



*"Services publics et mutualisation informatique :
de la théorie à la pratique."*

**Compte rendu
de la journée
organisée
le 23 mars 2006**

sous la présidence de
M. Jean-François Istasse,
président du Parlement
de la Communauté française
de Belgique
Wallonie-Bruxelles

1. Mot d'accueil

**M. Jean-François Istasse,
président du Parlement
de la Communauté
française**

M. Jean-François Istasse.

— Mesdames, messieurs, au nom du Parlement de la Communauté française de Belgique Wallonie-Bruxelles, je me réjouis de vous accueillir dans notre hémicycle.

C'est la deuxième fois que notre assemblée a l'honneur et le plaisir d'être le lieu d'un débat sur une question d'actualité qui nous intéresse tous. Ce lieu vous est ouvert aujourd'hui pour participer et assister à notre deuxième colloque « informatique » qui fait partie du programme de la Fête de l'Internet.

Dans la continuité du thème de l'an der-

nier sur l'utilisation de logiciels libres, nous avons la chance de réunir aujourd'hui des experts, des gestionnaires publics et privés qui nous éclaireront sur la mutualisation des « moyens » informatiques. Si le concept est connu dans notre vie quotidienne, il ouvre, dans le domaine de l'informatique, des pistes de réflexion que nous explorerons grâce à vous, mesdames et messieurs, qui avez accepté notre invitation, ce dont je vous remercie déjà.

Comme les participants, vous venez d'horizons très différents. Notre panel donne un bon aperçu de la Belgique fédérale. Je suis particulièrement heureux que notre parlement, au service de la

Communauté des Wallons et des Bruxellois francophones, soit, l'espace d'un jour, un lieu d'information, de formation et de mutualisation d'un savoir que nous partagerons avec nos amis français, qui ont accepté de témoigner de leurs expériences.

Je revois avec plaisir M. Elie, qui nous avait quittés l'an dernier en disant « l'union fait la force ». Prouvons-le aujourd'hui. Je reprendrai cette devise dans notre deuxième langue nationale : « eendracht maakt macht », car la mutualisation est un vieux symbole de la Belgique.

Je me réjouis aussi de ce que notre panel compte une femme. C'est un début, nous ferons mieux la prochaine fois, je l'espère. D'ores et déjà, madame, soyez remerciée de votre contribution.

Comme l'an dernier, le débat est très largement ouvert. Dès son évocation, le concept de mutualisation, suscite des préoccupations juridiques, méthodologiques et techniques. N'y a-t-il qu'un pas de la théorie à la pratique ? Non sans doute. Nous connaissons les obstacles qui peuvent se dresser.

Témoins de la pratique de la gestion informatique dans plusieurs organismes, à différents niveaux de pouvoir en Belgique, les experts se succéderont à cette tribune pour en peser les avantages et les inconvénients. Je salue l'enthousiasme et la collaboration spontanée de tous ces acteurs majeurs des services publics. Forts de leurs expériences, nos amis français compléteront notre éclairage.

Pour notre Parlement, que ce soit dans les services ou chez les décideurs politiques,

un processus de mutualisation avec une assemblée, voisine à bien des égards, mobilise positivement nos énergies en ce moment même. Nous travaillons prudemment car notre objectif commun est de réussir. Nous n'en sommes donc qu'aux prémices de cette mutualisation que nous nous réjouissons de fêter dès qu'elle aura abouti à quelques résultats visibles et concrets.

Ouvrir le dialogue entre nous, oublier nos différences et choisir résolument la convergence est en soi déjà extrêmement fécond.

Comme vous, nous voulons optimiser nos moyens intellectuels et partager notre intelligence, utiliser au mieux chaque euro investi et, là où nous agissons, garantir le meilleur rapport qualité/prix pour le meilleur service au citoyen. Si la mutualisation représente une voie dans ce sens, il faut, dans l'intérêt du plus grand nombre, l'explorer et la suivre, si elle libère.

Dans quelques instants, je céderai la place à M. Cédric Godart, animateur de l'émission « Snooze » sur les ondes de la RTBF Pure FM dans la tranche matinale de 7 à 9 heures. Sa passion pour l'informatique et ses articles pour le site « Toolinux » l'ont désigné tout naturellement pour jouer le rôle de modérateur aujourd'hui.

Je lui confie donc le soin de présenter nos orateurs, ce sera certainement moins passionné que certains débats politiques qui ont lieu dans cet hémicycle, mais assurément tout aussi passionnant.

Je vous remercie, mesdames et messieurs, chacun et chacune, les experts, les participants, les agents de notre parlement, sans qui rien n'aurait été possible. Je remer-

cie spécialement notre équipe informatique, les techniciens et les huissiers pour leur contribution à cette journée.

Je vous souhaite à tous et à toutes une journée d'enrichissement mutuel, de bons débats et un bon travail.

M. Cédric Godart, animateur RTBF.

— Mesdames et messieurs, je vous souhaite la bienvenue. Je désirerais saluer tous ceux qui nous écoutent en direct, puisque ce

colloque est diffusé sur le site du parlement.

Cette manifestation a lieu un an, presque jour pour jour après une première rencontre intitulée « Logiciels libres, services publics indépendants ? », dont le compte rendu est à présent disponible en format PDF sur le site du parlement, mais aussi sous forme d'une publication que vous pouvez acquérir en ligne, au prix modique de cinq euros.

Je cède tout de suite la parole à M. David De Roy qui abordera quelques aspects conceptuels et juridiques de l'informatique publique et de la mutualisation.

2. *“Quelques aspects conceptuels et juridiques de la gestion de l’informatique publique.”*

**M. David De Roy,
référénaire près la Cour de cassation,
chercheur au Centre de recherches Informatique
et Droit (FUNDP Namur)**

M. David De Roy.

– L’incapacité à rencontrer certains besoins conduit celui qui les éprouve à s’assurer les services d’un tiers, avec lequel s’établit une relation contractuelle et... un rapport de forces. Même s’il paraît relever du lieu commun, ce constat renvoie aux fondements de l’activité économique et aux enjeux que révèle la pratique contractuelle. Lorsqu’il n’est pas imposé, le recours aux services d’un tiers procède d’un choix à la faveur duquel l’utilisateur des services s’assure un certain confort, mais à l’occasion duquel il va se placer dans une situation de dépendance. La recherche d’un équilibre entre l’avantage du recours aux services d’un tiers et l’inconvénient que cause cette dépendance représente alors pour l’utilisateur un défi majeur.

dent trouvent une illustration de choix dans le secteur informatique, particulièrement quand l’utilisateur est une administration publique. L’importance de la composante informatique dans l’action des pouvoirs publics (particulièrement avec la mise en place d’une « administration électronique ») conduit quotidiennement ceux-ci à faire le choix d’une informatique gérée en régie (ce qui suppose l’affectation de moyens techniques et humains appropriés) ou confiée (dans une mesure variable selon les cas) à des prestataires de services informatiques. Dans cette seconde hypothèse, le risque de dépendance sera d’autant plus délicat qu’il conduira, dans certains cas, à faire perdre à l’autorité publique sa nécessaire maîtrise sur l’activité ou la fonction au soutien de laquelle est conçu le service informatique.

Les considérations générales qui précè-

C’est notamment pour relever ces défis

que sont promues depuis quelque temps des pratiques de mutualisation auxquelles la manifestation de ce jour invite à prêter quelque attention.

La présente contribution vise à situer la mutualisation parmi les modes de gestion de l'informatique publique, en particulier au regard de l'externalisation, dont elle ne doit pas apparaître comme une alternative, mais bien davantage comme le complément. Invité à tracer le cadre dans lequel s'inscrivent ces modes de gestion de l'informatique publique et auquel seront confrontées diverses expériences, nous procéderons essentiellement par une approche conceptuelle, tout en ayant d'emblée égard à certains éléments d'ordre juridique susceptibles d'influencer le choix et la mise en oeuvre de ces modes de gestion.

1. L'externalisation

1.1. Notion

« L'externalisation est un mode de gestion [...] qui consiste à confier à des partenaires extérieurs à l'entreprise ou à l'administration des activités ou des fonctions précédemment assurées en régie »¹.

Relativement limpide, à première vue, cette définition ne suffit toutefois pas à dissimuler les brumes sémantiques en lesquelles baigne, ou se noie, la notion, à tel point

qu'elle en devient parfois un véritable « fourre-tout » : à côté de l'approche restrictive dont rend compte la définition proposée ci-dessus, est aussi fréquemment véhiculée une conception extensive visant toute opération par laquelle une entité s'appuie sur une collaboration extérieure, même limitée à des prestations très réduites². En termes simplistes, du marché public de faible importance à l'opération de partenariat public-privé, tout relèverait de l'externalisation.

La difficulté sémantique découle également de ce que – dans le domaine de l'informatique (publique) – le terme peut recevoir deux acceptions différentes : outre un « mode de gestion » dont il est question ci-dessus, l'externalisation désignerait également une catégorie particulière de contrats informatiques (parfois dénommés *facilities management*, *outsourcing* ou « infogérance ») ayant pour objet « un ensemble d'activités de services consistant en la prise en charge de la gestion de tout ou partie du système informatique d'un client ou d'un ensemble de clients, avec ou sans délocalisation, dans le cadre d'une relation contractuelle pluriannuelle »³. Dans cette contribution à caractère général, nous privilégierons l'approche de l'externalisation comme « mode de gestion » dès lors qu'il s'agit précisément d'attirer l'attention sur les enjeux de bonne gestion conditionnant le principe, les formes et les modalités de recours à l'ex-

ternalisation, plus que sur le recours à un instrument juridique particulier.

Enfin, on observera que l'externalisation n'est pas une pratique relevant exclusivement de la seule gestion des besoins informatiques, mais qu'elle peut être envisagée dans d'autres domaines, ayant généralement trait au fonctionnement et à la logistique du client (entretien et maintenance de bâtiments, gardiennage, entretien d'un parc automobile, ...).

1.2. Légitimité et limites du recours à l'externalisation

Ce sont des considérations de « bonne gestion » qui doivent inspirer le recours à l'externalisation et commander le choix d'une formule, ainsi que l'étendue et les modalités de la collaboration entre l'entité bénéficiaire et le prestataire extérieur. Cette collaboration sera envisagée dans des domaines où les évolutions techniques requièrent d'importants investissements auxquels une entité n'est pas nécessairement disposée à consentir (informatique, télécommunications). Elle le sera également là où l'affectation d'un personnel attiré ne répond plus nécessairement aux exigences d'une gestion efficace (entretien et maintenance de bâtiments, gardiennage, entretien d'un parc automobile, etc.).

Il est donc hasardeux de voir a priori dans l'externalisation un « bon » ou « mauvais » mode de gestion : pareille approche confinerait à un manichéisme peu adéquat. Cela étant, toute opération d'externalisation

– à tout le moins dans les sphères publiques et administratives – doit être envisagée selon deux ordres de considérations.

Certaines composantes d'une activité ne peuvent – directement ou indirectement – être soumises à l'externalisation, sous peine d'altérer les caractéristiques essentielles de cette activité, parmi lesquelles sa nécessaire proximité avec les institutions publiques⁴ : lorsque la maîtrise publique est inhérente à la fonction externalisée, l'atteinte portée par l'externalisation à cette maîtrise dénature en quelque sorte la fonction.

Ainsi, en irait-il, de l'externalisation de la gestion de données d'écoutes téléphoniques dans l'exercice de la fonction de police. De même, a-t-on pu déplorer – dans la mise en place des systèmes de vote électronique – que la maîtrise des systèmes échappe aux assemblées parlementaires et que la maîtrise du contrôle des opérations électorales échappe aux citoyens, et ce, à raison d'un « glissement » de l'ensemble des composantes vers des « techniciens », prestataires de services extérieurs aux institutions.

À la mesure de l'externalisation correspond un degré de dépendance de l'entité bénéficiaire à l'égard du prestataire extérieur et, partant, un risque de précarité dans l'exercice continu de l'activité externalisée. Ce constat est d'autant plus évident lorsque l'externalisation est envisagée avec un partenaire unique et pour une période importante⁵.

¹ Telle est la définition retenue par une directive n°30.892 du 3 août 2000, du ministre français de la Défense (citée dans le Rapport d'information déposé à l'Assemblée nationale par la Commission de la Défense nationale et des forces armées sur l'externalisation de certaines tâches relevant du ministère de la Défense, et présenté par M. DASSEUX, p.5-6 (Paris, Documents de l'Assemblée nationale, 2002, n°3.595).

² Il n'est pas exclu que cette conception extensive ait inspiré les références à l'externalisation, ou à l'outsourcing, au cours des travaux préparatoires précédant l'adoption du décret du 27 mars 2002 portant création de l'Entreprise publique des technologies nouvelles de l'information et de la communication de la Communauté française (M. B., 17 mai 2002).

³ Définition du « Guide Syntec » reproduite par le Lamy. *Droit de l'informatique et des réseaux*, Paris, éd.2003, n° 1302.

⁴ X. Delgrange et L. Detroux, « Les limites constitutionnelles à la privatisation », *Les partenariats public-privé (PPP) : un défi pour le droit des services publics*, Bruxelles, 2005, p. 48, n° 5 (*Bibliothèque de droit administratif*, n° 5).

⁵ Ceci ne doit cependant pas occulter les avantages que peuvent, par ailleurs, présenter de tels choix.

1.3. Ressources et contraintes du droit des marchés publics

Pour autant que le partenariat envisagé dans un processus d'externalisation puisse s'analyser comme un marché public⁶, l'application de la législation relative aux marchés publics retiendra inévitablement l'attention. À cet égard, quelques observations gagnent à être brièvement formulées dans le cadre nécessairement étroit de cette contribution.

Avant tout, on relèvera que la législation relative aux marchés publics ne contraint ni n'aide à recourir à l'externalisation comme mode de gestion des besoins d'une entité. C'est au pouvoir adjudicateur, et à lui seul, que revient toute initiative en ce sens. Rien ne l'empêche d'assurer en régie les activités et fonctions concernées⁷. C'est à ce même pouvoir adjudicateur qu'il appartiendra également de déterminer les modalités selon lesquelles il conçoit l'externalisation.

L'importante marge de manoeuvre dont dispose le pouvoir adjudicateur dans la définition des modalités du partenariat découle de ce que la législation relative aux marchés publics ne constitue qu'un cadre dans lequel doivent s'inscrire la passation et l'exécution d'un marché, alors que – s'agis-

sant de l'exécution – la définition de la plupart des clauses particulières est laissée à la discrétion du pouvoir adjudicateur⁸. Il s'agit là d'une traduction du souci d'assurer la nécessaire individualisation de tout marché, de manière à en conformer les clauses aux besoins spécifiques préalablement définis par le pouvoir adjudicateur⁹. Celui-ci gagnera donc à tirer le meilleur profit de ce pouvoir d'appréciation qui lui est reconnu : il s'agira, par exemple, de choisir avec soin la durée du partenariat, les conditions d'une éventuelle reconduction, l'étendue des prestations externalisées, les modalités d'identification des utilisateurs des services externalisés, les exigences relatives à la rapidité d'intervention du prestataire en cas de défaillance du système, la disponibilité de ce prestataire « sur place », etc.

Le pouvoir adjudicateur veillera également à exploiter au mieux de ses intérêts (et partant, de l'intérêt général) la latitude qui lui est réservée dans le choix des critères d'attribution et de sélection, de manière – par exemple – à limiter les risques relatifs à la viabilité (et donc à la fiabilité) du prestataire. Ainsi, le pouvoir adjudicateur gagnera-t-il à définir des critères « financiers » de sélection qualitative, qui lui permettent de s'assurer de la solvabilité des candidats, gage d'une viabilité à moyen terme, indispensable si le pouvoir adjudicateur

souhaite engager un partenariat de moyenne ou longue durée.

2. La mutualisation

2.1. Notion

La mutualisation pourrait être définie comme une pratique d'investissements communs à plusieurs utilisateurs satisfaisant des besoins similaires, et qui bénéficient ainsi de services identiques (ou proches), tout en répartissant la charge de ces investissements.

Bien qu'elle soit fréquemment associée à l'idée de communauté d'utilisateurs, la notion de mutualisation ne peut s'y réduire exclusivement. En ce sens, il nous paraît que l'hypothèse d'un prestataire de services qui favoriserait l'installation d'un cadre d'échanges entre ses clients et bénéficierait ainsi de leurs retours d'expériences en les intégrant dans la maintenance des logiciels développés ne pourrait être qualifié de « mutualisation ». Pour que ce soit le cas, il faudrait que ces utilisateurs valorisent à leur bénéfice (et sous leur maîtrise, même relative) ce partage.

2.2. Avantages et inconvénients de la mutualisation

L'avantage le plus fréquemment associé à cette pratique est évidemment celui de « l'économie d'échelle »¹⁰. Il n'est toutefois pas le seul. Ce mode de gestion peut être envisagé à d'autres fins. Ainsi, la communauté d'utilisateurs peut-elle prendre en

charge, au profit de tous, des prestations que chacun des membres ne serait pas en mesure d'assurer en régie à lui seul. C'est le cas, par exemple, de la maintenance « réglementaire » de logiciels utilisés au soutien de procédures administratives auxquelles doivent se soumettre de nombreuses entités. En dépit des indéniables vertus qui peuvent lui être reconnues, la mutualisation suscite certains inconvénients ou, à tout le moins, fait naître certaines contraintes. La plus évidente est organisationnelle : elle impose à chaque pouvoir adjudicateur concerné d'accepter le « jeu » de la concertation ou de la collaboration avec d'autres entités utilisatrices. Cela implique d'admettre le risque d'une certaine lourdeur dans l'organisation des fonctions ou activités concernées par la mutualisation. La réussite de l'expérience dépendra de la qualité de l'articulation entre une logique communautaire et celle qu'imposent les modes de fonctionnement propres à chaque entité adhérant au projet de mutualisation.

2.3. Les voies de la mutualisation

À première vue, il paraît préférable que la mutualisation soit considérée en amont du projet informatique. Dès la conception de celui-ci, tous les futurs utilisateurs peuvent être réunis. Ceci favorise une plus grande cohérence dans la conception du projet¹¹. Il n'est cependant pas exclu que la formation d'une communauté d'utilisateurs survienne par la diffusion du service et son ouverture à de nouveaux utilisateurs (mutualisation en aval). L'occasion est alors offerte à celui qui a développé (ou fait déve-

⁶ On ne peut évidemment perdre de vue l'hypothèse où l'externalisation porterait sur l'offre d'un service au public (l'hébergement, par une commune, de sites internet d'associations actives sur son territoire, par exemple). L'opération, qui serait ainsi susceptible d'être qualifiée de « concession de service public », échapperait alors à l'application de la législation relative aux marchés publics.

⁷ Ph., M.-A. Flamme et Cl. Dardenne, *Les marchés publics européens et belges. L'irrésistible européanisation du droit de la commande publique*, Bruxelles, 2005, p. 28.

⁸ D. De Roy, « L'irruption du logiciel libre dans le secteur public : à la découverte d'une actualité fort ancienne », *Les Logiciels libres face au droit*, Bruxelles, 2005, p. 216 et 218 (*Cahiers du Centre de recherches Informatique et Droit*, n° 25).

⁹ D. De Roy, « Ressources et contraintes du droit des marchés publics dans l'utilisation des logiciels libres », *Logiciels libres, services publics indépendants ? Compte rendu du colloque organisé le 17 mars 2005 par le Parlement de la Communauté française*, Bruxelles, 2005, p. 29.

¹⁰ Ainsi qu'en témoignent les fréquentes allusions au cours des débats parlementaires qui ont précédé l'adoption du décret organique de l'Étnic.

¹¹ En ce qui concerne, par exemple, la définition des besoins.

lopper) un logiciel de rentabiliser son investissement de départ en associant d'autres utilisateurs éprouvant des besoins similaires.

2.4. Mutualisation libre ou imposée.

En effet, si l'initiative d'une pratique de mutualisation ou l'adhésion à une expérience en cours se conçoivent, a priori, sur une base volontaire, il n'est pas exclu que ce mode de gestion puisse être imposé ou fermement encouragé. Cela semble être le cas en Communauté française pour la gestion de logiciels de comptabilité des services à gestion séparée¹². De même, la création de l'Etnic procédait-elle de cette idée de mutualisation « dirigée », même si une modification du décret organique a sensiblement remis en cause cette approche fondatrice¹³. On observera, de manière générale, que, dans certains cas, le caractère obligatoire du recours à la mutualisation paraît constituer le gage d'une réussite de l'expérience et la garantie de son efficacité. En effet, la gestion des logiciels utilisés au soutien de (télé-)procédures à caractère réglementaire qui régissent les relations entre une autorité hiérarchique (ou de tutelle) et les entités subalternes (ou décentralisées) en est une illustration.

2.5. Ressources et contraintes du droit des marchés publics

Il faut distinguer la circonstance où plu-

sieurs pouvoirs adjudicateurs se réunissent pour solliciter les services d'un prestataire tiers, dans le cadre d'une opération unique, et une conception plus largement répandue du marché. Cette dernière donne lieu à la naissance d'une relation contractuelle entre un pouvoir adjudicateur et un opérateur économique. Le régime juridique de l'opération empruntera à la législation relative aux marchés publics ou à d'autres figures de partenariats, selon les objectifs poursuivis par les utilisateurs et les avantages qu'ils recherchent au travers de la pratique de mutualisation.

S'agissant des marchés conjoints, c'est avant tout vers l'article 19 de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services que l'on se tournera pour trouver, dans la législation relative aux marchés publics, l'ancrage d'une pratique de mutualisation. En l'occurrence, citons cette disposition, selon laquelle « *L'exécution conjointe de travaux, de fournitures ou de services pour le compte de pouvoirs adjudicateurs différents peut, dans l'intérêt général, faire l'objet d'un marché unique attribué par adjudication, par appel d'offres ou par procédure négociée, dans les conditions déterminées par la loi (al.1er). Les personnes intéressées désignent l'autorité ou l'organe qui interviendra, en leur nom collectif, à l'attribution et à*

l'exécution du marché » (al.2)». Sur la base de cette disposition, on peut donc imaginer que plusieurs pouvoirs adjudicateurs se réunissent pour la passation d'un seul marché portant, par exemple, sur le développement et la maintenance d'un logiciel répondant aux besoins qu'ils partagent et dont il apparaît conforme à l'intérêt général d'assurer la gestion en commun¹⁴. Pour séduisant qu'il soit, le recours à cette pratique ne va toutefois pas sans susciter certaines difficultés ou interrogations, particulièrement dans le domaine qui retient l'attention en l'espèce : outre les défis que fait naturellement surgir la réunion de plusieurs pouvoirs adjudicateurs¹⁵, on se demandera notamment si le regroupement de plusieurs pouvoirs adjudicateurs est admis, alors que les circonstances et l'objet du marché ne les contraindraient pas, nécessairement, à se réunir¹⁶. Par ailleurs, le recours aux marchés conjoints ne se conçoit que lorsque la démarche commune s'inscrit dans une hypothèse d'externalisation « exclusive » : il ne permettra pas de traiter la gestion « en régie » de certains besoins communs à l'ensemble des utilisateurs¹⁷.

Le recours à la figure du mandat peut également être envisagé. Il suppose que chaque pouvoir adjudicateur confie à un

mandataire « commun » le pouvoir de passer au nom de chaque mandant un marché portant sur des services informatiques. On n'ignorera toutefois pas les difficultés et incertitudes qui entoureront le régime juridique de l'opération (conditions et modalités de choix du mandataire, objet et étendue de sa mission, assujettissement de ce mandataire à la législation relative aux marchés publics, ...)¹⁸, ainsi que les limites d'un procédé peu compatible, ici encore¹⁹, avec la gestion « en régie » de besoins communs à l'ensemble des utilisateurs²⁰.

En l'état actuel des réflexions, la seule possibilité de faire assurer en régie certaines prestations au bénéfice de l'ensemble des utilisateurs réunis en communauté semble offerte par la création – à l'initiative de l'ensemble des pouvoirs adjudicateurs concernés – d'une personne morale qui assurerait ces prestations. De façon schématique, on imaginera que celles-ci puissent être financées par des contributions respectives que compenseraient les gains découlant des économies d'échelle produites par l'achat en groupement. La création de cette personne morale pourrait, par ailleurs, faciliter la conduite des procédures de passation des marchés et favoriser la création d'un foyer de synergies entre les différents utilisateurs. Pour idéal qu'il

¹² Cour des comptes, *Les services à gestion séparée de la Direction générale de l'enseignement obligatoire. Financement, organisation et contrôle interne*, Bruxelles, 2004, p.28.

¹³ Dans sa version initiale, l'article 3, §3, du décret du 27 mars 2002 réservait, pour les missions énumérées au paragraphe premier (à savoir toute la politique informatique), le pouvoir d'initiative et d'action à cette seule entreprise publique, à l'exclusion des services de la Communauté française ; ceux-ci étaient donc contraints de s'adresser à l'Etnic pour toute initiative en ce domaine ; cette disposition a été modifiée par l'article 18 du Décret-programme du 17 décembre 2003 portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, le recouvrement des créances, la RTBF, les experts et les commissaires aux comptes du Gouvernement, l'École d'administration publique de la Communauté française, l'Etnic, l'aliénation des immeubles domaniaux appartenant à la Communauté française, les institutions universitaires, les statuts des personnels de l'enseignement, l'enseignement, les centres psycho-médico-sociaux, les centres de vacances, le sport, l'éducation permanente et les infrastructures culturelles (Mon.b., 30 janvier 2004) : cette exclusivité reconnue à l'Etnic est désormais abolie.

¹⁴ Sur ce que des considérations liées à l'intérêt général et à la « bonne administration » peuvent naturellement commander l'organisation d'un seul marché, cf. C.E., arrêt n° 24.444 du 7 juin 1984, Entr. Dr., 1991, p.235, cité par M.-A. Flamme, (et al.), *Commentaire pratique de la réglementation des marchés publics*, 6e éd., Bruxelles, 1996-1997, t.IA, p.369.

¹⁵ Cf., à ce propos, les illustrations offertes par M.-A. Flamme (et al.), op.cit., pp.369-373.

¹⁶ A l'approche relativement souple du législateur qui, au travers de l'article 19 de la loi du 24 décembre 1993 n'impose pas d'exigences plus précises que le seul souci d'ouvrir en vue de l'intérêt général, on opposera l'approche apparemment plus restrictive du Conseil d'État : selon la haute juridiction administrative, « pour que les travaux puissent faire l'objet d'une seule adjudication, leur jonction implique évidemment qu'ils doivent être considérés à tous points de vue comme une seule entité, de sorte qu'ils ne sont susceptibles que d'être attribués globalement à un seul entrepreneur » (arrêt n° 24.444, précité).

¹⁷ Cf. infra, n°22.

¹⁸ Cf., à ce propos, Ph., M.-A. Flamme et Cl. Dardenne, op.cit., pp.45-49 ; D. Batselé, Ph. Flamme et Ph. Quertainmont, *Initiation aux marchés publics*, 2e éd., Bruxelles, 2001, p.26-27.

¹⁹ Cf. supra, n°20.

²⁰ Cf. infra, n°22.

puisse paraître à première vue, ce cas de figure n'échappera pas à certaines difficultés par l'effet desquelles il pourrait fort bien ne pas évoluer du stade de la théorie à celui de la pratique. Ainsi en est-il notamment des exigences au respect desquelles la Cour de justice des Communautés européennes subordonne l'admissibilité des marchés publics et contrats *in house* : on rappellera brièvement qu'un pouvoir adjudicateur peut être dispensé de procéder à une mise en concurrence lorsqu'il envisage de passer un contrat avec une personne morale juridiquement distincte, pour autant qu'il exerce un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services et que cette personne morale réalise l'essentiel de son activité avec ce pouvoir adjudicateur. Le respect de ces exigences n'est pas garanti lorsque – comme on peut le concevoir dans le cadre d'une expérience de mutualisation – un nombre plus ou moins élevé de pouvoirs adjudicateurs « partagent » le contrôle de la personne morale dédiée à la gestion du projet informatique. Le recours à la figure du contrat *in house* risque de devenir plus difficile encore si la Cour de justice suit la thèse soutenue par l'avocat général Geelhoed dans ses conclusions présentées le 12 janvier 2006 en l'affaire C-410/04²¹, où il soutient que les deux exigences (contrôle du pouvoir adjudicateur et réalisation de l'essentiel des activités à son profit) doivent être satisfaites en permanence et pas uniquement lors de la formation du contrat. Le respect de cette exigence pourrait fort bien se révéler incompatible avec le développement d'une mutualisation « en aval » par

l'ouverture de la communauté d'utilisateurs.

3. Premiers éléments de méthodologie

Sans préjuger des analyses plus substantielles que livreront d'autres interventions au cours de ce colloque, il semble que l'approche conceptuelle succincte que nous avons proposée permette de définir les premiers éléments de méthodologie dans le choix et la mise en oeuvre des modes de gestion des besoins informatiques.

Dès lors que l'externalisation et la mutualisation font se côtoyer avantages et inconvénients, ni l'une ni l'autre ne doivent être considérées comme une fin en soi, ni être exclues *a priori*. S'agissant de modes de gestion de l'informatique publique, les administrations n'y auront recours que moyennant une évaluation coûts-bénéfices des différents modes de gestion qui, dans un contexte déterminé, peuvent être envisagés²².

De la même manière, les modalités suivant lesquelles le recours à l'externalisation et/ou à la mutualisation sera conçu devront être définies soigneusement. Le choix et l'utilisation d'instruments juridiques appropriés revêtiront, à cet égard, une importance primordiale.

Les administrations concernées tireront le meilleur profit de la latitude dont elles jouissent dans le choix de ces modes de gestion, et ce, nonobstant certaines contraintes que fait peser sur la conduite de leur action le droit des marchés et contrats publics.

3. “Approche méthodologique de la mutualisation.”

**M. Robert Viseur,
conseiller technologique
au Centre d'Excellence
en Technologies de
l'Information et de la
Communication (CETIC)**

M. Robert Viseur.

– Cet exposé sera davantage technique que juridique. Il propose en effet une approche méthodologique de la mutualisation. L'intervenant s'exprime ici à double titre : d'une part, comme guide technologique au CETIC où il a eu l'occasion de s'intéresser au contexte du développement de logiciels communaux et à un cas de mutualisation de logiciel de gestion parlementaire et, d'autre part, comme assistant à la Faculté polytechnique de Mons, où il a étudié le développement de projets *Open Source* et, plus largement, les projets impliquant des clients et des prestataires (co-création). Nous verrons par la suite qu'un lien peut être fait entre mutua-

lisation et développement *Open Source*.

1. Quelques définitions

Définissons quelques notions. La mutualisation peut être vue comme la création en commun d'une application informatique, avec un partage des ressources. Ces dernières peuvent être des développeurs, des financements, etc. Cette définition souligne l'idée d'implication forte des partenaires. Je m'éloigne donc de l'idée d'une simple externalisation. Soit dit en passant, cette définition n'exclut pas qu'un prestataire externe intervienne éventuellement dans l'opération de mutualisation. Cette mutualisation peut se faire entre différents organismes

²¹ Associazione nazionale autotrasporto viaggiatori (ANAV) c/ Comune di Bari, AMTAB Servizio SpA. Cf., à ce propos, *Bulletin d'actualité Lamy Droit public des affaires*, février 2006, p.5-6. Cette thèse a effectivement été confirmée par la Cour de justice dans l'arrêt rendu, en cette affaire, le 6 avril 2006 (D. De Roy, « L'arrêt 'ANAV' : la C.J.C.E. limite encore les ressources de sa jurisprudence relative aux contrats *in house* », *Bulletin d'actualité Lamy Droit public des affaires*, Mai 2006).

²² Sur l'importance de cette évaluation préalable, cf., en France, le *Rapport d'information sur l'entretien des matériels des armées*, déposé à l'Assemblée nationale le 23 octobre 2002.

publics, avec ou sans l'apport d'un prestataire externe.

