



Berne, le 22 mars 2017

---

# **Administration fédérale et logiciels ouverts. État des lieux et perspectives**

Rapport du Conseil fédéral en réponse au  
postulat 14.3532 déposé le 19 juin 2014 par  
Edith Graf-Litscher

---

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Introduction.....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Orientation de la stratégie OSS.....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Résultats de la stratégie OSS et du plan d'action .....</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>Utilisation de logiciels ouverts au sein de l'administration fédérale .....</b>	<b>4</b>
<b>5</b>	<b>Collaboration en matière de logiciels ouverts .....</b>	<b>5</b>
<b>6</b>	<b>Stratégie nationale pour les logiciels ouverts .....</b>	<b>6</b>
<b>7</b>	<b>Actions à entreprendre .....</b>	<b>6</b>
<b>8</b>	<b>Annexe.....</b>	<b>6</b>

## 1 Introduction

Le Conseil de l'informatique de la Confédération (CI) a promulgué la stratégie partielle des logiciels ouverts (OSS) le 15 mars 2005. Intitulée «Stratégie OSS de l'administration fédérale»<sup>1</sup>, cette stratégie vise à ce que les logiciels ouverts (*Open Source Software*, OSS) se profilent comme une alternative égale à leurs pendants, les logiciels propriétaires (*Closed Source Software*, CSS).

Ces dernières années, de nombreuses interventions parlementaires ont été adressées au Conseil fédéral au sujet du recours aux logiciels ouverts. Le postulat 14.3532 «Administration fédérale et logiciels ouverts. État des lieux et perspectives», déposé par la conseillère nationale Edith Graf-Litscher (Annexe), invite le Conseil fédéral à présenter dans un rapport les résultats obtenus jusqu'ici grâce à la stratégie OSS et ce qui reste à faire.

Le 20 août 2014, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à accepter le postulat, et le Conseil national l'a adopté le 26 septembre 2014.

Le présent rapport s'attache à répondre aux questions posées et détermine si d'autres travaux s'imposent encore dans le domaine considéré.

## 2 Orientation de la stratégie OSS

La stratégie OSS de l'administration fédérale, adoptée le 15 mars 2005 et actuellement en vigueur<sup>2</sup>, préconise l'égalité de traitement entre logiciels ouverts (OSS) et logiciels propriétaires (CSS). Cette égalité de traitement a été mise en œuvre et est désormais acquise dans le cadre des procédures d'achat.

L'utilisation de logiciels ouverts compte parmi l'une des nombreuses possibilités dont jouissent aujourd'hui les bénéficiaires ou les fournisseurs de prestations informatiques dans leur stratégie d'approvisionnement. La décision de recourir ou non à un OSS ou à un CSS repose principalement sur les critères suivants: coûts totaux du déploiement, risques inhérents à des partenariats découlant de contrats de maintenance à long terme, réduction de la complexité en cours de fonctionnement, capacité de mise à jour des systèmes informatiques, valeur ajoutée créée par la Confédération dans le domaine informatique, interopérabilité. Il est par trop réducteur de dire que les logiciels ouverts sont avantageux en ne considérant que quelques critères isolés, comme les coûts de licence.

Cette situation doit être prise en compte lors de l'achat et de l'utilisation de logiciels.

## 3 Résultats de la stratégie OSS et du plan d'action

L'option stratégique définie en 2005, qui assure l'égalité de traitement aux logiciels ouverts et aux logiciels propriétaires, a été respectée compte tenu de l'évolution intervenue dans la définition des logiciels ouverts. Cette égalité a en particulier été atteinte grâce au recours plus fréquent aux OSS comme outils de développement des logiciels et d'exploitation informatique.

---

<sup>1</sup> <https://www.isb.admin.ch/isb/fr/home/ikt-vorgaben/strategien-teilstrategien/sb004-ikt-teilstrategie-open-source.html>

<sup>2</sup> Stratégie OSS de l'administration fédérale, version 1.01 du 15.3.2005

Soutenus par la stratégie partielle des logiciels ouverts, les projets de mise en œuvre suivants ont été réalisés avec succès: «Concrétisation de la stratégie OSS par l'USIC», «Plate-forme web OSS», projet «TOSS» (*Total Cost of Ownership*, TCO), qui a été publié sur la page [www.tcotool.org](http://www.tcotool.org), et «Aspects juridiques des OSS». En revanche, le projet «Formation OSS» n'a fait l'objet que d'un examen et n'a pas été réalisé faute de demande. Les questions juridiques encore en suspens devront être traitées dans le cadre d'un projet législatif (voir à ce sujet le chap. 8).

