

LES LOGICIELS LIBRES VS PROPRIÉTAIRES :

QUEL CHOIX POUR UNE DÉMARCHE DE PARTICIPATION ?

Avril 2023



Publiée en avril 2023 dans le cadre de l'Observatoire des civic tech et de la démocratie numérique de Décider ensemble, cette note est à destination de tout acteur souhaitant mettre en place un outil numérique de participation. **Elle se base sur des recherches ainsi que des entretiens et commentaires** des acteurs de la civic tech et du numérique¹ et **fait suite à une première note « Quand la participation citoyenne s'appuie sur les logiciels libres et open source »**, publiée en 2021². Ces travaux avaient permis de **définir clairement les notions de logiciel libre et open source**, en les inscrivant dans le contexte spécifique de la participation citoyenne grâce notamment à **un recensement d'outils de participation « libres »**.

Cette deuxième note part du constat que **les enjeux liés aux logiciels libres et propriétaires** ne sont pas simplement d'ordre technique, mais qu'ils **soulèvent des questions politiques, économiques et démocratiques**. En expliquant ces enjeux, elle vise à **éclairer les utilisateurs dans le choix entre logiciel libre ou propriétaire pour un outil de participation citoyenne**. Il est à noter que les éléments présentés valent surtout pour l'utilisateur et non pour le développeur - même si l'utilisateur d'un logiciel libre peut aussi contribuer à son développement, un des avantages du libre.

Concernant le contexte politique et réglementaire, il est à noter que **l'État français encourage l'utilisation et la création d'outils libres**, conformément à sa loi Pour une République numérique³, et notamment à travers l'article 16 qui stipule que : *« Les administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration veillent à préserver la maîtrise, la pérennité et l'indépendance de leurs systèmes d'information. Elles encouragent l'utilisation des logiciels libres et des formats ouverts lors du développement, de l'achat ou de l'utilisation, de tout ou partie, de ces systèmes d'information. »*



¹ Entretiens menés en 2021 avec Association April, Adullact, CitizenLab, Consul Democracy Foundation, Etalab, Free Software Foundation Europe, Open Source Politics, OpenStad. Commentaires reçus d'Adullact, Etalab et Free software Foundation Europe

² <https://www.deciderensemble.com/articles/86218-etude-logiciels-libres-et-participation-citoyenne-numerique>

³ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033202746/>

LES VALEURS DÉMOCRATIQUES D'UN LOGICIEL DE PARTICIPATION

Comme expliqué dans notre note introductive sur le sujet, **la licence d'un logiciel libre permet son utilisation, son inspection, son partage et sa modification par tout le monde**, alors qu'**un logiciel propriétaire est**, comme son nom l'indique, **la propriété d'une entité** (institution, entreprise, etc.) qui n'autorise pas ces libertés⁴. Dans le contexte de la participation citoyenne, la question se pose alors, plus qu'ailleurs, de savoir si l'on peut ou veut privatiser les outils de la démocratie et le message que cet arbitrage transmet. **Est-il acceptable, cohérent avec les valeurs démocratiques et la fonction d'un outil de participation, que celui-ci soit propriétaire ?**

Selon la [Free Software Foundation Europe](https://www.fsf.org/) (FSFE), **il est important que le contrôle de la technologie, surtout celle utilisée pour la démocratie, soit entre les mains de tous**⁵. Plusieurs acteurs du mouvement des logiciels libres ont rappelé, pendant des entretiens que nous avons pu mener, que les processus clés de la démocratie, tels que les élections, sont gérés par les institutions publiques. Ils estiment que la gestion de tout autre processus démocratique, comme des consultations numériques par exemple, ne devrait alors pas tomber dans les mains d'entreprises privées.

