

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2003-2004

3 MARS 2004

Proposition de résolution sur l'achat de logiciels par les administrations fédérales

(Déposée par MM. Jean-Marie Dedecker et Stefaan Noreilde)

DÉVELOPPEMENTS

L'an dernier, plusieurs initiatives parlementaires ont été prises, tant à l'échelon régional qu'à l'échelon fédéral, concernant l'utilisation obligatoire de logiciels libres au sein des administrations publiques. Nous renvoyons à cet égard à une proposition d'ordonnance déposée au Parlement bruxellois (COCOF) ainsi qu'à la proposition de loi de M. Roelants du Vivier et Mme Defraigne concernant l'usage de standards ouverts et la disponibilité du code source des logiciels dans les administrations fédérales (doc. Sénat, n° 3-216 — SE 2003) et à la proposition de loi de M. Istasse relative à l'utilisation de logiciels libres dans les administrations fédérales (doc. Sénat, n° 2-1607 — 2002/2003).

Ces propositions ont pour objet d'imposer à toutes les administrations publiques l'utilisation de logiciels dont le code source est libre. De cette manière, on exclut *de facto* du marché tous les fabricants de logiciels qui ne mettent pas leur code source à disposition et qui proposent leurs produits conformément au principe de la rémunération de la propriété intellectuelle. Cette pratique constitue une violation fondamentale du principe de la concurrence loyale et du marché libre.

C'est la raison pour laquelle Agoria, qui représente l'ensemble de l'industrie belge des technologies de l'information et de la communication (TIC), s'oppose à ces législations. Selon cette fédération, il n'est pas

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2003-2004

3 MAART 2004

Voorstel van resolutie over de aankoop van software door de federale overheidsbesturen

(Ingediend door de heren Jean-Marie Dedecker en Stefaan Noreilde)

TOELICHTING

Vorig jaar werden er zowel op het regionale als op het federale niveau enkele parlementaire initiatieven genomen betreffende het verplicht gebruik van open source software binnen de openbare besturen. We verwijzen hierbij zowel naar een voorstel van ordonnantie, ingediend in het Brussels Parlement (COCOF), als naar de wetsvoorstellen van de heer Roelants du Vivier en mevrouw Defraigne betreffende het gebruik van open standaarden en de beschikbaarheid van broncode van de software bij de federale besturen (stuk Senaat, nr. 3-216 — BZ 2003) en van de heer Istasse betreffende het gebruik van vrije software in de federale overheidsbesturen (stuk Senaat, nr. 2-1607 — 2002/2003).

Deze voorstellen willen aan alle overheidsdiensten het gebruik opleggen van software waarvan de broncode vrij beschikbaar is. Alle fabrikanten van software die hun broncode niet ter beschikking stellen en hun producten aanbieden volgens het principe van vergoeding van intellectuele eigendom worden op die manier *de facto* uit de markt geprijsd. Dat komt neer op een fundamentele schending van het principe van de eerlijke concurrentie en de vrije markt.

Agoria, die het standpunt van de gehele Belgische ICT-industrie verkondigt, verzet zich dan ook tegen dergelijke wetgeving. Agoria argumenteert dat er geen wetgevend initiatief nodig is om de beste techno-

nécessaire de légiférer pour s'assurer que tous les services publics feront le meilleur choix technologique. La détermination des critères de choix est garantie par les règles du marché libre et par l'autonomie de chaque service public. En outre, la régulation technologique sera rapidement dépassée et, donc, inapplicable.

Le Conseil d'État a émis un avis sur les propositions d'ordonnance bruxelloises. Le Conseil estime qu'il appartient à chaque instance publique elle-même (et non au législateur) de déterminer des critères de choix techniques en fonction de ses besoins; voter une loi qui impose un choix technologique équivaut en fait à modifier la loi sur les marchés publics.

Jusqu'à présent, aucun pays n'a adopté une loi imposant l'utilisation de logiciels libres dans le secteur public. Au contraire, plusieurs pays, comme le Royaume-Uni ou le Danemark, ont adopté récemment des résolutions non contraignantes.

