



Questionnaire candidats.fr

Cahier n° 7:

e-administration

29 février 2012

Ce document a été rédigé dans le cadre de l'initiative Candidats.fr, une initiative de l'April. Plus d'informations : www.candidats.fr / contact@candidats.fr / www.april.org

Ce document est sous triple licence Licence Art Libre version 1.3 ou ultérieure (<http://artlibre.org/licence/lal>), CC-BY-SA version 2.0 ou ultérieure (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/fr/>) et GNU FDL version 1.3 ou ultérieure (<http://www.gnu.org/licenses/fdl-1.3.html>).

En bref...

Utilisation des logiciels libres par les acteurs publics

De nombreux acteurs publics, comme la gendarmerie nationale ou l'Assemblée nationale, sont déjà passés au logiciel libre, ce qui leur permet de s'assurer la maîtrise de leur évolution et de l'adapter à leurs besoins. Les logiciels libres garantissent également la pérennité des données et l'interopérabilité des systèmes grâce à l'utilisation de standards ouverts. Facteur d'indépendance technologique, ils permettent de favoriser le tissu économique local plutôt que de reverser des redevances à des multinationales du logiciel'.

Standards ouverts

Un standard ouvert est défini dans la loi comme « tout protocole de communication, d'interconnexion ou d'échange et tout format de données interopérable et dont les spécifications techniques sont publiques et sans restriction d'accès ni de mise en œuvre »². Leur généralisation permet d'améliorer l'accès aux informations, la pérennité des données ainsi que les échanges entre administrations et avec les citoyens. De plus, leur usage dans l'administration est source d'économies, d'une interopérabilité accrue et d'une réduction de l'enfermement technologique.

Commande publique et logiciels libres

Le principe de la commande publique veut que les appels d'offres soient aussi ouverts que possible, afin de permettre à toutes les solutions présentes sur le marché de concourir à égalité. Pourtant, de nombreux marchés publics informatiques exigent une marque, un brevet ou une technologie particulière, au mépris de l'esprit de la commande publique et de la loi.

1 Plus d'informations sur les logiciels libres dans l'administration : guide pratique d'usage des logiciels libres dans les administrations. Direction Générale de la Modernisation de l'État <http://www.april.org/guide-pratique-dusage-des-logiciels-libres-dans-les-administrations-dgme> .

2 Article 4. Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=45225FF9C16EA5F88B536B044C10DE72.tpdjo17v_3?idArticle=LEGIARTI000006421544&cidTexte=LEGITEXT000005789847&dateTexte=201111208

Questions

Question 7.a : Pensez-vous qu'il faut imposer aux administrations, collectivités territoriales et établissements publics l'utilisation, dans la mesure du possible, des standards ouverts ?

Question 7.b : Pensez-vous qu'il doit être fait obligation aux pouvoirs publics de justifier du choix d'un format fermé ?

Question 7.c : Pensez-vous qu'il faut imposer aux administrations, collectivités territoriales et établissements publics l'utilisation, dans la mesure du possible, de logiciels libres ?

Question 7.d : Pensez-vous que les règles de la commande publique devraient être modifiées pour demander par défaut du logiciel libre et des standards ouverts ?

Question 7.e : Comment comptez-vous faire appliquer l'article 6 du Code des marchés publics qui interdit d'exiger une marque ou une technologie particulière pour les marchés de fourniture ?

Question 7.f : Pensez-vous que le décret relatif au Référentiel général d'interopérabilité (RGI) doit être modifié ? Comment comptez-vous le modifier ?

Question 7.g : Pensez-vous que l'ouverture des données publiques (Open Data) doit être réalisée par le seul usage de formats ouverts ? Si oui, comment comptez-vous assurer le respect des formats ouverts pour tous les documents de l'administration ?

Développements

Utilisation des logiciels libres par les acteurs publics

De nombreux acteurs publics, comme la gendarmerie nationale ou l'Assemblée nationale, sont déjà passés au logiciel libre, ce qui leur permet de s'assurer la maîtrise de leur évolution et de l'adapter à leurs besoins. Les logiciels libres garantissent également la pérennité des données et l'interopérabilité des systèmes grâce à l'utilisation de standards ouverts. Facteur d'indépendance technologique, ils permettent de favoriser le tissu économique local plutôt que de reverser des redevances à des multinationales du logiciel³.

Standards ouverts

Un standard ouvert est défini dans la loi comme « tout protocole de communication, d'interconnexion ou d'échange et tout format de données interopérable et dont les spécifications techniques sont publiques et sans restriction d'accès ni de mise en œuvre »⁴. Leur généralisation permet d'améliorer l'accès aux informations, la pérennité des données ainsi que les échanges entre administrations et avec les citoyens. De plus, leur usage dans l'administration est source d'économies, d'une interopérabilité accrue et d'une réduction de l'enfermement technologique.

