



Berne, le 23 juin 2021

Système de régulation de l'accès aux données publiques

Rapport du Conseil fédéral en exécution
du postulat 19.3342 Badran du 22 mars 2019

Système de régulation de l'accès aux données publiques

Table

Résumé	3
1 Contexte	4
1.1 La notion d' <i>Open Government Data</i> (OGD).....	4
1.2 La mission et sa réalisation.....	5
2 Postulat 19.3342 « Système de régulation de l'accès aux données publiques »	6
2.1 Problématique	6
2.2 Méthode adoptée pour répondre au postulat.....	7
3 Réponse aux questions soulevées par le postulat	7
3.1 Catégorisation de l'offre de données	7
3.2 Catégorisation de la demande de données	9
3.3 Définition d'une structure tarifaire	10
3.4 Conditions de réalisation d'un système de régulation.....	11
4 Conclusions	12

Système de régulation de l'accès aux données publiques

Résumé

Dans sa réponse du 21.06.2019 au postulat Badran du 22.03.2019, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à examiner dans quelle mesure il serait possible d'identifier et de caractériser les divers groupes d'utilisateurs de données publiques, ainsi que leurs besoins, en vue d'étudier la faisabilité d'un système de régulation de l'accès aux données publiques dans le cadre de la stratégie *Open Government Data*.

Pour déterminer si les conditions d'un tel système de régulation sont réunies, le groupe d'accompagnement a examiné les questions suivantes :

- *Catégorisation de l'offre de données* : comment identifier et délimiter les données qui intéressent l'économie et dont l'accès pourrait être réglementé dans le cadre d'un système simple de régulation? Le groupe d'accompagnement a conclu à l'impossibilité de définir des critères permettant de prédire avec certitude le potentiel économique de telles ou telles données.
- *Catégorisation de la demande de données* : comment identifier les acteurs économiques dignes de bénéficier d'un accès simplifié aux données de l'administration ? Pour quels acteurs économiques faut-il, au contraire, rendre cet accès plus difficile ? Le groupe d'accompagnement a conclu à l'impossibilité de fixer des critères pour définir différents buts d'utilisation des données en fonction de leur intérêt public.
- *Définition d'un système tarifaire* : comment définir un système tarifaire propre à imposer des coûts différents aux divers acteurs économiques, comme le demande le postulat ? Le groupe d'accompagnement est arrivé à la conclusion que, faute de critères pertinents, il n'est pas possible de définir un système tarifaire susceptible de produire les effets économiques souhaités.
- *Conditions de réalisation d'un système de régulation* : quelles adaptations faudrait-il apporter aux processus et aux infrastructures existants pour pouvoir mettre en place un système de régulation ? Le groupe d'accompagnement est arrivé à la conclusion qu'il n'est pas possible, avec les infrastructures actuelles, de créer un système de régulation praticable et de développer un cadre organisationnel qui permette de mettre en œuvre et d'administrer les processus que cela impliquerait. Il faudrait pour cela repenser et modifier à grands frais nombre de systèmes techniques et de processus de gestion des données. Les coûts supplémentaires considérables qui en résulteraient seraient à la charge tant des fournisseurs que des utilisateurs de données et contreviendraient au principe selon lequel les OGD doivent être une source de valeur ajoutée.

Les travaux du groupe d'accompagnement ont montré qu'une discrimination ciblée de certains acteurs économiques quant à leur accès aux données publiques ouvertes est impossible du point de vue conceptuel, indépendamment même de toute considération de droit constitutionnel (art. 8 et 94 Cst.) et des nombreux obstacles pratiques qui s'opposent à la réalisation et à la mise en œuvre du système de régulation souhaité.

