

Open Source, Open Standards and Re-Use: Government Action Plan

Open Source, standards ouverts et ré-utilisation : le plan d'action du gouvernement

Version anglaise originale : Cabinet Office - UK Government

[URL d'origine du document](#)

Février 2009

Une traduction (non officielle) du réseau Framasoft

[URL d'origine de la traduction](#)

Mars 2009

Avant-propos

L'Open Source est l'un des développements majeurs de la culture informatique de ces vingt dernières années : il a démontré que des particuliers, en travaillant ensemble par le biais d'Internet, peuvent créer des produits qui rivalisent avec ceux de gigantesques entreprises, voire les dépassent ; il a également démontré que ces mêmes entreprises, mais aussi les gouvernements, peuvent devenir plus innovants, plus souples et plus efficaces dans leur gestion des coûts en tirant les fruits du travail communautaire. Grâce à cette base informatique, le mouvement Open Source a apporté ses lettres de noblesse à une nouvelle vision des droits de la propriété intellectuelle, du partage et de la disponibilité de l'information pour tout un chacun.

Depuis longtemps, ce gouvernement a pour principe, formellement exprimé pour la dernière fois en 2004, de chercher à utiliser des solutions Open Source là où elles offrent le choix le plus judicieux pour les dépenses du service public financées par le contribuable. Même si nous respectons depuis toujours l'opinion de ceux pour qui les gouvernements devraient favoriser l'Open Source par principe, notre position a toujours été que le critère principal devait être le meilleur rapport qualité-prix pour le contribuable.

Au cours des cinq dernières années, de nombreux services gouvernementaux ont démontré que l'Open Source peut s'avérer le meilleur choix pour le contribuable, dans nos services accessibles sur le Web, dans le National Health Service¹ et dans d'autres services publics essentiels.

Mais il faut à présent passer à la vitesse supérieure.

- (1) Nous voulons nous assurer que les services publics bénéficient toujours des meilleures solutions possibles au meilleur rapport qualité-prix, et être sûrs de payer au plus juste ce que nous achetons.
- (2) Nous voulons partager et ré-utiliser ce que le contribuable a déjà financé au sein du secteur public, non seulement pour éviter de payer deux fois, mais aussi afin de réduire les risques et trouver des solutions communes aux besoins du gouvernement.
- (3) Nous voulons encourager l'innovation au sein du Gouvernement, en incitant à penser Open Source, mais aussi en dehors du Gouvernement, en favorisant le développement d'un marché en pleine effervescence.
- (4) Nous voulons offrir à l'industrie informatique, et plus largement à l'économie, les bénéfices de l'information que nous produisons et des logiciels que le Gouvernement développe.

Ainsi, nous estimons le moment venu de mettre à profit notre réputation d'impartialité et nos réussites, et d'engager de nouvelles actions concrètes pour que le recours aux logiciels libres soit envisagé avec sérieux et impartialité par les services informatiques gouvernementaux. Nous devons aussi rendre publiques nos exigences et publier nos statistiques concernant les formats ouverts, et chercher à atteindre le niveau de souplesse inhérent à l'Open Source dans nos relations avec les fournisseurs de logiciels propriétaires.

Cette stratégie Open Source répond à ces points essentiels. Elle détaille les étapes que nous devons franchir, au Gouvernement et avec nos fournisseurs informatiques, afin de tirer profit des atouts de l'Open Source.

Tom Watson, député au Parlement britannique
Ministre de l'Engagement numérique²

¹ *Service de santé publique du Royaume-Uni*

² Équivalent du secrétaire d'état à l'économie numérique français

Plan d'action gouvernemental

1. Le Gouvernement a revu pour la dernière fois sa politique liée à l'Open Source en 2004³. Cette politique indiquait clairement que le Gouvernement examinerait les solutions Open Source au même titre que les solutions propriétaires dans les passations de marchés informatiques et que les contrats seraient jugés sur des critères financiers.

