

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 177-2013

Type d'intervention: Motion

Motion ayant valeur de directive:

N° d'affaire: 2013.0783

Déposée le: 11.06.2013

Motion de groupe: Non

Motion de commission: Non

Déposée par: Jost (Thun, PEV) (porte-parole)
Battagliero (Bern, PS)
Kohli (Bern, PBD)
Sancar (Bern, Les Verts)
Sollberger (Bern, pvl)

Cosignataires: 44

Urgence demandée: Non

Urgence accordée:

N° d'ACE: 1382/2013 du 23 octobre 2013

Direction: Direction des finances

Classification: –

Proposition du Conseil-exécutif: **Vote point par point**

Ch. 1 et 2 : adoption

Ch. 3: adoption et classement

Ch. 4 à 6 : adoption

Exploiter les synergies dans le développement et l'utilisation de logiciels

Le Conseil-exécutif est chargé de prendre les mesures suivantes :

1. L'OIO (Office d'informatique et d'organisation du canton de Berne) et la Bedag informatique SA (qui appartient au canton de Berne) sont invitées à coopérer plus fréquemment avec d'autres autorités dans le cadre de projets Open Source.
2. Les développements propres pour lesquels le canton de Berne détient les droits d'auteur doivent être mis à disposition sous licence Open Source afin que d'autres autorités puissent les utiliser et que les coûts du développement puissent être partagés.

3. Pour chaque nouveau projet informatique, les responsables doivent montrer quelles alternatives Open Source ont été étudiées au moment de l'acquisition. Si tel n'a pas été le cas, il faut le justifier.
4. Pour chaque nouvelle application spécialisée ou application à remanier, il faut prévoir la mise à disposition sous licence Open Source, ou alors il faut expliquer pourquoi cette option n'est pas envisagée.
5. S'agissant de communautés fermées (closed communities) (développement de logiciels à l'interne entre administrations liées par un contrat, p. ex. application GERES de la Bedag), les autorités compétentes doivent montrer si l'investissement juridique et administratif vaut véritablement la peine en comparaison d'une mise à libre disposition sous licence Open Source.
6. Le canton de Berne doit prendre une part active dans le développement et l'utilisation d'applications spécialisées Open Source et dans le travail des organes (associations) qui les gèrent afin d'obtenir la plus grande utilité possible de ressources existantes.

Développement

Le canton de Berne paie par année 200 millions de francs pour son infrastructure informatique. L'ensemble des systèmes informatiques fait actuellement l'objet d'un audit suite à l'adoption de la motion de Blaise Kropf du 31 octobre 2012, intitulée « Audit indépendant de l'informatique ». Ce dont il n'est pas tenu compte, c'est la mise à profit de synergies avec d'autres unités administratives par la réutilisation d'applications informatiques.

Dans une vue d'ensemble, la Confédération, les cantons et les communes consacrent chaque année 3 milliards de francs aux systèmes informatiques publics. Une grande partie de ces dépenses pourraient être évitées si les autorités collaboraient mieux dans le développement et la maintenance des logiciels. Les licences Open Source offrent la possibilité d'utiliser des logiciels existants, ce qui est moins coûteux, mais aussi celle de développer des applications spécifiques en collaboration avec d'autres services publics. C'est pourquoi la Stratégie suisse de cyberadministration¹ énonce le principe d'un développement unique et d'une utilisation multiple, qui peut être parfaitement mis en pratique avec le modèle de développement et de licence Open Source.

Le canton de Berne peut par exemple réutiliser le logiciel de recherche des décisions de tribunal OpenJustitia² développé par le Tribunal fédéral, ce qui permet de faire des économies non négligeables en frais de licence. En même temps, le canton de Berne peut à son tour mettre à la disposition d'autres utilisateurs parmi les pouvoirs publics ses propres développements à partir d'OpenJustitia.

Les entreprises innovantes peuvent également en profiter : les logiciels publiés sous licence Open Source permettent la libre concurrence entre entreprises informatiques qui proposent des prestations (conseils, introduction, maintenance, formation, développements etc.) pour les produits Open Source. L'administration se défait ainsi de sa dépendance par rapport à certaines sociétés informatiques et la création de valeurs est renforcée sur le plan local. Des études ont montré que les entreprises sont ainsi plus nombreuses à entrer dans la concurrence, également des entreprises locales.

