



Contributions de l'April à la mission *Politique publique de la donnée*

le 27 novembre 2020

April – 44/46 rue de l'Ouest, bâtiment 8 – 75014 Paris

Tél: +33 1 78 76 92 80 – Fax: +33 1 78 76 92 70

Web : <http://www.april.org> – Courriel : contact@april.org

Association régie par la loi du 1er juillet 1901, déclarée le 20/11/1996 à la préfecture de Bobigny et publiée au Journal Officiel n°51 du 18/12/1996

Le Premier ministre a confié le 22 juin 2020 au député Éric Bothorel la conduite d'une mission d'information ayant pour objet d'analyser les opportunités stratégiques et financières et les freins à lever pour favoriser l'ouverture par défaut des données et des codes sources publics. L'April a eu l'opportunité, le 15 octobre 2020, de présenter son analyse et ses propositions concrètes dans le cadre de son audition.

L'April a, par la suite, publié ses quatre principales propositions sur la plateforme publique de contributions mise en ligne par la mission parlementaire¹. Contributions les plus soutenues de la consultation, immédiatement suivies de celles du CNLL (Union des entreprises du logiciel libre et du numérique ouvert), rappelant, s'il en était besoin, que le logiciel libre doit être un des piliers de toute politique publique d'ouverture et de réutilisation des données publiques et des codes sources.

Lors de la préparation et des débats pour la loi pour une République numérique (promulguée le 7 octobre 2016), l'April s'était mobilisée pour faire inscrire une priorité au logiciel libre dans le secteur public. La rédaction finale de l'article 16 de la loi – appelant les administrations à encourager l'utilisation des logiciels libres – est dépourvue de valeur normative. Modifier la disposition en faveur d'un principe de priorité, normatif, enverrait un signal politique fort. Une telle priorité nécessite de moyens humains dédiés pour accompagner les administrations sur l'utilisation, la publication et la politique de contribution aux logiciels libres. Concernant la publication, actuellement la quasi-totalité de ces codes sources est publiée sur la plateforme privative GitHub soumise, de plus, aux restrictions de la politique étrangère américaine. Les codes développés par l'administration doivent être publiés sur une forge publique gérée par l'administration. En 2016, l'April s'était également mobilisée pour que les codes sources soient considérés en tant que document administratif communicable. Malheureusement, l'alinéa 3 de l'article consacrant ce statut avait introduit une exception pour « la sécurité des systèmes d'information des administrations ». Exception disproportionnée qui s'ancre dans le fantasme de la sécurité par l'obscurité.

- **[Proposition n°1](#)** : Priorité au logiciel libre et aux formats ouverts dans le secteur public, modifier l'article 16 de la loi pour une République numérique.
- **[Proposition n°2](#)** : Création d'une agence ou mission interministérielle pour accompagner à l'usage du logiciel libre.
- **[Proposition n°3](#)** : L'État doit créer et maintenir une forge publique des logiciels libres.
- **[Proposition n°4](#)** : Supprimer la « sécurité des systèmes d'information des administrations » comme exception à la communicabilité des documents administratifs.

1 <https://www.mission-open-data.fr/>

Proposition n°1 : Priorité au logiciel libre et aux formats ouverts dans le secteur public, modifier l'article 16 de la loi pour une République numérique

<https://www.mission-open-data.fr/processes/politique-publique-donnee/f/2/proposals/88>

(181 soutiens sur la plateforme)

Les quatre libertés (usage, étude, modification, partage) inscrites dans les licences des logiciels libres correspondent à des besoins effectifs des administrations et répondent à un impératif de souveraineté numérique. Un principe de priorité correspond simplement à l'obligation de justifier le renoncement à l'une de ces libertés.

Entre autres choses, une priorité au logiciel libre serait facteur d'une meilleure ouverture des codes sources, de mutualisation, de soutien à une industrie souvent inscrite dans les tissus économiques locaux. Notons notamment que les licences des logiciels libres participent à garantir et organiser l'ouverture et la réutilisation des codes sources.

Malheureusement la rédaction actuelle de l'article 16 de la loi pour une République numérique – appelant les administrations à encourager l'utilisation des logiciels libres – est dépourvue de valeur normative. Un renvoi à décret en Conseil d'État permettrait de définir la mise en œuvre de cette priorité.

