



## Rapport 2018-DFIN-7

5 février 2018

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur postulat 2017-GC-141 Gapany Johanna/Marmier Bruno – Elaboration d'une stratégie cantonale en matière de libre accès aux données publiques (stratégie Open Data)

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport faisant suite au postulat des députés Johanna Gapany et Bruno Marmier concernant une stratégie cantonale en matière de libre accès aux données publiques.

#### 1. Remarque préliminaire

L'*open data* ou **donnée ouverte** est une donnée numérique dont l'accès et l'usage sont laissés libres aux usagers<sup>1</sup>. Ces données dites ouvertes peuvent être produites par des personnes privées, des entreprises, des collectivités publiques ou par toutes autres formes d'organisation (institut de recherche, par exemple).

Le postulat en question traite de données ouvertes d'une collectivité publique, soit en l'occurrence celles de l'Etat de Fribourg. Dans ce cas, il y a lieu de parler de **données gouvernementales ouvertes** ou *Open Government Data*<sup>11</sup> qui constituent en réalité un sous-ensemble des données dites ouvertes. Nous adopterons donc ce terme pour la suite de la réponse et afin d'en faciliter la lecture, nous utiliserons l'acronyme usuel OGD.

#### 2. Origine et philosophie de l'OGD

Une des motivations sous-jacentes à l'apparition de l'OGD était au départ de contrer la corruption qui mine le développement de nombreuses démocraties dans le monde<sup>111</sup> en permettant aux parties prenantes (société civile notamment) de surveiller l'activité gouvernementale et celle des institutions publiques en général.

Par la suite, la mouvance OGD s'est développée en défendant non seulement le principe de la surveillance de l'activité gouvernementale, mais également en soutenant la thèse que la mise à disposition de données gouvernementales libres stimule l'innovation technologique, favorise la création de valeur et la croissance économique, encourage la collaboration entre les gouvernements et leurs citoyens. Selon cette thèse, l'OGD renforce la démocratie par ses effets concomitants. Internet se positionne en arrière-plan comme facilitateur de cette mouvance.

#### 3. Principales caractéristiques des données libres

Qu'elle soit gouvernementale ou non, une donnée libre doit pouvoir être utilisée, modifiée et partagée librement par n'importe qui et dans n'importe quel but. En outre, le principe de base veut que la donnée libre soit numérique. Cela exclut du champ de discussion toutes données et informations inscrites sur un support matériel, comme le papier.

Bien qu'il n'y ait pas de norme spécifique concernant le format technique des OGD, celles-ci doivent être accessibles et utilisables par le plus grand nombre. Elles doivent donc répondre à différents critères notamment techniques dont une liste non exhaustive est donnée ci-dessous:

- > Accessibles par Internet.
- > Enregistrées dans un format électronique couramment lisible selon des standards propriétaires répandus (XLS par exemple), selon des formats ou des langages descriptifs de données non-propriétaires (CSV, XML, KML<sup>1V</sup>) ou encore selon des standards dits ouverts (RDF, SPARQL encore peu répandus), pour citer les principaux.
- > Structurées pour être traitées directement par un programme informatique. Aussi, du texte en format libre ou une image électronique ne répond pas à ce critère (à noter que le format PDF parfois utilisé pour publier des OGD ne répond pas au présent critère non plus).
- > Compréhensibles, les données publiées doivent être documentées si nécessaire, dans quel cas, elles peuvent être accompagnées d'un catalogue de «métadonnées», par exemple.

#### 4. Les «pour» et les «contre» de l'OGD

Outre les arguments évoqués précédemment qui sous-tendent l'OGD, nous pouvons encore citer quelques arguments en sa faveur:

- > Des fonds publics ont financé la création de données, raison pour laquelle elles doivent être rendues au public.
- > En recherche scientifique, le taux de découverte est accéléré par un meilleur accès aux données.
- > Les données publiques appartiennent à l'humanité.

Toutefois, l'OGD n'a pas que des défenseurs, mais également des détracteurs qui avancent, quant à eux, entre autres que:

- > Les revenus générés par la vente de données peuvent servir à couvrir les frais pour produire ces données et les diffuser, et ainsi à continuer à produire de nouvelles données.
- > Préparer les données, les gérer et les diffuser nécessitent typiquement des travaux intensifs et/ou des processus coûteux. L'organisme qui fournit ce type de services doit être par conséquent rémunéré.
- > Les avantages de la mise à disposition des données ne doivent pas profiter qu'à une minorité de bénéficiaires, comme des sociétés commerciales par exemple.

