

**Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat
Wasserfallen 11.3884 du 29 septembre 2011
Le libre accès aux données publiques comme priorité
stratégique de la cyberadministration**

du 13.09.2013

Madame la Présidente du Conseil National,
Monsieur le Président du Conseil des Etats,
Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le présent rapport en exécution du postulat Wasserfallen du 29 septembre 2011 (11.3884 Le libre accès aux données publiques comme priorité stratégique de la cyberadministration).

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente du Conseil National, Monsieur le Président du Conseil des Etats, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

13.09.2013

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
La Chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Pour remplir ses tâches légales, l'administration publique produit, traite et collecte des données de haute qualité aussi nombreuses que variées. Permettre que ces données soient publiées et réutilisées, c'est ouvrir un important potentiel non seulement d'amélioration de la transparence et de l'efficacité de la gestion de l'administration, mais encore de création de valeur économique.

En Suisse, de nombreux facteurs font actuellement obstacle à la pleine exploitation du potentiel évoqué ci-dessus. Citons notamment l'absence d'un portail national d'accès, la normalisation insuffisante de la préparation des données, la disparité des dispositions d'utilisation et, enfin, les modes de financement en vigueur. Le but du modèle fondé sur les Open Government Data (OGD) est de lever ces obstacles. La publication de données conformément à ce modèle entre en ligne de compte pour les données possédées par l'administration et dont l'utilisation n'est pas expressément limitée, en particulier pour des raisons relevant du droit de la protection des données et de l'information ainsi que du droit d'auteur. Les données statistiques, géographiques, environnementales ou météorologiques sont des exemples typiques.

Ce sujet gagne fortement en importance sur le plan international: ces dernières années, des pays comme les Etats-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Autriche et la France, ainsi que l'Union européenne (UE), ont pris des mesures visant à exploiter ce potentiel. En juin 2013, les Etats participant au sommet du G8 ont ainsi signé une «Charte pour l'ouverture des données publiques». Cette question des OGD est d'actualité en Suisse également. La publication de données et d'informations fait déjà partie intégrante des tâches principales de plusieurs offices, tels que les Archives fédérales suisses (AFS), l'Office fédéral de la statistique (OFS), swisstopo ou MétéoSuisse. Les cantons, villes et communes mettent aussi des données à la disposition du public dans le cadre de l'exécution de leurs tâches administratives. Les bases stratégiques, juridiques, techniques et organisationnelles nécessaires pour assurer une mise en œuvre coordonnée du modèle fondé sur les OGD en Suisse font toutefois défaut à ce jour.

En décembre 2011, le Conseil national a donc transmis le postulat Wasserfallen 11.3884 intitulé «Le libre accès aux données publiques comme priorité stratégique de la cyberadministration», qui chargeait le Conseil fédéral de répondre à plusieurs questions de fond sur les OGD et de faire un état des lieux de la question.

Le 4 avril 2012, le comité de pilotage de la cyberadministration suisse intégrait le projet B2.12 Open Government Data dans le catalogue des projets prioritaires, le but étant, dans un premier temps, de créer les bases de l'application du modèle fondé sur les OGD en Suisse et de recueillir des expériences à la faveur de projets pilotes.

Les réponses apportées aux questions du postulat Wasserfallen sont résumées ci-dessous.

- 1. L'appréciation des chances et des risques liés aux OGD montre qu'il existe effectivement un potentiel intéressant aussi bien d'amélioration de la transparence et de l'efficience de la gestion de l'administration que de création de valeur économique. Du côté des risques, il n'en existe aucun qui soit suffisamment important pour justifier une opposition au développement des OGD.*
- 2. La compétence de décider de la publication des données au niveau fédéral appartient à chaque producteur de données, à moins que la loi ne prévoise une obligation ou, au contraire, une interdiction de publier les données concernées. Les autorités compétentes sont les mieux placées pour juger si certaines données peuvent être publiées ou non. Le Conseil fédéral examinera s'il y a lieu d'adopter de nouvelles dispositions légales en matière de publication et, le cas échéant, dans quels domaines.*
- 3. Les informations publiées en exécution du mandat général d'information du Conseil fédéral et de l'administration peuvent en principe être utilisées librement et gratuitement. La loi prévoit néanmoins, dans plusieurs domaines, des restrictions spécifiques et parfois aussi l'obligation de supporter les frais. Il arrive également que les droits d'utilisation soient régis par des licences de droit privé. Dans ce contexte, il conviendra d'examiner au niveau fédéral des solutions uniformes concernant les droits d'utilisation et les dispositions des licences.*
- 4. En ce qui concerne la protection des données, le modèle fondé sur les OGD présente le risque qu'en dépit du fait qu'elles soient anonymisées, les données en libre accès puissent être associées à des personnes déterminées par recoupement. L'administration devra donc définir et appliquer des mesures préventives appropriées.*
- 5. Le projet prioritaire B2.12 Open Government Data vise à assurer la coordination des acteurs et des activités; un projet pilote destiné à recueillir des expériences est en cours. Les activités*

de coordination sont assurées jusqu'à fin 2013. La mise en œuvre systématique du modèle fondé sur les OGD requiert cependant d'autres mesures que celles qui ont été prises jusqu'ici: l'élaboration d'une stratégie suisse en matière d'OGD, la coordination des activités, la participation des cantons et des communes, ainsi que la transformation du portail pilote «OGD@Confédération» en un portail OGD permanent.