2. Depuis 2004, le Gouvernement utilise davantage de logiciels Open Source, particulièrement en ce qui concerne les systèmes d'exploitation et les composants middleware des solutions métier. Par exemple :

- 50% des principaux sites Web des services gouvernementaux ont adopté le serveur web Apache.
- La colonne vertébrale du NHS utilise un système d'exploitation libre, et lorsque le remplacement de Netware par Open Enterprise Server sera achevé, 35 % des services du NHS, représentant 300 000 utilisateurs, seront pris en charge par une infrastructure Linux.
- Des composants libres sont utilisés dans des systèmes cruciaux pour des missions décisives telles que Directgov⁴ ou Electronic Vehicle Licensing⁵.

3. Cependant, depuis 2004 l'industrie du logiciel et le marché de l'informatique se sont aussi développés pour rendre les produits Open Source plus compétitifs et plus faciles à intégrer à l'univers professionnel des entreprises. Par exemple :

- des modèles économiques solides et pérennes ont émergé. Ils permettent l'implémentation et le support des solutions Open Source.
- un nombre croissant d'acteurs majeurs de l'industrie informatique se sont engagés activement dans l'Open Source et soutiennent l'utilisation de standards ouverts.
- de grandes entreprises et des ministères font un usage quotidien d'éléments Open Source sur des systèmes sensibles ; par conséquent, les chefs d'entreprise appréhendent mieux les différents modèles commerciaux, ainsi que les modèles de gestion des coûts, des licences et des risques.

4. La manière d'aborder l'informatique gouvernementale a évolué et par conséquent il en est de même pour la manière d'aborder l'Open Source :

- La création de la profession d'informaticien pour le gouvernement et l'ouverture du recrutement aux professionnels de la technologie ont permis d'améliorer les capacités et les connaissances pour aller vers une concurrence plus ouverte entre fournisseurs de solutions technologiques.
- La création du Conseil des DSI a conduit à davantage d'ouverture et d'échanges d'informations sur les bonnes solutions logicielles et les expériences positives au sein du gouvernement. Il existe une forte volonté et des structures de service rodées pour réutiliser de façon optimale les produits informatiques déjà existants du gouvernement. L'Open Source et les standards ouverts peuvent apporter une importante contribution à ce processus.
- La mise en place de la structure interministérielle gouvernementale et son adoption par les principaux fournisseurs informatiques du gouvernement ont permis de morceler les solutions professionnelles « fermées » en composants répondant à des besoins précis. Ceci permet le partage et la réutilisation des briques logicielles entre les différents domaines de l'action publique.
- Les politiques de licences des fournisseurs de logiciels, en particulier quand le

3 Usage des logiciels Open Source : Usage au sein du Gouvernement de Grande Bretagne, version 2. Cabinet Office/OGC, 28 octobre 2004

4 Site d'accès aux services publics britanniques

5 Service public de réduction fiscale lié à l'utilisation d'un véhicule électrique

gouvernement n'est pas considéré comme une entité unique, et le manque de transparence des tarifs dans la filière de production sont autant d'obstacles à une réduction des coûts plus efficace et à une meilleure mutualisation des services entre les ministères.

- Beaucoup de ministères ont d'ores et déjà conçu des « écosystèmes » permettant d'utiliser une gamme élargie de fournisseurs de solutions informatiques grâce à un partenariat général pour les prestations de service.
- Les technologies et la culture de l'Open Source ont été adoptées dans d'autres domaines de l'action gouvernementale, par exemple pour la consultation publique du Livre blanc des sciences publié par le secrétariat d'état à la Recherche et à l'université (Department for Innovation, Universities and Skills, DIUS) et des conclusions du groupe de travail « Pouvoir de l'information » du Cabinet Office⁶.