Nous définirons l'*Open Source* – par souci de simplification, nous considérerons dans la suite de l'exposé que les termes « logiciel *Open Source* » et « logiciel libre » recouvrent globalement les mêmes réalités – comme un modèle de développement collaboratif caractérisé par un réel partage du code source. Chaque participant peut donc librement réutiliser, modifier et diffuser ce logiciel, accompagné de son code source, c'est-à-dire de la description littérale de son fonctionnement.

2. Le choix de la communauté

La voie de l'*Open Source* n'est pas la seule option de mutualisation. Ainsi, dans un cadre propriétaire, différents organismes peuvent développer en commun une application et décider que le code source de ce logiciel restera leur propriété exclusive. Dans un cadre *Open Source* par contre, le code source sera ouvert afin d'en permettre une large diffusion.

Dans un cadre de développement *Open Source*, la communauté peut être plus ou moins fortement étendue. Deux possibilités existent.

1. Le modèle peut être étendu le plus largement possible, donc le code source partagé par une grande communauté. Les exemples d'*Open Source* de masse sont nombreux sur Internet. Ainsi, « Mozilla », « Open Office », « Apache » ou « Linux » sont développés par de grandes communautés comptant des cen-

taines, voire des milliers de participants. Les contributions sont alors nombreuses, mais le travail de gestion et de coordination est, lui aussi, plus important.

2. Un développement *Open Source* peut aussi être conçu entre plusieurs partenaires pour un groupe restreint. Dans ce cas, les interactions entre membres sont privilégiées. Leur qualité prévaut sur leur quantité. M. Sébastien Abdi d'IdealX (qui a mis en oeuvre le concept de Club de clients contributeurs) développera cette idée dans son exposé.

3. L'intérêt de la mutualisation

L'abaissement des coûts de développement des logiciels est le premier avantage, bien que ces économies n'interviennent probablement qu'à moyen ou long terme.

En effet, dans la mesure où vous devez satisfaire les besoins de plusieurs partenaires, les phases initiales de conception et de gestion de projet sont alourdies. Si vous voulez passer à un cadre *Open Source*, la préparation préalable à la diffusion du code engendrera, elle aussi, un surcoût²³.

Toutefois, la maintenance du logiciel sera moins coûteuse, à condition de suivre des règles de bonne gestion.

De plus, vous bénéficierez d'une fertilisation croisée : une application créée par un rassemblement de partenaires sera souvent plus riche.

Ce modèle permet également d'homogénéiser l'infrastructure²⁴. Ainsi, lorsqu'une

série de CPAS ont besoin d'un logiciel de gestion, il serait dommage que chacun d'entre eux développe un programme particulier. L'homogénéité des outils utilisés présente d'autres avantages que la maintenance, comme la rationalisation de la formation.

Un autre enjeu important est lié à l'appropriation des ressources informatiques. Si chaque acteur est engagé dans le développement de ses propres logiciels, il acquiert une forme de maîtrise et d'indépendance, ce qui n'est pas négligeable pour un service public. Cela implique bien sûr la disponibilité de ressources locales, ce qui constitue un obstacle majeur pour certaines communes.

4. Risques et freins de la mutualisation

Les besoins des partenaires sont différents, ce qui peut donner naissance à un logiciel inadapté, difficile à maintenir, peu performant, parce que les exigences qui ont été réunies n'étaient pas conciliables. M. De Roy insiste dans son exposé sur la nécessité de concilier des besoins similaires. On ne peut pas mutualiser n'importe quels types de projets. En outre, les objectifs des partenaires peuvent diverger en cours de route. Il convient alors pour éviter ce risque de divergence de fixer préalablement des règles et des objectifs communs.

D'autres freins existent, comme l'attachement affectif à un développement historique. Si différents partenaires veulent évoluer vers une solution commune, les services informatiques respectifs devront abandonner certains de leur développement, en dépit de l'attachement des concepteurs à leur oeuvre.

La défense de certains privilèges peut également entraver le projet. Un fournisseur

peut se crispier s'il constate une prise d'indépendance à son égard ou qu'il pense qu'on cherche à l'évincer du marché. Ce risque existe aussi avec les services informatiques internes.

Les mentalités doivent aussi évoluer : certaines initiatives financent ainsi des projets locaux, pouvant conduire à un saupoudrage de budgets et à des développements ponctuels non réutilisables (site web communal, petit intranet...). Pourtant, la combinaison des efforts peut déboucher sur un logiciel plus riche et pérenne (voir à cet effet l'initiative « communes Plone »), pour un budget global inférieur.

5. Mutualisation et « forks »

La tentation du sur-mesure doit être évitée. À partir du moment où chaque acteur est impliqué dans un développement, le danger existe, surtout en cas de divergence passagère d'objectif, que chacun « reprenne ses billes » et se lance dans un développement personnel. Par conséquent, la mutualisation disparaît et les coûts de maintenance augmentent à long terme. Il faut éviter cette tentation à tout prix car elle peut aboutir à un résultat totalement contraire à celui escompté initialement.

La notion de *forks* (bifurcations) internes, qui provient de l'*Open Source*, est importante pour tous les développements mutualisés. En cas de *forks*, les partenaires scindent leur projet en deux logiciels distincts, éventuellement mutualisés. L'éclatement d'une version unique a des effets négatifs si les initiatives ne se différencient pas et gardent des objectifs similaires. Cela arrive généralement à cause de divergences autour de la gestion du projet. C'est

²³ Notons que cette préparation conduit à un code de meilleure qualité, ce qui est favorable au développement du projet dans son ensemble.

²⁴ Les logiciels doivent cependant être adaptables aux spécificités (exemple : intranet communal). N'oublions pas non plus la barrière de la complexité : certaines applications sont trop grosses et restent encore souvent du domaine de sociétés spécifiques.

fréquent dans le domaine *Open Source*, d'autant plus que le code est partagé par tous. On constate souvent un temps de sélection naturelle, au bout duquel un des deux projets disparaît. Dans cet intervalle, il y a une perte d'énergie. Les exemples abondent dans le domaine des logiciels *Open Source* : « PHP Nuke » (système de gestion de contenu) et « Spip-Agora » (projets français qui, au départ, devait se traduire par un apport d'un ministère français au projet « Spip »), ont chacun éclaté en plusieurs projets distincts.

Un « fork » peut être utile quand il existe une complémentarité fonctionnelle. En cours de route, des partenaires peuvent se rendre compte que les objectifs diffèrent et qu'il vaut mieux créer deux branches distinctes.

A l'autre extrémité du spectre, il est aussi important que les gens prennent conscience de besoins communs et constituent une communauté.

6. Importance de l'architecture

La complémentarité est d'autant plus facilitée que l'architecture du logiciel a été conçue pour être adaptable et satisfaire des besoins différents. L'idée de modularisation est répandue dans l'informatique libre, où l'on veille à développer des logiciels dotés d'un noyau central léger et pauvre fonctionnellement, entouré de petits modules à usage spécifique.

Une série de développements en logiciel libre y recourt. Prenons par exemple le serveur Internet « Apache », le système de gestion de contenu « Typo 3 » ou encore l'outil de développement Eclipse.

La conception initiale d'un logiciel dans

un cadre de mutualisation est un moment particulièrement important, durant lequel la prise en considération de la flexibilité permet d'adapter un logiciel à des besoins spécifiques sans créer de branches sur mesure pour chaque partenaire.

Certains considèrent à tort que l'architecture n'est pas importante dans l'*Open Source*. Au contraire, une conception soignée est un atout supplémentaire pour le succès d'un projet. « Eclipse » ou « Apache » ont bénéficié d'une architecture logicielle particulièrement évoluée. Il est évident que le soutien d'IBM a aussi profité au projet « Eclipse ». Certes, le démarrage d'un projet comme « Eclipse » a pu être alourdi et engendrer un surcoût. Cependant, il s'agissait d'un bon investissement, tant le projet a par la suite su rallier un grand nombre de partenaires (parfois même concurrents) !

7. Quelques questions avant de mutualiser

Plusieurs points doivent être étudiés avant de mutualiser. Ainsi, les perspectives de mise en commun devront être évaluées. De même, il faudra mesurer les avantages et les inconvénients de la mutualisation en *Open Source*. Dans ce cadre, les perspectives de contribution de masse devront également être évaluées.

Le contexte influencera également la forme du projet. La complexité de la mutualisation ne sera pas la même si on démarre à partir de rien ou si on opte pour une mise en commun. Dans le premier cas, le problème de l'attachement affectif est inexistant. Dans le second, il faudra déterminer à qui appartient le code source. « Mozilla », par exemple, est la version libre d'un déve-

loppement propriétaire de « Netscape » ; il n'a pas inclus certains modules de « Netscape » parce qu'ils appartenaient à des tierces parties ayant refusé leur libéralisation. Dans cette situation (ou si le fournisseur est propriétaire du code source), il faut prendre des précautions juridiques.

8. Grandes étapes de la mutualisation

Pour procéder à la mutualisation, on commence par analyser la complémentarité des besoins des candidats.

S'il existe un développement préalable, il faut en analyser la couverture par rapport à l'ensemble des besoins qui auront été déterminés.

Il faut ensuite rédiger une proposition de développement commun suffisamment détaillée sur les modalités de mutualisation. Il faut décrire les règles que les partenaires s'imposent ainsi que les objectifs de la coopération à court, moyen et long terme. Le choix de l'*Open Source* résout les questions de propriété puisqu'il met tous les partenaires sur un pied d'égalité. De plus, outre l'économie de coût de la mutualisation, il instaure un climat de confiance sur le plan juridique. C'est important pour des partenaires qui ne sont pas habitués à travailler ensemble. Par ailleurs, la question de la répartition des financements, des ressources humaines ou des rôles directeurs doit également être discutée très tôt.

L'importance de la conception initiale doit une fois de plus être soulignée. Il ne faut pas négliger non plus un travail de préparation du code source. C'est vrai tant en matière de mutualisation dans un cadre res-

treint que dans un cadre *Open Source*. Il y a deux raisons principales à cela.

Premièrement, fournir une contribution doit être le plus simple possible. Il faut fournir un code lisible, documenté, aisément modifiable. Dans le cas de « Mozilla » (initialement basé sur le code source de « Netscape5 »), le développement a été particulièrement laborieux. Y contribuer était difficile parce que le code n'était pas de bonne qualité : il n'était pas pleinement fonctionnel, contenait de nombreuses erreurs ; la manière de programmer était compliquée, la modification du code avait des impacts sur plusieurs fichiers. La simplification du code a pu déboucher sur davantage de contributions.

Deuxièmement, nuire doit être le plus difficile possible. On peut nuire de différentes manières. Parfois, l'esthétique du code ne convient pas. Pour illustrer ceci, on peut faire le parallèle avec une oeuvre littéraire. La publication d'un mémo en interne destiné à quelques collègues ne nécessite pas l'emploi de formes particulières, l'essentiel étant que l'information soit correctement transmise. Par contre, lorsqu'on publie un article scientifique ou un roman, une série de règles d'esthétique doivent être appliquées. Le code source sera la première chose que les contributeurs verront. S'il est mal écrit ou mal documenté, le code source découragera les contributeurs. La première impression sera négative et la publicité, potentiellement mauvaise. Pour continuer sur l'image du livre, il est par exemple nécessaire de disposer d'une table des matières, c'est-à-dire d'une vue de l'architecture, pour bien comprendre et maîtriser l'application.

Il est également important de fournir un code sécurisé. On dit souvent que le fait

d'ouvrir un code source permet de détecter plus rapidement les erreurs et conduit donc à un code de meilleure qualité. Cependant, si un code contenant un grand nombre de failles de sécurité est lancé sur Internet, les premiers mois de la publication risquent d'être particulièrement difficiles. On se souviendra que lorsque des codes sources de Windows ont été illégalement diffusés sur Internet, certains pirates se sont empressés de l'analyser pour chercher les failles de sécurité exploitables. À long terme, on gagne cependant en sécurité, en ouvrant ce code et en permettant ainsi un audit permanent. Toutefois, s'il n'est pas préparé avec soin, l'effet peut être totalement inverse. Ce travail de préparation et d'analyse du code a également un coût.

Ce travail d'analyse du code et d'audit, que le Cetic pratique couramment, doit être réalisé au préalable et a également un coût, même s'il engendre ensuite un gain puisque, à terme, on possédera un code qualitativement meilleur.

Un problème supplémentaire lié au choix de l'Open Source a trait au choix de la licence. Il existe une cinquantaine de licences Open Source. Trois ou quatre licences sont particulièrement importantes et on peut pratiquement réduire le choix à cinq ou six licences. Cependant toutes n'ont pas les mêmes portées ni les mêmes contraintes. Le choix doit être fait en fonction des développeurs auxquels on s'adresse et en tenant compte des besoins de compatibilités avec d'autres projets. Des licences propres aux administrations existent en Europe. Si de nombreux développements ont déjà été faits avec cette licence, il peut

être intéressant de s'assurer de la compatibilité. Si vous utilisez de nombreuses briques logicielles développées en licence GPL, il serait par contre préférable de ne pas opter pour une licence qui vous coupe de l'ensemble de ces développements réalisés sous GPL.

D'autres facteurs entrent aussi en ligne de compte : homogénéiser les licences de l'application, assurer une certaine sécurité juridique (autrement dit, utiliser des licences bien écrites et compatibles avec le droit européen),...

9. Conclusion

Pour conclure, comme M. De Roy l'a précisé, il faut éviter les choix idéologiques. Il ne faut pas mutualiser ou libérer à outrance sans poursuivre de réflexion sur les apports de cette mutualisation. Le bon choix va dépendre du contexte. Cette réflexion préalable doit être menée en gardant la tête froide.

Rappelons l'importance de bien fixer les règles de fonctionnement dès le départ et de les respecter par la suite plutôt que d'essayer de répondre aux problèmes, au cas par cas, en cours de développement.

Il faut enfin insister sur l'importance de la conception initiale. Un projet de mutualisation aura d'autant plus de chance de réussir que l'on aura bien réfléchi à l'architecture afin de pouvoir s'adapter à des besoins relativement différents. A ce propos, soulignons une fois de plus que la mutualisation ne peut se faire que pour des besoins fonctionnels similaires.

4. "Freins et moteurs de la mutualisation – Techniques de mutualisation avec une perspective européenne."

**M. Oliver Schneider,
expert, Cellule stratégique
du Ministre de l'Emploi
et de l'Informatisation**

M. Oliver Schneider.

– Je traiterai mon sujet en mettant l'accent sur les aspects sociétaux et européens. Je m'intéresse surtout à la question du lien entre le global et le local. Il va de soi que l'on ne peut aborder la question européenne sans penser à l'informatisation des villes et communes.

Mon action se situe essentiellement au niveau du gouvernement fédéral. Un organisme horizontal tel que le SPF Fedict, le service public fédéral de la Technologie de l'information et de la communication, qui apporte un soutien à l'informatisation de l'ensemble des ministères fédéraux, effectue de facto un travail quotidien de mutualisation. Chaque cahier des charges du Fedict

est publié dans la perspective d'achat d'outils qui sont ensuite mis à la disposition de l'ensemble des ministères.

L'idée de la mutualisation n'est donc pas neuve : le mouvement mutualiste et coopératif remonte à un peu plus d'un siècle. Nous avons donc acquis pas mal d'expériences dans ce domaine. Mais pourquoi ce regain d'intérêt ? Qu'est-ce qui nous amène à réfléchir à la mutualisation dans le contexte de l'informatique ?

J'avancerai trois éléments. Le premier renvoie à l'augmentation du besoin de collaboration entre différents niveaux de pouvoir. L'e-gouvernement, par exemple, doit se centrer sur les préoccupations quotidiennes du citoyen (se loger, trouver un emploi, etc.)

et non sur les structures institutionnelles, parfois très complexes, de l'État. Une simplification administrative s'impose. Les différents niveaux de pouvoir doivent travailler en commun et permettre l'interopérabilité entre leurs services. Du coup, la mutualisation finit forcément par être à l'ordre du jour.

Le succès historique du logiciel libre est un deuxième élément d'explication. À ma connaissance, il n'existe pas d'autre domaine où une mutualisation à l'échelle planétaire ait eu autant de succès et d'impact sur la société. C'est un phénomène historique qui interpelle le monde politique.

Enfin, l'inégalité des administrations devant l'e-gouvernement joue également un rôle. Entre les moyens dont disposent la Commission européenne ou des structures plus importantes comme le ministère des Finances, et les plus petites entités comme certaines communes, règne une grande inégalité. Or, l'objectif de l'e-gouvernement est fixé de manière globale, et vise à l'informatisation de l'ensemble des services offerts aux citoyens. L'Europe s'attend à ce que d'ici 2010, un certain nombre de choses soient réalisées. Il est fort possible qu'une série de grandes institutions réussissent à atteindre cet objectif, mais je me demande comment vont faire plusieurs centaines de villes et communes européennes pour que, par exemple, 100 % de leurs marchés publics se passent de manière totalement électronique, avec des catalogues électroniques, des enchères électroniques, etc. Je connais peu d'entités qui ont prévu des budgets et un plan d'action pour y arriver.

Soyons clairs : il est impossible d'atteindre les objectifs d'e-europe 2010 si on ne fait pas de mutualisation. C'est d'ailleurs ce

que nous avons dit lors de la conférence de Manchester au cours de laquelle le plan d'action 2005-2010 de l'Union européenne en matière d'informatisation a été décidé.

Une fois cerné le problème, il reste à envisager la manière dont la mutualisation doit être mise en place.

Sans vouloir revenir trop longuement sur les avantages de la mutualisation, je souhaiterais interpeller les orateurs qui m'ont précédé et leur dire que l'élément « coût » ne doit pas être surestimé. En informatique, le facteur « risque » est au moins aussi important. Notre société et ses technologies évoluent très rapidement ; et ce ne sont pas tant les coûts qui inquiètent, mais bien l'incertitude sur la longévité des technologies. Les technologies choisies seront-elles encore utilisables dans cinq ans, lorsque les services développés seront devenus opérationnels ? Qu'en sera-t-il du *framework* technique ?

Les impacts de la mutualisation peuvent être, selon les cas, soit positifs (diminution des risques, diminution des coûts, diminution des délais, partager les expériences), soit négatifs. Quels pourraient donc être les impacts négatifs ? Primo, si une décision groupée réduit les risques de mauvais choix technologique, elle augmente ceux liés à la gestion d'un réseau d'acteurs. Les sociétés, les groupes ne sont pas toujours simples à gérer. Il n'est pas certain que les gouvernements belge et italien, par exemple, parviendront à collaborer efficacement par l'effet d'une simple volonté politique. Secundo, s'il est indéniable que la mise en commun permet de réduire les coûts – parfois de manière importante –, les frais de structure liés à la gestion du réseau ou les délais

occasionnés par des prises de décision trop lentes peuvent produire des effets négatifs et rompre l'équilibre. Il y a encore la question des délais. Une structure mutualisée autorise davantage d'ambition qu'une structure isolée, puisqu'elle dispose de moyens d'acquisition immédiate plus importants. Toutefois, les frais de structure risquent d'occasionner d'autres délais. Soyons donc prudents et réalistes : la mutualisation est une voie très efficace, mais difficile.

Que peut-on mutualiser ? Les « standards ouverts » – dont on parle beaucoup – constituent un premier niveau de mutualisation. Si les acteurs ne parviennent pas à s'entendre sur les standards élémentaires de leur communication future, il est inutile qu'ils aillent plus loin dans ce processus. Les « standards ouverts » représentent donc un élément essentiel. Je profite de l'occasion pour rappeler l'importance du plan belge d'interopérabilité *belgif.be*, lequel est opérationnel grâce à un logiciel « wiki », totalement collaboratif. À ma connaissance, c'est la première fois qu'une institution publique soumet un document officiel à un processus de débat collaboratif. En Belgique, l'interopérabilité est donc gérée de manière mutualiste.

Le deuxième niveau peut paraître évident, mais est dans la pratique assez complexe à mettre en oeuvre. Si nous disposons de standards d'interopérabilité, nous pouvons essayer de mutualiser des architectures, voire des *roadmaps*, c'est-à-dire des visions communes de la direction que nous voulons suivre, tout en préservant l'autonomie des institutions concernées.

Par exemple, il doit être possible de trouver un accord entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés pour dire que

le « XML » est un standard de base et qu'il faut travailler avec des outils de messagerie compatibles répondant à des normes communes. Les *webservices* et la carte d'identité électronique sont reconnus comme des éléments d'architecture permettant d'identifier le citoyen au cours de son interaction avec l'État. L'effort pour aboutir à des chemins et des architectures communs est souvent sous-estimé mais réel. Il est indispensable pour mutualiser des logiciels (niveau 3).

Est-il possible de passer au niveau 3 et au niveau 4 ?

M. Viseur en a parlé, le niveau 3 consiste à développer en commun tout ou partie d'un logiciel. C'est l'étape à laquelle tout le monde souhaite arriver. Quelques expériences ont déjà été réalisées. Reste à savoir s'il est possible de généraliser cette approche.

Le niveau 4 pose notamment les questions du droit à la concurrence et du droit des marchés publics. Comment faire pour mutualiser également les services oeuvrant au succès d'un logiciel, tels la consultance, le support, le *helpdesk*, le service *desk* et la maintenance ?

Vu ces éléments, je reformule ma question : est-il possible aujourd'hui de mutualiser plus largement : tout d'abord entre les différents niveaux de pouvoir belges, ensuite entre des administrations de plusieurs pays et enfin par une coopération totalement ouverte, de type « *Open Source* » ? Ce dernier mécanisme fait référence au mouvement du logiciel libre.

Pour tenter de répondre à cette question, prenons un cas imaginaire : une administration qui a développé une solution IT

sur mesure et qui dispose des droits de propriété intellectuelle sur celle-ci. Pour des raisons philosophiques, elle pourrait décider de mettre sa création, développée avec de l'argent public, à disposition d'autres institutions publiques, voire même des citoyens et des entreprises. Cette démarche n'est pas totalement altruiste. Elle peut toujours espérer bénéficier à moyen terme d'un geste réciproque d'autres administrations. Si elle met le code source sous licence libre, le plus souvent une licence GPL, les résultats seront accessibles sur un site web présentant le projet, incitant d'autres utilisateurs à s'en servir et à y contribuer, dans l'espoir d'obtenir un gain à moyen terme. L'utilisation du code-source se fait souvent via une « forge » comme « sourceforge » ou « ADULLACT », qui offrent tous les outils nécessaires pour travailler ensemble. Ces outils sont généralement disponibles sur des sites web présentant des logiciels libres. Les gestionnaires de « ADULLACT » nous l'expliqueront plus en détail.

Que se passe-t-il ensuite ? Des gens téléchargent le logiciel. Cependant, tout le monde ne réussit pas à l'installer ni à l'utiliser. C'est une première difficulté inhérente à une forme d'élitisme du logiciel libre : un logiciel imaginé pour soi est conçu pour être installé une seule fois, sans prévoir que d'autres personnes pourraient l'installer sur des machines configurées différemment. Mais admettons la réussite de l'installation et de l'utilisation.

Deuxième écueil, commun à tous les projets : comment gérer les besoins spécifiques et l'ensemble des services périphériques ? Les nouveaux venus attendent souvent de la part de l'initiateur du projet qu'il prenne tout en charge. Or, si celui-ci est altruiste, il n'en souhaite pas moins que l'é-

change se rééquilibre dans le temps et qu'une communauté se développe. En outre, les candidats utilisateurs exigent souvent des modifications de l'outil qui obligent le développeur à réécrire son logiciel. Ils s'habituent alors à cette facilité. Cela aboutit souvent à une démotivation de celui-ci. En conséquence, le rééquilibrage se produit rarement et les développeurs perdent leurs motivations. Je pose donc le constat qu'il faut donc définir dès le début les règles du développement collaboratif. Je vous propose quelques principes pour bien démarrer un projet de mutualisation.

Premièrement, il faut penser le développement de manière modulaire et collaborative dès le début, éventuellement sur la base d'un outil existant... C'est une des critiques que je fais parfois à « ADULLACT » : certains logiciels présentés dans leur réseau ont été développés en interne. La décision de publier le logiciel n'intervient qu'en cours de projet et celui-ci n'est donc pas conçu de manière collaborative dès le début.

Ensuite, il faut mettre en place une organisation et une structure de gouvernance adéquate qui tienne compte des spécificités publiques (processus de décision publics). Cela nécessite d'avoir un « noyau dur » d'acteurs bien identifié, de choisir des rôles et responsabilités clairs, équitables et proportionnels, de formaliser un accord de « consortium » et éventuellement une structure ad-hoc, de mettre en place des processus de prise de décision transparents, démocratiques et participatifs.

Le troisième principe consiste à se mettre d'accord sur des objectifs clairement définis et acceptés par tous.

Le quatrième principe vise la mise en

oeuvre d'une méthodologie et d'outils collaboratifs : c'est-à-dire la coordination interne du projet (gestion des débats, prises de décision, « priorisation », gestion des conflits), les contributions externes (la gestion de la communauté) ainsi que les outils de développement collaboratifs (wiki, suivi des bugs, gestion du code).

Le cinquième principe prévoit d'octroyer des moyens financiers et humains suffisants et équitablement répartis. Pour cela, il faut tenir compte de la loi sur les marchés publics et prévoir tant la phase « projet » que la phase « operations » (maintenance, support, service desk, SLA...).

Le sixième principe est la nécessité de pouvoir se reposer sur une communauté forte (administrations, personnes individuelles, associations, universités, secteur commercial). La vitalité d'un projet dépend du dynamisme de sa communauté.

Le septième principe est « l'open-source » mais considéré comme un moyen et pas une fin en soi. Le logiciel libre permet l'égalité des droits des contributeurs face au code source (droit d'utiliser, de vérifier et de modifier...).

Le huitième principe vise l'utilisation d'un modèle de service efficient et non discriminatoire. Il est en effet impératif de prendre en compte les besoins de la phase opérationnelle (support, maintenance, mises à jour, hébergement, suivi des failles, service desk...) et de permettre le développement

d'offres commerciales de service en évitant le lock-in.

Par rapport à tout ce que je viens de vous exposer, je constate que les politiques mises en oeuvre au niveau européen sont assez cohérentes. Je songe particulièrement au programme IDABC de la DG entreprise qui aide les États membres à fournir plus rapidement des services publics européens par voie électronique.

Dès sa création, ce programme a mis en place un observatoire du logiciel libre et instauré un cadre de suivi des bonnes pratiques dans différents pays. Depuis 2000, elle a multiplié les études, entre autres sur la mutualisation des logiciels comme facteur d'accélération de l'adoption de l'e-gouvernement. Je vous invite à consulter son site web²⁶.

En Europe, les recherches sur le logiciel libre ne manquent pas. Mais il faut à présent se pencher sur leurs conclusions.

Le plan « i2010 » et la déclaration ministérielle de Manchester (Novembre 2005) disent très clairement que la mutualisation est un objectif politique européen. En effet, il est demandé aux Ministres des États membres de travailler avec la Commission pour partager les outils, les spécifications, les standards et les solutions, et de faire du développement collaboratif quand c'est nécessaire²⁶. Au niveau des politiques e-Procurement, la déclaration précise que tous les achats publics doivent être

²⁵ <http://europa.eu.int/idabc>

²⁶ « Ministers agree to work together and with the European Commission to share existing tools, common specifications, standards and solutions more effectively and to encourage collaborative development of solutions where necessary ». Déclaration de Manchester, 24/11/2005

électroniques d'ici 2010, mais tout en reconnaissant que, pour les petites structures, il sera nécessaire de mutualiser : « By 2010 all public administrations across Europe will have the capability of carrying out 100% of their procurement electronically (...) Member states will during the period 2006-2010, share technologies, where appropriate develop common solutions and work towards interface harmonisation of existing solutions in the field of eProcurement and develop means of dissemination across all levels of the public sector. »²⁷

À Manchester, à la fin de l'année passée, on a donc réussi pour la première fois à faire de la mutualisation un objectif des politiques européennes. La présidence autrichienne y est d'ailleurs favorable et en a fait une de ses priorités. Elle a proposé le concept d'un « e-Government Ressources Network » (eGRN) défendu aussi en grande partie par la Belgique. C'est l'idée d'un réseau européen d'échange, de partage et de développement de solutions libres avec des garanties de la Commission. Un semblant de consensus existe mais la réticence de l'Allemagne et le scepticisme de certains empêchent d'avancer au rythme désiré. La Commission s'est engagée aujourd'hui à développer le cadre conceptuel du réseau ainsi qu'une *feuille de route* pour le mettre en place, et notamment à l'intégrer dans le plan 2010.

Pour terminer, je présenterai une initiative concrète intéressante : un projet franco-belge dans le domaine du eProcurement. À

Manchester, les ministres français et belges ont annoncé que, dans le cadre de la feuille de route sur le eProcurement, c'est-à-dire l'informatisation des marchés publics, ils mutualiseraient leurs moyens pour réaliser en commun un logiciel de gestion des catalogues électroniques. Ils ont décidé de faire un test et de publier si possible un cahier des charges commun dont les résultats pourraient être mis à disposition sous forme de logiciel *Open Source*. C'est un élément concret qui alimente le travail sur le « réseau européen de ressources » (eGRN) encore très conceptuel et vague à ce stade. Les regards européens sont tournés vers notre projet, ce qui nous attribue une lourde responsabilité. Si nous échouons, c'est aussi le concept de mutualisation qui sera affaibli.

Aujourd'hui, le travail belgo-français progresse bien. On a obtenu un accord sur les spécifications fonctionnelles : nous savons donc parfaitement ce que l'on doit construire, à quoi doit ressembler le logiciel. Les budgets ne semblent pas non plus poser de problème. En fait, c'est l'accord international de collaboration qui sera la tâche la plus ardue. A ce niveau, il nous reste des problèmes à régler au niveau du montage juridique et administratif avec une contrainte de temps forte (début juin 2006).

J'espère avoir l'occasion de vous reparler de ce projet dans quelques mois et de proposer aux communes et aux régions de s'y associer. J'espère aussi que le ticket d'entrée sera le moins cher possible, voire gratuit.

5. «La mutualisation dans le cadre des projets d'e-gouvernement en Région wallonne.»

**Mme Béatrice van Bastelaer,
commissaire EASI-WAL
(e- Administration
et Simplification)**

Mme. Béatrice van Bastelaer.

— EASI-WAL est le commissariat qui, en Région wallonne, s'occupe d'e-gouvernement, de simplification administrative et de lisibilité.

Je vous parlerai aujourd'hui de la mutualisation dans le cadre des projets d'e-gouvernement. Avant ce colloque, je n'aurais jamais parlé de mutualisation. Je faisais beaucoup de choses mais je n'aurais jamais utilisé ce terme. Alors j'ai cherché un peu et je pense que le terme peut correspondre à ce que nous essayons de faire en Région wallonne. Nous tentons en effet de faire des

économies d'échelle pour des développements cohérents.

Avant d'aller plus loin, je souhaiterais saluer l'initiative du parlement de la Communauté française et de son président. Il me semble important de réfléchir à la cohérence des développements informatiques dans les secteurs publics, car si on additionnait tous les investissements des différents niveaux de pouvoir, on arriverait à des sommes colossales. Réfléchir à une bonne utilisation et à une saine gestion des budgets informatiques est tout à fait nécessaire. Si M. le président Istasse pouvait suggérer que nous fassions la même chose en

²⁷ Déclaration de Manchester.

Région wallonne, il ferait oeuvre utile et cela pourrait conduire à une mutualisation avec les autres niveaux de pouvoir !

Dans les trois premiers exposés, certains points ont retenu mon attention et je voudrais vous faire part de ma perception pour la Région wallonne des éléments de contexte qui ont été présentés.