1 Contexte

1.1 La notion d'*Open Government Data* (OGD)

La stratégie Open Government Data 2019-2023¹, adoptée par le Conseil fédéral le 30 novembre 2018, repose sur le principe «*open by default*» : « Publier les données publiques en libre accès renforce la transparence et la participation, encourage la responsabilisation et génère une plus-value (gain d'efficacité dans l'administration, encouragement de l'innovation, apparition de nouveaux modèles d'affaires). C'est aussi une manière de contribuer à la mise en œuvre de l'Agenda 2030 de l'ONU pour le développement durable. [...] Pour autant qu'aucune disposition légale ne s'y oppose, les données produites ou commandées par les pouvoirs publics doivent être considérées comme des données publiques en libre accès (*Open Government Data*). À compter de 2020, les propriétaires de ces données doivent les publier dans un format lisible par ordinateur, dans la mesure où cela est techniquement et juridiquement possible. »

Dans le domaine des *Open Government Data* (OGD), le terme de *donnée* possède une acception large : il s'applique à des unités isolées ou isolables qui peuvent être exploitées et analysées par ordinateur. Le terme de données publiques (*government data*) désigne des données produites en vue de remplir certaines fonctions. Outre les données produites et détenues par les pouvoirs publics à tous les échelons de l'État fédéral, elles comprennent les données des entreprises parapubliques et les données de tiers, notamment celles des acteurs privés qui assument des tâches publiques. Ce sont par exemple des données statistiques, des données financières, des données issues des registres officiels, des données météorologiques, des géodonnées, des données d'archives ou encore des données sur le système de santé.

Les données qui, en vertu de certaines dispositions légales – notamment celles relatives à la protection des données, à la protection de la propriété intellectuelle (comme les droits d'auteur, le secret d'affaires), au secret statistique, au secret fiscal, à la protection des informations, aux émoluments et aux registres officiels – n'ont pas vocation à être publiées, ou qui ne peuvent l'être que de manière restrictive, sont exclues du domaine des OGD.

Les principes qui sous-tendent la stratégie OGD 2019-2023 du Conseil fédéral ont cours également au niveau international. Dans l'Union européenne, le texte déterminant en la matière est la Directive 2019/1024 du 20 juin 2019 « concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public² ». Cette directive prévoit que toutes les données du secteur public accessibles en vertu des dispositions nationales sur l'accès aux documents³ sont mises à disposition et peuvent être réutilisées gratuitement. Les services publics (à quelques exceptions près) ne peuvent rien facturer au-delà du surcoût lié à la réutilisation de leurs données. En Suisse, plusieurs cantons, villes et organisations parapubliques ont

¹ [FF 2019 855 – Stratégie en matière de libre accès aux données publiques en Suisse pour les années 2019 à 2023 \(Stratégie Open Government data, OGD\)](#)

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1561563110433&uri=CELEX%3A32019L1024>

³ Définition de la notion de document dans le contexte UE-PSI : « Le terme « document » devrait couvrir toute représentation d'actes, de faits ou d'informations – et toute compilation de ces actes, faits ou informations – quel que soit leur support (sur papier ou sous forme électronique ou comme enregistrement sonore, visuel ou audiovisuel). La définition du terme « document » n'est pas destinée à couvrir les programmes informatiques. »

Système de régulation de l'accès aux données publiques

lancé des projets dans le domaine des OGD⁴. C'est le cas par exemple des cantons de Zurich, de Berne, de Bâle-Ville, de Thurgovie et de Saint-Gall, des villes de Berne et de Zurich, de la Poste suisse et des CFF. La question des OGD y est traitée de différentes manières : certains cantons ont pris pour « fil conducteur » la stratégie de la Confédération (p. ex. Zurich et Thurgovie), d'autres ont défini leur propre stratégie (p. ex. Argovie), d'autres encore ont intégré la question des OGD dans un projet plus vaste de cybergouvernement (p. ex. Saint-Gall).