C'est pourquoi le Conseil fédéral charge l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC), en collaboration avec les AFS, d'assurer la conduite et la coordination du développement des OGD, de formuler une stratégie suisse en matière d'OGD, de planifier la mise en œuvre du modèle fondé sur les OGD, d'approfondir les questions juridiques, de continuer à exploiter le projet pilote existant (OGD@Confédération) en vue de sa transformation en portail national et d'accélérer les travaux de normalisation. De plus, dans la perspective de l'application du modèle fondé sur les OGD dès 2015, il est prévu de créer un service spécialisé en OGD, doté de compétences et de ressources suffisantes et géré conjointement par l'UPIC et les AFS. L'organisation légale sera définie lors de l'élaboration du concept.

Rapport

1 Introduction

Le terme Open Government Data (OGD), ou données gouvernementales ouvertes, désigne un modèle visant à garantir le libre accès aux données produites dans le cadre des activités de l'administration et à permettre la réutilisation desdites données. Depuis quelques années, ce modèle suscite un vif intérêt sur le plan international et tend également à s'imposer dans l'agenda politique suisse. C'est ainsi que, le 23 décembre 2011, le Conseil national transmettait le postulat Wasserfallen 11.3884 intitulé «Le libre accès aux données publiques comme priorité stratégique de la cyberadministration» et, le 4 avril 2012, le comité de pilotage de la cyberadministration suisse intégrait le projet B2.12 Open Government Data dans le catalogue des projets prioritaires.

Le présent rapport a été établi en réponse au postulat Wasserfallen. Il est donc structuré dans l'ordre des principales questions soulevées dans le postulat.

- Chances et risques liés à la publication des données publiques
- Publication, intégrité, traçabilité et accessibilité durable des données publiques
- Réutilisation des données publiques en libre accès
- Protection des données
- Mise en œuvre du modèle fondé sur les OGD dans la stratégie suisse de cyberadministration

Le présent rapport commence par une brève introduction au thème des OGD et s'achève par une présentation des activités planifiées par la Confédération en matière d'OGD. Il se fonde sur une étude réalisée par l'Institut E-Government de la Haute école spécialisée bernoise¹ sur mandat de l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC) et de la direction opérationnelle E-Government Suisse et qui visait précisément à rassembler les informations nécessaires pour répondre au postulat. L'étude est résumée au chap. 2.6 du présent rapport. Elle est en outre disponible dans sa version intégrale sur le site Internet de la cyberadministration suisse.

¹ M. Fraefel et al. (2013), Open Government Data – Grundlagenstudie Schweiz 2013. http://www.egovernment.ch/dokumente/ogd/E-Gov-CH_OGD-Studie-2013_D.pdf

2 Contexte

2.1 Qu'entend-on par Open Government Data (OGD)?

Le modèle fondé sur les OGD combine le principe de l'action gouvernementale et administrative ouverte (*open government*) avec celui du libre accès aux données (*open data*). La publication de données conformément à ce modèle entre en ligne de compte pour les données possédées par l'administration et dont l'utilisation n'est pas expressément limitée, en particulier pour des raisons relevant du droit de la protection des données et des informations ainsi que du droit d'auteur. Les données statistiques, géographiques, environnementales ou météorologiques sont des exemples typiques.

Sur le plan international, le modèle fondé sur les OGD est né et s'est développé principalement dans une «communauté» regroupant des particuliers et des opérateurs économiques. Ces dernières années, divers pays, en particulier les Etats-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Autriche, ainsi que l'Union européenne (UE), ont pris des mesures visant à exploiter le potentiel de ce modèle.

On compte ainsi aujourd'hui, dans le monde entier, pas moins de 41 portails nationaux consacrés aux OGD, dont bon nombre en Europe. Plusieurs organisations supranationales ou internationales (UE, ONU, OCDE et Banque mondiale) proposent également le libre accès à leurs données sur des portails ad hoc. En juin 2013, les pays participant au sommet du G8 ont signé une «Charte pour l'ouverture des données publiques»². D'autres initiatives ont également été lancées aux niveaux régional et communal.

2.2 Avantages des OGD

La publication et la libre utilisation secondaire (réutilisation) des données publiques peuvent offrir des avantages non seulement d'ordre économique et politique, mais encore au sein de l'administration elle-même. La réutilisation et la valorisation de ces données permettent en particulier de développer de nouveaux services d'information et de créer ainsi de la valeur. Selon l'étude «Open Government Data Studie Schweiz»³, l'accès libre et gratuit aux données publiques présente un important potentiel économique. On ne dispose pas de données spécifiques à la Suisse, mais on peut néanmoins estimer l'ordre de grandeur de ce potentiel à partir des

² Membres du G8 (2013), Charte pour l'ouverture des données publiques, <http://fr.scribd.com/doc/148580461/Charte-du-G8-pour-l-Ouverture-des-Donnees-Publiques-Francais>

³ A. Golliez et al. (2012). Open Government Data Studie Schweiz. http://www.wirtschaft.bfh.ch/uploads/media/2012-06-OGD_Studie_Schweiz_02.pdf

données relatives à l'UE: il se situerait entre 0,6 et 1,8 milliard de francs et serait essentiellement lié à des produits exploitant des données géographiques et météorologiques. On mise en outre sur de nets gains d'efficacité, dans la mesure où les OGD réduisent les charges d'acquisition de données, tant pour l'économie et la recherche scientifique que pour l'administration.