Aujourd'hui, **plusieurs acteurs se retrouvent souvent aux manettes de démarches participatives** : organisées par des administrations publiques et mises en œuvre avec l'aide d'une expertise privée (communication, marketing, conseil en participation, plateformes numériques). Même lorsque l'institution publique travaille avec un logiciel libre, elle fait souvent appel à un prestataire pour l'installation et le conseil, comme le montre l'édition 2021 de notre Baromètre de la démocratie locale numérique⁶. **Le rôle et la place du secteur privé dans les pratiques de participation suscitent des débats.**

Au-delà du contrôle de l'outil de participation, sa transparence est une valeur démocratique à questionner. **Est-ce que la transparence d'un logiciel, de son code et de ses algorithmes, est essentielle pour un projet de démocratie ?** Selon Etalab, « *l'ouverture du code d'un logiciel de consultation favorise la transparence de la démarche et la confiance dans une procédure de délibération qui doit être la plus neutre possible* »⁷. La transparence du code permet par exemple de savoir comment l'outil affiche et traite les contributions et analyse les résultats.

⁴ <https://www.deciderensemble.com/articles/86218-etude-logiciels-libres-et-participation-citoyenne-numerique>

⁵ <https://fsfe.org/freesoftware/freesoftware.fr.html#licences>

⁶ <https://www.deciderensemble.com/page/724915-barometre-de-la-democratie-locale-numerique>

⁷ https://www.lemonde.fr/pixels/article/2016/10/25/civic-tech-vers-une-boite-a-outils-de-la-democratie-numerique_5019800_4408996.html

En général, les valeurs d'un logiciel libre (transparence, collaboration) sont en accord avec les principes de la démocratie et de la participation citoyenne⁸. La décision d'accorder de l'importance à cette cohérence avec les valeurs démocratiques doit être prise par chaque acteur souhaitant déployer un logiciel de participation.

UN LOGICIEL DE PARTICIPATION : UN BIEN PUBLIC ET UN ENJEU DE SOUVERAINETÉ NUMÉRIQUE ?

Étroitement liée à la prise en compte des valeurs démocratiques, se pose également la question de savoir si un outil de participation doit relever du service public. Pour aller plus loin, **doit-il être un bien public, ou un commun numérique, pour reprendre les termes de ce contexte spécifique ?** Cette réflexion soulève des enjeux économiques et idéologiques.

Un commun numérique est « *une ressource produite et/ou entretenue collectivement par une communauté d'acteurs hétérogènes, et gouvernée par des règles qui lui assurent son caractère collectif et partagé. Il est dit numérique lorsque la ressource est dématérialisée : logiciel, base de données, contenu numérique (texte, image, vidéo et/ou son), etc.* »⁹.

Sur le plan économique, c'est le coût de développement de l'outil qui est questionné. Une fois le logiciel libre développé, l'utilisation est gratuite, grâce à sa licence qui est elle-même gratuite. À l'inverse, **les logiciels propriétaires requièrent, pour la plupart, l'achat d'une licence d'utilisation**. Il est à noter qu'il existe également des logiciels propriétaires qui ne nécessitent pas de licence payante mais qui ne confèrent pas les libertés du libre (modification, distribution), ladite « Freeware ». Cependant, tous les logiciels propriétaires de la participation recensés dans notre Référentiel des civic tech actives en France requièrent l'achat d'une licence¹⁰. **Le service d'accompagnement reste payant pour chaque utilisateur, même pour un logiciel libre.**

La campagne « Public Money? Public Code! » de la FSFE défend l'idée que l'argent public doit être utilisé pour développer un logiciel libre, qui serait donc ensuite à disposition de toutes les institutions publiques, encourageant ainsi l'innovation et la collaboration entre institutions¹¹. En effet, s'agissant d'argent public, **la multiplication d'achat de licences par les administrations**, nécessaires à l'utilisation de la plupart des logiciels propriétaires (surtout de la démocratie participative), **peut être considérée comme peu**

⁸ Point d'ancrage - Démocratie, technologie & citoyenneté : construire nos institutions numérique (rapport du cycle de travail « Démocratie 4.0 » 2015-2017)

⁹<https://labo.societenumerique.gouv.fr/fr/articles/les-communs-num%C3%A9riques-un-mod%C3%A8le-innovant-de-d%C3%A9veloppement-des-ressources-num%C3%A9riques/>

¹⁰ <https://airtable.com/shrHxa55lmozJYo2S/tbl8rKJQgpiQv7mMt>

¹¹ <https://fsfe.org/activities/publiccode/index.en.html>

responsable. Développer un outil libre qui serait ensuite disponible librement et gratuitement pour tous les acteurs publics serait plus éthique et intelligent économiquement parlant. En ce sens, l'État français met à disposition les codes sources développés avec de l'argent public sur son site code.gouv.fr.