Il faut que je vous explique d'abord la situation informatique de la Région wallonne car cela conditionne les possibilités de la mutualisation. Il y a deux grands ministères, le ministère de l'Équipement et des Transports et le ministère de la Région wallonne, et une vingtaine de pararégionaux. Le commissariat EASI-WAL est une des rares cellules transversales dont la tâche couvre autant les ministères que les pararégionaux. En cela, nous avons donc un rôle particulier et nouveau puisque nous devons assurer la cohérence entre ces organismes. Sur le plan informatique, les situations diffèrent selon les ministères et les pararégionaux. Depuis quelques années, il existe des contrats d'exclusivité pour les deux ministères. Par exemple, le GIEI (Groupement d'Intérêt Economique et Informatique) possède l'exclusivité du *Back Office*. Le *Front Office*, les sites web pour le grand public et les aspects de télécommunication ont été confiés, quant à eux, à la société WIN. La mutualisation est donc un peu cadenassée.

Les pararégionaux sont tout à fait autonomes et gèrent leur informatique comme ils le souhaitent. Le commissariat EASI-WAL est lui aussi tout à fait autonome et n'est pas lié par les deux contrats d'exclusivité, WIN ou GIEI.

Quelles sont les raisons qui poussent à la mutualisation ? L'objectif principal est de

ne pas développer des solutions similaires chacun de son côté. Pour moi, c'est cela la mutualisation. Reste à savoir les formes qu'elle va prendre.

Ma motivation et mon objectif sont d'arriver à que nous ayons tous conscience que nous sommes là pour offrir un même service aux usagers, et que ce service doit être rendu de la manière la plus efficace possible.

Il ne faut pas perdre de vue non plus que nous nous situons dans un contexte de restrictions budgétaires. Les développements informatiques requièrent souvent des budgets assez élevés et dans une région comme la nôtre, qui a besoin de tous ses moyens pour oeuvrer à son redressement, il est nécessaire de réfléchir aux manières de diminuer les dépenses.

On a dit tout à l'heure qu'on ne devait pas avoir de position idéologique. Force est de constater que l'on se trouve souvent confronté à une idéologie ambiante de l'*Open Source*. Elle a le mérite de forcer la réflexion, mais elle ne doit pas devenir un dogme.

On a parlé également de scénarios. J'en ai identifié deux dans nos premières initiatives de mutualisation, qui sont encore bien timides. D'autres sont sans doute envisageables.

Le premier suppose qu'une entité qui développe un projet le propose à d'autres. C'est ce qui se passe dans les développements de l'*e-procurement* au niveau fédéral, où l'administration est en train de créer un projet qu'elle nous proposera ensuite. On verra plus tard si les principes ont été respectés, et dans ce cas, on y adhérera peut-être plus facilement.

Le second postule que des entités qui ont identifié un problème commun essayent dès le début de développer ensemble le projet. J'ai apprécié ces principes que M. Schneider a cités. Ils me semblent importants si on veut maximiser les chances de succès d'un tel développement.

Quelles sont les conditions nécessaires à la mutualisation ?

La première, est qu'il est indispensable – d'où l'intérêt d'une cellule transversale comme la nôtre – d'avoir une vue d'ensemble des réalisations, de pouvoir identifier ce qui demain pourrait être développé à plusieurs. Aujourd'hui, en Région wallonne, les gens ne se parlent pas et ne savent pas que leur voisin du bureau d'à côté développe une solution identique. Avoir cette vue d'ensemble est précisément le rôle d'Easi-Wal – qui a été créé formellement il y a un an, mais existait sous une autre forme depuis trois ans.

Que chacun y trouve vraiment son compte constitue la seconde condition. La mutualisation libre, celle où chacun va trouver une valeur ajoutée à un processus pris en commun, est l'idéal. Ça me paraît important pour être sûr de maximiser les résultats.

Enfin, il est essentiel que chacun soit satisfait. Comme je le disais précédemment, l'intérêt général doit guider notre démarche : il faut que l'on diminue les dépenses publiques, que l'on ne refasse pas dix fois la même chose, mais il faut que tout le monde ait le même sens de l'intérêt général. Il est également impératif de respecter suffisamment les particularités des uns et des autres.

M. Viseur a abordé, ce matin, le problème de l'abandon d'un développement

existant lorsque l'on entame un nouveau développement commun. Afin d'éviter que la poursuite de l'intérêt général ne crée cette frustration, particulièrement chez ceux qui ont travaillé longtemps sur un projet, il faut reconnaître l'apport de chacun au projet commun.

Les responsabilités doivent être clairement définies afin que lors de la présentation finale du projet commun, le travail de chacun soit bien identifié. En outre, il est important de partager un seul calendrier de développement. Il est vrai que travailler en commun prend davantage de temps. Or, les calendriers politiques divergent fréquemment et débouchent sur des volontés distinctes de visibilité des projets et de leurs échéances d'opérationnalité. Un des problèmes de la mutualisation est donc de travailler ensemble quand les plannings de réalisation ne sont pas synchronisés.

On a déjà abordé la question de si savoir si le recours aux logiciels libre forme une condition nécessaire ou suffisante ; je n'y reviendrai donc pas.

La légitimité de l'acteur qui coordonne les développements doit être définie. En effet, il faut que quelqu'un prenne les commandes de façon légitime pour assurer le bon fonctionnement. Cet élément humain, relationnel, nécessite une volonté de travailler ensemble.

Le contexte institutionnel, et surtout son aspect budgétaire, intervient aussi dans les conditions d'une bonne mutualisation. En effet, il est difficile de dépenser « en commun » et de définir le mode de gestion de ces dépenses.

Cela fait trois ans que l'on discute entre

les différents niveaux de pouvoir, dans le cadre de l'accord de coopération e-gouvernement, afin de délimiter le travail commun ! Et force est de constater que, très souvent, on bloque sur l'aspect formel et institutionnel.

Par ailleurs, la propriété des sources a été et doit être discutée. Je constate, tant en Région wallonne qu'à EASIWAL que, théoriquement, on indique dans le cahier des charges que l'institution devient la propriétaire des sources. Toutefois, ceci ne signifie pas qu'il y ait eu un dépôt effectif de ces sources auprès de l'institution ! Si demain, la société est en faillite, nous ne sommes pas assurés d'obtenir ces sources quand le besoin s'en fera sentir. L'existence d'une réflexion théorique sur la propriété des sources ne signifie pas concrètement une publication du code-source ou le dépôt des sources.

Afin d'éviter une situation de dépendance, dont David De Roy a parlé, il faut rendre obligatoire et effectif le dépôt des sources.

De toute manière, nous devrions prendre les mesures nécessaires pour éviter une trop grande dépendance face aux prestataires de services.

Nous avons tenté de mettre en place des développements entre les services publics wallons et les services pararégionaux.

L'informatisation des avis de marchés (IAM), avec son pendant, la publication des avis de marchés (PAM) – similaire au JEPP fédéral – est une application qui, initialement, n'était utilisée que par une seule administration – le ministère de l'Équipement et des Transports. Elle permet d'encoder les avis de marchés, en bénéficiant d'ai-

des à l'encodage. Vu l'intérêt de cette application, nous avons entrepris, à EASI-WAL, de la proposer à tous les pararégionaux de la région wallonne. Progressivement, ces services se mettent à utiliser l'IAM. Parallèlement, à l'initiative du ministre Courard, nous l'avons présentée aux pouvoirs locaux : les communes pourront donc aussi l'utiliser.

Il ne s'agit pas d'une mutualisation au sens où nous l'entendons, car nous restons fortement dépendants d'un prestataire. Mais nous créons, progressivement, une communauté d'utilisateurs qui, tous, émettront des suggestions pour améliorer l'application. Ce dernier point me semble extrêmement intéressant.

Autre exemple: Le référentiel des données. Il s'agit d'une réplique de la Banque carrefour fédérale des entreprises. Les données sont fournies et mises à jour par le pouvoir fédéral, mais pour des questions de traitement de ces informations et d'accès, la Région wallonne a décidé de faire une copie de cette Banque. Toutes les administrations qui en manifesteront le souhait pourront y accéder moyennant une autorisation officielle de la Banque carrefour des entreprises.

Nous sommes donc en présence d'un projet, initialement lancé par la direction informatique du ministère de la Région wallonne, dont on a estimé qu'il pouvait intéresser l'ensemble des administrations wallonnes. La question se pose alors de la légitimité, pour un acteur, de reprendre la coordination d'un projet développé initialement par d'autres.

Nous avons présenté IAM aux pouvoirs locaux et nous envisageons, avec la

Communauté française, le développement de projets concrets. Lors de la réunion conjointe des gouvernements de la Communauté française, de la COCOF et de la Région wallonne, la semaine prochaine, nous soumettrons une série de projets de mutualisation de développements informatiques, notamment en collaboration avec la Communauté française, comme la signature électronique des documents et des formulaires. En effet, la Communauté française et la Région wallonne disposent du même outil de création de formulaires électroniques. Nos besoins étant identiques, nous avons décidé, fort logiquement, de travailler ensemble, et cela grâce à la bonne collaboration de nos homologues de la Communauté française.

Les différents niveaux de pouvoir ont tous évolué, mais pas au même rythme. La Région wallonne, par exemple, a bien progressé. La question est donc de savoir si nous devons attendre le développement d'un projet commun ou continuer notre propre évolution. Quelle stratégie faut-il suivre pour servir au mieux les usagers ?

Nous avons rencontré ce problème dans le dossier PAM dont j'ai parlé. Il avait été quelque peu relégué il y a trois ans, dans la perspective d'une intégration à un projet fédéral avec le JEPP qui ne progressait pas. Le monde de l'entreprise nous a encouragés à avancer, quitte à envisager plus tard la reprise d'une collaboration avec le fédéral.

C'est toute la difficulté de l'innovation. L'innovateur précoce court le risque de se faire rattraper ou de rester dans le rythme moyen de l'innovation. C'est un problème concret auquel nous devons faire face..

Quant à la collaboration avec d'autres régions ou pays européens, je suivrai avec intérêt le déroulement de la coopération franco-belge. Je suis cependant assez sceptique car si la collaboration est déjà difficile dans un seul pays – surtout quand on y parle trois langues –, qu'en sera-t-il de la collaboration avec d'autres régions ou pays dont les priorités et les calendriers de développement sont certainement différents et dont les besoins spécifiques d'application le sont tout autant ?

J'ai moi-même vécu le cas pendant mon travail à l'université, quand j'évaluais des projets de recherche. Je me retrouvais avec plusieurs projets, l'un développé à Bologne et l'autre à Amsterdam, dans un même projet européen avec très peu de similitude ! Il y avait forcément des différences, les besoins n'étant pas les mêmes.

Je le répète, ce genre d'approche me rend quelque peu sceptique. Si cela donne des résultats, tant mieux je m'inscrirai avec plaisir dans la démarche !

Avant de conclure, je reviens sur la mutualisation dans le contexte informatique spécifique en Région wallonne, et notamment sur l'exclusivité. À cet égard, je suis très demandeuse de conseils juridiques. Comment imaginer les choses dans le respect des règles de marchés publics, avec un projet qui serait développé au départ dans le cadre d'une exclusivité, avant d'être élargi à d'autres niveaux de pouvoir en rien concernés par cette exclusivité ? Qu'est-ce qui est permis en termes de marché public, qu'est-ce qui ne l'est pas ? Je n'en ai aucune idée aujourd'hui, ce qui freine la mutualisation. Je ne veux pas commettre une erreur qui pourrait coûter cher !

Nous pourrions aussi dire que tout projet potentiellement mutualisable, c'est-à-dire qui pourrait être utilisé par tous les para-régionaux en Région wallonne, voire par toutes les provinces et communes wallonnes, devrait naturellement sortir de l'exclusivité. La portée d'un tel chantier est évidemment plus grande que celle d'un projet

concernant uniquement deux ministères.

Je le répète, le cadre juridique doit être clairement défini, être source de certitude et non d'incertitude comme aujourd'hui.

Nous pourrions discuter du cas précis de la Région wallonne lors du débat.

6. *“Un réseau de télécommunication IRISnet, pour quoi faire ?”*

**M. Hervé Feuillien,
directeur général du Centre
d'Informatique pour la
Région bruxelloise (CIRB)**

M. Hervé Feuillien.

— La mutualisation a toute sa place dans la structure institutionnelle complexe de notre pays. J'insiste sur la dispersion des outils et des moyens dans les institutions régionales, communautaires et fédérales, et la perte de substance et de moyens qui en est la conséquence.

En Région bruxelloise, la mutualisation commence avec le vote, en 1987, de la loi créant le Centre d'Informatique pour la Région bruxelloise, centre qui répondait à un besoin de mutualisation pour le financement de l'informatique des dix-neuf communes bruxelloises. Celles-ci étaient pratiquement en état de cessation de paiement.

Pour mettre au clair les comptes de ces institutions, il fallait disposer d'outils informatiques, ne fût-ce que pour gérer la dette. A l'époque, les responsables communaux téléphonaient quasiment tous les jours à leur banquier pour connaître l'état de la dette.

C'est dans cette optique de clarification et de simplification que la loi a été votée. Les réactions de certains parlementaires montraient le scepticisme qui entourait la création de cette institution. Ils pensaient pouvoir la supprimer à terme, une fois résolu le problème du financement communal. Vingt ans plus tard, nous sommes 200 informaticiens contractuels de haut niveau et nous sommes présents dans toutes les

institutions de la région (communes, institutions régionales et para-régionales, secteurs de la santé, de l'enseignement, parlement régional, gouvernement, etc.). Nous sommes aujourd'hui les acteurs du changement et de la mutualisation des investissements et des développements informatiques à Bruxelles.

Il y a dix ans, un nouvel élément vint bouleverser la donne : l'introduction de la firme « Netscape » en bourse et le développement d'internet. Nous avons pris le virage assez vite, en mutualisant dès 1997 le développement de nouvelles technologies par l'introduction de l'internet. L'ensemble des institutions bruxelloises disposent d'un seul point d'accès, « irisnet.be », à la fois pour les sites internet et pour les adresses e-mail. Cela ne s'est pas passé sans grincements de dents, mais comme c'était relativement marginal en 1997, on nous a laissés jouer tout seuls ! Progressivement, le jouet a grandi, au point de devenir l'outil de communication indispensable entre les institutions.

Ce changement a accéléré notre croissance et les moyens financiers ont rapidement suivi. Il y a dix ans, il fallait régulièrement téléphoner à sa banque, il fallait du personnel pour transporter les pièces dans les administrations. Tout cela a fondamentalement changé avec l'introduction de cette nouvelle technologie liée à internet. Aujourd'hui, la Région bruxelloise n'a pas à rougir de ses efforts dans ce domaine. Nous avons évité les pièges de l'incohérence et développé des solutions informatiques dans les différentes institutions, en les mutualisant.

Nous avons suivi une politique des « petits pas », caractéristique de la décentralisa-

tion du pouvoir dans notre pays. L'autonomie communale a toute son importance chez nous. Nous avons donc dû convaincre les différents acteurs de travailler ensemble.

Ce processus est toujours en route selon deux grands axes. Le premier effort doit porter sur les coûts de téléphonie. Notre volonté de mutualisation nous a incités à développer un réseau de télécommunication dont la Région est propriétaire, IRISnet. Ce réseau en fibre optique couvre toute la Région de Bruxelles et permet à l'ensemble des institutions sur le territoire régional, tous niveaux de pouvoir confondus, de l'utiliser indépendamment d'un opérateur historique.

Le cahier des charges a été conclu au niveau européen. C'est une association momentanée de France Télécom et Telindus qui gère notre téléphonie mobile, fixe et de transmission de données, pour l'ensemble du processus institutionnel bruxellois. La maîtrise du réseau de télécommunication induit un contrôle des coûts de transmission. Nous sommes ainsi libérés de l'emprise d'un opérateur qui, effectivement, avait ce quasi-monopole.

La politique de concurrence ainsi lancée nous permet aujourd'hui de gagner près de 1 500 000 euros par an, uniquement pour les communications téléphoniques. Une communauté d'utilisateurs a également été créée par ce biais et nous sommes décidés à poursuivre cet effort.

Il est anormal que dans une ville comme la nôtre, le prix soit identique pour appeler la rue de la Loi, Anvers ou Libramont. Cela n'existe nulle part ailleurs dans le monde. Aux États-Unis, l'appel local est gratuit.

Comme le CIRB (Centre d'Informatique pour la Région bruxelloise) est propriétaire de son réseau de communication et a une licence d'opérateur, le développement des nouvelles technologies permettra demain l'utilisation de la téléphonie sur internet. L'introduction de la voix sur Internet Protocole (IP), bouleversera le jeu en matière de télécommunication. Le prochain effort de mutualisation pourrait être centré sur la téléphonie par internet, ce qui permettra une diminution sérieuse de nos coûts de télécommunications.

Le deuxième effort doit porter sur la sécurité et la transmission par internet. Dans une ville comme la nôtre, la multiplicité de petites entités locales et des niveaux de pouvoir nous oblige à adopter une vision globale pour ne pas nous perdre dans les détails.

La décision d'introduire la carte d'identité électronique pose encore question. Un article récent de Data News mettait en évidence son taux d'utilisation. Nous savons que son introduction a résulté d'un objectif de sécurité. Puisque ce produit existe, il convient d'en tirer un maximum d'avantages.

La distribution massive de lecteurs de ces cartes est un premier pas : 100 000 cartes d'identité seront délivrées en Région bruxelloise dans l'année qui vient. Toutes les institutions de notre périmètre seront équipées de lecteurs en fonction de leurs besoins. Il reste à développer des applications informatiques. Nous devons préalablement nous interroger sur l'usage de cet outil. Que voulons-nous en faire ? On en parle depuis quatre ans et personne n'a encore eu une idée lumineuse pour une utilisation efficace et rationnelle de ces cartes.

Nous devons démystifier la carte d'identité, en montrer les différents usages, créer des applications informatiques. Nous sommes encore loin du compte dans ce domaine !

Il y a quelques contraintes. Une législature dure cinq ans et ma collègue rappelait que le pouvoir politique attend des résultats. Or, en informatique, quand on mutualise des applications, le développement est lourd et long. Il est difficile de faire coïncider l'obtention de résultats avec le temps de la législature. Il faut essayer d'adopter une stratégie et une prospective. Le pire scénario pour un nouveau ministre qui demande à son fonctionnaire général ce qu'il a à lui proposer, c'est que ce dernier réponde : « Ce que vous voulez ». C'est souvent arrivé. Pour éviter ce genre de situation, nous menons une réflexion stratégique sur le long terme depuis que je suis en charge du CIRB, c'est-à-dire environ 20 ans. Ainsi, à chaque renouvellement de législature, nous proposons au ministre qui s'installe un catalogue de projets avec leur analyse financière. Il a la possibilité de choisir les solutions en fonction de ses intérêts politiques, et il assumera son choix devant l'assemblée.

Cette réflexion stratégique doit être, elle aussi, le fruit d'une mutualisation. En tant qu'organisme coupole à dimension régionale, nous nourissons notre réflexion des exigences de tous les acteurs. Il n'y a pas de mutualisation de l'informatique dans les pouvoirs publics sans prise en compte des besoins des pouvoirs locaux. Cet élément est central pour l'introduction des nouvelles technologies dans la fonction publique. Soixante pour-cent des transactions administratives ont lieu dans les maisons communales. Le reste est dispersé : le public est peu en contact avec l'administration judiciaire et fiscale.

Il faut mutualiser les coûts de développement des institutions locales. Cet effort n'est pas suffisamment considéré. Par exemple, la construction du site portail fédéral pour le sommet de Laeken a négligé le volet local qui a été laissé aux mains des Régions. Il est incompréhensible de faire appel à un grand consultant international qui ignore les spécificités belges. Les institutions locales sont souvent les otages de quelques groupements économiques et de développement qui fixent les règles et leurs conditions. Ce cartel d'entreprises travaille au gré de ses intérêts. Il est souvent lié à un opérateur de télécommunication, et plus souvent encore à un banquier. N'y a-t-il pas là une entorse aux règles sur la concurrence ?

Il n'y a qu'à l'échelon régional que l'on peut faire des économies et adapter les développements informatiques aux besoins des administrations locales. Suivre cette voie dépend d'une décision politique. C'est le cas à Bruxelles.

Durant cette législature régionale, nous travaillons dans trois secteurs.

Le premier est celui des télécommunications. L'objectif fixé par notre ministre est de développer le système WI-FI/WIMAX sur la totalité du territoire régional, permettant ainsi l'accès gratuit à internet pour tous les usagers de la région de Bruxelles-Capitale. L'expérience pilote débutera en septembre sur le campus de la Plaine de l'ULB-VUB et le système sera opérationnel pour la rentrée académique. Ce choix du gouvernement bruxellois figure dans l'accord de gouvernement. Toutefois, cela ne se fera pas sans difficulté. Certes, il y a un accord politique et les moyens financiers sont dégagés. Mais reste l'inconnue des opérateurs de télécom-

munications. Comment accepteront-ils l'accès gratuit à internet sur le marché très porteur et rémunérateur de Bruxelles.

Ensuite, Bruxelles est un des premiers bassins d'emploi dans le secteur de la Santé. Il compte en effet bon nombre d'institutions hospitalières universitaires et de grands hôpitaux. Les besoins en télécommunications et en développements informatiques sont énormes mais, vu l'état de la sécurité sociale, des économies d'échelles doivent être réalisées. Je citerai un exemple concret qui nous a permis d'obtenir du crédit dans ce secteur. La télémammographie permet aux dix centres bruxellois qui réalisent des mammographies d'être reliés via le réseau Irisnet. Une deuxième lecture est désormais possible sans que le mammogramme ne doive être transporté par la poste, par taxi, par porteur ou par courrier express, avec les risques de pertes ou de confusion que cela comporte. Ce système a permis de fédérer l'ensemble du secteur de la santé bruxellois autour d'un projet. Cet exemple de mutualisation sera poursuivi dans d'autres domaines, comme, entre autres, les consultations à distance dans le cadre des centres d'urgence. Le réseau Irisnet est à même de supporter des transmissions importantes à haut débit. Il semblerait qu'il n'y ait pas de limite actuellement.

Enfin, nous sommes actifs dans le secteur de l'enseignement depuis 1999, à concurrence de 2,5 millions d'euros par an. Nous avons ainsi permis l'équipement complet des établissements scolaires primaires et secondaires de Bruxelles des deux régimes linguistiques tous réseaux confondus. C'est sans doute un des seuls exemples où, à Bruxelles, une initiative touchant un secteur aussi délicat s'est développée dans

le plus grand consensus. Cet effort financier important garantit aux établissements scolaires bruxellois une qualité optimale de matériel, d'équipement et de connexions internet. Cette initiative, que le gouvernement bruxellois compte poursuivre, est également reconnue à l'échelle européenne. Elle se fait pour l'enseignement francophone en concertation avec la Communauté française.

L'investissement du CIRB est de 5,5 millions d'euros par an. Le soutien aux organismes régionaux pour des plans transversaux et des plans d'impulsion est de 4 millions d'euros par an. Le plan multimédia reçoit 2,5 millions par an. Le soutien au secteur de la santé s'élève à 2 millions. Enfin, nous consacrons 3,4 millions aux projets transversaux qui impliquent toutes les institutions et tous les niveaux de pouvoirs. Cette politique dispose de moyens financiers importants. Ils ont doublé lors du changement de gouvernement et l'objectif de la ministre est de les tripler d'ici la fin de législature.

La transparence budgétaire est un élément important de la mutualisation. Après d'énormes efforts, nous avons réussi à convaincre l'ensemble des formations poli-

tiques du Parlement bruxellois de la nécessité de créer une division budgétaire qui reprend l'ensemble des moyens financiers consacrés aux nouvelles technologies de l'information. Auparavant, ces moyens étaient dispersés dans différentes divisions budgétaires. Chaque institution considérait que ces budgets lui appartenaient. L'accord gouvernemental prévoit de rassembler l'ensemble des moyens entre les mains d'un seul ministre et d'établir une division budgétaire. Celle-ci fait apparaître un programme budgétaire qui permet à un ministre de défendre politiquement, devant l'assemblée, les objectifs qu'il poursuit. Cela permet également de débattre au parlement à partir d'une division consacrée aux nouvelles technologies, de la politique informatique et de ses orientations stratégiques. C'est le gage absolu d'une véritable mutualisation et d'une transparence budgétaire.

Je vous ai exposé les objectifs bruxellois. Il est évident qu'une collaboration avec les différents niveaux de pouvoirs est nécessaire pour le bon fonctionnement des groupes de travail. Je suis très satisfait du fonctionnement actuel des différents groupes de travail qui fonctionnent entre Régions et Communautés ainsi qu'avec l'Etat Fédéral. Je vous remercie.

7. *Débat.*

M. Cédric Godart.

– Nous arrivons à la fin des exposés pour la matinée. Nous en venons au débat durant lequel vous avez la possibilité de poser vos questions aux différents intervenants.

M. Didier Barzin.

– L'utilisation de l'Open Source ne mène-t-elle pas à plus de dépendance vis-à-vis de prestataires de services externes, vu la difficulté et la spécificité de la mise en oeuvre.

M. Robert Viseur.

– Selon moi, il y a effectivement un risque. À partir du moment où le code source est disponible pour tout le monde, on s'oriente vers des adaptations sur mesure. Si l'on utilise une technologie Open Source dans une administration, il faut veiller à conserver une certaine compatibilité par rapport à la communauté qui gère le logi-

ciel. Si les besoins sont spécifiques, on devra s'en éloigner, mais on perdra une compatibilité avec la communauté et également les évolutions ultérieures du logiciel ou du moins les efforts pour les mises à jour seront-ils plus importants.

Lors du choix d'un prestataire ou de l'utilisation d'une brique Open Source, je recommande toujours de veiller à ne pas remplacer une dépendance par une autre et de préserver au mieux cette compatibilité avec le développement initial, afin de conserver ce concept de mutualisation.

Mme Béatrice van Bastelaer.

– L'Open Source peut être géré par les informaticiens dans les différentes institutions. Cependant les projets sont souvent externalisés et l'Open Source ne se justifie que par la diminution des coûts, même si on perd du temps à apprendre le langage et le code.

Les utilisateurs de l'Open Source se justifient aussi en se disant en accord avec

l'idéologie ambiante. Chez nous, de nombreuses applications sont externalisées et nous n'acquérons pas la maîtrise de l'outil en interne. Nous restons donc dépendants vis-à-vis des prestataires extérieurs toujours très fiers de recourir à l'Open Source. Mais quels sont alors nos avantages si ce n'est une légère diminution de la facture ?

M. Robert Viseur.

– Il est clair qu'il existe un problème d'appropriation du code. Quand je parle d'implication des administrations, c'est justement dans un but d'appropriation et de maîtrise du code. Pour moi, il est clair qu'il faut réfléchir à deux fois avant de tout externaliser.

Cependant, si vous faites appel à un prestataire extérieur pour adapter une brique Open Source et qu'ensuite elle est incompatible avec le développement de référence, vous vous liez complètement à ce prestataire. Et même si le code source est disponible et documenté, cela ne supprimera pas l'effort ultérieur d'appropriation du code au cas où le prestataire venait à défaillir ou à proposer des conditions de prix injustifiées. Par contre, si vous gardez une compatibilité avec un référentiel, ce dernier connaîtra bien le développement de la communauté du libre et la dépendance sera moindre puisque vous pourrez faire jouer la concurrence.

Si c'est du « sur mesure » pur, cette mise en concurrence sera plus difficile car elle entraîne des frais de compréhension du développement qui vont être à la charge de l'administration, ce qui n'est pas souhaitable.

M. François Elie.

– Monsieur De Roy, vous avez dit que la mutualisation était un cadre. On a l'impression que les acheteurs publics achètent comme si ce cadre était fait pour acheter des objets tout faits. On spécifie énormément en amont et on attend que le marché réponde avec l'objet miracle.

Est-ce que le cadre des marchés publics est fait pour ça ? Ou laisse-t-il toute latitude à passer des marchés du genre « on ne sait pas très bien ce qu'on veut mais ce qu'on veut c'est que vous nous aidiez à déterminer ces besoins » ? Peut-on faire des marchés de développement, des marchés de spécification plus adaptés au courant beaucoup plus fluide du logiciel libre ? Ceci nous éviterait de nous retrouver avec des « usines à gaz » ou, comme cela s'est produit déjà, avec des projets informatiques pharaoniques conduits par un seul acteur public, qui ont coûté des dizaines de millions d'euros ou de francs et n'ont jamais servi.

M. David De Roy.

– Votre question suggère deux cas de figure qui sont aux antipodes l'un de l'autre, et qui présentent chacun des avantages et des inconvénients.

Le premier cas est celui où l'on définit un certain nombre de spécificités de façon très précise. En quelque sorte, cette situation est idéale, parce qu'elle témoigne de ce que le pouvoir adjudicateur maîtrisera véritablement l'opération qu'il envisage de passer avec un partenaire.

Mais le pouvoir adjudicateur n'est pas

toujours en mesure, au moment où une opération est lancée, de définir lui-même très précisément ses besoins, ni surtout de faire la distinction entre besoins fonctionnels et besoins techniques. Un travail préparatoire est nécessaire à cette fin.

La première possibilité est de se lancer dans un vaste contrat de partenariat avec un prestataire qui commencera par définir des besoins pour ensuite les compléter, proposer des solutions et éventuellement des cahiers de charges intermédiaires. C'est l'objet des contrats-cadres qui définissent un certain nombre d'options générales et au départ desquels on conclura peut-être des contrats particuliers pour des missions plus spécifiques. L'avantage de ce type de contrat est de s'adresser à un interlocuteur privilégié et d'envisager d'autres contrats subséquents ou accessoires avec d'autres partenaires. Il faut cependant voir si le recours aux partenaires privilégiés ne finira pas par orienter et conditionner de facto le processus.

Diviser les opérations est une alternative, sans doute assez lourde sur le plan de la gestion, mais qui permet au pouvoir adjudicateur de garder une certaine maîtrise : passer un premier marché de service portant sur une étude et une définition de besoins, tant dans les aspects fonctionnels que techniques ; une fois les résultats obtenus, se lancer dans un autre marché, de développement, par exemple ; envisager enfin des marchés annexes, de formation ou autres.

Certes, cet exposé est théorique et il faut voir comment ces hypothèses peuvent être rencontrées dans la pratique. Néanmoins, je pense que l'on peut concevoir tous les cas de figure, du plus large à celui où toutes les spécifications sont prévues. Chacun

comporte ses avantages et ses inconvénients. C'est aux pouvoirs adjudicateurs qu'il incombe de faire bon usage de cette latitude. C'est un des tout premiers défis, mais nous sommes tous d'accord pour dire qu'il est nécessaire de le relever.

M. Pierre Cros, Société Entr'ouvert(Paris).

– Je souhaiterais revenir à la question de l'Open Source soulevée par Mme Van Bastelaer tout à l'heure. C'est aujourd'hui un terme qui recouvre des contenus très divers. Certains réalisent des logiciels ouverts, alors que d'autres se servent de l'Open Source comme instrument de marketing, suivant des logiques identiques à celles des éditeurs propriétaires. Ils réintroduisent une dépendance non plus sur les licences mais sur le service. On remet le client sous tutelle de la même façon.

Lorsqu'elles veulent utiliser des logiciels libres, les administrations doivent être vigilantes à la réversibilité des développements produits. Il faut s'assurer que cette réversibilité est réelle. Cette démarche implique de passer, dès le début des développements, par un code ouvert, par des listes de discussions publiques, par une véritable communauté autour du projet. Il s'agit de s'assurer que le prestataire est véritablement dans une logique d'ouverture.

Mme Béatrice van Bastelaer.

– Je suis tout à fait d'accord. Il faudrait définir clairement les conditions de l'utilisation du logiciel libre dans les administrations publiques pour qu'on ne s'en serve pas comme d'un argument de marketing.

