

# Structurer une politique régionale d'ouverture des données publiques : état des lieux des initiatives en Grand Est

## Des principes à l'ouverture des données publiques en France

L'ouverture des données est un mouvement international qui s'est structuré dans les années 2000 autour de fondements juridiques (licences) et de pratiques informatiques (code source ouvert<sup>1</sup>). L'ouverture<sup>2</sup> pose comme principe fondamental que, avant d'être réclamées par des tiers, toutes les données publiques sont librement accessibles sous leur forme brute, dès leur production et dans un format ouvert lisible par la machine et qu'elles sont gratuitement réutilisables dans le cadre d'une licence ouverte.

L'ouverture permet de répondre à deux besoins. Le premier est la forte demande d'accès à des données publiques de

qualité pour faciliter leurs exploitations (transparence, innovation, services, développement économique...). Le deuxième est de partager<sup>3</sup> de manière systématique des informations entre les administrations, par exemple pour le pilotage des politiques publiques.

En France, le mouvement prend son essor en 2007 avec l'application de la directive européenne INSPIRE, qui ordonne aux autorités publiques de rendre accessibles sur internet leurs données géographiques environnementales pour aider le pilotage des politiques environnementales. Dans ce sens, la directive engage une véritable politique d'ouverture de données publiques en fixant les règles techniques de partage des données géographiques des autorités publiques (méthodes et métadonnées<sup>4</sup>), de manière à ce qu'elles

soient interoperables, diffusables dans leur forme brute et facilement réutilisables.

Plus récemment, la loi pour une République Numérique du 7 octobre 2016 consacre et impose un principe d'ouverture des données par défaut à toutes les administrations et collectivités locales de plus de 3500 habitants et 50 agents. La loi assoit ainsi l'utilisation de standards ouverts pour la communication des documents administratifs afin de faciliter la réutilisation des données publiques. Elle liste également les licences ouvertes qui peuvent être utilisées par les administrations pour diffuser leurs données et permettre leur réutilisation : la Licence Ouverte établie par le gouvernement (Etalab) et la licence Open Database License.

## Des dates marquantes pour l'accès aux informations et l'ouverture des données publiques en France

➤ **Avant les années 2000**, une logique de demande d'accès à l'information et le développement du web public

### 1789, Droits de l'homme

Article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « **La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration** ».

### 1978, loi CADA

La loi du 17 juillet « de la liberté d'accès aux documents administratifs » pose le principe de « **la liberté d'accès aux documents administratifs de caractère non nominatif** », consacrant ainsi un droit à l'information des citoyens.

### 1997, légifrance

Création du site **légifrance** en 1997 à la suite du discours du 25 août du Premier ministre Lionel Jospin : « **Les données publiques essentielles doivent désormais pouvoir être accessibles à tous gratuitement sur internet. Ainsi, puisque "nul n'est censé ignorer la loi", je ferai en sorte que ce soit le cas du contenu du Journal officiel de la République française.** ».

➤ **Depuis les années 2000**, l'ouverture des données publiques s'accélère et s'institutionnalise

### 2007, Directive INSPIRE

La directive européenne INSPIRE ordonne l'ouverture **des données géographiques** détenues par les autorités publiques pour aider à la mise en œuvre des politiques environnementales, notamment via leur diffusion via Internet. **La directive est transposée en droit français par l'ordonnance du 21 octobre 2010.**

### 2015, Loi Valter

La loi Valter de 2015, relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public, instaure le **principe de gratuité des données publiques** généralisé à tous les secteurs, exceptés les services publics industriels et commerciaux.

### 2015, Loi NOTRE

la loi Notre de 2015 conforte le **rôle moteur des Régions** dans la mise en œuvre de la directive INSPIRE.

### 2020, Mission Bothorel

En décembre 2020, M. Éric BOTHOREL, député des Côtes-d'Armor, remet au Premier ministre le rapport « **Pour une politique publique de la donnée** » établi dans le cadre de la mission qu'il lui a confiée sur la politique publique de la donnée, des algorithmes et des codes sources.

