



Assemblée générale

Distr. générale
3 février 2006
Français
Original : anglais

Soixantième session

Points 122, 124 et 130 de l'ordre du jour

Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies

Projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2006-2007

Corps commun d'inspection

Rapport du Corps commun d'inspection sur les politiques des organismes des Nations Unies pour l'utilisation des logiciels libres dans les secrétariats

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale ses observations et celles du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination sur le rapport du Corps commun d'inspection consacré aux politiques des organismes des Nations Unies pour l'utilisation des logiciels libres dans les secrétariats (JIU/REP/2005/3), pour qu'elle les examine.



Résumé

Le rapport du Corps commun d'inspection est consacré à un examen du phénomène du logiciel libre et aux politiques et pratiques suivies par certains États Membres et par les organismes des Nations Unies vis-à-vis des logiciels libres.

On y trouve un ensemble de recommandations relatives à l'utilité des logiciels libres du point de vue de l'accès universel à l'information et de la capacité des organismes de partager l'information. Le lien établi dans le rapport entre les logiciels libres et l'accès à l'information tend à montrer que les organismes des Nations Unies devraient se tourner plus largement vers les logiciels libres afin que toutes les parties prenantes puissent avoir accès aux données sous forme électronique sans avoir besoin de se procurer tel ou tel logiciel. Le rapport vise également à améliorer la compatibilité des systèmes informatiques et télématiques dans l'ensemble du système des Nations Unies au moyen des logiciels libres, afin de faciliter le partage des données informatisées.

Les membres du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination reconnaissent l'utilité et les avantages des logiciels libres, non seulement sur le plan des économies potentielles mais aussi sur d'autres plans. Ils estiment toutefois que le rapport porte sur des questions qui dépassent le cadre de l'utilisation des logiciels libres et n'insiste pas suffisamment sur les questions relatives à l'exploitation des logiciels libres, qui sont particulièrement importantes et qui exigent une analyse plus approfondie si l'on souhaite élaborer une orientation commune à l'ensemble des organismes des Nations Unies.

I. Introduction

1. Le rapport du Corps commun d'inspection consacré aux politiques des organismes des Nations Unies pour l'utilisation des logiciels libres dans les secrétariats (JIU/REP/2005/3) est le premier d'un ensemble de deux rapports sur la question des logiciels libres. L'étude a pour objectif d'appeler l'attention sur le phénomène des logiciels libres et sur les mesures que les organismes des Nations Unies pourraient prendre pour étudier les avantages offerts par ce type de logiciels. Bien que cela ne soit pas dit expressément dans le rapport, le Corps commun s'est proposé dans son programme de travail d'examiner les politiques et pratiques des organismes des Nations Unies vis-à-vis des logiciels libres en s'intéressant principalement à l'utilisation de ce type de logiciels comme outils de gestion et aux avantages et contraintes qu'ils présentent par rapport aux logiciels propres à un éditeur (A/59/75, par. 19).

II. Observations générales

2. Les membres du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) ont estimé que le rapport était détaillé et se sont dits conscients des efforts du Corps commun d'inspection pour appeler l'attention sur cette question importante. Ils ont constaté que de nombreux composants essentiels de leurs systèmes informatiques et télématiques reposaient sur des logiciels libres et que la tendance s'amplifiait dans l'ensemble du système.

3. Étant donné l'importance de la question, les membres du CCS attendaient avec intérêt l'étude du Corps commun d'inspection et auraient souhaité qu'elle comporte un examen approfondi des coûts, bénéfices, avantages et contraintes potentiels liés à l'utilisation de logiciels libres dans le système des Nations Unies. Le rapport n'a pas répondu à cette attente : il ne comprend ni une analyse détaillée des possibilités et contraintes des logiciels libres ni une évaluation approfondie de l'utilisation de ce type de logiciels dans les organismes des Nations Unies. Il décrit de façon purement anecdotique l'expérience de six organismes alors que tous les organismes ont déjà recours à des logiciels libres.

4. De nombreux membres du CCS ont fait observer que le Corps commun d'inspection s'était surtout intéressé à l'accès à l'information et non à la question de l'utilisation des logiciels libres dans le système des Nations Unies à proprement parler. De nombreux organismes ont estimé que cette lacune nuisait au sérieux d'une analyse qui aurait dû être consacrée à une question cruciale, à savoir l'utilité des logiciels libres.