Constats du rapport d'étape en lien avec la proposition :

- *Le portage politique de la politique de la donnée est insuffisant*
 - Poser un principe fort de priorité au logiciel libre enverrait un signal politique fort indispensable.
- *Le cadre juridique, complexe, foisonnant et soumis à des interprétations divergentes, est difficile à maîtriser*
 - Un principe normatif clair, portant une obligation univoque, participera à la clarification du cadre juridique. Un renvoi à décret en Conseil d'État étant un autre levier important.
- *Les acteurs publics ont des difficultés pour se doter en compétences dans la donnée et les codes sources*
 - En devenant acteur des communautés du logiciel libre, les acteurs publics attireront plus facilement des talents.

Ressources complémentaires :

- Synthèse de l'action de l'April sur la loi pour une République numérique, dont la proposition pour une priorité au logiciel libre était la 3e plus soutenue de la consultation publique préalable
<https://www.april.org/promulgation-de-la-loi-pour-une-republique-numerique-logiciels-libres-mobilisation-de-l-april>
- Argumentaire transmis aux parlementaires lors des débats sur le projet de loi pour une République numérique démontrant entre autres la validité juridique d'un tel principe :
<http://www.april.org/sites/default/files/pjl-republique-numerique/pjl-republique-numerique-amendement-priorite-logiciel-libre.pdf>
- Contribution du Conseil national du numérique (CNNum) aux débats parlementaires autour de l'article 16 : « Donner priorité aux logiciels libres dans la commande publique »
https://cnnumerique.fr/files/2017-10/CNNum_Fiche_Logiciel-libre.pdf

Proposition n°2 : Création d'une agence ou mission interministérielle pour accompagner l'usage du logiciel libre

<https://www.mission-open-data.fr/processes/politique-publique-donnee/f/2/proposals/90>

(156 soutiens sur la plateforme)

Cette structure, avec des moyens humains dédiés, aurait vocation à accompagner les administrations sur l'utilisation, la publication et la contribution aux logiciels libres. Elle pourrait notamment avoir pour mission la mise en œuvre d'une priorité au logiciel libre dans le secteur public, d'assurer la pleine application du Référentiel Général d'Interopérabilité, de valoriser des outils comme le socle interministériel des logiciels libres (SILL), des initiatives comme *Blue Hats* et apps.education.fr.

Cette proposition fait écho à la récente « stratégie en matière de logiciels libres 2020 – 2023 » de la Commission européenne qui préconise comme point d'orgue de son plan d'action un « *bureau du programme open source, bénéficiant d'un véritable soutien politique et organisationnel et impliquant toutes les directions générales* ». On préférera toutefois le terme logiciel libre, outre qu'il s'agit d'un terme français, il porte une considération éthique de partage et de liberté importante et cohérente avec l'objet de la mission. Il ne s'agit pas simplement d'ouvrir le code et de le rendre accessible, mais bien de construire une dynamique de partage et de coopération.

Garantir des moyens humains dédiés est une considération déterminante de la réussite d'une telle entité. Car à l'inverse, confier cette mission à une instance déjà existante, à moyens constants, ne peut donner aucun résultat utile. Par ailleurs, un ancrage à l'interministériel paraît essentiel en termes de coordination d'actions.

La Cour des comptes, dans son rapport public annuel 2018, valide la stratégie de l'ex-DINSIC (devenue DINUM)², notamment sur le recours aux logiciels libres, et émet des recommandations pour qu'elle soit amplifiée et relayée au sein des services de l'État. Une agence du logiciel libre répondrait efficacement à cette recommandation.

On notera enfin qu'un rapport sénatorial du 1^{er} octobre 2019 sur « le devoir de souveraineté » souligne qu'il est « urgent d'engager une réflexion au niveau interministériel » sur la conduite d'une politique publique du logiciel libre.

Au-delà de l'État, toutes les administrations publiques (hospitalière, territoriale) pourraient bénéficier des services de cette structure, par le biais des ministères de rattachement.

Constats du rapport d'étape en lien avec la proposition :

- *Le portage politique de la politique de la donnée est insuffisant*
 - L'attribution de moyens concrets est un signal politique fort et nécessaire.
- *Le manque de doctrine claire et partagée limite la cohérence de la politique publique de la donnée*
 - Assurer la cohérence de la politique publique serait l'objet même d'une telle entité.
- *Les ressources des acteurs publics sont contraintes, alors que l'ouverture demande des investissements et des moyens humains*
 - Un pôle interministériel, qui faciliterait l'articulation des ressources, permettrait des économies d'échelle.