1.2 La mission et sa réalisation

La stratégie actuelle est la deuxième stratégie du Conseil fédéral en matière d'OGD. La première a été adoptée le 16 avril 2014 pour les années 2014-2018. Son objectif était de rendre librement accessibles les données détenues par les autorités, de veiller à ce qu'elles soient publiées de manière coordonnée et de développer dans l'administration et dans l'économie une culture du libre accès aux données publiques. Cette stratégie a été coordonnée et menée à bien jusqu'à fin 2018, sous la forme d'un projet, par les Archives fédérales. D'importants fondements ont été posés, parmi lesquels le portail *opendata.swiss*, avec une offre initiale de données OGD de la Confédération et des cantons. Malgré ces bonnes bases de départ, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a estimé en juillet 2018, dans le cadre d'un audit transversal sur la mise en œuvre de cette stratégie⁵, que « tous les services ne perçoivent pas la stratégie OGD comme ayant un caractère contraignant » et qu'il est « nécessaire de définir des objectifs précis et des mesures plus strictes tout en les axant davantage sur l'accès aux données et le bénéfice tiré. » La CDF a recommandé que soit créé, à terme, un cadre contraignant et efficace pour les données publiques ouvertes.

L'expérience accumulée jusque-là et les conclusions de l'audit transversal du Contrôle fédéral des finances sur la nécessité de mieux ancrer les *Open Government Data* dans l'administration expliquent le caractère plus contraignant de la stratégie 2019-2023, adoptée par le Conseil fédéral le 30 novembre 2018. Le but principal de cette deuxième stratégie réside dans l'introduction du principe « *open data by default* » : depuis 2020, les services de la Confédération doivent rendre accessibles sur le portail *opendata.swiss* toutes les données nouvelles qu'ils publient. Les données doivent être librement accessibles et exploitables par ordinateur (« *Open Government Data* »). Le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a été chargé d'examiner si, et à quel niveau, il convient d'élaborer en la matière des normes de droit. Le 11 décembre 2020, le Conseil fédéral a lancé une procédure de consultation sur l'avant-projet de loi fédérale sur l'utilisation des moyens électroniques pour l'exécution des tâches des autorités (LMETA), qui comporte des dispositions sur les OGD.

Les données de l'administration sont réputées OGD lorsqu'elles peuvent être communiquées et réutilisées librement, sans restrictions notables sur les plans juridique, financier et technique. Les données doivent pouvoir être exploitées gratuitement et sans restriction. Elles doivent être techniquement accessibles, autrement dit pouvoir être traitées par ordinateur. La protection des données et des

⁴ Voir [Organisations | opendata.swiss](#)

⁵ Mise en œuvre de la stratégie Open Government Data Suisse à la Confédération – Archives fédérales – Contrôle fédéral des finances (CFF) ; CFF-17491, 24 juillet 2018

Système de régulation de l'accès aux données publiques

informations ainsi que la protection de la propriété intellectuelle comme les droits d'auteur, et le secret d'affaires sont garanties. La stratégie Open Government Data 2019-2023 implique donc non seulement le développement des infrastructures techniques existantes, mais la conception et la mise en œuvre de nouvelles procédures et de nouvelles normes, la création d'une structure administrative ouverte ainsi que la mise en place d'un cadre organisationnel et juridique efficace.

Objectifs de la stratégie OGD 2019-2023 :

1. Promouvoir un système national coordonné de publication des données
2. Garantir la qualité des données et de leur description
3. Poursuivre l'exploitation du portail centralisé opendata.swiss
4. Créer et exploiter un registre central des données publiques
5. Encourager l'utilisation des données

Le DFI est chargé de mettre en œuvre cette stratégie. L'Office fédéral de la statistique (OFS) assume la direction opérationnelle des travaux. Un service a été créé à cet effet en 2019 à l'OFS. Toutes les activités sont menées en liaison étroite avec l'ensemble des départements et avec la Chancellerie fédérale. La direction générale des opérations est assurée par le comité interdépartemental Open Government Data (« CI OGD »). La coopération avec les autres échelons de l'État fédéral se fait dans le cadre du forum « Pouvoirs publics et données ouvertes », qui facilite la mise en œuvre concrète des activités programmées et qui formule des recommandations sur le développement des OGD.

