



MINISTÈRE
DE LA TRANSFORMATION
ET DE LA FONCTION
PUBLIQUES

*Liberté
Égalité
Fraternité*

SEPTEMBRE 2023

Rapport de la mission Data et territoires



Mission confiée par le ministre de la Transformation et de la Fonction publiques

Du 12 avril au 8 septembre 2023

Composition de la mission

Christine Hennion, députée des Hauts-de-Seine (2007-2012),
conseillère municipale de Courbevoie,

Magali Altounian, adjointe au Maire de Nice,
conseillère régionale Région Sud

Bertrand Monthubert, président du Conseil National
de l'Information Géolocalisée, d'Ekitia et d'OPenIG

Avec l'appui de Simon Chignard, expert indépendant et d'Olivier Picavet du département Etalab de la direction interministérielle du numérique.

Sommaire

| | |
|----------------------|----|
| Synthèse..... | 5 |
| Recommandations..... | 9 |
| Introduction | 11 |

Partie 1 Données et action publique territoriale : diagnostic de la situation.....12

1. Les données sont essentielles au pilotage des politiques publiques 13

| | |
|---|----|
| 1.1. Observer, planifier, piloter, évaluer : à quoi servent les données ? | 13 |
| 1.2. La « mise en données » de l'action publique | 17 |
| 1.3. Derrière l'intelligence artificielle, encore des données | 18 |
| 1.4. Rôle et légitimité de l'acteur public local en matière de données..... | 19 |

2. Une prise de conscience qui progresse, malgré des disparités..... 21

| | |
|--|----|
| 2.1. Open data : un bilan en demi-teinte ou en trompe l'œil ?..... | 21 |
| 2.2. Une dynamique de progression, une structuration du sujet au sein des collectivités | 24 |
| 2.3. Des disparités persistantes..... | 25 |

3. La relation entre l'État et les collectivités, en matière de données, génère une certaine frustration de la part des collectivités.....27

| | |
|---|----|
| 3.1. Une gouvernance qualifiée de déséquilibrée..... | 27 |
| 3.2. Des échanges de données à sens unique, souvent sans concertation..... | 29 |
| 3.3 Des actions de l'État nombreuses mais mal coordonnées | 30 |

4. L'accès aux données reste encore difficile.....32

| | |
|---|----|
| 4.1. L'accès aux données produites par l'État et ses opérateurs | 32 |
| 4.2. Le partage de données entre collectivités, au-delà de l'Open Data | 34 |
| 4.3. L'accès aux données du secteur privé à des fins d'intérêt général..... | 35 |
| 4.4. La relation avec les éditeurs de logiciels métiers des collectivités | 36 |

5. Un cadre juridique en pleine évolution au niveau européen.....37

| | |
|--|-----------|
| Partie 2 Des solutions | 39 |
| 1. Mettre en place une gouvernance de la donnée territoriale adaptée aux enjeux | 40 |
| 1.1. Reconnaître les rôles de l'État et des collectivités en matière de données | 40 |
| 1.2. Changer la manière de travailler ensemble : un besoin de gouvernance..... | 41 |
| 1.3. Développer la mutualisation et l'accompagnement | 44 |
| 2. Accélérer le partage et l'utilisation des données | 46 |
| 2.1. Faciliter l'accès et la réutilisation des données | 46 |
| 2.2. Prioriser l'ouverture des données par la demande et la dimension stratégique | 47 |
| 3. Permettre le passage à l'échelle | 49 |
| 3.1. Développer les standards et les référentiels | 49 |
| 3.2. Traduire la réglementation en standards de données | 52 |
| 3.3. Soutenir une logique de communs numériques | 52 |
| 3.4. Outiller les collectivités pour la collecte et le traitement des données | 54 |
| Partie 3 Les conditions de la mise en œuvre | 57 |
| 1. Renforcer la formation et l'acculturation | 58 |
| 1.1. Faciliter l'accès à la formation pour les élus et les agents des collectivités | 58 |
| 1.2. Favoriser la connaissance réciproque entre État et collectivités | 60 |
| 2. Financer la politique en matière de données territoriales | 61 |
| 2.1. Créer de nouveaux mécanismes pour financer la mutualisation et le passage à l'échelle | 61 |
| 2.2. Financer les actions de l'État au service des territoires..... | 62 |
| 2.3. Accompagner la réplication et le passage à l'échelle | 63 |
| 3. Garantir la confiance..... | 64 |
| 3.1. Redonner du sens à la collecte de la donnée, dans un principe de sobriété..... | 64 |
| 3.2. Associer la société et les citoyens..... | 65 |
| 3.3. Créer des cadres locaux favorables à la confiance en y associant les habitants | 66 |
| Conclusion..... | 67 |
| Liste des contributeurs..... | 69 |
| Lettre de mission..... | 70 |

Synthèse

Comment faciliter et améliorer l'exploitation des données par les collectivités territoriales ? C'est, en substance, la question posée par le ministre de la Transformation et de la Fonction publiques à Christine Hennion, Magali Altounian et Bertrand Monthubert dans le cadre de cette mission¹.

Pour y répondre, la mission Data et territoires a échangé, de mai à juillet 2023, avec un grand nombre d'acteurs (collectivités territoriales, associations représentatives, syndicats, structures d'accompagnement au niveau national et local, ministères, agences et opérateurs de l'État, entreprises). Il faut tout d'abord souligner le très bon accueil réservé à la mission par ses interlocuteurs, signe à la fois d'un intérêt marqué pour la question mais aussi de leurs attentes fortes. Qu'ils en soient ici remerciés.

La mission s'est en premier lieu attachée à **poser le diagnostic** de la situation actuelle en matière d'utilisation des données par les acteurs publics locaux. Cette situation est avant tout caractérisée par une maturité croissante des territoires. Ainsi, le faible pourcentage de collectivités (16 %) respectant l'obligation d'ouverture des données ne doit pas masquer le fait qu'une dynamique est engagée partout en France. Ce niveau de maturité est, sans surprise, variable selon la taille des collectivités. Mais la mission a eu à connaître, lors des auditions, de nombreux exemples d'initiatives sur des territoires de toutes tailles. Ainsi, pour nombre d'élus de collectivités interrogés par la mission, la question principale est davantage de savoir **comment** mieux accéder aux données et les utiliser pour l'action publique territoriale, plutôt que de savoir **si** c'est opportun de le faire.

Cette **volonté d'agir** est pour autant contrariée, pour de multiples raisons. La question des moyens, des compétences, de la nécessaire acculturation aux enjeux des données ou encore du besoin de mutualisation est bien sûr centrale. L'accès aux données reste encore difficile, a fortiori quand il s'agit de données qui ne sont pas – et n'ont pas vocation à être – ouvertes en *open data*, quand bien même les collectivités les utiliseraient à des fins d'intérêt général et dans le respect de la vie privée.

Enfin, les **relations entre État et collectivités**, en matière de données, sont souvent déséquilibrées. Nombre de territoires auditionnés par la mission ont ainsi expliqué que **l'État**, à tous les niveaux (administrations centrales et services déconcentrés) demandait aux collectivités de fournir de très nombreuses données, parfois sans réelle coordination (ni interministérielle, ni entre les échelons) et sans que la finalité de cette collecte ne soit discutée, partagée voire même parfois comprise. Cela illustre aussi le besoin d'une **meilleure gouvernance** de la politique de la donnée territoriale, gouvernance qui doit permettre à chacun, État et collectivités en premier lieu, de jouer son rôle.

Il est d'autant plus important d'agir que le cadre juridique et **les pratiques évoluent rapidement**. Ainsi si l'on a pu parfois réduire (à tort) la politique publique de la donnée de ces dix dernières années à sa seule dimension d'ouverture des données, la mission partage la conviction que l'heure est désormais au **traitement collaboratif de données** et au partage de données, il s'agit de réunir des acteurs détenteurs de jeux de données qui permettent leur utilisation dans un cadre éthique, juridique, économique protecteur des

¹ La lettre de mission figure en annexe de ce rapport.

droits et notamment du respect de la vie privée, en utilisant les nouvelles opportunités des technologies numériques à base de chiffrement. Cela ouvre de nouvelles opportunités et pose de nouveaux défis. Pour faire face aux changements attendus, notamment en matière de planification écologique, il est plus que jamais indispensable de permettre une meilleure collaboration entre les acteurs, tant nationaux que locaux, publics que privés. Les territoires sont au premier rang de cette nouvelle manière de faire, par exemple autour des espaces communs de données. Il convient d'accompagner les collectivités dans la mise en place du nouveau cadre juridique européen, en lien avec le règlement sur la gouvernance des données (*Data Governance Act*) et celui sur les données (*Data Act*).

On le voit, les initiatives existent, les volontés d'agir aussi. Lors des auditions, la mission a recueilli de nombreux exemples d'utilisation des données par les collectivités, certains de ces exemples sont détaillés dans le présent rapport. Mais la mission s'est avant tout concentrée sur les conditions communes pour que ces initiatives se développent et se généralisent sur le territoire. La mission propose un ensemble de **solutions**, sur trois axes principaux : 1) mettre en place une gouvernance adaptée aux enjeux, 2) faciliter l'accès, le partage et l'utilisation des données, 3) permettre le passage à l'échelle et promouvoir des logiques de collaboration et de mutualisation.

Il convient tout d'abord de mettre en place une **gouvernance de la donnée territoriale** adaptée aux enjeux identifiés. En effet, nombre de difficultés et de blocages aujourd'hui rencontrés sont liés à l'absence d'une gouvernance claire et partagée.

La gouvernance actuelle est peu lisible par les acteurs concernés. Les actions de l'État apparaissent comme dispersées et parfois redondantes, le manque de dialogue a été plusieurs fois souligné. La mission recommande ainsi la mise en place d'instances de gouvernance au niveau national et au niveau territorial, sous la forme de **comités territoriaux de la donnée**. Ces instances doivent être des espaces de collaboration, de coordination et de pilotage de la politique publique de la donnée territoriale entre l'État et les collectivités. Elles doivent aussi permettre, à l'échelle du territoire pertinent, de définir les priorités du territoire en matière de collecte, de partage et d'exploitation des données. Au niveau national, la future gouvernance doit aussi faciliter l'industrialisation des standards, garants d'une meilleure interopérabilité des données.

Ensuite, la mission formule un ensemble de recommandations visant à **faciliter l'accès et la réutilisation des données**, en accélérant le règlement des différends, en engageant des actions vis à vis des éditeurs logiciels et en priorisant l'ouverture des données au niveau local par la demande mais aussi par leur dimension stratégique, en confiant aux instances de gouvernance nationales et territoriales l'identification des priorités mais aussi des ressources associées.

Enfin, la mission s'est intéressée à ce qui favorise le **passage à l'échelle** des initiatives existantes. La **standardisation** apparaît ainsi comme un élément-clé, *a fortiori* quand les standards sont développés de manière collaborative entre les acteurs. La mission appelle ainsi à industrialiser la fabrication des standards, mais aussi à faciliter leur diffusion. Les référentiels nationaux – à l'image des données de référence du service public de la donnée – constituent aussi des outils essentiels. Leur alimentation nécessite la mobilisation des collectivités territoriales, mais aussi d'acteurs privés. La mission propose ainsi des solutions pour créer une obligation d'alimentation de ces référentiels nationaux quand ils existent.

La mission recommande un **changement de méthode** en matière de soutien des

initiatives des territoires. L'appel à projets constitue aujourd'hui la première modalité d'action de l'État et de ses opérateurs. Ce mode de financement appelle plusieurs remarques sur les bénéficiaires, le périmètre et la pérennisation des projets financés. Les interlocuteurs de la mission ont souligné les moyens, le temps et l'ingénierie nécessaires pour répondre à ces appels à projets, pointant ainsi le risque d'un biais de sélection favorisant les acteurs qui maîtrisent parfaitement cette modalité. Ensuite, les appels à projets mettent souvent davantage l'action sur la dimension d'innovation, plutôt que sur la réplique ou la pérennisation de solutions déjà testées et validées sur d'autres territoires. La mission recommande ainsi de passer d'une logique de mise en compétition entre les territoires à une logique de collaboration et de mutualisation, notamment sous la forme d'**appels à communs**, et d'un soutien accru aux structures qui œuvrent en faveur de la mutualisation.

La mise en œuvre de ces solutions implique qu'un certain nombre de **conditions** soient réunies. La mission a en identifié trois principales : 1) le renforcement de l'acculturation et de la formation, 2) le financement de la politique en matière de données territoriales et 3) la confiance entre l'ensemble des acteurs impliqués, et en premier lieu les citoyens et la société.

Le **développement d'une culture de la donnée** a été unanimement considéré comme une condition préalable à une généralisation de l'utilisation des données par les collectivités. Sur ce sujet, la mission s'est entretenue avec un grand nombre d'acteurs, tant collectivités, associations qu'organismes de formation. Il ressort de ces échanges qu'il convient d'agir à la fois sur l'**offre de formation** (l'offre actuelle étant considérée comme insuffisante ou pas totalement adaptée aux enjeux), mais aussi sur la **demande** (trop peu de collectivités ont aujourd'hui inscrit les enjeux des données comme une priorité de formation des élus et des agents). La mission recommande ainsi d'assouplir les conditions d'accès à la formation, mais aussi de faire levier sur les **concours internes** de la fonction publique, en intégrant la maîtrise des données dans les compétences requises.

Développer une culture de la donnée, à tous les échelons administratifs et pour l'ensemble des acteurs (élus et agents, incluant aussi les fonctions de direction) est un premier élément. Mais la mission a aussi identifié un besoin de **connaissance réciproque** entre l'État et les collectivités, chacun œuvrant pour la politique publique de la donnée territoriale sans toujours bien connaître les initiatives, mais aussi les enjeux et les contraintes de l'autre. Ainsi, la mission recommande la mise en œuvre d'un **programme d'échanges** entre agents de l'État et des collectivités, sur le modèle d'un Erasmus de courte durée.

Comment **financer** la politique en matière de données territoriales ? La mission fait tout d'abord le constat que des financements existent (notamment sous la forme d'appels à projets ou de financement de la production des référentiels locaux ou nationaux, par exemple), mais qu'ils ne couvrent pas l'intégralité des besoins. La mission propose la mise en œuvre d'un **nouveau mécanisme** de financement, inspiré de ce qui existe et fonctionne dans le domaine de la recherche publique. En l'espèce, il s'agit de mettre en place un mécanisme de préciput, c'est à dire de prélèvement sur les financements de chaque projet d'innovation, afin de financer les actions de mutualisation et le passage à l'échelle des initiatives.

Concernant les actions de l'État sur les territoires, en particulier par les services déconcentrés, la mission recommande de saisir l'opportunité des **feuilles de route numérique et données** (que chaque ministère doit produire) pour identifier de manière précise les actions menées ainsi que les moyens qui y sont associés. Cela constitue, aux yeux de la mission, un levier pour améliorer les relations entre État et collectivités.

Enfin, la mission s'est penchée sur la problématique de **pérennisation** et de développement des initiatives locales réussies. Trop d'initiatives, qui ont pourtant fait leur preuve sur un territoire, éprouvent des difficultés à passer à l'échelle, à pérenniser leur action et à la reproduire sur d'autres territoires, faute de moyens ou de compétences. La mission recommande donc de créer un **programme d'accélération** et de réplication des expérimentations réussies.

Dernière condition, mais la plus importante : la **confiance**. Les acteurs publics locaux agissent au plus près des citoyens, et ce facteur de proximité est un atout en matière de confiance qui leur est accordé, notamment en matière de collecte et d'utilisation des données. Cela est d'autant plus important au moment où les pratiques extensives d'exploitation des données personnelles par les grandes plateformes du numérique interrogent et suscitent souvent la méfiance, voire la défiance. Les acteurs publics, tant nationaux que locaux, doivent se montrer exemplaires, à la fois dans leurs pratiques quotidiennes (la mission recommande sur ce point l'adoption de chartes et de labels éthiques), mais aussi dans l'implication des habitants et citoyens dans la gouvernance de leurs projets locaux. C'est aussi un enjeu pour **redonner pleinement sens** à la collecte de données, et à leur utilisation, à des fins d'intérêt général.

Cet ensemble de recommandations forme un tout cohérent et la réussite de la mise en œuvre de l'une d'entre elles dépend souvent des autres : ce rapport se conclut avec une illustration du nouveau mode fonctionnement que nous préconisons.

A l'heure de remettre ses travaux au Ministre, la mission exprime son espoir que les parties prenantes de la donnée territoriale, aussi bien au niveau national que local, adoptent rapidement ces recommandations cruciales. Cette démarche permettra de renforcer la collaboration interinstitutionnelle, de répondre de manière plus efficace aux demandes croissantes de transparence dans la prise de décision publique et de relever les défis mondiaux qui exigent une utilisation accrue des données. En embrassant ces recommandations, nous pouvons faire de la donnée territoriale un instrument puissant et partagé pour guider nos décisions, améliorer notre vie démocratique et relever les défis complexes de notre époque.

Recommandations

Mettre en place une gouvernance adaptée aux enjeux

Recommandation n°1 : mettre en place des instances de gouvernance au niveau national et au niveau territorial (« comités territoriaux de la donnée »), espaces de collaboration, de coordination et de pilotage entre l'État et les collectivités territoriales.

Recommandation n°2 : réduire le délai de mise à disposition, auprès des collectivités territoriales, des données collectées par l'État dès lors que celles-ci sont nécessaires au pilotage des politiques publiques locales.

Recommandation n°3 : renforcer les capacités des services déconcentrés de l'État (administration territoriale de l'État) et réaffirmer le rôle et les missions des référents Data au sein des Préfectures, en associant la DINUM à l'animation du réseau de ces référents.

Recommandation n°4 : développer et renforcer le soutien financier aux acteurs de la mutualisation, tant au niveau national que local, qui permettent aux collectivités territoriales de collecter et exploiter les données à des fins d'intérêt général.

Accélérer le partage et l'utilisation des données

Recommandation n°5 : faciliter et accélérer le règlement des différends liés à l'accès aux documents et aux données publiques, en lien avec la CADA et la DINUM.

Recommandation n°6 : engager, au niveau national, des actions vis à vis des éditeurs logiciels pour faciliter l'extraction des données et l'application des standards de données quand ils existent, au besoin via des leviers réglementaires.

Recommandation n°7 : prioriser l'ouverture des données des collectivités territoriales par la demande et la dimension stratégique, en confiant aux instances de gouvernance nationale et territoriales l'identification des priorités et des ressources associées.

Permettre le passage à l'échelle

Recommandation n°8 : créer une Fabrique des standards, dédiée à l'industrialisation de la standardisation, de leur création à leur appropriation.

Recommandation n°9 : créer une obligation d'alimentation des référentiels nationaux notamment par le biais de la réglementation, de la commande publique ou par le conditionnement d'aides et de subventions publiques.

Recommandation n°10 : accompagner la mise en œuvre de nouvelles dispositions réglementaires par leur traduction en standards et schémas de données.

Recommandation n°11 : passer d'une logique d'appels à projets concurrentiels entre collectivités à une logique d'appels à communs et encourager les réponses provenant de structures de mutualisation.

Recommandation n°12 : faciliter l'appropriation et la mise en œuvre des dispositions juridiques existantes et à venir par la publication de guides d'interprétation, de clauses-types mais aussi l'accompagnement juridique des collectivités territoriales.

Recommandation n°13 : soutenir la création d'espaces communs de données au niveau territorial et pérenniser la démarche par une structure d'animation.

Renforcer l'acculturation, la formation et la connaissance réciproque

Recommandation n°14 : assouplir les conditions d'accès à la formation en données pour les agents territoriaux et intégrer la maîtrise des données dans les compétences requises par les concours de la fonction publique.

Recommandation n°15 : créer un programme d'échanges entre agents de l'État et des collectivités territoriales sur le modèle d'un Erasmus de courte durée sur les sujets de la donnée publique (accueil par une administration d'État d'agents territoriaux et réciproquement).

Financer la politique en matière de données territoriales

Recommandation n°16 : renforcer le financement des actions de mutualisation et de passage à l'échelle par des appels à communs et par un mécanisme de « préciput » sur les projets d'innovation concernant la donnée territoriale.

Recommandation n°17 : identifier les moyens et ressources dédiés aux actions sur les territoires dans le cadre des feuilles de route ministérielles numérique et données et procéder aux arbitrages financiers.

Recommandation n°18 : créer un programme d'accélération et de réplique des expérimentations réussies.

Garantir la confiance

Recommandation n°19 : promouvoir un usage des données respectueux des individus et de l'environnement, dans une optique de sobriété et de responsabilité, en encourageant les démarches de chartes éthiques et de labels.

Recommandation n°20 : lancer un programme à grande échelle d'acculturation aux enjeux des données, avec l'objectif à terme de former 10 % de la population française.

Recommandation n°21 : lancer un programme de soutien financier aux initiatives de production citoyenne et participative des données.

Recommandation n°22 : impliquer les habitants et les individus dans la gouvernance de la donnée territoriale et des initiatives des collectivités.