Cela maintient les administrations sous dépendance, comme c'est souvent le cas aujourd'hui.

M. Cédric Godart, modérateur.

– Nous allons ouvrir cet après-midi avec un chapitre plus concret : celui de l'infor-

matisation des communes wallonnes. Deux intervenants prendront la parole. Nous reviendrons ensuite à la question de Bruxelles et de l'Irisbox.

Je donne donc d'abord la parole à M. Edouard Vercruysse qui est responsable de la cellule « e-communes » à l'Union des villes et communes de Wallonie

8. *“Les enjeux spécifiques de la mutualisation informatique dans les communes.”*

Edouard Vercruysse, chef du service E-communes – Union des Villes et Communes de Wallonie

M. Edouard Vercruysse.

– Mon exposé aurait pu s'intituler "pourquoi la mutualisation informatique s'avère-t-elle encore plus intéressante pour les communes que pour les autres institutions ?" Il s'agit bien entendu d'un clin d'oeil, la mutualisation étant intéressante pour toutes les administrations. Les communes présentent néanmoins certaines particularités qui rendent cette mutualisation des projets informatiques encore plus nécessaire.

J'apporterai quatre éléments de réponse : 1) parce que les communes sont les mêmes... 2) ...tout en étant chacune unique, 3) parce que la mutualisation va dans le sens d'une plus grande autonomie et 4) parce qu'elle permet de valoriser les

compétences internes.

Les communes sont les mêmes...

Commençons par constater que, de toutes les administrations que compte la Belgique, les communes sont les plus **nombreuses**. La Belgique est composée de 589 communes : 308 en Flandre, 262 en Wallonie et 19 à Bruxelles. Voilà une première caractéristique importante quand on parle de mutualisation. En effet, plus il y a d'acteurs, plus les opportunités de tomber d'accord sur des projets à mener ensemble augmentent.

Deuxièmement, il s'agit d'entités **autonomes** : les communes sont dotées de leur

propre pouvoir de décision. Elles sont libres de prendre des initiatives dans la mesure où la matière n'est pas exclue de leur compétence par la Constitution, par une loi ou par un décret. Cette autonomie vaut notamment en matière informatique. Aucun autre pouvoir ne peut imposer aux communes d'utiliser tel matériel ou logiciel, sauf par l'adoption d'une législation spécifique – comme cela a été fait pour l'accès au Registre national ou pour la distribution de la carte d'identité électronique.

Toutes les communes sont investies des **mêmes missions** obligatoires, nombreuses et variées : entretien des voiries, maintien de l'ordre, organisation de l'enseignement communal primaire, établissement des listes électorales, couverture des déficits des fabriques d'église, délivrance de la carte d'identité électronique... A ces missions obligatoires viennent s'ajouter des missions facultatives qui concernent notamment le logement, le tourisme, la promotion de l'activité économique, les activités culturelles...

Les communes sont également soumises aux **mêmes contraintes**. En matière informatique, elles doivent composer avec des budgets limités, un manque de ressources et, surtout, une grande dépendance aux fournisseurs informatiques. A cet égard, la situation en Région wallonne est particulière, avec seulement deux sociétés qui vendent des applications métier aux communes. Il s'agit d'un marché peu dynamique où la concurrence entre les acteurs est faible. Avec comme conséquence, des applications qui évoluent peu. Et quand elles évoluent, c'est rarement dans le sens de l'ouverture, du respect des standards et de l'interopérabilité. Pour une commune, le passage du logiciel du fournisseur X à celui du fournisseur Y s'effectue généralement au prix de

la perte de l'historique de l'application, c'est-à-dire de toutes les données qui ont été encodées jusque-là ! Une perspective effrayante qui a de quoi faire revenir la commune à plus de docilité...

... tout en étant chacune uniques

Les communes ont beau se ressembler... elles sont uniques. Uniques par leur taille, leur sensibilité, leur mode d'organisation, leur histoire et politique informatique. Chacune a mené la politique d'informatisation qui lui semblait la mieux adaptée à sa situation en prenant des orientations parfois fort différentes. De sorte que l'on peut dire qu'aux 262 communes wallonnes correspondent 262 réalités informatiques spécifiques.

Cette variété de situations – qui cache une **variété de besoins** – peut être à la fois un frein ou un encouragement à la mutualisation. Je m'explique.

D'une part, il faut **éviter de mutualiser quand ce n'est pas indiqué**. Imaginons que l'on veuille développer une application de gestion informatique du courrier. Envisager d'arriver à une application qui conviendrait tant à Charleroi (201.000 habitants) qu'à Daverdisse (1.300 habitants) serait irréaliste et déboucherait à coup sûr sur ce que M. Viseur appelait un "mouton à cinq pattes", une application qui, cherchant à convenir à tout le monde, ne convient à personne. En matière de gestion du courrier, Charleroi et Daverdisse ont, en effet, des besoins trop éloignés pour être réunis dans un outil informatique unique.

D'autre part, grâce à la modularité des développements, **la mutualisation permet**

de tenir compte des besoins particuliers. Quand on mène un projet commun, on délimite un périmètre d'intérêt collectif, une liste de fonctionnalités qui intéressent tous les participants au projet et qui seront reprises dans un noyau central. Autour de ce noyau pourront venir se greffer des modules répondant à des besoins particuliers de certains membres du projet.

Le caractère modulaire d'un projet mutualisé rend l'adaptation du produit final possible car prévue dès le début. Une telle possibilité d'adaptation existe rarement avec un logiciel acheté à une société commerciale.

La mutualisation va dans le sens d'une plus grande autonomie des communes

L'autonomie communale a beau être consacrée, il faut reconnaître qu'en matière informatique elle n'est pas très grande. Dans les faits, la politique informatique de la commune est bien souvent dictée par son fournisseur informatique. Or, vous conviendrez comme moi que les intérêts du fournisseur ne sont pas les mêmes que ceux de la commune.

Ce manque d'autonomie est un facteur d'immobilisme qui empêche les communes de mener une réelle politique d'avenir en matière informatique.

La voie de la mutualisation peut aider les communes à retrouver une certaine maîtrise de leur informatique, pour autant qu'elle ne prenne pas la forme de projets centralisés.

En effet, il faut **éviter de confondre**

mutualisation et centralisation. Autant les communes sont partantes (enthousiastes même !) pour travailler ensemble sur certains projets informatiques, autant elles ne souhaitent pas que des outils informatiques développés par une autorité supérieure leur soient imposés.

La centralisation est certes tentante. Grâce à elle, toutes les communes utiliseraient les mêmes outils. Quelle facilité ! De plus, la méthodologie de projet serait nettement simplifiée : l'autorité supérieure mènerait le projet, confierait les développements à un acteur extérieur et les mettrait ensuite à disposition des communes.

Mais la centralisation présente deux inconvénients de taille. Le premier est celui du **projet unique**. On l'a vu, les besoins des communes peuvent fortement varier. Cette variété de besoins laisse la place à des outils variés. La centralisation, avec ses outils toujours uniques et rarement adaptables aux spécificités locales, ne convient pas à la réalité communale.

Le deuxième inconvénient de la centralisation est qu'elle ne permet en aucun cas aux communes d'avoir une meilleure maîtrise de leur informatique. Des projets centralisés ne feraient en fait que déplacer leur état de dépendance. Elles passeraient d'une dépendance aux fournisseurs à une dépendance à l'autorité supérieure (ici la Région wallonne) qui, elle-même serait dépendante d'acteurs extérieurs ayant développé les outils.

Je me permets d'insister sur le fait qu'en aucun cas l'autonomie communale ne doit être perçue comme une entrave à la mutualisation. Au contraire ! Grâce à elle, les communes sont condamnées à organiser

elles-mêmes leur mutualisation. **C'est la meilleure garantie de ne pas tomber dans une nouvelle dépendance.**

Pour une valorisation des compétences

La mutualisation est également une bonne façon de valoriser les compétences informatiques présentes dans les communes. Certaines d'entre elles ont en effet la chance de disposer des services d'un informaticien. Les plus grosses villes ou communes sont même parfois dotées d'une équipe informatique.

Même si elles sont peu nombreuses par rapport au grand nombre de communes, **il existe bel et bien des compétences informatiques dans les administrations communales**, parfois même très pointues.

Or, il n'est pas nécessaire de disposer de cinquante informaticiens pour mener un projet valable. Quatre ou cinq développeurs peuvent arriver à un très beau travail, surtout s'ils "baignent" dans le monde communal et qu'ils travaillent ensemble à un projet qui les intéresse directement.

La participation directe des informaticiens communaux à des développements mutualisés est à la base du projet CommunesPlone que nous présentera M. Lambillotte tout à l'heure. Vous verrez que les quatre développeurs qui travaillent actuellement sur ce projet arrivent à des résultats très encourageants.

L'idée est que, pour assurer une maîtrise optimale des communes sur leurs outils informatiques, **elles les développent elles-mêmes**, en faisant appel à une aide exté-

rieure sous forme de consultance lorsque cela s'avère nécessaire.

On revient toujours à cet impératif de maîtrise des outils par les communes. Beaucoup de communes et CPAS ont encore en mémoire la faillite retentissante de la société AGD qui les mit dans un grand embarras et les obligea à passer chez un autre fournisseur, ce qui n'a pas été sans coût. Ce fut un déclic pour un bon nombre de communes. Plus jamais ça, se sont-elles dit !

A l'époque, la Région wallonne a racheté les codes sources des programmes d'AGD et les a proposés aux communes, mais celles-ci n'ont rien pu en faire. Tout le monde le savait déjà et cela s'est confirmé de manière brutale: il ne suffit pas d'avoir accès aux codes sources d'une application pour en avoir la maîtrise.

Ne nous leurrons toutefois pas : chacune des 262 communes wallonnes n'aura pas demain la maîtrise de ses applications informatiques. Mais ce n'est heureusement pas nécessaire. **L'important est que cette maîtrise se trouve "du côté" des communes, c'est-à-dire au sein de la communauté naturelle qu'elles forment.** Il suffit que quelques-unes d'entre elles participent au développement d'applications et à leur évolution pour que l'ensemble de la communauté en profite. Et puis il y a également l'Union des Villes et Communes de Wallonie qui, en tant que fédération de l'ensemble des communes, est le lieu tout désigné pour "héberger" cette maîtrise et assurer la maintenance des applications développées.

Le grand enthousiasme des communes à travailler ensemble est encourageant. La mutualisation leur offre la possibilité de mener des projets informatiques de maniè-

re différente. Plutôt que d'être isolées et dépendantes d'un fournisseur de services, elles deviennent **actrices au sein d'une communauté.** Cela va assurément dans le sens d'un service public plus moderne et efficace.

Tout ceci n'aura finalement été qu'une

longue introduction à l'exposé de M. Lambillotte, responsable informatique à la Commune de Sambreville, qui va maintenant vous présenter un projet concret et actuel de mutualisation entre plusieurs communes wallonnes, je veux parler du projet CommunesPlone.

9. *“CommunesPlone : un cas concret de mutualisation informatique entre plusieurs communes wallonnes.”*

**M. Joël Lambillotte,
responsable du service
Informatique à la Commune
de Sambreville**

M. Joël Lambillotte.

— Je suis responsable du service informatique de la Commune de Sambreville, composé de trois développeurs. Depuis une quinzaine d’années, nous élaborons des applications « métiers ». Cela répond à une volonté politique d’autonomie. Nous développons des solutions pour les salaires ou la gestion des stocks. La comptabilité est le seul aspect que l’on n’a pas développé en interne. Cela demanderait plus de personnel.

Je vous exposerai dans un premier temps l’historique du projet collaboratif. Ensuite, je vous expliquerai le choix de la solution technique et terminerai par une

description de notre travail et des problèmes rencontrés.

Une commune a beaucoup de fonctionnalités différentes à informatiser. Souvent, elle ne dispose pas de moyens budgétaires importants. Une partie de notre travail est consacré à la veille technologique afin de sélectionner des outils fiables à long terme. La gestion de personnel et de salaires représente 200 000 lignes de code. Un développeur qui y travaille pendant un an ne peut pas se permettre de recommencer faute d’outil de développement adéquat.

Le projet est né d’une demande du collègue, qui nous a chargé d’effectuer la traçabilité des dossiers. Comme nous ne

disposions pas d'outil en interne, nous avons étudié le marché des logiciels propriétaires et *Open Source*, sans préférence. Nous nous préoccupions avant tout du service au public et de la gestion communale. Nous cherchions également des partenaires car nous sommes trop peu nombreux pour démarrer seuls un nouveau projet.

L'intérêt de la technologie Zope/Plone réside dans sa modularité. Nous réutilisons les modules fabriqués par la communauté *Open Source*, tels le serveur d'applications et le système de gestion de contenu, auxquels nous ajoutons les nôtres. En nous intégrant à un système existant, nous évitons de partir à chaque fois de zéro. Enfin, l'application est orientée vers le web, comme toute application moderne.

La séparation des modules est visible dans le fonctionnement du système. Ce dernier permet d'élaborer des applications « métiers » et de créer des sites internet. Ainsi, le site de la commune de Sambreville a été mis en ligne sans que nous ayons eu à ajouter de couches graphiques. Nous élaborons facilement les fonctionnalités de base grâce à l'assemblage des différentes « briques » sans devoir toutes les ajouter ou tout concevoir de zéro. La commune de Seneffe, partenaire du projet, a quant à elle peaufiné son interface. Les sites sont différents mais font appel à la même technologie.

Au moment de choisir le partenaire, nous nous sommes aperçus que parmi les fournisseurs habituels des communes, seul un faible nombre maîtrisaient les technologies *Open Source* ou appréhendaient le futur développement de tels logiciels. C'est pourquoi nous avons pris contact avec des développeurs indépendants. Deux cents développeurs environ travaillent dans la

communauté « Zope/Plone ». Nous nous sommes rendus à une réunion « Plone.be » organisée par le Musée Royal d'Afrique Centrale. A l'issue de cette réunion, nous avons pris contact avec un développeur capable de travailler avec nous et de mettre au point ce projet de mutualisation.

Globalement la communauté Plone est organisée en cinq groupes. « Plone.org » regroupe deux cents développeurs du monde entier, notamment des États-Unis et d'Amérique du Sud. « Plone.be », l'antenne belge, réunit des acteurs importants comme les Facultés Notre-Dame de la Paix et l'Université de Gand. Elle compte parmi ses membres de nombreux acteurs publics et quelques sociétés privées. « Zope Europe » est le partenaire privilégié des PME. Elle présente pour nous l'avantage d'être située à Bruxelles. Elle rassemble une vingtaine de partenaires. Nous avons par conséquent la possibilité de faire appel à n'importe quelle société. L'ensemble de ces acteurs respectant les mêmes règles, cela nous évite d'être liés à un unique fournisseur. Enfin, nous avons créé deux sous-groupes : « CommunesPlone » regroupe environ huit communes ; « Plip Namur » est un user group mis sur pied par les Facultés Notre-Dame de la Paix qui se réunit une fois par mois. Nous travaillons en étroite collaboration avec eux.

« CommunesPlone » est un regroupement de communes utilisant les technologies et les méthodes « Plone ». Il vise à développer des sites web et des applications « métiers ». Lors de l'évaluation des besoins des communes, nous nous sommes en effet aperçus que le site web était un prolongement de nombreuses applications « métiers ». Le citoyen doit de plus en plus bénéficier de la transparence de l'administration,

vérifier ses dossiers, ses demandes. Une interaction entre les applications internes de gestion et le site web de la commune est indispensable.

Les huit communes participant actuellement à ce système sont : Andenne, Anderlues, Fléron, Morlanwelz, Sambreville, Seneffe, Trooz et Visé. Elles sont réparties dans toute la Wallonie. Les partenaires sont l'Union des villes et communes de Wallonie et l'ISIPS (l'Université du travail). Trois développeurs travaillent à temps plein sur le projet et une douzaine d'informaticiens y participent.

« CommunesPlone » est une structure légère, non hiérarchisée, qui favorise les échanges.

Les intérêts personnels y rencontrent ceux du groupe. Le projet a démarré en juillet 2005. Le groupe n'est donc pas encore très structuré, mais il travaille directement avec la communauté, héritant ainsi de son expérience et de sa manière de fonctionner. L'équipe n'est pas centrée sur les informaticiens. Elle utilise l'*Extreme Programming*. Cette méthode permet que les utilisateurs finaux interviennent à toutes les étapes du développement de l'application. Les réunions plénières sont composées d'une trentaine de personnes : des administratifs et seulement une douzaine d'informaticiens. Cela nous permet de développer des applications qui répondent entièrement aux besoins fonctionnels.

Il est essentiel d'assurer l'indépendance vis-à-vis des fournisseurs et de définir une base technologique commune. Cette dernière a été choisie après une étude approfondie. Cela a pour avantage d'éliminer tout débat ultérieur sur la technologie et de

nous permettre de nous préoccuper uniquement de l'aspect fonctionnel.

Ce projet ne pourrait pas fonctionner sans méthodes communes, définies depuis la modélisation jusqu'à la mise en oeuvre. Elles encadrent strictement l'élaboration des « workflows » et des fonctionnalités ainsi que l'utilisation des applications informatiques. Elles règlent également la gestion du code source, l'utilisation de tests automatisés, les moyens de communication, les Sprints et les formations. Je vais reprendre en détails chaque élément.

La gestion du code source était très importante. Il fallait que le code soit lisible par les gens de la communauté ainsi que par les extérieurs. Il est disponible sur un site Internet. Il doit être compréhensible, bien écrit, structuré et générique. Ce code doit fonctionner comme base dans toutes les communes et il ne faut pas qu'on puisse créer des « forks », c'est-à-dire plusieurs versions d'une même application.

Je poursuivrai avec l'utilisation du *framework* générique, c'est-à-dire un environnement de développement avec toutes les « briques » préconçues par les 200 informaticiens qui travaillent dans la communauté. Cette force de travail doit être utilisée pour permettre d'éviter le gaspillage de ressources mais aussi l'instabilité. Il serait présomptueux de croire que deux ou trois personnes peuvent développer un module de sécurité sur un site internet ou sur un intranet. Un tel module ayant déjà été testé par des milliers d'internautes, il n'est donc pas nécessaire de recommencer à écrire ce genre de fonctionnalité. Il ne faut pas réinventer les gestions de processus ou de stockage. La GED existe en tant que brique et doit être utilisée comme telle. On n'ajoute

que les éléments qui sont spécifiques à la gestion communale.

La notion de tests automatisés est primordiale car elle permet de vérifier si les sources ont été bien écrites. Cette technique est utilisée depuis longtemps, aussi bien dans les groupements *Open Source* que par les éditeurs propriétaires. « Microsoft » utilise pareils tests plusieurs fois par jour.

L'avantage du système mis en place est qu'on ajoute à chaque fonctionnalité une procédure de validation qui est le principe du test automatisé. La procédure de validation vérifie si la fonction est bien écrite. Ces procédures sont exécutées lors de l'installation du produit. Si le module est mal conçu, l'installation sera un échec. Tout cet aspect pratique fait gagner du temps et permet la validation de l'écriture.

Les moyens de communication contribuent aussi au succès de ces projets. Si nous n'avions pu bénéficier de portails collaboratifs, nous n'aurions pu mettre sur pied ces projets. En effet, le projet nécessite une infrastructure technique lourde assez récente et cela permet de gagner du temps. Les communes ont peu de temps à consacrer à ces projets. Les trois personnes à temps plein consacrent tout leur temps au développement.

Notre portail « CommunesPlone » permet de s'inscrire à des réunions, directement par « Wiki », sans devoir envoyer de mail.

Les « Sprints » et les formations ont aussi une grande importance. Ces pratiques sont utilisées depuis longtemps et nous n'avons rien inventé. Les « Sprints » correspondent au transfert de connaissances. Nous avons

loué les services d'un développeur de la communauté situé en Belgique. Il a travaillé chez nous pendant quelques mois. Le contrat a été signé suite à un marché public qui imposait au développeur de transférer ses connaissances. Le développeur a pu travailler en collaboration avec quelqu'un de chez nous, en *Pair programming*, c'est à-dire en programmation binomiale.

Cela signifie qu'une personne travaille, tandis que l'autre suit l'évolution et la rédaction du logiciel et fait ses remarques. Puis on inverse les rôles. C'est par cette technique que l'on arrive maintenant à travailler. On a formé une personne, aujourd'hui il y a trois personnes qui continuent à être formées par notre développeur, et la personne de la communauté n'intervient pratiquement plus, sauf dans des cas particuliers.

Depuis quinze ans on a développé nos propres programmes propriétaires. Mais on s'est vite rendu compte que si on ne concevait pas la mutualisation dès le départ du projet, on n'arrivait à rien. Comme ce que nous avons développé depuis quinze ans n'a pas été élaboré dans cet esprit, nous n'avons même pas essayé de le mettre dans le pot commun parce que la charge de maintenance aurait été trop lourde. Il a été mal écrit, les règles internes à notre groupe ne sont pas du tout compatibles avec celles des autres, et donc ça ne marcherait tout simplement pas.

Nous sommes vraiment partis dans un esprit de mutualisation pour le nouveau projet. On développe des applications comme la gestion du collègue échevinal, qui est vraiment située au cœur de l'administration. Ce programme tourne chez nous depuis juin 2005, et est en phase de test dans la ville

d'Andenne. Maintenant toute la question est de savoir si un code générique peut tourner dans deux communes différentes. D'un point de vue technique, nous avons séparé le « workflow », qui est le reflet de la gestion interne de l'administration, des fonctionnalités qui ont été écrites en code Python. On arrive donc à avoir une partie fixe qui est le reflet du travail des développeurs, et une partie variable, qui est le reflet de l'organisation. Cette dernière peut être générée directement avec un outil de modélisation

spécifique à chaque commune.

Voilà en résumé notre travail. Notre groupe est ouvert à tout le monde. C'est le principe même de l'Open Source : partager, c'est s'enrichir. Nous fonctionnons en liberté totale. Le plus dur c'est de faire comprendre aux gens qu'ils doivent s'investir. Nous ne représentons pas une société informatique. Il peut y avoir énormément d'intérêt et de motivation à s'insérer dans un tel groupe, mais il faut travailler.

10. *“Trisbox : le guichet électronique en Région bruxelloise.”*

**M. Pierre Vilain,
Key Account Manager,
Centre d'Informatique
pour la Région bruxelloise (CIRB)**

M. Pierre Vilain.

— Nous avons commencé le projet de guichet électronique il y a déjà quelques années, dans le cadre d'un programme européen. Il s'agissait du projet « Cities », qui concernait plusieurs villes de l'Union, telles que Madrid, Barcelone et d'autres. Son objectif était de proposer des services aux citoyens via internet. On parlait à ce moment-là de services d'administration, de transport, de santé et d'éducation. On a pu notamment mettre en ligne dans le cadre de ce programme le logiciel de la société de transport public bruxellois (la STIB). Il permet de visualiser un itinéraire : quelles routes emprunter pour arriver le plus près pos-

sible d'une station ; quelles sont les lignes que je peux utiliser et à quelle station je dois sortir ; comment me déplacer à partir de là jusqu'au point où je veux arriver ?

Pour le volet administratif, nous avons réalisé en 1998 ce qu'on pourrait appeler aujourd'hui la préhistoire du guichet électronique : à savoir le téléchargement de documents.

Au départ, deux administrations étaient concernées pour toucher finalement 20% des administrations communales de la Région. Nous avons dû constater que le marché n'était pas prêt. D'abord sur le plan technologique. Les communes exprimaient

des besoins relatifs au paiement de documents, à l'authentification et à la certification, que nous n'avons pu satisfaire. En outre, les clients faisaient défaut, l'accès à internet n'était pas encore assez répandu. La mise en place d'un guichet électronique pour les citoyens ne se justifiait pas.

Pour ceux qui voudraient visiter la « pré-histoire » du guichet électronique, ces services sont toujours en ligne pour l'instant mais ils vont bientôt disparaître.

Après ce premier essai, nous avons introduit un autre projet en 2003, appelé « Certipost ». Au départ, son objectif était de fournir une adresse électronique à tous les citoyens belges. La notion « d'authentification forte » y était centrale. Cela signifiait qu'un citoyen qui voulait utiliser l'application devait se présenter devant un fonctionnaire agréé et faire reconnaître son identité en présentant ses papiers. La commune était ainsi certaine de pouvoir associer les demandes à une personne identifiée. « Certipost » était aussi associé à la notion de « paiement en ligne ». La société Ogone avait fédéré différents moyens de paiement, tels que ceux offerts par la « Bank Card Company » ou encore les paiements en ligne proposés par les différentes banques. Il s'agissait d'un « Pay Button », permettant à tout utilisateur d'internet d'effectuer des paiements par *selfbanking*.

Ce guichet comprenait également la fonction de tiers de confiance (*Notary server*), qui certifiait les contenus et la date des échanges de documents.

Nous avons réalisé – et c'est toujours opérationnel aujourd'hui – dix demandes que le citoyen pouvait effectuer à travers ce guichet électronique auprès de l'état civil et

des services de la population (certificats de naissance, de mariage, de décès, de divorce, etc.).

Six administrations communales étaient et sont encore concernées, ce qui représente 30 % des communes de la Région. En outre, un organisme pararégional, l'IBGE (Institut bruxellois de gestion de l'environnement) a été associé au guichet afin de permettre à tous de lui adresser des demandes sous format électronique.

Le projet a débuté en 2003. De manière générale, ce ne fut pas un franc succès 'commercial' ! Beaucoup d'argent a été dépensé pour très peu de documents. Pour ce prix, nous aurions pu répondre à chaque demande par une livraison personnelle en limousine ! Il nous faut donc tirer les leçons de cette expérience.

Tout d'abord, l'une des raisons de l'échec réside dans la notion d'authentification. La procédure voulait que le citoyen, avant de pouvoir utiliser le réseau internet, devait au préalable se présenter à la Poste. Cependant, Certipost ayant constaté la lourdeur de l'opération a dégradé le service en vue de passer à ce qu'il est convenu d'appeler une « authentification faible ». Mais, dès lors, les communes se montraient mécontentes puisque, finalement, lorsqu'elles recevaient un document, elles n'étaient pas certaines de l'identité de l'émetteur qui avait envoyé la demande.

Ensuite, nous remarquons la faible quantité de documents que nous pouvons qualifier de « documents d'appel ». Personne ne demande quotidiennement un certificat de mariage à son administration. En terme de communication, il était difficile de rappeler au citoyen qu'il lui était loisible

de demander son certificat de naissance via internet. Il eût fallu le rappeler chaque jour à la radio comme à la télévision pour que cela entre dans les mœurs, ce ne fut pas le cas.

À titre d'exemple, une autre administration communale a bien compris le système mais n'a pas souhaité collaborer à ce projet. Elle a créé des documents d'appel destinés aux personnes susceptibles de faire appel au moins une fois par an à son administration pour les obtenir. Lorsque les gens se sont présentés à l'administration, il leur a été dit qu'ils ne devraient plus effectuer la même démarche, puisque le document était disponible sur internet. Ces personnes choisirent donc, pour leurs futures requêtes, d'effectuer leur demande via internet.

Le dernier point concerne la communication : si personne n'informe les gens qu'un guichet électronique existe, ils demeurent forcément dans l'ignorance. Voilà pour le manque d'intérêt de la part des citoyens.

Nous rencontrons également un manque d'intérêt de la part de l'administration. L'inconvénient majeur réside dans le faible niveau d'intégration entre la plateforme d'échange et ce que nous avons coutume d'appeler le back-office de l'administration. J'en prends pour exemple ceci : en pratique, nous avons créé, par le guichet électronique, un chemin électronique entre le citoyen et six administrations communales et quand ces dernières recevaient le document, elles l'imprimaient ! C'est ce que nous pouvons qualifier de « non-intégration *back-office* ».

Un autre souci, que nous avons rencontré dans les administrations communales –

est-ce typique de Bruxelles ? – réside dans le paiement. Actuellement, lorsque l'on fait un paiement dans une administration, elle échange l'argent reçu contre un timbre qui est une preuve de paiement. Il permet également le contrôle de la caisse.

Lorsqu'il s'agit de paiement électronique, le citoyen, même si ce timbre s'avère inutile, préfère le recevoir sur son document, ce qui oblige le guichetier à continuer de l'émettre. Mais cette fois, le timbre était émis sans réception d'argent en contrepartie, ce qui suscitait un problème d'équilibre et de gestion de la caisse, puisque l'argent était versé directement sur le compte du receveur.

De notre côté, au CIRB, nous avons mis en place cette infrastructure en collaboration avec Certipost. Nous nous sommes heurtés à un problème de taille : le prix du document. Nous étions le promoteur du projet, mais nous étions dépendants de l'opérateur, Certipost. Le coût de développement d'un document par cette société correspondait environ au travail d'une personne pendant 20 à 30 jours, à raison de 1 000 ou 1 200 euros par jour, ce qui constituait plus qu'un frein au développement du moindre document ! Nous nous trouvions à nouveau confrontés à une impossibilité d'extension.

De la même façon, lorsque nous arrivions sur la plate-forme Certipost, qui est un site privé, nous découvrions des publicités commerciales, sans rapport avec la notion de service public. En terme de visibilité régionale et d'administration, cette présence était pour le moins sujette à discussion !

Le CIRB a donc décidé, en novembre 2005, de quitter cette plate-forme et de

développer la sienne : IRISbox. La programmation a débuté en janvier 2006. Les fonctionnalités de Certipost seront transférées, en juin 2006, sur la nouvelle plate-forme. Elles seront étendues. Actuellement, le guichet Certipost n'est utilisé par le citoyen que pour communiquer avec l'administration. Or, IRISbox permettra à l'administration d'envoyer des documents aux citoyens ; en outre, cette plate-forme autorisera l'échange d'informations entre deux administrations et permettra de certifier l'envoi de certaines décisions communales, par exemple, à l'autorité de tutelle.

Pour la certification, IRISbox utilisera la carte d'identité électronique. Désormais, l'une des conditions sine qua non pour l'emploi du guichet électronique en Région bruxelloise sera la possession d'une telle carte. À ce propos, il est curieux de constater que le pouvoir fédéral, pourtant initiateur de la carte d'identité électronique, continue de travailler avec le *token* ; il en est de même pour l'emploi du *selfbanking*. Dans le cadre de la simplification administrative, une série de plate-formes d'échange d'informations entre administrations exigent toujours l'emploi d'un *token*, et pas de la carte d'identité électronique. En Région bruxelloise, seule la carte électronique autorisera l'accès à la plate-forme IRISbox.

Nous allons également conserver la notion de « notaire », reprise de Certipost. Le « notaire » permet de certifier qu'un message a été envoyé d'un point à l'autre, avec conservation d'une preuve d'envoi, comme un courrier recommandé (voir ci-après).

Nous poursuivons les contrats conclus avec la société Ogone en ce qui concerne les paiements en ligne et, surtout, nous assurerons le volet « médias et communi-

cations ». Dans cette optique, nous fournirons des lecteurs de cartes d'identité électroniques aux citoyens bruxellois qui le souhaitent. Tous ceux qui renouvelleront leur carte d'identité ou qui en feront la demande à leur commune recevront une carte d'identité électronique. Mais son usage nécessite un lecteur. Tous les jeunes de 12 ans le recevront dans le cadre des projets fédéraux et la Région bruxelloise en proposera à tous les autres. Dans trois semaines, nous « inonderons » les communes de ces lecteurs. Chaque administration aura alors la liberté de les fournir aux citoyens.

Un autre projet collaboratif existe en Région wallonne : la borne i+. Nous allons l'intégrer à notre guichet électronique.

Notre objectif est de « copier » ce que les banques ont réalisé il y a plusieurs années en développant le *selfbanking*. Son utilisation est entrée dans les mœurs, et nous souhaitons faire de même en créant la *Self Administration*, qui permettrait de ne plus devoir se présenter dans une administration pour obtenir des documents, en utilisant la carte d'identité électronique, soit via l'internet, soit par une borne publique.