2 DINSIC (Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État), DINUM (Direction interministérielle du numérique).

- *L'offre de données et de codes sources ouverts manque de lisibilité*
 - Une agence ou mission interministérielle serait parfaitement placée pour articuler et donner de la clarté et de la visibilité à « l'offre de données et de codes sources », notamment en portant une politique de contribution aux logiciels libres.
- *Le manque de culture et de compétences limite la libération du potentiel de la donnée et des codes sources*
 - Par sa mission d'accompagnement, et en étant un acteur institutionnel identifié, cette agence ou mission interministérielle répondrait justement à ce manque.

Ressources complémentaires :

- Politique de contribution aux logiciels libres de l'État
<https://www.numerique.gouv.fr/publications/politique-logiciel-libre/>
- Socle interministériel de logiciels libres
<http://references.modernisation.gouv.fr/socle-logiciels-libres>
- Référentiel Général d'interopérabilité
<http://references.modernisation.gouv.fr/socle-logiciels-libres>
- Guide pratique d'usage des logiciels libres dans les administrations
<https://www.april.org/files/GuideLLadministrations-V1.3.1.pdf>
- Lancement de la communauté *Blue Hats*, hackers d'intérêt général
<https://www.numerique.gouv.fr/actualites/la-communaute-blue-hats-hackers-dinteret-general-est-lancee-rejoignez-nous/>
- « Stratégie en matière de logiciels libres 2020 – 2023 » de la Commission européenne
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/fr_ec_open_source_strategy_2020-2023.pdf
- La Cour des comptes, dans son rapport annuel 2018, valide le recours aux logiciels libres au sein de l'État
<https://www.april.org/la-cour-des-comptes-valide-le-recours-aux-logiciels-libres-au-sein-de-l-etat>
- Le rapport sénatorial sur « Le devoir de souveraineté numérique » du 1^{er} octobre 2019 souligne l'urgence d'engager la réflexion au niveau interministériel sur la conduite d'une politique publique du logiciel libre.
<https://www.april.org/rapport-du-senat-sur-la-souverainete-numerique-il-est-urgent-d-engager-la-reflexion-sur-le-recours-a>

Proposition n°3 : L'État doit créer et maintenir une forge publique des logiciels libres

<https://www.mission-open-data.fr/processes/politique-publique-donnee/f/2/proposals/91>

(174 soutiens sur la plateforme)

Les codes développés par l'administration doivent être publiés sur une forge publique, gérée par l'administration. Cela pourrait être sur un site comme code.gouv.fr (ou forge.gouv.fr) à l'image de data.gouv.fr. La création et le maintien d'une forge par les pouvoirs publics rentreraient pleinement dans le cadre de sa mission de service public et cela répondrait à des considérations impérieuses de souveraineté numérique.

Cette forge pourrait être également utilisée pour constituer un miroir de logiciels libres (ceux du SILL par exemple).

À l'heure actuelle, en naviguant sur le site <https://code.etalab.gouv.fr> qui permet de parcourir une partie des codes sources ouverts par des organismes publics, on observe que la quasi-totalité de ces codes sources est publiée sur la plateforme privatrice GitHub, soumise de plus aux restrictions de la politique étrangère américaine. Ne serait-ce que du point de vue de la continuité du service public, il ne paraît pas acceptable que l'accès, la publication ou encore l'archivage des codes développés par/pour des personnes publiques dépendent d'intérêts privés (qui, pour une infinité de raisons, pourraient fermer du jour au lendemain, conditionner l'accès à la plateforme, etc.). Qu'il s'agisse de Microsoft via GitHub, ou d'une forge maintenue par une association, le fond du problème reste le même.

Dans le cas spécifique de GitHub, on notera tout de même que pour utiliser la plupart des fonctionnalités, il est nécessaire de créer un compte personnel (ouverture d'*issues*, accès aux API, communication avec les contributeurs...). GitHub récolte et partage les données personnelles des personnes utilisant ses services avec un grand nombre d'entreprises tierces³. L'entreprise se réserve la possibilité suspendre ou de supprimer l'accès à ses services sans cause et sans recours⁴.

Constat du rapport d'étape en lien avec la proposition :

- *L'offre de données et de codes sources ouverts manque de lisibilité*

Entre autre intérêt, face à la multiplication des portails de données et les dépôts, une forge publique offrirait de la lisibilité à l'offre et mettrait en valeur les contributions des personnes publiques dans les projets logiciels libres.