Introduction

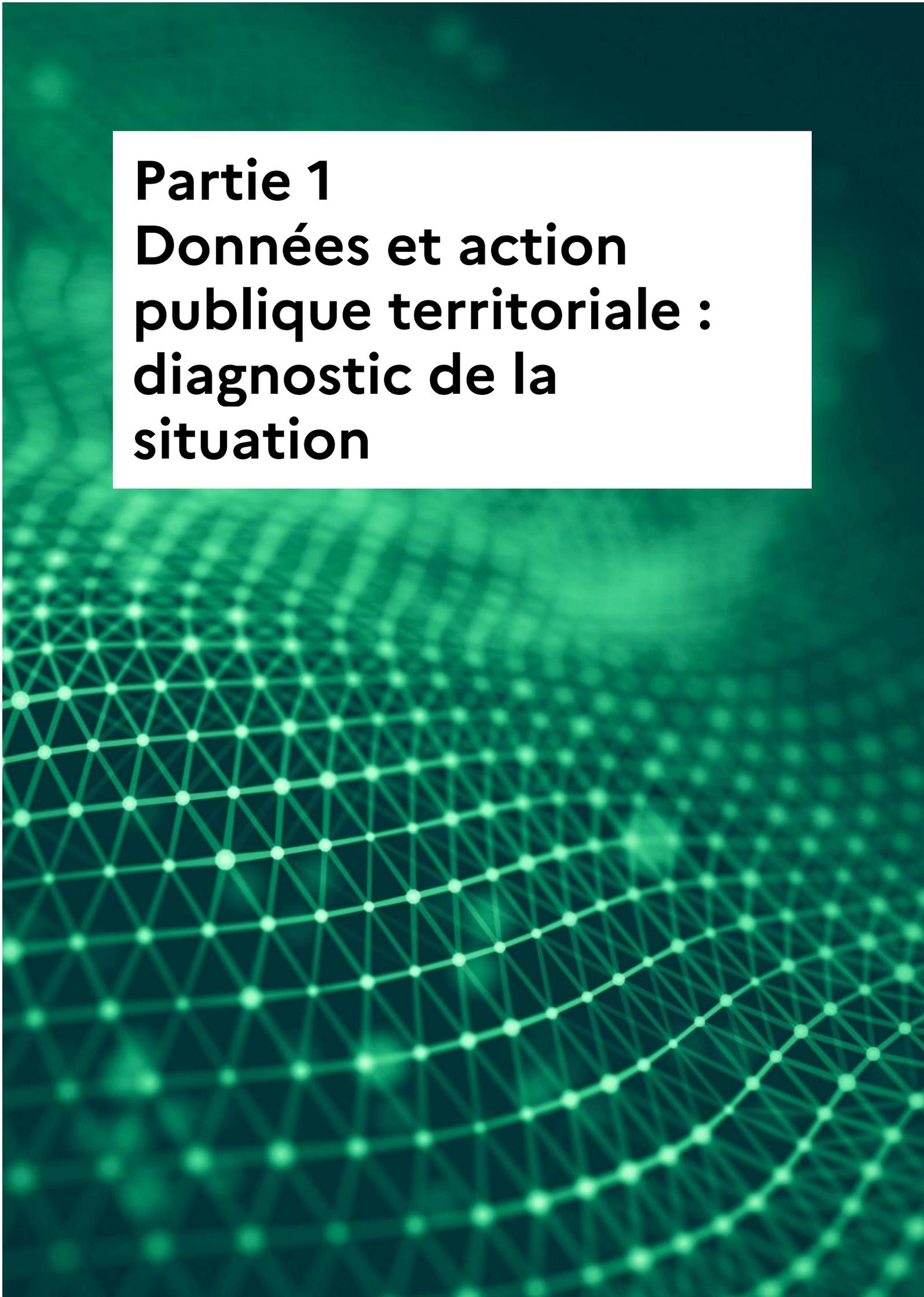
Par une lettre du 12 avril 2023, le ministre de la Transformation et de la Fonction publiques Stanislas Guerini a confié à Christine Hennion, Magali Altounian et Bertrand Monthubert une mission relative à l'utilisation des données par les collectivités territoriales.

De mai à juillet 2023, la mission a échangé avec une centaine d'acteurs (cf. liste en annexe), lors d'auditions individuelles, d'une rencontre publique à Paris (le 8 juin 2023) et de quatre auditions collectives en ligne (avec les associations d'élus du programme Transformation numérique des Territoires le 22 mai 2023, avec les acteurs économiques et les acteurs de la formation le 26 juin 2023, et enfin avec les syndicats représentatifs de la fonction publique territoriale le 3 juillet 2023). La mission a par ailleurs reçu une dizaine de contributions écrites suite à l'appel à témoignage lancé le 30 mai 2023.

Ainsi, à la demande du Ministre, le présent rapport, illustré de nombreux cas d'usages :

- Dresse un état des lieux du pilotage des politiques publiques territoriales par la donnée et identifie les limites actuelles (partie 1) ;
- Formule des propositions de solutions de nature à faciliter et développer l'utilisation des données, notamment publiques, par les collectivités territoriales (partie 2) ;
- Identifie les conditions de mise en œuvre de ces solutions (partie 3).

Le rapport a été finalisé le 8 septembre 2023.



Partie 1
Données et action
publique territoriale :
diagnostic de la
situation

1. Les données sont essentielles au pilotage des politiques publiques

Transition écologique, mobilité, éducation, politique de la ville, santé, sûreté ou encore services publics locaux : la donnée est essentielle au pilotage et à la mise en œuvre des politiques publiques. C'est le cas depuis des siècles, comme le montrent nos archives nationales ou territoriales, mais la montée en puissance des capacités de stockage et de calcul a démultiplié les possibilités.

1.1. Observer, planifier, piloter, évaluer : à quoi servent les données ?

« 500 données sont aujourd'hui nécessaires au pilotage de mon territoire » : ainsi s'exprimait devant la mission le directeur général des services d'une communauté de communes de 20.000 habitants². Pour chaque compétence de la collectivité (aménagement, développement économique, ...), il a identifié les jeux de données nécessaires à leur pilotage³. Certaines de ces données sont produites localement, au sein même de la collectivité, d'autres sont produites par des services de l'État ou d'autres collectivités. Le type de données est varié : données géographiques, données produites dans le cadre de la statistique publique, voire données en temps réel issues de capteurs. L'objectif, in fine, est d'être en mesure de comprendre chaque territoire et de piloter l'ensemble des politiques publiques de ce territoire grâce à cette connaissance.

Les collectivités territoriales ne sont pas les seules à avoir besoin de données. Ce besoin concerne l'ensemble de la société. Un exemple, parmi d'autres, celui d'une association de protection de l'environnement qui a recensé la grande diversité des données nécessaires à son action (inventaires naturalistes, études d'impact et autres documents réglementaires, dérogation espèces protégées mais aussi le suivi en temps réel et localisé des nappes, de la sécheresse des sols).

Il convient tout d'abord de bien noter la multiplicité et la diversité des usages des données. Lors des auditions, la mission a eu à connaître de nombreux exemples qui peuvent être répartis dans quatre catégories principales :

- **L'observation** : les territoires se sont dotés depuis longtemps d'observatoires, au niveau régional ou infrarégional, dans les domaines de la santé, de l'emploi ou

² Source : témoignage recueilli lors de la réunion publique organisée le 8 juin 2023 par la mission Data et territoires.

³ Par exemple : la création de zones d'aménagement concerté (ZAC) mobilise des données sur l'état parcellaire, la disponibilité foncière ou encore la liste des entreprises du territoire.

encore de la mobilité⁴. Ces observatoires analysent des données statistiques pour mieux connaître les dynamiques à l'œuvre et produisent des rapports et des outils à destination des décideurs publics locaux et de la population,

- **La planification** : les collectivités territoriales sont réglementairement tenues de produire des documents de planification, par exemple dans le domaine de l'urbanisme, l'aménagement du territoire, la politique de la ville, de la transition écologique ou encore des déplacements. La planification fait appel à des données d'observation mais aussi à des travaux de projection, elle est articulée avec l'observation (en amont) mais aussi avec le pilotage des politiques publiques (en aval),
- **Le pilotage des politiques publiques** : ce pilotage, parfois réalisé à l'aide de tableaux de bord, est de nature complémentaire mais différente de celles de l'observation et de la planification. Le pilotage a de plus en plus recours à des données en temps réel - par exemple des données issues directement des systèmes d'information comme le nombre d'enfants inscrits dans chaque école de la ville ou des données issues de capteurs et de compteurs dans le domaine de l'énergie,
- **L'évaluation des politiques publiques** : l'analyse des données permet notamment de s'assurer que les objectifs ont bien été atteints, et aussi d'identifier des mesures d'amélioration ou d'adaptation. Cette démarche d'évaluation tend à se généraliser au sein des collectivités, a fortiori dans un contexte budgétaire tendu.

Représenter le réel à plusieurs échelles

A ces différents usages (observation – planification – pilotage - évaluation) et différents types de données (données de la statistique publique – données des systèmes d'information des administrations – données temps réel) s'ajoute une autre dimension : la question de l'échelle. En effet, le même phénomène (par exemple le développement des aménagements cyclables) peut être appréhendé à des échelles différentes : aux niveaux d'un quartier, d'une commune ou d'une intercommunalité, voire même d'une région ou du pays dans son ensemble.

De manière intuitive, on peut penser que toutes ces échelles s'articulent et que, par exemple, le nombre de kilomètres de pistes cyclables au niveau national n'est que la somme du nombre de kilomètres dans chaque commune de France. On constate que la réalité est fort différente, pour ce phénomène comme pour beaucoup d'autres : à l'échelle nationale on considérera souvent une résolution différente de l'échelle locale, on fera apparaître des éléments géographiques à partir d'un seuil plus élevé.

L'enjeu est donc bien de s'accorder sur la description de ce réel, et d'être en mesure d'accéder aux données les plus fidèles et, si possible, les plus à jour. Il est aussi nécessaire d'utiliser des méthodes adaptées à l'analyse en fonction de l'échelle retenue. Ainsi, une méthode statistique efficace à l'échelle nationale ne le sera peut-être pas à une échelle locale, en raison du nombre trop faible de mesures.

⁴ A l'exemple de l'Observatoire Régional des Transports de la Région Sud qui produit des données et des analyses sur l'offre et la demande de transports publics dans la région, et offre un espace de dialogue pour les acteurs du territoire.

Enfin, la représentation du réel n'est pas un exercice objectif et neutre : c'est un choix humain, souvent politique, qui doit certes s'appuyer sur une expertise technique mais ne peut se réduire à celle-ci. Par exemple, le choix de retenir ou non le genre parmi les caractéristiques humaines à l'échelle d'une population, dans le cadre d'une production de statistiques publiques, aura un impact sur la représentation qu'on se fera de la population. D'autres exemples frappants sont issus de la cartographie, comme les cartes isochrones qui représentent les distances en fonction du temps de déplacement.



Un exemple de représentation du territoire : une carte isochrone de la France selon les temps de trajet en train depuis Paris.

Définir un territoire pertinent, s'accorder sur la représentation du réel la plus adaptée, ce sont aussi donc des enjeux cruciaux, mêlant des problématiques techniques et des choix politiques, donc des enjeux de gouvernance et de territorialisation de la donnée, sur lesquels la mission reviendra dans le présent rapport.

La politique de la ville

Plus de **5 millions de français** résident dans l'un des 1500 quartiers prioritaires bénéficiant de la politique de la ville (QPV). Près de la moitié de la population pauvre réside dans ou à proximité immédiate de ces quartiers⁵. La politique de la ville concerne de multiples acteurs, au premier rang les collectivités territoriales et l'État, mais aussi des opérateurs (dont Pôle Emploi) et les acteurs du logement social (bailleurs sociaux). Comme le souligne l'actualité de l'été 2023, les difficultés auxquelles sont confrontés les habitants de ces quartiers sont multiples : revenus des foyers plus faibles que la moyenne, difficulté d'accès à l'emploi ou aux soins, accès à l'éducation et à la culture, etc.

Les données peuvent utilement contribuer au pilotage de la politique de la ville au niveau local. C'est la démonstration réalisée par le programme **Data et Quartiers**, porté par l'association RésoVilles (qui regroupe les QPV des régions Bretagne et Pays de la Loire), en partenariat avec le cabinet Civiteo. Ce programme, soutenu financièrement par l'Agence nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT) a permis de développer des prototypes de cas d'usages. Il a par exemple été possible d'évaluer la distance entre les demandeurs d'emploi et les offres disponibles pour chacun des quartiers prioritaires, en croisant des données de Pôle Emploi (sur les demandeurs d'emploi) et celles du groupe d'intérim Randstadt (sur les offres), ou encore d'analyser finement le non-recours à la complémentaire santé solidaire.

Le programme Data et Quartiers est aussi riche d'enseignements sur les enjeux de l'utilisation des données dans le pilotage des politiques publiques⁶. Il démontre à la fois le potentiel d'usage mais aussi les difficultés en matière d'accès aux données pertinentes et utiles. La question de l'échelle (ici, le QPV) est récurrente, tant il est difficile, voire impossible, d'accéder à des données à la bonne maille (cf. la question des zonages administratifs, *infra*). Ce constat rejoint celui formulé par la Commission nationale chargée de la réflexion sur les prochains contrats de ville qui, soulignait en 2022 l'absence criante de données disponibles et de bonne qualité (notamment en matière de fraîcheur) pour le pilotage de cette politique de la ville.

⁵ Source : Rapport de la Commission nationale chargée de la réflexion sur les prochains contrats de ville, ministère chargé du logement, avril 2022.

⁶ Source : Data et Quartiers : livre blanc retour sur 3 ans d'expérimentation, association RésoVilles, septembre 2022

1.2. La « mise en données » de l'action publique

L'importance des données pour l'action publique territoriale est aussi liée à une profonde transformation de cette action publique. En effet, un nombre croissant de réglementations sont aujourd'hui mises en application par le biais de systèmes informatisés et de bases de données. La commande publique est ainsi l'un des domaines où cette « mise en données » de l'action publique est la plus aboutie. Depuis 2017, les 70 000 acheteurs publics (administrations d'État, collectivités, hôpitaux, ...) sont tenus de publier les données essentielles de la commande publique en *open data*, et en appliquant des schémas de données déterminés par voie réglementaire. Les avantages de cette publication sont nombreux : meilleure gestion de l'achat public, plus grande transparence, mais aussi un meilleur pilotage de leurs achats par les administrations.

Parfois, l'action publique passe directement par la création de référentiels nationaux, par la voie législative ou réglementaire, à l'image de la base nationale des défibrillateurs automatisés externes (GéoDAE) ou encore du système d'information du dépistage (SI-DEP) mis en place durant la pandémie. Dans les deux cas, plusieurs acteurs, tant publics que privés sont amenés à alimenter ces référentiels. Les bases de données ainsi constituées sont des outils au service des politiques publiques avec des enjeux d'intérêt général bien identifiés (dans le premier cas : améliorer les chances de survie des victimes d'arrêts cardiaques, et dans le second cas : suivre la progression de la pandémie de COVID-19).

L'adresse

25 millions d'adresses sont recensées au sein de la Base adresse nationale (BAN). Les communes sont chargées de la dénomination et de la numérotation des adresses, la loi 3DS⁷ a confirmé qu'elles sont tenues de contribuer au référentiel national BAN, en publiant leurs données d'adressage au format Base Adresses Locales. Les enjeux de l'adressage sont multiples : il s'agit notamment de permettre aux secours d'accéder aux victimes dans les délais les plus courts, d'assurer le raccordement des foyers aux réseaux d'eau, d'énergie ou encore de télécommunications (fibre optique). Enfin, disposer d'une base adresse fiable et de qualité est aussi un enjeu économique, notamment pour le secteur de la logistique et de la livraison.

Le projet de BAN, initié depuis plusieurs années, met aussi en avant le besoin d'une collaboration entre les collectivités (c'est au niveau local que se situe le fait générateur, c'est à dire la création d'une adresse) et les différents opérateurs de l'État. C'est un sujet d'accompagnement mais aussi de gouvernance.

⁷ LOI n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

1.3. Derrière l'intelligence artificielle, encore des données

L'intelligence artificielle, et en particulier les IA dites génératives, connaît un engouement de la part du grand public et des entreprises. Les administrations publiques, en particulier les ministères, se sont emparés du sujet en développant de multiples projets et cas d'usages avec notamment le soutien d'Étalab au sein de la DINUM.

Les relations entre IA et données sont multiples. La majorité des applications aujourd'hui développées reposent sur des technologies d'apprentissage machine. Ces systèmes « apprennent » sur de (généralement) grands volumes de données afin notamment de réaliser des prédictions. Or pour cela il faut que les machines aient accès à ces masses de données. Les grands acteurs mondiaux de la donnée se sont donc lancés depuis longtemps dans l'acquisition de masses de données, voire la création de services dont l'objectif est surtout de collecter de la donnée sur les activités des individus afin d'alimenter les algorithmes. Se pose alors la question de la souveraineté dans le cadre de l'utilisation de l'IA : qui possède les données ? Qui a la capacité de les utiliser pour entraîner les modèles ? Il faut aussi adresser la problématique des biais présents dans les données d'apprentissage et qui se retrouvent donc dans les modèles entraînés sur ces données.

Si nous voulons avoir une maîtrise de nos usages de l'IA, qui est impératif, il faut pouvoir nourrir nos propres algorithmes avec des données fiables et de qualité. Une étude du Conseil d'État à la demande du Premier ministre, consacrée à l'Intelligence Artificielle dans le cadre de l'action publique⁸, est explicite à cet égard en titrant une de ses parties : « Libérer le potentiel de valeur de la donnée, carburant des systèmes d'IA ».

La lutte contre le gaspillage alimentaire dans les cantines scolaires

De la maternelle au lycée, 7 millions d'élèves fréquentent les cantines scolaires, ce qui représente près d'un milliard de repas servis chaque année. La France s'est engagée à réduire par deux le gaspillage alimentaire d'ici à 2025, un enjeu important en matière de transition écologique, mais aussi de réduction des coûts.

Il existe plusieurs leviers pour réduire le gaspillage alimentaire dans les cantines scolaires. Anticiper la fréquentation, et ainsi donc éviter la surproduction, est l'un de ces leviers. C'est l'objet de l'expérimentation menée par la Ville de Nantes, qui sert tous les jours plus de 15 000 repas dans ses cantines scolaires. En analysant les données de fréquentation des cantines scolaires des 3 années précédentes, des algorithmes ont permis de prédire avec justesse la fréquentation des cantines scolaires⁹ et d'envisager à terme une réduction du volume de commande. La solution développée est

⁸ Source : étude à la demande du Premier ministre - Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance. Étude adoptée en assemblée générale plénière du Conseil d'État du 31/03/2022

⁹ Source : Rapport de l'expérimentation sur le gaspillage alimentaire, Ville de Nantes et Nantes Métropole, 2020. Le code source est disponible [en ligne](#).

publiée en *open source*, ce qui a permis son adaptation sur d'autres territoires. Au-delà même de la prédiction de la fréquentation, l'analyse peut aussi porter sur les quantités non consommées, afin d'ajuster l'offre et les quantités au goût des enfants.

1.4. Rôle et légitimité de l'acteur public local en matière de données

La présente mission s'est concentrée sur l'utilisation des données qui concernent les territoires, par les acteurs publics territoriaux (collectivités territoriales, services déconcentrés de l'État, syndicats mixtes, agences publiques...), notamment à des fins de pilotage des politiques publiques. Les collectivités territoriales, en particulier, sont utilisatrices de données produites nationalement, mais ce rôle d'utilisateur de données ne doit pas occulter la diversité des rôles que la collectivité joue dans le domaine des données.

Les collectivités sont avant tout des productrices de données en rapport avec leur territoire pour leur usage propre, pour l'usage de tiers ou pour les deux (à l'image de la donnée d'adresse). Elles collectent et produisent nombre de données administratives, parfois à caractère personnel (données des agents, données nécessaires au fonctionnement des services publics locaux, services d'état-civil). Certaines données produites par les collectivités ont par ailleurs vocation à alimenter des référentiels nationaux, d'autres restent d'un usage plus localisé. La loi NOTRe, en 2015, a même octroyé aux régions un rôle nouveau : « la coordination, au moyen d'une plateforme de services numériques qu'elle anime, de l'acquisition et de la mise à jour des données géographiques de référence nécessaires à la description détaillée de son territoire ainsi qu'à l'observation et à l'évaluation de ses politiques territoriales, données dont elle favorise l'accès et la réutilisation ». Depuis la loi pour une République numérique, les acteurs publics locaux ont aussi un rôle de diffuseur de données en *open data*, avec l'obligation d'ouverture des données publiques pour les collectivités de plus de 3500 habitants et de plus de 50 agents.

Producteur, utilisateur, diffuseur et parfois même régulateur des usages

On le voit, les rôles sont donc multiples : producteur, utilisateur, diffuseur de données, mais aussi parfois régulateur des usages locaux et soutien d'initiatives de tiers. Les pouvoirs de régulation des acteurs publics locaux sont plus limités, les grands textes nationaux et surtout européens fixant un cadre auquel il est difficile de déroger.

Cependant, certains territoires prennent des engagements sur la collecte et l'utilisation des données, ou interdisent même certains cas d'usages sur leur territoire.

Les collectivités peuvent aussi se faire les promoteurs, voire les garants, d'un usage éthique des données à l'échelon local. C'est l'objet des chartes territoriales de la donnée qui se diffusent depuis 2019, comme la Charte métropolitaine de la donnée de Nantes. Leurs promoteurs prennent ainsi des engagements sur l'usage éthique des données, qui peuvent se concrétiser par des clauses particulières dans les marchés publics qu'elles attribuent, comme l'a fait la Région Occitanie. Un label éthique a été créé permettant d'identifier des solutions numériques respectueuses d'une charte éthique de la donnée

élaborée par Ekitia, et qui a été déjà attribué à plusieurs projets portés par des acteurs territoriaux, comme ResoVilles, la Région Occitanie et la métropole de Rennes. D'autres collectivités peuvent aussi proposer à leurs habitants des solutions de *cloud personnel* (voir le cas d'usage suivant).