Il existe vingt-deux bornes à Bruxelles. Beaucoup d'entre elles sont hors service, mais vu le nombre de plaintes reçues quotidiennement à ce sujet, nous pouvons conclure qu'il existe une réelle demande. Nous allons donc améliorer le service : de nouvelles bornes seront installées, et nous nous assurerons qu'elles restent opérationnelles. Toujours est-il qu'elles rencontrent un succès, même au vu des défaillances techniques : de 2 500 à 3 500 utilisateurs, par borne par mois. Rappelons que ces bornes proposent des services Web et Wi-Fi.

Le succès de ces bornes consiste à trouver des bons services à y installer. Il faut des documents qui génèrent un roulement. Il s'agit donc clairement d'y installer un guichet électronique, s'assurer de sa simplicité d'utilisation et de la gratuité des services proposés.

Je précise en effet que tous les services disponibles via ces bornes sont gratuits, y compris l'accès Internet via le Wi-Fi. Un PDA ou un ordinateur portable vous permettent d'avoir un accès gratuit et illimité à Internet.

Le CIRB a dû faire des choix stratégiques afin que la plate-forme IRISbox soit opérationnelle en juin. En premier, le tiers de confiance est le CIRB lui-même, bien que cela puisse paraître curieux. Lorsqu'un document est échangé entre une commune et sa tutelle – à savoir le ministère – la logique voudrait normalement qu'un tiers puisse assurer que la transmission d'un document se fasse correctement entre les deux correspondants. Nous partons du postulat que toutes les administrations bruxelloises ont confiance dans l'organisme pararégional qu'est le CIRB.

Un autre choix stratégique, non encore opérationnel celui-là est celui du format utilisé dans ces échanges.

Nous avons aujourd'hui la possibilité d'utiliser la bureautique avec *Microsoft Office* ou *Open Office*, des formats propriétaires tel que Adobe (.pdf) ou d'autres que le CIRB pourrait créer.

Ceux d'entre vous ayant déjà eu l'occasion de signer électroniquement un document savent qu'une fois le document signé et envoyé, il faut être en mesure de vérifier que la signature est bel et bien valable.

Dans le cas d'Adobe, qui est le logiciel graphiquement le plus abouti, vous trouvez en fin de page trois icônes : un v, une croix et un point d'interrogation.

Le petit « v » et la croix indiquent si la signature de l'expéditeur est valable ou non. Le point d'interrogation signifie que vous n'êtes pas connecté à internet. Le contrôle s'effectue dès lors que vous vous connectez. Mais on ne fait que vérifier le certificat qui se trouve sur la carte d'identité électronique. Lorsque je signe de ma main un contrat avec le secteur privé aujourd'hui, qui s'occupe de vérifier si j'ai bien le droit de signer le document ?

La valeur ajoutée que le CIRB va donner à la signature électronique consistera à s'assurer de la qualité de la personne. En d'autres termes, le CIRB va certifier que cette carte d'identité, ce certificat appartient effectivement à untel qui est bourgmestre de telle commune à la date de la signature. Nous allons intégrer la qualité de la personne dans le système et rendre ce renseignement accessible, pour permettre à tout un chacun de s'assurer de la qualité d'un fonctionnaire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Prenons un exemple d'échange sur la plate-forme « Irisbox ». Vous y trouvez un tampon qui est l'équivalent du recommandé de la poste, le notaire de la plate-forme. À partir de cette plate-forme, le citoyen lambda (figurine verte) prend un document, le signe, et place ce document signé sur la plate-forme. L'administration à laquelle il s'adresse peut donc lire ce document sur la plate-forme. Tant que l'on reste sur la plate-forme, il n'y a pas de problème. Le format d'enregistrement qui s'y trouve importe peu (pdf ou autre), puisque je peux créer un

interface permettant de visualiser ce document aussi bien en entrée qu'en sortie. Par contre, dès que l'on sort de la plate-forme – on pourrait imaginer que l'administration sorte le document signé pour le mettre dans son back-office pour des raisons d'archivage ou autres –, se pose alors la question de la lisibilité du document. A cet effet, il faut un format qui puisse être lu, compris, interprété. Le choix du format est important et doit être guidé par deux critères essentiels : la confiance et la convivialité.

Aujourd'hui, lorsque vous signez électroniquement un document, cela représente un certificat émis par des autorités de confiance. Par contre, lorsque vous visualisez un texte, un document quelconque sur votre ordinateur, vous le faites généralement en pdf. Quand votre ordinateur vous propose de mettre à jour votre Acrobat Reader, vous n'hésitez pas, vous téléchargez la mise à jour. Vous avez une très grande confiance dans Acrobat Reader. Haut degré de confiance, mais également haute convivialité parce que, lorsque vous envoyez un fichier pdf, vous savez que la personne à qui vous envoyez le document saura le lire, ce qui n'est pas aussi évident avec un format 'Open Office' par exemple.

Une alternative au format pdf est un format propriétaire. En dehors de la plate-forme « Irisbox », l'administration, pour lire ce fichier qui n'est plus en format pdf, doit avoir un viewer particulier équivalent à Acrobat Reader. Un logiciel de lecture de documents signés devra donc être créé. À nouveau, se pose la question de la confiance en cet outil que l'on mettra ainsi à la disposition de chacun. Pour l'administration, la réponse est simple, mais pour le citoyen, c'est moins évident. Il peut se demander si l'outil n'est pas trafiqué, si le

texte correspond bien à la signature. D'un autre côté, l'intérêt de cette solution est que la qualité de la personne sera intégrée. Lorsque vous signez un pdf, le nom suffit. Cette information ne donne en rien le titre de l'auteur. Le viewer que nous créerons donnera sa fonction. Un choix est à faire.

Adobe, universellement connu et téléchargé, reçoit la confiance du public. Cependant, si vous voulez mettre une telle solution en oeuvre et y ajouter la notion de signature, l'opération n'est pas gratuite.

Voilà le projet IRISbox tel qu'il existera, en juin pour l'authentification et en décembre pour la signature. Nous serons donc opérationnels au 1er janvier pour ces deux fonctionnalités. Pour l'utilisation proprement dite, nous travaillerons avec nos premiers clients, les administrations communales, dont six sont opérationnelles aujourd'hui sur Certipost et huit sont demandeuses d'un guichet électronique. Nous espérons ainsi avoir quatorze administrations communales en ligne en septembre.

Nous comptons aussi développer de nouveaux documents sur « Irisbox ». J'illustre cela par trois exemples-types. Ainsi, un certificat de mariage est facilement intégrable.

Par contre, une carte de riverain est un bel élément moteur. Je vous parlais précédemment d'une commune, non-membre du projet, qui a développé ce concept. Cette carte vous permet de stationner un véhicule devant votre domicile sans payer ni devoir apposer un disque bleu.

La première fois que vous introduisez une demande pour une carte de riverain, la commune demande votre carte d'identité et

vos permis de conduire. Lorsque vous vous êtes présenté et quand la commune possède une photocopie du permis de conduire, le renouvellement annuel peut se faire via internet puisque la commune n'a plus besoin de nouvelles informations. Voilà clairement un document moteur.

Par ailleurs, certains documents ne peuvent être obtenus sur internet. C'est le cas du certificat de vie qui doit témoigner que vous êtes en vie, ce qu'il faut constater physiquement.

IRISbox connaît des extensions à d'autres projets de mutualisation portés par le CIRB.

Il s'agit des permis d'urbanisme, d'environnement ou d'exploitation. Ces documents doivent être introduits par les architectes ou les citoyens auprès des communes ou du ministère. Ce sont actuellement de grosses briques de papier. Quand les deux administrations traitent le dossier, chacune encode manuellement le dossier. Ce processus est désormais révolu. La plate-forme commune Nova gère dorénavant ces échanges afin que l'encodage soit réalisé par ceux qui sont les plus proches de l'information. Avec IRISbox, ce sera le citoyen et non plus l'administration qui introduira les informations, joindra les fichiers néces-

saires, enverra le document sur la plate-forme IRISbox et l'administration récupérera les données sur son back office. Plus besoin de dactylographier quoi que ce soit.

Nous avons créé un projet IDM (Identification manager) : permet à tout un chacun de se faire reconnaître dans sa fonction. Le CIRB identifie les plus hauts fonctionnaires de chaque administration, les dirigeants des pararégionaux, des ministères, les bourgmestres et les secrétaires communaux. Ceux-ci ont la possibilité d'authentifier leur propre personnel. Nous aboutissons ainsi à une arborescence complète des fonctionnaires de la Région.

Nous produisons également des cartes digitalisées : les plans Urbis seront distribués uniquement par internet, ce qui suppose signature électronique, authentification et certification à travers la plate-forme IRISbox.

Nous avons encore des projets liés à l'exercice de la tutelle. Ils visent à promouvoir les échanges entre les administrations. Ainsi, grâce à la plate-forme « Irisbox », les décisions du collège seront envoyées sous forme électronique à la tutelle du ministère pour approbation.

Je vous remercie.

11. *“Mutualisation de la gestion électronique de documents (GED) au ministère de la Communauté française.”*

**M. Geoffroy Laviolette,
chef de projet e-gouvernement de l'Entreprise
publique des Technologies Nouvelles de
l'Information et de la Communication (ETNIC)**

**M. Jean-Michel Cassiers,
directeur général adjoint du Service général
d'audit budgétaire et financier du Ministère
de la Communauté française**

**M. Pierre Moureaux,
attaché auprès du Service général
de l'audit budgétaire et financier du
Ministère de la Communauté française**

M. Jean-Michel Cassiers.

– MM. Laviolette, Moureaux et moi-même avons le plaisir de vous présenter le projet pilote développé au sein du service d'audit interne du ministère de la Communauté française en vue d'une

mutualisation de l'informatique de l'ensemble des départements.

Au cours de cet exposé, nous vous présenterons l'organisation de la mutualisation, l'organisme chargé de l'informatique, le plan stratégique développé par le gou-

vernement de la Communauté française ainsi que les principaux avantages et contraintes qui découlent de cette mutualisation. Nous aborderons enfin les éléments-clés du projet et les perspectives de cette expérience.

Le ministère de la Communauté française est une organisation qui compte un peu moins de cinq mille travailleurs. Elle a pour mission essentielle de gérer les matières liées à la personne et à la pratique de la langue. Je rappelle brièvement les compétences de la Communauté française : la culture, l'éducation, la recherche et la formation, la santé, la promotion à la santé, l'aide à la jeunesse, le sport, et les relations internationales. Ce département est structuré en six grandes entités. Le secrétariat général au sein duquel se situe le service d'audit interne, et cinq grandes administrations générales gèrent les compétences de ce ministère.

M. Geoffrey Laviolette.

– L'Etnic est un organisme d'intérêt public qui est chargé du développement informatique de la Communauté française. Créé en mars 2002, il emploie 115 personnes.

L'organisme est divisé en deux entités ; l'une s'occupe des développements et l'autre de l'exploitation. On retrouve, au sein de la première, des méthodes de travail très différentes. Les services qui s'occupent des matières autres que l'enseignement, comme l'e-gouvernement, ont souvent recours à l'externalisation. Les autres, chargées de l'enseignement, font appel au développement interne pour ne pas perdre la maîtrise de tâches importantes comme le paiement des enseignants.

M. Jean-Michel Cassiers.

– Le projet dont nous allons parler s'inscrit pleinement dans le plan stratégique de simplification administrative et de gouvernement électronique adopté par le gouvernement de la Communauté française il y a un an. Ce plan s'étend jusqu'en 2010 et repose sur vingt-cinq objectifs stratégiques répartis en quatre axes, en fonction de leur champ d'action : les opérateurs et utilisateurs ; les processus internes ; les ressources internes ; l'autorité politique.

Parmi les objectifs, je citerai l'amélioration des services rendus aux usagers, le souhait de moderniser l'administration et de renforcer la transversalité dans des administrations à l'organisation trop verticale. Ils sont visés par une trentaine de projets comme la généralisation de la GED ou encore le portail unique de la Communauté française.

Afin de rendre la mutualisation effective, le plan instaure au ministère un service d'accompagnement de la simplification administrative et du gouvernement électronique. Il met en place également au sein de l'Etnic une organisation transversale, définie autour des compétences « métiers ». Enfin, il instaure des comités de projets transversaux « département ministère / ETNIC » et des comités de pilotage et stratégiques du gouvernement électronique.

M. Geoffrey Laviolette.

– Les avantages, les inconvénients et les contraintes de la mutualisation ont déjà été abordés par Oliver Schneider et Béatrice van Bastelaer. D'autres ont parlé des économies d'échelle. L'Etnic bénéficie aussi de

la cohérence globale des nouvelles technologies de l'information et de la communication mises en oeuvre. Néanmoins, la mutualisation n'est pas une fin en soi et doit servir prioritairement à établir une meilleure gouvernance.

Les contraintes liées à la difficulté de concilier une vision transversale à long terme avec des besoins immédiats et de penser la mutualisation dès le départ ont elles aussi déjà été exposées. Il faut définir le périmètre dès le départ et ne plus le modifier. Non seulement parce qu'il y a un cadre de marché public dans lequel le périmètre doit être défini mais aussi parce que s'il évolue, certains acteurs ne s'y retrouveraient plus. La mutualisation deviendrait alors impossible.

M. Jean-Michel Cassiers.

– Je parlerai à présent du projet pilote « GECO », acronyme pour gestion électronique du courrier. Ce projet vise à développer un indicateur de courrier électronique et un système de gestion et d'échange des documents au sein du service d'audit. Nous souhaitons en effet améliorer la qualité de notre travail notamment en nous aidant d'un système de gestion électronique de document. Nous étions sensibles à une approche transversale combinant les idées de processus et de risque. Nous avons également le souci de transposer l'expérience à l'ensemble des services du ministère.

Ce projet avait entre autres pour objectif d'harmoniser la gestion des documents au sein du service, d'améliorer la communication, d'assurer une plus grande traçabilité et une meilleure accessibilité des docu-

ments. Il constitue de la sorte une composante technique et fonctionnelle importante du gouvernement électronique.

M. Pierre Moureaux.

– Je vais vous présenter brièvement l'application développée au service d'audit. Elle repose sur quatre notions.

Les objets, à savoir les différents types de fichiers, sont rattachés à des dossiers structurés en arborescence de type classique construite sur la base des missions et des activités du service. À chacun de ces objets correspond une fiche d'indexation, qui contient elle-même des onglets dans lesquels on va retrouver des champs où sont encodées les métadonnées, c'est à dire les informations qui caractérisent l'objet auquel elles sont attachées.

Un moteur de recherche permet d'accéder aux informations via les métadonnées rattachées à chaque fiche d'index. Au sein de cette dernière se trouve un outil de gestion des flux, qui permet de gérer le transfert et la succession des tâches dans la gestion de données accompagnant un processus particulier. Cette gestion peut être plus ou moins automatisée. La solution installée au service d'audit n'est pas automatisée. Elle permet cependant la gestion de l'aspect collaboratif du travail directement à travers l'outil informatique.

Ces systèmes facilitent le travail quotidien des utilisateurs. En effet, tout document est disponible sous format électronique. Il en découle une traçabilité de tout courrier entrant et sortant, des pièces, des modifications, ... La distribution et l'accès aux documents en est grandement facilitée. Des liens

de types divers peuvent également être créés entre les objets. Ils sont au coeur du dossier électronique. D'un simple clic de souris, on peut accéder directement aux documents qui sont mis en relation les uns avec les autres. L'accès à l'information est facilité par l'aspect multicritères des fiches d'indexation. Ce système permet une recherche à la carte, contrairement aux classements de type classique qui imposaient d'opter pour une logique au détriment d'une autre.

Je voudrais insister sur l'aspect déterminant des ressources humaines pour la réussite d'un tel projet. Il faut notamment une personne qui sera chargée de l'accompagnement des utilisateurs dans leur prise de contact avec l'outil, qui assurera le lien entre les équipes techniques et les utilisateurs et qui, dans le cas présent, a servi d'intermédiaire avec les entités extérieures au service d'audit. Outre le besoin de dégager des ressources suffisantes, il convient également d'accompagner le changement des méthodes de travail et d'assurer la gestion des compétences.

Ces deux derniers points m'amènent à insister aussi sur l'importance des formations et des conventions, dans le sens du verbe convenir d'une façon de travailler uniforme, ce qui permet d'assurer une homogénéité suffisante des informations contenues dans les fiches d'indexation afin d'optimiser l'accès à l'information.

Je vous parlerai brièvement de la volonté présente dans ce projet pilote de s'inscrire, dès l'élaboration du cahier des charges, dans un esprit de mutualisation. Il était clair que le projet serait amené à être développé dans les autres entités du ministère. Je voudrais aussi insister sur le rôle pédagogique

que peut constituer ce type d'expérience, en suscitant l'intérêt et en rassurant les personnes que le changement inquiète. Nous avons pu constater que le passage à ce type de système éveille l'intérêt dans d'autres secteurs du ministère.

M. Geoffrey Laviolette.

– Il faut bien comprendre qu'il s'agissait d'un projet pilote élaboré dans le cadre d'un marché public bien défini. Ce marché public a pu être étendu à d'autres services de la Communauté française, comme l'ONE et la direction générale de la Culture, ou d'autres. Les perspectives à court terme constituent en une réflexion sur la sécurité afin d'améliorer le travail de collaboration entre les différentes entités qui utilisent cette plate-forme de gestion électronique de documents. À plus long terme cela mènera au lancement d'un nouveau marché incluant le déploiement d'une solution commune à l'ensemble de la Communauté française.

En conclusion, je rappellerai que la GED (Gestion électronique de documents) est un des fondements de l'e-gouvernement et que ce projet n'est qu'un des projets de mutualisation de la Communauté française. En effet, nous avons l'intention de proposer des projets d'outils communs pour la création du portail de la Communauté mais aussi pour la réalisation de tous les sites qui gravitent autour de ce portail. Tous ces sites seraient développés avec les mêmes outils et technologies.

Nous réfléchissons aussi à la notion d'identifiant unique pour la gestion des bases de données. La principale mission de la Communauté française est d'attribuer des

subsidés à des associations ou à des tiers. Nous examinons donc la possibilité de concevoir un outil commun pour la gestion des subsidés.

En résumé, la mutualisation au sein de la Communauté française est composée de deux éléments : une nouvelle organisation et des projets concrets.

12. *“L’application parlementaire Tabellio, une expérience belge de mutualisation.”*

**M. Robert Viseur,
conseiller technologique
au Centre d’Excellence
en Technologies de l’Information
et de la Communication (CETIC)**

M. Robert Viseur.

– Cet exposé s’appuie sur un précédent exposé portant sur l’aspect méthodologique de la mutualisation (« Approche méthodologique de la mutualisation »). Il vise à présenter une étude technique réalisée au CETIC sur un projet de mutualisation menée par le Parlement de la Communauté française (PCF) et le Parlement francophone bruxellois (PFB).

1. Présentation générale du projet

Ce projet n’est pas encore abouti. Nous ne pouvons donc parler que de la phase

préparatoire, dans laquelle le Cetic était impliqué. Elle porte sur le logiciel de gestion parlementaire Tabellio, qui est le fruit de quinze ans de développement informatique continu au Parlement de la Communauté française. Il est actuellement assuré par une société de service et est déjà en partie basé sur des technologies *Open Source*. Cet élément aura son importance pour la suite. On y retrouve par exemple le langage Python, le système de base de données « PostgreSQL » et le système de création d’interfaces graphiques « wxPython », soit toute une série de technologies bien soutenues par la communauté *Open Source*. Ce type de développement constitue par ailleurs une image de l’histoire de l’infor-

matique de ces dernières années. On y trouve dès lors des éléments informatiques hétérogènes.

La présence de technologies Open Source constitue un premier point fort dans ce projet. Celui-ci concerne dans un premier temps la mutualisation du logiciel Tabellio entre le Parlement de la Communauté française et le Parlement francophone bruxellois. Il est lié à une réelle volonté politique, ce qui est très important.

Un second volet du projet concerne la libération du logiciel Tabellio, c'est-à-dire l'extension des possibilités de mutualisation à une communauté plus large qui intégrerait d'autres Parlements belges, voire étrangers.

2. Grandes étapes du projet

Dans les missions qui ont été confiées contractuellement au Cetic, nous retrouvons grosso modo les étapes présentées dans l'exposé « Approche méthodologique de la mutualisation » :

- l'audit de l'application existante, puisque on a ici quelque chose qui préexiste et que l'on souhaite mutualiser ;

- une analyse comparative du fonctionnement des deux Parlements ; l'élaboration d'un cahier des charges ;

- l'évaluation des coûts pour aboutir à une solution commune ;

- la rédaction d'un carnet de route qui présente les différentes étapes pour parvenir à la mutualisation et la libération complète de Tabellio.

3. Analyse du fonctionnement des Parlements

Nous avons d'abord procédé à l'analyse du fonctionnement du logiciel en commençant par modéliser le fonctionnement du PCF et du PFB, et par comparer les deux processus. Il en est ressorti, et c'est une chance, qu'ils étaient globalement similaires. Cependant, il fallait prendre en compte la différence de taille – et donc de ressources – des deux institutions. Une simplification de certains processus pouvait s'avérer nécessaire, mais dans l'ensemble, les différences n'étaient pas trop grandes.

L'existence d'une certaine complémentarité entre les deux institutions est un autre élément intéressant.

En effet, le PCF avait plus investi dans le développement d'un logiciel de gestion des procédures parlementaires, tandis que le PFB avait davantage réfléchi à la problématique de la gestion électronique de documents.

Dans ce cas de figure, la nécessité de choisir entre deux développements est écartée. Nous sommes en présence de besoins communs, de manières de travailler similaires et d'apports complémentaires.

Notre première tâche a consisté à produire des documents techniques, comme des diagrammes de buts, un modèle objet, un modèle agent, un modèle de *workflow*, et un modèle « état-transition ». Cela permet d'identifier les objets manipulés, les objectifs, les méthodes et les acteurs, afin de comparer, sur une base détaillée et objective, le fonctionnement des deux parlements.

Parmi les composants de cette applica-

tion de gestion parlementaire, il y a un *framework* de développement nommé « Xooof », fourni par une société informatique allemande. Sa principale qualité est d'être facile à paramétrer. Sa généricité provient de la génération de squelettes de code à partir de modèles de machine d'état. « Xooof » est donc assez facilement adaptable à d'autres Parlements.

4. Analyse du logiciel

Après l'analyse des fonctionnements des Parlements, nous avons procédé à l'analyse de l'architecture de ce logiciel, c'est-à-dire au listage des modules et à une étude de leur articulation. Pour ce faire, nous avons réalisé différents inventaires. Nous avons notamment listé les technologies utilisées en quinze ans de développement informatique (langages de développement, *framework*, etc.) car elles ont une importance dans le maintien futur de l'application.

Par exemple, une partie du développement a été historiquement assurée en « C++ », une autre en « Python ». Les interfaces graphiques ont été développées tantôt en « OWL », tantôt en « wxPython ». Il y a des dépendances et des hétérogénéités.

Il est important de souligner que « OWL » est une bibliothèque qui permet de créer des interfaces graphiques. Elle est propriétaire et totalement obsolète. L'éditeur n'assure plus l'évolution de cette technologie. C'est donc un élément technologique problématique dans une perspective de libération et de mutualisation. Qu'en faire pour qu'il dérange le moins possible ? Peut-on ré-implementer certaines parties et à quels coûts ?

Cet inventaire nous a également

conduits à examiner s'il existait des composants de tierces parties, pouvant constituer un frein à la mutualisation et à la libération.

Nous ne disposons pas forcément de la propriété intellectuelle sur toutes les « briques » qui composent ce logiciel. Parmi les briques importantes de Tabellio, nous trouvons le fameux *framework* Xooof. Le premier intérêt de Xooof réside dans le paramétrage facile de l'application.

Le deuxième intérêt est que son éditeur, la société allemande Software AG, se montrait relativement bien disposée à l'idée de libérer cette application, selon des modalités à définir. En tout cas, il n'y avait pas de blocage de principe. Il s'agit à nouveau d'un élément propice à la libération qui ne se retrouvera pas forcément dans tous les projets.

Nous avons ensuite poursuivi l'examen de ce logiciel par une analyse du code source. Pour ce faire, nous avons utilisé un outil appelé D-Side, développé au sein du CETIC. Cela permet de prendre en compte un certain nombre d'éléments liés à la qualité du code : son organisation, le style de programmation, l'importance de la documentation, etc. Son intérêt réside dans la possibilité de présentation de toute une série de métriques permettant de mesurer la qualité du code source : son niveau de couplage au sein des modules, la complexité du code, etc.

L'idée est de disposer d'un tableau de bord sur la qualité qui doit être interprétable par un expert. On peut faire un parallèle avec un autre domaine que l'informatique : si vous vous rendez à la Banque Nationale de Belgique pour y consulter un bilan de société, ce bilan sera associé à un tableau

de bord qui vous livrera divers indicateurs comme la solvabilité, la marge nette sur ventes, la rentabilité nette des fonds propres, etc. Sans faire de fétichisme, il faut bien constater que ces chiffres permettent généralement de pointer assez rapidement les faiblesses ou les forces de l'entreprise. La même idée prévaut pour l'analyse du code source : il s'agit de concevoir un certain nombre d'indicateurs qui vont ensuite aiguiller l'audit plus précis que nous pourrions réaliser de ce code.

Si nous avons relevé des points forts dans ce développement tout à fait satisfaisant, notamment en termes de méthodologie et d'outillage utilisés, nous avons aussi constaté deux faiblesses. À titre d'exemple, la documentation du code s'avère assez moyenne. À cet égard, une action pourrait être menée pour faciliter la maintenance et le travail en commun et augmenter le nombre de commentaires. Nous avons également constaté la complexité trop grande de certaines classes, ce qui peut entraîner davantage de difficultés pour comprendre, maintenir et tester le code.

Voilà deux éléments d'action bien concrets en vue de préparer la mutualisation et la libération de ce logiciel.

5. Préparation de la libération

Il convient de signaler au préalable que le choix que nous avons opéré, principalement pour des raisons de calendrier, consiste à préparer d'abord la mutualisation avant d'organiser les actions pour libérer publiquement le logiciel.

Un premier choix consiste à décider de

procéder à toutes les modifications en une seule fois, avant d'utiliser la version modifiée dans le cadre du partenariat entre les deux parlements, ainsi que pour la communauté. Notre choix s'orientait plutôt vers cette approche.

Une autre possibilité consiste à réaliser un système qui soit très rapidement opérationnel. Pour ce faire, il convient d'opérer une mutualisation, dans un premier temps, entre les partenaires initiaux, avant d'ouvrir le développement à d'autres Parlements. C'est le choix qui a été retenu pour des raisons de calendrier.

Le choix de départ consistait clairement à libérer ce logiciel. Tout est libérable, mais, au sein d'un logiciel, certains éléments sont plus intéressants que d'autres. Des critères de coûts ou encore liés à une possibilité de réelle mise en commun entraîneront plus de contributions que d'autres pour certaines briques.

Dans le cas d'un Parlement, cette question doit être abordée avec d'autant plus d'attention qu'une telle assemblée obéit à une logique « métier » spécifique, avec des besoins propres. Un logiciel de gestion parlementaire, ce n'est pas un traitement de texte ! Notre chance a été que la logique « métier » des deux Parlements candidats à la mutualisation était relativement semblable.

Les questions encore ouvertes sont les suivantes. Est-il possible de concilier la logique des différents parlements belges ou encore le mode de fonctionnement d'un Parlement belge et d'un Parlement étranger ? Un État fortement centralisé pourrait-il utiliser un logiciel de gestion parlementaire conçu pour un État fédéral ?

Un avis favorable peut *a priori* être émis car les outils et les méthodologies de développement utilisés sont globalement flexibles. Nous savons que des éléments devraient sans doute être adaptés mais les bases conceptuelles initiales ont été judicieusement choisies dès le départ.

S'agissant d'un logiciel lié à un métier très précis, la communauté des utilisateurs sera probablement réduite (en nombre de membres) et la participation plus intense, en comparaison avec un Open Source de masse. Bien entendu, le potentiel de mutualisation est beaucoup plus important dans le cas des communes que dans celui des Parlements.

6. Mutualisations interne et externe

Nous avons donc noté les composants de Tabellio les plus propices à la libération, tenant compte du fait que l'État ne vise pas la maximisation des profits, ce qui représente un avantage. Dans une entreprise privée, le choix de libération est conditionné, non seulement par des impératifs de réduction des coûts, mais aussi par des objectifs de maximisation du chiffre d'affaires. Des considérations liées à des modèles économiques orienteront les choix différemment, selon qu'il s'agit d'un cadre marchand ou non marchand.

Nous avons envisagé l'extension de la mutualisation avec des projets extérieurs. Dans le cas qui nous occupe, la mutualisation existe à deux niveaux : avec les deux Parlements ou avec d'autres Parlements étrangers qui pourraient se joindre au projet.

Nous avons également étudié la possibilité de partager le développement de certaines technologies avec des communautés extérieures préexistantes. Par exemple, le module d'édition de procédures parlementaires devrait être conçu sur base de Mozilla (un logiciel qui supporte bien le XML). La base de cet éditeur serait ainsi constituée d'un logiciel libre existant, supporté dans un cadre communautaire, ce qui permet une certaine forme d'externalisation du développement.

Un autre élément intéressant serait de pouvoir développer Xooof (*framework* de base fourni par un prestataire externe) dans le cadre d'une communauté indépendante de Tabellio.

Cela permettrait aux deux Parlements de se concentrer sur leur métier, à savoir la gestion parlementaire. Dans le cas qui nous occupe, la mutualisation est donc conçue à deux niveaux, interne et externe.

7. Préparation du code source

Toute une phase de préparation du code source est nécessaire. En voici quelques exemples précis.

La rationalisation des technologies est un élément à prendre en considération. Nous voyons ici un développement étalé sur quinze ans : plusieurs versions du *framework* Xooof sont utilisées dans le logiciel. Certaines « briques » fonctionnent très bien sous une ancienne version, il n'y a donc aucune nécessité de les modifier dans l'immédiat. Par contre, en vue d'une mutualisation et d'une simplification de la maintenance, nous avons tout intérêt à rationaliser les technologies utilisées.

Il faut gérer le problème de la documentation à différents niveaux. Si vous découvrez le projet ou si vous êtes déjà familiarisé avec l'outil et souhaitez résoudre un problème précis, vos besoins en documentation ne sont pas les mêmes. Cependant, il n'est pas judicieux d'élaborer des documentations extrêmement détaillées qu'il sera impossible de maintenir par la suite. Il faut donc mener une réflexion sur l'organisation et sur le niveau de précision de la documentation.

Dernier élément sur la préparation du code source : sa purification. En d'autres termes, il faut le rendre attrayant. Prenons un exemple concret. Nous considérons généralement qu'un bon code source utilise des règles de style constantes qui facilitent la lecture du code. Pour ce faire, il faut utiliser des noms de fonctions et de variables qui obéissent à une même logique dans l'ensemble du développement.

8. Gestion de la libération

Nous avons proposé une ouverture graduelle du logiciel, avec une série de projets intermédiaires conduisant à une libération complète. L'idée de mutualisation et de développement dans un cadre totalement communautaire est nouvelle. Nous n'avons pas forcément l'expérience nécessaire dès le départ. Dès lors, mieux vaut échouer dans un petit projet au début plutôt que de tout lancer en même temps au risque de rater l'ensemble du développement. Nous devons faire preuve de prudence.

Il s'agit d'un travail de groupe. Ne perdons pas de vue que les outils ne sont pas les mêmes. Nous devons utiliser des outils de gestion de différentes versions du code

source, des outils de communication en ligne, etc. Tout cela ne fait pas forcément partie de la manière habituelle de travailler, d'où la nécessité d'un apprentissage.