¹ <http://www.egovernment.ch/fr/grundlagen/strategie.php>

² <http://www.openjustitia.ch>

On peut donner l'exemple de OneGov GEVER³ (application de cyberadministration pour la gestion des affaires), qu'une entreprise bernoise a développée pour le canton de Zoug. Ce logiciel est désormais proposé sous licence Open Source à toutes les autorités, et la Ville de Berne l'utilise. Il y a aussi l'exemple de CAMAC⁴ (logiciel pour la gestion des procédures d'octroi des permis de construire dans le canton de Vaud), qui aujourd'hui est utilisé dans les cantons d'Uri, du Tessin et de Neuchâtel. Plusieurs sociétés informatiques, notamment une société établie dans le canton de Berne, proposent des prestations d'intégration pour le produit Open Source.

Réponse du Conseil-exécutif

Les logiciels libres ou « code source ouvert » (Open Source Software, OSS) sont des logiciels dont les conditions de licence prévoient que tout le monde peut les utiliser et les modifier gratuitement, souvent à la condition que le code source modifié soit mis à la disposition des utilisateurs aux mêmes conditions (« copyleft »). Les logiciels libres sont en règle générale développés par les personnes ou les entreprises qui les utilisent en commun. Du point de vue de ces entreprises, ce modèle présente notamment l'avantage de leur éviter à la fois de payer des droits de licence et de dépendre d'un seul fournisseur qui serait détenteur des droits d'auteur et du savoir-faire. Mais elles doivent fournir elles-mêmes les prestations de développement et d'assistance, ou les acheter à des tiers.

Le Conseil-exécutif approuve le principe selon lequel des œuvres dont la création a été financée par des recettes fiscales soient mises gratuitement à la disposition du public. L'utilisation de solutions « code source ouvert » peut en outre, au sens du développement numérique durable, contribuer à réduire la dépendance des fournisseurs de logiciels et à réduire les coûts des TIC⁵ à plus long terme. Le même raisonnement s'applique à la collaboration qui existe déjà avec d'autres autorités dans le domaine des TIC. C'est pour cela que le Conseil-exécutif soutient la présente motion sur le principe.

L'utilisation et le développement de solutions OSS comportent toutefois des risques et posent certaines questions, dont voici quelques exemples:

- Conformément à la stratégie de pilotage de l'informatique dans le canton de Berne (stratégie informatique 2007, ACE 2054/2007) « le développement de nouveaux systèmes TIC, plus précisément de logiciels, est autorisé uniquement lorsque l'utilisation de solutions standard empêcherait d'accomplir des aspects importants des tâches ». La coopération active au développement de projets Open Source que la motion exige du canton ne doit, selon le Conseil-exécutif, pas entraîner l'administration à déroger à ce principe. Faute de quoi le canton devrait à nouveau supporter davantage le risque entrepreneurial du développement de logiciels. Ce qui ne relève ni des tâches, ni des compétences principales de l'administration. Le Conseil-exécutif estime par conséquent que l'administration doit, à l'avenir aussi, se borner à faire développer de nouveaux logiciels lorsqu'il n'en existe pas d'appropriés. Et ce indépendamment du fait que les logiciels à développer ou déjà existants soient libres ou non.

³ <http://www.onegov.ch>

⁴ <http://camac.ch>

⁵ Technologies de l'information et de la communication

- Quand des autorités financent le développement de logiciels libres avec le produit des recettes fiscales et les mettent gratuitement à la disposition du public, elles peuvent entrer en concurrence avec des fournisseurs privés de logiciels comparables. C'est par exemple ce qui s'est passé en 2012 quand la Justice du canton de Berne a introduit le logiciel libre « OpenJustitia » du Tribunal fédéral et - comme le prescrit le droit des marchés publics - rejeté l'offre plus onéreuse d'une entreprise bernoise pour une licence conventionnelle⁶. L'Office fédéral de la justice (OFJ) est actuellement en train de rédiger un avis de droit sur la question de savoir si la publication de logiciels libres par des autorités est compatible ou non avec le principe constitutionnel de la neutralité concurrentielle de l'Etat. Le Conseil-exécutif estime que l'on peut admettre, au plan institutionnel, que des autorités offrent des logiciels libres au moins dans des cas où il n'existe pas déjà une offre appropriée émanant du secteur privé, car l'absence d'une telle offre indique souvent qu'on a affaire à une exigence de niche, spécifique à l'administration, que l'économie privée n'a aucun intérêt à satisfaire. Avant d'émettre un avis définitif, le Conseil-exécutif souhaite toutefois attendre les conclusions de l'OFJ.
- Pour les autorités, mettre à disposition un logiciel libre présente un risque de responsabilité: les défauts que présenterait le logiciel pourraient en effet provoquer des dommages chez les utilisateurs. Les dispositions de licence OSS excluent certes toute responsabilité, mais si cette exclusion de responsabilité s'applique en Suisse, tel n'est pas forcément le cas dans tous les autres pays dont les tribunaux pourraient être saisis. Ce risque doit donc être examiné au cas par cas⁷.
- L'obtention d'une licence OSS nécessite en outre l'accord de toutes les parties concernées par le développement du logiciel. Ce qui ne sera pas toujours facile à obtenir. Rappelons par exemple le cas suivant: dans le cadre des travaux du projet de réorganisation « GERES-Community », l'OIO a mis au débat en 2013 la variante concernant la concession d'une licence OSS pour le logiciel des registres GERES. Les représentants des autres cantons participants ont rejeté cette solution parce qu'ils craignaient que cela n'incite à utiliser GERES sans participer aux coûts de développement et de maintenance. L'avantage que présentait cette solution en étendant l'utilisation du logiciel et en augmentant ainsi le nombre d'autorités ayant intérêt à coopérer à son développement était moins important à leurs yeux. La réussite de projets pilotes cités dans la motion est par conséquent décisive.