La marche à suivre

5. Le gouvernement considère qu'afin d'atteindre ses objectifs clés, une série de mesures concrètes est nécessaire pour s'assurer qu'il existe une véritable « égalité des chances » entre le logiciel Open Source et le logiciel propriétaire, et pour que soit reconnu le rôle que peuvent jouer les logiciels Open Source concernant des objectifs plus vastes, tels que la réutilisation et les standards ouverts. Ce programme doit comporter à la fois une déclaration plus précise des stratégies menées et des actions concrètes entreprises par le gouvernement et ses fournisseurs. Les objectifs clés seront les suivants :

- (1) s'assurer que le gouvernement adopte des standards ouverts et les utilise pour communiquer avec les citoyens et les entreprises qui auront adopté des solutions Open Source.
- (2) s'assurer que les solutions Open Source seront prises en considération avec équité et choisies pour répondre aux appels d'offre gouvernementaux lorsqu'elles présentent le meilleur rapport qualité/prix (en tenant compte d'autres avantages tels que la réutilisation possible et la flexibilité).
- (3) renforcer les compétences, l'expérience et les capacités au sein du gouvernement et de ses fournisseurs pour utiliser l'Open Source de façon optimale
- (4) instaurer une culture Open Source du partage, de la réutilisation et du développement collaboratif entre le gouvernement et ses fournisseurs, en s'appuyant sur les processus et stratégies de réutilisation déjà validés par le Conseil des DSI et ainsi stimuler l'innovation, réduire les coûts et les risques, et enfin accroître la réactivité du marché.
- (5) s'assurer qu'il n'existe pas d'obstacle procédurier à l'adoption des produits Open Source par le gouvernement, en accordant une attention particulière aux filières de productions et modèles économiques impliqués.
- (6) s'assurer que les intégrateurs de systèmes et les fournisseurs de logiciels propriétaires pourront s'aligner sur le monde de l'Open Source pour ce qui est de la flexibilité et de la réutilisation de leurs produits et de leurs solutions.

6 Cabinet du premier ministre et secrétariat du Royaume-Uni

Politique

6. La politique du gouvernement est la suivante :

Logiciels Open Source

- (1) Le gouvernement examinera de façon équitable et approfondie solutions Open Source et solutions propriétaires dans les décisions d'attribution de marchés.
- (2) Les attributions de marchés seront décidées en fonction du meilleur rapport qualité/prix pour l'objectif recherché, en prenant en compte le coût total de la solution logicielle sur toute sa durée de vie, y compris les coûts de résiliation et de transfert, après s'être assuré que les solutions satisfont aux conditions minimales exigées en termes de capacité, sécurité, extensibilité, possibilité de transfert, support et facilité de maintenance.
- (3) Le gouvernement attendra des prestataires de TIC qu'ils proposent si nécessaire des produits alliant Open Source et logiciels propriétaires afin de disposer de l'offre la plus complète possible.
- (4) Lorsque la différence tarifaire entre produits Open Source et propriétaires sera négligeable, les produits Open Source seront choisis au regard de leur plus grande souplesse d'utilisation.

Logiciels non Open Source

- (5) Le gouvernement évitera, chaque fois que possible, les engagements contraignants qui le lierait à des logiciels propriétaires. Les coûts de résiliation, de renégociation et de redéploiement seront pris en compte dans les attributions de marchés, et il sera demandé aux prestataires de logiciels propriétaires de détailler les modalités de résiliation.
- (6) Lorsque l'acquisition de produits non Open Source sera nécessaire, le gouvernement demandera que leurs licences soient valables pour l'ensemble du secteur public et que les licences déjà acquises puissent être transférées à tout le secteur public sans surcoût ni restriction. Le gouvernement négociera si nécessaire avec les fournisseurs des accords généraux interministériels afin d'être considéré comme une entité unique pour bénéficier du transfert de licences et des rabais inhérents aux commandes en volume.

Standards ouverts

- (7) Le gouvernement utilisera les standards ouverts pour passer ses appels d'offres et exigera des solutions compatibles avec les standards ouverts. Le gouvernement soutiendra le développement des standards ouverts et des normes.