Heureusement, les outils de gestion de code source et de contrôle de versions sont déjà utilisés en interne par le Parlement. Nous sommes donc sur la bonne voie en termes d'acquis technologiques.

Nous avons réfléchi à l'organisation communautaire, en proposant un comité de pilotage qui est ouvert dès le départ aux différents partenaires et privilégie l'intensité des contacts ainsi que l'implication forte et immédiate de l'ensemble des partenaires. Une constante des projets *Open Source* est que, dans ceux qui réussissent, nous avons souvent affaire à un noyau dur de personnes très impliquées, faisant vivre la communauté. Une série de contributeurs viennent alors se greffer autour de ce noyau dur qui soude réellement tout projet *Open Source* d'une certaine envergure.

9. Principaux défis

Il y a d'abord la coordination des efforts. L'exposé de M. Abdi sur les Clubs des clients contributeurs peut apporter un éclairage sur cette problématique de coordination des efforts d'une petite communauté de développeurs.

Il y a, à long terme, la nécessité de concilier des besoins différents. Dès lors, des mécanismes d'adaptation doivent être prévus, de même qu'une feuille de route à plus long terme, restant réaliste sur les fonctionnalités à court terme.

Des logiques de métiers peuvent parfois s'affronter. Un effort en matière de gestion et de qualité des rapports humains doit donc être fourni dans l'avenir. Nous sortons ici des considérations purement techniques.

Le financement nous semble aussi être un défi. Un développement *Open Source* n'est pas gratuit. Le soutien du projet par des contributeurs extérieurs permet donc d'économiser de l'argent. Cependant, le noyau dur de développeurs doit être soutenu financièrement¹ !

Il ne s'agit pas non plus de succomber à la tentation du « tout sur mesure » évoquée dans l'exposé « Approche méthodologique de la mutualisation ». Le fait d'avoir un code *Open Source*, que ce soit pour *Tabellio* ou pour des « briques » extérieures, peut nous mener à effectuer de petites modifications. Et, au moment de passer à la version suivante, la nôtre ne correspondra plus à celle qui est défendue par la communauté ! La mise à jour peut alors être bloquée, soit parce que le prestataire vous impose des conditions difficiles pour la modification, soit par un manque de temps et de compétences.

10. Perspective européenne

Les perspectives de ce type de projet concernent principalement l'extension de la mise en commun. Essayons donc d'accorder deux Parlements, puis d'attirer d'autres énergies et motivations. La synergie avec d'autres Parlements belges est envisageable.

Le rattachement du développement d'un logiciel comme *Tabellio* à des organisations existantes comme l'Association des Développeurs et des Utilisateurs de Logiciels Libres pour l'Administration et les Collectivités Territoriales en France (ADULLACT) pourrait être intéressant. Cette organisation rassemble des administrations qui rencontrent le même genre de problèmes. Elle propose un outillage de développement collaboratif qui a déjà été testé et éprouvé sur d'autres projets. Le maintien de l'infrastructure peut ainsi être mutualisé.

D'autres perspectives, que M. Schneider a abordées dans son exposé « Freins et moteurs de la mutualisation - Techniques de mutualisation avec une perspective européenne », pourraient être intéressantes, dans le cadre de l'*e-gouvernement* européen. Avec ce qui existe déjà au Parlement de la Communauté française, un projet pionnier pourrait y naître.

¹ Heureusement, de plus en plus d'organismes publics et privés en prennent conscience. De même, les financements de projets régionaux et européens sont de plus en plus souvent assortis d'une modalité de libérer le code source d'au moins une partie du logiciel.

13. ‘Innover en mutualisant : retour d’expérience du premier club des clients contributeurs européen.’

**M. Sébastien Abdi,
VP Business Development – IDEALX**

M. Sébastien Abdi.

– Je ne vous parlerai pas de la manière dont on peut parvenir, dans les administrations, à mutualiser des développements. Je vais plutôt vous raconter ce que nous avons fait, dans la mesure où notre société commerciale est basée sur un modèle de mutualisation qui fonctionne très bien. Il regroupe des clients et un éditeur et permet de développer rapidement des solutions industrielles. Il repose sur le « club des clients contributeurs », qui est le premier dans son genre en Europe.

Ce club a été créé en 2002, soit deux ans après le lancement de la société IdealX. Il compte aujourd’hui 200 membres venant de 5 pays différents. Parmi ceux-ci, 80 sont vraiment actifs, c’est-à-dire qu’ils participent

régulièrement aux réunions et aux groupes de travail. Leur particularité est qu’on y compte 70 % de comptes privés.

IdealX développe et édite des logiciels axés sur la sécurité et le club répartit la sécurité en trois domaines : les accès, les échanges et les transactions. Il y a également un domaine de recherche et développement, où les clients sont libres de choisir le thème qu’ils ont envie de soumettre à la réflexion commune, ainsi que sept sous-domaines de travail.

Les buts du club et de la société IdealX sont de parvenir à innover très vite et de mettre sur le marché des offres industrielles concurrentes des éditions propriétaires. Nous voulons construire des alternatives crédibles. Il faut pour cela en un premier

temps montrer aux clients potentiels que les solutions ne sont pas développées « sur un coin de table par un groupe d'étudiants barbus poursuivant une idéologie suprême », mais consistent en des logiciels industriels répondant à de vrais besoins, et de la bonne manière.

On veut également restaurer le lien de confiance entre les éditeurs et les clients, lien qui a été brisé au cours des quinze dernières années. Aujourd'hui, entre les deux, on trouve les intégrateurs. Les éditeurs se sont du coup un peu éloignés des problèmes de leurs clients, pour se concentrer sur leurs propres problèmes, à savoir la maximisation des revenus. Ce modèle ne marche plus, et les clients s'en plaignent de plus en plus ouvertement. Nous voulons donc rapprocher l'éditeur de ses clients.

Nous tenons également à garantir la pérennité des solutions. J'ai beaucoup entendu parler aujourd'hui de modèles pour construire un logiciel mutualisé. J'ai moins entendu parler de solutions pour maintenir ce logiciel une fois qu'il existe. Quand on crée une communauté d'intérêt, on s'aperçoit rapidement que si l'intérêt commun disparaît, quand le logiciel tourne correctement, l'association a tendance à se dissoudre, ce qui amène une baisse des moyens financiers.

Aujourd'hui, les clients que nous équipons ont besoin de nous pendant les dix prochaines années. Cela ne veut pas dire qu'on les a verrouillés mais ils ont tout intérêt à ce que le logiciel et son éditeur vivent et vivent bien.

Une liste des objectifs a été établie avec nos clients. Diminuer les coûts n'est pas l'objectif premier, mais il apparaît. On peut

faire des économies d'échelle très importantes avec l'Open Source soit parce que l'on fait plus de choses avec moins d'argent, soit parce que l'on fait beaucoup plus de choses avec la même somme. Un directeur informatique n'a pas forcément envie de voir son budget réduit. Il va donc tenter de réaliser les mêmes choses avec moins d'argent si on lui réduit d'autorité son budget ou il va tenter de le maintenir en réalisant plus de choses.

Aujourd'hui, nous avons la capacité de recréer une industrie des logiciels en Europe. La totalité de nos systèmes d'information sont aux mains d'éditeurs anglo-saxons, et c'est un souci. Nos clients, qui sont majoritairement de grandes administrations sensibles à la sécurité, ont pris conscience du problème et s'attachent à adopter des solutions européennes.

Les moyens du club sont classiques, ils sont ceux de tout groupe de travail mais ils sont sécurisés. Il y a des sites d'échanges, des listes de diffusion par groupes, par sous-groupes, par domaines, des groupes de travail et des réunions ciblées ou plénières. Les moyens financiers sont obtenus par souscription ou par mutualisation. Ce type d'opération demande de la méthode et énormément de travail, surtout pour celui qui a initié le projet car il en est responsable.

Au bout de six ans, le club est reconnu comme une alternative crédible. C'était notre but. Le Forester a fait une étude en 2004. Son rapport mentionnait déjà notre existence et nos possibilités d'offrir des solutions clé sur porte capables de concurrencer des éditeurs propriétaires numéro 1 sur le marché. Cette reconnaissance était extrêmement importante car ces gens étaient par

nature réservés par rapport à l'Open Source. Mais ils constataient que cela fonctionnait aussi bien que ce qu'ils achetaient à prix d'or. La puissance et l'efficacité de ce modèle nous ont permis de développer énormément de projets mais également d'acquérir des logiciels et de les rendre Open Source.

Nous avons acquis deux technologies : une patente d'échange sécurisé et une plate-forme de dématérialisation de procédures. Nous avons notamment créé une *Public Key Infrastructure* (PKI) qui sert à délivrer des identités numériques. De gros acteurs anglo-saxons étaient sur le marché de la PKI et aujourd'hui, un gros acteur européen – nous – y a pris place. Nous en sommes très contents. On équipe un peu plus d'une centaine de grands comptes pour cette application. Nous avons également développé une application pour les passeports électroniques belges, premier passeport européen de ce type. Il est issu d'une *Techno-Open Source*.

Comment parvenir à ces résultats ? La démarche est en deux phases, il faut amorcer la communauté et puis la faire grandir de manière très rapide. Pour cela, il faut définir une cible, on « relie » les gens sur un projet commun. Notre volonté était de concurrencer les éditeurs propriétaires. Notre cible était un logiciel propriétaire qui nous semblait vendu beaucoup trop cher par rapport à sa valeur. Nous avons tâché de le rattraper en termes de fonctionnalités et ensuite de construire autour ce noyau.

Dès que l'on a une cible, il faut investir en Recherche et Développement (R&D). On ne convainc pas un client avec un papier.

Le club n'a vu le jour qu'en 2002 car

nous avons beaucoup investi en R&D pour créer une première « brique » crédible.

Ensuite, les clients commencent à arriver. On les met alors en commun malgré eux. On ne leur explique le système de mutualisation qu'une fois qu'ils sont clients. Cela montre qu'ils viennent chez nous parce que la technologie répond à leurs besoins. Ces derniers ne sont généralement pas si spécifiques. Nous devons les convaincre que leur voisin ou leur concurrent peut avoir les mêmes. Y répondre ensemble a plus de sens que de travailler chacun dans son coin.

Très vite, les clients qui ont compris le système nous demandent comment intégrer les nouveaux et préserver ainsi la dynamique à laquelle tout le monde participe. Ils craignent que ceux-ci ne bénéficient gratuitement de leurs développements. C'est pourquoi nous avons établi un mécanisme de souscription.

La publication des logiciels est l'étape ultime du projet IdealX. Dès lors qu'une communauté suffisante existe et que le logiciel est suffisamment mûr, on le publie sous « GPLV 2 » pour que des PME ou des organisations des pays d'Amérique latine ou d'Asie du Sud puissent s'équiper avec des « briques » qui ont fait leurs preuves chez de grands groupes comme Total ou Michelin. Le nombre de modèles s'accélère au fur et à mesure que les gens arrivent. La souscription permet d'éviter que le modèle s'arrête et la publication libère le fruit des travaux. Cette libération est décidée avec l'ensemble des clients.

La première phase est consacrée à la R&D. Ensuite, nous devons convaincre le premier client de l'intérêt d'un logiciel moins complet que celui qu'il s'appropriait à

acheter, mais qui n'est pas à vendre. Il compare alors le prix du logiciel propriétaire avec le coût de développement des modules manquants. Nous avons déjà réussi à convaincre des clients de laisser le développement de ces modules sous licence « GPL copyright IdealX ».

L'expérience acquise grâce au premier client facilite la recherche d'un deuxième parce que nous disposons de plus de fonctions et du témoignage du premier client. Les évolutions réalisées avec le deuxième client sont directement reversées au premier client. Les évolutions intègrent le produit. Petit à petit, le rythme des évolutions augmente, des germes de mutualisation apparaissent et un embryon de club se crée. Aujourd'hui, on a plus de 200 clients.

Un club de clients contributeurs s'est créé à l'échelle industrielle. Un laboratoire R&D communique directement avec la communauté *Open Source*. Nous reposons sur des « briques » comme « Apache » ou « Open SSL ». Nous collaborons avec des partenaires technologiques pour améliorer nos produits.

Ces derniers ne sont pas guidés par l'exigence de tel ou tel client mais par un besoin mutuel au sein du club et la nécessité pour IdealX de vivre. Si elle n'est pas pérenne, une direction ne sera pas suivie. Le client pourra malgré tout faire réaliser le développement mais il ne sera pas inclus pour autant dans le produit. En revanche quand il s'agit d'un besoin générique auquel tout le monde adhère, alors il fera partie du produit.

Au départ, nous intégrons nos propres « briques ». Aujourd'hui, de plus en plus d'intégrateurs veulent rencontrer IdealX.

Nous travaillons au développement d'un modèle dans lequel ils puissent s'insérer. Aujourd'hui, il fonctionne bien entre l'éditeur et le client. Néanmoins, Il n'est pas facile de garantir que l'intégrateur ne nous quittera pas avec le développement sous le bras.

Notre modèle économique a été énoncé par François Elie, président de l'ADULLACT : « Un logiciel libre est un logiciel gratuit une fois qu'il est payé ».

Un logiciel connaît une phase de construction pendant laquelle il est partagé sous licence GPLV2 entre les membres du club. Dès que ces derniers décident que le logiciel répond à leurs besoins, ils le publient sur le Web et le proposent à une communauté élargie.

Cette cession présente plusieurs intérêts. Le premier est que le client ne met pas en ligne ce qu'il a payé. Il attend des suivants qu'ils contribuent au perfectionnement du logiciel. Le second est qu'une communauté ne se décrète pas. Aujourd'hui un logiciel tel que « IDX6PAM, Portal and Access Manager » n'est pas publié afin de préserver la dynamique et l'intérêt du logiciel.

En revanche, il est utile d'insérer des communautés de développement dans des programmes comme « Cryptonit » ou dans notre *Public Key Infrastructure* car elles auront besoin de ces produits et prendront le relais dans l'utilisation de ces « briques ».

Le modèle est fondé sur l'existence du club, qui nous permet d'innover, et la mise à disposition des logiciels à la communauté. Il nous aide à assurer la maintenance car c'est dans les détails qu'il faut chercher les évolutions. En outre, il garantit notre

reconnaissance et le partage de l'information. Les développements *Open Source* d'IdealX bénéficient d'une bonne publicité. Notre objectif n'est pas seulement altruiste, il est aussi marketing : « Faire connaître et reconnaître nos travaux à l'échelle internationale ».

Le modèle permet de faire un transfert en douceur vers la publication intégrale dès qu'un produit est suffisamment mûr. Les gens désirent un produit qui fonctionne. Le modèle *Open Source* pêche souvent par empressement. De notre côté, nous voulons être sûrs que le produit publié soit le reflet du travail fourni. Il doit pouvoir être installé aisément, correctement documenté et d'usage facile. Il doit pouvoir être vite adopté.

Les mentalités sont un premier frein au modèle. Nous proposons des produits neufs qui surprennent les utilisateurs. Nous devons dès lors prévoir un accompagnement lourd des acheteurs pour les aider à projeter le coût du développement ou les convaincre de ne pas quitter le club avec tout le produit.

Les hommes (et je dis bien les hommes, pas les femmes) et leur ego nous posent un autre problème. Quant on parle de mutualisation avec des responsables d'informatique ou de sécurité, il est très difficile de faire passer le besoin général avant les préséances habituelles. Si le groupe X, qui emploie 130 000 personnes et dont le chiffre d'affaires est énorme, et un petit groupe de quelques milliers de personnes ont un besoin commun cohérent, le grand X essaiera de faire pencher la balance de son côté. Notre rôle consiste à dire que nous devons trouver ensemble la solution la meilleure pour tous. Un groupe tel que X a les moyens d'adapter ensuite les choses

dans le cadre d'un projet non mutualisé qui réponde à ses propres besoins. Cela ne va donc pas sans heurts. Heureusement, de plus en plus de femmes rejoignent le club et la situation s'améliore grâce à leur présence. Au risque d'être politiquement incorrect, il est indéniable que la présence des femmes rend les hommes plus raisonnables et les discussions plus pragmatiques.

Les lois sont aussi un frein important, notamment la réglementation sur les marchés publics. En Europe, il est quasi impossible de mutualiser un projet de développement *Open Source*. La loi est faite pour protéger les administrations. Elle n'a pas pris en compte la construction de logiciels : on n'achète pas un logiciel comme on achète un immeuble. Il en résulte une lourdeur administrative. Ensuite, il faut compter neuf mois pour finaliser un marché. Le cahier des charges comporte donc des technologies qui seront obsolètes au moment où les réponses arriveront. Il n'y a aucun moyen de changer cela. On se retrouve au bout du compte avec une technologie obsolète qu'il n'est pas possible d'adapter. De plus, quand on veut réunir trois administrations pour leur permettre de grouper leur investissement, il faut passer par des mécanismes de groupement qui prennent encore plus de temps.

Face à ces difficultés, les administrations passent des marchés globaux. Elles passent des « marchés cadres » en milliers de jours/homme à un intégrateur en se disant que ce dernier fera ce qui est adéquat. Mais on constate qu'il n'en va pas ainsi. L'intégrateur « rince » les sous-traitants en leur faisant réaliser la totalité du travail pour 30 % du budget, etc. Ces pratiques font que des petites sociétés qui

essaient de travailler sur une « brique » se font manger toutes crues. C'est le cas de nombreuses petites SLL, les sociétés de service spécialisées dans le logiciel libre, qui ne peuvent pas croître et qui finiront par disparaître à moins d'être extrêmement spécialisées, discrètes et « bon marché ». Heureusement, nous avons choisi un modèle éditeur et développé des logiciels qui nous mettent à l'abri de cela.

Comment faire pour souscrire au club quand on est une administration ? Comment acheter la souscription puisque nous sommes les seuls à développer ce modèle ? Je ne suis pas en mesure de répondre à cette question. Nos réponses aux appels d'offres publics l'incluent et à prestations égales, le prix est inférieur, cela ne pose que peu de problèmes avec les juristes.

Un dernier frein est un véritable danger pour tous ceux qui se lancent dans ce type d'aventure. Ce sont ce que j'appelle les crocodiles et les coucous. Les crocodiles sont des gens qui arrivent la larme à l'oeil, qui expliquent que leur business va s'effondrer, qu'ils ont besoin de nourrir quantités de développeurs, qu'eux aussi font de l'innovation. Dès que vous avez le dos tourné, ils ouvrent une gueule énorme avec des dents pointues et la referment. Il est très difficile de la leur faire rouvrir ensuite. Les coucous sont des gens qui viennent vous dire qu'ils font de l'Open Source depuis toujours. Ce sont les mêmes qui, il y a deux ans, pensaient que cette technologie ne fonctionnerait jamais. Aujourd'hui, ils vendent des projets « basés » sur l'Open Source au sein desquels vous êtes enfermés dans des développements « inmaintenables » car aucune des règles de développement, les fameux « coding-styles » ne sont respectées.

Je recommande aux administrations d'établir des règles de développement ou d'aller les chercher sur un des nombreux sites contributifs et d'exiger leur respect dans leur projet de développement. Je leur conseille par ailleurs d'associer à leur marché un lot spécifique d'audit de ce qui est fait par le gros intégrateur qu'elles choisiront. Qui surveille aujourd'hui l'intégrateur ? Les gens n'ont pas les moyens d'arriver au niveau d'expertise nécessaire à l'évaluation d'un gros développement. Il est donc utile de recourir à une petite société d'experts, qui coûte très cher à la journée mais qui est composée de vrais spécialistes, et la greffer sur un projet de développement pour avoir un compte rendu de ce qui se fait. Cette démarche a du sens et donne de bien meilleurs résultats.

Il faut faire très attention aux crocodiles et aux coucous.

Prenons garde à ceux dont la stratégie consiste à prendre quelque chose de gratuit pour le revendre ensuite.

Quels sont les points clés de notre modèle et ceux de la mutualisation ? Pour mutualiser, il faut avoir un besoin commun, on ne crée pas un groupe *ex-nihilo* pour examiner ensuite ce que l'on peut en faire. Il faut aussi un plan commun. Les échéances électorales dans les administrations font que si on n'a pas le même planning, on va avoir des problèmes dans le respect de la *road map*. Il faut aussi de la rigueur, il faut se tenir à ce qui a été dit. Nous travaillons uniquement au résultat et au forfait. Nous définissons un résultat qui doit impérativement être respecté. Cela requiert un investissement financier ou personnel de tout le monde.

Mutualiser nécessite aussi un leader qui

n'est pas quelqu'un d'élu ou d'autoproclamé mais de reconnu. C'est le mode de fonctionnement la communauté *Open Source*. Dans notre cas, le leader c'est nous, c'est *IdealX*. Nous avons préséance sur tous nos clients pour décider de la direction que doit prendre un projet s'il y a discussion.

Mutualiser suppose aussi de la transparence, rien ne doit être caché et tout doit être expliqué, y compris et surtout quand on s'est trompé et qu'il faut revenir en arrière. Cela demande aussi de l'accompagnement, car lorsque l'on mutualise comme nous le faisons, de nombreuses personnes participent au projet sans être présentes et sont soucieuses de savoir comment est utilisé leur argent.

Il faut un engagement sur la durée de tous ceux qui veulent participer. Que se passe-t-il lorsque le logiciel existe ? Si une structure commerciale dépend de l'utilisation du logiciel, elle doit veiller à développer le nombre d'utilisateurs. En effet, si trois administrations se réunissent pour répondre à leurs propres besoins, elles doivent définir qui, à l'avenir, pourrait prendre la succession. Un des membres du club, prestataire ou tiers, doit jouer le rôle d'éditeur. C'est un véritable métier qui ne s'improvise pas. Tout le monde sait développer une fonction, mais développer une fonction industrielle et pérenne, c'est un métier. Quelqu'un doit donc jouer le rôle d'éditeur et s'engager sur le long terme parce qu'il y trouve son compte. Au départ du projet, tout le monde veut participer, mais il faut aller jusqu'au bout, il ne faut pas abandonner au bout d'un an ou deux, ou après certaines déceptions.

L'éditeur doit être motivé. Si une administration prend ce rôle d'éditeur mais l'abandonne après une certaine période, la « brique » deviendra « orpheline ».

Cependant, je vous invite à faire l'expérience car c'est humainement enrichissant. Par contre si vous êtes un peu « flémard » ou pressé, il peut être intéressant de faire appel à un éditeur externe. Il est inutile de redévelopper un *framework* ou un serveur d'application Java, il suffit de le télécharger à partir de *Jboss* ou *Eclipse*. Il vaut mieux faire évoluer ces « briques » -là plutôt que d'en inventer une.

Il ne faut pas confondre éditeur et intégrateur. L'intégration consiste à placer des ressources sur le long terme. Il ne s'agit ni de développer ni de commercialiser des logiciels. Les intérêts de l'intégrateur ne sont pas compatibles avec ceux de l'utilisateur client. Un intégrateur mettra quinze personnes à votre disposition pendant quelques mois pour développer un projet, mais ensuite ne vous en proposera qu'une ou deux pour la maintenance.

Quand on prend une « brique » chez un éditeur, au contraire il va rester entre quinze et trente personnes (quatre-vingts en ce qui nous concerne) qui ne s'occupent que de développer des logiciels. Ce n'est donc pas la même logique, ni le même métier. Les deux ont leurs rôles à jouer, il vous appartient de faire en sorte que chacun joue son rôle, pas celui de l'autre. Exigez de la transparence dans les contrats de sous-traitance ou d'achat-revente de logiciels qu'ils soient propriétaires ou *Open Source*.

14. *“Administration électronique territoriale et mutualisation.”*

**M. Bruno Perrin,
directeur des systèmes d'information,
Conseil Général du Val d'Oise.**

M. Bruno Perrin.

— Je vais commencer par planter le décor et vous présenter en préalable ce qu'est un Conseil Général. Il s'agit d'une institution administrative où siègent des élus locaux. La nôtre représente 2 000 agents sur un territoire qui compte 185 communes administrativement indépendantes du Conseil Général appelé également Département avec un grand D. Elles sont, pour certaines d'entre elles, regroupées en communautés de communes. Il existe aussi des communautés d'agglomérations, qui sont un autre type de regroupement de communes. Au-dessus du Département et sans relations hiérarchiques, les Régions

couvrent des territoires plus importants. La région Ile-de-France comporte huit départements, dont le nôtre : nous sommes au nord-ouest de Paris dans ce qu'on appelle la grande couronne, avec l'aéroport de Roissy qui est à l'Est du département. Un Département remplit un certain nombre de fonctions régaliennes dont l'aide sociale, la voirie départementale, la construction des collèges, la gestion du domaine. Par vote, elle peut étendre ses attributions à d'autres secteurs comme le développement de la culture, du sport, la protection de l'environnement. Dans ce cadre-là, le Département a voté fin 2000 la possibilité d'aider les collectivités à passer à l'administration électronique.

Le plan cadre, construit avec des élus locaux et des administratifs voté en 2002 comprenait sept projets. Je m'occupe aujourd'hui des quatre premiers projets :

Il s'agissait d'abord d'aider les collectivités à disposer d'accès internet, et d'une messagerie indispensables pour passer à la suite.

Il s'agissait ensuite de développer des sites web mutualisés entièrement personnalisables, qui permettent à la collectivité d'être totalement autonome dans la vie de son site.

Il s'agissait enfin de développer des télé-services, inter-administration et citoyen-administration. Dans le contexte de l'année 2003, nous avons préféré développer en premier la relation avec l'utilisateur. Nous avons parallèlement fait développer et tester une borne multimédia de services aux usagers dont je vous parlerai tout à l'heure.

Pour faire évoluer l'administration électronique sur notre territoire, nous avons monté une offre « sans soucis ». Ça ressemble fort à du « marketing », mais c'est une réalité. Les collectivités n'ont pas ou peu d'informaticiens. Il est donc primordial qu'elles puissent bénéficier d'outils d'administration électronique sans souci technique.

Elles ont bien entendu besoin d'une infrastructure locale pour avoir accès à internet et à la messagerie, mais nous nous sommes arrangés pour que tout le reste soit hébergé à l'extérieur. Le Département a décidé de prendre en charge la complexité technique et les risques financiers, de développer les outils pour répondre à des besoins fonctionnels bien déterminés, en

collaboration avec un ensemble de collectivités pilotes ; de les mettre en place sur le terrain et d'en retirer une expérience. Cette expérience nous a permis d'industrialiser l'accompagnement aux collectivités. Nous avons mis en place des financements pour les aider à faire réaliser ces prestations par des sociétés spécialisées et labellisées par le Département, mais de manière à ce qu'elles gardent une vision très claire de ce que ça leur a coûté, en prenant en compte tant le *one shot* de mise en oeuvre que les coûts récurrents d'hébergement nécessaires pour faire vivre l'administration électronique.

En fait, la solution webCT95 (c'est le nom du projet : CT pour Collectivité Territoriale, 95, étant le numéro du département) comporte cinq volets : un volet technologique ; un volet hébergement, parce que l'hébergement est complexe ; un volet assistance, qui comprend une méthodologie de déploiement et un ensemble d'outillage et des sociétés privées labellisées pour aider les collectivités à faire leur projet d'administration électronique ; un volet financement via un dispositif de subventions. La région Ile-de-France cofinance d'ailleurs les prestations d'accompagnement pour accélérer l'administration électronique sur le Val d'Oise. Aujourd'hui une petite collectivité ne doit déboursier que 10 % du coût total des prestations.

Enfin, cinquième volet, nous avons monté un club d'utilisateurs afin de faire évoluer nos produits.

En ce qui concerne les outils technologiques, nous avons voulu créer un cadre et une méthodologie d'analyse des relations avec l'utilisateur dans lequel les agents ou les collectivités partagent un *Back office* et un *Front office*.

Nous avons d'abord cherché à développer l'aspect informatif de la relation à l'utilisateur, c'est-à-dire la construction et la vie de sites web mutualisés totalement personnalisables avec les outils nécessaires pour que chaque service puisse fournir directement des informations aux usagers. Ce système fonctionne dans soixante-dix collectivités du Val d'Oise. Sur le plan de la communication asynchrone avec l'utilisateur, nous avons voulu distinguer les actes qui impliquent une identification de l'utilisateur (interactifs) de ceux nécessitant une authentification (transactifs). Dans chacun des cas, un *Back office* permet de répondre aux demandes d'un usager. L'aspect transversalité des procédures nous ont amené à développer un portail agent et des outils collaboratifs en complément.

Au départ, le projet s'appelait « WebCT95 »,

Dans sa partie *Content Management System* (CMS), « WebCT95 » était un outil de gestion de contenu. Un système d'information géographique est intégré à l'outil, créant des liens entre des objets géo-localisés et du contenu, et vice versa.

Une applithèque permet également d'intégrer des outils que l'on va pouvoir publier sur le site web et on a pu intégrer toute une gestion de formulaires avec un *Back Office* pour répondre à l'utilisateur et un « *workflow* » de contributions.

Il est devenu aujourd'hui la « suite WebCT95 ». Le générateur de site, et les outils d'interactivité se sont complétés des fonctionnalités transactives et collaboratives issues du projet « Cartevaloise », retenue par l'ADEA (Agence pour le développement de l'administration électronique auprès du

premier ministre – actuelle DGME ou direction générale de la modernisation de l'État). C'est dans ce cadre-là que nous avons développé l'atelier de création télé-services dont je vais parler.

Son objectif est de développer très rapidement et à moindre effort des télé-services usager-agents et d'offrir d'une part un portail *Front office* de services aux usagers qui intègre un espace personnel usager lui permettant de savoir où en sont ses demandes, l'état de ses consommations éventuelles et de gérer ses pièces justificatives, et des outils de *Back Office* aux agents pour mieux répondre à l'utilisateur et d'utiliser un certain nombre d'interfaces avec le système d'information pour éviter les doubles saisies.

Le bouquet de services de « Cartevaloise » a commencé prudemment, dans un petit périmètre, comprenant quatre villes pilotes et peu d'habitants où quelques télé-services, dits de « bout en bout » ont été mis en oeuvre. L'utilisateur pouvait gérer un espace privé, avec un compte « foyer » et l'ensemble des pièces justificatives fournies lors des différents télé-services utilisés.

Les services scolaires, pré-inscription, prises de rendez-vous, pointage, facturation, paiements, inscriptions aux services péri-scolaires et activités administratives diverses sont autant d'options qui ont été offertes.

Nous avons développé des outils qui permettent de construire et de paramétrer les processus, puisque chaque collectivité du département du Val d'Oise n'a pas la même taille et n'adopte pas la même façon de travailler. Elle peut travailler avec du pré-paiement comme avec du post-paiement, par exemple pour payer les cantines. Il fal-

lait faire en sorte que les outils permettent une adaptation complète. Nous avons réalisé des outils génériques, adaptables à chaque collectivité.

Nous avons également développé des bornes multimédia de services à l'utilisateur. Il ne s'agit pas de navigation sur internet mais de bornes permettant de se connecter sur le portail de télé-services et d'aller jusqu'au bout de la procédure. Nous y trouvons un terminal de paiement électronique doté d'une imprimante d'étiquettes, d'un écran tactile, d'un clavier solide, d'une imprimante à rouleaux A4, permettant d'imprimer sur un rouleau un billet de spectacle, un certificat de non-gage ou un format A4, d'un scanner permettant d'encoder des pièces justificatives, d'une caméra vidéo munie d'une téléphonie sur IP avec un combiné en vue de gérer une relation avec un télé-assistant et avec des outils de prise en charge à distance pour aider à distance l'utilisateur à utiliser les télé-services à partir de bornes. La même application fonctionne sur internet mais ceux qui ne disposent pas d'accès à l'internet peuvent ainsi néanmoins bénéficier des services communaux grâce aux bornes. Ce projet de borne est comparable au projet Irisbox présenté par M. Vilain tout à l'heure.

