

Positions et propositions de Regards Citoyens sur l'OpenData à l'intention du gouvernement, de la DISIC, de la DGMAP et de la mission Étalab

Une synthèse de Regards Citoyens

Ce document résume les arguments avancés aux différents responsables en charge de l'Open Data entre septembre 2012 et mai 2013 par l'association Regards Citoyens. Ces éléments ont été communiqués à des membres de cabinets de l'exécutif, de la DISIC, de la DGMAP et de la mission Étalab.

Table des matières

Les deux modèles de licences Open Data	2
API et formats ouverts	3
Jeux de données à libérer prioritairement	3
Mesures qui favoriseraient la libération des données publiques	4
Ateliers ouverts Étalab.....	4
Engagement de l'exécutif dans l'Open Data	4
Révision de la directive PSI	5
Adhésion de la France à l'Open Government Partnership	5

contact@regardscitoyens.org

Tangui Morlier – +33 (0)6 81 88 02 98
Benjamin Ooghe-Tabanou – +33 (0)6 83 82 34 66
Christophe Boutet – +33 (0)6 07 06 09 07

Les deux modèles de licences Open Data

Il existe en France deux modèles de licences qui respectent les principes de l'Open Data définis par l'Open Knowledge Foundation : la Licence Ouverte¹ (créée par Étalab en octobre 2011) et la Licence ODbL² (utilisée par une majorité de collectivités territoriales³).

Si la Licence Ouverte permet à tous de réutiliser les données publiques, la licence ODbL initie un modèle coopératif où les réutilisateurs sont invités à contribuer à la valorisation des données publiques, soit en rendant réutilisables les données qu'ils produisent à partir de données publiques, soit en participant au financement de leur mise à disposition. Ce modèle contributif à double régime permet aux producteurs de trouver des sources de financement sans pour autant créer de barrières économiques.

Si plusieurs membres de Regards Citoyens partagent avec des intellectuels comme Bernard Stiegler⁴ une préférence pour le modèle coopératif, Regards Citoyens ne propose pas d'abandonner l'actuelle Licence Ouverte au profit de l'ODbL.

Nous estimons en revanche que la licence ODbL pourrait sans doute trouver sa place dans la mission Étalab :

- en ouvrant data.gouv.fr à la possibilité d'héberger des données en ODbL, comme cela pourra se montrer utile en vue des interactions avec les collectivités ;
- en proposant aux quelques organismes publics, ou parapublics, qui continuent à vendre leurs données et rechignent à se détacher de ce modèle (DILA, INSEE, IGN, Shom, ...)⁵, de réfléchir à une stratégie d'ouverture : tout en continuant à pouvoir vendre leurs données aux acteurs économiques qui ne souhaitent pas se plier à la condition du "share-alike" (partage à l'identique) demandant la redistribution des données modifiées, ces administrations, entreprises publiques, EPIC, ou DSP pourraient ouvrir en parallèle à tous ces données en Open Data sous la licence ODbL, incitant par là-même à la vertu du bien commun.

Cette proposition d'usage de la licence ODbL ne devrait s'adresser aujourd'hui qu'aux seules données déjà soumises à une licence payante. La loi ne prévoit pour l'instant que deux modèles : le modèle du gratuit (réalisé depuis 2011 grâce à la Licence Ouverte) ou le modèle limitant les libertés des réutilisateurs par l'institution de barrières économiques⁶. Introduire un devoir contributif peut être vu juridiquement comme une limitation de libertés car cela interdit les usages non-contributifs. Le recours à cette solution doit alors forcément passer par l'instauration d'un mécanisme de double licence où l'ODbL est associée à une licence payante telle que définie par l'article 15 de la loi CADA⁷. Pour l'administration centrale, avoir recours à une licence contributive impose donc une validation par le Premier Ministre⁸. En offrant une alternative gratuite au modèle des licences payantes déjà existantes, le recours à l'ODbL nous semble particulièrement adapté pour libérer les données aujourd'hui verrouillées et dont le recours à une licence payante a déjà été validé par un décret tout en répondant aux impératifs d'« intérêt général » et de non « [restriction] de la concurrence ».⁹

En revanche, le recours exclusif à des licences contributives ralentirait la mise à disposition en Open Data de données encore inédites aux citoyens, au vu des démarches administratives alors nécessaires à réaliser. Il est donc important que le cadre de cette transition soit circonscrit aux données soumises aujourd'hui à des barrières économiques.