Le 20 juin 2003, l'État danois a publié un livre blanc dans lequel il expose sa stratégie en matière d'achat de matériel informatique. Dans ce document, on peut lire notamment que les décisions d'achat seront guidées par deux critères : la qualité et le rapport qualité-prix. Ce livre blanc propose également de développer un modèle permettant de calculer le coût d'achat total afin de pouvoir évaluer chaque solution logicielle. Il souligne l'importance des standards ouverts pour garantir un large choix de logiciels et l'interopérabilité entre les systèmes.

Le gouvernement britannique a publié, le 15 juillet 2002, un rapport sur l'utilisation de logiciels libres dans les services publics anglais. Dans ses conclusions, le rapport précise que, pour les achats d'infrastructures IT, le gouvernement prend en compte aussi bien les solutions logicielles libres que les logiciels propriétaires. L'attribution des contrats se fera en tenant compte de la contre-valeur de chaque livre dépensée (« *on a value for money basis* »).

Enfin, la déclaration ministérielle de Côme (7-8 juillet 2003) adoptée dans le cadre de la Conférence E-Government 2003 souligne la nécessité pour les services publics de communiquer de manière optimale avec l'infrastructure IT des autres niveaux de pouvoir.

Les frais d'achat de logiciels non commerciaux sont souvent limités, et c'est ce qui rend leur acquisition particulièrement intéressante. Mais les services publics, pas plus que les entreprises privées, ne peuvent se baser sur le prix d'achat initial. Ils doivent aussi tenir compte des frais d'achat globaux pour déterminer l'impact que le logiciel acheté aura sur le budget IT d'une administration. Les frais d'achat globaux comprennent non seulement le prix des licences, mais également d'autres facteurs détermi-

logiekeuze voor elke overheidsdienst te waarborgen. «De regels van de vrije markt en de autonomie van elke overheidsdienst staan garant voor het bepalen van de keuzecriteria. Technologische regulering zal bovendien snel verouderd zijn en dus onbruikbaar.»

De Raad van State bracht advies uit inzake de Brusselse voorstellen van ordonnantie. De Raad stelt dat het aan elke overheidsinstantie zelf toekomt (en niet aan de wetgever) technische keuzecriteria op grond van haar behoeftes te bepalen; en een wet die een technologiekeuze oplegt, komt in feite neer op een wijziging van de wet op de overheidsopdrachten.

Tot nu toe heeft geen enkel land een wet aangenomen die het gebruik van open source software in de overheidssector verplicht. Integendeel, verschillende landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en Denemarken, hebben onlangs niet-dwingende resoluties aangenomen.

Op 20 juni 2003 publiceerde de Deense overheid een witboek over haar strategie met betrekking tot de aankoop van informaticamaterieel. In dat document wordt onderstreept dat de aankoopbeslissingen zullen worden geleid door twee criteria: de kwaliteit en de verhouding prijs-kwaliteit. Het witboek stelt ook voor een model te ontwikkelen om de totale aankoopkosten te berekenen om elke software-oplossing te kunnen beoordelen. Het onderstreept het belang van open standaarden om een uitgebreide softwarekeuze en de interoperabiliteit tussen de systemen te verzekeren.

De Britse regering publiceerde op 15 juli 2002 een rapport over het gebruik van open source software bij de Britse overheid. De conclusie van dat verslag luidt dat de regering bij de aankoop van IT-infrastructure de open source softwareoplossingen in aanmerking neemt naast de proprietary software. Bij de toekenning van de contracten zal rekening worden gehouden met de tegenwaarde voor elk pond dat wordt uitgegeven (« *on a value for money basis* »).

De ministeriële verklaring van Como (7-8 juli 2003) in het raam van de e-government-conferentie 2003 ten slotte onderstreept de noodzaak voor de overheidsdiensten om zo goed mogelijk te communiceren met IT-infrastructure van de andere beleidsniveaus.

De aankoopkosten van niet-commerciële software zijn vaak beperkt en dat maakt dit type software bijzonder interessant op het moment van de aankoop. Maar net zomin als privé-bedrijven, mogen openbare diensten zich baseren op de initiële aankoopprijs. Ze moeten ook rekening houden met de totale aankoopkosten om na te gaan welke invloed de aangekochte software zal hebben op het IT-budget van een administratie. De totale aankoopkosten omvatten niet alleen de prijs van de licenties, maar ook andere

nants, comme les services internes et externes (y compris la formation, l'installation, l'assistance, l'entretien et le développement de solutions sur mesure) et les risques liés aux garanties proposées pour le produit.