C'est parce que nous réalisons des télé-services de bout en bout et que nous avons vérifié que le service a bel et bien fonctionné que nous avons mis en place des bornes de passages dans les cantines pour permettre aux enfants de pointer. Les éléments de pointage remontent alors dans le compteur qui permet ensuite de vérifier s'il y a suffisamment de tickets virtuels disponibles et, le cas échéant, d'alerter l'utilisateur pour le réapprovisionnement de son compte. *A contrario*, si le système fonctionne sur factu-

res, il permet à l'utilisateur de procéder au paiement.

Une première extension du bouquet de services a été réalisée en 2005. 15 nouveaux télé-services sont venus compléter le bouquet initial. Ils ont été réalisés avec l'atelier de création de télé-services que nous avons mis au point lors de l'expérimentation initiale. Cela nous a permis de tester le générateur, de l'industrialiser. Il nous permet aujourd'hui de diviser les temps de développement d'un facteur 5 à 10. Ces derniers ont été mis sur pied en deux mois et demi.

Nous disposons aujourd'hui d'une *road map* de télé-services à développer pour compléter notre offre « sans souci » d'administration électronique locale.

Nous utilisons la même stratégie pour notre collectivité. Nous avons estimé que nous pourrions parfaitement appliquer à nos propres services ce que nous avons mis sur pied pour les collectivités territoriales, les communes, les communautés de communes et les syndicats intercommunaux qui sont sur notre territoire. Notre implication offre une garantie de pérennité à toutes les collectivités valdoisiennes. Le sigle « R », accolé au IICT, signifie « prise en charge en réseau » dans le cadre des actions sociales. Cette prise en charge en réseau s'avère très importante en termes de dématérialisation et de bénéfices aux usagers, notamment pour le maintien à domicile des personnes en dépendance.

Nous sommes pour l'instant occupés à refondre complètement notre site web avec les mêmes outils. Nous allons également utiliser prochainement le bureau virtuel agent et ces outils collaboratifs. Nous som-

mes en phase d'étude de dématérialisation du secteur concernant les aides aux personnes en dépendance (personnes âgées et personnes handicapées).

Dernièrement, un conseiller général, par ailleurs maire de sa commune, me faisait remarquer que nous avons testé d'abord l'administration électronique sur les communes avant de l'appliquer à nos propres besoins. Je reconnais la pertinence de cette remarque !

Pourquoi le logiciel libre? D'abord parce qu'il constitue une véritable réalité économique. Nous avons connu un développement important sur le Val d'Oise, ce qui a permis à l'utilisateur de payer, par ses impôts, moins cher nombre de services. Comme nous souhaitons faire bénéficier l'usage de ses outils aux collectivités valdoisiennes pour un coût marginal, les études économiques montraient que nous avions tout intérêt à travailler avec des composants *Open source* plutôt qu'avec des composants d'éditeurs.

Compte tenu de notre volonté de passer en *Open source* le résultat de nos travaux, nous devons également promouvoir des développements à haut degré de qualité qui soient compatibles avec une publication sur Internet, sur laquelle apparaîtrait le nom du Conseil général. Nous avons fait faire un audit du code par une équipe externe afin d'en vérifier la qualité.

À un moment donné, nous avons été confrontés aux difficultés classiques de développement spécifique, avec des problèmes de temps de réponse. Nous avons pu auditer toute la chaîne de code et localiser les points de contention. Comme nous disposons de l'ensemble du code, nous

n'avons pas dû attendre la énième version d'un éditeur avant d'agir.

Nous avons ensuite déposé, par morceau industrialisé, le projet en GPL.

Les collectivités ne sont pas obligées d'adhérer à notre programme, elles restent totalement libres de leurs choix. Nous devons donc leur donner confiance. Le fait de mettre l'outil en *Open source* leur laissait la possibilité de demander à une société de services de reprendre le code source, si l'hébergement et le Conseil Général ne leur donnaient pas entière satisfaction.

Notre volonté est également de mutualiser avec d'autres collectivités extérieures au Val d'Oise (grosses communautés de communes ou d'agglomération, conseils généraux et régions) afin d'optimiser les dépenses : en faire plus à plusieurs. Dans ce projet, le téléchargement libre est une réalité. Il a été voté à plusieurs reprises. L'assemblée vote sur la mise en GPL de chaque module. Nous ne proposons en téléchargement que les outils arrivés à maturité. Tout n'est pas encore téléchargeable. La totalité des outils, dont l'atelier de création de télé-services, sera téléchargeable en juin. Des collectivités au-delà du Val d'Oise nous rejoignent après avoir décidé d'utiliser nos outils pour développer leur propre projet. Il en est ainsi du projet « Liber Accès » qui vous sera présenté par Xavier Rocq.

Nous disposons ainsi, sur un territoire donné, d'un espace de mutualisation de développements, d'hébergements, d'expériences, à travers une industrialisation des déploiements et nous pouvons en faire profiter le plus grand nombre et réduire les coûts de chacun.

Il y a un deuxième niveau possible de mutualisation. Si, sur l'ensemble d'un territoire, les interfaces hommes-machines sont presque identiques, pourquoi ne pas imaginer la création d'un *call center* départemental unique qui prêterait une assistance technique aux citoyens, en cas de problème sur l'un des outils mutualisés ? Si, sur un même territoire, les demandes d'état civil utilisent cinquante systèmes différents, la mutualisation territoriale n'est évidemment pas envisageable. Cela exigerait des assistants maîtrisant autant d'outils, ce qui n'est pas pensable. Nous pouvons aussi imaginer une mutualisation de l'assistance aux agents des collectivités qui vont utiliser ces outils.

Pour la mutualisation de la maîtrise d'ouvrage, troisième niveau possible, il est essentiel de laisser aux partenaires qui nous rejoignent la possibilité de conserver leur identité propre. Ces collectivités ont des élus et l'image qu'elles mettent en avant doit être celle de leur territoire. Elles doivent également pouvoir attendre les améliorations propres qui leur sont nécessaires, pour autant que cela reste en dehors du domaine mutualisable. Les outils sont conçus de telle manière qu'ils soient exploitables par tous et diffusables partout. Il faut éviter la création de souches de code différentes.

Il faut faire en sorte que chacun puisse investir en fonction de ses moyens. Des petites collectivités entrant dans un groupement de maîtrise d'ouvrage n'auront pas forcément les mêmes moyens que le Conseil général du Val d'Oise. Il faut leur permettre d'y entrer malgré tout et d'investir en fonction de leurs moyens. Il faut aussi éviter toutes les souches propres qui pourraient se créer et disperser alors les efforts d'investissement des uns et des autres. Chaque collectivité susceptible d'adhérer à cette

mutualisation devrait clairement être la moins dépendante possible du Conseil général car cela pourrait être un frein à son adhésion.

Pour le Conseil général du Val d'Oise, nous avons également besoin de conserver notre image de marque et cela vis-à-vis des élus qui nous soutiennent et prennent les décisions. La référence à WebCT95 dans les différents projets des partenaires doit être clairement établie. Nos évolutions propres sont également à prendre en compte. Nous avons des moyens à mettre en oeuvre. Nous voulons aussi éviter des souches supplémentaires éventuelles. Des souches multiples ne permettraient pas à la mutualisation de suivre son cours. Nous voulons absolument conserver la vocation « logiciel libre », de la suite WebCT95, afin qu'elle soit adaptable à tout type de collectivité. Nous devons avoir en permanence des outils de démonstration, d'installation et de gestion de la production afin que l'outil soit facile à installer et à gérer, quelle que soit son implantation.

Nous devons aussi avoir des forges différentes avec nos partenaires. La suite WebCT95 a déjà sa forge, disponible via le site webCT95.org. Nous utilisons un portail pour les agents, normalisé JSR168 dénommé PICT de la société Zenexity. Il a aussi sa propre forge. Il faut faire en sorte que chaque partenaire puisse avoir une forge correspondant à sa partie dans le respect des licences GPL et que ces forges renvoient par lien sur celles des autres afin de constituer une véritable communauté en réseau.

En dehors de ce système, existe également la possibilité native sur la forge WebCT95 de mutualisation technique. En effet, il est possible d'une part, d'ajouter des

plug-ins dans l'applithèque de WebCT95 et, d'autre part, en portalisant des applicatifs « métier » et les rendant ainsi intégrables au portail agents, les référencer et créer les liens nécessaires vers les forges de ces outils s'ils sont open source ou vers les sites des éditeurs « propriétaires » le cas échéant.

Autre point important, la mutualisation financière. Un précédent exposé évoquait les difficultés de mutualisation des achats à cause du code des marchés publics. Nous, informaticiens, nous souffrons beaucoup de cette contrainte des marchés publics dans notre travail avec les collectivités.

Nous disposons actuellement d'un marché de tierce maintenance applicative, avec la société Business et Décisions et son sous-traitant Zenexity. Nous sommes à mi-parcours et nous nous demandons comment monter une structure permettant d'acheter directement de la tierce maintenance, alors que nous avons déjà un contrat avec Business et Décisions. Avant de créer une structure particulière de maîtrise d'ouvrage, nous devons peut-être, via un système de conventionnement, acheter par notre marché des prestations pour le compte de nos partenaires.

Une fois ces marchés achevés, nous devrions avoir préparé la construction d'une structure adéquate, transféré les droits de propriété à cette structure et établi une présidence tournante avec ce que j'appelle le « noyau dur » du groupement. Cela implique pour notre Département de renoncer à une part de son pouvoir sur l'outil alors qu'il a innové bien avant les autres et fortement investi en prenant tous les risques. Cependant, si l'on veut mutualiser, il faut aussi savoir renoncer à une part de pouvoir.

Ensuite, nous devons faire vivre cette structure afin qu'elle puisse elle-même passer des marchés de tierce maintenance applicative.

Aujourd'hui, les outils ont atteint un réel niveau de complexité. Les télé-services ne sont pas faciles à mettre en oeuvre, cela renforce l'intérêt de la mutualisation. L'expérience acquise en Val d'Oise aujourd'hui représente cinq ans d'expérience dans l'administration électronique. Les collectivités souhaitant se lancer dans l'aventure peuvent refaire la même chose et dépenser autant que nous ou, au contraire, profiter de ce que nous avons réalisé dans la démarche à suivre, l'expérience et les outils. Mais il est clair que peu de sociétés maîtrisent aujourd'hui le coeur du système. Le ticket d'entrée est non-négligeable pour atteindre le niveau de maîtrise nécessaire.

A priori, seules les sociétés qui ont la tierce maintenance applicative sont capables d'y travailler. Néanmoins nos marchés intègrent les prestations de réversibilité indispensable à une saine concurrence. Par ailleurs, grâce au développement de l'atelier de création de télé-service, il sera possible à des SSII (Société de Services en Ingénierie Informatique) très prochainement et sans effort important d'apprentissage de développer des télé-services, les verser à la communauté, les publier et les rendre téléchargeable sur le site webct95.org afin que chacun puisse profiter des développements des autres. Nous avons de plus mis au point une démarche d'analyse de télé-services pour faire en sorte que la démarche et les outils soient mutualisables.

Se dégage de tout ceci un nouveau modèle qui inverse la tendance habituelle.

Nous nous sommes plaints pendant des années d'avoir affaire à des éditeurs qui nous imposaient de passer d'une version à une autre, en nous proposant des outils qui certes nous convenaient, mais comportaient aussi des fonctions qui ne nous intéressaient pas du tout. Aujourd'hui, nous voulons des outils adaptables et en maîtriser l'évolution.

Pour ce faire, nous nous regroupons, nous mettons des moyens en commun, et nous demandons à des sociétés de service de nous mettre au point un outil sur mesure qui évolue en fonction de nos besoins. Pour que cette maîtrise d'ouvrage regroupée puisse fonctionner, il faut être clair sur les règles du jeu et respecter les identités de chacun.

15. *“LiberAccés, une nouvelle communauté du logiciel libre pour moderniser le service public territorial.”*

**M. Xavier Rocq,
directeur des Systèmes et
Technologies de l'Information,
Communauté d'Agglomération
de La Rochelle, responsable
du projet inter-agglomérations
« LiberAccés ».**

M. Xavier Rocq.

— Notre expérience étant beaucoup plus récente que celle de Bruno Perrin, nous avons pu largement nous appuyer sur la sienne. La France compte 36 000 communes. Pour gérer cette très grande dispersion, néfaste sous certains aspects, les communes se sont regroupées en communautés de communes ayant en charge certaines compétences. Ainsi, la Communauté d'Agglomération de La Rochelle s'occupe, pour les dix-huit communes qui la composent, de l'action économique, de l'environnement, de l'urbanisme, du transport, et plus récemment des technologies de l'infor-

mation. La Rochelle veut en effet innover dans ce domaine.

L'attention s'est focalisée au départ sur les réseaux de haut débit. Nous nous sommes rapidement rendus compte que pour les développer, il fallait aussi développer leurs usages. C'est ainsi que nous avons commencé à travailler sur l'administration électronique, dans une volonté d'améliorer les services publics qui passe par une démarche de modernisation du management.

Notre Communauté d'Agglomération compte 147 000 habitants, dont 80 000 à

La Rochelle, mais seulement 8 000 à Aytré et de 800 à 5000 dans les autres communes membres. Notre volonté partait d'une certitude. Si La Rochelle pouvait s'adapter facilement à l'administration électronique, une petite commune de 700 habitants comme Saint-Vivien n'y passerait pas sans difficulté.

La Communauté d'Agglomération pouvait aider ses communes membres à mettre en oeuvre ce changement. Nous travaillions beaucoup avec nos collègues de notre Région sur les réseaux à haut débit, et nous avons proposé le projet LiberAccés à d'autres communautés, dont celles d'Angoulême, de Rochefort, de Poitiers et de Châtellerauld. La même proposition fut faite à une structure particulière qui est un syndicat d'informatique communal du département de Charente-Maritime dont la particularité est de s'adresser à plus de 500 collectivités du département, dont certaines de très petite taille. Ce syndicat pouvait avoir ainsi un progiciel d'administration électronique à offrir à ses adhérents. Enfin, la Communauté européenne et la Région Poitou-Charentes ont financé plus de la moitié du projet dans le cadre de l'Appel à Projets « INNOVATIC » pour son caractère innovant en matière d'administration électronique.

François Elie, président de l'ADULLACT (partenaire du projet), est également conseiller communautaire à Angoulême, ville qui est membre du groupement LiberAccés. La Communauté d'Agglomération de La Rochelle est adhérente à l'ADULLACT.

Nous tenons beaucoup à l'aspect convivial de LiberAccés. Notre démarche se veut très proche des utilisateurs, et particulière-

ment des non-informaticiens. Pour nous, la communauté ne se limite pas aux développeurs. Nous souhaitons que les agents des collectivités y participent. Au départ, nous nous appelions Libre Accés. Nous avons dû changer lors du dépôt du titre à l'Institut National de la Propriété Industrielle. Nous tenions à l'enregistrer pour en garder la propriété pour pouvoir le conserver en logiciel libre et nous pourrions aussi, le cas échéant, transférer les droits d'auteur à une structure susceptible de regrouper plusieurs collectivités.

La Caisse des Dépôts et Consignations fut, elle aussi, associée pour nous aider à réfléchir à la structure de portage du projet dans l'avenir. En effet, aujourd'hui, la maîtrise d'ouvrage est assurée juridiquement par la Communauté d'Agglomération de La Rochelle seule. Elle a simplement invité les autres collectivités à la rejoindre. Pour ces dernières le coût est très faible, puisque sur un projet avoisinant le million d'euros, les collectivités ne contribuent qu'à hauteur de 10 000 euros.

L'apport financier n'était pas notre priorité. Nous voulions construire un projet raisonnable. Nous devions donc créer avec d'autres collectivités un prototype qui nous permette de tester la démarche. Nous ne voulions bâtir la structure qu'après avoir défini un certain nombre de principes.

L'expérience montrant, en matière de partenariats entre communautés, qu'il vaut mieux commencer par le projet que par l'institution, nous avons décidé d'asseoir la dynamique avant de choisir l'institution la mieux adaptée pour poursuivre notre démarche. Il y a plusieurs façons de travailler. Nous sommes en discussion avec d'autres partenaires. Nous souhaitons

associer d'autres communautés de collectivités.

Je cite Francis Blanche : « dans une société qui évolue, il vaut mieux penser le changement que changer le pansement ». On a assisté à un certain bricolage quand l'administration électronique s'est mise en place en France. La dématérialisation des marchés publics s'est plaquée sur un système qui continuait à fonctionner avec le papier. On a aujourd'hui un procédé très compliqué. Le logiciel généralement ne fonctionne pas car le réseau n'a pas toujours assez de débit pour transporter de volumineux dossiers de consultation des entreprises. Le papier est encore usité car, curieux paradoxe, même les entreprises de hautes technologies sont rassurées par l'envoi des dossiers en version papier ! Il faut repenser entièrement le mode de fonctionnement des services. C'est un projet qui offre d'immenses potentialités d'amélioration de l'efficacité, de la production administrative, des conditions de travail des agents publics, de remotivation et de meilleure réponse aux attentes des usagers. Il ne faut pas agir au coup par coup mais mettre en oeuvre une stratégie globale.

Au-delà des « briques » et des logiciels, nous essayons de constituer une communauté d'agents utilisateurs. Nous avons demandé à chacune des collectivités d'envoyer une dizaine de représentants qui pouvaient être, entre autres, documentalistes, responsables de l'état civil ou des finances pour réfléchir ensemble en ateliers et ensuite sur le site web de LiberAccés qui sert de forum. Ce travail collectif doit permettre une dynamique de changement et d'échange sur le logiciel mais aussi le travail d'administratif.

Nous faisons nôtre la devise « mutualiser la recherche pour que l'argent public ne paie qu'une fois ». Comme le disait un autre intervenant, économiser sur le prix des licences permet d'investir pour aller plus loin ensemble. La volonté de créer des passerelles interactives entre l'administration territoriale, verticale ou horizontale existe également. Bref, nous menons aussi une réflexion sur la transversalité.

LiberAccés promeut une démarche globale. Si les agents publics et les élus n'utilisent pas ces technologies entre eux, il n'y pas de raison que le service soit efficace lorsqu'il s'adressera au public. Nous pensons que l'on n'a une bonne communication externe que s'il y a une bonne communication interne. Le b.a.b.a. est de commencer par l'intranet et de le voir sous forme de bureau virtuel, de manière à ce que tous les acteurs de la collectivité prennent l'habitude de s'appuyer sur ce moyen pour réaliser leur travail. Ensuite, il s'agit à terme d'avoir un bureau virtuel qui se connecte le mieux possible aux applications « métiers ». On se heurte à certaines difficultés : les éditeurs et la qualité des développements varient. De plus, on trouve encore dans nos collectivités des développements « maison » qui manquent de rigueur et de précision.

Notre volonté est d'avoir le plus possible d'applications intégrées au bureau virtuel et qu'il soit très interactif avec les agents. Ainsi apparaîtraient, par exemple, les messages, les projets à valider, les mandats à faire et les subventions à demander. Cela doit être véritablement le support quotidien du travail qui reprend toutes les activités et les échanges.

Nous avons choisi le libre pour une série de raisons évoquées aujourd'hui. Pour

nous, le libre n'est pas une solution au rabais. Si nous installons une application libre, elle doit être meilleure que la version propriétaire.

En effet, une application libre doit être meilleure que la propriétaire sous peine de tuer le libre. Par exemple, dans ma collectivité, nous utilisons toujours « Exchange » et « Outlook » à défaut d'une d'alternative complète. Sinon, nous nous fâcherions avec nos utilisateurs les plus avancés qui utilisent déjà ces moyens à des fins d'organisation.

Nous projetons d'évoluer du bureau virtuel vers le guichet virtuel. Nous envisageons pour cela un nombre d'outils communs qui vont de l'intranet vers les sites Web de la collectivité. Nous tentons une démarche inverse et complémentaire à celle du Val d'Oise qui part d'une démarche web pour aller vers le *back office*.

Concrètement dans la démarche du projet, nous avons défini le contenu du projet en inter-collectivités avec des informaticiens et d'autres personnes. Suit une étude préalable avec une société de services. Nous avons retenu une société qui nous paraissait avoir un bon niveau d'expertise et nous proposait une vision à long terme. On n'aurait pas forcément pris cette société pour développer.

Ensuite, nous avons lancé un appel d'offres. Des sociétés y ont répondu. Vu le montant proposé, de nombreuses sociétés ont considéré que le cahier des charges était irréaliste. Comme nous le voulions, seules des sociétés expérimentées se sont manifestées. Elles étaient prêtes à travailler à partir de logiciels déjà développés et déposés en licence « GPL ».

Dans l'appel d'offres nous avons imposé le consortium pour encourager, dès le début, une communauté de développeurs. Nous avons déjà trois sociétés, Zenexity, Business and Decision pour le développement et Open Wide pour l'étude préalable, qui connaissent nos volontés et les standards avec lesquels nous voulons travailler.

Nos principes sont : des applications informatiques réalisées « brique » par « brique » ; la plus grande part possible de « briques » logicielles déjà disponibles dans la communauté du logiciel libre ; des « briques » aptes à communiquer avec les principaux progiciels « métiers » du marché. Nous travaillons avec le logiciel libre pour autant qu'il existe une communauté et que le programme soit meilleur que son équivalent propriétaire. Sinon, nous choisissons ce dernier.

Il y a plus de 250 métiers dans nos communes. Nombre d'entre eux utilisent un logiciel spécifique. L'intérêt du développement d'un logiciel spécifique aux finances ou aux ressources humaines réside moins dans le logiciel lui-même que dans le travail de veille juridique pour suivre l'évolution des textes. En France, à une époque, il existait une vingtaine d'éditeurs de logiciels d'état civil. À présent, il doit en rester trois. Nous devons de toutes façons travailler encore longtemps avec une grande part de logiciels propriétaires.

N'ayant pas de budget élevé, nous ne voulions pas payer toutes les interfaces d'interconnexion entre LiberAccès et les applications métiers. Après discussion avec certains éditeurs, nous leur avons proposé un échange. S'ils favorisaient la communication de leur logiciel « métier », qui resterait leur propriété, et s'ils respectaient un certain

nombre de standards et de normes permettant à leur progiciel de bien communiquer avec « LiberAccès », nous leur donnerions un label compatible sur lequel ils auraient le droit de s'appuyer pour démarcher les collectivités territoriales. Actuellement, nous sommes en phase de développement et cette tâche n'est pas la plus urgente. Toutefois, des contacts ont été pris avec des éditeurs et les réactions qui en découlent sont très positives.

Il est même arrivé qu'un éditeur nous invite à s'associer à lui pour faire une offre commune à une collectivité désireuse d'acquiescer un logiciel de gestion de projet et d'administration électronique. Des complémentarités sont donc possibles entre les logiciels propriétaires et libres. Ainsi, un programme de gestion de projets en libre serait long à produire vu sa complexité.

Il est important qu'au démarrage, l'utilisateur ne s'authentifie qu'une seule fois, ce qui nécessite un annuaire unifié utilisant « OpenLDAP ». Nous nous sommes appuyés sur des travaux réalisés dans la région pour chaîner un annuaire des services publics régionaux, lui-même chaîné avec l'annuaire national « MAIA2 » des services publics.

Aujourd'hui, le service public sur le net indique par exemple que, pour avoir un logement dans telle ville, il faut s'adresser à la mairie. Des informations plus précises seront automatiquement localement mises à jour et disponibles à l'échelle nationale. Nous collaborons avec le Service de Développement de l'Administration Electronique de la DGME (ex Agence de développement de l'administration électronique).

A partir du moment où l'on a bien iden-

tifié ce que font les acteurs, nous pouvons mettre en place un moteur de *workflow* où seront recueillies les informations des téléprocédures issues des sites Web. Il les fera circuler à l'intérieur de l'organisation et permettra une interaction avec les applications de métiers.

On retrouve des « briques » classiques de Content Management System ou de Gestion électronique de documents (GED). Pour cette dernière, nous hésitons entre développer ou intégrer une solution libre existante comme on en trouve de plus en plus sur le marché.

Le socle de LiberAccès comporte également un espace collaboratif ainsi qu'une messagerie. Les collectivités qui ne disposent pas encore de messagerie démarrent avec « Open Exchange » car elles sont souvent dans l'incapacité de s'offrir « Outlook ».

Le portail JAVA s'appuie sur la solution PICT, intégrateur de portlets. La GED fonctionne actuellement de manière simple avec WebCT 95 mais nous espérons par la suite intégrer des progiciels libres très performants car les collectivités ont besoin d'une vraie GED. Le moteur de *workflow* est très classique puisqu'il s'agit de « JBPM ». Le moteur de recherche est « Lucene », également un classique. « OpenLDAP » est utilisé pour l'annuaire unifié. Il sera compatible avec « MAIA2 » et le méta-annuaire régional. Nous développons un *workflow* de *provisionning* des annuaires existants. Il n'a pas été simple d'avoir un annuaire unifié qui communique avec l'ensemble des applications, avec la messagerie, et qui gère tous les droits d'utilisateurs, y compris les utilisateurs d'extranet, par exemple pour gérer un organisme extérieur qui fournirait des bases

de données pour notre observatoire de l'évolution sociale. Je signalerai enfin des interconnexions avec les applications de métiers. Pour les téléservices, le Val d'Oise avec son projet « CVQ » a réalisé un important travail sur lequel nous allons nous appuyer.

Les logiciels libres et la mutualisation représentent pour nous une réelle opportunité. Il existe maintenant un modèle éprouvé de mutualisation des coûts. Nous voyons mal comment développer de l'administration électronique sans nous appuyer sur cette mutualisation compte tenu de l'énormité du travail à réaliser et des moyens limités des collectivités territoriales.

Nous devons cependant réunir certaines conditions. Il faut tout d'abord définir une véritable stratégie globale organisation/système d'information, c'est-à-dire travailler sur le management avant de commencer à travailler sur les outils. Il ne faut pas installer de nouveaux outils sur de vieilles organisations. Quand on informatise une mauvaise organisation, le remède est généralement pire que le mal.

Il faut également impulser une démarche résolue de mutualisation et dynamiser une grande communauté de développement.

De plus, il faut exprimer une vision claire des normes et standards à utiliser, et mettre en place une logique d'implémentation du schéma directeur de l'administration

électronique préconisé par l'ex-Agence de Développement de l'Administration Electronique. Un référentiel général d'interopérabilité était en projet. Nous espérons qu'il va être maintenu malgré les changements intervenus au sein de l'ADAE. Si les collectivités locales s'investissent dans l'électronique, il est essentiel que l'État définisse des normes et que celles-ci soient imposées à tout le monde, sinon il y a un très gros risque pour la pérennité de tous les développements qu'on pourrait faire.

Il faut bien évidemment prendre en compte la diversité de tailles des collectivités.

Pour développer la communauté d'utilisateurs et de contributeurs, il faut trouver des cadres juridiques adaptés. La Communauté d'agglomération de La Rochelle a commencé par prendre la maîtrise de l'ouvrage. Mais, pour poursuivre le projet, il faudra une institution qui en assure la pérennité. On envisage la création d'un syndicat mixte pour gérer la proximité et développer le projet en Région Poitou-Charente. Cela nous permettrait d'obtenir un partenariat plus équilibré avec le département du Val d'Oise, car la communauté de La Rochelle est trop petite. Des partenaires sont nécessaires afin de créer un équilibre. Nous souhaitons aussi intéresser d'autres collectivités importantes et nous rapprocher d'autres structures.

Vous pouvez consulter notre site internet qui fait le point sur les progrès de nos travaux.

16. *“Splendeurs et misères de la mutualisation.”*

M. François Elie, président de l'Association des Développeurs et Utilisateurs de Logiciels libres pour les Administrations et Collectivités territoriales (ADULLACT).

M. François Elie.

— Si je fais la synthèse du colloque de l'année passée et de celui d'aujourd'hui, j'ai l'impression que, pour mutualiser, il faut faire des logiciels libres et que, pour faire des logiciels libres, il faut mutualiser. Je crains que dans les deux cas, le verbe « mutualiser » ne signifie pas la même chose. Tantôt, il signifie « faire des économies » et tantôt, il engage des méthodes. C'est la raison pour laquelle j'ai résumé la question en disant « Et si nous mutualisons ensemble ? ». C'est le plus difficile.

Je vais donc essayer de dégager quelques pistes pour repérer les freins et les moteurs du processus.

La singularité du numérique, c'est qu'il est fait pour le partage puisque la copie est identique à l'original. Nous assistons aujourd'hui à la mise en réseau rapide de la planète pour partager des contenus. Cela se produit dans un double mouvement. D'une part, un mouvement descendant de normalisation et de standards ouverts, dû à de grands organismes, comme le W3C, Oasis, et d'autre part, une émergence par un mouvement de mutualisation.

Pour moi, la mutualisation est basée sur le principe fondateur de l'assurance. Les mutuelles doivent nous garantir du risque. Pour adhérer à une mutuelle, il faut répondre aux conditions de mutualisation et être conscient du risque.

Le risque est le produit de trois facteurs : la menace, l'impact et la vulnérabilité des organisations. On peut diminuer le risque en prenant des contre-mesures. Dans l'administration électronique du secteur public, la menace croît vite, les impacts sont grands et la vulnérabilité est épouvantable. Or, nous ne faisons rien pour y faire face. En conséquence, le risque croît très vite.

Les menaces, intentionnelles ou non, sont diffuses et de plus en plus importantes parce que la planète se met en réseau. Les dégâts sont considérables et souvent peu mesurés. Le maintien de la sécurité des systèmes et de la pérennité des données commence à angoisser de plus en plus les directeurs informatiques. Il y a également des impacts comme la perte de temps et de savoirs-faire. Nous avons aussi une très grande vulnérabilité organisationnelle. Les systèmes évoluent très vite. On disait tout à l'heure que lorsqu'on passe un appel d'offre, la solution proposée est déjà obsolète quand le marché est conclu. Autrement dit, les changements vont plus vite que les adaptations aux changements.

Au vingtième siècle, on a découvert en philosophie que l'on n'avait peut-être plus le temps de se poser des questions avant de trouver des solutions. Cela devient interpellant.

Devant la montée des périls, devant les questions de sécurité, de pérennité, d'intéropérabilité, devant l'habitude qui fait croître nos dépendances, devant le fait que nos managements évoluent moins vite que nos outils, nous avons de moins en moins de conscience, nous agissons de moins en moins et par conséquent, le risque augmente. Et lorsque le risque croît à ce rythme, il faut faire face, rapidement et ensemble.

Mutualiser, ce n'est donc pas faire des économies ou se tenir chaud, c'est avant tout tirer les leçons d'un risque. Face à un risque, il y a plusieurs types de personnalité. Il y a les paranoïaques, les raisonnables et les inconscients.

D'abord, je rappellerais que les paranoïaques peuvent avoir des ennemis. L'attitude raisonnable, peut être par ailleurs très dangereuse. Si ça change toujours de la même façon, être raisonnable n'est pas très grave. Mais les mauvaises raisons de demain sont les bonnes raisons d'hier. Et donc si cela changeait différemment, être raisonnable devient très déraisonnable. Il faut quelque fois être complètement fou pour être sage.

Et puis il y a l'inconscience, qui est une tendance naturelle, qui est le piège de l'habitude. J'ai tendance à penser que dans cette situation de risque, les paranoïaques n'ont rien à craindre.

Quelques hypothèses pour justifier le lien entre le logiciel libre et la mutualisation. Certains discours donnent l'impression qu'avec le logiciel libre, on donne avant de recevoir. C'est la fête, on entre dans une économie non marchande qui va complètement bouleverser les choses. Grande révolution que tout le monde attend, et on a l'impression que c'est un changement complet de paradigme. Je crois, au contraire, qu'il s'agit d'un changement tout à fait classique du paradigme. Ce n'est pas le paradigme qui change brutalement, c'est à nous de changer. Ce changement est classique, mais il va se passer très rapidement.