Le libre accès aux données publiques est également de nature à accroître la transparence dans le domaine des activités gouvernementales et administratives ainsi qu'à faciliter la circulation de l'information, dans l'intérêt des utilisateurs des données. Enfin, il peut apporter une valeur ajoutée à la collaboration entre autorités et contribuer à améliorer la qualité des données.

2.3 Les OGD en Suisse: état des lieux

En Suisse, le libre accès aux données publiques et la libre réutilisation de ces données ne sont pas des nouveautés absolues: différentes unités administratives les proposent déjà depuis plusieurs années pour une partie au moins de leurs données. Ce qui est nouveau, en revanche, c'est l'idée de garantir un accès complet et sur tout le territoire à l'ensemble de ces données. Cela présuppose un vaste débat et d'importants préparatifs, que la Suisse a certes lancés en retard par rapport à d'autres pays, mais qui vont désormais bon train. Les principaux développements en cours aux divers niveaux concernés sont présentés ci-après.

- **Politique:** la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration fédérale (*loi sur la transparence, LTrans; RS 152.3*) a instauré un changement de paradigme en vue d'une transparence accrue sur les activités de l'administration fédérale. Les OGD font partie de la stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse⁴. Au niveau du Parlement, les questions du libre accès aux données et des OGD sont abondamment débattues, comme en témoignent les quinze interventions déposées depuis 2011⁵. Ces interventions portent sur les aspects les

⁴ FF 2012 3505

⁵ 11.5039 Transparence des activités administratives en Suisse

11.5040 Potentiel d'Open Government Data en Suisse

11.3346 Cyberadministration et Open Government Data

11.3358 Recours à la loi sur la transparence

11.3445 Données publiques en libre accès. Comment se présente l'avenir?

11.3380 Quelle place pour l'informatique durable dans la stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse?

11.3871 Open Government Data. Libre accès aux données publiques de la Confédération

11.3902 Plan directeur concernant le libre accès aux données publiques

11.3884 Le libre accès aux données publiques comme priorité stratégique de la cyberadministration

11.4092 Révision de la loi sur la météorologie. Consultation déficiente

12.3335 Cadre légal pour le libre accès aux données météorologiques (principe de l'open government data)

12.5306 Affaire Comparis. Le Conseil fédéral envisage-t-il de fournir les données en Open Data?

12.3823 Accès aux primes des caisses-maladie

plus divers, par exemple: estimation du potentiel et importance stratégique des OGD, données disponibles, critères et modalités de publication, collaboration entre la Confédération et les cantons, mesures à prendre et pilotage, mise à jour des normes juridiques ou encore formats techniques.

- **Administration:** la publication de données et d'informations fait déjà partie intégrante des tâches principales de plusieurs offices, tels que les Archives fédérales suisses (AFS), l'Office fédéral de la statistique (OFS), swisstopo ou MétéoSuisse. Les cantons, villes et communes mettent aussi des données à la disposition du public dans le cadre de l'exécution de leurs tâches administratives. Or, l'utilisation croissante de ces données publiques aux divers niveaux de l'administration nécessite que l'on dispose, en matière d'OGD, de bases stratégiques, légales, techniques et organisationnelles appropriées sur le plan national. L'élaboration de ces bases a lieu sous la conduite de l'UPIC (voir chap. 2.4)
- **Société civile:** l'intérêt suscité par l'accès aux OGD et par leur utilisation a donné naissance à plusieurs organisations de la société civile (par ex. l'association opendata.ch). Celles-ci mettent entre autres sur pied des «hackathons», autrement dit des manifestations où les divers acteurs concernés (programmeurs, développeurs, autorités et particuliers) se réunissent pour développer de nouvelles applications.
- **Recherche scientifique:** la communauté scientifique internationale s'intéresse de plus en plus à la question des OGD, qui est désormais inscrite à l'ordre du jour de toutes les grandes conférences sur la cyberadministration et trouve un écho croissant dans la littérature scientifique. En Suisse, parmi les spécialistes en la matière, on trouve par exemple l'Institut E-Government de la Haute école spécialisée bernoise.

2.4 Activités de la Confédération en matière d'OGD

L'UPIC est responsable de la réalisation du projet prioritaire B2.12 Open Government Data relevant de la stratégie suisse de cyberadministration. Ce projet a notamment pour objet d'élaborer les bases du développement des OGD. Il comporte quatre projets partiels (PP):

- PP I: délimitation des contenus et définition des OGD dans le contexte national;
- PP II: élaboration des contenus permettant de répondre au postulat Wasserfallen et de rédiger le présent rapport;

13.3093 Météo Suisse concurrence les fournisseurs privés

13.3577 Open government data: libre accès aux données financières publiques

- PP III: élaboration d'un portail pilote «OGD@Confédération» sous la direction des AFS, en collaboration avec l'OFS, swisstopo et MétéoSuisse, ainsi qu'avec le soutien de la Chancellerie fédérale (ChF) et de l'UPIC;
- PP IV: regroupement et analyse d'autres activités OGD (par ex. rapport «Open Government Data chez MétéoSuisse», résultant de la motion CEATE-CN 12.3335 «Cadre légal pour le libre accès aux données météorologiques (principe de l'open government data)»).