La stratégie informatique de l'administration fédérale adoptée le 22 décembre 2006<sup>3</sup> posait déjà que l'interopérabilité devait être garantie sur la base de normes ouvertes. La réalisation de cet objectif est notamment assurée par la participation active de l'administration fédérale à la définition de normes par l'association eCH<sup>4</sup>.

Les connaissances concernant les normes ouvertes et la réutilisation de logiciels ont également été reprises de la stratégie OSS dans les points 1.2, 1.4 et 3 de la stratégie suisse de cyberadministration du 24 janvier 2007<sup>5</sup>. À titre d'exemple dans le domaine de la cyberadministration, mentionnons une application de vote électronique<sup>6</sup>, dont des parties sont mises à disposition par le canton de Genève avec des OSS. Durant la seconde moitié de 2017, le guichet unique développé à l'aide d'OSS passera également au stade de production. Il s'agit d'un portail destiné aux entreprises, qui regroupe toutes les prestations fournies aux entreprises à tous les niveaux de l'administration.

L'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) et l'UPIC collaborent sans cesse avec des développeurs de logiciels ouverts et l'association CH Open (Swiss Open Systems User Group) pour définir des moyens auxiliaires. Fin 2013, une fiche technique<sup>7</sup> a été élaborée et publiée sur la manière d'acquérir des logiciels en assurant une large concurrence. Les conditions générales (CG) de la Confédération<sup>8</sup> ont d'ailleurs été révisées dans le cadre de ces travaux. Leur révision garantit que les fournisseurs de logiciels ouverts et de logiciels propriétaires ont les mêmes droits et obligations, afin d'éviter toute discrimination entre ces deux groupes de produits.

## 4 Utilisation de logiciels ouverts au sein de l'administration fédérale

Le Conseil fédéral a déjà présenté en détail l'utilisation d'OSS au sein de l'administration fédérale en répondant à d'autres questions émanant du Parlement. Mentionnons à titre d'exemple les réponses du Conseil fédéral aux interpellations parlementaires Wasserfallen (09.3495) et von Graffenried (10.3837).

L'administration fédérale ne possède pas de liste centralisée de produits de rechange. De tels produits sont évalués dans le cadre de procédures d'appels d'offres, où les offres basées sur les logiciels ouverts disposent des mêmes chances que celles utilisant des logiciels propriétaires. Pour ce type d'évaluation, l'administration fédérale se réfère par ailleurs aux conclusions établies par des analystes connus, comme Gartner ou Forrester.

<sup>3</sup> Stratégie TIC de l'administration fédérale. Planification stratégique 2007-2011, approuvée par le CI le 22.12.2006

<sup>4</sup> <http://www.ech.ch/>

<sup>5</sup> <https://www.egovernment.ch/fr/umsetzung/e-government-schweiz-2008-2015/>

<sup>6</sup> <https://republique-et-canton-de-geneve.github.io/chvote-1-0/index-fr.html>

<sup>7</sup> <https://www.beschaffung.admin.ch/bpl/fr/home/beschaffung/merkblaetter.html>

<sup>8</sup> <https://www.beschaffung.admin.ch/bpl/fr/home/beschaffung/merkblaetter.html>

L'administration fédérale utilise par exemple largement les logiciels ouverts dans le domaine des serveurs: l'environnement d'exploitation des systèmes SAP fonctionne notamment à l'aide de systèmes d'exploitation ouverts. De plus en plus d'OSS sont par ailleurs installés sur les postes de travail de l'administration fédérale, en complément des logiciels standard. La plateforme Open eGov<sup>9</sup> spécifie divers OSS que l'administration fédérale utilise déjà couramment.

Le portail suisse des géodonnées de l'administration fédérale, qui repose sur des OSS, a été distingué à plusieurs reprises au niveau national et international, en particulier par l'association CH Open. La publication de clôture «La cyberadministration suisse 2008 à 2015»<sup>10</sup> contient de plus amples informations à ce sujet.

