exemple).

III. Altruisme en matière de données

A. Ce que dit le texte

Le statut de prestataire de service d'intermédiation de données est distinct du statut d'«*organisation altruiste en matière de données reconnue dans l'Union*». Ce dernier statut est réservé aux «*personnes morales qui cherchent à promouvoir des objectifs d'intérêt général en mettant à disposition des données pertinentes sur le fondement de l'altruisme en matière de données à la bonne échelle*».

L'altruisme en matière de données est défini dans le DGA comme : «*le partage volontaire de données fondé sur le consentement donné par les personnes concernées au traitement de données à caractère personnel les concernant, ou l'autorisation accordée par des détenteurs de données pour l'utilisation de leurs données à caractère non personnel sans demander ni recevoir de contrepartie qui aille au-delà de la compensation des coûts qu'ils supportent lorsqu'ils mettent à disposition leurs données, pour des objectifs d'intérêt général prévus par le droit national, le cas échéant, par exemple les soins de santé, la lutte contre le changement climatique, l'amélioration de la mobilité, la facilitation du développement, de la production et de la diffusion de statistiques officielles, l'amélioration de la prestation de services publics, l'élaboration des politiques publiques ou la recherche scientifique dans l'intérêt général*».

Selon l'article 18 du DGA, pour être enregistrée en tant qu'organisation altruiste, une entité doit notamment exercer des activités altruistes à but non lucratif et être «*juridiquement indépendante*» de toute entité exerçant une activité à but lucratif.

B. Freins

Les retours d'expérience montrent que les PSID peuvent tout à fait réaliser des missions d'ordre altruiste tout en respectant l'esprit du DGA en matière d'altruisme.

Le statut d'organisation altruiste apparaît comme un doublon inutile dans une réglementation déjà suffisamment dense.

B. Positions / Propositions

Supprimer le régime spécifique de l'altruisme en matière de données pour intégrer ces pratiques directement dans le cadre plus large des PSID, permettant ainsi une simplification réglementaire.

IV. De la notion de groupe fermé

A. Ce que dit le texte

Le règlement européen sur la gouvernance des données (DGA) définit un régime d'intermédiation visant à favoriser une concurrence loyale sur le marché. Toutefois, il prévoit une exception dite du « groupe fermé », permettant à plusieurs personnes morales de partager des données **sans être soumises aux règles d'intermédiation**. Cette exception concerne, en autres, les relations directes de fournisseurs, clients ou partenaires liés par contrat, mais reste imprécise dans sa définition même, ce qui impose une interprétation stricte.

B. Freins

La notion de « groupe fermé », mal définie, peut entraîner des **pratiques anticoncurrentielles majeures**.

Les risques identifiés sont les suivants :

- Éviction directe de concurrents : accès exclusif aux données, empêchant les concurrents d'y accéder et de rivaliser efficacement ;
- Éviction indirecte par verrouillage des clients : difficulté ou impossibilité pour les clients de changer de fournisseur par manque de portabilité des données ;
- Exploitation inéquitable : déséquilibre des rapports de force économiques et technologiques, avec risque d'abus de position dominante et d'exploitation des détenteurs des données.

C. Positions / Propositions

L'AID recommande de préciser la notion de Groupe Fermé avec le double objectif :

- de ne pas créer de contraintes inutiles, notamment pour les industriels échangeant des données au sein de leurs réseaux de clients ou partenaires d'une même filière ;
- de garantir l'équité sur les différents marchés.

L'AID propose d'ajouter une définition dédiée sur la notion de Groupe Fermé (et non "noyée" dans l'Article 2 – Point 11) - alinéa c)) s'inspirant de la définition des groupes fermés dans le secteur des télécommunications. Cette définition devra ainsi indiquer qu'un Groupe Fermé :

- rassemble des acteurs avec des liens économiques stables et durables ;
- ne doit pas introduire d'inéquité sur son marché (principe d'accountability).

L'AID demande à ce qu'une obligation de notification soit imposée aux Groupes Fermés dès lors que les membres ne disposent pas de liens capitalistiques (ceci excluant *de facto* les administrations d'un pays et les échanges intra-groupe).

La procédure de notification aurait alors 2 cas :

- Groupe Fermé rassemblant des acteurs avec des liens économiques stables et durables et estimant ne pas introduire d'inéquité sur leur marché, (principe d'accountability)
- PSID (avec obligation de respecter les conditions de l'Article 12).

V. Elargissement des services autorisés

A. Ce que dit le texte

Dans sa rédaction actuelle, les traitements opérés par le PSID sur la donnée sont **limités à la conversion de la donnée** pour des objectifs d'interopérabilité ou d'harmonisation avec des normes, ou encore des services spécifiques supplémentaires pour en faciliter l'échange.