Proximité et relation de confiance

La légitimité de l'acteur public local à s'intéresser aux données tient aussi à la proximité et à la relation de confiance établie avec les citoyens. Plusieurs études, en France et en Europe ont montré la confiance accordée, en matière de gestion de données aux collectivités (a contrario, la confiance accordée aux grands acteurs du numérique sur ce sujet est beaucoup plus faible). Ainsi, selon l'étude Ipsos de 2022 pour l'Observatoire Data Publica, près de 70 % des répondants font confiance à leur commune et leur intercommunalité pour la gestion et l'utilisation des données¹⁰. Forts de ce constat, plusieurs territoires en France se sont engagés dans des démarches de tiers de confiance visant à faciliter le partage et l'utilisation des données à caractère personnel, sous le contrôle des individus.

La réduction de la consommation d'énergie des ménages

La réduction de la consommation d'énergie est l'un des leviers de la transition écologique. C'est aussi un enjeu économique fort pour les ménages, dans un contexte de crise énergétique et de montée des prix de l'énergie. Les moyens d'y parvenir sont nombreux : rénovation énergétique des bâtiments, changements de mode de chauffage, mais aussi transformation des comportements de consommation eux-mêmes. Depuis la mise en place des compteurs communicants (Gazpar, Linky), de nombreuses données de consommation en temps réel sont collectées et disponibles.

Avec son projet EcoLyo, la métropole du Grand Lyon entend engager des changements de comportements des ménages lyonnais. Cette application permet en effet à un ménage d'accéder, de manière simple et visuelle à l'ensemble de ses consommations d'électricité, de gaz et d'eau. Outre l'accès aux données, EcoLyo permet surtout de se comparer avec d'autres foyers et d'identifier des pistes de réduction. L'ambition est d'aboutir à une réduction de l'ordre de 10 à 15 % de la consommation pour les 10 % des foyers lyonnais qui utiliseront à terme la solution EcoLyo

Ce projet est lié à l'ambition de baisse moyenne de 1 % de la consommation d'énergie des ménages par le changement de comportement qui figure dans le schéma directeur des énergies de la métropole de Lyon. Enfin, EcoLyo s'inscrit aussi dans la démarche de protection des données à caractère personnel de la métropole de Lyon qui propose à ses habitants une solution de *cloud personnel* (Ma bulle) leur permettant ainsi de stocker et de contrôler finement l'usage qui est fait de leurs données.

¹⁰ Étude Ipsos pour l'Observatoire Data Publica, Les français et la gestion des données par les acteurs publics, août 2022, échantillon représentatif de la population de plus de 18 ans composé de 1000 personnes, interrogées par Internet.

2. Une prise de conscience qui progresse, malgré des disparités

2.1. Open data : un bilan en demi-teinte ou en trompe l'œil ?

La France est, selon plusieurs classements européens et internationaux, l'un des pays leaders en matière d'ouverture des données publiques. Ainsi, l'*Open Data Maturity Report*, réalisé pour le compte de la Commission européenne, classe notre pays en tête de l'Europe des 27¹¹.

Quel bilan peut être dressé de l'ouverture des données publiques sur les territoires, 7 ans après l'adoption de la Loi pour une République numérique qui a posé le principe de l'ouverture des données par défaut et introduit une obligation d'*open data* pour toutes les collectivités de plus de 3500 habitants et 50 agents publics ?

De prime abord, le constat est sévère : 16 % seulement des collectivités concernées par la loi ont effectivement rempli leurs obligations. Pire, la progression est lente : selon les calculs de l'association OpenDataFrance il faudrait au rythme actuel 20 ans pour que l'ensemble des 5000 collectivités concernées remplissent leur obligation. Cependant, les acteurs auditionnés par la mission soulignent que ce chiffre de 16 % cache en réalité des situations très différentes et qu'il ne saurait résumer, à lui seul, la maturité des collectivités françaises en matière de données publiques.

Il convient de revenir aux fondements de l'ouverture des données, ou à tout le moins aux motivations du législateur quand il a introduit ces obligations en 2016. Trois motivations principales ont été mise en avant : la transparence de l'action publique (cf. le cas d'usage sur l'accès aux documents administratifs, *infra*), sa modernisation et enfin le développement économique lié à la réutilisation des données publiques. En pratique, les trois objectifs ont été diversement atteints.

La donnée a bien contribué, de manière substantielle, à la modernisation et à la transformation de l'action publique tant au niveau de l'État que des collectivités. Ainsi, pour nombre d'interlocuteurs de la mission, l'*open data* agit souvent comme le déclencheur, le point de départ d'une prise de conscience par les élus et les agents du rôle et de l'importance de la donnée. Comme le souligne l'association OpenDataFrance, « *la culture de la donnée qui émerge dans une collectivité nourrit à la fois sa politique de publication et ses pratiques de réutilisation*¹² ».

L'impact en matière de développement économique est plus diversement apprécié. Il ne fait nul doute que la mise à disposition de grands référentiels nationaux, dans le cadre du service public de la donnée, a un impact économique très important. Parmi ces 9 jeux de données de référence figurent notamment la Base adresse nationale (cf. *supra*) mais aussi le registre des sociétés (base Sirene produite par l'Insee) et le plan cadastral

¹¹ Source : Open Data Maturity Report 2022, data.europa.eu pour la Commission européenne, [en ligne](#)

¹² Source : contribution écrite de l'association OpenDataFrance à la mission, 10 mai 2023

informatisé. Mais force est de constater que, dans la liste de ces neuf jeux de données, la plupart sont produits par des opérateurs ou des producteurs nationaux et non locaux, même si parfois la contribution des acteurs publics locaux est essentielle (comme pour l'adresse).

La DINUM indique travailler à une extension du périmètre du service public de la donnée, la mission considère que c'est l'opportunité d'associer pleinement les collectivités à cette démarche d'extension. Enfin, plusieurs interlocuteurs constatent que bien souvent les seules données ouvertes ne suffisent pas, et qu'il faut aussi faciliter l'accès à des données qui ne sont pas, et n'ont pas vocation à être diffusées en *open data*. Dès lors, la focalisation sur l'*open data* peut être problématique quand elle laisse imaginer – à tort – que la donnée ne connaît que deux états : soit ouvert, soit fermé. De nouvelles approches de gouvernance de la donnée (cf. *infra* les espaces communs de données) permettent de dépasser ce manichéisme stérile entre ouverture et fermeture.

Il nous apparaît aujourd'hui nécessaire de distinguer plus explicitement les motivations, et donc de redonner du sens à la politique d'*open data*. Car ce bilan en demi-teinte de l'ouverture des données, en particulier au niveau des collectivités, est aussi la conséquence d'une interrogation plus fondamentale : quel est le sens de cette obligation d'*open data* ? Certains élus interrogés par la mission partagent ainsi le sentiment d'une contrainte réglementaire supplémentaire dont les bénéfices pour la collectivité elle-même apparaissent peu clairs. Par contraste, les obligations en matière de protection des données à caractère personnel semblent mieux comprises et acceptées.

Redonner du sens, passe par une clarification des enjeux.

L'enjeu de transparence de l'action publique reste immense, et justifie à lui seul la continuation de la politique d'*open data*.

L'enjeu de modernisation de l'action publique grâce à la mobilisation de la donnée et celui du développement économique par la réutilisation de la donnée sont également importants mais ne peuvent se suffire de l'*open data* : c'est une politique de partage de la donnée qui est aujourd'hui nécessaire.

Mais au-delà, donner du sens passe aussi par la mise en avant des cas d'usages exemplaires (comme le fait ce rapport, ou à plus large échelle le programme Data Impact mené par OpenDataFrance et la FNCCR¹³), en partageant les bonnes pratiques mais aussi en expliquant les enjeux : cela apparaît comme une tâche prioritaire.

¹³ Le programme Data Impact vise à recenser et qualifier les cas d'usages territoriaux à impact. Initié par les associations OpenDataFrance et la FNCCR, il bénéficie du soutien financier de la Banque des Territoires et du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. Présentation [en ligne](#).

L'accès aux documents administratifs

La loi du 17 juillet 1978 a introduit des dispositions sur l'accès aux documents administratifs, dans la lignée de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui, dès 1789, stipulait dans son article 15 que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». Ses dispositions, aujourd'hui parties prenantes du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA), ont évolué ces dernières années pour prendre en compte le rôle croissant des données et des algorithmes, au-delà du périmètre originel des documents administratifs.

Comment faciliter ce droit d'accès aux documents administratifs au service de la transparence de l'action publique ? C'est l'objet de la plateforme MaDada, lancé en 2019 par l'association Open Knowledge France (MaDada a participé à l'accélérateur des initiatives citoyennes lancé par le ministère de la Transformation et de la Fonction Publiques).

La plateforme vise à faciliter l'accès à des informations détenues par les autorités publiques, elle permet d'interroger plus de 50 000 autorités publiques françaises. Toutes les demandes, les réponses, et les documents communiqués sont directement publiés sur le site. Plus de 44 000 demandes d'accès ont été envoyés via MaDada¹⁴, dont une partie non négligeable concerne les collectivités territoriales. L'initiative est d'autant plus bienvenue que l'accès aux documents administratifs reste encore difficile pour les citoyens, les chercheurs et les journalistes. Ainsi, 75 % des demandes effectuées via MaDada se concluent par un refus implicite, c'est à dire une absence totale de réponses des administrations passé le délai légal d'un mois. Ce constat rejoint celui de la Commission d'accès aux documents administratifs¹⁵, qui considère que 40 % des demandes qui lui sont adressées ne sont pas justifiées dans la mesure où elles correspondent à des situations « pour lesquelles les règles de communicabilité des documents sont clairement établies et parfaitement connues ».

L'absence de sanctions en cas de non-communication de documents administratifs pose cependant question sur la capacité légitime de la société à faire valoir ce droit d'accès et de réutilisation.

¹⁴ Source : contribution écrite du délégué général de la plateforme MaDada à la mission, 21 juin 2023.

¹⁵ Source : rapport d'activité 2020, Commission d'accès aux documents administratifs, disponible sur cada.fr

2.2. Une dynamique de progression, une structuration du sujet au sein des collectivités

Au-delà de la question même de l'ouverture des données, plusieurs interlocuteurs de la mission ont souligné une nette progression de la prise de conscience par les collectivités du potentiel des données. L'observatoire Data Publica indique par exemple que le nombre de collectivités véritablement engagées est passé de 30 en 2019 à près de 300 aujourd'hui¹⁶. Les crises – sanitaire, écologique et énergétique – ont joué un rôle d'accélération de la dynamique. Cette accélération se traduit aussi par l'élargissement du périmètre des politiques publiques concernées, qui dépasse maintenant largement les grandes fonctions urbaines que sont la mobilité, la gestion de l'énergie et des déchets.

L'ouverture des données publiques, malgré un bilan en demi-teinte, a donc bien été pour nombre de collectivités un premier pas, une première étape vers une utilisation plus mature des données. C'est pourquoi la mission recommande non pas d'abandonner ni d'infléchir cet objectif d'ouverture des données, mais plutôt de lui redonner du sens.

Signe de cette prise de conscience, le sujet des données n'est plus uniquement perçu sous sa dimension technique, mais aussi comme un sujet de politique publique, voire de politique tout court. Ainsi, un certain nombre de territoires, métropoles en tête, se dotent progressivement de leur propre stratégie de la donnée territoriale, avec des objectifs et des moyens associés. La mission a noté l'émergence, au sein des collectivités les plus engagées, de directions dédiées à la donnée ou encore de fonctions d'administrateur des données, chefs d'orchestre de la démarche en interne. Des services publics locaux de la donnée voient le jour, comment à Rennes ou à Brest.

La dimension politique des données fait aussi l'objet d'une prise de conscience plus nette. Plusieurs territoires ont ainsi établi leur propre doctrine, qui met en avant les usages éthiques des données ou encore réaffirme le caractère public des données produites par les acteurs délégataires de service public.

Enfin, il convient de noter que ces démarches ne se limitent pas aux seules collectivités, mais embarquent aussi les acteurs du territoire, qu'il s'agisse des entreprises, des acteurs associatifs mais aussi des habitants eux-mêmes.

¹⁶ Source : audition de Jacques Priol, président de l'Observatoire Data Publica par la mission, le 25 avril 2023.

Le service public local de la donnée

La Loi pour une République numérique, adoptée en 2016, a posé les bases d'un service public de la donnée, autour de la mise à disposition des données de référence. Plusieurs territoires se sont eux aussi interrogés sur leur rôle dans le domaine de la donnée et ont ainsi affirmé leur ambition de mettre en place des services publics locaux de la donnée. Deux exemples : Rennes Métropole a, dès 2018 introduit la notion de « service public métropolitain de la donnée », centré sur les données d'intérêt territorial – c'est à dire les données, produites par des acteurs publics (collectivités, opérateurs publics) ou privés (délégataires de service public, entreprises) – qui sont nécessaires à la mise en œuvre des services publics sur le territoire. A une première phase de tests a succédé le lancement du projet Rennes Urban Data Interface (RUDI), plateforme d'échanges de données financée notamment par le programme Urban Innovative Actions de la Commission européenne.

En 2021, la métropole de Brest a lancé son propre service public local de la donnée, avec une démarche originale, une conférence de consensus qui a permis à des habitants de coconstruire les principes d'une charte de la donnée et, ce faisant, définir les règles du jeu au niveau local en matière de collecte et d'exploitation des données, notamment à caractère personnel. En effet, l'initiative brestoïse entend se positionner comme garant de l'intérêt général – et ne se limite donc pas au périmètre des seules données produites par la collectivité. Fait remarquable, des acteurs économiques locaux – dont un acteur bancaire de premier plan – se sont associés à la démarche.

2.3. Des disparités persistantes

On le voit, une dynamique territoriale s'est engagée autour des données. Pour autant, des disparités persistent. La première de ces disparités est liée à la taille des collectivités. Plusieurs enquêtes corroborent cet effet taille : l'observatoire de l'*open data* des territoires mis en œuvre par OpenDataFrance¹⁷ indique que si plus de 43 % des communes de 80 000 à 100 000 habitants sont engagées dans l'*open data*, seules 12 % des communes de 10 000 à 20 000 habitants ont ouvert des données. Interrogés dans le cadre de l'enquête annuelle menée par l'Observatoire Data Publica¹⁸, 90 % des métropoles et des régions ont déclaré avoir engagé des expérimentations en matière d'utilisation des données, alors que seuls 16 % des communes déclarent de même.

L'effet taille s'explique notamment par le manque de moyens internes (particulièrement marqué dans les plus petites collectivités) et de compétences sur le sujet. On peut aussi imaginer que l'absence de réutilisateurs locaux ou d'un écosystème local ne joue pas en faveur de l'ouverture des données dans les plus petites communes.

¹⁷ Source : Observatoire Open Data des territoires, association OpenDataFrance, 2022, [en ligne](#)

¹⁸ Source : Les collectivités territoriales et la donnée, enquête annuelle de l'Observatoire Data Publica 2022, [en ligne](#)



L'existence de disparités géographiques souligne aussi, par contraste, le rôle et l'importance des structures d'accompagnement. Un récent article de la Gazette des Communes, reprenant les résultats de l'Observatoire *open data* des territoires, titrait « *Sur l'Open Data, les bons élèves sont à l'Ouest* »¹⁹, soulignant le dynamisme des régions de l'Ouest de la France et le rôle joué par des acteurs de la mutualisation comme le syndicat mixte Megalis

Bretagne. Une telle dynamique se retrouve aussi dans d'autres régions de France, comme l'Occitanie. En résumé : là où des acteurs se chargent d'accompagner l'ensemble des collectivités, y compris celles qui n'ont pas de moyens dédiés, l'ouverture des données publiques peut devenir une réalité.

L'existence de disparités entre territoires et d'un effet taille n'est pas véritablement une surprise, et se retrouve notamment sur la plupart des sujets en lien avec le numérique. Cela n'interdit pas de s'interroger sur les raisons de la persistance de ces disparités. Pour quelles raisons certaines collectivités ne s'emparent-elles pas aujourd'hui du sujet des données ?

Plusieurs interlocuteurs de la mission ont souligné que le manque de temps, le manque de priorisation et le manque d'acculturation à la donnée figurent parmi les principales raisons. Ces trois raisons sont en réalité très liées.

Les élus sont aujourd'hui sollicités et mobilisés sur un nombre croissant de sujets. Pour ne prendre que le domaine du numérique, les sujets sont multiples : dématérialisation, inclusion, cybersécurité, numérique responsable, services aux usagers, aménagement numérique du territoire ... Le baromètre 2023 sur la maturité numérique des territoires²⁰ illustre bien cette « compétition des priorités ». Le thème de la donnée y apparaît comme l'un des moins matures, et même en légère régression par rapport à l'enquête précédente.

En un mot : pour nombre d'élus, la donnée, c'est un sujet qui n'apparaît pas nécessairement comme une priorité, d'autant plus que les actions d'acculturation à la donnée sont insuffisantes sur le sujet. Un constat similaire peut être adressé concernant les agents de la fonction publique territoriale, postes de direction inclus – hormis quelques métiers et fonctions très spécifiques liées au système d'information géographique ou non – rares sont les domaines où des compétences en data constituent des prérequis.

¹⁹ Source « Sur l'Open Data, les bons élèves sont à l'Ouest », Baptiste Cessieux, La Gazette des Communes, 28 mars 2023.

²⁰ Source : Baromètre de la maturité numérique des territoires 2023, EY en partenariat avec France Urbaine, les Intercommunalités de France et les Interconnectés, en [ligne](#)

3. La relation entre l'État et les collectivités, en matière de données, génère une certaine frustration de la part des collectivités

Même parmi les territoires les plus engagés, la mission a noté un sentiment partagé et convergent de frustration, qui vient contrecarrer la volonté d'agir. Cette frustration exprimée a des origines multiples, déjà mentionnés (manque d'acculturation à la donnée, manque de moyens et de compétences internes, manque d'accompagnement). Mais la cause de frustration la plus fréquemment citée lors des auditions tient à la relation entre l'État et les territoires en matière de données. Sont notamment interrogés la gouvernance de la donnée territoriale, les échanges de données entre État et territoires, mais aussi plus globalement le manque de lisibilité des actions de l'État dans ce domaine.

3.1. Une gouvernance qualifiée de déséquilibrée

Un premier constat s'impose : les collectivités ont aujourd'hui comme interlocuteurs de très nombreux acteurs qui relèvent du périmètre de l'État. Dans le cadre d'un atelier organisé avec les associations d'élus qui participent au programme Transformation numérique des territoires (TNT), une première cartographie a pu permettre de mettre en lumière cette multiplicité d'acteurs.

La coordination de l'action de l'État en régions c'est tout d'abord le rôle des Préfets, dont le rôle dans la direction des services déconcentrés et des établissements publics de l'État a été réaffirmé par la récente réforme de l'organisation territoriale de l'État. Mais l'ensemble des ministères (environnement, santé, éducation, justice, culture, ...) ont aussi des services déconcentrés, au niveau départemental et/ou régional. De même, les grands opérateurs d'État (dont l'IGN, l'ADEME, le CEREMA ou encore l'Office de la biodiversité) ont des représentations dans les territoires (directions territoriales, agences régionales, ...).

L'ensemble de ces acteurs peuvent être, dans le cadre de l'exercice de leurs missions, en relation avec les collectivités sur le sujet des données, qu'il s'agisse de leur collecte, de leur partage ou de leur exploitation. Or il apparaît que la gouvernance actuelle n'est pas de nature à répondre aux enjeux d'une meilleure utilisation des données par les acteurs publics locaux. Interrogées sur l'adjectif qui conviendrait pour qualifier la gouvernance État-collectivités en matière de données, les associations d'élus du programme TNT ont répondu «déséquilibrée et asymétrique».

Un parallèle intéressant peut ici être fait avec la gouvernance de la politique publique de la donnée au niveau interministériel. Il ressort en effet des auditions que la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2021 faisant suite aux travaux de la mission sur la politique publique de la donnée (dite mission Bothorel) a permis de clarifier la gouvernance de ce sujet au niveau des administrations centrales, avec notamment la généralisation des

fonctions d'administrateurs ministériels des données, des algorithmes et des codes sources et l'animation d'un réseau interministériel.

Mais force est de constater que ce travail de clarification de la gouvernance a surtout eu un impact sur les administrations centrales, beaucoup moins sur l'administration territoriale de l'État. Un exemple : plusieurs interlocuteurs se sont interrogés devant la mission sur la dynamique du réseau des référents data dans les préfetures de régions, réseau mentionné dans la circulaire de 2021.

Le constat ne porte pas uniquement sur les services déconcentrés de l'État. Le besoin de coordination se fait aussi ressentir au niveau national. Plusieurs acteurs, dont l'association OpenDataFrance, plaide pour la mise en place d'une véritable gouvernance qui associerait l'État et les collectivités, tant au niveau national qu'au niveau local. C'est le sens de la recommandation n°1.

La mission considère par ailleurs que l'établissement des feuilles de route du numérique et de la donnée par les ministères d'ici la fin de l'année en cours²¹ est l'opportunité de mieux prendre en compte cette dimension territoriale et le besoin d'une meilleure articulation avec les collectivités, mais aussi d'y adjoindre les moyens budgétaires et humains associés.

Les partenariats État-régions dans le domaine de l'information géographique

S'il est un domaine où la gouvernance entre collectivités et État peut servir d'inspiration, c'est bien celui de l'information géographique. La loi NOTRe du 7 août 2015 a conforté la compétence d'information géographique des régions, l'échelon régional étant reconnu comme pertinent pour mutualiser et distribuer l'information géographique de manière efficace. Sur plusieurs territoires, des partenariats originaux entre l'État et les régions ont vu le jour, bien avant l'adoption de la loi NOTRe. Ainsi, dès 2007, la Région Bretagne et l'État lancent le partenariat GéoBretagne dans le cadre du contrat de projet État-Région 2007-2017. Le partenariat est ouvert à l'ensemble des collectivités bretonnes mais aussi aux services déconcentrés de l'État. A date, GéoBretagne compte près de 170 partenaires (collectivités, services de l'État, agences d'urbanisme, associations, organismes consulaires, syndicats mixtes, ...). La plateforme accueille près de 2300 jeux de données et plus de 30 000 utilisateurs par mois. De manière opérationnelle, GéoBretagne anime 10 pôles métiers, qui ont vocation à améliorer la production des données de qualité dans leur domaine (urbanisme, biodiversité ou encore accessibilité) en mobilisant l'ensemble des acteurs du territoire.