2.5 Questions actuelles

Les OGD offrent un important potentiel en matière aussi bien de transparence et d'efficacité de la gestion administrative que de création de valeur économique. Pour en assurer l'exploitation optimale, il est toutefois nécessaire de clarifier au préalable un certain nombre de questions de fond, concernant en particulier les domaines ci-après.

- **Stratégie:** sur le plan stratégique, il s'agit de commencer par répondre à la question suivante: faut-il concevoir le modèle fondé sur les OGD comme un modèle national ou le libre accès aux données publiques des unités administratives fédérales, cantonales et communales doit-il être proposé individuellement par ces dernières? Si c'est le portail national qui prévaut, il y aura lieu d'élaborer une stratégie fixant les grands axes de sa réalisation.
- **Réalisation technique:** les OGD sont normalement mises à disposition sur un portail Internet. Se pose dès lors la question technique du choix d'une plateforme appropriée, remplissant toutes les exigences de flexibilité, convivialité et sécurité. De plus, les données devront si possible être mises à disposition dans un format numérique ouvert (non propriétaire).
- **Réglementation:** la mise à disposition et l'utilisation publiques de données soulèvent des questions dans des domaines comme la protection du droit d'auteur et la protection des données. On craint par exemple que la comparaison de données anonymisées, donc impersonnelles, avec d'autres données ne permette néanmoins d'établir un lien avec des personnes déterminées. La question se pose en outre de savoir où fixer la limite entre données publiques et données sensibles, ou encore de décider si l'utilisation des données publiques doit être soumise à certaines conditions.
- **Organisation:** dans le cadre de la mise en place d'une organisation spécialisée en OGD, il y a lieu de déterminer s'il est possible d'utiliser les structures organisationnelles existantes et, le cas échéant, dans quelle mesure. Pour répondre à cette double question, il faut commencer par déterminer quelles tâches doivent être exécutées à quels niveaux de l'administration. Ces tâches consistent notamment à définir l'orientation stratégique des activités, à coordonner les travaux des acteurs impliqués, à créer puis à exploiter un portail Internet et à assurer le soutien technique durant la phase de réalisation.

- **Financement:** la mise à disposition des OGD occasionnera des charges aux pouvoirs publics (par ex. pour la création et l'exploitation d'une infrastructure OGD). De plus, même si les OGD présentent une valeur immatérielle, la perception d'émoluments pour leur utilisation contrevient au principe du libre accès. Dans certains offices, le libre accès entraînera une diminution des émoluments, qui ne pourra pas être compensée dans le cadre du budget ordinaire et conduira probablement à des charges supplémentaires pour la Caisse fédérale. Si l'on entend respecter le principe du libre accès, il faudra donc trouver d'autres modèles de financement ou adapter en conséquence l'étendue des prestations liées aux OGD.

Ces questions sont abordées dans la réponse au postulat Wasserfallen et traitées dans le chap. 3 du présent rapport, sur la base des résultats de l'étude de fond réalisée sur mandat de l'UPIC par l'Institut E-Government de la Haute école spécialisée bernoise. Les principaux résultats de cette étude sont brièvement résumés ci-après. La version intégrale de l'étude est disponible sur le site Internet de la cyberadministration suisse⁶.

2.6 Open Government Data – résumé de l'étude de fond

A la demande de l'UPIC, l'Institut E-Government de la Haute école spécialisée bernoise a examiné quelles conditions devaient être réunies pour assurer en Suisse la mise en œuvre coordonnée du modèle fondé sur les OGD et quelles réponses pouvaient être données aux questions soulevées dans le postulat Wasserfallen. L'étude a été réalisée selon quatre points de vue différents, à savoir les points de vue stratégique, juridique, organisationnel et technique. Elle se fonde sur une étude de sources ainsi que sur des interviews d'experts et de représentants de l'administration.

En ce qui concerne la dimension stratégique, il ressort du rapport sur les résultats de l'étude que la Suisse ne dispose actuellement pas d'une stratégie consolidée en matière d'OGD, alors même qu'une telle stratégie aurait pour effet de simplifier et de promouvoir l'application du modèle fondé sur les OGD. La poursuite et la consolidation des activités en cours dans le domaine des OGD seraient donc très prometteuses. Le rapport souligne également que la question des OGD ne cesse de gagner en importance, même si les services interrogés ne lui accordent pas tous la même priorité. Nul ne conteste en outre que les OGD offrent des avantages politiques, organisationnels et économiques. L'application de ce modèle occasionne certes des coûts et n'est pas exempte de risques, mais le rapport conclut que la balance penche néanmoins en sa faveur.