Pour les raisons exposées, le Conseil-exécutif est prêt à mettre en œuvre la demande centrale de la motion. Dans un premier temps toutefois avec les restrictions suivantes: que le développement de logiciels (y compris OSS) n'intervienne que dans des cas où il n'existe pas déjà de logiciel approprié et qu'avant qu'un logiciel du canton soit libéré comme OSS, l'opportunité de cette libération soit examinée au cas par cas. Il faudra aborder la question des logiciels libres dans le processus de la stratégie informatique en tenant compte de la présente motion et de ce qui est dit ci-avant.

⁶ Voir à ce sujet l'interpellation 036-2013 Haas (PLR, Berne) « Concurrence déloyale du Tribunal fédéral ».

⁷ Voir l'avis de droit (disponible uniquement en allemand) du 21 novembre 2003 d'Ursula Widmer concernant les questions légales associées à l'achat et à l'utilisation des logiciels libres dans l'administration fédérale suisse (projet OPUS), <http://www.isb.admin.ch/themen/architektur/00164/index.html>, p. 73 à 76.

Dans ce contexte, le Conseil-exécutif prend position comme suit sur les différents points de la motion :

Chiffre 1 :

Comme la comprend le Conseil-exécutif, la demande exprimée dans la motion ne s'adresse pas seulement à l'OIO et à la Bedag Informatique SA cités dans la motion, mais à toutes les autorités de l'administration cantonale qui utilisent des logiciels. Et ce, parce que les autres offices de l'administration sont compétents pour l'achat et l'utilisation des applications spécialisées (plus de 500 au total) que mentionne la motion et dont ils ont besoin pour accomplir leurs tâches. Lesdites applications spécialisées, souvent très spécifiques à l'administration, conviennent mieux à de nouveaux développements conformément au modèle OSS que le logiciel standard qu'utilise l'OIO dans le domaine de l'approvisionnement TIC de base.

L'administration cantonale est aujourd'hui déjà active dans le domaine de la coopération OSS entre autorités. Ainsi un représentant du canton de Berne dirige-t-il le groupe de travail « Open Source » de la Conférence suisse sur l'informatique (CSI). Des représentants de l'administration cantonale vont également collaborer à un projet que la CSI a prévu pour concrétiser les fondements de la coopération des autorités en matière de TIC (notamment à propos des OSS) aux plans de l'organisation et du droit. Le Conseil-exécutif est d'accord pour poursuivre cette activité et pour l'étendre à de nouveaux projets de coopération, tout en émettant les réserves mentionnées plus haut.

Conformément à l'article 3 de la loi du 5 juin 2002 sur la société anonyme Bedag Informatique (Loi sur la Bedag, LBI, RSB 152.031.1), la Bedag Informatique fournit des services en matière d'informatique et observe ce faisant les principes de l'économie de marché. Son organisation est régie par le Code des obligations (art. 6 LBI). Le Conseil-exécutif ne peut donc pas influencer directement sur la politique d'entreprise de Bedag. La direction de Bedag a pris position comme suit sur la présente motion: dans les mêmes conditions de faisabilité technique et en présence de coûts comparables, Bedag donne la priorité aux logiciels libres avant les produits propriétaires. Ainsi Bedag utilise-t-elle aujourd'hui déjà en grande partie des logiciels libres dans ses centres de calcul. Des centaines de serveurs sont par exemple exploités avec le système d'exploitation OSS Linux et avec OpenStack. Le développement de logiciels est à 60 pour cent réalisé avec le langage de programmation ouvert Java sur la plateforme d'application WildFly/JBoss. Bedag offre en outre à sa clientèle des produits OSS comme CAMAC, que mentionne la motion, ou Alfresco, et participe activement à leur implémentation.