De l'autre côté du territoire national, la plateforme Data Grand Est est, elle aussi, le fruit d'un partenariat engagé entre l'État et les collectivités locales, initialement sous le nom de Géo Grand Est. Le partenariat engage aujourd'hui, outre les deux membres fondateurs, les départements, métropoles et agglomérations du territoire.

²¹ Source : décision du 7^e Comité interministériel de la transformation publique (CITP) sous la présidence de la Première ministre, 9 mai 2023

Plus récemment, la Région Sud Provence Alpes Côte d'Azur a été à l'initiative d'une Charte connaissance de territoire afin de mettre en réseau une communauté d'acteurs nationaux et locaux sur son périmètre. Celle-ci est accompagnée d'une campagne d'adhésion tournée vers les collectivités ainsi que d'un Comité d'orientation ayant pour mission d'élaborer une feuille de route ainsi qu'un référentiel de la donnée. Ces exemples ne sont pas isolés en France. La quasi-totalité des régions se sont lancées dans des initiatives similaires contribuant à mailler le territoire avec de véritables centres de ressources en information géographique à destination des acteurs locaux. Un des éléments marquants de ces initiatives est l'hétérogénéité, la fluctuation, et généralement la faiblesse des moyens engagés pour faire vivre ces partenariats qui ont pourtant démontré leur pertinence et leur efficacité. Ainsi, pour GéoBretagne, l'effectif est de 4 équivalents temps-plein (mis à disposition à part égale par l'État et la Région), alors que pour Data Grand Est l'effectif s'élève à 3,5 ETP (dont seulement 0,5 ETP fourni par l'État).

3.2. Des échanges de données à sens unique, souvent sans concertation

« Dans notre collectivité, la remontée d'information vers les différents services de l'État représente une charge de travail d'un équivalent temps-plein » expliquait une élue d'une communauté de communes de 50 000 habitants devant la mission. Ce n'est pas un témoignage isolé, mais plutôt l'illustration d'un sentiment partagé parmi la grande majorité des collectivités auditionnées. Sur un nombre croissant de domaines de l'action publique, il est demandé aux collectivités de transmettre des données. Si personne ne remet en cause la nécessité de pouvoir suivre au niveau national la mise en œuvre des politiques publiques sur le terrain, le fait est que cela représente une charge importante.

De l'avis général des interlocuteurs de la mission, la remontée de données se fait le plus souvent sans concertation avec les acteurs concernés sur les modalités et les finalités de la collecte des données. Pire, certains acteurs évoquent aussi une perte de sens : « on nous demande de fournir des données sans que l'on comprenne bien à qui et à quoi elles vont servir – si elles servent ! ²² ». Soulignons une nouvelle fois qu'il s'agit bien là d'une conséquence d'une gouvernance défailante de la relation entre État et collectivités. Faute d'instances et de mécanismes de dialogue et de concertation réellement efficaces, la transmission de données à l'État est souvent perçue à sens unique (« du bas vers le haut »).

La transmission de données de l'État vers les collectivités fait aussi l'objet de critiques, de deux ordres. Tout d'abord dans la philosophie même : des associations d'élus soulignent que les collectivités sont souvent perçues, par les services centraux des ministères comme fournisseurs de données brutes et utilisateurs de services numériques clés-en-main développés au national (plateformes nationales, services d'analyses de données), ce qui laisse peu de marges pour l'utilisation par les collectivités elles-mêmes des données qu'elles collectent et partagent. Il arrive alors que des collectivités produisent de nouveaux jeux de données qui répondent plus directement à leurs besoins,

²² Source : témoignage recueilli lors de la rencontre publique organisée par la mission le 8 juin 2023.

ce qui n'est pas efficient au niveau budgétaire²³. In fine, l'action de l'État ne se traduit pas toujours par une plus grande autonomisation des collectivités.

L'autre critique concerne les délais de mise à disposition des données, qui sont souvent datées, voire périmées. Ces données sont pourtant souvent transmises par les collectivités elles-mêmes au départ, collectées au niveau national, puis mises à disposition (quand elles le sont) par l'État.

La mission a ainsi recensé plusieurs exemples de données fournies avec un délai de 2 voire 3 ans, alors même que des données plus à jour existent au niveau local et que la fraîcheur des données est une condition première de leur exploitation. C'est notamment le cas sur les données concernant la population, le vieillissement ou les pratiques de mobilité, où certaines données datent de l'avant-pandémie (2019) alors même que celle-ci (et ses conséquences sanitaires, sociales et économiques) a constitué une rupture dans de nombreux domaines. Cette frustration est d'autant plus forte que l'État utilise parfois ces mêmes données (en N-2 voire N-3) pour mettre en place et suivre les politiques gouvernementales à l'échelon local et national, par exemple dans le domaine de la politique de la ville ou en matière d'urbanisme et d'environnement.

3.3 Des actions de l'État nombreuses mais mal coordonnées

Qui fait quoi, au niveau de l'État et de ses opérateurs, en matière de données territoriales ? La mission ne prétend pas avoir pu réaliser un inventaire exhaustif dans les délais qui lui sont impartis, mais le fait est que les actions de l'État sont nombreuses et diverses, qu'il s'agisse de financements de projets, de mise à disposition de plateformes et de services numériques ou encore de conception de standards de données.

Le manque de lisibilité de l'action de l'État a été pointé par nombre d'interlocuteurs. Au niveau interministériel, le pilotage de ce sujet n'apparaît pas clair alors même que la circulaire du Premier ministre du 2021²⁴ avait désigné le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités et son opérateur, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), comme chargés d'animer la coopération en matière de circulation de la donnée entre État et collectivités.

Dans les faits, une partie importante de l'animation est réalisée par la DINUM (notamment, mais pas uniquement, à travers le programme Transformation numérique des territoires, très apprécié par les collectivités auditionnées) ou par certains ministères (dont le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires) et leurs opérateurs, voire par des structures dédiées comme le Conseil national de l'information géolocalisée. Cela, sans compter l'action des financeurs comme la Banque des Territoires.

²³ La mission a recueilli le témoignage d'une région qui a créé sa propre base des élus, car le référentiel national des élus (base RNE) géré par le ministère de l'Intérieur n'est pas mis à jour de manière systématique.

²⁴ Circulaire n°6264/SG du 27 avril 2021 relative à la politique publique de la donnée, des algorithmes et des codes sources

Du point de vue des collectivités, il y a donc une multiplication des interlocuteurs et des initiatives et ces dernières sont souvent perçues comme peu ou mal coordonnées (ce constat est d'ailleurs partagé par des opérateurs de l'État que la mission a interrogés). Le manque de chef de file, sur plusieurs domaines, a été souligné. Faute d'une clarification des rôles et des responsabilités, d'arbitrage sur des plateformes techniques, le risque de dispersion des moyens et des efforts est avéré.

Enfin, il convient de noter que les modalités de soutien aux initiatives des collectivités (notamment à travers le plan de relance) sont quasiment exclusivement liées à des appels à projets, ce qui entraîne aussi une mise en compétition des territoires là où il faudrait plutôt encourager la coopération, la réplication de ce qui fonctionne et le développement de communs numériques (sur ce point, voir les recommandations n°11 et 18, *infra*).

4. L'accès aux données reste encore difficile

La condition première de l'utilisation des données pour aider au pilotage des politiques publiques c'est bien d'y accéder. C'est l'un des éléments du diagnostic mené par la mission : l'accès aux données reste encore difficile, malgré les progrès réalisés ces dernières années en matière d'*open data*.

4.1. L'accès aux données produites par l'État et ses opérateurs

L'ouverture des données publiques a permis des progrès significatifs en matière d'accès et de réutilisation des données produites par l'État et ses opérateurs. Le registre des sociétés, le plan cadastral, la base adresse ou encore la base des transactions immobilières (demandes de valeur foncière) sont autant de données de référence auxquelles il était difficile, voire impossible, d'accéder il y a encore dix ans. Une véritable mutation a été opérée par certains acteurs, comme l'IGN, qui a rendu gratuites l'intégralité de ses données en 2021. Pour autant des progrès restent à faire, tant en matière de données ouvertes que de données qui n'ont pas vocation à être partagées en *open data*.

Le premier constat est celui d'un grand silotage de l'offre de données produites par l'État et ses opérateurs. Difficile, pour une collectivité comme pour la plupart des citoyens, d'identifier simplement et rapidement l'ensemble des producteurs pertinents sur un domaine de l'action publique. Il faut ensuite se repérer dans les différents portails des producteurs. L'offre de données n'est ainsi pas intégralement référencée, malgré les efforts en ce sens de la plateforme nationale des données ouvertes *data.gouv.fr*. Le premier enjeu ici est donc d'améliorer la découvrabilité des données, dans toute leur richesse et leur diversité²⁵.

Parfois, la découvrabilité des données est rendue encore plus difficile par la coexistence de plusieurs bases de données, issues de producteurs différents sur le même domaine. L'existence de doublons est d'ailleurs l'illustration du besoin d'une meilleure gouvernance et de désigner des chefs de file. L'interopérabilité des référentiels nationaux, mais aussi des bases de données produites au niveau local est aussi mentionnée comme un objectif pour les interlocuteurs de la mission. Cette interopérabilité passe notamment par l'utilisation de standards (cf. recommandations n°6, 8 et 10, *infra*), mais aussi par la création de clés (« données pivots ») permettant de croiser des bases de données, la localisation apparaissant, de manière évidente, comme l'une de ces clés de croisement. Les initiatives qui visent à recenser l'intégralité de l'offre de données dans un domaine et à les faire monter en qualité sont très appréciées, comme par exemple *transport.data.gouv.fr* cité par plusieurs collectivités rencontrées.

²⁵ La découvrabilité des données est d'ailleurs le premier principe de l'approche F.A.I.R (*findable, accessible, interoperable and reusable*) qui vise à faciliter la réutilisation des données

Faciliter l'accès à la donnée environnementale

Les producteurs de données publiques relatives à l'environnement et la transition écologique sont multiples, et il n'est pas toujours aisé de s'y retrouver pour les collectivités ou pour les associations de défense de l'environnement.

Fort de ce constat, le Pôle Ministériel des Transitions Écologique et Énergétique et de la Cohésion des Territoires (CGDD) a mis en place le projet Ecosphères. Ce projet, en cours de développement vise à permettre d'accéder aux données ouvertes (notamment celles disponibles sur data.gouv.fr) en offrant une modalité de recherche originale. En effet, chaque collectivité va ainsi pouvoir accéder à des données selon l'usage qu'elle souhaite en faire, par exemple répondre à ses obligations de planification (plan de prévention des risques inondations, plan climat air énergie territorial, ...) ou encore identifier les îlots de chaleur sur son territoire.

Enfin, la mission a aussi eu à connaître plusieurs situations dans lesquelles les données pertinentes étaient accessibles en *open data* mais n'étaient pas proposées selon le découpage administratif ou le zonage pertinent - et l'on peut rappeler ici que ces zonages sont très nombreux, qu'il s'agisse d'urbanisme, de protection de l'environnement ou de politique de la ville. Ainsi, certains grands producteurs de données, par exemple dans le domaine social ou environnemental, ne sont pas en mesure de fournir les données à la maille correspondant au zonage pertinent.

La mission constate par ailleurs qu'un certain nombre de données nécessaires au pilotage des politiques ne sont pas diffusées en *open data* et n'ont pas nécessairement vocation à l'être pour des raisons juridiques (protection de la vie privée, secret statistique, protection des secrets légaux). Les collectivités, mais aussi les chercheurs, ont aujourd'hui le plus grand mal à utiliser ces données pour créer des services ou à des fins de connaissance, par exemple dans le domaine social, quand bien même elles seraient légitimes à opérer des traitements utilisant ces données dans le respect bien sûr des secrets protégés par la loi.). A titre d'exemple, les Régions disposent de la compétence sur les aides économiques mais n'ont pas systématiquement accès aux données sur les entreprises nécessaires à l'exercice de sa compétence et dont disposent notamment les ministères concernés ou l'INSEE (données sur les effectifs des entreprises, la fiscalité, ...).

Plusieurs interlocuteurs ont ainsi souligné les difficultés d'accès à ces données non-ouvertes et le temps passé à conventionner, individuellement, avec les organismes publics producteurs de ses données. Il faut tout d'abord identifier les bons interlocuteurs, convaincre du bien-fondé de la demande et apporter des garanties en termes de bon usage et de protection des données. « *Un ordre de grandeur : pour certaines données, il nous faut 3 mois de négociation et de contractualisation pour les obtenir, et 3 jours pour les analyser* » témoigne une responsable de la donnée d'une région française. Sans compter que bien souvent, faute de mutualisation entre les collectivités et d'alignement des pratiques côté producteurs, ce travail de conventionnement est à refaire pour chaque territoire. Il y a là un véritable levier d'efficacité de l'action publique.

Des efforts ont été fait ces dix dernières années pour permettre un accès des données aux chercheurs, notamment via des dispositifs et une gouvernance dédiés. Mais force est

de constater que rien n'a été entrepris de similaire pour les acteurs publics locaux. Des dispositions juridiques existent, mais elles sont le plus souvent méconnues tant de certains producteurs que des collectivités. Une illustration de cette méconnaissance : parmi les cent personnes rencontrées par la mission, une seule a spontanément mentionné les dispositions de la loi 3DS du 22 février 2022 visant à accélérer le partage des données entre administrations au bénéfice de l'utilisateur²⁶ !

L'accès aux données d'immatriculations de véhicules

« Parmi les habitants de mon territoire, combien d'entre eux possèdent un véhicule diesel de plus de 10 ans ? » : cette question, nombre d'élus des grandes villes françaises sont en droit de se la poser au moment de créer des zones de faible émission (ZFE), des dispositifs qui visent à interdire, d'ici 2025, la circulation des véhicules les plus polluants dans les villes de plus de 150 000 habitants. L'information existe : elle est disponible dans le système d'immatriculation des véhicules (SIV) géré par le ministère de l'Intérieur. Or, malgré les principes d'ouverture des données et de gratuité inscrits dans la loi, l'accès aux données du SIV reste toujours payant. Y compris pour les collectivités ! Une situation difficilement compréhensible, sur laquelle le rapport de la mission Bothorel sur la politique publique de la donnée s'était déjà penchée.

4.2. Le partage de données entre collectivités, au-delà de l'Open Data

Le partage de données entre collectivités d'un même territoire est facilité par les portails *open data* et les partenariats État-régions autour de l'information géographique (cf. cas d'usage *supra*). Pour autant, il reste des marges de progrès sur plusieurs axes. Tout d'abord, la mise en commun de données entre collectivités similaires qui est peu pratiquée alors même qu'elle présente un grand potentiel d'amélioration de l'action publique, mais aussi de réduction des dépenses publiques. Imaginons par exemple que les principales métropoles puissent mettre en commun des données de coût d'exploitation, par exemple concernant les équipements publics, ou encore que les départements puissent effectivement partager des données sur le retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA. Cela leur donnerait sûrement des éclairages utiles au pilotage de leurs politiques publiques, en permettant à chacun de se comparer aux autres.

Permettre de tels échanges de données, dans des conditions de confiance et de sécurité adaptées, nécessite aussi de mettre en place des modèles de gouvernance qui vont bien au-delà de l'*open data*. C'est notamment le sens des espaces communs de données auxquels le règlement sur la gouvernance des données vient de donner un cadre juridique (cf. l'évolution du cadre juridique et la recommandation n°12, *infra*). Mais l'accès aux données non-*open data*, ainsi que la mise en commun de données entre collectivités

²⁶ Articles 162 à 172 de la Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

similaires ne sont pas encore suffisamment développées.

4.3. L'accès aux données du secteur privé à des fins d'intérêt général

La crise sanitaire a constitué un cas d'école d'utilisation des données du secteur privé à des fins d'intérêt général. Des données anonymisées des opérateurs de téléphonie mobile ont par exemple permis d'évaluer les déplacements de population à l'occasion des confinements ; des données de transaction par cartes bancaires ont servi à mesurer l'impact économique en temps réel de telles mesures.

L'accès aux données du secteur privé à des fins d'intérêt général n'est pas un sujet nouveau dans notre pays – la France peut même se prévaloir d'un certain historique au niveau européen avec la discussion sur les données d'intérêt général à l'occasion de l'adoption de la loi pour une République numérique en 2016. Les acteurs publics locaux montrent un intérêt certain pour les données produites par les acteurs privés qui interviennent sur leur territoire, en particulier quand ces données viennent apporter un éclairage différent et complémentaire aux données produites par la puissance publique.

La loi pour une République numérique a fixé un cadre juridique permettant l'accès aux données produites dans le cadre d'une délégation de service public (par exemple dans le domaine des transports publics, de la gestion de l'eau et des déchets), d'autres dispositions sectorielles (dans le domaine de l'énergie ou de la mobilité) sont venues compléter ces dispositions. Mais, d'après les témoignages recueillis par la mission, si ces textes existent ils ne sont pas toujours d'un usage aisé pour les collectivités qui ne savent pas toujours comment les faire valoir auprès de leurs délégataires. Le cadre juridique européen, détaillé au point suivant va donner un cadre plus large à l'accès aux données à des fins d'intérêt général, couvrant donc aussi les entreprises qui ne sont pas dans des relations de concession ou de délégation de service public. Mais la réussite de ces démarches suppose de répondre à de nombreuses questions, relevant souvent du modèle économique du partage de la donnée, du cadre éthique d'utilisation de ces données, mais aussi des conditions techniques des traitements de données. Un travail de médiation entre administrations et acteurs privés, restera sans doute nécessaire pour rendre le partage de données plus fluide, qui pourrait s'inscrire dans le cadre des espaces communs de données. La création d'une fonction de médiateur des données d'intérêt général était d'ailleurs annoncée dans la circulaire du Premier ministre de 2021²⁷. Il nous semble utile et important que les collectivités puissent être associés à la définition des fonctions et des prérogatives de ce médiateur.

²⁷ A notre connaissance, la mission de préfiguration de cette fonction de médiateur n'a pas été lancée.

4.4. La relation avec les éditeurs de logiciels métiers des collectivités

Un grand nombre de données produites par les collectivités territoriales le sont à travers des logiciels et applicatifs développés par des éditeurs logiciels. La majorité des interlocuteurs de la mission ont souligné que l'extraction et la mise à disposition de ces données constituait parfois une source de difficulté supplémentaire. Certains éditeurs logiciels arguent notamment du fait que le développement de ces fonctionnalités d'extraction ou d'export dans des formats standardisés n'était pas toujours prévu dans les contrats initiaux. Là encore, les collectivités se retrouvent souvent dans la situation de devoir négocier individuellement avec chaque éditeur logiciel, là où des approches collectives et mutualisées, pourquoi pas avec le soutien de l'État, seraient plus efficaces (cf. recommandation n°6, *infra*).

5. Un cadre juridique en pleine évolution au niveau européen

Le droit des données connaît des évolutions rapides et constantes. Le législateur a fait le choix, à l'occasion de la Loi pour une République numérique, de faire reposer une grande partie du droit de la donnée publique sur les bases du droit d'accès et de réutilisation des documents administratifs ; une conception extensive du document administratif inclut d'ailleurs aujourd'hui non seulement les données mais aussi les codes sources et les algorithmes. La Commission européenne a reconnu que la France a servi d'inspiration sur plusieurs aspects de la stratégie européenne de la donnée annoncée en 2020. Certaines notions, comme les données de forte valeur (*high-value datasets*) sont d'ailleurs similaires à ce qui existe dans le droit français (les données de référence), même si le périmètre est différent.

Mais les textes européens, et en premier lieu le règlement sur la gouvernance des données (*Data Governance Act*) et le règlement sur les données (*Data Act*) introduisent aussi de nouveaux concepts susceptibles d'impacter les stratégies territoriales des données dans les prochaines années, et notamment l'altruisme de données, les intermédiaires de données ou encore l'accès, par les administrations aux données produites par le secteur privé à des fins d'intérêt général (*B2G data sharing*) et, de manière symétrique, l'accès par les entreprises aux données publiques.

L'altruisme de données repose sur l'idée que les individus (et les organisations) peuvent décider de volontairement partager leurs données à des fins d'intérêt général. Ce principe a déjà été mis en œuvre, en France et en Europe, notamment dans le domaine de la santé (partage de données de santé) ou de la mobilité (partage de traces de déplacements). Certains territoires, comme La Rochelle ou la Haute Garonne (en lien avec le Département, la Préfecture et des collectivités locales) ont ainsi pu tester cet altruisme de données. Le *Data Governance Act*, dont l'entrée en vigueur est fixée au 23 septembre 2023 vient encadrer cet altruisme de données, en visant à renforcer la transparence sur les usages des données ainsi partagées.

Les intermédiaires de données sont des organisations qui visent à faire le lien (l'intermédiaire) entre des producteurs et des utilisateurs de données. Si le texte européen vise principalement le domaine des données industrielles, la mission note toutefois un intérêt de certaines collectivités pour se positionner comme intermédiaire de données, en lien notamment avec les initiatives de plateforme de partage de données ou même d'espaces communs de données.