2 Postulat 19.3342 « Système de régulation de l'accès aux données publiques »

2.1 Problématique

Le postulat 19.3342 « Système de régulation de l'accès aux données publiques », déposé le 22.3.2019 par la conseillère nationale Jacqueline Badran et adopté par le Conseil national le 21 juin 2019, charge le Conseil fédéral « d'élaborer un système simple de régulation de l'accès aux données publiques, en lien avec la Stratégie Open Government Data (OGD). Des critères uniformes préciseront quelles seront les données disponibles sans restriction ou sur demande, gratuitement ou contre paiement, pour quelles utilisations et pour quels utilisateurs. »

Le postulat soulève les questions suivantes :

- *Catégorisation de l'offre de données* : comment identifier et délimiter les données qui intéressent l'économie (celles qui ont une « valeur commerciale », selon les termes du postulat) et dont on veut réglementer l'accès dans le cadre d'un système de régulation ?
- *Catégorisation de la demande de données* : comment identifier les acteurs économiques dignes de bénéficier d'un accès simplifié aux données de l'administration ? Pour quels acteurs économiques faut-il au contraire rendre cet

Système de régulation de l'accès aux données publiques

accès plus difficile ? Selon quels critères fera-t-on le partage entre les uns et les autres ?

- *Définition d'un système tarifaire* : comment définir un système tarifaire qui permette, comme le demande le postulat, de moduler le coût des données en fonction des acteurs économiques ?
- *Conditions de réalisation du système de régulation* : quelles adaptations faut-il apporter aux processus et aux infrastructures existants pour mettre en place le système de régulation demandé ? Quelles modifications du cadre juridique et organisationnel cela implique-t-il ?

2.2 Méthode adoptée pour répondre au postulat

Les questions précitées s'appliquent potentiellement à toute l'offre de données de la Confédération. Pour y répondre, on a constitué un groupe d'accompagnement dans lequel étaient représentés, sous la direction de l'OFS, les offices fédéraux disposant d'une solide expérience en matière de gestion de données et en matière de publication de données publiques ouvertes (OGD). Il s'agit des offices fédéraux suivants, qui tous ont contribué à l'élaboration du présent rapport : Office fédéral de topographie (swisstopo), Office fédéral de météorologie et de climatologie (MeteoSuisse), Office fédéral de l'environnement (OFEV), Office fédéral des transports (OFT), Administration fédérale des finances (AFF), Archives fédérales (AFS), Office fédéral de la statistique (OFS). Le rapport résume les résultats des discussions et des analyses du groupe d'accompagnement.

3 Réponse aux questions soulevées par le postulat

3.1 Catégorisation de l'offre de données

Le système de régulation demandé dans le postulat concerne les données publiques qui ont une « valeur commerciale » et dont certains acteurs économiques pourraient tirer profit pour produire et pour consolider leurs produits et leurs services (p. ex. pour développer des « appli »). On peut citer à titre d'exemple les services de géolocalisation ou de météorologie. La question qui se pose ici est celle des critères qui permettraient de délimiter et d'identifier les données qui ont cette valeur commerciale.

L'offre de données publiques comprend généralement une *offre de base* et des *offres spéciales*⁶. L'*offre de base* est constituée des données dont l'administration a besoin pour remplir ses tâches. Les données peuvent être considérées comme une *ressource infrastructurelle*⁷: elles peuvent être consommées en même temps par plusieurs individus ou services sans que la ressource ne s'épuise (« non-rivalité ») et elles peuvent être utilisées comme *input* pour la production d'un grand nombre de produits et de services différents.

Une *offre spéciale* est un ensemble de données produites dans le cadre d'une prestation individuelle spécifique pour un client donné : les données ne sont pas

⁶ Voir « [Abgrenzung zwischen OGD und kundenspezifischen, individuellen Leistungen](#) »

⁷ [Daten als Infrastruktur für multimodale Mobilitätsdienstleistungen \(admin.ch\)](#)

Système de régulation de l'accès aux données publiques

proposées sous forme numérique à l'ensemble de la collectivité, mais livrées à titre de prestation individuelle à un client.

