



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat 2023-GC-93

Promotion et expansion de l'Open Data dans le canton de Fribourg : enjeux, avantages et mise en œuvre

Auteur :	Repond Brice
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	02.04.2023
Développement :	02.04.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	03.04.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	22.08.2023

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 02 avril 2023, le député Brice Repond demande au Conseil d'Etat d'élaborer et de présenter un rapport sur le développement de l'Open Data dans le canton qui ne serait pas restreint à des données gouvernementales. L'auteur du postulat cite notamment les domaines des transports, de l'énergie, de l'environnement, de la santé publique, de l'éducation, du gouvernement et de l'administration, de la culture et du patrimoine ou encore de l'économie.

Le postulat demande au Conseil d'Etat de promouvoir l'Open Data dans les secteurs susmentionnés en complément des efforts existants concernant l'Open Government Data (OGD) ; Il demande aussi d'évaluer les avantages potentiels de l'Open Data pour le public, d'analyser les défis et les coûts liés à la mise en œuvre de l'Open Data, notamment en ce qui concerne la protection des données, de proposer des mesures concrètes pour promouvoir l'Open Data dans le canton en complément de l'Open Government Data et enfin de présenter un rapport détaillé au Grand Conseil sur les conclusions et les recommandations issues de cette étude, y compris un plan d'action pour la mise en œuvre de l'Open Data dans les secteurs clés précités.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage le point de vue selon lequel l'Open Data est un outil important dans un contexte de numérisation croissante. Comme le relève l'auteur du postulat, celui-ci s'inscrit dans un processus de développement de l'Open Government Data au sein de l'Etat et fait suite au postulat de 2017 des députés Gapany et Marmier (« Elaboration d'une stratégie cantonale en matière de libre accès aux données publiques [stratégie Open Data] » ; [\(2017-GC-141\)](#)), auquel le Conseil d'Etat a donné une réponse détaillée le 5 février 2018.

L'Open Data ou « donnée ouverte » vise à diffuser les données dans des formats ouverts, lisibles par ordinateur (de « machine à machine ») et gratuitement. Par donnée, il est généralement convenu qu'il s'agit d'une représentation d'une information, codée dans un format permettant son traitement par ordinateur. La notion d'Open Government Data (OGD) ou « données publiques ouvertes »

correspond à la mise à disposition de données officielles qui ne sont pas protégées par la loi pour que le public puisse les consulter et les réutiliser¹. En Suisse, la Confédération est un moteur de ce mouvement et a adopté plusieurs stratégies OGD (2014-2018, 2019-2023²) contraignantes pour la Confédération. La stratégie cantonale actuelle vise notamment à mettre à disposition du public en priorité les données du canton avant d'élargir le périmètre de données. Le portail opendata.swiss est le catalogue de données et métadonnées de la Confédération qui donne de la visibilité et l'accès à de nombreuses données³. Au niveau des bases légales, la Confédération a adopté la loi fédérale sur l'utilisation des moyens électroniques pour l'exécution des tâches des autorités (LMETA ; loi adoptée le 17 mars par l'Assemblée fédérale mais pas encore en vigueur ; délai référendaire au 6 juillet 2023) dont l'article 10 pose le principe des données ouvertes⁴. Cette loi s'applique aux unités de l'administration et les principes de protection des données et de proportionnalité sont respectés. En effet, selon la LMETA, ne sont pas publiées : a. les données personnelles et les données concernant des personnes morales; b. les données dont la publication n'est pas autorisée ou n'est autorisée que de manière plus restrictive par des actes cantonaux ou d'autres actes de la Confédération, en vertu notamment de dispositions relatives aux droits d'auteur, aux obligations de garder le secret dont la violation est punissable pénalement, à la sécurité de l'information ou aux registres officiels; c. les données dont le traitement ou la fourniture requiert d'importantes ressources matérielles ou humaines supplémentaires.

Depuis le postulat du 29 août 2017 précité et la réponse du Conseil d'Etat du 5 février 2018, l'Open Data dans le canton de Fribourg progresse.

Le Conseil d'Etat a poursuivi la priorisation digitale de l'Etat de Fribourg, « l'administration 4.0 ». Celle-ci a pour objectif de simplifier, partout où cela est possible, les démarches administratives, d'offrir une disponibilité et une accessibilité plus grandes grâce à la digitalisation, ainsi qu'une meilleure efficacité pour l'ensemble des services fournis à la population⁵. Le plan directeur de la digitalisation et des systèmes d'information pour la législature 2022-2026 met l'accent sur la mise à disposition et l'accès à des données de l'administration via l'Open Data.