Chiffre 2 :

Il convient d'examiner la possibilité de mettre des logiciels du canton à disposition sous licence Open Source en respectant les conditions exposées ci-avant. Pour cela, il va falloir si possible créer une base légale expresse dans la forme de la loi ou de l'ordonnance, du point de vue de la législation financière - parce que renoncer à encaisser potentiellement une recette sur des droits de licence équivaut à une dépense - et pour des raisons de responsabilité de l'État. Soulignons encore que, contrairement à ce que suppose la motion, la mise à disposition de logiciels sous licence Open Source ne constitue une condition préalable ni nécessaire ni suffisante pour que les coûts de ces logiciels soient partagés entre plusieurs autorités. Autrement dit, cette répartition des coûts est aussi possible sans licence OSS et les participants doivent convenir ensemble de ses modalités indépendamment de la licence OSS.

Chiffre 3 :

Dans les projets TIC, la justification qu'exige la motion peut être présentée dans le rapport de la phase de projet « évaluation ». L'OIO a déjà mis en œuvre la motion puisqu'il a adapté en conséquence ses modèles pour les dossiers de projets TIC.

Observons toutefois ceci: lors de toute acquisition, le marché est adjugé à l'offre économiquement la plus avantageuse, comme le prescrit le droit des marchés publics, autrement dit à la solution technique appropriée qui présente le meilleur rapport qualité/prix. Cette dernière est déterminée en confrontant le coût total d'une solution pendant la durée globale prévue de son utilisation (p.ex. frais de licence, d'exploitation, de mise en place et de formation) au degré de réalisation des exigences techniques. Les achats de solutions OSS tout comme de logiciels sous licence conventionnelle obéissent aujourd'hui déjà à ces critères et cela ne va pas changer à l'avenir. Le droit supérieur prescrit par ailleurs que tout mandat d'achat de logiciels doit faire l'objet d'un appel d'offres public à partir d'un certain montant. Il est à cet égard inadmissible de n'évaluer qu'une sélection de produits; il faut en revanche examiner les offres qui remplissent les critères abstraits du cahier des charges. La justification qu'exige la motion se limitera donc souvent au fait qu'aucun produit OSS n'a été offert ou que dans l'analyse de la valeur d'utilisation répondant aux critères d'adjudication de l'appel d'offres, les produits OSS offerts n'ont pas obtenu le plus grand nombre de points.

Les services d'achat peuvent toutefois inclure aux critères d'adjudication la dépendance réduite du fournisseur qui résulte du fait que le canton acquiert tous les droits d'auteur ou des droits de modification étendus (p.ex. du fait d'une licence OSS) sur le logiciel acquis. Pour déterminer si cela est possible et utile au plan économique, il faudra encore réaliser des travaux de fond sur la législation sur les marchés publics et sur la méthode, et procéder à une appréciation au cas par cas.

Chiffre 4 :

On peut sur le fond se référer aux réponses données aux chiffres 2 et 3. Il convient toutefois de souligner que des applications spécialisées dont les droits d'auteur n'appartiennent pas au canton ne pourront guère être mises à disposition sous licence OSS puisque cela nécessiterait le consentement du détenteur des droits ou l'achat de ceux-ci.

Chiffre 5 :

Il va de soi pour le Conseil-exécutif que la justification du choix du modèle de licence à appliquer fait partie intégrante de la conception d'une coopération avec d'autres autorités. Il estime toutefois que contrairement à ce qu'exige la motion, cette justification ne peut pas (uniquement) porter sur les charges organisationnelles, mais qu'elle doit répondre à la question de savoir si une licence OSS semble globalement avantageuse compte tenu des points de vue énoncés plus haut. Car l'investissement juridique et administratif pour la répartition des charges de développement et de maintenance entre plusieurs autorités participantes ne dépend que de façon insignifiante du fait que le logiciel soit libre ou non. D'une manière ou d'une autre, coordonner les objectifs de développement, planifier les travaux de développement, fixer une clé de répartition des coûts et mettre en place l'organisation cadre nécessaire à cet effet occasionnera beaucoup de travail. Et le fait que le logiciel soit publié sous licence OSS ne changera pas grand-chose à la somme de travail. La seule incidence qu'a la licence OSS est que le logiciel est à la disposition de tout le

monde, qui peut l'utiliser gratuitement et le développer. Cela peut influencer positivement sur la disposition à participer à l'organisation et à ses coûts (davantage d'intéressés souhaitent participer pour pouvoir codécider le développement), mais aussi négativement (certains utilisent le logiciel gratuitement sans participer aux coûts de développement).

Chiffre 6 :

Nous renvoyons ici aux explications concernant les chiffres 1 et 5.

Au Grand Conseil