Enfin, le règlement sur les données (*Data Act*), ouvre la possibilité pour les acteurs publics d'accéder à certaines données du secteur privé à des fins d'intérêt général (*B2G data sharing*), dans des conditions et des modalités précises. Il s'agit notamment de faire face à des situations d'urgence publique comme des catastrophes naturelles. Le texte évoque aussi les situations où l'accès aux données serait nécessaire pour mettre en œuvre des dispositions réglementaires (à des conditions toutefois plus restrictives qu'en situation d'urgence).

De manière synthétique, on peut donc considérer que le cadre juridique actuellement déployé au niveau européen va ouvrir de nouvelles opportunités pour les collectivités locales. Cependant, il convient d'accompagner les acteurs publics locaux non seulement dans la connaissance mais aussi dans la mise en œuvre de ce nouveau cadre. En particulier, alors que ces réglementations sont souvent perçues comme restreignant les possibilités, en imposant des interdictions, elles reposent en réalité sur un principe de clarification des responsabilités, et ouvrent donc des possibilités d'actions aux organisations suffisamment mûres pour se saisir de ces responsabilités.

The background is a dark, almost black, space filled with a complex pattern of glowing green and white particles. In the lower right quadrant, there is a prominent grid of white dots connected by thin white lines, creating a perspective effect that recedes into the distance. Scattered throughout the rest of the image are numerous small, bright green and white dots, some of which appear to be part of a larger, fainter grid or network structure. The overall aesthetic is futuristic and digital.

Partie 2

Des solutions

1. Mettre en place une gouvernance de la donnée territoriale adaptée aux enjeux

Une partie importante des freins à l'utilisation des données par les collectivités tient à un manque de gouvernance et de définitions des rôles et responsabilités, tant au niveau de l'État, des collectivités et qu'entre les deux. La mission recommande donc en premier lieu de mettre en place une gouvernance de la donnée territoriale adaptée aux enjeux.

1.1. Reconnaître les rôles de l'État et des collectivités en matière de données

Il est nécessaire de reconnaître les rôles de l'État et des collectivités en matière de production, de circulation, de partage et d'utilisation des données. L'ensemble des administrations contribue par exemple au service public de mise à disposition des données de référence, tel qu'introduit par la Loi pour une République numérique.

Faut-il créer une nouvelle compétence data, au même titre que les compétences générales des collectivités définies par la Loi comme par exemple l'aménagement urbain, l'aide sociale ou la formation professionnelle ?

Cette question ne fait pas l'objet d'un consensus parmi les interlocuteurs auditionnés par la mission. Certains considèrent que la donnée n'est pas une compétence en soi, au sens où elle concerne de manière transverse toutes les collectivités et tous les domaines de l'action publique. Dans cette optique, attribuer une compétence data à l'un des échelons administratifs risquerait *de facto* de déresponsabiliser les autres échelons de ce sujet. A l'inverse, d'autres acteurs se sont montrés en faveur de la création d'une telle compétence, de nature à légitimer et donner un cadre à l'action de la collectivité en matière de données. Il s'agirait alors de permettre une meilleure prise de conscience de l'importance de la donnée, et de la nécessité d'y allouer des moyens associés.

Il convient en outre de préciser que, même si le principe d'une compétence data était acté, il resterait à définir si cette compétence doit être exclusive, c'est-à-dire attribuée à un échelon (par exemple les intercommunalités, les départements ou tout autre échelon jugé pertinent) ou partagée, c'est à dire relevant de plusieurs collectivités, en définissant si besoin un chef de file.

Créer une nouvelle compétence n'est pas anodin et, dans les délais qui ont été les siens, la mission n'a pas été en mesure d'identifier toutes les conséquences, notamment juridiques, d'une telle création. La mission suggère donc de diligenter des études complémentaires pour, d'une part identifier les modalités de la création d'une nouvelle compétence data et, d'autre part, les conséquences, notamment juridiques et budgétaires de cette création.

Pour autant, il est d'ores-et-déjà indispensable de prendre acte collectivement que les Régions et Départements, bien qu'elles n'aient plus la clause de compétence générale, restent légitimes comme acteurs de la donnée territoriale, au même titre que les autres échelons territoriaux.

1.2. Changer la manière de travailler ensemble : un besoin de gouvernance

Au-delà de la reconnaissance des rôles respectifs de l'État et des collectivités, il apparaît plus que nécessaire de changer la manière de travailler ensemble. Cela passe notamment par la clarification des rôles et des responsabilités de chacun, mais aussi la création d'instances et de mécanismes de gouvernance, au niveau local et au niveau national, articulés entre eux.

Le travail de clarification doit tout d'abord être mené au niveau des ministères, des opérateurs et des agences. Comme les auditions menées par la mission ont permis de le relever, l'action de l'État dans le domaine de la donnée territoriale manque de lisibilité et de clarté.

Il revient donc à l'État, dans son rôle de pilote de la politique publique de la donnée en interministériel de préciser les attributions et les missions des différentes administrations, agences et opérateurs dont il a la charge, notamment à travers une nouvelle circulaire interministérielle. La désignation de chef de file sur les principaux champs et domaines de l'action gouvernementale serait de nature à clarifier les rôles. La mission considère que ce travail est de nature aussi à simplifier la coordination entre ministères et, à ce titre, impacte tout aussi positivement l'État que les collectivités.

La mission recommande tout d'abord de mettre en place des instances et des mécanismes de gouvernance au niveau territorial et au niveau national.

Recommandation n°1 : mettre en place des instances de gouvernance au niveau national et au niveau territorial (« comités territoriaux de la donnée »), espaces de collaboration, de coordination et de pilotage entre l'État et les collectivités territoriales.

Une instance nationale rassemblant la diversité des acteurs de la donnée territoriale est nécessaire pour assurer la coordination des acteurs et des productions des services de l'État et des collectivités locales représentées par leurs associations respectives, c'est à dire assurer la gouvernance politique.

D'un point de vue opérationnel, une telle instance vise aussi à acter les besoins de standards et organiser leur production, se coordonner pour développer les référentiels nationaux (voire européens) de données.

Le Conseil National de l'Information Géolocalisée a été structuré pour répondre à ces besoins dans le cadre de l'information géographique, récemment étendue à l'information géolocalisée. Réunissant à la fois des ministères et des associations de collectivités territoriales, des opérateurs nationaux et des entreprises, la direction interministérielle du numérique ou des associations comme OpenDataFrance, le CNIG produit des standards et favorise le déploiement de référentiels de données géographiques, tout en coordonnant les relations avec les territoires. La mission

considère que les missions et le périmètre du CNIG pourraient être étendues de façon à assurer cette gouvernance au niveau national en prenant acte du fait que par essence, la donnée territoriale est une donnée géolocalisée. Cette future gouvernance n'a pas pour objet de se substituer aux missions propres de chacun de ses acteurs, qui leur sont confiées par la réglementation, mais à favoriser leur articulation.

Des comités territoriaux de la donnée

Au niveau territorial, la mission recommande la création de comités territoriaux de la donnée, ou l'évolution de comités existants en comités territoriaux de la donnée : il ne s'agit pas de rajouter des couches supplémentaires, mais de mettre en place une gouvernance efficace. Ces comités devraient être en lien direct avec l'instance nationale, et s'attacher à la coordination à l'échelle territoriale. Ils devraient être créés dans chaque région et rassembler les principales collectivités territoriales, ainsi que les représentants de l'État et des principaux services (dont l'Insee) et opérateurs nationaux autant que de besoin.

Ces comités territoriaux auraient plusieurs missions.

Tout d'abord, ils devraient définir des feuilles de route favorisant le partage des données à des fins d'intérêt général. Ces feuilles de route identifieraient les cas d'usages prioritaires ainsi que les jeux de données à ouvrir prioritairement, en lien avec les cas d'usage identifiés. Elles auraient aussi pour objectif de répartir les rôles entre les acteurs et contiendraient un volet financier.

Ces comités assureraient également l'articulation entre les plateformes de mise à disposition des données, voire soutiendraient la création d'espaces communs de données (cf. recommandation n°13).

Ces comités pourraient être créés à l'échelle régionale, conformément au Code général des collectivités territoriales qui dans son article L4211-1 prévoit que chaque région a pour mission « La coordination, au moyen d'une plateforme de services numériques qu'elle anime, de l'acquisition et de la mise à jour des données géographiques de référence nécessaires à la description détaillée de son territoire ainsi qu'à l'observation et à l'évaluation de ses politiques territoriales, données dont elle favorise l'accès et la réutilisation ». De plus, c'est au niveau régional que sont bâties de nombreuses stratégies (aménagement, développement durable et égalité des territoires, économie et innovation) et que se dessinent les futures conférences des parties (« COP régionales »).

Le niveau régional est donc naturel pour l'animation territoriale de la donnée. Toutefois, chacun des usages de données territoriales peut nécessiter de définir un « territoire pertinent » qui peut être aussi bien une intercommunalité s'agissant de thématique de déchets ou du traitement des eaux usées comme de leur réutilisation, un département s'il s'agit d'un usage principalement lié à des questions de politique sociale qu'un bassin versant s'agissant de l'usage de l'eau.

Il convient en outre de s'assurer que la nouvelle gouvernance ainsi définie (instances nationale et territoriales) ne soit pas déconnectée des gouvernances de la donnée telles qu'elles se définissent et se mettent en place dans chacun des grands domaines de l'action publique (dont la santé, l'éducation et la transition écologique).

Par exemple, le projet France Nation Verte (FNV), qui met en place la planification écologique, conduit à créer des instances régionales dédiées à la mise en œuvre du plan

à l'échelle des territoires de chaque région. Parmi les chantiers du projet FNV figure celui qui concerne les données²⁸. Chaque instance régionale de mise en œuvre de France Nation Verte devra donc disposer d'un groupe de travail pour la partie données : ce groupe de travail devrait être constitué à partir du comité territorial de la donnée.

Réduire les délais de mise à disposition

La mission se fait par ailleurs l'écho des frustrations et incompréhensions liées à la mise à disposition des données collectées par l'État et qui sont restituées aux collectivités avec des délais importants. Par exemple, dans le domaine de la politique de la ville, il a été mentionné que les contrats de ville, actuellement en phase de discussion entre l'État et les collectivités, étaient basés sur des données datées parfois de l'année N-2, voire N-3.

Recommandation n°2 : réduire le délai de mise à disposition, auprès des collectivités territoriales, des données collectées par l'État dès lors que celles-ci sont nécessaires au pilotage des politiques publiques locales.

Cette recommandation pourrait se traduire de manière opérationnelle par des objectifs de délai de mise à disposition, dans les feuilles de route numériques et donnée des ministères ou dans les contrats d'objectifs et de moyens pour les opérateurs et agences de l'État.

Renforcer les capacités des services déconcentrés

Les services déconcentrés de l'État sont souvent les premiers interlocuteurs des collectivités en matière de données. La mission fait le constat que l'administration territoriale de l'État n'est pas suffisamment prise en compte dans la conception et la mise en œuvre de la politique publique de la donnée. Les moyens existants au niveau des préfetures sont faibles, ce qui réduit d'autant la capacité de coordination de l'action de l'État en régions alors même que la circulaire du Premier ministre de 2021 appelait à la désignation de référents data au sein de chaque préfeture, aujourd'hui rattachés au ministère de l'Intérieur. Il convient donc à la fois de renforcer les capacités des services déconcentrés de l'État, mais aussi de réaffirmer le rôle du réseau desdits référents.

Recommandation n°3 : renforcer les capacités des services déconcentrés de l'État (administration territoriale de l'État) et réaffirmer le rôle et les missions des référents Data au sein des Préfetures, en associant la DINUM à l'animation du réseau de ces référents.

²⁸ Mission confiée à Madame Laura Létourneau par le directeur de cabinet de la Première ministre.

1.3. Développer la mutualisation et l'accompagnement

Face aux besoins et attentes des collectivités et de l'État en matière de données, la mutualisation est indispensable. La mission a recensé des exemples de mutualisation à plusieurs échelles. Au niveau national, plusieurs acteurs associatifs – OpenDataFrance, Déclic ou encore l'Afigeo – portent des actions de mutualisation dans leurs domaines respectifs – c'est à dire l'ouverture des données, les services publics numériques et l'information géographique. Leurs travaux doivent être appréciés à leur juste valeur. Ils offrent des espaces de partage et d'échanges très précieux entre structures publiques et collectivités confrontées aux mêmes enjeux, rassemblent des communautés, permettent la montée en compétences et l'élaboration d'une culture commune.

La mutualisation se joue aussi à l'échelon local, notamment par le biais des structures de coopération, comme les syndicats mixtes. Le code général des collectivités territoriales indique que « les collectivités territoriales peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences en créant des organismes publics de coopération dans les formes et conditions prévues par la législation en vigueur²⁹ ». Cette disposition est notamment mise en œuvre, depuis plusieurs décennies maintenant, dans le domaine de l'informatisation des collectivités.

Certaines structures de coopération interviennent déjà dans le domaine de la donnée, par exemple en accompagnant leurs collectivités adhérentes dans l'ouverture des données, en hébergeant des données, en leur fournissant des outils ou des méthodologies, à l'image des CRIGEs, les plateformes régionales d'information géographiques qui se sont constituées depuis plus de 20 ans sous des formes juridiques variées (association loi 1901; GIP, aucune nature juridique...) D'autres pistes de mutualisation (par exemple la mutualisation de ressources humaines de type spécialistes de la donnée) restent encore trop peu explorées, alors même que l'accès à ces compétences reste un facteur limitant.

Recommandation n°4 : développer et renforcer le soutien financier aux acteurs de la mutualisation, tant au niveau national que local, qui aident les collectivités territoriales à exploiter les données à des fins d'intérêt général

²⁹ Source : article L5111-1 du CGCT

La mutualisation au service d'une meilleure utilisation des données

Deux exemples permettent d'illustrer l'intérêt de la mutualisation. Megalis Bretagne, structure de coopération créée en 1999, développe des outils permettant la publication en *open data* des données publiques comme les actes administratifs ou encore les données essentielles de la commande publique. La solution Collec Data permet à toute collectivité de publier immédiatement et simplement les données sur le portail national data.gouv.fr. Dès la première année de lancement de la solution, 20 200 données essentielles de la commande publique, 625 budgets et près de 110 000 délibérations ont été publiés. Le syndicat mixte Soluris, basé en Charente Maritime, a développé le logiciel Madis qui permet aux collectivités de suivre leur mise en conformité au RGPD. Madis est aujourd'hui utilisé dans de très nombreuses collectivités, partout en France. Les deux solutions développées par Megalis Bretagne et Soluris sont *open source*, ce qui facilite leur réutilisation par d'autres collectivités.

2. Accélérer le partage et l'utilisation des données

2.1. Faciliter l'accès et la réutilisation des données

L'accès aux données reste encore, on l'a vu, un frein au développement de l'utilisation des données dans le pilotage des politiques publiques. La mission recommande donc de faciliter l'accès et la réutilisation des données, en jouant sur plusieurs leviers, notamment juridiques, économiques et techniques.

Il convient tout d'abord de faciliter le règlement des différends entre administrations, et notamment vis-à-vis des collectivités. Il ressort en effet des auditions que parfois ces dernières sont démunies face à des refus d'accès à des données de la part des administrations d'État voire, plus rarement, d'autres collectivités, ou encore d'acteurs privés en ce qui concerne les données d'intérêt général. Plusieurs acteurs sont ici susceptibles d'intervenir et en premier lieu la Commission d'accès aux documents administratifs qui est en charge du règlement des différends, mais aussi la direction interministérielle du numérique qui vient de se voir conforter dans ses missions d'accompagnement des administrations par le règlement sur la gouvernance des données (*Data Governance Act*).

Recommandation n°5 : faciliter et accélérer le règlement des différends liés à l'accès aux documents et aux données publiques, en lien avec la CADA et la DINUM.

Une autre difficulté majeure est liée à l'extraction et la mise à disposition de données des logiciels métiers utilisés par la collectivité. Ainsi, certains logiciels métiers stockent des données provenant des collectivités, sans qu'il n'y ait de mécanisme facilitant la publication des données en *open data* quand les collectivités le souhaitent. De plus, les standards nationaux ne sont pas toujours utilisés par les éditeurs logiciels.

Les relations entre les éditeurs logiciels et les collectivités sont le plus souvent fondées sur des contrats passés à l'échelle de chaque collectivité, ce qui limite le poids des collectivités face aux éditeurs quand il s'agit par exemple de négocier les développements nécessaires à l'extraction des données. La mission recommande donc d'adopter des démarches collectives et mutualisées, en y associant l'État (direction interministérielle du numérique) et les associations de collectivités. Ces actions viseront à ouvrir un dialogue avec les éditeurs logiciels, mais aussi, au besoin, à activer des leviers réglementaires (notamment sur l'application des standards).

Recommandation n°6 : engager, au niveau national, des actions vis à vis des éditeurs logiciels pour faciliter l'extraction des données et l'application des standards de données quand ils existent, au besoin via des leviers réglementaires.

L'étude du Conseil d'État sur l'IA³⁰ préconise que « *l'État devrait accompagner prioritairement les collectivités territoriales qui s'engagent à ne recourir qu'à des standards ouverts car l'absence d'interopérabilité des données des systèmes d'information locaux et nationaux est susceptible de pénaliser l'ensemble de la communauté publique* ». La mission soutient cette préconisation.

2.2. Prioriser l'ouverture des données par la demande et la dimension stratégique

La Loi pour une République numérique a posé le principe d'ouverture par défaut des données publiques. Toutes les données publiques doivent être mises à disposition librement et gratuitement, sous réserve des secrets protégés par la loi. En pratique, ce principe suscite de nombreuses interrogations en particulier au sein des plus petites collectivités où les moyens sont limités : *Par où commencer ? Quels sont les jeux de données à ouvrir de manière prioritaire ?* Du côté des réutilisateurs, certains pointent aussi le risque que, faute de priorisation, les données publiées par les administrations publiques risquent de ne présenter qu'un intérêt limité, d'autant plus qu'on peut se retrouver avec une couverture nationale incomplète si les collectivités font des choix trop différents.

C'est en réponse à ce constat qu'a émergé une approche alternative, basée sur la demande. L'« *open data par la demande* » est guidé par les usages et par les demandes des réutilisateurs. Il y a plusieurs manières d'appréhender cette demande : en regardant les statistiques de fréquentation et de téléchargement de données sur les portails *open data*³¹ ou encore en visualisant les demandes réalisées via le site Madada.fr (cf. l'encadré sur l'accès aux documents administratifs, *supra*).

Le consensus, parmi les acteurs auditionnés par la mission, est qu'il est maintenant nécessaire de prioriser l'ouverture des jeux de données par les collectivités, mais aussi et surtout de l'accompagner. La mission propose ainsi que la future gouvernance aide à déterminer les priorités d'ouverture au niveau national (en lien avec les thématiques prioritaires comme par exemple la transition écologique), mais en laissant aussi la possibilité aux comités territoriaux de la donnée d'y adjoindre des priorités locales (en fonction des enjeux spécifiques au territoire pertinent, et qui peuvent être différents pour un espace fortement urbanisé, un bassin versant ou une vallée de montagne). L'objectif ne serait pas uniquement d'identifier une liste de jeux de données à ouvrir prioritairement, mais aussi et surtout d'identifier les ressources et moyens nécessaires à cette ouverture.

³⁰ Source : étude à la demande du Premier ministre - Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance. Étude adoptée en assemblée générale plénière du Conseil d'état du 31/03/2022

³¹ On notera d'ailleurs avec intérêt que ces statistiques de téléchargement sont disponibles sur la plupart des portails open data (y compris la plateforme nationale data.gouv.fr) mais qu'il n'existe aucune agrégation de ces données au niveau national. Une telle agrégation serait pourtant de nature à offrir une vision plus complète de la situation.

Recommandation n°7 : prioriser l'ouverture des données des collectivités territoriales par la demande et la dimension stratégique, en confiant aux instances de gouvernance nationale et territoriales l'identification des priorités et des ressources associées.

Comment accompagner l'ouverture de ces données prioritaires ? Sans qu'il y ait de recette magique, on peut toutefois s'inspirer de ce qui fonctionne plutôt bien. Plusieurs interlocuteurs de la mission ont souligné l'intérêt de la démarche *transport.data.gouv.fr*, point d'accès national aux données du transport et de la mobilité. On a déjà cité le travail réalisé par des syndicats mixtes pour faciliter l'ouverture des données de la commande publique ou des délibérations (cf. l'encadré la mutualisation au service d'une meilleure utilisation des données, *supra.*), ou encore des CRIGEs pour la mutualisation de l'information géographique.

Dans l'ensemble de ces exemples, les ingrédients rassemblés sont une impulsion juridique (nationale ou européenne), des standards (qui favorisent la qualité des données), des moyens techniques, mais aussi et surtout l'existence d'une gouvernance clarifiée et de moyens et de ressources dédiés.

3. Permettre le passage à l'échelle

Il existe de très nombreuses initiatives locales, tant en matière de production, de mise à disposition ou d'exploitation de données à des fins d'intérêt général. Il est maintenant nécessaire d'accompagner le passage à l'échelle, c'est-à-dire de s'assurer que l'appui sur la donnée puisse devenir une réalité pour une majorité de collectivités territoriales, et plus seulement pour une avant-garde. C'est le sens des recommandations formulées ci-après par la mission.

3.1. Développer les standards et les référentiels

L'ensemble des administrations publiques produisent des données, et la plupart – à l'exception notable des collectivités de plus petite taille – en partagent en *open data*. Il existe donc, a priori, une grande richesse de l'offre de données. La mission partage cependant le constat, relayé lors des auditions, d'une très grande hétérogénéité des données disponibles et souvent aussi d'une dispersion des efforts. Sur un sujet identique, deux collectivités peuvent produire des données qui ne seront ni interopérables ni même comparables car chaque collectivité aura produit ses données selon sa propre logique, en fonction de ses besoins. Difficile aussi, pour un réutilisateur, de s'y retrouver dans l'offre existante quand les données ne sont pas décrites de manière uniforme et identique sur l'ensemble du territoire. Et il est alors quasiment impossible d'agréger des données aussi hétérogènes.