Ressource complémentaire :

- Sur les risques de dépendance à une forge privée.
 - *YouTube-dl : Github tente de faire disparaître un utilitaire de copie des vidéos YouTube, Louis Adam, ZDNet, 27 octobre 2020.*

<https://www.zdnet.fr/actualites/youtube-dl-github-tente-de-faire-dispara-tre-un-utilitaire-de-copie-des-vidéos-youtube-39912067.htm>

3 <https://docs.github.com/en/free-pro-team@latest/github/site-policy/github-subprocessors-and-cookies>

4 <https://docs.github.com/en/free-pro-team@latest/github/site-policy/github-terms-of-service#l-cancellation-and-termination>

Proposition n°4 : Supprimer la « sécurité des systèmes d'information des administrations » comme exception à la communicabilité des documents administratifs

<https://www.mission-open-data.fr/processes/politique-publique-donnee/f/2/proposals/89>

(152 soutiens sur la plateforme)

L'article 2 de la loi pour une République numérique a entériné la reconnaissance de la qualité de documents administratifs communicables aux codes sources des logiciels des administrations. S'il s'agit d'une avancée réelle en termes d'ouverture et de transparence, le troisième alinéa de l'article introduit une exception à la communicabilité des documents administratifs en cas de risque d'atteinte « à la sécurité des systèmes d'information des administrations ». Exception disproportionnée, ancrée dans le fantasme de la sécurité *par l'obscurité*, ou *par le secret*, et qui risque de vider cet article de sa substance.

Interdire l'accès aux codes sources pour l'unique motif de la sécurité des systèmes d'information est un contresens technique, ainsi qu'un frein à une dynamique d'ouverture et de transparence. Au contraire, l'ouverture doit être perçue comme vecteur d'une plus grande sécurité. En tout état de cause, il n'y a pas lieu de présumer qu'un citoyen ou une citoyenne ait des intentions malveillantes en accédant aux codes sources. L'ouverture du code permet au contraire une relation de confiance entre public et administration.

Quatre ans plus tard, il est difficile de mesurer l'incidence de cette exception sur l'ouverture des codes sources, mais sa suppression enverrait un signal politique fort face aux craintes constatées par la mission.

Constat du rapport d'étape en lien avec la proposition :

- *L'ouverture est perçue comme un danger par les acteurs publics, à tort ou à raison*

Si l'ouverture doit être réfléchie, et s'il existe des contextes potentiellement porteurs de risques, l'accès aux sources ne représente pas en lui-même un risque pour la sécurité des systèmes d'information. Cette exception participe à maintenir une crainte, techniquement non fondée, et représente un frein à la dynamique d'ouverture.

Ressources complémentaires :

- Argumentaire transmis aux parlementaires lors des débats sur le projet de loi pour une République numérique pour défendre la communicabilité des codes sources et la suppression de l'exception :

<http://www.april.org/sites/default/files/pjl-republique-numerique/pjl-republique-numerique-senat-seance-publique-amendement-code-source.pdf>

- Infographie réalisée par l'April pour illustrer le caractère infondé de l'exception

<https://www.april.org/files/pjl-republique-numerique/infographique-code-source.png>

À propos de l'April

L'April est l'association nationale de promotion et de défense du logiciel libre. Créée en 1996, l'April regroupe près de 4 000 membres individuels et structures (entreprises, associations, collectivités, organismes du secteur éducatif). La mobilisation de ses bénévoles et de son équipe salariée (quatre personnes) lui permet de mener des actions nombreuses et variées en faveur de la démocratisation et de la diffusion du logiciel libre auprès du grand public, des professionnels et des institutions dans l'espace francophone.

L'April collabore depuis de nombreuses années avec les responsables politiques et les pouvoirs publics sur les enjeux éthiques, sociaux, économiques et stratégiques du Logiciel Libre

Licence de diffusion et de réutilisation

Ce document est diffusé selon les termes d'au moins une des licences suivantes :

licence Art libre version 1.3 ou ultérieure <https://artlibre.org/licence/lal/>, licence Creative Commons BY-SA version 2.0 ou ultérieure <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/fr/> et Licence GNU de documentation libre version 1.3 ou ultérieure <https://www.gnu.org/licenses/fdl-1.3.html>