Sur le plan organisationnel, l'étude identifie trois domaines de tâches dont l'exécution nécessite la création de structures organisationnelles appropriées efficaces: le soutien aux autorités dans le choix et la préparation des données, l'exploitation du portail Internet et la coordination des acteurs des trois niveaux de l'administration. Le rapport recommande de coordonner les prochaines étapes avec la décision relative au développement du portail pilote OGD@Confédération. Il faut

⁶ M. Fraefel et al. (2013), Open Government Data – Grundlagenstudie Schweiz 2013. http://www.egovernment.ch/dokumente/ogd/E-Gov-CH_OGD-Studie-2013_D.pdf

décider en particulier s'il y a lieu de réaliser un portail national. Enfin, il s'agit d'arrêter dans un projet de règlement les bases de la collaboration des acteurs concernés et de développer un modèle commercial en matière d'exploitation des OGD.

Les conditions légales doivent également faire l'objet de clarifications. Il faut notamment répondre de manière détaillée, en collaboration avec les services administratifs correspondants, aux questions concernant les dispositions d'utilisation applicables, la protection des données et de l'information, les modalités et la décision de publication des jeux de données et la responsabilité. A cet égard, on tiendra particulièrement compte du risque de recoupement des données (par des tiers).

Il faut par ailleurs examiner les possibilités de compensation, car le respect du principe du libre accès aux données de l'administration entraînera une diminution des émoluments dans certains offices. Celle-ci ne pourra pas être compensée dans le cadre du budget ordinaire et conduira probablement à des charges supplémentaires pour la Caisse fédérale.

Sur le plan technique, les principales questions à résoudre concernent le choix du logiciel, la définition des exigences en matière de format des données, la forme du stockage des données ainsi que le catalogage et la description des données. Dans ce contexte, le rapport sur les résultats de l'étude souligne que la Confédération est appelée à jouer un rôle majeur dans l'élaboration des normes, critères et moyens auxiliaires pouvant être utilisés par les autres acteurs concernés.

3 Réponses au postulat Wasserfallen

3.1 Chances et risques

Question du postulat: «Du point de vue de la cyberadministration, quels sont les bénéfices potentiels et les risques associés à la publication des données administratives?»

3.1.1 Généralités

La discussion sur les chances et les risques liés aux OGD constitue une base importante de l'élaboration de la stratégie en matière de cyberadministration. Selon les priorités fixées dans ce domaine, les OGD sont étroitement associées à la cyberdynamisation ou plutôt considérées comme relevant des principes supérieurs régissant l'action étatique.

Sur le plan conceptuel, les OGD ont pour but d'assurer l'ouverture de l'action gouvernementale et administrative et obéissent aux principes de transparence, de colla-

boration et de participation (administration ouverte). Le libre accès à l'information favorise ainsi la participation aux processus décisionnels politiques. Les OGD sont par ailleurs considérées comme le fondement de la société de la connaissance (données ouvertes). Dans cette perspective, les données publiques sont appréhendées comme un moyen de produire de l'inclusion sociale ou comme une ressource de l'économie de l'information.

Les chances et les risques liés aux OGD s'articulent autour de ces deux grands axes et sont fondamentalement les mêmes en Suisse qu'ailleurs. Ils relèvent des domaines politique, organisationnel et économique.

3.1.2 Chances découlant des OGD

Sur le plan politique, l'action gouvernementale et administrative ouverte (administration ouverte) augmente l'acceptation et la légitimité des décisions adoptées, car les OGD sont synonymes d'une plus grande objectivité du débat politique. Pour l'administration, les OGD peuvent apporter des améliorations en termes d'image et d'acceptation, de collaboration ainsi que d'efficacité.

Du point de vue économique, la disponibilité des données (données ouvertes) est un moyen de promouvoir l'innovation. A cela s'ajoute le fait qu'une infrastructure bien développée en matière d'information offre des avantages compétitifs certains. Les données ouvertes permettent en effet de développer de nouveaux modèles commerciaux et de réaliser des économies. Enfin, certains secteurs comme les médias, la recherche scientifique ou l'éducation enregistrent des gains de qualité ou d'efficacité dans l'exécution des tâches qui leur incombent.

3.1.3 Risques liés aux OGD

En ce qui concerne l'action gouvernementale et administrative ouverte, il faut être conscient que les OGD déclenchent un processus de changement générateur d'insécurité. Relevons en particulier les craintes que le modèle OGD ne restreigne la liberté d'action de l'Etat ou qu'en raison de la transparence accrue qui en résulte, les prérogatives d'acteurs bien établis (administration, intermédiaires) en matière d'interprétation ne soient remises en question.

En ce qui concerne la mise à disposition des données, les risques résident principalement dans les charges que celle-ci occasionnera ou qui résulteront, selon les circonstances, de la nécessité d'acquérir de nouvelles compétences. Par exemple, les OGD accroîtront notamment les attentes en matière de transparence, de participation et de collaboration vis-à-vis des autorités. Celles-ci devront accompagner et soutenir le processus et tenir compte sur le plan politique des attentes correspondantes vis-à-vis de tous les acteurs.