Ré-utilisation

- (8) Le gouvernement veillera à bénéficier des pleins droits sur le code des logiciels modifiés ou adaptés à partir des produits commerciaux d'origine, de manière à s'assurer de leur possible réutilisation directe partout ailleurs dans le secteur public. Le cas échéant, les logiciels d'intérêt général développés pour le compte du gouvernement seront publiés suivant les principes de l'Open Source.
- (9) Si le secteur public est déjà propriétaire d'un système, d'un outil ou d'une plateforme, le gouvernement exigera que ce produit soit réutilisé et que les contrats commerciaux en tiennent compte. Pour des acquisitions nouvelles, les prestataires devront garantir qu'ils n'ont pas déjà développé ou produit une solution similaire, pour tout ou partie, vendue par le passé au secteur public, ou si tel était le cas, dans quelle mesure ce précédent se traduira par une réduction des coûts, des risques et des délais.
- (10) Lorsque les fournisseurs proposent un logiciel tiers, la transparence des coûts est de rigueur. En cas d'accord interministériel, il devrait être possible de procéder à la passation de marché au cas où cela conférerait une valeur ajoutée au secteur public dans son

ensemble. Seuls les frais du fournisseur devront être facturés au gouvernement, à moins que le prestataire puisse apporter la preuve de façon claire et transparente de la valeur ajoutée du logiciel tiers.

Plan d'action

Les **points-clés** de l'action gouvernementale sont donc les suivants :

Action 1 : *Transparence dans les passations de marchés*. Le conseil des DSI, appuyé par « l'Office for Government Commerce »⁷, assurera l'équité entre les produits Open Source et les produits propriétaires en présentant des lignes directrices construites autour du rapport qualité/prix. Ces lignes directrices seront publiées et comprendront :

- a) Les moyens de mise en œuvre et d'évaluation de la compatibilité avec les standards ouverts, ainsi que leur réutilisation généralisée potentielle dans le secteur public.
- b) des formules standards à faire apparaître dans les cahiers des charges pour réaffirmer que la politique du gouvernement est de juger les solutions Open Source en fonction de leurs qualités intrinsèques et de leur coût total d'utilisation.
- c) un guide faisant autorité, destiné aux acheteurs du secteur public, sur les problèmes spécifiques de licences, garanties et dédommagements inhérents à l'Open Source.

Action 2 : *Amélioration des compétences au sein du gouvernement* : le Conseil des DSI et l'OGC, en partenariat avec l'industrie et en s'inspirant des bonnes pratiques observées dans d'autres pays, vont lancer un programme de formation et d'acquisition de compétences destiné aux employés en charge de l'informatique et des passations de marchés au gouvernement. Ils pourront acquérir le savoir-faire nécessaire à l'évaluation et à la bonne utilisation des solutions Open Source. Cette opération a pour but d'améliorer l'information des fonctionnaires, leur niveau de compétence et leur assurance par rapport aux problématiques de licence, de maintenance et d'économie propres aux solutions Open Source.

Action 3 : *La réutilisation comme principe pratique* : les principes de fonctionnement du conseil des DSI mettent en exergue la transmission du savoir. Lorsque les solutions Open Source auront été évaluées et approuvées par une partie du Gouvernement, cette évaluation ne devrait pas être réitérée mais partagée. À cette fin, les ministères conserveront et partageront des archives de leurs approbation et utilisation des solutions Open Source, y compris pour les composants Open Source dans des solutions hybrides.

Action 4 : *Maturité et développement durable* : il existe une multitude de logiciels Open Source. Selon la nature de la mission gouvernementale, l'aboutissement du produit, la sécurité de son code noyau et la pérennité du projet lui-même sont des critères primordiaux. Le Conseil des DSI effectuera une évaluation régulière de l'aboutissement des produits et recommandera une liste de solutions et d'implémentations qui satisferont à ces critères consensuels.