La standardisation est une réponse à ces difficultés. En produisant et mettant à disposition des données standardisées (c'est-à-dire respectant des règles de constitution et de structuration des données, établies par une large communauté, dont la définition d'un schéma défini et lisible par une machine), les producteurs de données facilitent grandement le passage à l'échelle.

« *La standardisation des données réduit (...) les frictions en facilitant la découverte de données similaires ouvertes dans différents territoires et en permettant de consolider les données produites localement dans une base nationale exploitable facilement* » argumentent les auteurs du cahier de l'observatoire Data Publica consacré à la standardisation³².

L'intérêt pour la standardisation des données ouvertes n'est pas nouveau, comme l'illustre l'adoption de la directive Inspire en 2007, le lancement dès 2018 du socle commun des données locales par l'association OpenDataFrance. Ce socle vise à proposer aux collectivités des schémas pour la production et le partage des principaux jeux de données. Dans le domaine de l'information géographique, le CNIG élabore des standards par une démarche collaborative, qui aboutit pour certains d'entre eux à être la référence prise dans les textes réglementaires. Par ailleurs, en 2019, la direction interministérielle du numérique lance *schema.data.gouv.fr*, qui recense à ce jour près d'une cinquantaine de schémas de données (dont une douzaine appartiennent au socle commun des données locales).

³² Source : « La standardisation des données ouvertes : favoriser l'interopérabilité, accroître l'impact de l'open data », p. 9, cahier #2 de l'observatoire Data Publica, novembre 2022, disponible [en ligne](#)

La mission est convaincue que la standardisation est un élément essentiel du passage à l'échelle en matière de données. De très nombreuses instances sont légitimes pour produire des standards de données dans leur domaine d'activité et d'expertise. Parfois c'est la perspective même de la création ou de la diffusion d'un registre national qui fait émerger le besoin de créer un nouveau standard – à l'image des schémas sur les lieux de covoiturage ou les aménagements cyclables.

La dimension collaborative de la standardisation est essentielle, un standard étant par définition « *à la fois outil et produit de la collaboration*³³ » : un outil car il permet d'échanger des données, de les croiser mais aussi un produit de la collaboration car les standards des données ouvertes sont le plus souvent définis et construits par des coalitions d'acteurs.

La mission Data et territoires rejoint les conclusions des travaux initiés sur la thématique numérique et données du plan France nation verte sur les enjeux liés à cette standardisation : le besoin d'une méthode commune et partagée, la nécessité de faciliter leur appropriation par les acteurs et enfin la mise en place de mécanismes incitatifs à l'utilisation des standards quand ils existent. En résumé, il s'agit de faciliter l'industrialisation de la standardisation.

Recommandation n°8 : créer une Fabrique des standards, dédiée à l'industrialisation de la standardisation, de leur création à leur appropriation.

Cette fabrique des standards pourrait s'inscrire dans les missions de la gouvernance nationale, telle que décrite dans le présent rapport (cf. recommandation n°1, *supra*), et s'inspirer des actions qui viennent d'être lancées par le Conseil national de l'information géolocalisée dans ce domaine, en lien avec le développement de schema.data.gouv.fr piloté par Etalab. L'objectif de ce dispositif de gouvernance est multiple : il s'agit à la fois d'établir des règles et des processus communs pour tous les travaux de standardisation, mais aussi d'accroître la visibilité et l'adoption des standards existants.

Alimenter les référentiels nationaux

De nombreux référentiels nationaux existent, certains sont d'ailleurs reconnus officiellement comme des données de référence et font partie du service public de la donnée (base adresse nationale, registre des entreprises Sirene, plan cadastral informatisé, ...). Mais, dans la plupart des cas, ces référentiels nationaux sont alimentés par de très nombreux acteurs, tant publics que privés. Il convient donc d'identifier des mécanismes incitatifs à l'alimentation de ces référentiels. Leur richesse, leur valeur d'usage est en effet liée à leur complétude (un référentiel national qui ne couvrirait que la moitié du territoire ne serait plus vraiment un référentiel national).

A titre d'exemple, un standard de l'éclairage extérieur a été créé dans le cadre du CNIG en 2022. Un tel standard est notamment important dans le cadre de la transition énergétique et de la préservation de la biodiversité (impact de l'intensité lumineuse, du type d'ampoule...) : il s'agit de connaître le parc afin de prioriser les travaux. Dès lors, une organisation procédant à des analyses de l'existant en matière d'éclairage public, des études en vue de son évolution ou encore des travaux de rénovation, devrait se voir obligée d'intégrer les données dans un référentiel national de l'éclairage public. Il existe déjà des exemples réussis d'alimentation de référentiels nationaux dans le domaine de la

³³ *Ibid*, p.25

santé (base nationale des défibrillateurs automatisés externes) ou de la mobilité (infrastructures de recharge de véhicules électriques). Dans le premier cas, la loi a créé une obligation d'alimentation du référentiel national (GéoDAE), dans le second cas, le levier financier (conditionnement de la subvention publique de l'ADEME à l'alimentation du référentiel IRVE) a été utilisé.

Recommandation n°9 : créer une obligation d'alimentation des référentiels nationaux notamment par le biais de la réglementation, de la commande publique ou par le conditionnement d'aides et de subventions publiques.

Rappelons qu'un référentiel national n'est pas forcément composé d'une base de données centralisée : si un standard existe, la production des données dans le standard permettra par moissonnage et standardisation des traitements de constituer le référentiel de manière décentralisée.

Recenser les défibrillateurs automatisés externes pour sauver des vies

50 000 personnes sont victimes chaque année d'un arrêt cardiaque. En moyenne, le temps d'intervention des secours est de 10 minutes, or chaque minute passée réduit de manière drastique les chances de survie sans séquelles. Il existe pourtant un levier : permettre aux témoins d'agir au plus vite en utilisant un défibrillateur automatisé externe (DAE), qui permet de réanimer une victime en attendant l'arrivée des secours. Connaître la localisation de ces équipements et leur état de fonctionnement est donc un enjeu de première importance pour sauver des vies. C'est le sens de la loi du 28 juin 2018 relative au défibrillateur cardiaque, qui prévoit dans son article 2 la création d'une « base de données nationale relative aux lieux d'implantation et à l'accessibilité des défibrillateurs automatisés externes sur l'ensemble du territoire ». Or ces équipements peuvent être installés dans de nombreux points du territoire, et en premier lieu les espaces recevant du public (comme les gares, centres sportifs ou commerciaux, les cinémas et salles de spectacles, ...).

Ce cas d'usage illustre à la fois l'importance des schémas (décrire de manière uniforme la localisation de chaque DAE de France), la nécessité de créer des mécanismes incitatifs à leur alimentation et surtout la nécessaire collaboration entre de multiples acteurs (État, collectivités, acteurs associatifs et privés).

La base nationale (GéoDAE) est aujourd'hui opérée par le ministère de la Santé, et une partie des données sont disponibles en *open data*.

3.2. Traduire la réglementation en standards de données

La « mise en données » de l'action publique a déjà été évoquée dans la première partie de ce rapport ; celle-ci intervient à plusieurs niveaux. Un nombre croissant de textes juridiques (règlements, lois, décrets, ...) sont mis en œuvre par le biais ou à l'aide de systèmes informatisés qui gèrent des données. Parfois, à l'image des lois sur le défibrillateur cardiaque ou l'artificialisation des sols, le législateur prévoit explicitement la création de nouvelles bases de données ou fait référence à des standards.

Face à la multiplication des normes et réglementations, les collectivités semblent parfois démunies, faute de doctrine ou d'accompagnement sur la mise en œuvre concrète. La traduction d'un texte juridique en standard de données est pourtant nécessaire, de même que la mention, dans les textes d'application (décrets, arrêtés, circulaires) des standards existants afin de permettre leur plus large adoption.

La mission recommande de généraliser ces pratiques, en s'appuyant sur les retours d'expérience de ces dix dernières années. Il convient en outre de sensibiliser plus largement l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus de production réglementaire à l'importance de leur traduction opérationnelle en schémas et standards de données. Enfin, le développement de la culture de la donnée doit permettre d'acquérir une meilleure compréhension des enjeux de la représentation du réel par des données, de l'importance des choix qui sont opérés qui ne sont pas seulement techniques. Les débats récents sur les décrets concernant l'artificialisation des sols le montrent : suivant les choix effectués pour qualifier ce qui est artificialisé et ce qui ne l'est pas, les impacts en matière de politique à conduire sont très différents.

Recommandation n°10 : accompagner la mise en œuvre de nouvelles dispositions réglementaires par leur traduction en standards et schémas de données.

3.3. Soutenir une logique de communs numériques

L'appel à projets reste le mode principal d'intervention en soutien des initiatives des collectivités, au niveau national mais aussi européen. Nombre d'interlocuteurs de la mission ont souligné que cette logique d'appels à projets conduit bien souvent à mettre en concurrence les territoires pour décrocher les financements nécessaires à la réalisation de leurs projets. Il ne s'agit pas ici de nier l'existence d'une certaine concurrence entre territoires, par exemple dans le domaine de l'attractivité économique. Mais cette logique compétitive présente aussi des limites certaines.

Tout d'abord, elle encourage davantage le développement de nouvelles solutions que la réutilisation de solutions ayant déjà fait leurs preuves sur d'autres territoires, tant il devient impératif de se différencier par l'innovation. Ensuite, comme le souligne l'association OpenDataFrance, de nombreux sujets méritent davantage de donner lieu à des coopérations entre acteurs publics locaux plutôt que d'encourager leur mise en concurrence. Les grands enjeux de notre époque, comme la transition écologique, nécessitent de mettre en commun les énergies et les ressources disponibles.

La mission recommande de soutenir une logique alternative aux seuls appels à projets, sous la forme d'appels à communs. L'approche par les communs numériques est un enjeu de souveraineté numérique, comme l'illustre les travaux initiés par la France au niveau européen³⁴. C'est aussi un enjeu de meilleure utilisation des ressources publiques. L'approche par les communs est particulièrement porteuse dans les domaines où aucun acteur n'est capable de résoudre à lui seul une problématique, mais où la solution développée est utile à plusieurs acteurs.

Dans le domaine de la donnée et de son utilisation par les acteurs publics, les communs numériques peuvent prendre des formes diverses : standards, briques logicielles ou applications, algorithmes, bases de données collaboratives, ... On peut aussi imaginer que des méthodes (par exemple en matière de collecte de données ou de mobilisation des citoyens d'un territoire) puissent aussi être partagées et gérées comme des communs.

La mission recommande donc de soutenir une logique d'appels à communs et de rendre éligibles les structures de mutualisation pour le portage des actions, ce qui n'est pas toujours le cas.

Recommandation n°11 : passer d'une logique d'appels à projets concurrentiels entre collectivités à une logique d'appels à communs et encourager les réponses provenant de structures de mutualisation.

Des initiatives d'appels à communs existent déjà dans un certain nombre de domaines, comme par exemple la Fabrique des mobilités (qui revendique 17 communs en production), l'appel à communs « sobriété et résilience des territoires » lancé par l'ADEME et l'IGN. Pour favoriser la dynamique des communs, l'IGN a créé la fabrique des géocommuns (cf. cas d'usage *infra*).

Photo-cartographier les territoires

Les vues immersives ont été popularisées par les services de type « *street view* » des grandes plateformes du numérique. Les usages de ces photographies (à 360° ou non) prises sur la voie publiques sont multiples : aide à la mobilité bien sûr, mais aussi gestion de la voirie et des espaces publics, gestion des aménagements urbains. Les services des grandes plateformes reposent sur des modèles propriétaires, qui limitent fortement la réutilisation des images. L'approche par les communs apparaît alors comme une alternative, libre et ouverte, nécessaire pour notre souveraineté. Partout sur le territoire français, des collectivités ou même des individus (notamment autour de la communauté OpenStreetMap) ont réalisé de nombreuses prises de vues à l'aide d'un équipement dont le coût reste accessible. Il manquait cependant une impulsion pour mettre en commun toutes ces images ; mais aussi s'assurer que les ressources ainsi produites soient bien interopérables donc standardisées. C'est l'objet de Panoramax, porté par la Fabrique des Géocommuns de l'IGN. Panoramax « fédère les initiatives (des collectivités, des contributeurs OSM, de l'IGN...) pour favoriser l'émergence d'un géocommun de bases de vues immersives³⁵ ». Panoramax

³⁴ Source : « Les communs au service d'un modèle européen de souveraineté numérique non hégémonique », blog de l'Ambassadeur pour les affaires numériques Henri Verdier, juin 2022, en [ligne](#)

³⁵ Source : [panoramax.fr](#)

c'est à la fois un ensemble de ressources (les vues immersives mais aussi une solution d'hébergement), une gouvernance et une communauté, ; qui regroupe des collectivités, l'IGN, l'AITF mais aussi les éditeurs de solutions de cartographie. Au sein du Conseil national de l'information géolocalisée, un groupe technique a été missionné pour définir les standards liés aux vues immersives et à leur exploitation.

3.4. Outiller les collectivités pour la collecte et le traitement des données

Les moyens nécessaires à l'exploitation du plein potentiel des données ne sont pas encore à la portée de l'ensemble des collectivités, en particulier les plus petites. La mutualisation a déjà été mentionnée comme un moyen d'accompagner au mieux les initiatives. Mais il convient aussi d'outiller les collectivités pour leur donner les moyens d'agir.

Faciliter l'appropriation du corpus juridique existant et à venir

Le premier levier d'action est lié à la mise en œuvre des dispositions juridiques existantes. La mission fait le constat à la fois d'une très grande richesse du corpus juridique existant (sur l'ouverture des données, leur circulation, la protection des données à caractère personnel ainsi que toutes les évolutions en lien avec la stratégie européenne sur la donnée), mais aussi d'une certaine difficulté d'application de ces textes par les collectivités. Un exemple, parmi d'autres : la Loi pour une République numérique a ouvert le droit, pour les collectivités, d'accéder aux données produites par les délégataires et nécessaires à l'exécution d'un contrat de délégation de service public. Dans les faits, cette faculté offerte aux collectivités est rarement utilisée, alors même que les collectivités qui l'ont activée ont pu obtenir des données très intéressantes de la part de leurs délégataires, notamment dans le domaine des transports.

Certains textes juridiques plus récents sont largement méconnus par les collectivités, comme l'illustre le fait qu'à l'occasion de la centaine d'auditions menées par la mission, les dispositions de la loi 3DS facilitant l'échange de données entre administrations n'ont été mentionnées qu'à une seule reprise. Faute d'une action déterminée, il y a de forts risques que les nouvelles dispositions introduites en lien avec le règlement sur la gouvernance des données (*Data Governance Act*) et le règlement sur les données (*Data Act*) soient tout aussi méconnues, parfois mal interprétées (comme le montre l'exemple du RGPD, souvent réduit à un volet d'interdiction qui masque les potentialités d'usage qu'il ouvre réellement) et in fine peu utilisées, par les collectivités territoriales.

La mission recommande ainsi de mieux accompagner les acteurs publics locaux dans la connaissance, mais surtout la mise en œuvre de l'ensemble des dispositions juridiques existantes, notamment dans le cadre de la passation de marchés publics (en fournissant des clauses-types sur l'accès aux données, par exemple).

Recommandation n°12: faciliter l'appropriation et la mise en œuvre des dispositions juridiques existantes et à venir par la publication de guides d'interprétation, de clauses-types mais aussi l'accompagnement juridique des collectivités territoriales.

De nouveaux modèles de partage et de gouvernance de la donnée

Comme nous l'avons indiqué précédemment, de nombreux cas d'usage ne peuvent reposer sur les seules données ouvertes. Il est nécessaire de faire des calculs et des traitements qui utilisent des données venant d'organisations différentes (publiques ou privées), dont certaines peuvent être sensibles. Traditionnellement, pour effectuer de tels calculs on passe par la mise à disposition des données d'une organisation à une autre : un transfert de jeu de données.

Se posent alors de nombreuses questions : a-t-on le droit de faire sortir les données de l'organisation ? Existe-t-il des solutions technologiques qui permettent de travailler avec les données sans les extraire ? Qui va avoir accès aux données dans l'autre organisation ? Cette autre organisation peut-elle en faire un autre usage ? Si les données ont de la valeur, comment avoir un retour financier équitable ? La multiplicité de ces questions, leur complexité, la variété des compétences nécessaires pour les traiter : tout cela constitue un immense obstacle pour les traitements de données.

Pour répondre à ces questions et aller au-delà de l'*open data*, de nouveaux modèles de gouvernance de la donnée suscitent un grand intérêt, comme la notion d'espace commun de données. Un espace commun de données est « une infrastructure qui permet des transactions de données entre différentes parties de l'écosystème de données sur la base du cadre de gouvernance de cet espace de données³⁶».

L'idée originelle est de faciliter les échanges de données entre parties, en introduisant à la fois des dispositifs techniques (plateformes, standards, API, technologies de chiffrement, ...) mais aussi et surtout des règles de gouvernance de nature à lever les freins au partage de données. Concrètement, cela signifie qu'un ensemble d'acteurs s'accorde sur des règles juridiques, éthiques, économiques, technologiques qui, si elles sont respectées, permettent de réaliser des traitements de données dans le respect de la réglementation, de l'éthique et des intérêts respectifs des parties, en particulier les citoyens. À l'heure de la domination du numérique par les grands acteurs mondiaux, les espaces communs de données peuvent constituer une alternative crédible. Ils sont l'un des piliers de la stratégie européenne sur la donnée initiée par la Commission européenne.

Les technologies d'accroissement de la confidentialité

La confidentialité est une question majeure dès lors qu'un traitement de données doit se faire à l'extérieur de l'organisation qui détient les données. De nombreuses données, personnelles ou non, paraissent donc « bloquées » dans les organisations. Une manière classique d'utiliser les données personnelles est de les anonymiser. Toutefois, de nombreux exemples montrent que même anonymisées, des données peuvent parfois conduire à une réidentification de certaines personnes. Un véritable champ de recherche et développement s'est ouvert, avec l'élaboration de nouvelles technologies qui commencent à être opérationnelles et transforment en profondeur les possibilités de traitement de données.

³⁶ Source : glossaire proposé par le Data Spaces Support Centre financé par la Commission européenne, en [ligne](#)

Les technologies d'accroissement de la confidentialité (*Privacy Enhancing Technologies*, en anglais) sont une famille de technologies dont l'objectif est de permettre de faire des calculs à partir de données qui ne sont pas révélées à ceux qui effectuent les opérations. Elles reposent sur des techniques de cryptographie, les échanges de données ne se faisant donc plus « en clair », ce qui évite leur détournement à des fins problématiques. Parmi ces technologies, on trouve par exemple le chiffrement homomorphe, la confidentialité différentielle, le calcul multi-parties sécurisé, ou encore l'apprentissage fédéré. Ces technologies sont aujourd'hui utilisées par des acteurs majeurs du monde numérique ou encore des banques. De telles technologies sont utilisées dans les espaces communs de données. La question n'est alors plus de savoir si tel acteur a accès à tel jeu de données (sous-entendu : il pourrait voir toutes les données) mais plutôt si tel acteur peut faire tourner un calcul sur des données d'une autre organisation, sans qu'il ne les voie.

Jusqu'à une date récente, la plupart des espaces communs de données étaient sectoriels ou liés à un domaine industriel comme l'agriculture, l'espace, le tourisme, la santé, la mobilité, ... C'est à dire des domaines d'activité avec des écosystèmes composés d'acteurs bien identifiés.