De plus, les avantages des OGD ne profiteront pas (directement) aux services administratifs qui collectent les données, de sorte que l'élaboration d'une solution de financement correspondante (modèle commercial) et la participation de tous les niveaux institutionnels de l'Etat fédéral constitueront un défi.

3.1.4 Importance des OGD pour la cyberadministration

Du point de vue de la cyberadministration, les OGD peuvent être considérées comme un instrument de modernisation de l'administration. En Suisse, la cyberadministration met l'accent sur les échanges électroniques entre les autorités et l'économie, entre les autorités et la population ainsi qu'entre les autorités elles-mêmes. Dans ce contexte, les OGD peuvent stimuler l'utilisation conjointe de données par différentes autorités, favorisant ainsi, grâce à l'effet de synergie, le développement de nouvelles prestations, l'amélioration de la qualité des données, ainsi que la réduction des coûts de production de ces dernières.

Le principe de la transparence inscrit dans la loi ou dans la constitution de la Confédération et de la plupart des cantons règle prioritairement l'accès passif aux données publiques, sur la base de demandes liées à des cas particuliers. Une large application du modèle fondé sur les OGD étend la participation active des autorités. La mise à disposition des données publiques servirait alors de base à des activités de communication en phase avec notre époque, tant de la part des autorités que de tiers.

L'argument du renforcement de la participation des citoyens aux processus politiques présente une valeur particulière dans notre pays, où les droits populaires occupent une place de choix. Il s'agit en l'occurrence moins de développer de nouvelles formes de participation que de soutenir les processus délibératifs existants. Le degré d'information politique est à la fois le résultat et la condition préalable du bon fonctionnement d'une démocratie semi-directe. Or, le libre accès aux données publiques offre la possibilité d'innover en matière de contenus et d'instruments de la communication politique, étant donné qu'il permet de diffuser de nouvelles informations ou de développer de nouvelles offres de communication (services de visualisation, Apps). Il sera ainsi possible d'atteindre de nouveaux groupes de population ou de communiquer plus simplement des contenus complexes.

3.1.5 Appréciation

L'appréciation des chances et des risques liés aux OGD et à la cyberadministration ne met en évidence aucun risque majeur justifiant une opposition à une large application du modèle fondé sur les OGD. Les chances paraissent quant à elles très intéressantes, même si elles sont encore insuffisamment quantifiées. Les études disponibles à ce jour jugent que l'effet économique à court terme des OGD sera limité. L'effet le plus important sera obtenu de manière indirecte, par la promotion de la créativité et de la capacité d'innovation. Quelle sera par ailleurs la contribution de la mise à disposition des données publiques à la formation de l'opinion et quels avantages économiques pourront s'y ajouter? Répondre à ces questions n'est actuellement possible que sous toutes réserves et nécessite que l'on réalise de nouvelles enquêtes et recherches appropriées.

Les OGD sont à la fois l'instrument et l'expression de la modernisation de l'administration. L'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication modifie l'action administrative ainsi que les interactions entre l'Etat et ses parties prenantes. Les OGD peuvent ainsi être appréhendées comme un des instruments permettant de mettre en œuvre les principes établis de la gestion de l'Etat.

3.2 Publication

Question du postulat: «Qui décide de la publication des groupes de données et comment l'intégrité, la traçabilité et l'accessibilité durable de ces données sont-elles garanties?»

3.2.1 Décision relative à la publication des données

Comme le montrent divers exemples en Suisse et à l'étranger, la décision de publier des données déterminées est aujourd'hui toujours prise par l'autorité qui a produit ou qui gère les données concernées, une approche au demeurant parfaitement judicieuse. Le service responsable des données en connaît en effet très bien le contenu, le contexte de production et la qualité, ce qui est essentiel lorsqu'il s'agit par exemple de clarifier les exigences à remplir en matière de protection des données.

Pour déterminer si certaines données peuvent ou doivent être publiées, il faut se référer prioritairement à l'éventuelle législation sectorielle en vigueur. La législation sur la géoinformation⁷, par exemple, prescrit quelles géodonnées peuvent être utilisées à quelles conditions, que ce soit gratuitement ou contre paiement. Si aucune règle n'est arrêtée dans la législation sectorielle, on examinera, à la lumière des dispositions générales réglant les activités d'information du gouvernement et de l'administration⁸, si des intérêts prépondérants publics ou privés s'opposent à la publication. Il y a lieu d'observer en particulier le droit régissant la protection des données et des informations ainsi que le droit d'auteur. Si les données sont publiées, le droit de les consulter, octroyés à certains particuliers et inscrit dans la loi sur la transparence⁹, est réputé satisfait.

La situation légale exposée a fait ses preuves. Dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle stratégie en matière d'OGD, il faudra néanmoins examiner si une harmonisation des dispositions sectorielles sur la publication est possible et judicieuse et si une obligation de publication doit être prévue dans les nouveaux domaines (ou sous-domaines).

⁷ Art. 10 à 15 de la loi fédérale du 5 octobre 2007 sur la géoinformation, LGéo; RS 510.62; art. 20 à 33 de l'ordonnance du 21 mai 2008 sur la géoinformation, OGéo; RS 510.620.

⁸ Art. 180, al. 2, de la Constitution fédérale; RS 101; art. 10 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, LOGA; RS 172.010.