Sans entrer dans le débat et prendre parti, il y a lieu de constater que les questions concernant les propositions de valeurs quantifiables fournies par l'OGD (retour sur investissement mesurable) demeurent sans réponse nette à ce stade, sans doute par manque de recul sur cette thématique relativement jeune.

## 5. Production d'OGD, défis et risques

La mise à disposition des données publiques ne se résume pas à publier sur un portail Web de l'administration publique concernée n'importe quelles données existantes à caractère public dans un format prédéfini.

En tout premier lieu, il y a lieu de conduire une réflexion de fond pour élaborer une stratégie OGD qui doit permettre de déterminer les cibles et les leviers sur lesquels l'action gouvernementale veut agir. Idéalement, l'ensemble de la structure étatique doit être englobée dans ce cycle de réflexion. Dans une optique participative plus étendue encore, il est également envisageable de consulter le public<sup>V</sup>, ainsi que différents groupes d'intérêt.

Cette phase «stratégique» est suivie d'étapes à caractère technique. Un travail considérable peut être nécessaire pour identifier et préparer les données, afin de les rendre à la fois utiles et utilisables.

Afin d'illustrer la démarche générale de production de données OGD, nous nous appuyons sur le modèle de cycle de vie présenté sur le site de la Confédération<sup>VI</sup>. Celui-ci présente l'avantage d'être synthétique<sup>I</sup>, il décrit la démarche en quatre étapes principales, une fois la stratégie établie:

- > La première étape consiste à identifier et **sélectionner** les données et les jeux de données au sein de l'administration qui sont potentiellement exploitables dans le cadre d'une initiative OGD.
- > La 2<sup>e</sup> étape prévoit **d'établir** les fondements juridiques qui visent d'une part à s'assurer que les données sélec-

tionnées peuvent être publiées en tant qu'OGD et d'autre part à fixer les conditions d'utilisation de celles-ci.

- > La 3<sup>e</sup> étape dite de **publication** est plus technique. Elle comprend la collecte des données brutes pour en constituer des jeux de données, la préparation dans un format adéquat et leur publication sur un portail ou un environnement Web dédié à cet effet.
- > La dernière étape consiste à **soutenir** et encourager l'utilisation des données publiées par diverses mesures de promotion et de communication, ainsi qu'assurer un support relatif à l'utilisation des données.

Chacune des étapes comprend son lot de défis, à des degrés divers toutefois. En ce qui concerne l'établissement de la stratégie, son défi majeur réside dans la complexité à identifier les leviers efficaces, eu égard aux cibles choisies de l'action gouvernementale.

Par ailleurs, sélectionner les données pertinentes qui contribuent à l'action gouvernementale fixée par la stratégie constitue le deuxième grand défi. En effet, il y a lieu d'identifier les données qui contribuent efficacement au champ d'action ciblé et éviter d'éventuels recoupements avec d'autres données publiques ou payantes qui seraient déjà disponibles.

Le troisième défi réside dans la constitution des jeux de données et le choix de leur représentation<sup>2</sup> «logique». En effet, afin que les données soient utiles et utilisables, celles-ci doivent être facilement compréhensibles pour être exploitables. Il est donc nécessaire de décrire les jeux de données qui seront publiés en constituant par exemple des catalogues (métadonnées) qui expliquent leur structure et la relation entre les données elles-mêmes. La qualité de ce catalogue est déterminante pour éviter toute ambiguïté d'interprétation et pour leur permettre d'être facilement découvertes sur Internet. Le cas échéant, assurer la qualité de données peut également constituer un défi connexe, les données brutes n'étant pas nécessairement exemptes d'erreur.

Comme l'illustrent les propos ci-dessus, une initiative OGD cohérente, qui s'appuie sur une stratégie formalisée, n'est pas une entreprise triviale. Un déroulement consistant va donc nécessiter un travail considérable et les effets de l'initiative ne pourront se faire sentir qu'à moyen long terme. Le risque n'est pas moindre de passer à côté de la cible stratégique.

## 6. Paysage de l'OGD

### 6.1. Sur le plan international

Bon nombre de gouvernements, si ce n'est la plupart, ont adopté la mouvance OGD dans le but déclaré d'assurer une plus grande transparence de leurs activités, d'intensifier l'en-

<sup>I</sup> A noter qu'il existe d'autres modèles de cycles de vie plus élaborés.