Avec ce modèle, la cinquantaine de jeux de données verrouillés bien que souvent essentiels, seraient enfin rendus accessibles à tous, sans pour autant perturber les modèles économiques de leurs organismes producteurs, et permettraient une éventuelle transition progressive.

1 http://www.etalab.gouv.fr/pages/Licence_ouverte_Open_licence-5899923.html

2 <http://www.vvlibri.org/fr/licence/ODbL/10/fr/legalcode>

3 <http://www.opendata-map.org/map>

4 <http://www.planete-plus-intelligente.lemonde.fr/organisations/l-internet-libre-et-ouvert-est-il-menace-a-12-1503.html>

5 Lire à ce propos notre billet : <http://www.regardscitoyens.org/donnees-publiques-payantes-certaines-administrations-restent-encore-loin-de-lopendata>

6 <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006528250&cidTexte=LEGITEXT000006068643>

7 <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do?idArticle=LEGIARTI000020566923&cidTexte=LEGITEXT000006068643>

8 Décret Étalab du 26 mai 2011 : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024072772>

9 Article 16 de la CADA : www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006528250&cidTexte=LEGITEXT000006068643

API et formats ouverts

Concernant les API, Regards Citoyens pense que le développement d'une API « producteurs » pour data.gouv.fr leur permettant, comme le demande l'ONEMA¹⁰, d'enregistrer leurs données de manière automatisée serait certainement utile.

Il serait en revanche difficile de se concentrer aujourd'hui sur le développement d'une API « réutilisateurs », si ce n'est éventuellement une API ne nécessitant pas d'identification des utilisateurs et limitée au simple accès aux métadonnées de chaque jeu enregistré sur data.gouv.fr comme le propose par exemple la plateforme CKAN¹¹. Les ambitions plus larges sont évidemment souhaitables, mais pour le plus long terme.

Sans mise à disposition des données brutes dans un format ouvert, les API constituent une barrière technologique contraire aux principes de l'Open Data : données partielles, éphémères, sous contrôle ou à l'accès limité par des machines... Autre inconvénient, le développement des API est beaucoup plus coûteux que la mise à disposition de jeux de données brutes complets.

Mais avant tout, réaliser des API sur les données de data.gouv.fr suppose de disposer d'un accès informatisé au contenu de chaque jeu. Or le portail n'intègre à l'heure actuelle pas de données brutes : il s'agit d'une base de métadonnées cataloguant des fichiers, le plus souvent sous des formats non-traitables automatiquement. Une API seule limite l'usage des données aux développeurs : il est donc indispensable le cas échéant de l'accompagner de jeux de données brutes complets. Réaliser une API repose donc nécessairement sur l'importante tâche de revoir l'ensemble du catalogue en vue de sa mise à disposition sous des formats ouverts. Identifié notamment comme le principal point faible de la France au sein des comparaisons internationales¹², le passage aux formats ouverts est aujourd'hui la première des priorités¹³.