⁹ Art. 6, al. 3, de la loi du 17 décembre 2004 sur la transparence, LTrans; RS 152.3.

3.2.2 Intégrité, accessibilité et disponibilité à long terme

Les autorités chargées des données connaissent leur contenu, le contexte de leur collecte et leur qualité. Ce sont des éléments essentiels pour relier les données à l'aide de métadonnées avant leur publication. Ces autorités contribuent de manière importante à garantir l'intégrité, la traçabilité et l'accessibilité des données. Il n'existe actuellement aucune prescription générale concernant l'intégrité, l'accessibilité et la disponibilité à long terme. Il faut donc examiner dans quelle mesure des règles correspondantes doivent être créées en relation avec les OGD.

3.3 Réutilisation des données

Question du postulat: «A quelles conditions (octroi de licences et cadre financier) les données publiques en libre accès («Open Government Data») peuvent-elles faire l'objet d'une réutilisation?»

3.3.1 Droits d'utilisation

Il convient d'élaborer des modèles d'utilisation aussi uniformes que possible en vue d'une mise en œuvre efficace des OGD. Divers modèles permettant de définir des droits d'utilisation existent sur le plan international. Les solutions les plus courantes sont, par exemple, des licences développées par le mouvement consacré aux données ouvertes, des licences plus générales et bien établies sur le plan international appelées Creative Commons¹⁰ ou encore des modèles d'utilisation développés spécifiquement pour les OGD à l'échelon national, sous la forme de licences ou d'une définition ouverte des droits d'utilisation sans modèle connexe spécifique, telle qu'elle est appliquée par la ville de Zurich.

Dans le cadre des travaux à venir, il y aura lieu d'examiner s'il est possible et judicieux d'harmoniser les règles actuelles régissant les droits d'utilisation ou même d'adopter une réglementation transversale unique. Il s'agira en particulier de déterminer si la réglementation des droits d'utilisation doit prendre la forme de licences de droit privé ou s'inscrire dans des lois et ordonnances applicables au secteur public.

Selon la solution adoptée, il faudra s'assurer de sa conformité avec les principes établis en matière d'OGD ainsi que de sa capacité d'intégration au niveau international, au moyen d'un examen de compatibilité avec les licences courantes. Une réglementation internationale harmonisée est en outre nécessaire, car certaines données sont également utilisées à l'étranger.

¹⁰ Organisation Creative Commons, <http://creativecommons.org>

3.3.2 Réflexions politico-financières

La principale question politico-financière est la suivante: faut-il supprimer les émoluments actuellement perçus pour la fourniture de certaines données? Et dans l'affirmative, comment compenser les pertes de recettes qui en résulteront? Lorsque des émoluments sont (obligatoirement) perçus pour l'utilisation de données publiques, ces données ne doivent généralement pas être considérées comme des OGD. Il s'agira donc de décider à l'avenir quelles données on désire publier à quelles fins (conflit entre transparence et promotion de l'économie et de l'innovation) en tant qu'OGD et de déterminer quelles seront les conséquences de ces décisions. Il faudra également discuter de la possibilité de prévoir ou non des exceptions à l'exemption d'émolument et, le cas échéant, dans quels cas et dans quelle mesure. Ces éventuelles exceptions devront servir à couvrir les coûts marginaux de la mise à disposition des données.

Plusieurs études montrent que la fourniture gratuite ou à des conditions avantageuses de données publiques se traduit par une augmentation de leur utilisation secondaire, de sorte que le potentiel de création de valeur qui en résulte augmente également. Le «Concept de mise en œuvre de la stratégie fédérale pour l'information géographique»¹¹ adopté en 2003 arrive à la conclusion que chaque franc investi dans l'information géographique peut générer au moins quatre francs de bénéfices socio-économiques, ce que confirment les données empiriques provenant d'autres pays.

Divers modèles d'émoluments rémunérant la fourniture de données publiques sont actuellement appliqués en Suisse et à l'étranger, mais la tendance générale est à une baisse de ces émoluments.

Au-delà des émoluments, la question des OGD touche aussi au grand principe du financement interne de l'administration: si les OGD sont mises à disposition gratuitement, la facturation interne entre unités administratives, qui sont les plus grandes consommatrices d'OGD, tombera également.

3.4 Protection des données

Question du postulat: «Quels dangers le libre accès aux données publiques des autorités fait-il courir à la protection des données et quelles sont les mesures à prendre pour les prévenir?»

3.4.1 Risque lié au recoupement des données

Les dispositions de la loi fédérale sur la protection des données (LPD) s'appliquent aussi aux OGD, dès lors que celles-ci se rapportent à des personnes et sont donc des données personnelles au sens de la loi. Cela implique que certaines données ne doivent en aucun cas être publiées et ne peuvent par conséquent pas faire partie des

¹¹ GCS-COSIG, 2003, «Concept de mise en œuvre de la stratégie fédérale pour l'information géographique» <http://www.e-geo.ch/internet/e-geo/fr/home/program.parsysrelated1.40175.downloadList.2833.DownloadFile.tmp/kogisbrjuni03konzeptfr.pdf>

OGD. Le cas échéant, il y a lieu d'examiner s'il est possible et judicieux de les publier après les avoir rendues anonymes. La législation sur la protection des données prévoit par ailleurs plusieurs mesures de sûreté et droits applicables lorsque la publication des données est autorisée bien qu'elles se rapportent à des personnes.