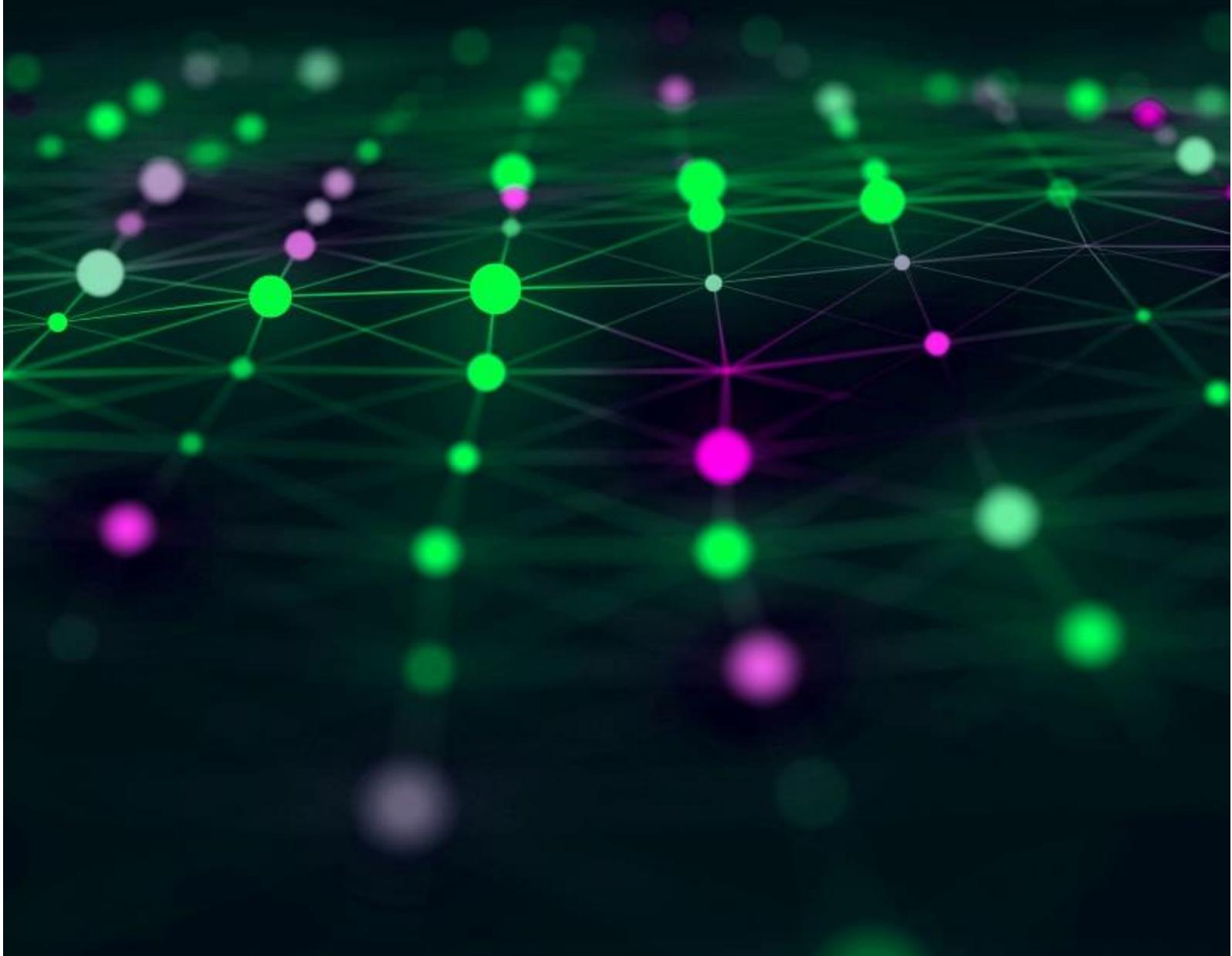
Mais ce concept d'espace commun de données présente aussi un intérêt fort au niveau territorial. En effet, il permet de faciliter les échanges de données entre de multiples acteurs – publics, privés, associatifs mais aussi les habitants – d'un territoire. De premières initiatives ont vu le jour en France (comme le projet Rudi à Rennes, le *Climate Data Hub* en Région Centre ou encore le projet d'espace commun de données territoriales et multi-sectorielles porté par Ekitia) et au niveau européen (*Data Spaces for Smart and Sustainable Cities and Communities*).

La mission recommande de soutenir le développement de ces nouveaux modèles de partage et de gouvernance de la donnée territoriale, à l'image du soutien apporté aux hubs de données dans le domaine industriel par BPI France. Cela suppose également de soutenir la recherche sur les questions éthiques, économiques et technologiques du partage de la donnée.

Recommandation n°13 : soutenir la création d'espaces communs de données au niveau territorial et pérenniser la démarche par une structure d'animation.

Partie 3

Les conditions de la mise en œuvre



1. Renforcer la formation et l'acculturation

La première des conditions de mise en œuvre est liée au renforcement de la culture de la donnée au sein des administrations territoriales. Cette acculturation est un prérequis au développement des initiatives d'appui des politiques publiques par la donnée. Le manque de culture de la donnée, mais aussi parfois le manque de connaissance réciproque entre acteurs des collectivités et agents de l'État, ont été pointés à de nombreuses reprises par les interlocuteurs de la mission.

1.1. Faciliter l'accès à la formation pour les élus et les agents des collectivités

Le constat est unanime : sans acculturation de la donnée des acteurs publics locaux (tant élus qu'agents), il n'y a pas de transformation durable des organisations ; des projets data peuvent voir le jour, mais ils sont rarement diffusés au sein de l'ensemble de la collectivité.

Des démarches d'acculturation à la donnée ont été menées de manière systématique dans quelques collectivités pilotes, mais cela reste une exception. Des séminaires de sensibilisation à la donnée, pour les élus et les agents, ont été organisés de manière plus fréquente mais cela ne constitue que le premier pas vers une montée en compétences. La mission s'est donc interrogée sur les conditions d'une plus grande diffusion d'une culture de la donnée au sein des collectivités.

Le premier élément concerne l'offre et la demande, et donc la maturité du marché de la formation et de l'acculturation aux enjeux des données pour les collectivités.

L'offre de formation apparaît diffuse et peu structurée. Le CNFPT a indiqué travailler à une offre dédiée en ce sens, et plusieurs cabinets privés qui accompagnent les collectivités ont eux aussi développé une offre de formation et d'acculturation. Des offres sur catalogue, et des cursus dédiés, existent pour les métiers les plus techniques (par exemple pour les profils d'ingénieurs en données ou *data scientists*) mais le besoin de montée en compétences concerne des publics et des profils beaucoup plus larges que les ingénieurs et les techniciens. Pour les élus, la situation est encore plus complexe dans la mesure où les organismes de formation qui s'adressent aux élus sont soumis à des procédures complémentaires, au-delà de l'agrément des organismes de formation qui s'appliquent à l'ensemble des acteurs de la formation.

Du côté de la demande, la situation n'est guère plus simple. On l'a dit, rares sont les collectivités qui ont entrepris des démarches systématiques. La question de la donnée est encore insuffisamment considérée dans les programmes de formation des agents territoriaux, qu'il s'agisse de formation initiale ou de formation professionnelle continue.

L'accès à la formation reste compliqué, notamment parce que les agents n'ont pas la pleine liberté de choisir ce sur quoi ils vont se former, ils doivent donc obtenir l'accord de leur hiérarchie pour se former en matière de données. Ainsi, la mission a recueilli le témoignage de nombreux agents territoriaux qui se tournent vers l'auto-formation et se

construisent leur parcours de formation par leurs propres moyens, parfois sans reconnaissance de ces nouvelles compétences par leurs employeurs. La question des modalités de la formation se pose avec une acuité particulière pour les élus. Leur disponibilité est souvent réduite, en particulier pour les élus qui ont gardé une activité professionnelle en dehors de leur mandat. Les modalités traditionnelles de formation (en présentiel, sur un format d'une journée, avec un formateur) apparaissent ainsi comme peu attractives. A l'inverse, il y a une appétence réelle pour des modalités de formation qui privilégient l'échange entre pairs, la création de cohortes d'apprenants et des formats hybrides et asynchrones, tels que cela a pu être développé sur la thématique des transitions³⁷.

L'offre et la demande ne peuvent bien sûr pas être considérées indépendamment. De l'avis des acteurs de la formation, mais aussi des associations d'élus interrogés par la mission, il convient donc de travailler à la fois sur l'offre mais aussi sur la demande. L'acculturation à la donnée doit être pensée dès la formation initiale et le recrutement des agents territoriaux. Les concours de progression interne de la fonction publique doivent intégrer, dans les compétences requises, la maîtrise de la culture de la donnée, en s'appuyant autant que nécessaire sur le référentiel Pix+Données publiques.

L'accès aux formations existantes doit être facilité, en créant par exemple la possibilité pour les agents territoriaux de s'inscrire à des formations dans ce domaine sans requérir l'accord exprès de leur hiérarchie, ce qui est actuellement le cas dans le cadre notamment du Compte Personnel de Formation (CPF). Cela pourrait notamment passer par l'inscription des thématiques de la donnée dans la liste des thématiques prioritaires de formation des collectivités.

Recommandation n°14: assouplir les conditions d'accès à la formation en données pour les agents territoriaux et intégrer la maîtrise des données dans les compétences requises pour les concours de la fonction publique.

Un référentiel pour valider les compétences en matière de données

Pix est un service public en ligne permettant d'évaluer, de développer et de certifier des compétences numériques. La donnée figure bien sûr parmi ses compétences numériques. Pour aller plus loin et prendre en compte les besoins spécifiques de montée en compétences des agents publics, le référentiel Pix+ Données publiques est en cours de développement. Ce référentiel co-porté par l'ANCT et le CGDD (Commissariat Général au Développement Durable - ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des Territoires) a pour mission de sensibiliser, évaluer et appuyer le développement des compétences sur le sujet de la donnée.

³⁷ Source : « Cahier : quelques enseignements à l'usage des acteurs de la formation », programme (Dé)formations, Institut Paris Région et La 27^e Région, décembre 2022, en [ligne](#)

1.2. Favoriser la connaissance réciproque entre État et collectivités

La gouvernance que la mission appelle de ses vœux vise à créer un cadre de dialogue entre l'ensemble des parties prenantes, État et collectivités. La recommandation suivante se positionne à un niveau différent, celui des relations entre agents de ces différentes administrations. Lors des auditions, la mission a eu l'opportunité d'échanger avec des agents qui ont fait l'expérience de la mobilité entre fonctions publiques : des agents, issus de la fonction publique territoriale et mis à disposition de la fonction publique d'État, et inversement. Ce sont souvent des profils qui possèdent une grande qualité : leur connaissance des enjeux, des contraintes et des pratiques professionnelles de ces deux grandes familles d'acteurs que sont l'État et les collectivités.

Cette connaissance réciproque mérite d'être renforcée et accompagnée. Nombre d'initiatives existent dans le domaine de la donnée, tant dans les ministères que dans les collectivités. Mais les occasions d'échanger, concrètement, entre leurs porteurs est rare. La mission recommande donc de faciliter l'accueil, pour une durée limitée, d'agents issus d'autres administrations. Un tel programme pourrait être testé sur un périmètre réduit avant d'être élargi.

Recommandation n°15 : créer un programme d'échanges entre agents de l'État et des collectivités sur le modèle d'un Erasmus de courte durée sur les sujets de la donnée publique (accueil par une administration d'État d'agents territoriaux et réciproquement).

2. Financer la politique en matière de données territoriales

Comment est aujourd’hui financée la politique en matière de données territoriales ? La mission a identifié plusieurs sources de financement dans ce domaine. Tout d’abord, il convient de noter que les administrations publiques (État et collectivités) financent sur leurs budgets propres des actions de production, de circulation ou d’exploitation de données.

Au niveau national, l’État finance aussi une infrastructure essentielle en matière de données, composée d’un ensemble de jeux de données de référence ainsi que d’outils de mise à disposition (plateformes, API, ...). Cette infrastructure essentielle doit être, pour des raisons de souveraineté, intégralement financée par la puissance publique.

En plus de ces crédits, il existe divers financements nationaux sur projet qui constituent une partie importante du financement des usages de la donnée territoriale. Ces financements visent prioritairement des actions innovantes et mettent souvent de facto les collectivités en situation de compétition. Ce mode de financement, axé sur l’innovation et les nouveaux projets permet difficilement de financer la mutualisation, la réplique et le passage à l’échelle des initiatives locales.

2.1. Créer de nouveaux mécanismes pour financer la mutualisation et le passage à l’échelle

Comme cela a déjà été développé précédemment, la mission encourage l’évolution du financement afin de « passer d’une logique d’appels à projets concurrentiels entre collectivités à une logique d’appels à communs et encourager les réponses provenant de structures de mutualisation » (recommandation n°11).

Au-delà, la mission recommande la mise en place d’un nouveau mécanisme de financement, sous la forme d’un préciput prélevé sur les financements des projets d’innovation. Ce mécanisme s’inspire de ce qui existe dans le domaine de la recherche³⁸. En effet, pour tout projet de recherche financé par l’Agence nationale de la recherche dans le cadre d’une procédure d’appel à projets, un montant dénommé “préciput” est attribué aux établissements participant au service public de la recherche qui sont parties prenantes au projet de recherche, pour financer leur stratégie scientifique ainsi que les coûts d’environnement et de gestion liés au projet³⁹.

En pratique, il s’agirait de prélever, sur chaque projet d’innovation, une somme qui permette de financer les actions de mutualisation et de passage à l’échelle, ou bien de compléter les programmes d’innovation technique et technologique portés par l’État par

³⁸ Article L329-5 du Code de la Recherche créée par la Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l’enseignement supérieur.

³⁹ Ce préciput est destiné à être porté à 40% du montant des contrats de recherche en 2025.

un volet de soutien à ces actions de mutualisation et de réplication par un mécanisme qui reste à déterminer. Les fonds ainsi dégagés permettraient par exemple de financer les actions en faveur de la création des espaces communs de données, le développement de ressources communes pour les territoires ou encore de soutenir les structures d'animation et de mutualisation et la réplication des initiatives réussies d'un territoire à l'autre.

Recommandation n°16 : renforcer le financement des actions de mutualisation et de passage à l'échelle par des appels à communs et par un mécanisme de « préciput » sur les projets d'innovation concernant la donnée territoriale.

2.2. Financer les actions de l'État au service des territoires

Des moyens doivent être dégagés pour améliorer la relation entre État et collectivités en matière d'échange de données (cf. la première partie sur le diagnostic). Il convient d'inciter l'ensemble des ministères à préciser leurs actions sur les territoires, et à y consacrer les moyens requis.

Pour ce faire, la mission recommande de saisir l'opportunité que constitue la rédaction des feuilles de route « numérique et données » des ministères. En effet, le Comité interministériel de la Transformation publique a demandé à chaque ministère de produire et mettre à jour, d'ici la fin de l'année, sa feuille de route dans ce domaine. La mission comprend que l'exercice d'écriture de ces feuilles de route est déjà bien engagé pour l'année 2023, sur une trame déterminée et transmise aux ministères. Pour ces raisons, il ne semble pas aisé d'y intégrer de nouveaux éléments à court terme.

Cependant, la mission recommande pour les prochaines années d'inclure systématiquement dans chaque feuille de route ministérielle, un volet sur les actions sur les territoires, qui prendrait en compte leurs spécificités, ainsi qu'une évaluation des moyens nécessaires. Par ailleurs, concernant ces actions territoriales, la mission recommande que les feuilles de route puissent aussi être discutées à l'avenir dans le cadre de la gouvernance nationale telle que définie dans le présent rapport (cf. recommandation n°1).

Recommandation n°17 : identifier les moyens et ressources dédiés aux actions sur les territoires dans le cadre des feuilles de route ministérielles « numérique et données » et procéder aux arbitrages financiers.

2.3. Accompagner la réplication et le passage à l'échelle

Partout en France, des initiatives et des projets liés aux données ont fait leurs preuves à l'échelle locale. Mais, de l'avis unanime des interlocuteurs de la mission, la réplication de ce qui marche reste encore trop difficile et peu pratiquée.

Pourquoi répliquer ? De prime abord, la réponse semble évidente dans un contexte de moyens et de ressources limités : reproduire sur un territoire ce qui fonctionne déjà sur un autre c'est un gain de temps et un bon usage de l'argent public. Mais les enjeux de la réplication ne sont pas uniquement budgétaires : « *la réplication est la condition de la pérennité et du succès des projets* » témoignait le responsable des données d'une grande métropole française⁴⁰ Si une plateforme, initialement développée sur un territoire, est adoptée par d'autres, que des échanges se créent autour d'un commun numérique (à l'image de la plateforme de participation citoyenne Decidim, développée par et pour la ville de Barcelone, aujourd'hui utilisée partout en Europe), alors les chances de pérennisation de cet outil sont bien plus grandes. Par ailleurs, le coût parfois important de développement, de mise en place et d'exploitation de tels outils pourrait être partagée par plusieurs collectivités.

Pour autant, la réplication n'est pas aisée, même en présence d'une volonté affirmée. Ce n'est pas naturellement le rôle d'une collectivité d'opérer un outil utilisé sur d'autres territoires. Parfois même ce sont les compétences nécessaires à la réplication qui font défaut. Dès lors, la mission recommande de mettre en place un programme d'accélération et de réplication dédié aux projets des collectivités.

De plus, il serait souhaitable qu'un tel programme puisse encourager et permettre les transferts d'un territoire à l'autre sans nécessairement imposer au préalable une centralisation des solutions par les acteurs et opérateurs de l'État. Cela constituerait aussi un changement de méthode pour l'accompagnement des initiatives des territoires.

Recommandation n°18 : créer un programme d'accélération et de réplication des expérimentations réussies.

⁴⁰ Source : témoignage recueilli lors de la journée de rencontre publique organisée par la mission le 8 juin 2023

3. Garantir la confiance

En matière de collecte, de partage et d'utilisation des données, rien n'est durablement possible sans confiance. Cette confiance concerne l'ensemble des acteurs : les administrations qui produisent et exploitent des données, les agents de ces administrations, les entreprises qui sont amenées à partager des données à des fins d'intérêt général, mais aussi (surtout ?) les individus et la société dans son ensemble.

Or, force est de constater que cette confiance est parfois mise à mal par les pratiques extensives de collecte et d'exploitation des données à caractère personnel, notamment par les grandes plateformes du numérique. Les acteurs publics ne sont pas à l'abri non plus d'une interrogation plus large sur le risque d'une gouvernance par les nombres, qui laisserait croire qu'utiliser des données pour piloter des politiques publiques revient à nier le rôle et l'importance de l'humain et de la politique dans la conduite des affaires publiques. C'est dans cette optique que la mission formule, dans cette dernière partie, un ensemble de recommandations visant à garantir à chacun un usage respectueux et démocratique des données et, in fine, offrir des cadres de confiance à l'ensemble des acteurs.

3.1. Redonner du sens à la collecte de la donnée, dans un principe de sobriété

Pourquoi collecte-t-on des données ? A quelles fins ? Pour quel usage ? La mission se fait ici l'écho d'une interrogation formulée lors des auditions par quelques élus et agents des collectivités, au sujet notamment des données que les collectivités transmettent aux services de l'État.

Mais l'interrogation est plus large et plaide pour redonner du sens à la collecte de la donnée. Un grand nombre de dispositions juridiques imposent une plus grande transparence sur la finalité de la collecte ou du traitement des données, notamment par des algorithmes⁴¹, ce qui constitue un élément essentiel et important. La mission appelle cependant à ne pas réduire cette question du sens de la collecte à celle de la conformité à des obligations juridiques - le sujet est plus large.

Redonner du sens à la collecte de la donnée passe par une meilleure pédagogie sur les usages attendus, mais aussi très concrètement par des pratiques plus respectueuses de l'environnement - et des droits des personnes. L'adoption d'un principe de minimisation de la collecte des données (et plus largement une optique de sobriété numérique) nous semble de nature à redonner du sens, de même que la prise d'engagements sur les usages des données (notamment par le biais des chartes et labels éthiques). Des mécanismes doivent être mis en œuvre qui permettent de s'assurer que les engagements pris soient respectés, dans une application des principes de gouvernement ouvert.

⁴¹ On pense ici bien évidemment à la protection des données à caractère personnel (RGPD) mais aussi, plus récemment, aux obligations en matière de transparence algorithmique des décisions administratives (CRPA).

Recommandation n°19 : promouvoir un usage des données respectueux des individus et de l’environnement, dans une optique de sobriété et de responsabilité, en encourageant les démarches de chartes éthiques et de labels.

3.2. Associer la société et les citoyens

La société et les individus ne sont pas suffisamment associés aux initiatives en matière de données, tant au niveau national que local. Plusieurs collectivités interrogées par la mission ont ainsi fait part de leur souhait de mieux impliquer les habitants dans leurs projets, mais aussi des difficultés qu’elles rencontrent. Le sujet des données reste souvent, dans l’esprit du grand public, associé aux risques en matière d’intrusion de la vie privée – une dimension certes essentielle mais qui n’épuise pas entièrement le sujet.

La mission a identifié plusieurs leviers pour mieux associer la société et les citoyens. Le premier levier est de mener un programme d’acculturation à large échelle auprès de la population sur les enjeux des données notamment à des fins d’intérêt général. Il peut être judicieux dans ce domaine de s’inspirer de l’objectif du gouvernement finlandais de former ses citoyens aux bases de l’intelligence artificielle⁴². La mission suggère de s’appuyer sur l’expérience du groupement d’intérêt public Pix pour lancer un tel projet.

Recommandation n°20 : lancer un programme à grande échelle d’acculturation aux enjeux des données, avec l’objectif à terme de former 10 % de la population française.

Les initiatives de production citoyenne et participative des données représentent une opportunité pour acculturer le plus grand nombre aux données. Les sciences participatives ont en effet mis en lumière la contribution des individus à la collecte de données et d’observation, par exemple dans le domaine de la biodiversité ou de la mesure de la qualité de l’air. Dans un tout autre domaine, les contributeurs d’OpenStreetMap ou d’Open Food Facts⁴³ contribuent eux aussi à créer de nouvelles bases de connaissances et de données.

Ces initiatives font aussi écho à la notion d’altruisme des données, développée dans la stratégie européenne de la donnée (cf. supra). Elles s’inscrivent dans l’enjeu plus large d’amélioration de la maîtrise par les citoyens de l’utilisation de leurs données personnelles, pour les amener à participer en conscience et de façon éclairée à des projets d’intérêt général (approche *Self Data*).

La mission recommande de soutenir et d’encourager ce type d’initiatives, par des moyens budgétaires et financiers, mais aussi par une plus grande mise en visibilité de ces initiatives d’intérêt général.

⁴² Le cours en ligne Elements of AI, développé par une université finlandaise est aujourd’hui traduit dans la plupart des langues européennes. Plus de 2% de la population finlandaise s’est ainsi formée aux bases de l’intelligence artificielle.

⁴³ Né en France, le projet Open Food Facts vise à constituer la plus grande base de données libre sur les produits alimentaires. Dans le Monde, plus de 15 000 contributeurs ont ajouté près d’un million de produits de 150 produits différents.

Recommandation n°21 : lancer un programme de soutien financier aux initiatives de production citoyenne et participative des données.