Les données et les prestations ad hoc (offres spéciales) ne sont, en principe, pas publiées comme *Open Government Data*. Il sera toujours possible, pour ces prestations, de percevoir des émoluments en vertu de l'art. 46a de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA ; RS 172.010), pour couvrir les frais y relatifs. La directive de l'UE « concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public » (ou « directive PSI »)⁸ prévoit le recouvrement des coûts marginaux : « Le coût de la réutilisation de documents est nul. Toutefois, le recouvrement des coûts marginaux occasionnés par la reproduction, la mise à disposition et la diffusion de documents, ainsi que par l'anonymisation de données à caractère personnel et les mesures prises pour protéger des informations confidentielles à caractère commercial, peut être autorisé. »

Outre la distinction entre offre de base et offres spéciales, les données de l'administration peuvent être catégorisées d'après leurs *conditions d'utilisation* : on décide si, en vertu des dispositions légales, les données publiées peuvent être utilisées à des fins commerciales et/ou non commerciales. Une utilisation commerciale⁹ n'est possible que si les données sont rendues directement accessibles à des tiers, gratuitement ou contre paiement, ou si elles forment une part significative d'un produit rendu accessible à un cercle limité de personnes et contre paiement¹⁰.

L'offre de données peut être catégorisée encore selon d'autres critères, par exemple les thématiques auxquelles elles se rapportent ou le but dans lequel elles ont été collectées (collecte à des fins statistiques ou pour remplir des tâches administratives, p. ex. une activité de surveillance).

Aucun des critères précités, et couramment utilisés dans le domaine de la gestion des données, ne permet de prédire précisément le potentiel économique de tel ou tel ensemble de données. Après des discussions approfondies, le groupe d'accompagnement est arrivé à la conclusion qu'il n'existe pas aujourd'hui de critères pertinents permettant de dire de quelles données il conviendrait de réguler l'accès.

Au plan international, des travaux ont été lancés, dans le cadre de la directive PSI précitée, pour définir les données qui ont une « forte valeur »¹¹. Ces travaux n'ont pas pour but d'évaluer des ensembles particuliers de données. Il s'agit plutôt d'établir des hiérarchies indicatives pour déterminer dans quels domaines il serait particulièrement avantageux de publier des données sous forme d'OGD afin d'accroître leur utilité potentielle pour l'économie et la société. Les discussions menées au plan international montrent que la valeur des données est appréciée très diversement quant à leur utilité comme facteurs d'innovation et de croissance économique et

⁸ [L_2019172DE.01005601.xml \(europa.eu\)](#)

⁹ [Conditions d'exploitation, Copyright | Office fédéral de la statistique \(admin.ch\)](#)

¹⁰ Nous renvoyons ici, à titre d'exemple, au principe du libre accès conditionnel aux données, tel qu'il a été formulé en 2018 dans le rapport du DETEC sur la mise à disposition de données pour la conduite automatisée dans le trafic routier. En vertu de ce principe, les données sont accessibles et chacun peut les utiliser librement. Mais si elles sont utilisées à des fins commerciales, l'utilisateur doit lui-même rendre ses données accessibles sur une plateforme. Les données qu'il a développées sont ainsi mises à la disposition de tous les usagers de la plateforme et pourront servir à développer de nouvelles applications. Ce système encourage à la fois les croisements de données et l'innovation.

¹¹ [L_2019172DE.01005601.xml \(europa.eu\)](#)

Système de régulation de l'accès aux données publiques

comme base objective de dialogue entre les acteurs de l'économie et de la société. Le but n'est pas de déterminer précisément la valeur de tel ou tel ensemble de données ni de fixer le prix éventuel des données. Beaucoup d'études¹² consacrées au potentiel des données ouvertes sont axées principalement sur la valeur de certaines *catégories de données sur un marché donné* ; elles n'attribuent pas une valeur économique quantifiable à tel ou tel ensemble de données.