Depuis le 29 octobre 2021, le [Geoportail](https://www.geoportail.ch) Etat de Fribourg donne accès gratuitement aux géoinformations du canton dans un format libre et ouvert sur un portail spécialement dédié à ce type de donnée. Ce catalogue est géré par le Centre de compétence SIT (Service du cadastre et de la géomatique - SGC) et référencé sur opendata.swiss.

Dans le cadre de cette évolution visant à rendre les données ouvertes facilement accessibles par des machines, la Chancellerie d'Etat s'engage également en proposant des fichiers au format structuré JSON (JavaScript Object Notation) via son application de gestion des votations et élections. Ces fichiers permettent de fournir en temps réel des informations sur les résultats des votations et des élections dans le canton, afin de répondre aux besoins de divers utilisateurs, notamment les médias.

¹ Voir <https://www.bfe.admin.ch/bfe/fr/home/mesures-d-encouragement/open-government-data.html>

² Stratégie Open Government Data 2019 – 2023: <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2019/855.pdf>

³ Il s'agit d'un catalogue de référencement. En effet, opendata.swiss ne permet pas la possibilité d'héberger les données. Le principe veut que les entités productrices et propriétaires de données mettent en place l'infrastructure permettant la diffusion auprès du public de leur propres données OGD.

⁴ [FF 2023 787 - Loi fédérale sur l'utilisation des moyens électroniques pour l'exécution des tâches des autorités \(LMETA\) \(admin.ch\)](https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2023/787.pdf) : <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2023/787/fr>.

⁵ [Une administration 4.0 au service du bien commun | État de Fribourg](https://www.fr.ch/dfin/actualites/une-administration-40-au-service-du-bien-commun) : <https://www.fr.ch/dfin/actualites/une-administration-40-au-service-du-bien-commun>

L'implémentation en cours par le Service de l'informatique et des télécommunications (SITel) de l'entrepôt de données SAP BW/4HANA permet d'intégrer, de nettoyer, de transformer, d'harmoniser, de stocker et de visualiser des données en provenance de plusieurs sources internes. Ce projet devrait faciliter le développement de flux de données permettant l'établissement de l'OGD pour les données cantonales. Ainsi, dans le cadre de ce projet, le développement d'une plateforme OGD est en cours, en collaboration entre le SITel et le Service de la statistique (SStat) en faveur de l'ensemble de l'administration du canton de Fribourg. Cette plateforme sera connectée à l'entrepôt de données SAP BW/4HANA. Conformément aux bonnes pratiques dans la plupart des cantons qui ont adopté l'Open Data, le Service de la Statistique met en place une plateforme pour ses propres besoins en 2023 (pilote), en priorisant le catalogue de données⁶ avant d'ouvrir la diffusion des données ouvertes aux autres services de l'Etat (et aux communes ou organismes parapublics).

Réponses aux demandes de l'auteur du postulat :

Le postulat demande au Conseil d'Etat :

- 1. D'examiner la faisabilité de promouvoir l'Open Data dans les secteurs clés susmentionnés (i.e. les transports, l'énergie, l'environnement, la santé publique, l'éducation, le gouvernement et l'administration, la culture et le patrimoine ou encore l'économie), en identifiant les données pouvant être rendues accessibles de manière ouverte, en complément des efforts existants concernant l'Open Government Data ;*

Une des questions centrales de ce postulat consiste à définir le périmètre de données. En principe, au sens strict, la politique Open Government Data du canton de Fribourg s'appliquera à toutes les unités administratives du canton qui sont propriétaires des données qu'elles collectent, gèrent et génèrent dans le cadre de leur activités définies par les bases légales. Une ouverture de la plateforme aux collectivités (notamment les communes) ou entreprises parapublics du canton intéressées pourrait être possible sous conditions de ressources, sachant qu'il n'est pas réaliste et raisonnable que chaque autorité, entreprise ou institution développe son propre outil de diffusion. Dans la plupart des domaines mentionnés par l'auteur du postulat, il existe des données potentiellement diffusables sur l'Open Data. En ce qui concerne plus précisément les entreprises parapublics dans les domaines stratégiques mentionnés dans le postulat, celles-ci travaillent dans un contexte de concurrence et de modèle de gestion qui leur laisse la liberté de diffuser les données qu'elles considèrent comme pertinentes. La stratégie OGD en cours de développement, prévoit aussi une réutilisation et une valorisation des données cantonales diffusées par d'autres organismes, en particulier la Confédération. Pour ce qui concerne le Service de la Statistique, il est prévu que le portail OGD permette le remplacement de l'annuaire statistique ainsi que la base de données online actuelle. Potentiellement, les 21 domaines de la statistique publique⁷ pourraient être couverts s'il existe des données au niveau cantonal (ou inférieur). Un inventaire des données internes au canton, quel que soit le degré d'ouverture des données, sera réalisé d'ici 2026.