Jeux de données à libérer prioritairement

Voici les jeux de données dont la libération prochaine apparaît comme prioritaire en termes de transparence démocratique pour Regards Citoyens :

- les bases de la DILA¹⁴ : BOAMP, BODACC, BALO, JOAFE, codes, JO, jurisprudence... ;
- la liste des marchés publics passés et contractés avec les montant des attributions ;
- l'ensemble des budgets et comptes administratifs, recettes et dépenses, annuels détaillés de l'Élysée, de chaque ministère, de l'Assemblée nationale et du Sénat ;
- les bases exploitées par HELIOS¹⁵ et les données M XX de finances locales¹⁶ en parallèle de la réflexion déjà engagée sur ACTES ;
- la base SIRENE de l'INSEE¹⁷, la base des greffes des tribunaux de commerce concernant l'information financière des sociétés et la base du DADS (après mise en place du contrôle de publicité) ;
- la base de données des prix du carburant¹⁸, maintes fois promise¹⁹ et à la redevance reconduite sans sourciller par Bercy en mars 2013²⁰.

10 <http://www.slideshare.net/datatuesday/green-data-15-janv-2013-onema-le-portail-des-donnes-sur-leau>

11 <http://docs.ckan.org/en/ckan-2.0/api.html>

12 <http://epsiplatform.eu/content/european-psi-scoreboard>

13 Voir notre contribution à l'initiative CoDesign d'Étalab visant à rénover data.gouv.fr :

http://www.regardscitoyens.org/documents/notes/20130501_RegardsCitoyens_CoDesignEtalab_data.gouv.fr.pdf

14 <http://rip.journal-officiel.gouv.fr/>

15 <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/portail-helios-au-service-des-collectivites-0>

16 M14 pour les communes, les CCAS et les EPCI ; M61 pour les SDIS ; M52 pour les départements ; M71 pour les régions...

17 http://www.sirene.fr/Conditions_commerciales/default.asp?page=Conditions_TarifsR.htm

18 <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020168322>

19 <http://www.etalab.gouv.fr/article-79321411.html>

20 <http://twitter.com/RegardsCitoyens/statuses/312499127126749184>

Mesures qui favoriseraient la libération des données publiques

Voici une série de mesures simples qui aideraient à lever certains freins à la libération des données publiques :

- recenser toutes les bases de données de l'État et publier ce recensement sur data.gouv.fr ;
- publication systématique par les ministères sur data.gouv.fr des données associées à des projets de loi, de décrets ou d'arrêtés, aux études d'impact, aux réponses à des questions parlementaires, etc ;
- soumettre les organismes ayant des délégations de service public, les EPIC et les entreprises publiques à la politique Open Data ;
- imposer pour les marchés publics l'obligation de redistribution par les contractants des données afférentes au marché ;
- établissement du contrôle de publicité des données financières des entreprises recevant des fonds publics quelle qu'en soit leur nature (aides, marchés publics, subventions, grand emprunt) et conditionnement de leur obtention à la transparence sur leur gestion budgétaire ;
- associer les auteurs de la directive sur le logiciel libre²¹ au travail de pédagogie mené vis-à-vis des administrations des ministères notamment sur la question des formats ouverts et des marchés publics.

Ateliers ouverts Étalab

Regards Citoyens est convaincu qu'il serait utile de relancer des ateliers ouverts de dialogue entre réutilisateurs et producteurs comme cela avait été le cas dans les premiers mois d'Étalab²² avant la sortie de data.gouv.fr. DataConnexions est un outil intéressant pour quelques start-ups mais il délaisse les journalistes, chercheurs et citoyens, alors que l'ambition première de l'Open Data est notamment de toucher largement ceux-là. Ces ateliers pourraient porter notamment sur :

- la plateforme data.gouv.fr et des fonctionnalités ;
- le contenu du catalogue, des données elles-mêmes et de leur forme ;
- les outils Open Data à faire émerger.