La présente résolution entend dès lors attirer l'attention des services publics sur l'importance du «*Total Cost of Ownership*» (coût total de la propriété) en cas d'acquisition de logiciels. Il nous semble beaucoup plus sensé et plus raisonnable, d'un point de vue budgétaire, de réaliser une analyse approfondie et comparative de tous les produits disponibles sur le marché que d'obliger légalement les services publics à traiter avec tel ou tel acteur du marché.

*
* *

PROPOSITION DE RÉOLUTION

Le Sénat,

A. reconnaissant l'importance croissante de l'utilisation de logiciels libres dans les institutions publiques;

B. encourageant les services publics à redéfinir les systèmes et les processus dans leurs administrations et à mieux coordonner les actions aux différents niveaux de pouvoir, via l'usage de standards ouverts;

C. soulignant, en matière d'acquisition de logiciels à usage interne, l'importance pour tous les services publics (tant sur le plan budgétaire qu'en ce qui concerne le contenu) de sélectionner les produits sur la base de leurs qualités et de choisir les produits offrant la contre-valeur la plus élevée au regard des investissements à réaliser, compte tenu du meilleur rapport entre les frais d'achat et les fonctionnalités du produit, selon les besoins spécifiques du service;

D. ne voyant ni la nécessité ni l'intérêt d'une réglementation légale qui obligerait les pouvoirs publics à utiliser des logiciels libres,

beslissende factoren, zoals de interne en externe diensten (inclusief opleiding, installatie, support, onderhoud en de ontwikkeling van oplossingen op maat) en de risico's in verband met de waarborgen die voor het product worden geboden.

Deze resolutie wil dan ook de overheidsdiensten wijzen op het belang van de Total Cost of Ownership bij de aankoop van software. Een grondige analyse en vergelijking van alle producten die op de markt zijn, lijkt een veel zinnigere en budgettair meer verantwoorde opdracht dan overheidsdiensten bij wet te verplichten met een of andere speler te werken.

Jean-Marie DEDECKER.
Stefaan NOREILDE.

*
* *

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Senaat,

A. het toenemende belang van het gebruik van open source software in de overheidsinstellingen onderschrijvend;

B. deze overheidsdiensten aanmoedigend om in hun administraties de systemen en processen te herdefiniëren en om de acties op de verschillende bevoegdheidsniveaus beter te coördineren via het gebruik van open standaarden;

C. het belang (zowel budgettair als inhoudelijk) voor alle overheidsdiensten onderstrepend om bij de aankoop van software voor intern gebruik de producten te selecteren op basis van hun verdiensten en producten te kiezen die de grootste waarde bieden voor de te realiseren investeringen, rekening houdend met de beste verhouding tussen de aankoopkosten en de functionaliteiten van het product, afhankelijk van de specifieke behoeften van de dienst;

D. noodzaak noch heil ziend in een wettelijke regeling die de overheid zou verplichten open source software te gebruiken,

demande au gouvernement de veiller à ce que l'autorité fédérale tienne compte, dans ses décisions en matière d'achat de logiciels, des avantages de tous les produits disponibles sur le marché, y compris les logiciels libres, et choisisse la solution qui présente le meilleur rapport entre le prix d'achat total et les fonctionnalités des produits achetés, selon les besoins définis pour chaque cas spécifique.

5 février 2004.

vraagt de regering erover te waken dat de federale overheid bij haar beslissingen met betrekking tot de aankoop van software rekening zou houden met de voordelen van alle producten die beschikbaar zijn op de markt, inclusief open source software, en dat ze die oplossing zou kiezen welke de beste verhouding biedt tussen de totale aankoopprijs en de functionaliteiten van de aangekochte producten, volgens de behoeften die per specifiek geval worden gedefinieerd.

5 februari 2004.

Jean-Marie DEDECKER.
Stefaan NOREILDE.