3.3. Créer des cadres locaux favorables à la confiance en y associant les habitants

La proximité qui caractérise les acteurs publics locaux est a priori de nature à alimenter la confiance des citoyens en matière de collecte et d'usages des données. L'échelon local offre une opportunité unique de créer des cadres de confiance favorable. Il a été fait mention à plusieurs reprises dans ce rapport des espaces communs de données comme d'une solution pour faciliter les échanges entre les différentes parties prenantes d'un territoire. La mission recommande d'associer pleinement les habitants et les individus dans leurs initiatives en matière de données, tant dans les phases de conception, de développement de projets que dans leur mise en œuvre opérationnelle. L'implication des citoyens dans la gouvernance de la donnée territoriale reste un enjeu devant nous pour les prochaines années.

Recommandation n°22: impliquer les habitants et les individus dans la gouvernance de la donnée territoriale et des initiatives des collectivités.

La mise en œuvre d'une telle recommandation peut passer par la création de structures dédiées (à l'image des conseils citoyens sur le numérique qui se développent dans certaines villes) ou une meilleure prise en compte du sujet des données dans les instances existantes (comme les conseils communaux consultatifs et les comités de quartiers).

Conclusion

Tout au long de ses travaux, la mission a pu échanger de manière très concrète sur les constats, les obstacles et les propositions destinées à les lever. Les interlocuteurs de la mission ont aussi pu témoigner des cas d'usage, nombreux, sur lesquels les collectivités territoriales se mobilisent. Ces cas d'usage rejoignent le plus souvent des thématiques des 60 politiques prioritaires du gouvernement. Ils ont généralement en commun de mettre en jeu un besoin d'opérer des traitements de données venant d'acteurs variés, nationaux ou locaux, publics ou privés. Les recommandations, considérées toutes conjointement, dessinent un cadre qui permettra de mettre en œuvre pleinement ces différents cas d'usage.

La mission invite donc à considérer l'ensemble des recommandations comme un tout cohérent, et non comme un inventaire ou un catalogue de recommandations indépendantes dans lequel venir piocher. Il convient aussi de bien comprendre comment ces recommandations peuvent se concrétiser, et ce qu'elles peuvent changer concrètement.

Quel serait donc le parcours d'un projet utilisant de la donnée territoriale, si nos recommandations étaient suivies d'effet ?

Que ce projet concerne la santé, l'éducation, la sûreté, la politique de la ville ou tout autre domaine de l'action publique territoriale, il y a toujours à la base une problématique de gouvernance et de répartition des rôles et des responsabilités. Les comités territoriaux de la donnée (recommandation n°1) constituent l'organe de référence pour la mise en place de cette gouvernance, laquelle implique des représentants des citoyens (recommandation n°22). Cette participation est facilitée par les actions d'acculturation aux enjeux des données (recommandation n° 20).

Le comité territorial de la donnée, qui regroupe des collectivités territoriales, les services déconcentrés de l'État (notamment les référents Data au sein des préfetures, recommandation n°3) et ses principaux opérateurs, ainsi que les structures territoriales ou nationales de mutualisation, peut décider d'inscrire le projet dans sa feuille de route et de définir un territoire pertinent pour porter le projet. Ce comité territorial de la donnée, en lien direct avec la gouvernance nationale de la donnée territoriale (recommandation n°1), réunit d'emblée les partenaires essentiels du projet, qui peuvent s'appuyer sur une structure de mutualisation (recommandation n°4), au niveau national ou local, pour porter le projet, par exemple un espace commun de données (recommandation n°13). En effet, la création de l'espace commun de données à l'échelle régionale a permis de définir les règles partagées par les acteurs publics et privés pour réaliser des traitements de données, au niveau éthique, technique ou encore économique, tout en conservant la maîtrise de leurs propres données. Ainsi les conditions sont claires pour chacun, épargnant beaucoup de temps de mise en œuvre. La montée en compétence des élus et des agents (recommandations n°14 et 15) est aussi un facteur d'accélération.

Pour faciliter l'accès aux données, des clauses data ont été introduites dans les marchés publics, améliorant l'accès aux données des délégataires privés ainsi que l'utilisation de standards de données (recommandations n° 6, 8, 9, 10 et 12). Le projet bénéficie

également de l'accélération de la mise à disposition, auprès des collectivités territoriales, des données collectées par l'État dès lors que celles-ci sont nécessaires au pilotage des politiques publiques locales (recommandation n°2) ainsi que de l'augmentation du nombre de jeux de données en *open data*, qui fait suite aux travaux de priorisation de l'ouverture des jeux de données par les collectivités territoriales et par l'État, identifiés par l'instance nationale de gouvernance (recommandations n°1 et 7). L'accélération de l'accès aux documents et données publiques favorise également l'accès aux données nécessaires (recommandation n°5)

Dès la réponse à l'appel à communs, le programme a déclaré sur quelle charte éthique il s'appuierait et quels labels il solliciterait (recommandation n°19). Il s'appuie également sur le développement d'outils nationaux, coconstruits avec les représentants des collectivités territoriales, qui sont identifiés dans les feuilles de route ministérielles « numérique et données » et financées dans ce cadre (recommandation n° 17).

Le projet, s'il comporte un aspect expérimental, n'en a pas moins construit dès le départ les conditions de sa réplique en cas de succès. En effet il s'est inscrit dans une démarche de création de commun numérique (recommandation n°11), qui a permis dès le départ d'associer plusieurs acteurs désireux de conduire l'expérimentation et de la maintenir en cas de succès. En s'appuyant sur une structure nationale de mutualisation, ils peuvent favoriser la réplique dans d'autres territoires, qui est soutenue financièrement et en termes d'accompagnement (recommandation n°18). Le projet est financé dans le cadre d'un appel à communs, qui envisage les modalités de pérennisation. Le préciput appliqué aux nouveaux programmes d'innovation est pour partie affecté aux structures de mutualisation, permettant de maintenir les couches techniques et d'animation dans la durée (recommandation n°16).

De plus, le programme peut bénéficier du programme de soutien financier aux initiatives de production citoyenne et participative des données (recommandation n°21).

Ce nouveau modèle de fonctionnement marquerait des évolutions significatives avec la situation actuelle. Ce nouveau modèle semble répondre aux attentes très fortes qui ont été exprimées tout au long de la mission. Après le développement de la politique d'ouverture des données, dont la Loi pour une République Numérique de 2016 a consacré le développement, il s'agit de franchir une nouvelle étape dans la politique de partage des données.

Notre pays est confronté à des défis majeurs, chacun en est convaincu. Pourtant, le débat démocratique souffre fortement de l'absence, dans de nombreux domaines, de descriptions partagées de la réalité. La politique publique de la donnée est donc un ingrédient majeur du débat démocratique, elle doit être prise très au sérieux si nous voulons redonner des bases plus saines à notre vie commune, offrir de nouveaux services à nos concitoyens, renforcer nos politiques publiques. Puisse ce rapport apporter utilement sa contribution à ce chantier national et européen.

Liste des contributeurs

La mission a procédé à des auditions, organisé des tables-rondes et a suscité des contributions écrites. Les personnes et organisations suivantes ont ainsi apporté leur contribution. La mission les en remercie.

Présidence de la République

Guillaume Rozier, conseiller numérique et données

Première ministre

Secrétariat général à la planification écologique

Laura Létourneau, en charge de la mission données et numérique du plan France nation verte

Karine Watrin, chargée de mission

Secrétariat général pour l'investissement – France 2030

Jean-Marc Galland, directeur du pôle territorial

Ministère de l'Intérieur

Direction générale des collectivités locales

Stéphane Brunot, directeur, adjoint à la directrice générale des collectivités locales

Yoann Genesaly, chef du bureau des budgets locaux et de l'analyse financière

Nicolas Saleille, adjoint au chef du bureau des concours financiers de l'Etat

Luc Brière, chef du département des études et des statistiques locales

Maël Ndiaye-Martin, chargé d'études au sein du bureau de la stratégie

Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

Commissariat général au développement durable

Thomas Lesueur, commissaire général au développement durable, administrateur ministériel des données, des algorithmes et des codes sources

Thierry Courtine, chef du service de la recherche et de l'innovation

Thomas Cottinet, chef de l'Ecolab, administrateur ministériel des données, des algorithmes et des codes sources

Ministère de la transformation et de la fonction publiques

Direction interministérielle du numérique

Stéphanie Schaer, directrice interministérielle du numérique, administratrice générale des données, des algorithmes et des codes sources

Jérémie Vallet, adjointe à la directrice, chef du département appui, conseil et expertise

Marielle Chriment, directrice du département Etalab

Perica Sucevic, chef de la mission juridique

Maria Cotoră, cheffe de programme Transformation numérique des territoires

Christophe Chausse, directeur de projet

Vincent Mazalaigue, chef de projet simplification - API

Agence nationale de la cohésion des territoires

Stanislas Bourron, directeur général

Laurent Rojey, directeur général délégué au numérique

Pierre-Louis Rolle, directeur de la stratégie et de l'innovation, administrateur ministériel des données, des algorithmes et des codes sources du ministère de la cohésion des territoires

Institut national de l'information géographique et forestière

Sébastien Soriano, directeur général

Guillaume Mellier, directeur des programmes et de l'appui aux politiques publiques

Nicolas Lambert, chef du service des partenariats et des relations institutionnelles

Anaïs Aubert, conseillère du directeur général

Commission nationale informatique et libertés

Paul Hébert, directeur adjoint de l'accompagnement juridique

Alice de La Mure, juriste au service des délégués, en charge du secteur des collectivités territoriales

Chirine Berrichi, conseillère pour les questions parlementaires et institutionnelles

Assemblée nationale

Eric Bothorel, député, auteur du rapport sur la politique publique de la donnée

Conseil d'État

Alexandre Lallet, président adjoint de chambre (assesseur) à la section du contentieux

Association des Régions de France

Philippe Bailbe, délégué général

Jérémy Pierre-Nadal, Directeur de l'Observatoire des politiques régionales

Association des Départements de France

Claude Riboulet, président de la Commission Innovation & Numérique, président du Département de l'Allier

Virginie Langlet, conseiller innovation et numérique

OpenDataFrance

Constance Nebbula, présidente de l'association OpenDataFrance, vice-présidente de la région Pays de la Loire, vice-présidente Angers Loire Métropole

Jean-Marie Bourgogne, délégué général

Nathalie Vernus-Prost, déléguée générale adjointe

Fédération nationale des collectivités concédantes et régies - FNCCR

Delphine Jamet, co-présidente de la commission France Données Publiques,

Céline Violet, co-présidente de la commission France Données Publiques

Jean-Luc Sallaberry, chef du département numérique

Loïc Haÿ, conseiller technique au département numérique

Fédération Décllic

Emmanuel Vivé, président

Les Intercommunalités de France - France Urbaine - Les Interconnectés

Marlène le Dieu de Ville, vice-présidente CC Lacq Orthez, déléguée à La Fibre64, co-présidente commission numérique Les Intercommunalités de France - France Urbaine

Jacques Oberti, maire d'Ayguesvives, président du SICOVAL, co-président commission numérique Les Intercommunalités de France - France Urbaine

Muriel Harguindeguy, responsable SIG, CC Lacq Orthez

Céline Colucci, déléguée générale Les Interconnectés

Association Villes Internet

Mathieu Vidal, président de l'association, adjoint au maire d'Albi

Caroline Zorn, vice-présidente de l'association, vice-présidente de l'Eurométropole de Strasbourg

Florence Poznanski, déléguée générale adjointe

Association Villes de France

Céline Juteau, conseillère environnement, Europe et numérique

Association ResoVilles

Emilie Sarrazin, directrice

Institut des droits fondamentaux numériques

Thomas Kieffer, vice-président

Colette Bouckaert, secrétaire générale

Association Ma Dada

Xavier Berne, délégué général

Préfecture de Région Bretagne

Julien Kounoswki, Chargé de mission innovation publique, modernisation et développement des usages numériques, administrateur des données, SGAR

Région Grand Est

Marie-Christine Schott, cheffe de mission appui au pilotage, management et valorisation de la donnée

Région Occitanie

Simon Munsch, directeur général des services

Ghislaine Lala-Alquier, secrétaire générale

Région Sud Provence Alpes Côte d'Azur

Jean-Baptiste Chabert, directeur de la délégation connaissance planification transversalité et animateur du GT connaissance et prospective territoriale à Régions de France

Joël Tignon, chef de service adjoint, animateur du GT Information géographique à Régions de France

Philippe Guedu, chef du service connaissance du territoire

Julien Dario, responsable de l'unité plateforme connaissance du territoire

Tony Emery, chargé de projet Data Sud

Département de la Manche

Valérie Nouvel, vice-présidente, en charge de la mission territoires connectés

Rennes Métropole

Marion Glatron, directrice de la donnée, de la transition écologique et des ressources

Toulouse Ville et Métropole

Sandrine Mathon, responsable du service administration au sein de la Direction des systèmes d'information

Nantes Métropole

Claire Sacheaud, administratrice des données

Grand Lyon

David Leicher Auchapt, administrateur général des données

Ville de Lyon

Fleur de la Garde de Saignes, responsable gouvernance des données RH

Nice Côte d'Azur Métropole

Patricia Demas, sénatrice des Alpes-Maritimes, conseillère métropolitaine, présidente de la commission couverture numérique

Christophe Junac, directeur de l'innovation et de la ville intelligente

Jonathan Ainouz, chef du service nouvelles technologies

Anne-Marie Atlan, directrice des systèmes d'information

Lionel Chaudanson, adjoint à la directrice des SI et chef du service infrastructures numériques

Communauté d'agglomération Caux Seine

Cédric Grenet, directeur du numérique et des systèmes d'information

Communauté d'agglomération Saint-Lô

Karine Lauro, référente territoire intelligent et transition numérique

Communauté d'agglomération Pays Basque

Etienne Brevet, responsable du pilotage stratégique des données

Marie Ducourau, chef de projet Open Data

Maëva Le Barbu : responsable de la coordination des bases de données eau – littoral

Simon Estinès, chef du service Information Territoriale

Artitz Videgain, chef du service systèmes et outils numériques, DGA mobilités

Communauté de communes Coeur de France

Daniel Bône, président

Jean-Claude Cuvillier, directeur général des services

Ville de Meudon, Département des Hauts-de-Seine

Denis Larghero, maire, , vice-président attractivité du territoire et développement numérique du conseil département, vice -président Grand Paris Seine-Ouest

Ville de Rueil-Malmaison

Fatima El Ovasdi, adjointe au maire, conseillère territoriale Paris Ouest la Défense

Ville de Béthune

Christophe Fourcroy, directeur du système d'informations, de la transformation numérique et des usages

Andy Coget, directeur de l'organisation et de la qualité

Ville de Lambersart

Pierre Ciemniejewski, chef de projet développement numérique

Syndicat mixte Megalis Bretagne

Muriel Chabert, directrice, modernisation des administrations et services numériques

Lydie Vinsonneau, responsable de la mission accompagnement et data

Banque des Territoires

Jeanne Carrez-Debock, responsable du programme innovation territoriale et smart city

Emmanuel Passilly, responsable d'investissements villes et territoires intelligents

Campus Cyber

Yann Bonnet, directeur général délégué

Anne-Sophie Colléaux, responsable de projet européen EDIH

Centre national de la fonction publique territoriale - CNFPT

Bertrand Croizille, responsable national de spécialité transition numérique

Observatoire Data Publica

Jacques Priol, président

Orange

Valérie Atlani, présidente Hexadone

Delphine Woussen, directrice smart cities

Corinne Di Fant, directrice des partenariats public/privé et en charge de la structuration du marché des territoires intelligents et durables

Salesforce

Philippe Walter, directeur du développement secteur public France

Laurent Monjole, directeur des affaires gouvernementales, Europe du Sud

Opendatasoft

Jean-Marc Lazard, président et co-fondateur

IDC

Cyrille Chausson, senior research and consulting analyst, IDC France

Data Acteur

Audrey Lamy Martinot, fondatrice et gérante

Infhotep

Vincent Lemoine, consultant

Wimi

Olivier Scorsipa, directeur commercial

Philippe Maldini, conseiller spécial

Dataactivist

Samuel Goëta, co-fondateur

Données et cie - Inniz

Vincent Kober, co-fondateur

Mima Campus

Akim Oural

Groupement d'intérêt public Pix

Benjamin Marteau, directeur

INSEEC Lyon

Linda Attari, directrice des programmes Data Analytics et IA

Syndicats de la fonction publique territoriale

Fédération autonome - fonction publique territoriale

Christophe Di Grande

Sébastien Jansem, président délégué fédération Autonome SPP PATS

CFDT

Guillemette Favreau, secrétaire fédérale, CFDT-interco

FSU

Julien Fonté, secrétaire nationale, FSU territoriale

UNSA-Territoriaux

Frédérique Onzia



**MINISTÈRE
DE LA TRANSFORMATION
ET DE LA FONCTION
PUBLIQUES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Lettre de mission

Le Ministre

Paris, le **12 AVR. 2023**

Nos références : MEFI-D23-03223

Mesdames les conseillères,
Monsieur le président,

Depuis des années, la France fait figure de pionnière en matière d'ouverture des données publiques. Elle est régulièrement classée première parmi les États-membres de l'Union européenne, notamment dans le rapport de la Commission européenne « Indice relatif à l'économie et à la société numériques » sur les services publics numériques.

Les collectivités territoriales sont pleinement associées à cet effort, car la loi pour une République numérique de 2016 a introduit une obligation pour les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants et employant plus de 50 agents de publier leurs données. Malgré cette obligation, il apparaît aujourd'hui que l'ouverture de leurs données par les collectivités territoriales n'est pas complètement effective. Dans son rapport « Pour une politique publique de la donnée » de décembre 2020, Éric Bothorel mettait ainsi en avant le fait que le nombre de collectivités territoriales engagées dans une démarche d'ouverture de données augmente progressivement tout en notant néanmoins que ce mouvement était encore insuffisant pour atteindre les objectifs fixés par la loi de 2016.

1/3

Madame Christine HENNION
Conseillère municipale de Courbevoie
2 place de l'Hôtel de Ville
92041 Courbevoie Cedex

Madame Magali ALTOUNIAN
Conseillère municipale de Nice
5 rue de l'Hôtel de Ville
06364 Nice

Monsieur Bertrand MONTHUBERT
Président
Centre national d'information géographique
Tour Séquoia
92055 La Défense Cedex

Plusieurs facteurs peuvent expliquer le retard pris dans l'ouverture de leurs données par certaines collectivités : manque de moyens, de compétences, une maturité numérique limitée, absence d'outils adaptés ou méconnaissance des bénéfices potentiels de l'ouverture de données, etc. À l'heure où la création et l'exploitation des données publiques par les collectivités territoriales sont essentielles à la mise en œuvre de nombreuses politiques publiques, comme par exemple la planification écologique, la politique de la ville ou encore du logement, ces freins doivent être levés.

Plus encore, au-delà de la seule ouverture de la donnée, il est indispensable que les collectivités territoriales puissent se saisir pleinement des opportunités ouvertes par l'article 162 de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS) qui permet d'exploiter des données internes à l'administration pour mettre en place des services publics plus accessibles pour les citoyens. Cela nécessitera une appropriation par chaque collectivité territoriale des enjeux soulevés par l'exploitation de données.

Enfin, comme c'est encore trop souvent le cas dans les ministères et les administrations, les collectivités territoriales peinent à identifier des cas d'usage d'exploitation de la donnée. Pourtant, ce sont ces cas d'usage porteurs de valeur pour les citoyens comme pour les agents publics qui permettront de déployer une vraie politique publique de la donnée.

Afin de permettre d'identifier les blocages, les axes d'amélioration de l'usage de la donnée par les collectivités, et d'accélérer cette transformation au bénéfice de tous, je souhaite vous confier une mission exploratoire sur le sujet.

Tout d'abord, tout en identifiant les freins principaux qui limitent l'usage de la donnée par les collectivités territoriales, vous vous attacherez à établir un diagnostic précis de leur usage de la donnée, qu'ils s'agissent de données qu'elles produisent elles-mêmes pour les ouvrir ou de données qu'elles exploitent pour mener des politiques publiques. Vous évaluerez notamment les différences d'usages de la donnée en fonction des différents types de collectivités et de leurs caractéristiques en mettant en avant des pratiques vertueuses qu'il conviendrait de répliquer.

Ensuite, vous proposerez des pistes de travail pour faciliter et améliorer l'exploitation de la donnée par les collectivités. Ces pistes de travail pourront concerner l'État tout comme les collectivités territoriales. Vous attacherez une attention particulière à la situation des données relevant de la compétence des collectivités (données d'adresse, de réseaux, de transport, etc.) ou celles qui leur sont nécessaires à la mise en œuvre de politiques prioritaires du Gouvernement, notamment pour la transition écologique.

Enfin, je souhaite que vous adoptiez une approche opérationnelle et que vous identifiiez des cas d'usage spécifiques pour une exploitation de la donnée. Ces cas d'usage devront porter un impact réel pour les citoyens, pour les agents publics ou encore pour les décideurs publics. Ces cas d'usage que vous identifierez, s'ils sont prometteurs, pourront bénéficier d'accompagnements, humains et financiers, pour émerger selon la même logique que le programme que je déploie actuellement dans l'État.

Pour mener cette mission, vous veillerez à associer étroitement la direction interministérielle du numérique, l'Agence nationale de la cohésion des territoires ainsi que les associations d'élus participant au programme « Transformation numérique des territoires », comme Open Data France, association spécialisée dans le domaine de la donnée pour les collectivités. Vous consulerez également les différents organismes de formation concernés, notamment les écoles du numérique et le centre national de la fonction publique territoriale.

Je souhaite que vous puissiez me remettre un rapport final le 30 juillet 2023 avec un point d'étape le 30 mai 2023.

Je vous prie de croire, Mesdames les conseillères, Monsieur le président, à l'assurance de mes salutations les meilleures.



Stanislas GUERINI