⁶ Un catalogue de données est le cœur de la diffusion selon les standard Open Data. Il désigne la liste des jeux de données disponibles dans le cadre de l'Open Data. Les principaux éléments sont les capacités de recherche, les métadonnées, les informations relatives à la licence et l'accès aux données. (Source: [World Bank: http://opendat toolkit.worldbank.org/fr/technology.html](http://opendat toolkit.worldbank.org/fr/technology.html))

⁷ Voir [Office fédéral de la statistique | Office fédéral de la statistique \(admin.ch\)](https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home.html) : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home.html> | Trouver des statistiques.

2. *D'évaluer les avantages potentiels de l'Open Data pour les citoyens, les entreprises et les administrations publiques, tels que l'amélioration de la transparence, la stimulation de l'innovation et la facilitation de la prise de décision éclairée ;*

Les OGD sont une philosophie et de plus en plus une série de politiques qui promeuvent la transparence, la responsabilité et la création de valeur en rendant les données de l'administration disponibles à tous. Le Conseil d'Etat reconnaît que l'accès ouvert aux données contribue à l'éducation et à l'information des citoyens pour qu'ils puissent faire des choix plus éclairés et peut influencer positivement sur l'engagement civique, par exemple pour recueillir des commentaires sur les politiques publiques⁸. L'open data peut donc favoriser la vie démocratique et sociale. Il contribue aussi à la responsabilité des organisations et le développement de nouveaux usages et services. En effet, selon l'OCDE, cela favorise la création d'entreprises et de services innovants centrés sur le citoyen⁹. Selon une étude danoise, le potentiel généré par l'Open Data dans ce pays représente plusieurs dizaines de millions d'Euro¹⁰. Une analyse de la Banque mondiale montre qu'un réseau peut s'établir entre producteur-fournisseur de données et utilisateurs (entreprises, recherche, formation).

Le développement de l'OGD est surtout une philosophie et un changement de pratique politique ainsi qu'une évolution quant à la culture de la donnée. Les bénéfices sont globalement connus. Une évaluation précise et chiffrée de ceux-ci pour le canton est un exercice coûteux et difficile. C'est surtout a posteriori que l'on peut évaluer l'impact du développement de l'Open Data mais un chiffrage reste un exercice difficile non réalisé.

3. *D'analyser les défis et les coûts liés à la mise en œuvre de l'Open Data, notamment en ce qui concerne la protection des données et la garantie de la confidentialité des informations ;*

Les principaux défis ont déjà été listés dans la réponse au postulat des députés Gapany et Marmier. En résumé, il s'agit a) d'identifier et sélectionner les données au sein de l'administration (voir réponse au point 1), b) établir les fondements et bases légales, c) diffuser les données, d) soutenir et promouvoir l'utilisation des données.

L'acquisition d'une plateforme OGD en SaaS sur un cloud est en cours auprès d'un acteur majeur de ce domaine (coûts d'environ CHF 150'000.- pour 4 ans 2023-2026, sans la plateforme pour les géoinformations). Actuellement, le SStat met à disposition 0,8 EPT pour le développement de l'Open Data, soutenu par un chef de projet SITel (0,6 EPT). Selon les expériences dans d'autres cantons, il est opportun de créer un Centre de compétence OGD. Il faut au moins 2 EPT sur cette activité pour à la fois gérer les données et les processus, fournir les conseils et s'assurer de la conformité (au canton de Bâle-Ville, 4 personnes travaillent au sein du centre compétence Open Data), sans tenir compte des besoins du SITel. Une augmentation progressive des ressources doit donc être prévue d'ici à 2025. Ces développements peuvent s'inscrire dans l'amélioration de la Gestion de la donnée au sein du Canton de Fribourg.