Les standards ouverts : pérennité, interopérabilité et économies

La vice-présidente de la Commission européenne à la stratégie numérique, Neelie Kroes, a dénoncé en juin 2010 la manière dont « de nombreuses autorités se sont retrouvées enfermées inintentionnellement dans des technologies propriétaires pendant des décennies. Passé un certain point, ce choix de départ est tellement intégré que toute alternative risque d'être systématiquement ignorée, quels que soient les bénéfices potentiels. C'est un gâchis d'argent public que nous ne pouvons plus nous permettre. »⁵

Des députés et des sénateurs ont proposé que les administrations, les collectivités territoriales et les établissements publics utilisent dès que possible des logiciels libres et des standards ouverts. En 1999, les sénateurs Laffite, Trégouët et Cabanel (UMP) avaient déposé une proposition de loi visant à « généraliser dans l'administration l'usage des logiciels libres »⁶ car pour « garantir la pérennité des données accessibles, faciliter les échanges et assurer le libre accès des citoyens à l'information, il faut que l'utilisation dans l'administration ne dépende pas du bon vouloir des concepteurs de logiciels. Il faut des systèmes libres dont l'évolution puisse être garantie grâce à la disponibilité pour tous du code

-
- 3 Plus d'informations sur les logiciels libres dans l'administration : guide pratique d'usage des logiciels libres dans les administrations. Direction Générale de la Modernisation de l'État <http://www.april.org/guide-pratique-dusage-des-logiciels-libres-dans-les-administrations-dgme> .
- 4 Article 4. Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=45225FF9C16EA5F88B536B044C10DE72.tpdjo17v_3?idArticle=LEGIARTI000006421544&cidTexte=LEGITEXT000005789847&dateTexte=20111208
- 5 Discours sur les standards ouverts et l'interopérabilité dans le cadre de l'Open Forum Europe 2010 de Bruxelles, 10 juin 2010 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/300&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>. Plus d'informations : <http://www.april.org/la-commissaire-europeenne-neelie-kroes-reaffirme-limportance-de-linteropabilite-et-des-standards-o>
- 6 Sénat, proposition de loi n°117, session ordinaire 1999-2000 – <http://www.senat.fr/leg/pp199-117.html> ; proposition reprise en 2002, proposition de loi n°32, session ordinaire 2002-2003 – <http://www.senat.fr/leg/pp102-032.html> .

source utilisé par le concepteur. » En 2000, une proposition de loi déposée par les députés Le Déault, Paul, Cohen et Bloche (PS)⁷ proposait de donner obligation aux services de l'État, aux collectivités locales et aux établissements publics de recourir à des standards de communication ouverts et à des logiciels à code source ouvert afin que l'État puisse « *corriger les erreurs que les fournisseurs refusent de corriger eux-mêmes* » ou « *vérifier l'absence de défauts de sécurité dans des applications sensibles* ».

Par la directive 2003/98/CE⁸, il est fait obligation aux organismes du secteur public de mettre « *leurs documents dans tout format ou toute langue préexistants* »⁹, ce format, « *dans la mesure du possible* », ne devant pas être lié « *à l'utilisation d'un logiciel spécifique* »¹⁰.

Référentiel général d'interopérabilité (RGI)

Au regard des avantages de l'usage de formats standards, les pouvoirs publics devraient avoir l'obligation de motiver publiquement et préalablement leur choix lors de l'utilisation d'un format fermé, à l'instar de la politique néerlandaise « *comply or explain* »¹¹, qui revient à suivre les règles ("*comply*") ou à justifier d'un choix différent ("*explain*").

En France, le Référentiel général d'interopérabilité (RGI) contient les indications non contraignantes fournies aux administrations pour guider leurs choix de formats et de standards¹². Au-delà de l'absence de contraintes, ces recommandations sont également insuffisantes car porteuses de confusion. Ainsi, elles mettent sur un même pied les formats bureautiques ouverts comme l'Open Document Format et le format OOXML de Microsoft¹³.

Seul l'usage de standard ouverts et interopérables, au sens de l'article 4 de la LCEN, est à même de garantir l'interopérabilité et l'accessibilité des échanges administratifs. Le RGI doit donc être modifié pour demander la mise en place de formats réellement ouverts¹⁴

L'*European Interoperability Framework* (EIF), dans sa version 2.0, ôte toute mention du Logiciel Libre dans sa définition d'un standard ouvert. Pire, il confond "interopérabilité" et "compatibilité" en ne faisant plus reposer l'interopérabilité sur les standards ouverts¹⁵. L'interopérabilité ne pouvant en aucun cas s'envisager en l'absence de standards ouverts, cette version du cadre européen d'interopérabilité doit être rejetée.

7 Assemblée nationale, proposition de loi n° 2437, XIème législature – <http://www.assemblee-nationale.fr/11/propositions/pion2437.asp>

8 Transposée par l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000629684&fastPos=1&fastReqId=1645348425&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte> .

9 Art.5 Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0098:fr:HTML>.

10 Considérant 13 Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0098:fr:HTML>

11 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/300&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

12 Ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives <http://www.referencessmodernisation.gouv.fr/rgi-interoperabilite>

13 Voir communiqué de l'April : <http://www.april.org/rgi-le-cadeau-de-francois-fillon-a-microsoft>

14 Pour plus d'information sur les formats ouverts, voir le cahier interopérabilité.

15 Lettre ouverte à la Commission européenne <http://www.april.org/eif-20-lettres-ouvertes-a-la-commission-europeenne-pour-sauvegarder-linteropabilite> .