5. De nombreux membres du CCS ont considéré que les recommandations exposées dans le rapport n'avaient pas directement trait au sujet étudié et n'apportaient que peu d'éléments au débat relatif à l'utilisation de logiciels libres dans les organismes des Nations Unies et entre ces organismes. Certaines recommandations étaient fondées dans la mesure où elles portaient sur des questions générales, encore qu'elles n'avaient pas de lien avec l'analyse figurant dans le rapport.

III. Observations et recommandations spécifiques

Recommandation 1

Conformément à sa résolution 57/295 et pour garantir l'accès universel à l'information et encourager le partage des connaissances, l'Assemblée générale devrait affirmer que les principes ci-après doivent guider l'adoption d'une politique concernant les logiciels par les organismes des Nations Unies :

- **Principe 1 : Tous les États Membres et les autres intéressés devraient avoir le droit d'accéder à l'information mise à disposition du public sous un format électronique par les organismes et nul ne devrait être contraint d'acquérir un type particulier de logiciel pour exercer ce droit;**
- **Principe 2 : Les organismes devraient chercher à encourager la compatibilité de leurs divers systèmes informatiques et télématiques en imposant l'utilisation de standards ouverts et de formats de fichier ouverts, quel que soit le logiciel choisi par eux. Ils devraient aussi faire en sorte que le mode de codage des données garantisse la pérennité des documents publics électroniques et ne soit pas la propriété d'un éditeur de logiciels particulier.**

6. Les membres du CCS se sont dits d'accord avec le premier principe et ont estimé que l'accès à l'information que les organismes publient sur leurs sites Web ne devrait pas être conditionné par l'achat de tel ou tel logiciel. De nombreux membres ont noté toutefois que la question portait sur l'accès à l'information et non sur les logiciels utilisés pour consulter l'information. Ils ont fait observer que le format le plus courant, le format PDF, n'était pas créé au moyen d'un logiciel libre et ne correspondait pas non plus à un standard ouvert, mais il n'était pas pour autant nécessaire d'acheter le logiciel servant à lire les fichiers PDF. Ils ont également appelé l'attention sur le fait que très peu de logiciels que l'on trouvait dans le commerce exigeaient de stocker l'information dans un format particulier, nombre de logiciels parmi les plus courants permettant de diffuser les données dans des formats ouverts.

7. De façon générale, les membres du CCS se sont dits d'accord avec le deuxième principe de la recommandation, à ceci près que les organismes devraient être encouragés à utiliser des standards ouverts et non tenus de les adopter. Certains organismes ont estimé que cela n'était pas directement en rapport avec l'utilisation de logiciels libres et qu'il ne fallait pas confondre logiciels libres, d'une part, et standards ouverts et code source ouvert, de l'autre. Ils ont fait observer qu'il existait une vaste gamme de standards et de formats ouverts pour publier l'information et qu'il ne suffisait pas de décider de publier les données dans un format ouvert pour garantir la pérennité des archives publiques. Les organismes des Nations Unies auraient peut-être intérêt à se mettre d'accord sur le format à utiliser afin de parvenir à des résultats concluants. Les membres du CCS ont également noté que le Corps commun n'avait pas fait d'étude de viabilité concernant l'échange de données et que tout progrès sur la question serait fonction du volume et du type de données à partager entre les organismes.

8. De nombreux organismes du CCS ont fait observer que s'ils étaient dans l'ensemble d'accord avec les deux principes de la première recommandation, cette recommandation était sans rapport avec l'étude de l'utilisation de logiciels libres

dans le système des Nations Unies. Ils ont estimé qu'une étude du Corps commun d'inspection sur les modes et moyens de partage de l'information dans l'ensemble du système, question qui n'était pas abordée dans le rapport sur les logiciels libres, serait des plus utiles.

9. De façon générale, les membres du CCS se sont dits préoccupés par le fait qu'un seul fil conducteur, l'accès à l'information publique, avait guidé l'étude. À leur avis, il faudrait prendre en compte tout un ensemble de facteurs afin d'aider les organismes des Nations Unies à choisir les logiciels à acheter.

Recommandation 2

Aux fins de l'application de la première recommandation, le Secrétaire général, en qualité de Président du CCS, devrait dresser un bilan de l'expérience des États Membres et engager les consultations nécessaires dans le cadre du CCS pour établir des principes de compatibilité et rendre compte en conséquence à l'Assemblée générale à sa soixante et unième session.