<sup>2</sup> Il s'agit ici de la représentation «logique» de la donnée et non pas de sa représentation physique de la donnée, qui correspond au format technique (PDF, CSV, XML, RDF, etc)

gagement des citoyens, de stimuler l'innovation et les opportunités économiques. Pour ce faire, ils ont notamment mis en place et exploité un portail Web par le biais duquel l'internaute peut accéder à différentes données gouvernementales libres (voir liste de quelques sites en annexe).

Par ailleurs, de nombreuses initiatives en faveur de l'OGD ont pris naissance dont notamment le «**partenariat pour un gouvernement ouvert**» (*Open Government Partnership, OGP*<sup>VII</sup>) lancé formellement par huit gouvernements<sup>1</sup> nationaux en 2011. Ce partenariat repose sur une gouvernance collégiale qui associe d'autres gouvernements et société civile. Il vise «à promouvoir un *gouvernement ouvert*, à savoir la transparence de l'action publique et son ouverture à de nouvelles formes de concertation et de collaboration avec la société civile, en faisant notamment levier sur le numérique et les nouvelles technologies.»<sup>VIII</sup>

Le programme «**Open Data for Development**» (OD4D) financé par des institutions publiques (dont la Banque Mondiale) se déclare, quant à lui, «être le principal partenariat mondial pour faire avancer la création d'écosystèmes de données ouvertes durables et gérés localement dans le monde entier».<sup>IX</sup>

De son côté, le «**World Wide Web Consortium**<sup>X</sup>» ou **W3C** a mis au point un concept pour qualifier le «degré d'ouverture» des données libres sur la base d'un système de notation à 5 étoiles<sup>XI</sup>. Le concept propose de développer les données libres en 5 étapes, la dernière étape (qui présente la plus grande «ouverture» des données au sens du concept) étant gratifiée de 5 étoiles.

En outre, des analyses comparatives (*benchmarkings*), qui visent à évaluer le degré d'engagement des gouvernements en matière de données ouvertes, sont effectuées régulièrement. Les résultats sont publiés sur Internet, notamment sous forme de classement, dont nous citons les deux principaux:

- > L'«**Open Data Barometer**<sup>XII</sup>» ou «baromètre des données ouvertes», produit par le «World Wide Web Foundation», l'un des partenaires de l'OD4D cité précédemment
- > Le «**Global Open Data Index**<sup>XIII</sup>» (GODI) qui évalue l'état de publication des données ouvertes de différents gouvernements et les classe selon un indice. Il s'agit d'une évaluation indépendante et participative gérée par l'«Open Knowledge Network».

Les classements qui résultent de ces deux types d'évaluation peuvent être très différents, étant donné que les méthodes et critères appliqués diffèrent à la base.

Bien que des débats se déroulent notamment sur le plan académique pour tenter de quantifier les retombées de l'OGD, les

faits le confirment à l'exemple les benchmarkings cités, une grande majorité des gouvernements ont désormais adopté à des degrés divers l'OGD.

## 6.2. En Suisse

La Confédération suisse n'est pas en reste en matière d'OGD, même si notre pays n'est pas membre d'un partenariat international. Selon les sites de benchmarkings mentionnés, la Suisse se trouve en effet classée au 19<sup>e</sup> et au 49<sup>e</sup> rang (selon «Open Data Barometer» respectivement selon «Global Open Data Index») sur plus d'une centaine de pays englobés dans la comparaison.

Concrètement, le Conseil Fédéral a adopté en 2014 la stratégie en matière de libre accès aux données publiques en Suisse pour les années 2014 à 2018<sup>XIV</sup>. Cette stratégie poursuit trois objectifs:

- > Libération des données publiques de la Confédération.
- > Coordination pour la publication des données publiques.
- > Etablissement d'une culture du libre accès aux données publiques.

Elle est contraignante pour la Confédération qui invite les cantons, les communes et toute organisation du secteur public à y coopérer. A cet effet, l'informatique fédérale met un portail<sup>XV</sup> à disposition des organes publics qui collaborent. Ce portail n'héberge pas lui-même les données publiques des organes précités, mais il redirige les accès vers les sites Web de ces organes contributeurs où sont effectivement hébergées les données publiques. Parmi les données publiées, celles de type statistique et géographique prédominent.

A ce jour, quarante-cinq organes publics, dont une bonne partie est constituée des Offices fédéraux, sont référencés dans ce portail. Par ailleurs, trente-deux applications, qui exploitent l'un ou l'autre des jeux de données, ont vu le jour. Elles se répartissent en deux catégories, soit les applications Web (applications accessibles sur un site Web) et les applications téléchargeables pour tablettes et smartphones.