### À l'international, le mouvement d'ouverture est structuré par plusieurs événements, notamment :

- En **2005**, l'organisation *Open Knowledge Foundation* publie la définition des savoirs libres (*The Open Definition*).
- En **2007**, une rencontre organisée à Sébastopol par la *Sunlight Foundation* contribue à forger les principes de la publication et de la réutilisation des données publiques.
- En **2009**, Tim Berners-Lee, principal inventeur du World Wide Web, lance son appel « *Raw data now!* » (« *Des données brutes maintenant!* ») à travers lequel il encourage les administrations à ouvrir leurs données.

### 2011, Etalab et data.gouv.fr

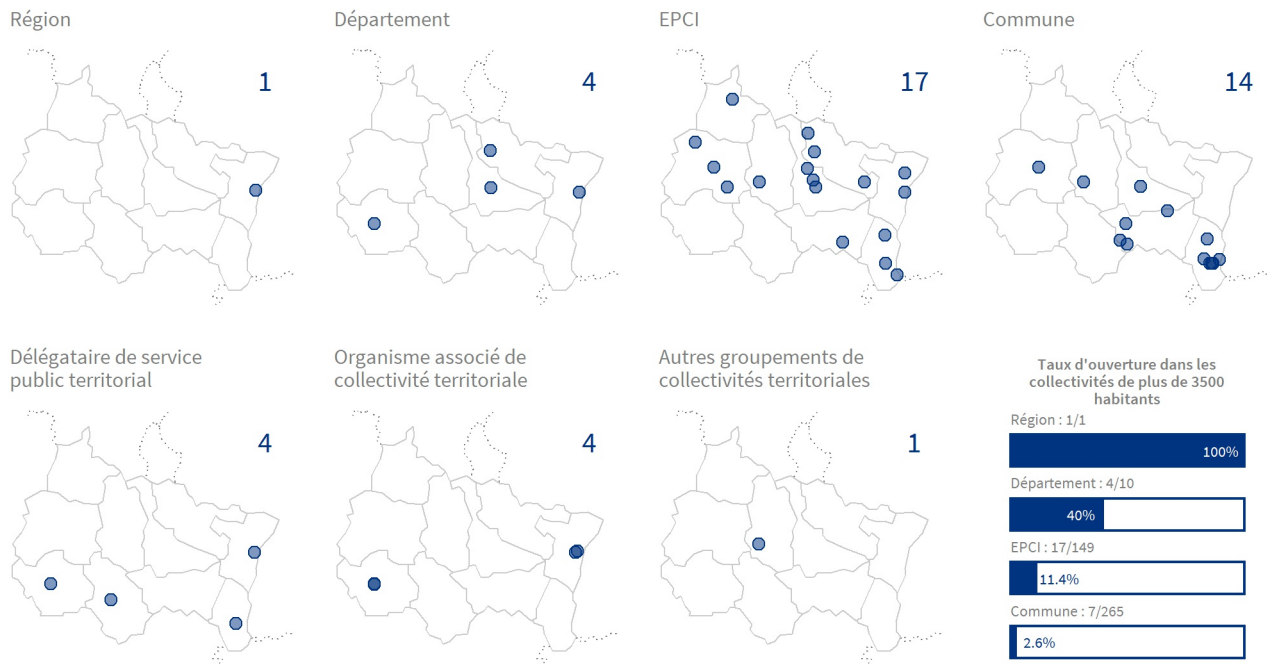
Création de la mission interministérielle Etalab qui a pour rôle de promouvoir et de coordonner l'ouverture des données publiques. Sous sa direction est créé un portail Internet recensant les données existantes et permettant leur réutilisation : la première version du site **data.gouv.fr** est lancée le 5 décembre 2011.

### 2016, République numérique

L'exception de la loi Valter est abrogée par la **loi pour une République Numérique du 7 octobre 2016** qui impose un principe d'ouverture des données par défaut à toutes les administrations et collectivités locales de plus de 3500 habitants et 50 agents, dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé.

