



# LA GOUVERNANCE DE LA DONNÉE DANS LES TERRITOIRES À TRAVERS LE PRISME DES COMMUNS

## Synthèse

Cette étude a été menée par un groupe de cinq auteurs, Yosr KBAIRI, Folco LAVERDIÈRE, Jérémie LEYMARIE, Emilie RUIN et Benoît VERNIÈRE, élèves ingénieurs en chef et ingénieurs en chef appartenant à l'association Ingéchef, avec le soutien de la CASDEN.

Elle se focalise sur le rôle - possible et souhaitable - des collectivités territoriales dans la gestion et la valorisation des données dans les territoires en considérant ces dernières comme des communs (au sens développé notamment par Elinor OSTROM). Au-delà de l'intérêt théorique de cette approche, son intérêt opérationnel a été appréhendé en proposant des modalités de mise en œuvre de ce modèle.

Sur la base d'une analyse documentaire approfondie et d'entretiens avec des experts issus des collectivités territoriales, des universitaires, des dirigeants d'entreprises et des spécialistes de la donnée, la gestion actuelle des données par les acteurs publics territoriaux a été décrite et analysée ainsi que la façon dont elle contribue à la création de valeur dans les territoires. L'approche par les communs est présentée de façon théorique puis des outils déduits de cette approche sont élaborés pour aboutir à des propositions d'applications concrètes et des recommandations opérationnelles pour créer de la valeur ajoutée, fondée sur la donnée.

## LA SITUATION ACTUELLE : pourquoi les données ne sont pas (encore) un commun

L'action publique en lien avec la donnée se déploie dans un cadre juridique français et européen qui peut être décrit autour de deux axes, en tension : une dynamique d'ouverture et de transparence d'une part, un enjeu de fermeture et de régulation des données afin de protéger les données personnelles et sensibles d'autre part.

Les données ouvertes, les données personnelles massifiées et les données personnelles individuelles sont une ressource potentiellement créatrice de valeur. Malheureusement, ce potentiel est souvent très inégalement identifié par les acteurs publics et, de façon générale, la valeur créée est captée par des acteurs privés, dédiés à ce sujet (comme les GAFAM).

C'est ainsi que la création de valeur est, dans ce cas, trop souvent réduite à sa dimension financière alors qu'elle peut également résider dans le développement de nouveaux services ou l'amélioration de services existants, publics ou non.

En fonction du type de donnée, l'enjeu principal est différent :

- concernant **l'open data ou la donnée ouverte**, elle s'inscrit encore de manière trop inégale dans des stratégies structurées de libération de la donnée et fait encore peu l'objet de suivi de création de valeur,

- pour la **donnée personnelle massifiée**, qui représente une source puissante d'informations pour développer et améliorer les politiques publiques, l'enjeu réside plutôt dans le développement de la capacité de négociation entre les opérateurs privés, souvent dotés des moyens de collecte et d'analyse massifiés performants et les acteurs publics,

- concernant la **donnée personnelle**, les enjeux sont pluriels : l'application du RGPD doit permettre de protéger les personnes. Les individus devraient mieux prendre la mesure de la valeur que représente leur donnée personnelle et donc la nécessité de la maîtriser pour se protéger d'une part et disposer de services à leur propre bénéfice (exemple de la self data). Mais tous les individus ne sont pas dotés des mêmes capacités à maîtriser leurs données personnelles, aussi l'accompagnement à l'inclusion numérique est également un enjeu majeur.

Notre analyse des coûts et des bénéfices pour l'Etat, les collectivités territoriales, les entreprises et la société civile démontre que le statu quo de la gestion des données sur les territoires présente un bilan globalement négatif.

## LA VALEUR AJOUTÉE de l'approche par les communs



Face à ces constats, l'hypothèse de travail était que les communs pouvaient proposer un modèle intéressant pour une meilleure gestion et valorisation de la donnée. Concrètement, la donnée peut constituer un **système de ressources**, avec ses :

- *"appropriateurs"* qui prélèvent des unités de ressources pour les consommer directement, les utiliser en tant qu'intrant à un processus de production ou les transférer à d'autres utilisateurs,
- *"fournisseurs"* qui organisent la fourniture de la ressource commune notamment à travers des investissements,
- *"producteurs"* qui assurent la maintenance et la pérennisation du système de ressources dans sa globalité.

En questionnant la gestion de la donnée à l'aune du potentiel d'**auto-organisation** et d'**auto-gouvernance** qu'elle proposait (comme alternative à une gouvernance centralisée par une entité gouvernementale externe ou à une gouvernance privatisée par l'institution de droits de propriété), il a semblé que l'équilibre des forces en présence était inégal mais pas impossible en dotant l'individu et les organisations publiques d'une meilleure culture de la donnée et d'une plus grande capacité de négociation.

Il est également apparu que les entreprises ne constituaient pas une sorte d'ensemble homogène maîtrisant parfaitement la donnée : là-encore les experts de la donnée la maîtrisent mais toutes les petites et moyennes entreprises dont la donnée n'est pas le métier ne perçoivent pas nécessairement la ressource dont elles peuvent disposer.

Le **territoire** est enfin apparu comme l'échelle apte à définir un périmètre restreint propre à déployer une gestion localisée des données.