Engagement de l'exécutif dans l'Open Data

Regards Citoyens s'est réjoui de la signature par chacun des ministres à leur arrivée d'une charte de déontologie²³, les engageant à favoriser la libération des données publiques. Mais cette disposition apparaît encore comme un vœu pieux : mis à part les efforts du Ministère de l'Intérieur (résultats des référendums de la 5ème république, données statistiques relatives aux délits, ...), aucun ministre n'a mis en application cet engagement à ce jour. Cette bonne intention n'avait pourtant pas besoin d'attendre la nomination d'un nouveau directeur à la mission Étalab pour être mise en œuvre (données liées aux projets de lois, arrêtés, décrets, études d'impact, réponses aux questions parlementaires par exemple). Une telle action volontariste aurait pu marquer un signal important indiquant que l'Open Data n'est pas un simple axe de communication mais un outil politique important. La libération des données publiques est un sujet qui a la chance, par rapport à des dossiers plus lourds, de permettre d'agir rapidement et de manière très concrète, pour peu qu'une politique volontariste soit mise en place. Ce dossier pourrait incarner de manière très positive les engagements gouvernementaux annoncés en matière de transparence.

21 http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/09/cir_35837.pdf

22 Les comptes rendus ont été publiés par Étalab : <http://www.etalab.gouv.fr/pages/cr1-5038162.html> , <http://www.etalab.gouv.fr/pages/cr2-5038172.html> , <http://www.etalab.gouv.fr/cr3-80390998.html> , <http://www.etalab.gouv.fr/cr4-86983061.html>

23 <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/compte-rendu-du-conseil-des-ministres-traitement-des-membres-du-gouvernement-et-met>

Révision de la directive PSI

À propos de la révision de la directive européenne *Public Sector Information*²⁴, Regards Citoyens estime que :

- à court terme, la participation de l'exécutif Français au dialogue EU doit aller dans le sens de la défense de l'Open Data notamment en soutenant la définition des formats ouverts adoptée en commission ITRE voire en proposant de l'améliorer avec l'exclusion des formats propriétaires²⁵ ;
- à plus long terme, la transposition sera sans doute une opportunité pour avancer sur les sujets nécessitant une évolution législative :
 - introduction de pouvoirs de sanction pour la CADA pour permettre une réelle réactivité aux demandes des citoyens ; élargissement du cadre de la loi de 1978 aux entités exclues aujourd'hui (EPIC, DSP, etc.) ;
 - élargissement du cadre de la loi CADA aux organismes dirigés par un conseil d'administration dans lequel siège au moins un élu en tant que représentant d'une entité publique ;
 - obligations légales de publication des données non-personnelles produites par tout service public ;
 - réforme des articles de la loi DADVSI sur le droit d'auteur des fonctionnaires²⁶.

Adhésion de la France à l'*Open Government Partnership*

L'*Open Government Partnership* est une organisation internationale créée en septembre 2011 réunissant 58 pays autour d'un engagement à faire de leurs gouvernement des gouvernement plus ouverts et participatifs²⁷.

Même si certaines réserves peuvent être formulées, notamment sur le fait que des pays peu démocratiques ont pu y adhérer, une adhésion de la France est assez attendue de la communauté nationale comme internationale²⁸. En plus de constituer un signal fort, elle pourrait contribuer par ailleurs à bien asseoir les prochaines initiatives en matière d'e-Démocratie. Les retours obtenus de nos homologues aux États-Unis, en Grande-Bretagne ou en Espagne indiquent que l'adhésion dans ces pays a permis de bien faire avancer la gouvernance ouverte à la fois dans l'esprit public et dans les administrations.

24 <http://fr.okfn.org/2013/04/22/une-analyse-de-la-nouvelle-version-de-la-directive-eu-sur-les-informations-publiques/>

25 <http://www.regardscitoyens.org/lets-defend-open-formats-for-public-sector-information-in-europe>

26 Voir notre note sur la question : <http://www.regardscitoyens.org/documents/notes/20121216-RegardsCitoyens-DADVSI-droit-auteur-donnees-publiques.pdf>

27 <http://www.opengovpartnership.org/>

28 <http://blog.opengovpartnership.org/2013/04/the-benefit-of-a-proactive-ogp/>