## Organismes déployant une plateforme de données ouvertes ou publiant des données sur data.gouv.fr

Organismes localisés à leur siège, janvier 2021



Source : Observatoire opendata des territoires 01/2021 • Géométrie : IGN • Service d'études SGARE Grand Est

### GéoGrandEst, un partenariat régional solide qui s'élargit à l'ouverture des données publiques

Fruit de plusieurs années de travail pour répondre à la directive INSPIRE et porté en tête de file par l'État et la Région Grand Est, le partenariat GéoGrandEst publiait en 2018 son portail de données<sup>5</sup> géographiques : [www.geograndest.fr](http://www.geograndest.fr). Ce site de consultation et de visualisation de données est l'incarnation d'un premier projet régional d'ouverture des données publiques pour la région Grand Est. Entre 2015 et 2020, GéoGrandEst a ainsi mobilisé et mutualisé des ressources financières (FEDER<sup>6</sup>, CPER 2015-2020<sup>7</sup>, Région), techniques et humaines pour créer une communauté de pratique et des outils au service des acteurs du territoire et de leurs problématiques.

Concentré d'abord sur les données géographiques, l'évolution du contexte réglementaire et technique a rapidement poussé le partenariat à élargir le champ des données à ouvrir. Fin 2020, le Comité de pilotage du projet validait dans ce sens l'évolution de GéoGrandEst vers DataGrandEst, un partenariat pour l'ouverture et la valorisation des données publiques qui se fixe pour objectifs de faciliter, de coordonner et de mutualiser

la production et le partage de données publiques.

### Les acteurs du territoire entrent timidement dans le mouvement

Localement, d'autres structures organisent l'ouverture de leurs données (Illu. n°2). Comme pour GéoGrandEst, les collectivités déjà engagées dans la mise en œuvre de la directive INSPIRE, des Départements notamment, pourront adapter leur portail de données géographiques aux nouveaux besoins. Aussi, des EPCI ouvrent d'ores et déjà leurs données via leur propre portail, à l'image de l'Eurométropole de Strasbourg ou de la Communauté de communes du Bassin de Pompey.

D'autres collectivités, et notamment les plus petites, s'appuient sur la plateforme ouverte des données publiques françaises (data.gouv) pour publier leurs jeux de données. Dans les Vosges par exemple, la commune de Doncières, 137 habitants, publie sur la plateforme 4 jeux de données sur des passations de marché. Ou encore dans le Haut-Rhin la commune d'Eguisheim, 1 726 habitants, y publie un jeu de données sur les bornes de recharge électrique installées sur son territoire.

Cependant, 4 ans après sa publication, le territoire régional est encore loin de répondre aux exigences de la Loi pour une République numérique, à savoir la publication systématique et par défaut des données publiques pour les administrations et les collectivités de plus de 3 500 habitants ou de plus de 50 agents. Par exemple, sur les 149 EPCI de la région, seulement 17 ont ouvert au moins un jeu de données. Et la marge de progrès est aussi grande au sein des services déconcentrés de l'État et de ses opérateurs.

Souvent perçu comme un sujet uniquement technologique, l'ouverture des données publiques requiert autant la mise en œuvre de compétences techniques qu'organisationnelles. Le développement et l'animation d'une culture de la donnée dans une organisation est souvent un prérequis à l'ouverture. Une structure doit prendre conscience de la valeur et de l'utilité de son patrimoine de données, investir dans la formation de ses agents, organiser la collecte, la structuration et la valorisation de ses données. Comme cela a été le cas pour la Directive INSPIRE, le manque d'acculturation et d'appropriation de ces enjeux peut rendre difficile l'ouverture des données publiques.