Plus précisément :

- L'Article 12(d) dispose que : « *le prestataire de services d'intermédiation de données facilite l'échange des données au format dans lequel il les reçoit d'une personne concernée ou d'un détenteur des données, ne convertit les données dans des formats spécifiques que pour améliorer l'interopérabilité intra-sectorielle et trans-sectorielle, ou si l'utilisateur de données le demande, ou lorsque le droit de l'Union le requiert, ou pour assurer l'harmonisation avec des normes internationales ou européennes en matière de données, et donne aux personnes concernées ou aux détenteurs de données une possibilité de non-participation en ce qui concerne ces conversions, à moins que la conversion ne soit requise par le droit de l'Union* » ;
- L'Article 12(e) du DGA dispose que lesdits "services supplémentaires spécifiques" peuvent inclure : « *(...) le stockage temporaire, la conservation, la conversion, l'anonymisation et la pseudonymisation, ces outils n'étant utilisés qu'à la demande explicite ou avec l'approbation du détenteur de données ou de la personne concernée, et les outils de tiers offerts dans ce contexte n'étant pas utilisés à d'autres fins.* »

B. Freins

- Verrouillage de la chaîne de valeur :

Le DGA impose aux PSID une neutralité stricte. Ils doivent agir comme de simples intermédiaires techniques, sans intervenir sur le contenu ou la valeur des données.

Cette restriction limite les services proposés par ces acteurs à certains services spécifiques alors même que les détenteurs et les utilisateurs de données utilisant les services d'un PSID pourraient décider de bénéficier de services mutualisés de préparation de données, à condition d'un accord entre les parties.

- Asymétrie réglementaire / Distorsion concurrentielle :

Les PSID sont encadrés par des obligations de neutralité, alors que des acteurs non soumis au DGA (hyperscalers, grandes industries, groupes fermés) peuvent transformer et valoriser les données sans contrainte équivalente.

Cela peut nuire à l'attractivité du statut de PSID.

- Limitation de l'innovation par l'IA :

De nombreux cas d'usage, notamment ceux impliquant l'intelligence artificielle, nécessitent des traitements actifs sur les données, dont il convient de mieux définir les finalités.

L'absence de définition des finalités de tels traitements par les PSID freine leur capacité à proposer des solutions innovantes, notamment dans la santé, et maintient l'ambiguïté sur le périmètre d'application du statut de PSID.

- Rigidité face aux besoins sectoriels :

Certains secteurs nécessitent une normalisation sectorielle ou sémantique des données avant qu'elles ne puissent être partagées utilement (ex : santé, transport, énergie, agriculture).

La définition des finalités des traitements à des fins de conversion et de mise au format des données doit être permises pour soutenir ces dynamiques collectives de structuration sectorielle.

En résumé :

La liste limitative des traitements autorisés pour les PSID, aussi bien pour le service d'intermédiation et les services spécifiques, place les PSID dans un **rôle de « tuyaux neutres » qui limite l'attractivité du statut des PSID, ce qui va à l'encontre des besoins réels de l'économie de la donnée.**

Si les PSID sont perçus comme des acteurs techniques limitées au transfert brut de données, avec une panoplie trop limitée de services à valeur ajoutée, leur **modèle économique devient peu viable.**

Elle empêche de faire des PSID des tiers de confiance dotés de capacités techniques avancées, capables d'accompagner la structuration, la sécurisation et la circulation vertueuse de la donnée.

C. Positions / Propositions

Afin de permettre le développement d'un écosystème pérenne de l'intermédiation de données (ie. avec des modèles économiques viables) compatible avec les autres conditions de l'article 12, il est proposé d'élargir la liste des services autorisés de l'Article 12 alinéa e :

- sécurisation des transactions de données,
- mise aux formats des ontologies sectorielles et aux standards sémantiques,
- contrôle du respect (et/ou qualification du non-respect) des données échangées vis à vis d'une ontologie définie,
- recours à l'IA générative nécessaire à des conversions de format.

Plus généralement, l'AID demande qu'un service de préparation de données puisse être réalisé dès lors que ce service :

- est réalisé sur demande express et pour le compte des détenteurs, personnes concernées ou des utilisateurs de données ;
- ne vise pas à capter indûment de la valeur ;
- fait l'objet d'un encadrement strict en matière de traçabilité et de documentation ;

- est réalisé dans le flux de l'intermédiation de données, ce qui implique qu'aucun stockage des données généré par ledit service ne peut être réalisé ;
- ne peut en aucun cas donner lieu à une exploitation pour le propre compte du PSID des données ainsi produites.

Caveat

Sur ce dernier point, un membre de l'association exprime des réserves sur la proposition relative à la préparation de données par les PSID. Il pose la question du maintien de la neutralité du PSID dans ce cadre et de la concurrence entre PSID et des acteurs de l'écosystème. Ce point fait l'objet d'un débat au sein de l'association.

ⁱ Art. 10 DGA : « La fourniture des services d'intermédiation de données suivants respecte l'article 12 et est soumise à une procédure de notification (...) »

Art. 11(1) « Tout prestataire de services d'intermédiation de données qui a l'intention de fournir les services d'intermédiation de données visés à l'article 10 soumet une notification à l'autorité compétente en matière de services d'intermédiation de données. »

Art. 11(4) : « Après avoir soumis une notification conformément au paragraphe 1, le prestataire de services d'intermédiation de données peut commencer l'activité sous réserve des conditions énoncées au présent chapitre (...) »

ⁱⁱ Le DGA est entré en vigueur le 23 juin 2022.

ⁱⁱⁱ Art. 37 du DGA.

^{iv} Article 11, alinéa 9 du DGA