Les démarches au niveau des cantons sont individuelles et moins d'un tiers des cantons suisses ont une entrée dans le portail fédéral précité.

Dans le domaine spécifique de la géoinformation, grand pourvoyeur d'OGD, de nombreux spécialistes et experts de la Confédération et des cantons ont publié, sous l'égide de la Conférence suisse sur l'informatique, un guide «Open Government Data (OGD), guide pour les géodonnées». Cette analyse très complète traite notamment des questions stratégiques suivantes: conditions légales de la mise à disposition d'OGD, choix des données à publier en tant qu'OGD et conditions techniques. Plusieurs cantons (notamment BS, GE, SH, SO, SZ, UR, ZH) mettent à disposition leurs géodonnées en appliquant une démarche OGD.

<sup>1</sup> Brésil, Indonésie, Mexique, Norvège, Philippines, Afrique du Sud, Royaume-Uni, Etats-Unis

### 6.3. Au sein de l'administration cantonale de Fribourg

Même si le canton de Fribourg n'a pas de stratégie déclarée en matière de données gouvernementales publiques, la loi sur le guichet de cyberadministration prévoit que dans le cadre des projets (informatiques) nouveaux et de modifications importantes d'applications existantes soient utilisées, dans toute la mesure utile, des solutions uniformes retenues par les organes en charge de la cyberadministration pour les données publiques ouvertes.<sup>xvi</sup> A cet égard, la feuille de route actuelle des prestations de cyberadministration prévoit l'étude des prestations OGD dès le référentiel cantonal de données implanté. Les fondements formels pour développer l'OGD sont donc déjà posés.

En outre, quelques services de l'administration cantonale rendent déjà accessibles leurs données à caractère public, soit parce que cela découle d'une exigence légale (par exemple Registre du commerce<sup>xvii</sup>), soit par intérêt direct lié au fonctionnement du service (Service de la statistique par exemple).

Ce dernier service met déjà l'ensemble de ses résultats statistiques à disposition sur son site Internet<sup>xviii</sup> et prévoit en 2018 de mettre ces mêmes résultats à disposition pour un accès direct de machine à machine. Cela permettra à quiconque de les traiter selon son besoin pour en tirer le meilleur profit. Par la suite, le service envisage de rendre accessibles ses données par le biais du portail de la Confédération (si elles ne le sont pas déjà par le biais des nombreuses données mises à disposition par l'Office fédéral de la statistique).

Les résultats des votations et des élections<sup>xix</sup> sont accessibles librement par le biais du portail cantonal et sont donc également des données gouvernementales libres.

Comme mentionné précédemment, le domaine de la géoinformation est un grand fournisseur d'OGD. Au sein du système d'information du territoire (SIT) cantonal, environ 25 services produisent des géodonnées qui disposent d'une forte potentialité pour être déclarées comme données publiques ouvertes. C'est le cas en particulier pour les géodonnées de base accessibles par le public. Ainsi, près de 250 géodonnées sont déjà publiées et accessibles librement sur le portail cartographique<sup>xx</sup> du canton de Fribourg.

## 7. Position du Conseil d'Etat

Aujourd'hui, à l'ère du «tout numérique» dans un monde en accélération constante, le nombre de prestations disponibles par quelques clics sur son smartphone, sa tablette ou son PC a littéralement explosé. Les entreprises et les citoyens, ainsi que les collectivités publiques telles les communes ou la Confédération attendent de pouvoir interagir avec les services de l'administration cantonale de façon beaucoup plus conviviale, plus rapidement et avec plus de transparence.

La digitalisation des prestations apparaît alors non seulement comme une évidence, mais également comme une nécessité. La mutation vers des processus entièrement numérisés (s'affranchissant totalement du papier) va dorénavant permettre aux citoyens et aux entreprises d'accéder aux prestations étatiques sans déplacement dans les bureaux de l'administration. La durée de traitement des prestations, entre le moment où la requête est déposée et le moment où la réponse est fournie par l'administration, doit, quant à elle, être réduite drastiquement.

Outre les projets de digitalisation déjà en cours dans le cadre de la Cyberadministration, ainsi que la refonte du portail Internet [fr.ch](http://fr.ch), cette transformation digitale implique d'autres gros chantiers, dont notamment celui de la mise en place d'un référentiel cantonal de données. Un tel référentiel structuré avec des données de base consistantes et communes à l'ensemble des services de l'administration est le prérequis essentiel et absolument prioritaire pour la digitalisation. Cette dernière favorisera à son tour la définition d'une stratégie OGD.