Les principes ici proposés devraient tenir compte notamment des éléments suivants :

a) Ils devraient se fonder sur les standards ouverts et les formats de fichier ouverts pour favoriser une pratique unifiée du codage et du partage des données au bénéfice de tous les intéressés;

b) Tout nouveau système d'information, application logicielle ou mise à jour ou remplacement similaire devrait être conforme aux principes énoncés, sauf dans des circonstances justifiables approuvées par le directeur de l'informatique ou le responsable de l'informatique et de la télématique de chaque organisme;

c) Les logiciels personnalisés ou sur mesure devraient être la propriété des organismes et mis comme il convient à la disposition des autres organismes du système et des administrations des États Membres ou soumis à licence en tant que logiciels libres;

d) Les organismes devraient chercher à éviter d'être durablement liés à des produits ou à des services informatiques et télématiques propriétaires et devraient à cet égard se donner pour principe de faire jouer pleinement la concurrence en considérant sans a priori toutes les solutions disponibles sur le marché, notamment les logiciels libres, dès lors que les produits et les services sont conformes aux principes retenus, étant entendu en outre que le choix définitif s'opérerait sur la base du rapport qualité-prix.

10. Les membres du CCS ont jugé intéressante l'idée, avancée dans la recommandation 2, de définir un ensemble de principes de compatibilité; toutefois, nombre d'entre eux ont exprimé des réserves sur divers aspects de sa mise en œuvre.

11. Les réserves exprimées par les membres du CCS tenaient principalement à ce qu'ils ne voyaient pas bien d'où venait cette proposition, comment elle pourrait se traduire concrètement et quels avantages les organisations pouvaient en attendre. Ils ont noté que l'établissement de la documentation qui permettrait de déterminer la validité de la recommandation relevait du réseau « informatique et télématique » du CCS, et qu'il restait beaucoup à faire pour améliorer la coordination dans le

domaine des technologies de l'information et des communications. Or, ont-ils relevé, le rapport n'indique pas en quoi l'adoption de principes communs de compatibilité contribuerait à améliorer la coordination interinstitutions. Le rapport ne dit pas non plus clairement en quoi l'idée de définir des principes communs régissant les activités informatiques et télématiques interinstitutions se rattache au sujet principal du rapport, à savoir le potentiel d'utilisation de logiciels libres par les organismes des Nations Unies.

12. Au sujet de la recommandation 2 a), les membres du CCS ont noté qu'avant de pouvoir appliquer un ensemble de principes de compatibilité, il faudrait régler toute une série de problèmes, et notamment déterminer ce qu'il adviendrait des normes actuellement en vigueur, qui prescrivent l'utilisation de logiciels fermés, en particulier Microsoft Office. Ils ont fait observer aussi que l'adoption de principes communs de compatibilité ne devrait pas empêcher les organisations d'utiliser les systèmes de leur choix, dès lors qu'ils répondraient aux normes admises pour les logiciels libres.

13. Certains membres du CCS, à propos de la recommandation 2 b), ont rappelé qu'un dispositif était déjà en place pour assurer la conformité des nouveaux systèmes aux normes adoptées par les organisations.

14. De nombreux membres du CCS ont émis de vives réserves quant à la recommandation 2 c), s'inquiétant en particulier du coût de la maintenance des logiciels « sur mesure » qui seraient exploités en commun. Ils ont relevé surtout que l'étude ne tenait pas compte des initiatives déjà prises par les organisations pour exploiter conjointement certains logiciels, en particulier dans le cadre du programme « L'information au service du développement » qui prévoit la mise en commun non seulement de logiciels « sur mesure », mais aussi des données sur les progrès de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Ils ont noté par ailleurs que, pour constituer une banque de logiciels et assurer la maintenance de ceux-ci, il faudrait des moyens financiers et des ressources humaines dont les instances de coordination interinstitutions étaient bien loin de disposer.

15. Au sujet de la recommandation 2 d), plusieurs membres du CCS ont fait observer que leur organisation incluait déjà des logiciels libres parmi ceux entre lesquels elle opérait un choix, pratique que le rapport du Corps commun d'inspection passait sous silence. Par ailleurs, la plupart des membres du CCS ont souligné que le principal critère de choix d'un logiciel devrait être la mesure dans laquelle il répondait aux besoins des usagers, et que les considérations de coût et les modalités de l'éventuelle licence d'exploitation venaient après. Ces deux derniers éléments tenaient certes une place importante dans le choix d'un logiciel, mais pour maximiser le rapport qualité/prix, il fallait avant tout veiller à ce que le logiciel réponde bien aux besoins des usagers.