Sur le plan idéologique, la question est de savoir si un outil de participation, donc un outil de la démocratie, doit être considéré comme un bien public, une ressource publique que les institutions peuvent utiliser et partager, garantissant ainsi leur souveraineté¹².

Cette conception renvoie à la notion de souveraineté numérique, qui est devenue un enjeu de haut niveau pour l'État français, avec un ministère de l'Économie responsable de cette question. Les logiciels libres permettent de contrôler l'outil et ses données et offrent une autonomie économique, sans dépendre d'un tiers. Ils assurent alors une certaine souveraineté. Cependant, celle-ci ne peut être atteinte qu'à condition d'avoir la connaissance, c'est-à-dire la capacité d'utiliser, de modifier et de comprendre les outils¹³. Dans ce souci de souveraineté, il est impératif que les codes sources des outils de la démocratie soient publics.

LE COÛT, LE DÉVELOPPEMENT ET L'UTILISATION DE L'OUTIL

Le coût d'un logiciel, son développement et sa mise à jour, ainsi que sa facilité d'utilisation et son interopérabilité sont également des facteurs à prendre en compte dans le choix d'un outil de participation.

Comme expliqué précédemment et dans la note « [Quand la participation citoyenne s'appuie sur les logiciels libres et open source](#) », l'utilisation d'un logiciel libre ne nécessite pas l'achat d'une licence, contrairement à la plupart des logiciels propriétaires (hors Freeware). Le logiciel libre peut être installé sur autant d'équipements que nécessaire, et est donc duplicable. Toutefois, des coûts de formation, d'hébergement, de développement et de correction des bugs peuvent s'ajouter. En général, il peut être très long et coûteux de développer des logiciels qui se maintiennent dans le temps. Utiliser un logiciel libre existant permet alors de gagner du temps et d'économiser des ressources, grâce au code déjà construit¹⁴. De plus, tout le monde peut contribuer au développement d'un logiciel libre, permettant de mutualiser les investissements. Cependant, l'efficacité de ce processus dépend de la communauté existante autour du logiciel¹⁵.

¹² <https://fsfe.org/freesoftware/freesoftware.fr.html#licences>

¹³ <https://www.librealire.org/logiciel-libre-et-souverainete-numerique>

¹⁴ <https://fsfe.org/freesoftware/freesoftware.fr.html#licences>

¹⁵ Point daencrage - Démocratie, technologie & citoyenneté : construire nos institutions numérique (rapport du cycle de travail « Démocratie 4.0 » 2015-2017)

L'utilisateur d'un logiciel libre est également dépendant de la disponibilité de la communauté lorsqu'il n'a pas les compétences nécessaires pour développer l'outil ou corriger les bugs. Cette communauté est souvent composée de passionnés ou de bénévoles et n'a aucune obligation de prendre en compte les demandes de l'utilisateur¹⁶. En travaillant avec un prestataire pour l'installation et la maintenance d'un logiciel libre, ce problème peut être résolu, mais pour un coût. **Dans le cas d'un logiciel propriétaire pour lequel une licence est achetée (hors Freeware), le développeur est obligé de corriger les problèmes mais il peut refuser certaines demandes des utilisateurs quand elles ne sont pas alignées avec ses propres objectifs¹⁷.**

Pour résumer la question du coût : un logiciel propriétaire a toujours un coût et un logiciel libre en a finalement aussi, soit en ressources en interne, soit pour travailler avec un prestataire qui aide à la programmation, à l'installation et ou à la résolution des bugs.