## ET MAINTENANT : comment passer de l'intention à l'action

### LES ÉTAPES

La mise en place de communs nécessite, selon nous, plusieurs étapes :

#### 1. Les données sont importantes pour l'ensemble de l'action publique, chacun.e doit s'en saisir

C'est une démarche engageante et extrêmement compliquée : il s'agit d'organiser des arènes, avec des acteurs très divers pour pouvoir dialoguer, partager et permettre aux différentes organisations de trouver leur intérêt vis à vis de données mises en commun. Elle engage l'ensemble d'une collectivité qui doit assumer, au niveau politique et au niveau des services, un repositionnement plus comme un **acteur de confiance**, moins comme un donneur d'ordre et un apporteur de solutions et de financements, et accepter d'être bénéficiaire de la démarche. Cela nécessite un portage politique et un accompagnement des agents pour diffuser le réflexe « données », consistant à se questionner sur la donnée concernée et l'opportunité de création de valeur à partir de cette donnée, et les meilleurs moyens pour y parvenir en cohérence avec le cadre stratégique de la collectivité.

#### 2. Connaître ce que l'on met en commun, ce dont on a besoin et où aller le chercher

Définir ou construire un commun, c'est d'abord identifier la ressource qui servira à l'ensemble des membres du commun. C'est également faire une **cartographie** institutionnelle, de la sensibilité et des attentes vis-à-vis des données. Pour ce faire, la collectivité peut se lancer dans un processus progressif et itératif : se fixer l'objectif de cartographier l'ensemble de la ressource tout en engageant des expérimentations sur des cas d'usages qui seront plus mobilisateurs des directions pour le recensement de la ressource.

#### 3. Engager la construction du commun : dessiner les partenariats et les usages de la ressource

Sur cette base, les acteurs locaux peuvent engager une **démarche partenariale** pour exploiter pleinement ces données, voire en récolter d'autres. Acteurs de confiance, les collectivités sont, de notre point de vue, tout à fait légitimes pour engager la création d'un commun, en tant que **médiateur et facilitateur**. Mais deux conditions nous semblent nécessaires : que la collectivité soit elle-même extrêmement claire sur ce qu'elle recherche dans ce commun et qu'elle ait une bonne vision des intérêts des différents partenaires, des points de convergence et de divergence et des leviers pour trouver un terrain d'entente.



### LE POSITIONNEMENT DE LA COLLECTIVITÉ

Pour y parvenir, il nous est apparu que les collectivités territoriales peuvent avoir deux types de positionnement qui conditionnent deux types de trajectoires différents :

- la collectivité est créatrice d'un cadre de confiance. Elle est motrice, facilitatrice au démarrage, tout en acceptant de se mettre au second plan ensuite,
- le cadre de confiance préexiste, la collectivité se positionne sur le même plan que les autres acteurs dès le démarrage.

Les deux trajectoires partagent principalement la nécessaire maîtrise des compétences dans le champ de la négociation et de la donnée, que la collectivité soit animatrice du système d'acteurs et de la négociation ou qu'elle n'en soit que partie prenante. Elles se différencient en revanche sur les points suivants : le fait pour la collectivité de ne pas être l'acteur de confiance et donc de référence de l'ensemble du système d'acteurs de la seconde trajectoire la "libère" d'un certain nombre de responsabilités et probablement de certains engagements financiers mieux répartis entre les acteurs.



## DES APPLICATIONS CONCRÈTES

Il est apparu que la démarche des communes serait intéressante à expérimenter plus spécifiquement dans les domaines de la mobilité et de la santé : il s'agit de thématiques où la question de la donnée est déjà "mature".

Concernant la mobilité, la Loi d'Orientation des Mobilités de 2019 lance un défi que l'approche des communes pourrait permettre de relever : optimiser et fluidifier les chaînes de déplacement sur un territoire cohérent du point de vue des mobilités et au plus près des besoins des habitants. De nombreux acteurs sont en présence :

- d'un côté, des responsabilités renforcées pour les collectivités afin d'organiser de manière coordonnée et optimisée les mobilités sur un bassin de mobilité et d'animer la gouvernance de la donnée,
- de l'autre, des opérateurs de transport et start up qui rivalisent de propositions de nouveaux services dont certains se fondent sur une exploitation massive de la donnée et qui doivent trouver une viabilité économique,
- mais aussi des employeurs, des usagers ou représentants d'usagers qui ont des attentes particulières.

Le thème de la santé apparaît d'autant plus propice au développement d'expérimentations autour du modèle des communes dans le contexte sanitaire actuel. La gestion territorialisée des données proposée par la responsabilité populationnelle illustre la pertinence du modèle des communes et inaugurerait une mise en dialogue entre les autorités de santé et les collectivités territoriales.

## LES PERSPECTIVES DE NOTRE ÉTUDE

D'autres thématiques ont été suggérées par les partenaires et mériteraient d'être explorées dans une seconde phase de travail telle que la sécurité ou la gestion des collectivités territoriales en matière de ressources humaines. Outre l'analyse de nouveaux champs thématiques, la poursuite de cette réflexion pourrait porter sur des études de cas à déployer via des partenariats avec les établissements d'enseignement supérieur et de recherche et des expérimentations à porter par des cadres de la fonction publique.

Nous souhaitons que cette étude puisse contribuer à déployer une démarche d'amélioration permanente dans la gestion et la valorisation des données.

**Le rapport complet de l'étude "data.gouv.terr" est disponible [ici](#).**

[www.ingechef.fr](http://www.ingechef.fr)

**INGÉCHEF**  
Association des ingénieurs en chef territoriaux

ENGEES • 1, quai Koch • BP 61039 • 67070 STRASBOURG • Email : [contact@ingechef.fr](mailto:contact@ingechef.fr)