Action 5 : *Mise en demeure des fournisseurs* : considérant les actions ci-dessus, les ministères du Gouvernement mettront en demeure leurs fournisseurs de leur démontrer qu'ils sont compétent en matière d'Open Source et que les produits Open Source ont été réellement envisagés comme tout ou partie de la solution logicielle qu'ils proposent. Lorsqu'aucune solution entièrement Open Source n'existe, les fournisseurs seront tenus d'envisager l'utilisation des produits Open Source au sein de solutions globales afin d'optimiser le coût de l'acquisition. Une attention particulière sera portée aux cas où des produits Open Source existent et ont déjà fait leurs preuves ailleurs au sein du gouvernement. Les fournisseurs qui mettront en avant des produits non Open Source auront à fournir la preuve qu'ils ont véritablement recherché des alternatives Open Source et devront expliquer pourquoi elles ont été écartées.

Action 6 : *Exemples et politiques dans le monde entier, veille permanente des évolutions* : le gouvernement du Royaume-Uni s'intéressera particulièrement aux exemples d'autres pays et

⁷ L'organisme chargé de définir les appels d'offre pour le gouvernement

d'autres secteurs pour encourager le développement des connaissances sur les produits et favoriser la concurrence entre fournisseurs. Le Royaume-Uni s'impliquera activement dans le développement de stratégies dans toute l'Union européenne et à l'international.

Action 7 : *Collaboration active Gouvernement/Industrie* : le Conseil des DSI travaillera de pair avec les intégrateurs de systèmes et les fournisseurs de logiciels pour que puissent émerger des solutions qui satisferont aux standards ouverts, intégreront l'Open Source et faciliteront sa réutilisation. Le gouvernement encouragera et facilitera la création de liens étroits entre les fournisseurs Open Source (organisations fournissant aide et support pour l'Open Source comprises) et les intégrateurs de systèmes. Le gouvernement partagera l'information avec l'industrie à propos des déploiements de l'Open Source en cours et des tests déjà effectués, de telle sorte que les connaissances acquises puissent être réutilisées.

Action 8 : *Standards ouverts* : Le gouvernement précisera les exigences du cahier des charges en référence aux standards ouverts et, dans la mesure du possible, demandera des solutions compatibles avec les standards ouverts. Il soutiendra l'utilisation du format Open Document (ISO/IEC 26300:2006) ainsi que des versions libres émergentes de formats auparavant propriétaires (par ex. ISO 19005-1:2005 ("PDF") et ISO/IEC 29500 ("formats Office Open XML")). La publication de l'information gouvernementale dans des formats ouverts sera de sa responsabilité, et l'usage de standards ouverts sera exigé sur les sites Web de l'État.

Action 9 : *Technologies Open Source, ré-utilisation au sein du Gouvernement et publication adéquate du code* : les acheteurs du gouvernement utiliseront une clause standard OJEU approuvée par l'OGC pour établir clairement que les solutions logicielles sont acquises sur la base de leur possible réutilisation partout ailleurs dans le secteur public. Les clauses du contrat standard OGC contiendront un article stipulant que le Gouvernement conservera les pleins droits sur les adaptations du code des logiciels ou les modifications des produits commerciaux tels qu'ils sont vendus, et qui établira clairement que ces droits couvrent la réutilisation partout ailleurs dans le secteur public et la possibilité de publier le code sur le principe de l'Open Source. Le cas échéant, les logiciels d'intérêt général développés par ou pour le gouvernement seront publiés suivant le principe de l'Open Source.

Action 10 : *Communication, consultation et suivi* : le gouvernement communiquera largement sur cette politique et ses actions connexes, et accroîtra sa communication si nécessaire. Il s'engagera aux côtés de la communauté Open Source et encouragera activement les projets qui pourraient, une fois leurs objectifs atteints, être labellisés comme des produits « Approuvés par le gouvernement ». Il suivra avec soin la stratégie et la politique de ces projets et rendra compte publiquement de leur évolution.

Commentaires

Pour contribuer au débat collectif en ligne à propos de ce plan d'action, nous avons créé [une page publique](#) qui recense des liens vers des blogs, des sites d'information et de réactions sur le gouvernement du Royaume-Uni, l'Open Source et les standards ouverts. Si vous publiez en ligne sur ces thèmes, veuillez utiliser le tag *#ukgovOSS* pour nous permettre de retrouver vos commentaires.