En ce qui concerne la facilité d'utilisation et l'interopérabilité (l'interaction avec d'autres logiciels), elles peuvent varier entre un logiciel libre et propriétaire. Ce dernier est généralement facile à installer, et s'intègre facilement avec les autres produits du même éditeur, mais l'interopérabilité avec d'autres logiciels n'est pas garantie^{18 19}. En revanche, **un logiciel libre peut être adapté aux besoins de l'utilisateur**, en n'exploitant que certaines parties et en permettant une intégration à d'autres outils - à condition d'avoir les compétences requises pour le faire. La configuration n'est pas toujours évidente et **les institutions publiques font souvent appel à des prestataires pour le faire²⁰.**

LA SÉCURITÉ DE L'OUTIL ET LA PROTECTION DES DONNÉES

Les outils de participation récoltent des données personnelles des citoyens et peuvent être utilisés pour des décisions contraignantes. **La sécurité de l'outil est alors essentielle** : il faut éviter les effets de trolling qui peuvent fausser les résultats, les fuites de données sensibles et personnelles, etc. **Certains considèrent les logiciels libres comme moins sûrs car leur code serait facilement accessible aux hackers, tandis que d'autres soutiennent que l'ouverture du code permet à une communauté plus large de travailler à la sécurité de l'outil²¹.** En effet, n'importe qui peut étudier un logiciel libre et contribuer à corriger ses failles. Cependant, cette caractéristique rend les outils libres sûrs à condition d'avoir une large communauté très active, ce qui n'est pas le cas pour tous les

¹⁶ <https://www.blog-libre.org/avantages-inconvenients-logiciel-libre/>

¹⁷ <https://fr.tipsandtricks.com/what-is-proprietary-software-767403>

¹⁸ <https://fsfe.org/freesoftware/freesoftware.fr.html#licences>

¹⁹ http://itmp.egroupware.free.fr/controverse_libre_vs_proprio/proprietaires.html

²⁰ <https://marclabs.com/libre-et-open-source-avantages-et-inconvenients/>

²¹ <https://marclabs.com/libre-et-open-source-avantages-et-inconvenients/>

logiciels libres de participation. **La sécurité d'un outil propriétaire dépend de la réactivité de son éditeur et des efforts qu'il y consacre²². Il n'est pas possible de vérifier ou auditer cette sécurité.** La question des valeurs démocratiques se pose alors à nouveau : doit-on confier la sécurité de l'outil et donc par conséquent des données des utilisateurs à une entreprise privée ou devrait-elle être entre les mains de toutes et tous ?

Le monde numérique a fait naître de nouveaux enjeux en termes de protection des données à caractère personnel, qui est un droit fondamental. Pour cela, l'Union européenne a adopté, le 23 mai 2018, « Le règlement général sur la protection des données – RGPD » qui énonce un certain nombre de principes de traitement des données et les droits des personnes concernées²³. **Les acteurs utilisant des plateformes numériques de participation récoltent un grand nombre de données personnelles et sont ainsi obligés de respecter le RGPD dans le traitement de ces informations.** Le respect du RGPD dépend de chaque plateforme et de son administrateur. Cependant, **pour un logiciel libre, la transparence de son code permet de vérifier le fonctionnement de l'outil, les données qu'il collecte et la façon dont il les traite.** Une connaissance du code est toutefois nécessaire pour effectuer ces vérifications²⁴.

L'AVENIR DE L'OUTIL, SA PÉRENNITÉ

Quand un acteur emploie un outil numérique pour la participation, il souhaite être assuré qu'il continuera d'être disponible et utilisable aussi longtemps que nécessaire. Une entreprise qui édite un logiciel propriétaire peut cesser d'exister, faire faillite ou abandonner le produit ou certaines de ses versions²⁵. L'entreprise peut également forcer l'utilisateur à mettre à jour sa version, afin d'accéder aux dernières modifications, par exemple en termes de sécurité, ce qui peut entraîner une non-comptabilité avec le matériel utilisé, qui doit être remplacé. L'utilisateur a alors le choix entre l'utilisation d'une version non-entretenu ou l'achat d'un nouvel hardware²⁶. En revanche, **un logiciel libre est indépendant d'un éditeur, chacun peut le modifier et le distribuer.** Bien que l'entreprise qui conseille ou maintienne l'outil libre puisse cesser d'exister, **l'utilisation de l'outil ne disparaît pas, même si elle peut être rendue plus difficile** (il faut acquérir les compétences pour le faire soi-même ou trouver une nouvelle entreprise)^{27 28}. Dans cette même perspective, **un outil libre permet de changer de prestataire d'accompagnement si nécessaire.** Si la plateforme de participation basée sur un logiciel libre est hébergée par un prestataire, il faut s'assurer de conserver un accès aux données hébergées (backup, archivage, duplication...) afin de garantir leur réversibilité à tout moment. **Les logiciels libres permettent alors un accès illimité dans le temps²⁹.**