Pour pouvoir identifier les données publiques qui ont le plus de valeur, celles dont il convient de réguler l'accès, il faudrait qu'il y ait consensus entre les acteurs économiques sur la question de savoir quels domaines thématiques généraux, et plus particulièrement quels ensembles de données, présentent un potentiel économique plus ou moins important, ce qui permettrait de fixer des prix. Le groupe d'accompagnement estime que, dans le contexte actuel, il n'est pas possible de parvenir à un tel consensus et que, dès lors, il n'est pas possible de répondre à la question contenue dans le postulat : quelles données faut-il administrer dans le cadre d'un système de régulation de l'accès aux données ?

3.2 Catégorisation de la demande de données

Le postulat demande que des critères soient définis également du côté de la demande. Ces critères doivent permettre de catégoriser, au cas par cas, les données en fonction de leur utilisation potentielle : si leur utilisation sert un intérêt public, l'acteur économique accédera aux données gratuitement. Si l'on identifie au contraire une utilisation potentielle qui ne sert pas l'intérêt public, les données seront fournies contre paiement.

Du côté de la demande, les données sont aujourd'hui catégorisées non pas selon les caractéristiques des acteurs intéressés, mais selon le *mode d'utilisation* des données. Pour améliorer l'offre de données publiques, on considère en premier lieu le *profil d'utilisation* des données. Le premier souci des services qui offrent des données publiques est de comprendre quels types d'utilisation leur offre de base peut satisfaire et où il convient de compléter l'offre de base par des services supplémentaires pour rendre les données utilisables (offres spéciales, voir point 3.1). On détermine par exemple, par des procédés techniques, un profil général d'utilisation sur la base du *mode d'utilisation* des données (nombre de consultations sur une interface de programmation d'application (API), formats préférentiels, etc.). Ces informations permettent de faire évoluer l'infrastructure pour satisfaire les modes d'utilisation les plus fréquents. Elles ne renseignent pas, en revanche, sur les utilisateurs des données.

L'auteur du postulat considère que, pour réguler l'accès aux données publiques, il faut catégoriser les utilisateurs de données et évaluer leur contribution au bien public. Les utilisateurs seraient alors, sur la base de leurs caractéristiques propres, répartis par catégories et profiteraient de conditions d'utilisation différenciées. Il faudrait en particulier prévoir des offres différentes pour les groupes d'utilisateurs cités dans le postulat, à savoir les *grands groupes numériques*, les *PME* et les *jeunes entreprises*.

¹² Voir p. ex. "The Economic Impact of Open Data Opportunities for value creation in Europe" [Incidence des données ouvertes | data.europa.eu](https://data.europa.eu)

Système de régulation de l'accès aux données publiques

Le groupe d'accompagnement a réfléchi à plusieurs critères possibles de catégorisation des entreprises. En économie, on distingue entre les petites et moyennes entreprises (PME)¹³, qui comptent moins de 250 emplois, et les grandes entreprises, qui en compte 250 ou plus. Les entreprises sont classées par ailleurs selon leurs activités, leur forme juridique et leur distribution régionale. Si, par exemple, la contribution au bien public d'acteurs tels que les organisations sans but lucratif est facile à établir, la chose est plus difficile pour les entreprises (start-ups, PME, grands groupes numériques). Aucun critère connu ne permet d'évaluer objectivement leur contribution au bien public. Des critères comme le chiffre d'affaires ou le degré de développement de l'entreprise (« start-up » vs « entreprise établie »), ne sont pas non plus considérés par le groupe d'accompagnement comme pertinents, car ils ne permettent pas de dire avec certitude dans quel but les données publiques sont utilisées ni s'il y a contribution au bien commun.

Pour pouvoir mettre en œuvre le système de régulation demandé par l'auteur du postulat, il faudrait d'une part déterminer systématiquement le profil des utilisateurs de données, d'autre part concevoir et appliquer des critères pour déterminer si une prestation est ou non d'intérêt public. Aujourd'hui, ces deux conditions ne sont pas remplies, et le groupe d'accompagnement n'a pas trouvé de solution pour résoudre le problème et atteindre le but visé avec un degré de probabilité suffisamment élevé.