Le tableau ci-après indique les sommes que l'administration fédérale a versées à ses dix plus gros fournisseurs informatiques:

An-née	Logiciels, y c. licences (en milliers de CHF)	Maintenance logiciels et matériel (en milliers de CHF)	Total (en milliers de CHF)
2013	35 758	57 240	92 998
2014	37 874	45 768	83 642
2015	40 751	39 307	80 058

Remarques importantes:

- Bien que des fournisseurs de logiciels ouverts figurent parmi ces dix principaux fournisseurs, des raisons relevant de la technique comptable ne permettent pas de ventiler les montants indiqués entre OSS et CSS.
- La maintenance des logiciels et celle du matériel sont comptabilisées dans la même catégorie, de sorte qu'il s'avère impossible de distinguer les montants correspondants.

## 5 Collaboration en matière de logiciels ouverts

Dans le domaine des logiciels ouverts, l'administration fédérale collabore avec les cantons et d'autres services publics, en particulier dans le cadre de la Conférence suisse sur l'informatique. La Confédération est par ailleurs membre de l'association CH Open et apporte un appui sous forme de ressources financières et humaines à diverses manifestations: Journées OSS, Öffentliche Ausschreibungen, AGB Bund und Open Source (manifestation consacrée aux appels d'offres publics, aux CG de la Confédération et aux logiciels ouverts), Conférence sur les acquisitions et marchés publics TIC, etc. Ce faisant elle contribue activement à faire connaître le potentiel des logiciels ouverts. Ces dernières années, la Confédération a en outre soutenu financièrement des projets visant à améliorer l'interopérabilité de logiciels bureautiques ouverts et propriétaires, comme c'est actuellement le cas pour l'amélioration d'un logiciel ouvert de traitement des photos. La Confédération estime que rien n'exige d'améliorer d'urgence la collaboration en matière d'OSS. À ce propos, nous renvoyons d'ailleurs à la réponse du Conseil fédéral à la motion 09.3680 «Centre de compétence pour les logiciels libres».

<sup>9</sup> <http://www.openegov.admin.ch/egov/fr/home/produkte.html>

<sup>10</sup> <https://www.e-government.ch/fr/dokumentation/publikat/>

## 6 Stratégie nationale pour les logiciels ouverts

Il ne paraît pas judicieux de définir une stratégie nationale pour les logiciels ouverts. En revanche, il serait possible d'examiner si les principes pertinents (notamment l'égalité de traitement entre logiciels ouverts et logiciels propriétaires) devraient être repris dans les bases stratégiques générales (surtout dans la stratégie «Suisse numérique» [FF 2016 3801] et dans la stratégie suisse de cyberadministration<sup>11</sup>). Il faut par ailleurs tenir compte du fait que le contexte, la politique d'approvisionnement et les besoins varient beaucoup d'une administration à l'autre.

Une stratégie commune ne pourrait dès lors être formulée que de manière très superficielle. Au regard de l'impact très limité d'une telle stratégie, les efforts considérables qu'il faudrait déployer pour l'élaborer et l'adopter ne sauraient être justifiés. L'idée d'une telle stratégie est donc abandonnée.

## 7 Actions à entreprendre

Conformément aux prescriptions de l'UPIC et de l'OFCL, les logiciels ouverts et propriétaires bénéficient aujourd'hui d'une égalité de traitement au sein de l'administration fédérale. Accorder une préférence générale à l'une ou à l'autre de ces catégories contreviendrait d'ailleurs aux dispositions en vigueur sur les marchés publics. L'administration fédérale exploite déjà les possibilités des OSS, et l'amélioration constante des mesures appliquées contribue surtout à motiver tous les bénéficiaires de prestations informatiques à identifier et à exploiter le potentiel des logiciels ouverts dans leur secteur.

Rien n'exige qu'il faille modifier les modèles d'approvisionnement afin de promouvoir unilatéralement la part d'OSS. La sélection de produits par la Confédération doit au contraire reposer sur l'examen équilibré de critères aussi objectifs que possible. L'administration fédérale doit donc continuer à utiliser les solutions logicielles qui répondent de la manière la plus efficace et rentable aux exigences définies. La comparaison entre OSS et CSS doit en particulier se fonder sur les coûts totaux de l'utilisation de ces logiciels durant tout leur cycle de vie et pas seulement sur les coûts d'acquisition, qui sont uniques.