Recommandation 3

À partir des résultats de l'examen par l'Assemblée générale des Nations Unies de la Stratégie des organismes des Nations Unies en matière d'informatique et de télématique, les chefs de secrétariat des autres organismes devraient soumettre cette stratégie en temps opportun à leurs organes directeurs respectifs, assortie d'un exposé des conséquences entraînées par

l'alignement des stratégies en vigueur sur la nouvelle stratégie et par la mise en œuvre des principes communs de compatibilité dont l'adoption est recommandée plus haut.

16. Chacun des membres du CCS a tenu à rappeler que l'organe directeur de son organisation veillait d'abord à ce que les plans stratégiques répondent bien aux objectifs de celle-ci. Tous se sont néanmoins montrés disposés à envisager d'aligner la stratégie informatique et télématique de leur organisation sur celle qui pourrait être définie à l'échelle du système des Nations Unies, pour autant que cette harmonisation présenterait des avantages tangibles.

17. De nombreux membres du CCS ont exprimé l'avis que la recommandation 3, qui procédait certes d'une attention louable, négligeait les incidences concrètes qu'aurait l'utilisation de logiciels libres pour les diverses organisations, et qu'une telle recommandation aurait été plus à sa place dans une étude des stratégies informatiques et télématiques des organisations que dans une étude du potentiel des logiciels libres. De nombreux membres du CCS ont ainsi jugé que la recommandation était hors du sujet, étant donné que le Corps commun d'inspection, dont ce n'était d'ailleurs pas le propos, n'ayant ni analysé ni passé en revue les stratégies des organisations, ni non plus étudié le cadre stratégique pour l'informatique et la télématique défini par les instances supérieures du CCS pour l'ensemble du système des Nations Unies.

Recommandation 4

Le Secrétaire général, en sa qualité de Président du Conseil des chefs de secrétariat, devrait prendre les mesures nécessaires pour constituer une banque de logiciels libres réunissant les logiciels libres éprouvés en usage dans les organismes des Nations Unies, à laquelle les organismes et les entités publiques des États Membres et les autres parties intéressées pourraient avoir accès.

18. La grande majorité des organisations se sont montrées favorables à la recommandation 4, qui porte sur la création d'une banque de logiciels libres qui réunirait tous les logiciels de ce type actuellement utilisés par les organismes des Nations Unies. Il est à noter qu'au Siège de l'ONU, la Division de l'informatique propose déjà un catalogue de logiciels libres, y compris des logiciels mis au point à l'Office des Nations Unies à Genève. Il convient aussi de noter que la coordination devrait être encore renforcée par la création de comités de normalisation informatique chargés de définir et de promouvoir des normes communes pour le choix des logiciels, y compris les logiciels libres. L'analyse du fonctionnement des comités déjà en place faciliterait la création d'organes semblables dans les organisations qui n'en sont pas encore dotées, comme il est recommandé dans le rapport.

19. Toutefois, il convient aussi de noter que le rapport ne dit rien sur les réalisations que les organismes des Nations Unies ont déjà à leur actif dans le domaine des logiciels libres, alors pourtant qu'il serait bon d'en faire le point pour établir l'utilité d'une banque de logiciels libres et déterminer en quoi elle devrait consister. Bien que favorables à l'idée de créer une banque de logiciels libres, les organisations ont relevé que le Corps commun d'inspection n'avait pas procédé à une analyse complète des coûts et avantages d'une telle banque, dont la maintenance pourrait exiger des ressources considérables. Il a été rappelé à cet égard que les

initiatives prises précédemment dans le même sens n'avaient pas eu de suite, faute de moyens suffisants.

Recommandation 5

À titre de suivi de l'examen par le Conseil des chefs de secrétariat (CCS) des grandes initiatives mentionnées dans la Charte des Nations Unies pour les technologies de l'information et des communications (A/59/563, annexe I) :

a) Le Secrétaire général, en qualité de Président du CCS, devrait fournir, dans un additif à son rapport sur la stratégie dans le domaine de l'informatique et de la télématique demandé par l'Assemblée générale pour la soixantième session, les informations pertinentes sur le niveau de priorité, les possibilités d'économies, les risques, l'efficacité et l'intérêt organisationnel correspondant à l'exécution de l'initiative proposée pour le logiciel libre;

b) Les chefs de secrétariat devraient évaluer le coût effectif total de leurs systèmes actuels et devraient appliquer des moyens de mesurer l'impact économique total de leurs investissements dans les technologies de l'information, notamment leur utilisation des logiciels libres et des logiciels fermés et les conséquences qui s'ensuivent pour les États Membres. Leurs conclusions devraient être soumises à leurs organes directeurs respectifs dans le cadre de l'examen de l'exécution de leur budget-programme.