Je vais faire une analogie. Il y a vingt-cinq siècles, Pythagore vendait ses théorèmes et ses démonstrations. Les mathéma-

tiques ont commencé par être propriétaires. Les premiers philosophes, s'avisant que ce qui était universel appartenait à tous, se sont dit : « Partageons les mathématiques ». Elles sont alors devenues libres. Au début, il s'agissait d'amateurs, comme Descartes ou Fermat. Des amateurs sont des gens qui aiment, et en général, ils ne sont pas mauvais dans leur domaine. Ensuite, l'argent public prend le relais, et si j'en juge par mes élèves, ceux qui veulent faire de l'argent ne font pas de philosophie, ils font des mathématiques. Il semble qu'il y ait un modèle économique sur les mathématiques libres. On le murmure. Mais que se passe-t-il en termes d'économie ? Ce qui s'est d'abord passé très lentement est en train de passer à la vitesse supérieure. Au début, on construit un pont et pour financer le pont, on fait payer au péage. C'est le modèle propriétaire. On investit et on se refait sur les clients. Aujourd'hui, on s'aperçoit partout, et on pourrait voir dans l'histoire que ça commence à la Renaissance, que c'est beaucoup plus intéressant de laisser les gens circuler librement sur les ponts : c'est plus rentable. Et puis, ils se mettent même à habiter sur les ponts. Et donc, aujourd'hui, on est en train d'essayer de changer de modèle. Une fois qu'ils sont développés, les logiciels ce n'est rien. Ce qui compte, c'est la valeur ajoutée. Comment passer rapidement d'une économie de rente à une économie de valeur ajoutée ? Voilà l'enjeu actuel.

Si on relit l'histoire de l'informatique, on a l'impression que les logiciels libres représentent « les petits pingouins venant mordre les bottes du géant Microsoft ». Ce n'est pas ça du tout.

En 1970, les microprocesseurs arrivent en même temps que Unix qui préfigure la portabilité des systèmes.

Auparavant, il y avait un système opératoire, un OS, pour chaque machine et l'arrivée de Unix permet d'utiliser le même OS pour toutes les machines. C'est un progrès considérable. On a assisté ensuite à la mise en réseau de la planète.

Nous ne l'avons pas perçu car les utilisateurs n'ont vu que l'arrivée des PC avec de l'informatique familiale. Aujourd'hui, les logiciels libres, c'est le retour d'Unix mais libre, c'est-à-dire un système qui permet la portabilité, la compatibilité et la modularité. Ce n'est pas un mode de développement mais le retour à une informatique sérieuse et à une mutualisation technique.

Ce qui est compliqué dans cette communauté du libre, c'est la présence de trois mouvements conjoints dont je vais essayer de décrypter le sens. D'abord, c'est une communauté, la mystérieuse « communauté du libre », composée d'individus, qui travaillent la nuit et répondent aux questions qu'on leur pose.

Puis, c'est une communauté d'entreprises. Les sociétés de service en logiciels libres, les éditeurs *Open Source*. Chacun a d'abord réinventé la roue dans son coin, c'était la période du spécifique. Ensuite, il y a eu les progiciels. La mutualisation par l'offre. Peut-être verrons-nous bientôt émerger une mutualisation par la demande dans laquelle les acteurs publics et l'argent public joueront un rôle majeur.

Pour comprendre ces trois mouvements, je raconterai l'histoire d'un logiciel libre.

Pour commencer, il y a un concepteur qui a une idée. Souvent, il reste très longtemps tout seul. En l'absence de masse critique, l'idée n'a aucune chance d'être repri-

se. Richard Stallman est resté longtemps avec son projet GNU sur les bras. C'est internet qui a accéléré les choses. Si Linux a fonctionné c'est parce que, en 1991, lorsque Linus Torvalds lance son célèbre message, il y a du monde pour l'entendre.

Le mouvement du logiciel libre croît très vite et ceux qui font la même chose vont s'unir. Ce seront des individus, des entreprises, des administrations. Arriveront ensuite les utilisateurs. Crocodiles, coucous, tous ceux qui veulent profiter de l'outil sans être nécessairement des contributeurs.

Cela peut engendrer des tensions entre développeurs et utilisateurs.

Une grande partie des *forks*, des mutations ou des bifurcations est liée à des conflits entre les développeurs, qui ont leur idée sur la question, et les utilisateurs, qui ont leurs propres besoins. À titre d'exemple, citons Spip-Agora que nous avons évoqué ce matin. De grands acteurs publics français comme des ministères, souhaitaient développer des outils qui répondissent à leurs besoins. La communauté Spip décrète que ces besoins, cette demande, ne les intéressent pas. L'utilisateur décide alors de créer un *fork*, une bifurcation. C'est le divorce entre l'utilisateur et le développeur.

Vint ensuite la naissance du service. Les sociétés de service s'emparèrent du code source. Ce sont de gentils crocodiles qui vont faire du service. Leur première vocation consista à développer un *fork* par marché. Dans l'exemple de Spip, nous pouvions décider de le développer à base d'*Open Source*, mais le prestataire, lui, nous fera payer des développements spécifiques qu'il se gardera bien de déposer. Il y va de son intérêt de faire payer dix fois le même servi-

ce. Le logiciel libre représente un fantasme business qui ressemble d'assez près à ce que nous connaissons en matière de logiciel propriétaire. C'est donc une mauvaise manière de faire des *forks* spécifiques à chaque service.

Ensuite, nous avons eu la mutualisation par l'offre. Il s'agissait de grands projets comme dans le consortium Objectweb. Ces projets sont soumis à la volonté de grands acteurs qui, plutôt que d'attaquer le marché en ordre dispersé, puisque chacun vend la même chose, décident de vendre leurs produits à partir de « briques communes ». Cela ne change rien pour le client. Ce sont des progiciels à base d'*Open source*, qui ont le goût et la saveur de l'*Open source* mais au prix du propriétaire.

Je me mets à la place du client. Il y a un moment où les acteurs tentent de trouver une autre mutualisation, de se garantir contre tous les risques, y compris celui de la dépendance, et de se mutualiser par la demande. C'est l'objectif de l'ADULLACT : nous sommes une association d'acteurs publics, d'entreprises, d'individus, mais, surtout, de collectivités locales. L'ADULLACT regroupe aujourd'hui en France un quart des départements, un quart des régions, une quarantaine de grandes villes, pratiquement toutes les communautés urbaines. Les villes de Paris et Lyon nous ont rejoints. Le principe consiste à faire émerger une mutualisation par la demande, par les acteurs, un nouveau modèle en somme.

Je voudrais défendre la thèse selon laquelle nous nous dirigeons vers la mutualisation par la demande. C'est la logique essentielle du logiciel libre : permettre au développeur de rencontrer l'utilisateur et faire en sorte qu'ils marquent leur accord

pour travailler ensemble. Dans ce modèle, la commande publique joue un rôle essentiel, ce qui est cohérent avec l'arrivée de l'administration électronique et, en France, avec les phénomènes de décentralisation.

Si idéologie il y a, c'est l'idéologie de l'argent public. Je ne défends pas le logiciel libre, mais l'argent public. Si nous voulons le logiciel libre, c'est pour éviter que l'argent public soit dépensé plusieurs fois, même en logiciel libre pour acheter la même chose. J'ai entendu exposer aujourd'hui un certain nombre de projets qui, selon moi, opèrent de la même manière qu'ailleurs, mais en logiciels libres. Mais il peut aussi arriver que l'on dépense plusieurs fois de l'argent public pour faire la même chose en *Open source* aussi. Cette tendance existe.

Quel type de mutualisation ? Nous pouvons organiser la mutualisation des autres. On risque de se rendre dépendants ou on peut vouloir se rendre indispensables. Quelquefois, le remède peut s'avérer pire que le mal. On peut mutualiser avec les uns contre les autres en se servant de la mutualisation comme d'un instrument de guerre. On peut également mutualiser en se trompant de risque, mais on paie alors très cher son assurance, on peut aussi se tromper de méthode. Réaliser tout seul un logiciel libre, cela peut coûter très cher. Si vous avez l'intention de produire du logiciel libre tout seul, je vous conseille vivement de développer un logiciel propriétaire qui reviendra moins cher. Surtout, on peut mutualiser en se trompant de partenaire, en imaginant que ceux qui semblent avoir les mêmes besoins seront les meilleurs partenaires.

Je pense que la réponse n'est ni technique, ni juridique, ni économique, elle est

psychologique voire psychiatrique. La mutualisation par la demande, à savoir celle qui se fonde sur le besoin, est la seule qui rende réellement indépendant car elle impose simplement d'être acteur de l'action.

Nous avons spontanément tendance à vouloir profiter du fait de donner et à chercher un retour sur investissement. Pour que les gens aient de vraies raisons de donner, nous devons faire en sorte qu'ils donnent tout de suite. Les arrière-pensées sont beaucoup plus nombreuses que les pensées. Le meilleur moyen d'éviter de faire de la syndication, de s'opposer *a posteriori* plutôt que mutualiser avant, est de commencer par donner, sans réellement savoir qui en profitera, afin de donner confiance et de faire prendre conscience du risque aux autres. Il n'y a pas de bonne solution dans de petites communautés. Si le logiciel libre s'est développé, c'est grâce à sa démarche d'ouverture. Dans *La cathédrale et le bazar*, Eric Raymond analyse la différence entre développement propriétaire et développement libre et il montre qu'il n'y a aucun intérêt à ajouter de la viscosité ; il faut ouvrir.

Il y a de très nombreux dangers, notamment avec la coopération. Il arrive que chacun produise dans son coin. La coopération ne donne alors lieu à aucune action commune. La collaboration suppose une synchronisation et le partage n'est pas un comportement naturel. La syndication consiste à lutter contre le haut risque, non en amont mais en aval. Cela ne constitue pas une réponse, c'est *penser le changement au lieu de changer le pansement* !

La mutualisation suppose, avant tout, la conscience du risque de dépendance et la confiance entre les acteurs. On a parlé du logiciel libre dans sa dimension de confian-

ce. Cela donne confiance de savoir que l'outil appartient à tous et est partagé par tous. En France, la Cour des comptes, en étudiant les effets de la décentralisation, a analysé l'intercommunalité et ses conclusions sont les suivantes : la mutualisation est un échec, elle coûte plus qu'elle ne rapporte.

Comment mutualiser ? En n'agissant pas seul. En ne se contentant pas d'utiliser le développement mais en y participant de manière active. Et surtout, en n'agissant pas par intérêt. Le client n'est pas là pour agir par intérêt, contrairement aux prestataires qui doivent dégager des bénéfices. Je conseille d'ailleurs aux prestataires qui développent de l'*Open source* de ne jamais investir le moindre euro dans le développement de logiciels libres. L'investissement se justifie pour le logiciel propriétaire. Il faut vendre du développement. Inversement, il ne faut pas que les collectivités ou les acteurs publics investissent, ce n'est pas leur rôle. Il faut acheter du développement et ne pas agir par intérêt en espérant un retour.

L'essentiel est de savoir qui fait quoi et comment... Si c'est pour encourager des logiciels et des formats sans se préoccuper des normes et des standards, il est inutile de se lancer dans l'informatique ou dans « l'e-administration ». Pour profiter de la mutualisation des autres, il existe déjà la mutualisation par l'offre, c'est le logiciel.

Le seul moyen d'éviter la séparation des uns des autres consiste à appliquer le principe de subsidiarité et à affirmer que les États et les lois ont pour mission de normaliser, de standardiser. L'idée d'une imposition du logiciel libre est souvent suggérée. Mais peut-on imposer la liberté, comme le préconisait Rousseau ? Non, la loi doit nous

laisser libres, mais dans des cadres standardisés, avec des règles et des méthodes communes.

Par contre, la mutualisation reprend du terrain. Il faut qualifier les besoins au plus près des usages. Aujourd'hui, nous assistons au phénomène inverse. Les États cherchent souvent à développer des logiciels pour les collectivités et, inversement, les collectivités veulent définir des normes. Ce raisonnement mène à une impasse, il faut absolument que ces deux mouvements se rejoignent.

Lorsque l'exigence d'inter-opérabilité par les normes et les standards ouverts passera au stade du *top-down* et que nous assisterons à la remontée de la mutualisation par la demande, les choses iront encore plus vite. Si nous ne sommes pas prêts à ce moment-là, il nous sera impossible de prendre le train en marche car ce processus ne peut que s'accélérer.

Nous sommes actuellement dans une phase d'expérimentation. Tous les acteurs, même ceux du logiciel propriétaire et les plus grands représentants du marché se demandent comment faire pour s'adapter à ces évolutions. Voyez l'ouverture de forges, la montée en charge de consortiums, des syndicats d'acteurs, des clubs d'utilisateurs ; tout le monde cherche comment travailler ensemble, comment faire face aux risques.

Je citerai un exemple récent. Nous avons l'impression que la mutualisation ne progresse pas assez vite. Nous venons de mettre sur pied une société coopérative d'intérêt collectif : ADULLACT-PROJET. Ce n'est pas une association car elle relève du droit privé, ce n'est pas non plus une entreprise. C'est une coopérative qui a pour ambition

de répondre à des appels d'offres pour sous-traiter ensuite, en essayant d'installer de bonnes pratiques dans la manière d'acheter et de vendre, afin de faire du logiciel libre un instrument de réponse aux risques que j'ai décrits.

En conclusion, la mutualisation par la demande a commencé. La commande publique est en train de s'organiser, la réponse au marché est aussi en train de s'adapter. L'échelle internationale, c'est pour demain ! M. Schneider a cité ce matin un appel d'offres de la Commission européenne, qui avait commencé par observer le phénomène. Elle envisage maintenant de mettre sur pied un dépôt européen de logiciels libres. Le partage de logiciels, initié à l'échelle de communes et de collectivités, se fera peut-être à l'avenir à l'échelle européenne et internationale. Il ne sera plus question de codes mais de chantiers de traduction, de normalisation des pratiques et de génération de codes. De nos jours, les

codes s'inscrivent dans des langages relativement évolués mais le génie logiciel a un bel avenir devant lui. Dès qu'il sera possible de passer directement des spécifications aux codes, les choses iront encore plus vite.

Nous avons trois questions à nous poser. Quel est le péril commun ? Quel est le risque commun ? Pour qui travaillons-nous ? Pour quels utilisateurs ? La réponse est en général pour l'argent public. La question n'est pas pour qui ou par qui la mutualisation doit être réalisée, mais bien avec qui nous devons mutualiser. Lorsqu'un département débute avec ses petites communes, il n'a pas encore réellement commencé à mutualiser. Ce ne sera le cas que lorsqu'il le fera avec un autre département.

Je trouve très intéressante l'initiative d'un Parlement s'appropriant à mutualiser avec un autre Parlement, car c'est d'égal à égal que cette mutualisation aura lieu.

17. Débat.

M. Cédric Godart, modérateur.

– Ouvrons le débat, je donne maintenant la parole à la salle pour des questions ou des réactions.

M. Guy Proot, RRG, ministère de la Communauté française.

– J'aurais voulu parler du problème des standards, qui semble important. M. Vilain nous a laissé entendre que nous nous orientons vers une solution PDF, qui est un format propriétaire, alors que d'autres solutions pourraient exister. À propos des projets de standardisation de procédure, je voudrais demander à MM. Laviolette et Moureaux vers quels types de solutions on s'orientait à la Communauté française. Propriétaires ou libres ?

M. Geoffroy Laviolette.

– Une réflexion est en cours, mais aucune décision n'a encore été prise.

M. Guy Proot.

– Votre exposé faisait pourtant référence à une structure de partage d'information déjà bien étudiée.

Geoffroy Laviolette.

– En effet, il s'agit d'une structure organisationnelle de partage d'information. Chaque demande du ministère de la Communauté française ou d'un parastatal passe par une structure d'analyse qui lui retire son caractère transversal en vue d'une éventuelle mutualisation.

M. Guy Proot.

– Le projet informatique sous-jacent paraît pourtant déjà structuré. Y a-t-il une volonté de faire appel à des procédures ouvertes ou propriétaires pour l'implémentation ?

M. Geoffroy Laviolette.

– Aucune décision n'a été prise. La réflexion est en cours.

M. Nicolas Pettiaux professeur, CFWB.

– Lors de la présentation de M. Moureaux, des images reprenant des éléments de l'application ont été présentées. Quelles technologies ont-elles été choisies pour développer l'application dont vous nous avez parlé ?

M. Pierre Moureaux.

– Pour l'expérience pilote, nous avons travaillé avec un prestataire extérieur, « IRIS », pour ne pas le nommer.

M. Nicolas Pettiaux.

– Je parierais qu'il s'agissait d'outils propriétaires.

M. Geoffroy Laviolette.

– Oui, en effet. C'est ce que je vous disais en parlant de prestataire.

M. Nicolas Pettiaux.

– Ce n'est pas tout de travailler avec un prestataire. Monsieur Abdi et d'autres en sont. Mais un prestataire peut vendre des prestations sur des outils libres ou non.

M. Pierre Moureaux.

– Je l'admets, mais cela ne présage rien pour la suite, puisqu'un marché public est en cours de conception pour généraliser la Gestion électronique de documents (GED) dans le ministère. Là tout est ouvert. On ne peut présager de la suite à partir de ce qui a été fait dans le projet-pilote. Vous voyez bien que rien n'est décidé.

Mme Béatrice van Bastelaer.

– Je voudrais répondre car j'ai trouvé la question de M. Pettiaux un peu agressive. Nous ne sommes pas coupables d'utiliser des logiciels propriétaires. Cette démarche vers le libre est relativement récente et l'inertie est importante dans l'administration. Il faut que des personnes amènent cette réflexion et qu'elle évolue. Et il faut le temps de réfléchir aux objectifs. Souvent, et cela se passe comme cela à la Région wallonne, ce sont des prestataires qui développent des projets avec des logiciels propriétaires. Nous espérons que petit à petit cela va changer mais ce sera assez long.

Il n'y pas de bonnes ou de mauvaises technologies, il y a ce qu'on en fait et la meilleure manière de le faire dans une optique de cohérence et de bonne utilisation des deniers publics.

M. David De Roy.

– Quand on définit l'objet d'un marché et les attentes du pouvoir adjudicateur, on ne peut privilégier exclusivement une technologie. Le droit des marchés publics interdit, en effet, de recourir à toute spécification technique qui apparaîtrait discriminatoire. Si l'on veut placer l'accent sur des exigences d'indépendance, par exemple, en demandant le dépôt du code source, on sort de la technique pour entrer dans le juridique. La question devient : Quelles garanties offrir pour assurer une indépendance, quelle que soit la technologie utilisée ? Il faut d'abord réfléchir aux valeurs pour envisager ensuite les technologies qui peuvent les réaliser et le prestataire disposé à participer à ce jeu dont les règles sont définies par le pouvoir adjudicateur.

M. Robert Viseur.

– Je voudrais nuancer ce qui vient d'être dit. La technologie utilisée influence l'indépendance de l'administration. Je reviens sur l'exemple de « Tabellio » qui utilise une « brique » propriétaire intéressante à l'époque où elle a été choisie mais qui n'est plus maintenue. Si on veut assurer l'évolution du logiciel, il faut réimplémenter la partie qui utilise « OWL ». Il y a malgré tout un lien entre le choix technologique et le niveau potentiel d'indépendance. Il y a des exemples de développement communautaire de logiciels en « Delphi », qui est un cas typique d'environnement de développement en grande partie propriétaire. Si l'objectif est de s'affranchir des prestataires extérieurs et de la dépendance, le choix des outils n'est pas négligeable. Il existe des freins législatifs qui devraient être levés.

M. Dumont.

– Ma réaction va dans le même sens que M. Viseur. Ce matin, on nous a parlé de la mutualisation des achats et maintenant on nous parle de la mutualisation du développement par les logiciels propriétaires. J'avoue avoir quelques difficultés à percevoir la démarche philosophique. À mon sens, la mutualisation est d'abord et fondamentalement un processus par lequel on partage la connaissance.

Comment peut-on espérer partager la connaissance si l'on ne réfléchit pas sur les moyens d'obtenir cette connaissance ? Comme acteur de terrain, j'ai l'obligation de stocker des documents sans pour autant avoir le devoir d'utiliser des logiciels libres. Expliquez-moi comment stocker pendant trente ans un document électronique dans un format propriétaire et respecter l'obligation légale de rendre lisible ce document dans les années futures.

Nos acteurs politiques devraient réfléchir davantage sur la liberté d'un logiciel ou réviser certaines obligations légales.

M. Abdi.

– Le problème n'est pas tant d'avoir un logiciel libre mais bien d'avoir un format ouvert. Vous pourriez vivre avec un logiciel propriétaire s'il vous fournissait ce type de format.

Par ailleurs, il existe un véritable problème d'interprétation dans les collectivités en France ou en Belgique. M. De Roy déplore qu'il soit illégal en Belgique d'introduire dans un appel d'offres des distinctions qui favorisent une technique au détriment d'une

autre. Mais ce n'est pas de cela dont nous avons besoin. Vous devez pouvoir décrire exactement les attentes que vous avez par rapport aux outils que vous souhaitez. Si vous dites que vous voulez que le code source vous soit fourni, qu'il soit correctement documenté, que vous aurez le droit de le modifier sans l'avis de l'éditeur et que vous aurez le droit de le redistribuer, vous venez de décrire un logiciel libre sans pour autant l'avoir énoncé. C'est pour ces raisons que l'on choisit un logiciel libre et non pas pour des questions idéologiques. C'est uniquement parce que ces garanties se trouvent dans ces licences. Les propriétaires n'ont qu'à s'adapter.

M. Elie.

– Ce n'est pas un péché d'utiliser un logiciel propriétaire. C'est dommage. Pour citer Stalman, « Je n'ai rien contre les gens qui utilisent des logiciels propriétaires. Ils ont suffisamment de problèmes comme cela ». Il est important de bien distinguer les standards. Pour la pérennité des documents, il faut utiliser des standards ouverts, comme le font d'ailleurs certains logiciels propriétaires. Il faut là aussi distinguer ce qui est du ressort des gouvernements qui, pour l'instant, nous obligent à stocker des documents qu'il est impossible de stocker actuellement. Ainsi la gendarmerie française, qui doit garder ses documents pendant trente ans, utilise-t-elle depuis peu un standard ouvert. Les individus sont rarement soumis à de telles obligations. Par contre, la question des logiciels libres se pose de manière complètement différente. Actuellement, si on est obligé de se mutualiser par la demande, c'est parce que les logiciels libres dont on a besoin n'existent pas. Les logiciels libres pour les serveurs existent

puisque les informaticiens les font eux-mêmes. Les logiciels libres génériques existent. Il y a les « briques » *Open Source*. La bureautique générique existe parce que Sun déteste Microsoft. Mais les gestions de cimetières n'ont rien de sexy! Les hackers ne font pas cela la nuit ! Mais l'ADULLACT peut vous annoncer que la ville d'Arles a déposé un code source qui s'appelle « OpenCimetière ».

M. Pettiaux.

– Monsieur Lambillotte, quelles ont été les trois éléments déterminants qui vous ont permis de choisir la technologie que vous utilisez ?

M. Joël Lambillotte.

– J'avais évalué cette solution par rapport à une solution propriétaire. À l'époque, je ne pensais pas du tout à la mutualisation. C'est le contact avec le groupement *Open Source* qui m'a suggéré cette idée. À l'origine, j'avais choisi Microsoft, qui est tout à fait à l'opposé.

L'interopérabilité m'a séduit. J'avais déjà une base technique importante : 200 000 lignes de codes dans un langage propriétaire qui est passé ensuite à l'*Open Source*. J'ai fait des tests pour savoir comment cet outil pouvait s'intégrer dans mon système informatique.

Les standards sont une condition *sine qua non*. Lorsqu'on teste l'interopérabilité, on est confronté aux standards. Notre logiciel propriétaire obéissait à tous les standards « SAOP » et autres de communication alors qu'il posait problème chez Microsoft.

Les ingénieurs de Microsoft que j'ai consultés m'ont affirmé que Linux n'était pas compatible avec leur système. C'est ce qui m'a conduit à rechercher une solution *Open Source*.

M. Pettiaux.

– Je suis un peu surpris que l'existence d'une large communauté d'utilisateurs n'ait pas été déterminante. Pour la technologie que vous avez choisie, il y a beaucoup de développeurs et énormément d'utilisateurs. Cela vous donne de nombreuses garanties.

M. Joël Lambillotte.

– Ces idées me sont venues par la suite. Mon étude a duré deux ans. Quand on

choisit une solution technique, il ne faut pas être trop pressé. Il faut sentir ce que souhaitent les décideurs et quels sont les outils qu'ils vont demander. J'essaie d'anticiper leurs exigences afin d'avoir le temps de réfléchir. Ce projet a abouti après que j'ai contacté l'antenne de cette communauté en Belgique. Ma priorité était de faire fonctionner l'informatique et je n'étais pas sensibilisé à toutes ces questions. C'est maintenant une démarche naturelle, mais ce ne l'était pas il y a quatre ans.

M. Cédric Godart.

– Je vous remercie pour votre attention. Vous trouverez tous les documents sur le nouveau site du Parlement www.pcf.be. Je remercie également ceux qui nous ont écoutés en direct grâce au flux « Ogg Vorbis » du site du Parlement.

18. Conclusion.

M. Jean-François Istasse, président du Parlement de la Communauté française

M. Jean-François Istasse.

— Je vous félicite d'être resté jusqu'au terme de ce colloque. Vous avez bien fait car les derniers exposés, et singulièrement celui de M. Elie, étaient, en effet, passionnants. Je vous remercie d'avoir participé à ce colloque et j'adresse ces remerciements tout spécialement aux intervenants pour leur contribution à ce débat.

Permettez-moi de remercier aussi en premier lieu Mme Malolepszy et M. le greffier qui se sont chargés de l'organisation de cette journée. Merci également à la Fête de l'internet et à son fondateur, M. Allard. Nous sommes fiers en tant que Parlement de participer à cet événement et de savoir que nous avons été suivis par d'autres

Parlements. En effet, depuis cette année, l'ensemble des Régions du pays participent à cette fête, y compris la Région flamande. J'en profite pour féliciter l'asbl « Esnet », qui a organisé en Flandre la *Digital Week*.

Cette journée ne sera pas perdue. Car, il faut savoir que tout ce qui se dit dans un Parlement est public et diffusé. Les actes du colloque seront bien entendu disponibles sur notre site internet, mais ils feront également l'objet d'une publication. Nous serons surpris par le nombre de personnes qui vont lire les réflexions et débats de cette journée.

Je remercie également l'Union des villes et communes, qui nous a donné un précieux coup de main dans l'organisation de cette

journée, ainsi que le magazine « Citizen-E ». Nous avons été particulièrement intéressés par ce que nous ont rapporté nos amis français. J'en profite pour signaler à M. Elie que nous aimerions être plus proche de l'ADULLACT et que nous ferons bientôt des propositions dans ce sens.

Si le fil rouge de la rencontre de l'an dernier était « l'union fait la force », vos propos, monsieur Elie, pourraient inspirer celui de cette année qui serait « l'argent public ne doit payer qu'une fois ». La Communauté française de Belgique est une sorte de démembrement fédéré d'un État devenu fédéral. Dans un État comme le nôtre, en bon gestionnaire des deniers publics, il faut veiller à ce que l'argent public ne paie qu'une fois. Ce qui vaut pour les pouvoirs fédéraux ou fédérés vaut aussi pour les provinces, les communes, et

tous ceux qui ont en charge l'intérêt général. Je me réjouis donc de la présence de représentants de la Région wallonne, de la Région Bruxelles-Capitale et de la Communauté française de Belgique.

J'ai également été attentif – et je ne doute pas que mes collègues parlementaires le seront à leur tour – à tout ce qui a été dit concernant le législateur qui a en effet un rôle à jouer dans ce cheminement. Malgré la difficulté, nous ne renoncerons pas à le tenir. Avec l'aide d'experts, dont M. De Roy, nous allons essayer en Communauté française – et pourquoi pas à d'autres niveaux de pouvoir – de tirer les conclusions juridiques des obstacles identifiés afin de faire en sorte qu'ils soient levés au plus vite.

Bonne soirée et merci.

Table des matières

1. <i>Mot d'accueil</i>	p. 3
M. Jean-François Istasse, président du Parlement de la Communauté française	
2. <i>“Quelques aspects conceptuels et juridiques de la gestion de l'informatique publique.”</i>	p. 7
M. David De Roy, référendaire près la Cour de cassation, chercheur au Centre de recherches Informatique et Droit (FUNDP Namur)	
3. <i>“Approche méthodologique de la mutualisation.”</i>	p. 15
M. Robert Viseur, conseiller technologique au Centre d'Excellence en Technologies de l'Information et de la Communication (CETIC)	
4. <i>“Freins et moteurs de la mutualisation – Techniques de mutualisation avec une perspective européenne.”</i>	p. 21
M. Oliver Schneider, expert, Cellule stratégique du Ministre de l'Emploi et de l'Informatisation	
5. <i>“La mutualisation dans le cadre des projets d'e-gouvernement en Région wallonne.”</i>	p. 27
Mme Béatrice van Bastelaer, commissaire EASI-WAL (e-Administration et Simplification)	
6. <i>“Un réseau de télécommunication IRISnet, pour quoi faire ?”</i>	p. 33
M. Hervé Feuillien, directeur général du Centre d'Informatique pour la Région Bruxelloise (CIRB)	
7. <i>Débat.</i>	p. 39
8. <i>“Les enjeux spécifiques de la mutualisation informatique dans les communes.”</i>	p. 43
Edouard Vercruysse, chef du service E-communes – Union des Villes et Communes de Wallonie	
9. <i>“CommunesPlone : un cas concret de mutualisation informatique entre plusieurs communes wallonnes.”</i>	p. 49
M. Joël Lambillotte, responsable du service Informatique à la Commune de Sambreville	
10. <i>“Irisbox : le guichet électronique en Région bruxelloise.”</i>	p. 55
M. Pierre Vilain, Key Account Manager, Centre d'Informatique pour la Région bruxelloise (CIRB)	
11. <i>“Mutualisation de la gestion électronique de documents (GED) au ministère de la Communauté française.”</i>	p. 63
M. Geoffroy Laviolette, chef de projet e-gouvernement de l'Entreprise publique des Technologies Nouvelles de l'Information et de la Communication (ETNIC)	
M. Jean-Michel Cassiers, directeur général adjoint du Service général d'audit budgétaire et financier du Ministère de la Communauté française	
M. Pierre Moureaux, attaché auprès du Service général de l'audit budgétaire et financier du Ministère de la Communauté française	

12. <i>“L’application parlementaire Tabellio, une expérience belge de mutualisation.”</i>	<i>p. 69</i>
M. Robert Viseur, conseiller technologique au Centre d’Excellence en Technologies de l’Information et de la Communication (CETIC)	
13. <i>“Innover en mutualisant : retour d’expérience du premier club des clients contributeurs européen.”</i>	<i>p. 77</i>
M. Sébastien Abdi, VP Business Development – IDEALX	
14. <i>“Administration électronique territoriale et mutualisation.”</i>	<i>p. 85</i>
M. Bruno Perrin, directeur des systèmes d’information, Conseil Général du Val d’Oise.	
15. <i>“LiberAccés, une nouvelle communauté du logiciel libre pour moderniser le service public territorial.”</i>	<i>p. 93</i>
M. Xavier Rocq, directeur des Systèmes et Technologies de l’Information, Communauté d’Agglomération de La Rochelle, responsable du projet inter-agglomérations « Liberaccés ».	
16. <i>“Splendeurs et misères de la mutualisation.”</i>	<i>p. 99</i>
M. François Elie, président de l’Association des Développeurs et Utilisateurs de Logiciels libres pour les Administrations et Collectivités territoriales (ADULLACT).	
17. <i>Débat.</i>	<i>p. 107</i>
18. <i>Conclusion.</i>	<i>p. 113</i>
M. Jean-François Istasse, président du Parlement de la Communauté française	