La transformation digitale de l'Etat de Fribourg, Fribourg 4.0, est donc en marche. Elle constitue l'un des défis majeurs de ces cinq prochaines années, aussi bien pour l'informatique cantonale que pour les services de l'administration cantonale, appelés pour certains à revoir leur mode de fonctionnement.

Le Conseil d'Etat reconnaît tout l'intérêt et le potentiel de l'OGD, notamment en tant que vecteur d'innovation. Il examinera – compte tenu des enjeux de la transformation digitale en cours qui mobilise de nombreuses ressources humaines et financières – quels éléments de l'OGD devraient être mis prioritairement en œuvre. Il ne s'agit cependant pas de modifier la feuille de route actuelle des prestations de cyberadministration dont le suivi est impératif.

Il souligne par ailleurs que:

- > Les fondements formels pour développer l'OGD sont déjà posés. En effet, la loi sur le guichet de cyberadministration prévoit que dans le cadre des projets (informatiques) nouveaux et de modifications importantes d'applications existantes soient utilisées, dans toute la mesure utile, des solutions uniformes par les organes en charge de la cyberadministration pour les données publiques ouvertes.
- > Même sans cadre stratégique formel, les services de l'administration cantonale qui publient déjà des données gouvernementales ouvertes sur le portail cantonal [fr.ch](http://fr.ch) (ou qui sont sur le point de le faire) peuvent poursuivre leurs initiatives dans le cadre des compétences et attributions qui leur sont dévolues.

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.

## Annexe – liste de quelques portails OGD Européens

—  
<https://opendata.swiss/http://data.europa.eu/euodp/en/home>  
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/open-data-portals>  
[opendata.paris.fr](http://opendata.paris.fr)  
[www.data.gouv.fr](http://www.data.gouv.fr)  
[www.dati.piemonte.it](http://www.dati.piemonte.it)  
[www.dati.gov.it](http://www.dati.gov.it)  
[www.data.overheid.nl](http://www.data.overheid.nl)  
[data.gov.uk](http://data.gov.uk)

---

<sup>i</sup> [https://fr.wikipedia.org/wiki/Open\\_data](https://fr.wikipedia.org/wiki/Open_data)

<sup>ii</sup> [https://de.wikipedia.org/wiki/Open\\_Government\\_Data](https://de.wikipedia.org/wiki/Open_Government_Data)

<sup>iii</sup> «A systematic review of Open Government Data Initiatives, Judie Attard, Fabrizio Orlandi et al., University of Bonn.»

<sup>iv</sup> Pour les géodonnées, ce sont les formats et protocoles de l'Open GeoSpatial Consortium qui sont utilisés <http://www.opengeospatial.org/>

<sup>v</sup> Par le biais de son portail pour les données ouvertes (<https://opendata.paris.fr/page/home/>), l'administration de la ville de Paris par exemple, offre la possibilité à ses citoyens de soumettre des demandes de mise à disposition de données.

<sup>vi</sup> <https://handbook.opendata.swiss/fr/pages/index>

<sup>vii</sup> <https://www.opengovpartnership.org/>

<sup>viii</sup> [https://fr.wikipedia.org/wiki/Partenariat\\_pour\\_un\\_gouvernement\\_ouvert](https://fr.wikipedia.org/wiki/Partenariat_pour_un_gouvernement_ouvert)

<sup>ix</sup> <http://od4d.net/>

<sup>x</sup> <https://dvcs.w3.org/hg/gld/raw-file/default/glossary/index.html>

<sup>xi</sup> <http://5stardata.info/en/>

<sup>xii</sup> <http://opendatabarometer.org/>

<sup>xiii</sup> <https://index.okfn.org/>

<sup>xiv</sup> <https://www.egovernment.ch/fr/umsetzung/e-government-schweiz-2008-2015/open-government-data-schweiz/>

<sup>xv</sup> <https://opendata.swiss/>

<sup>xvi</sup> LGCyb du 2 novembre 2016, art. 19, let. e

<sup>xvii</sup> Ordonnance sur le registre du commerce du 17 octobre 2007 (ORC; RS 221.411)

<sup>xviii</sup> [http://appl.fr.ch/stat\\_statonline/standards/etape1.asp?Afficher=1&langue=fr&NavMenu=tableaux](http://appl.fr.ch/stat_statonline/standards/etape1.asp?Afficher=1&langue=fr&NavMenu=tableaux)

<sup>xix</sup> <http://www.fr.ch/cha/fr/pub/elections/archives.htm>

<sup>xx</sup> <https://map.geo.fr.ch/>