Il faudrait examiner par ailleurs dans quelle mesure la mise en œuvre de ces hypothétiques critères serait à considérer comme contraire au principe de la concurrence et, en particulier, dans quelle mesure une telle discrimination ciblée serait compatible avec la constitution¹⁴.

3.3 Définition d'une structure tarifaire

Le système de régulation demandé dans le postulat vise à produire des effets économiques déterminés :

« La Confédération doit [...] garder la haute main sur ces données. Elle les fournira conformément à des règles uniformes, mais pourra décider au cas par cas si leur utilisation sert ou non un intérêt public. Céder sans restrictions la maîtrise des données publiques ne peut en aucun cas être conforme à l'intérêt général. Bien au contraire, la mise à disposition inconditionnelle de toutes les données irait à l'encontre du but visé. Seuls en profiteraient les grands groupes numériques comme Google, Apple, Microsoft et les autres, qui pourraient par exemple améliorer nettement leurs services de géolocalisation ou de prévision météo. De nouvelles applications de ce type priveraient les PME et les jeunes entreprises innovantes suisses de toute chance d'accès aux marchés et iraient donc à l'encontre de la promotion de l'innovation, qui est un des buts de la stratégie OGD. C'est pourquoi il est bien préférable d'introduire un système de régulation, grâce auquel les PME et les jeunes entreprises bénéficieront, sur demande, d'un accès simple, convivial et gratuit aux données publiques de valeur. »

¹³ Petites et moyennes entreprises : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/industrie-services/entreprises-emplois/structure-economie-entreprises/pme.html>

¹⁴ Constitution de la Confédération suisse, art. 94, al. 4 (RS 101)

Systeme de régulation de l'accès aux données publiques

Le système de régulation demandé vise, au moyen d'un système tarifaire, à inciter certains acteurs économiques à utiliser les données publiques, tout en contrôlant et en rendant plus difficile pour d'autres l'accès aux données. On peut se demander si des tarifs élevés auraient l'effet souhaité. Les acteurs économiques cités, notamment les grands groupes numériques, disposent pour la plupart de moyens financiers considérables et la perception d'un émolument n'aurait guère d'influence sur leurs pratiques en matière d'utilisation des données.

Les données doivent être considérées comme des biens qui ne suscitent pas de rivalité entre leurs utilisateurs : la consommation de certaines données par un utilisateur n'empêche pas d'autres utilisateurs de consommer les mêmes données (les données sont un bien qui ne s'épuise pas). Avec ce genre de bien, le coût dit marginal, c'est-à-dire le coût de production d'une unité supplémentaire, tend vers zéro. En conséquence, le coût n'est pas un critère pertinent, du côté de la diffusion, pour définir une structure tarifaire. Les prix servent bien plus à couvrir le coût de production des données, surtout dans les cas où les coûts sont importants et où la perception d'un émolument est envisageable.

Puisque, du côté de la diffusion des données publiques, le coût n'est pas un critère pertinent pour définir une structure tarifaire et édifier le système d'incitation demandé dans le postulat, il faut rechercher des informations concrètes sur la valeur que les acteurs de l'économie privée sont en mesure de générer à partir de ces données. Or, comme on l'a montré au point 3.1, il n'est pas possible de déterminer a priori la valeur potentielle de telles ou telles données publiques pour les différents acteurs économiques. Le groupe d'accompagnement est donc arrivé à la conclusion que, dans les circonstances actuelles, il n'est pas possible de définir une structure tarifaire qui puisse produire l'effet recherché.

3.4 Conditions de réalisation d'un système de régulation

La création d'un système de régulation de l'accès aux données publiques, outre les difficultés inhérentes à sa conception, exigerait d'apporter de nombreuses adaptations aux procédures et infrastructures actuelles de gestion des données.