Ouverture des données publiques (Open Data)

Le 31 août 2011, le Premier ministre François Fillon a demandé aux ministres de veiller à « généraliser l'usage des formats libres et ouverts par les administrations », dans le cadre de la mise à disposition des données publiques par les administrations de l'État¹⁶. Cela n'a pas encore été mis en place actuellement. De même, le portail Open Data du gouvernement¹⁷ doit encore évoluer dans le recours aux formats ouverts¹⁸.

Au niveau des collectivités territoriales en revanche, certaines initiatives intéressantes sont à noter, comme les sites de mise à disposition des données des villes de Nantes¹⁹ ou encore de Rennes²⁰, qui sont basés sur des logiciels libres et contiennent, dans la mesure du possible, des documents dans des formats ouverts.

Commande publique et logiciels libres

Le principe de la commande publique veut que les appels d'offres soient aussi ouverts que possible, afin de permettre à toutes les solutions présentes sur le marché de concourir à égalité. Pourtant, de nombreux marchés publics informatiques exigent une marque, un brevet ou une technologie particulière, au mépris de l'esprit de la commande publique et de la loi.

Des marchés publics ouverts aux logiciels libres

De trop nombreux appels d'offres ferment indûment la commande publique aux logiciels libres, notamment en exigeant une technologie ou un logiciel précis. De telles pratiques sont pourtant interdites par l'article 6-4 Code des marchés publics²¹ et par le droit européen²², et limitent la concurrence. Les acteurs publics se privent ainsi de solutions innovantes, en empêchant de nouveaux acteurs de proposer des produits auxquels ils n'auraient pas nécessairement pensé. C'est pourquoi l'April et le Conseil national du Logiciel Libre ont lancé en novembre 2010 une campagne de sensibilisation sur les marchés publics illégaux²³.

Le Tribunal administratif de Lille a rappelé en décembre 2010 qu'il est interdit de citer explicitement une marque ou d'exiger une technologie particulière dans un appel d'offres²⁴.

Commande publique de logiciels libres

Un marché public peut exiger d'utiliser des standards ouverts, pour des raisons de pérennité des informations et d'interopérabilité avec d'autres systèmes. De même, un acheteur public, qui souhaite

16 Conseil des ministres, 31 août 2011 <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/la-mise-a-disposition-des-donnees-publiques>

17 <http://www.data.gouv.fr/>

18 <http://www.regardscitoyens.org/opendata-la-moyenne-pour-un-data-gouv-fr-sous-formats-proprietaires/>

19 <http://data.nantes.fr/accueil/>

20 <http://www.data.rennes-metropole.fr/>

21 <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000005627819>

22 Directive 2004/18/CE : http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/legislation_fr.htm

23 <http://www.april.org/marches-publics-lapril-se-saisit-de-la-question-des-appels-doffres-informatiques-illegaux>

24 <http://www.april.org/marches-publics-la-justice-consacre-louverture-des-appels-doffres-informatiques>

contrôler ce que fait le logiciel ou développer ses propres outils, peut demander à avoir accès au code source et à sa libre modification. Il peut exiger que le logiciel puisse être librement utilisé, étudié, modifié, dupliqué²⁵.

Le 30 septembre 2011, le Conseil d'État a clairement affirmé que la mention d'un logiciel libre spécifique dans un appel d'offres de services n'entravait pas la concurrence car il « *était librement et gratuitement accessible et modifiable par l'ensemble des entreprises spécialisées [...] qui étaient toutes à même de l'adapter aux besoins de la collectivité et de présenter une offre indiquant les modalités de cette adaptation* »²⁶. Le choix d'un logiciel libre peut donc être fait librement par les collectivités, sans forcément passer par un appel d'offres, car les libertés du logiciel ne limitent pas la concurrence sur le terrain des services.

Ainsi, la mise en place de règles demandant par défaut l'ouverture du code pour les marchés publics passés par l'administration permettrait de s'assurer de nombreux avantages pour les acteurs publics, tout en restant en conformité avec les grands principes des marchés publics.

25 Décision du juge constitutionnel italien qui, en application du droit communautaire, reconnaît que l'on peut exiger l'usage de logiciels libres dans un appel d'offres. Source : communiqué de presse d'Assoli (Associazione per il Software Libero) : Sentence historique de la Cour constitutionnelle : il est légitime de favoriser les logiciels libres.
http://softwarelibero.it/Corte_Costituzionale_favorisce_softwarelibero_fr.

26 CE, 30 septembre 2011, n°350431 http://arianeinternet.conseil-etat.fr/arianeinternet/ViewRoot.asp?View=Html&DMode=Html&PushDirectUrl=1&Item=1&fond=DCE&Page=1&querytype=advanced&NbEltsPerPages=4&Pluriels=True&dec_id_t=350431 . Pour une analyse : <http://www.april.org/le-conseil-detat-rappelle-le-droit-des-collectivites-locales-de-choisir-du-logiciel-libre>.