La stratégie OSS de l'administration fédérale n'étant plus d'actualité, l'UPIC doit l'abroger et en élaborer une nouvelle jusqu'en 2018.

Pour répondre au postulat Glättli (14.4275), le Conseil fédéral charge en outre le DFF et le DFJP d'étudier les possibilités dont dispose l'administration fédérale pour mettre des codes sources à la libre disposition du public et d'élaborer les bases légales requises.

## 8 Annexe

- Postulat 14.3532

---

<sup>11</sup> [https://www.isb.admin.ch/isb/fr/home/ikt-vorgaben/strategien-teilstrategien/sn001-e-government\\_strategie\\_schweiz.html](https://www.isb.admin.ch/isb/fr/home/ikt-vorgaben/strategien-teilstrategien/sn001-e-government_strategie_schweiz.html)

## Conseil national

14.3532

### Postulat Graf-Litscher

#### Administration fédérale et logiciels ouverts. Etat des lieux et perspectives

---

#### Texte du postulat du 20 juin 2014

L'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC) a publié en 2005 la stratégie partielle des logiciels ouverts (Open Source Software, ou OSS) intitulée "Stratégie OSS de l'administration fédérale". Je charge le Conseil fédéral d'élaborer un rapport qui répondra aux questions suivantes:

1. Les options stratégiques esquissées en 2005 ont-elles été concrétisées en totalité, en partie ou pas du tout?
2. Quels sont les projets de mise en œuvre exposés dans le plan d'action qui ont été réalisés?
3. Quels sont les secteurs de l'informatique de la Confédération dans lesquels des mesures sont nécessaires, notamment en ce qui concerne l'égalité de traitement et le potentiel d'utilisation des logiciels ouverts?
4. Dans quels domaines l'administration fédérale utilise-t-elle aujourd'hui des logiciels ouverts? Dans quels domaines le marché offre-t-il des solutions de rechange qui permettraient de remplacer des systèmes propriétaires?
5. Quelles sommes la Confédération verse-t-elle chaque année aux dix plus gros fournisseurs de licences informatiques et de services de maintenance de logiciels?
6. Comment fonctionne la collaboration interne de la Confédération et celle avec les cantons et avec d'autres organismes publics dans le domaine des logiciels libres? Comment cette collaboration pourrait-elle être optimisée?
7. Comment une stratégie nationale pour les logiciels ouverts, destinée à toutes les administrations publiques, pourrait-elle être développée?

#### Cosignataires

Allemann, Fehr Jacqueline, Glättli, Hadorn, Kessler, Quadranti, Reimann Lukas, Reynard, Riklin Kathy, Schwaab, Voruz, Wasserfallen, Weibel (13)

#### Développement

La "Stratégie OSS de l'administration fédérale", publiée en 2005, contient de nombreuses mesures visant à établir l'égalité de traitement entre logiciels ouverts et logiciels propriétaires. Ces mesures n'ont toutefois été appliquées que de façon lacunaire. C'est ainsi que les administrations acquièrent aujourd'hui principalement des logiciels propriétaires. Par le biais d'Enterprise Agreements et d'autres contrats de maintenance, les grands groupes informatiques peuvent facilement introduire aujourd'hui des solutions logicielles sans appels d'offres préalables. Quant aux normes applicables aux logiciels de l'administration fédérale, elles se limitent presque exclusivement à des produits propriétaires (90% environ), alors même que des solutions logicielles ouvertes

équivalentes existent dans la plupart des catégories de produits. En outre, l'interopérabilité des documents assurée par des formatages ouverts comme l'Open Document Format (ODF) est souvent négligée, ce qui oblige la population à acquérir des produits Microsoft Office pour pouvoir travailler avec des formulaires émanant des autorités. La "Stratégie de la Confédération en matière de TIC 2012-2015" prévoit ceci: "L'utilisation de nouvelles technologies innovantes est possible, si la matière ou les processus d'affaires l'exigent. Les expériences seront ensuite analysées et mises à [la] disposition de tiers." Le rapport que je demande devra montrer ce que cette stratégie a atteint jusqu'ici et quelles sont les mesures encore à prendre.

#### **Proposition du Conseil fédéral**

Le Conseil fédéral propose d'accepter le postulat.