## Une offre de plateformes dédiées par acteur : comment mutualiser ?

Les portails ou géoportails de données ouvertes déployés dans le Grand Est, hors transfrontalier, janvier 2021

| PLATEFORME                  | COLLABORATION <sup>1</sup> | TECHNOLOGIE     | PORTEUR                       |
|-----------------------------|----------------------------|-----------------|-------------------------------|
| PORTAIL                     |                            |                 |                               |
| Bassin de Pompey            | Dédié                      | OpenDataGazette | EPCI                          |
| Data Strasbourg             | Dédié                      | OpenDataSoft    | EPCI                          |
| Opendata Grand Nancy        | Dédié                      | TYPO3 In Cite   | EPCI                          |
| Data Mulhouse Alsace        | Mutualisé                  | OpenDataSoft    | EPCI                          |
| GÉOPORTAIL                  |                            |                 |                               |
| Opendata Meurthe et Moselle | Dédié                      | GeoNetwork      | Département                   |
| Opendata Moselle            | Dédié                      | Isogéo          | Département                   |
| Opendata Agglo Chalons      | Dédié                      | ArcGis          | EPCI                          |
| Atmo Grand Est Open Data    | Dédié                      | ArcGis          | Orga. associé de coll. terri. |
| Moselle Infogéo             | Partenarial                | Isogéo          | Département                   |
| GéoGrandEst                 | Partenarial                | GeoNetwork      | Région                        |

<sup>1</sup> **Dédié** : ne reçoit que les données de la collectivité **Mutualisé** : reçoit les données de plusieurs collectivités

**Partenarial** : reçoit les données de collectivités et de services déconcentrés de l'Etat

Source : Observatoire opendata des territoires • Service d'études SGARE Grand Est, Janvier 2021

### Ouverture des données publiques et multiplication des plateformes : comment mutualiser ?

Sur les 45 structures qui ouvrent des données dans le Grand Est, 10 les publient sur leur propre portail (Illu. n°3). Les technologies utilisées par ces portails sont très diverses. Premièrement, elles se partagent entre les géoportails déployés pour répondre à la directive INSPIRE et les portails construits pour diffuser des données ouvertes. Cependant, les fonctionnalités de ces deux types de portails tendent à converger pour répondre à l'ensemble des exigences réglementaires. Deuxièmement, elles se partagent entre des portails utilisant des logiciels propriétaires (OpenDataSoft, ArcGis) ou libre (GeoNetWork, CKAN).

L'utilisation d'une plateforme dédiée permet à une collectivité de répondre à sa stratégie d'ouverture de données (le périmètre des jeux de données à ouvrir) et aux objectifs qu'elle se fixe (usages, développement de services numériques,

modernisation et valorisation de son action). Cependant, à l'échelle régionale, la multiplication des portails peut poser des problèmes de deux ordres :

- l'éclatement de la production et de la diffusion de données d'intérêt régional qui rendrait leur réutilisation difficile;
- la multiplication des dépenses engagées pour déployer de nombreux portails.

S'il est nécessaire d'encourager l'ouverture des données publiques à l'échelle locale, il l'est tout autant de proposer de mutualiser des moyens financiers, techniques et humains à l'échelon régional. L'évolution de GéoGrandEst vers DataGrandEst apportera des solutions techniques via son infrastructure d'abord. Pour les plus petites collectivités par exemple, le portail régional constituera un socle technique commun qui permettra de répondre a minima au cadre réglementaire tout en évitant des dépenses publiques au niveau local. Ensuite, DataGrandEst et son réseau technique s'organisent pour collecter,

structurer, stocker et diffuser des données utiles à la résolution de problématiques régionales. Dans ce sens, la construction d'un socle commun des données à produire ou à ouvrir est un levier de rationalisation important de la politique d'ouverture à l'échelle régionale (coordination via des standards, des méthodes et des outils partagés).

En définitive, ce bref état des lieux montre comment cette politique combine des éléments techniques et non-techniques qui ont le même niveau d'importance et qui peuvent être mutualisés dans le cadre d'une politique régionale d'ouverture des données publiques.

## Définitions

### **1Code source ouvert**

La pratique du code source ouvert, ou en anglais open source, est issue d'un mouvement collaboratif né dans le domaine de l'informatique. Ce mouvement a largement contribué à la construction de standards pour les données ouvertes.