20. Les membres du CCS n'ont pas accepté la recommandation 5. Au sujet de la rubrique a) de cette recommandation, ils ont exprimé l'avis que le Corps commun d'inspection, dans son rapport, aurait dû donner un aperçu des risques que peut présenter l'utilisation de logiciels libres, ainsi que des avantages à en attendre, notamment du point de vue coût. De plus, les représentants de nombreuses organisations ont estimé que le rapport ne s'appuyait pas sur des arguments suffisamment solides pour expliquer pourquoi il fallait préférer le recours aux logiciels libres à d'autres solutions préconisées dans le Cadre stratégique pour l'informatique et la télématique. Ils ont fait observer que dans le Cadre stratégique, l'utilisation de logiciels libres n'était présentée que comme une formule parmi bien d'autres, et non pas comme une solution méritant une attention prioritaire. À leur avis, il y avait d'autres domaines plus importants, comme la mise en place d'un réseau et d'une infrastructure de télécommunications partagés à l'échelle mondiale, où des initiatives conjointes des organisations promettaient des réductions de coûts et des gains d'efficacité bien supérieurs.

21. Au sujet de la rubrique b) de la recommandation, on a fait observer que l'évaluation préconisée exigerait un travail énorme des organisations, qui devraient à bref délai recalculer le coût et réévaluer l'utilité de tous les éléments de leur infrastructure. Il leur faudrait aussi établir des rapports spéciaux sur l'utilisation des logiciels libres, alors que celle-ci n'est que l'une des multiples possibilités qui s'offrent de réduire le coût des projets informatiques et télématiques.

22. Par ailleurs, certains membres du CCS ont estimé que la recommandation 5 b) empiétait sur les prérogatives des organisations en matière de programmation et de budgétisation et allait trop loin en prétendant dicter aux secrétariats leur conduite vis-à-vis des organes directeurs et, plus généralement, leurs priorités dans le domaine informatique et télématique. Certains membres du CCS ont jugé cette

recommandation d'autant plus difficile à accepter qu'elle ne s'appuyait sur aucune justification mettant en avant les avantages des logiciels libres.

23. Enfin, certains membres du CCS ont fait observer que des comparaisons de coût entre logiciels classiques et logiciels libres étaient impossibles, du fait que ceux-ci ne pourraient pas, dans bien des cas, remplacer les premiers, dont le coût effectif total était par ailleurs solidement établi sur la foi de nombreuses années d'expérience.

Recommandation 6

Compte tenu des tentatives antérieures de coordination systématique en matière d'informatique et de télématique, l'Assemblée générale devrait :

a) Décider que la création de tout nouveau mécanisme du CCS concernant la coordination en matière d'informatique et de télématique ne sera examinée qu'après que les membres du CCS auront : i) défini et adopté d'un commun accord le mandat, le mode de financement, les compétences et les résultats attendus de l'organe considéré en ce qui concerne l'application de principes communs de compatibilité proposés plus haut dans la recommandation 2; et ii) donné l'assurance raisonnable que les recommandations adoptées d'un commun accord seront mises en vigueur et qu'il sera dûment rendu compte de leur application aux organes directeurs;

b) Prier le Secrétaire général, en qualité de Président du CCS, d'examiner pleinement toutes les possibilités d'utiliser les mécanismes en vigueur, notamment l'École des cadres du système des Nations Unies, l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR), le Centre international de calcul (CIC) et l'Université des Nations Unies (UNU), pour les aspects pertinents de l'exécution de toute initiative nouvelle, notamment pour les logiciels libres.

24. Plusieurs membres du CCS ont fait observer, à propos de la recommandation 6 a), que des moyens de coordination efficaces étaient déjà en place, citant à cet égard la fonction de coordination exercée par le secrétariat du Conseil lui-même dans le domaine informatique et télématique, le rôle joué par la Division de l'informatique du Secrétariat de l'ONU et la coordination qui s'exerce dans le cadre du Groupe des Nations Unies pour le développement, et ont souligné qu'il convenait de renforcer ces moyens. Au sujet de la recommandation 6 b), les membres du CCS ont convenu que, pour la mise en œuvre de projets informatiques ou télématiques, il fallait envisager toutes les options valables, y compris celles mentionnées dans la recommandation, et ne pas privilégier les formules mettant en œuvre un logiciel particulier, fut-il un logiciel libre.