Pour pouvoir gérer efficacement plusieurs profils d'utilisateurs dans le cadre d'un système de régulation (voir le point 3.2), il faudrait que toutes les unités administratives soient en mesure de gérer un système de droits d'accès différenciés pour chaque canal de diffusion des données, tout en respectant l'ensemble des normes de sécurité. Il faudrait donc revoir en profondeur une grande partie des systèmes de gestion actuels pour les rendre capables de traiter le type de processus prévu dans le postulat. Ces nouvelles tâches exigeraient par ailleurs une adaptation du cadre légal et organisationnel existant.

L'offre de données elle-même devrait être restructurée en vue du système de régulation envisagé (voir le point 3.1) : il faudrait définir des « modules de données » séparés, associés chacun à un processus de diffusion différent (par exemple des modules de données accessibles à toutes les entreprises, des modules de données accessibles seulement à certaines entreprises, etc.). Or il est très difficile, dans la pratique, de circonscrire et de délimiter les collections de données de l'administration, qui proviennent toujours de nombreuses sources différentes.

Système de régulation de l'accès aux données publiques

Enfin, il faut considérer que le coût supplémentaire considérable de développement de ces procédures nouvelles serait à la charge non seulement des fournisseurs, mais aussi des utilisateurs de données, ce qui est clairement contraire au principe selon lequel les OGD doivent être une source de valeur ajoutée.

4 Conclusions

Le postulat demande des critères uniformes qui permettent de catégoriser l'offre et la demande de données et qui servent de base à la mise en place d'un système simple de régulation de l'accès aux données publiques. Le but est de permettre aux acteurs économiques qui utilisent les données à des fins d'intérêt public de bénéficier de conditions avantageuses d'accès aux données.

De tels critères, aujourd'hui, n'existent pas, et les conditions pour en créer font défaut. Concevoir et introduire des critères permettant de prédire avec certitude le potentiel économique de telles ou telles données ainsi que des critères permettant de catégoriser les buts d'utilisation des données en fonction de leur utilité publique n'est pas dans l'ordre du réalisable. Il n'est dès lors pas possible de définir une structure tarifaire susceptible de produire les effets économiques souhaités.

Les infrastructures actuelles ne permettent pas de réaliser dans la pratique le système de régulation demandé ni d'organiser les processus que cela impliquerait. Il faudrait pour cela repenser et remanier entièrement un grand nombre de systèmes et de processus techniques de gestion des données, ce qui entraînerait des dépenses considérables. Le cadre organisationnel et juridique existant devrait être revu et développé. Le coût d'introduction des procédures nouvelles irait à la charge non seulement des fournisseurs de données mais de toutes les catégories d'utilisateurs de données.

Les discussions menées dans le cadre de l'élaboration du présent rapport ont conclu à l'impossibilité de discriminer de manière ciblée certains acteurs économiques quant à leur accès aux données publiques ouvertes. Ce serait impossible pour des raisons conceptuelles et en raison des nombreux obstacles pratiques qui s'opposent à la réalisation et à l'introduction d'un système de régulation. Il n'est donc pas utile en l'espèce d'examiner en détail la question sous l'angle constitutionnel (art. 94 Cst.). Un système de régulation soulèverait de fait la question de la violation des principes de l'ordre économique : les dérogations à la liberté économique, en particulier les mesures dirigées contre la concurrence, ne sont licites que si elles sont prévues par la Constitution.

Si l'on veut maximiser l'utilité sociale et économique des données publiques, la solution optimale consiste à diffuser sans discrimination et gratuitement les données sous forme d'*Open Government Data*. C'est dans cette optique que le Conseil fédéral a défini sa stratégie OGD 2019-2023. Un système de régulation, outre qu'il est difficilement réalisable, irait à l'encontre du but visé. Il réduirait considérablement le potentiel d'utilité des données publiques et générerait des coûts disproportionnés pour le fournisseur des données (l'administration) et pour leurs utilisateurs à tous les niveaux.