L'ouverture du code source est une méthode de développement et de diffusion d'un logiciel. Dans le cadre de la production d'un logiciel, le code informatique du logiciel résulte d'un travail collaboratif entre développeurs qui choisissent de le diffuser et de le rendre accessible librement.

### **2Ouvrir des données**

Diffuser des données au plus grand nombre.

### **3Partager des données**

Ne pas fermer les données aux usages extérieurs.

### **4Métadonnées**

Les métadonnées fournissent des éléments de définition et de description permettant de comprendre des données : producteur, date de production, champ, descriptions des variables...

### **5Portail de données ouvertes**

Pour ouvrir ses données, une structure doit choisir un espace de publication pour les rendre accessibles, notamment sous forme de fichiers ou d'interface d'application (API, Web Service). C'est

le rôle d'un portail de données. Ce portail prend la forme d'un site internet dont les fonctions permettent globalement de rechercher, de présenter et d'accéder aux jeux de données. Le site s'appuie sur un entrepôt de données qui permet de stocker les données publiées sur celui-ci.

### **6Fonds européen de développement régional (FEDER)**

Le FEDER est l'un des fonds structurels européens. Il a pour vocation de renforcer la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne en corrigeant les déséquilibres entre ses régions. Les investissements du FEDER se concentrent sur plusieurs domaines prioritaires : l'innovation et la recherche, la stratégie numérique, le soutien aux petites et moyennes entreprises et l'économie sobre en carbone.

### **7Contrat de plan État-Région (CPER)**

Un CPER est un document par lequel l'État et une Région s'engagent pour une période donnée sur la programmation et le financement de projets structurants pour le territoire régional. Dans ce sens, un CPER constitue un outil de développement partagé entre l'État et une Région qui appuie les politiques régionales d'aménagement.

## Documentation

### **Réglementations**

- LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique
- Décret n° 2017-638 du 27 avril 2017 relatif aux licences de réutilisation à titre gratuit des informations publiques et aux modalités de leur homologation

### **Articles et rapports**

- Samuel Goeta. Une petite histoire d'Etalab : comment l'open data s'est institutionnalisée en France?. Statistique et Société, Société française de statistique, 2018.
- Refonder le droit à l'information publique à l'heure du numérique : un enjeu citoyen, une opportunité stratégique, Rapport d'information n° 589 (2013-2014) de Mme Corinne BOUCHOUX, fait au nom de la MCI sur l'accès aux documents administratifs, déposé le 5 juin 2014

- La mise en oeuvre de la directive européenne INSPIRE (Ministère de la Transition écologique)

### **Sites internet**

- L'association OpenDataFrance : <https://www.opendatafrance.net/>
- La Commission d'accès aux documents administratifs : <https://www.cada.fr/>
- Observatoire opendata des territoires : <https://www.observatoire-opendata.fr/>
- La Plateforme ouverte des données publiques françaises : <https://www.data.gouv.fr/fr/>
- La mission Etalab : <https://www.etalab.gouv.fr/>
- The Open Definition, définition du savoir libre : <https://opendefinition.org/od/1.1/fr/>
- The Sunlight Foundation : <https://sunlightfoundation.com/>

### **Le Service d'études, d'évaluation et de prospective du Secrétariat Général pour les Affaires Régionales et Européennes (SESGARE) de la Préfecture de région Grand Est**

Le SESGARE est une structure d'aide à la décision au service du Préfet de région. Dans un cadre interministériel, il contribue à l'élaboration de la stratégie régionale de l'Etat en développant des capacités d'expertise sur les champs des politiques régionales.

### **Directeur d'études**

Pierre LAVERGNE - pierre.lavergne@grand-est.gouv.fr

### **Chargé d'études**

Julien GUERARD - julien.guerard@grand-est.gouv.fr

### **Chargé du suivi de GéoGrandEst**

Laurent Weibel - laurent.weibel@grand-est.gouv.fr

### **Avec la contribution de l'équipe projet GéoGrandEst (SGARE, DREAL, Région)**

<https://www.geograndest.fr/portail/fr>