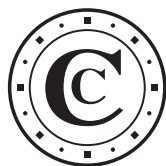


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LES OUTILS BUREAUTIQUES ET COLLABORATIFS AU SEIN DE L'ÉTAT

Rapport public thématique

Octobre 2026

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES.....	5
RECOMMANDATIONS.....	11
INTRODUCTION.....	13
 CHAPITRE I DES CHOIX VARIABLES D'UN MINISTÈRE À L'AUTRE EN MATIÈRE D'OUTILS BUREAUTIQUES ET COLLABORATIFS	 15
I - UNE GOUVERNANCE SOUPLE DANS LES DOMAINES BUREAUTIQUE ET COLLABORATIF	15
A - Des ministères libres de choisir leurs outils bureautiques et collaboratifs	15
B - Des instances interministérielles qui abordent peu les sujets bureautiques et collaboratifs	18
C - Des directives interministérielles pour la plupart récentes et dont l'efficacité reste à démontrer	19
II - LA COEXISTENCE DE PLUSIEURS MODÈLES D'ENVIRONNEMENT BUREAUTIQUE ET COLLABORATIF AU SEIN DE L'ÉTAT.....	30
A - La situation la plus courante d'un recours à <i>Microsoft Office on-premises</i> , complété par des applications collaboratives.....	30
B - Quelques ministères recourent à la solution <i>cloud Microsoft 365</i> , en veillant à circonscrire les risques associés en matière de souveraineté des données	33
C - Deux grandes administrations ont fait le choix de logiciels bureautiques libres	36
 CHAPITRE II DES OUTILS ENCORE PEU COÛTEUX POUR L'ÉTAT, QUI SATISFONT GLOBALEMENT LES AGENTS	 41
I - DES DÉPENSES MAL CONNUES ET PRINCIPALEMENT ALLOUÉES À DES SOLUTIONS NE RESPECTANT PAS LES CRITÈRES DE SOUVERAINETÉ, MAIS FAIBLES À L'ÉCHELLE DU BUDGET DE L'ÉTAT.....	41
A - Environ 860 000 postes informatiques, principalement concentrés sur quatre ministères	43
B - Des dépenses relatives aux outils bureautiques et collaboratifs qui pèsent peu sur le budget de l'État, consacrées pour plus de la moitié à l'achat de licences et de prestations Microsoft	44
C - Les logiciels bureautiques libres, de loin le modèle le plus avantageux sur le plan budgétaire	48
II - UNE SATISFACTION DES AGENTS QUI NE DÉPEND PAS DU MODÈLE D'ENVIRONNEMENT BUREAUTIQUE ET COLLABORATIF	50
A - Une enquête interministérielle qui montrait en 2023 un niveau de satisfaction plutôt bon à l'égard des outils bureautiques et collaboratifs	50
B - Des enquêtes ministérielles récentes qui montrent que la satisfaction des agents a progressé.....	51
C - Des outils bureautiques et collaboratifs qui nécessitent un effort d'accompagnement important de la part des directions ministérielles du numérique	53
 CHAPITRE III UNE STRATÉGIE À DÉFINIR AU REGARD DE L'IMPÉRATIF DE SOUVERAINETÉ NUMÉRIQUE ET DE LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE	 57
I - LA SUITE NUMÉRIQUE INTERMINISTÉRIELLE : DES RÉSULTATS PROBANTS, DES MODALITÉS DE DÉVELOPPEMENT À FAIRE ÉVOLUER.....	57
A - L'idée ancienne d'une suite interministérielle souveraine d'outils bureautiques et collaboratifs	58
B - Une suite interministérielle souveraine, résolument tournée vers les logiciels libres	64
C - Des développements dont les modalités ne sont pas adaptées à des outils ayant vocation à être largement utilisés au sein de l'État	67

II - LA NÉCESSITÉ D'ORIENTATIONS PLUS AFFIRMÉES EN MATIÈRE D'OUTILS	
BUREAUTIQUES ET COLLABORATIFS	72
A - La consolidation souhaitable des liens avec les ministères et les entreprises du numérique	72
B - Basculer progressivement vers les logiciels libres dans les univers bureautiques et collaboratifs en mode <i>cloud</i>	75
LISTE DES ABRÉVIATIONS	79
ANNEXES	81

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

Saisie sur initiative citoyenne, la Cour a décidé d'engager une enquête sur les outils bureautiques et collaboratifs au sein de l'État sur le fondement de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L. 143-6 du même code.

Notifiée le 27 octobre 2025, l'enquête s'est déroulée de décembre 2024 à avril 2025. L'instruction a principalement été conduite sur le fondement d'une recherche documentaire approfondie et de l'envoi de questionnaires, accompagnés dans certains cas d'entretiens, qui ont concerné les onze secrétariats généraux ministériels, la direction interministérielle du numérique, la direction générale des finances publiques et la direction générale de la Gendarmerie nationale.

L'équipe de contrôle s'est, par ailleurs, entretenue avec des représentants de la filière des entreprises du numérique.

¹ La Cour comprend aussi la chambre du contentieux, dont les arrêts sont rendus publics.