⁸ [A new approach to measuring the impact of open data : Sunlight Foundation](https://sunlightfoundation.com/2015/05/05/a-new-approach-to-measuring-the-impact-of-open-data/) :

<https://sunlightfoundation.com/2015/05/05/a-new-approach-to-measuring-the-impact-of-open-data/>

⁹ [Open Government Data - OCDE \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/fr/gov/gouvernement-numerique/open-government-data.htm) : <https://www.oecd.org/fr/gov/gouvernement-numerique/open-government-data.htm>

¹⁰ [Denmark's Open Address Data Set \(odimarket.org\)](https://odimarket.org/case-denmarks-open-address-data-set.html) : <https://odimarket.org/case-denmarks-open-address-data-set.html>

La mise à disposition, conversion et l'actualisation des données ainsi que la coordination des différents acteurs nécessitera un travail supplémentaire non négligeable dans les Services métier. Le fonctionnement engendrera des besoins entre 0,1 EPT dans un Service mettant à disposition peu de données ou des données très standardisées et des taux en EPT beaucoup plus conséquents, notamment dans des domaines où les données sont complexes et variées.

Le canton publiera ses données en conformité avec les bases légales en vigueur au niveau fédéral ou cantonal, notamment la Loi sur la protection des données (LPrD), la loi sur la statistique fédérale et l'Ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux.

Le principe de données ouvertes sur un modèle proche de l'Art. 10 de la LMETA pourrait être développé dans les bases légales cantonales.

4. De proposer des mesures concrètes pour promouvoir l'Open Data dans le canton, en tenant compte des résultats de l'étude de faisabilité et des avantages potentiels identifiés, et en complément des initiatives d'Open Government Data ;

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il ne doit pas jouer un rôle fondamental de promotion de l'Open Data dans les entreprises du canton. Toutefois, la mise à disposition croissante de données publiques ouvertes pourrait inciter l'économie privée à développer elle-même l'Open Data.

La feuille de route de l'Etat prévoit la mise en place d'un Proof of Concept (POC – preuve de concept) avec la préparation et la diffusion des premières données, surtout statistiques, pour 2023. Ce POC permettra de tirer les premiers enseignements et de fournir une solution stimulante pour les services de l'Etat. Il permettra aussi premièrement d'affiner la réflexion sur les différents documents de base à mettre en place (politique de données ouvertes, directive sur la gouvernance OGD, lignes directrices) et deuxièmement d'encourager, par diverses mesures, les différents services à se préparer à la diffusion de données ouvertes.

Différentes stratégies de communication seront effectuées auprès des médias, des écoles du degré tertiaire (Universités et HES-SO) afin d'encourager l'utilisation de ces données mais aussi de développer des applications. Après un certain degré de maturité, d'autres mesures, telles que des Hackathons¹¹, pourraient être organisées.

Enfin, les parties prenantes au sein de l'Etat sont fortement intégrées aux développements en cours au sein de la Confédération ou des cantons.

5. De présenter un rapport détaillé au Grand Conseil sur les conclusions et les recommandations issues de cette étude, y compris un plan d'action pour la mise en œuvre de l'Open Data dans les secteurs clés.

Etant donné les priorités actuelles et les ressources disponibles, le Conseil d'Etat estime que le canton doit encore faire d'importants efforts pour renforcer la gestion des données gouvernementales avant d'envisager d'étendre le périmètre de l'OGD. Les enjeux liés à l'évolution

¹¹ Un hackathon, marathon de programmation ou programmathon est un événement durant lequel des groupes de développeurs volontaires se réunissent pendant une période donnée afin de travailler sur des projets de programmation informatique de manière collaborative. C'est un processus créatif aux objectifs larges et variés souvent axés sur la proposition de solutions informatiques innovantes, l'amélioration de logiciels existants ou la conception de nouvelles applications dans le domaine des technologies numériques. Source: Hackathon — Wikipédia (wikipedia.org) <https://fr.wikipedia.org/wiki/Hackathon>

de la culture des données, la nécessité d'améliorer leur qualité pour faciliter leur utilisation transversale et les nouveaux paradigmes en matière de sécurité de l'information ont un impact significatif sur l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs des collectivités publiques et des autorités. Ils requièrent un renforcement des moyens mis à disposition pour nombre de centres de compétences déjà en activité. Par conséquent, il est nécessaire d'adopter une approche mesurée, pragmatique et de se concentrer exclusivement sur les processus en cours de déploiement. C'est pourquoi il estime que l'Etat n'est actuellement pas en capacité de s'engager au-delà de la mise à disposition d'une plateforme OGD pour les acteurs externes à l'État de Fribourg.

Compte tenu de l'avancement du projet, un tel rapport n'est pas nécessaire ni opportun. La réalisation d'un rapport nécessiterait des ressources qui ne seraient pas à disposition pour tenir la feuille de route. En conséquence, le Conseil d'Etat incite l'auteur du postulat à prendre note des informations contenues dans cette réponse et invite le Grand Conseil à rejeter le postulat.