²² <https://quel-logiciel.com/dossier-logiciel-libre/>

²³ <https://www.cnil.fr/fr/reglement-europeen-protection-donnees>

²⁴ <https://marclabs.com/libre-et-open-source-avantages-et-inconvenients/>

²⁵ http://itmp.egroupware.free.fr/controverses_libre_vs_proprio/proprietaires.html

²⁶ <https://fsfe.org/freesoftware/sustainability/sustainability.en.html>

²⁷ <https://marclabs.com/libre-et-open-source-avantages-et-inconvenients>

²⁸ <https://www.pacaud-avocat.fr/logiciel-libre-avantages-inconvenients/?print=print>

²⁹ <https://fsfe.org/freesoftware/sustainability/sustainability.en.html>

LES ENJEUX À PRENDRE EN COMPTE DANS LE CHOIX ENTRE LOGICIEL LIBRE ET PROPRIÉTAIRE

LES VALEURS DÉMOCRATIQUES. Transparence et collaboration

UN BIEN PUBLIC ET LA SOUVERAINITÉ NUMÉRIQUE

LE COÛT ET L'INTEROPÉRABILITÉ

LA SÉCURITÉ ET LA PROTECTION DES DONNÉES

LA PÉRENNITÉ DU LOGICIEL

Pour conclure, le choix entre un logiciel libre et propriétaire pour la participation dépend essentiellement des acteurs qui produisent ces outils. Dans ce contexte, un logiciel libre ou open source est défini comme tel grâce aux droits qu'il confère à l'utilisateur, mais **l'appellation ne dit rien de la manière dont l'outil est développé** (de manière ouverte et collaborative, par une large communauté, etc.). Toutefois, les avantages d'un logiciel libre expliqués dans cette note dépendent pour une grande partie des acteurs impliqués dans le développement et la maintenance de l'outil libre³⁰.

³⁰ <https://www.lemagit.fr/tribune/Les-nouvelles-formes-du-logiciel-proprietaire>

À PROPOS DE L'OBSERVATOIRE DES CIVIC TECH ET DE LA DÉMOCRATIE NUMÉRIQUE

Lancé en septembre 2018, l'Observatoire a pour objectifs de **cartographier le milieu de la civic tech**, d'en **décrypter les enjeux** techniques, politiques et économiques et de **soutenir les professionnels** déployant des technologies numériques de participation.

Par **un travail de recherche associé à des activités d'échange entre acteurs**, l'Observatoire identifie les conditions de succès de ces innovations et évalue leurs effets réels. L'analyse de l'ingénierie déployée pour la participation numérique (outils, méthodes, compétences) permet de soutenir la professionnalisation et le passage à l'échelle de ces expérimentations.

Nous souhaitons remercier les partenaires de l'Observatoire pour leur soutien :



À PROPOS DE DÉCIDER ENSEMBLE

Think-tank fondé en 2005, **Décider ensemble réunit les acteurs de la société française pour diffuser une culture de la décision partagée**. L'association s'appuie sur un bureau composé de représentants d'entreprises, d'ONG, de collectivités locales et de chercheurs, ainsi que sur un conseil scientifique. Ses activités s'organisent autour de **quatre pôles de travail** :

- **Think-tank** (notes d'enjeux, études, colloques...)
- **Diffusion** (Rencontres européennes de la participation, Trophées de la participation et de la concertation, Prix Décider ensemble)
- **Ingénierie** (centre de ressources, ressources opérationnelles, formations, fiches, matinées de questionnement)
- **Réseau** (Club des élus locaux, groupes de travail, rencontres, voyages d'étude...)

Retrouvez toutes nos activités sur www.deciderensemble.com