L'anonymisation vise à supprimer toutes les caractéristiques personnelles des données correspondantes afin qu'il ne soit ensuite plus possible d'identifier une personne à partir des données. Celles-ci ne constituent pas des données personnelles au sens de la loi et ne sont dès lors pas assujetties à la LPD.

Par exemple, les données ne sont pas anonymes s'il est possible de les mettre en relation avec une personne sans trop d'efforts (par ex. avec l'aide de tiers), notamment sur la base de recoupements avec d'autres données, bien qu'elles ne comportent à première vue aucune caractéristique identifiable directement. Elles constituent alors des données personnelles au sens de la LPD et les dispositions légales concernant leur traitement par des organes fédéraux (art. 16 ss LPD), notamment, doivent être respectées. Toute unité administrative doit particulièrement tenir compte de cette situation en relation avec la publication de données supposées anonymes et le risque de recoupement (par des tiers).

3.4.2 Contre-mesures

Même des données anonymes publiées par l'administration peuvent être utilisées par des collecteurs de données pour enrichir leurs bases de données et effectuer des recoupements avec des données personnelles. Les mesures propres à prévenir les recoupements abusifs de données peuvent être les suivantes, leur organisation devant être définie au cas par cas:

- examen systématique des données quant à leur conformité avec les exigences de la législation sur la protection des données;
- publication restreinte des données (en cas de doute, renonciation à la publication);
- agrégation et anonymisation des données;
- observation du marché des données ouvertes;
- recours à des procédures de simulation.

En cas de recoupement abusif, les mesures prises a posteriori se limitent pour l'essentiel à la suppression ou à la modification des données concernées.

Dans la pratique, les mesures destinées à lutter contre les recoupements abusifs de données doivent faire l'objet de prescriptions et de procédures internes à l'administration. Il est également recommandé de prévoir un soutien approprié par le service juridique compétent ou par un service centralisé et spécialisé dans les OGD.

3.5 Projets prioritaires

Question du postulat: «Quelles sont les mesures prioritaires à inclure dans la Stratégie suisse de cyberadministration pour que le potentiel du libre accès aux données

publiques puisse être exploité de manière optimale ces prochaines années et quels sont les investissements nécessaires à cet effet?»

3.5.1 Nécessité d’agir

Le projet prioritaire B2.12 « Open Government Data » vise à assurer la coordination des acteurs et des activités; un projet pilote destiné à recueillir des expériences concrètes est en cours. Les activités de coordination sont assurées jusqu’à fin 2013 et il s’agira ensuite de les compléter par de nouvelles activités. La mise en œuvre systématique du modèle fondé sur les OGD requiert la fixation d’objectifs clairs, une procédure coordonnée et le développement de la solution pilote, y compris la création de bases financières et organisationnelles sûres. Il faut par ailleurs clarifier les questions financières (possibilités de compensation en cas de diminution des émoluments) et juridiques (modèles d’utilisation applicables, modalités et décision concernant la publication, responsabilité et protection des données) avec des experts et les services administratifs concernés.

Ces activités doivent être menées en collaboration avec un groupe de travail OGD, qui rassemble des représentants des trois niveaux institutionnels de l’Etat fédéral.

4 Prochaines étapes

Les questions soulevées dans le postulat Wasserfallen et l’étude «Open Government Data – Grundlagenstudie Schweiz 2013» réalisée pour pouvoir y répondre ont montré que la question des OGD n’est pas de celles auxquelles on peut simplement répondre par oui ou par non, d’autant moins que la vraie question est plutôt la suivante: comment appliquer le modèle fondé sur les OGD à bon escient et avec efficacité? Il apparaît dès lors nécessaire d’agir à plusieurs niveaux.

C’est pourquoi le Conseil fédéral charge l’UPIC, en collaboration avec les AFS, d’assurer la conduite et la coordination du développement des OGD, de formuler une stratégie suisse en matière d’OGD, de planifier la mise en œuvre, d’approfondir les questions juridiques, de poursuivre les travaux de normalisation et de continuer à exploiter le portail pilote consacré aux OGD (OGD@Confédération), en vue de le transformer ultérieurement en portail national. Enfin, dans la perspective de l’application du modèle fondé sur les OGD dès 2015, il est prévu de créer un service spécialisé en OGD, doté de compétences ainsi que de ressources suffisantes et géré conjointement par l’UPIC et les AFS.

Toutes ces mesures visent à garantir que le développement des prestations en matière d’OGD au niveau de la Confédération et, ultérieurement, au niveau des administrations cantonales et communales ait lieu de manière ciblée et coordonnée, en conformité avec la stratégie suisse de cyberadministration. Leur mise en œuvre est la condition préalable indispensable pour pouvoir tirer profit du potentiel des OGD en matière de transparence de la gestion de l’administration, de gain d’efficacité ainsi que de création de valeur ajoutée pour l’économie, la recherche scientifique et la société civile.