**

Le projet de rapport d'observations définitives a été préparé, puis délibéré le 15 juillet 2026, par la première chambre, présidée par Mme Camby, présidente de chambre, et composée de M. Von Lennep, conseiller maître, M. Rouzeau, conseiller maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Marcovitch, conseiller maître, M. Zérah, conseiller référendaire en service extraordinaire, et, en tant que contre-rapporteur, M. Linquiér, conseiller maître.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Mme de Montchalin, Première présidente, M. Hayez, rapporteur général, Mme Camby, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune, Mme Thibault, et M. Cazé, présidentes et présidents de chambre de la Cour, MM. Albertini, Vught, Roux, Mmes Daussin-Charpantier, Renet et Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, et Mme Hamayon, Procureure générale, a été consulté le 27 juillet 2026. Lors de cette consultation, la Première présidente a décidé de se déporter. La publication de ce rapport a été approuvée le 15 septembre 2026.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

Les suites bureautiques (traitement de texte, tableur, supports de présentation) et les logiciels collaboratifs (messageries électroniques ou instantanées, visioconférences, partages de documents, etc.) sont devenus des outils incontournables dans le monde professionnel.

Le rapport, réalisé à la suite d'une demande déposée sur la plateforme citoyenne de la Cour des comptes, procède à un état des lieux des usages et du coût des outils bureautiques et collaboratifs par les ministères, dans un contexte où la souveraineté numérique et la maîtrise des dépenses constituent des impératifs majeurs pour l'action publique.

Le périmètre du rapport est celui des administrations centrales et services déconcentrés des ministères, représentant environ 860 000 postes de travail². Il ne couvre pas les opérateurs de l'État, ni les autres administrations publiques (organismes de sécurité sociale, hôpitaux et collectivités territoriales)³.

Bien que disposant d'une large liberté dans le choix des solutions, les ministères recourent presque tous aux mêmes outils bureautiques

La gouvernance numérique de l'État repose historiquement sur une forte autonomie des ministères. Malgré cette liberté, qui aurait pu engendrer une disparité dans les logiciels utilisés, la suite *Microsoft Office* s'avère être l'outil bureautique massivement présent au sein de l'État.

La plupart des ministères y ont recours en mettant à disposition les logiciels de Microsoft sur les infrastructures techniques de l'État (ordinateurs individuels ou serveurs partagés, installations dites *on-premises*).

Certaines administrations (ministères sociaux, ministère de la culture, direction générale de l'aviation civile, direction de l'information légale et administrative) ont généralisé l'usage de *Microsoft 365 (MS365)*, la version *cloud* désormais mise en avant par l'éditeur américain. Cette latitude n'a été consentie par le Premier ministre que de manière temporaire, car elle est contraire aux exigences de souveraineté numérique⁴.

² Le nombre de postes de travail au sein des ministères n'est pas égal aux effectifs de l'État : à fin 2023, sur les 2,57 millions d'agents de la fonction publique de l'État, 550 000 étaient affectés à un établissement public (hors périmètre de la présente étude) et sur les 1,1 millions d'agents de l'Éducation nationale seuls 30 000 postes de travail sont gérés en administration centrale et dans les services déconcentrés par le ministère.

³ En outre, les enjeux liés à la cybersécurité ne sont pas abordés dans le rapport. En juin 2025, la Cour avait rendu public un rapport sur la réponse de l'État aux cybermenaces sur les systèmes d'information civils.

⁴ Suivant la circulaire *Cloud au centre* du 31 mai 2023, le recours à un *cloud* commercial n'est possible pour les systèmes traitant des données présentant une sensibilité particulière, que si celui-ci est qualifié *SecNumCloud* par l'ANSSI (ou bénéficie d'une qualification européenne offrant un niveau de sécurité au moins équivalent) et s'il est immunisé contre tout accès non autorisé par les autorités publiques d'un État tiers. Cf. Cour des comptes, Les enjeux de souveraineté des systèmes d'information civils de l'État, octobre 2025.

D'autres ministères, au contraire, recourent à la suite *Microsoft Office* mais privilégient, tant que faire se peut, une suite bureautique sous logiciels libres (ministère de l'intérieur, ministère de l'éducation nationale et, dans une moindre mesure, ministère de la transition écologique).

Enfin, deux administrations à réseau, la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) et la direction générale des finances publiques (DGFIP), sont quant à elles, allées jusqu'à renoncer aux logiciels bureautiques d'éditeurs sous licence payante.

Quels que soient les outils retenus, la satisfaction des agents publics utilisateurs est globalement identique, qu'il s'agisse notamment de solutions basées sur des logiciels libres ou de solutions propriétaires.

Utilisant encore des outils collaboratifs divers, les ministères adoptent de façon croissante les outils de la DINUM rassemblés sous l'appellation *La Suite*

Le marché des outils collaboratifs n'est pas marqué par une solution dominante, comme l'est *Microsoft Office* pour la bureautique. Plusieurs entreprises, notamment françaises, commercialisent des logiciels spécifiques ou des suites intégrées. Une trentaine d'entre eux ont été recensés dans les ministères.

Toutefois, la direction interministérielle du numérique (DINUM) a engagé une démarche de rationalisation en développant des outils communs, à travers une suite numérique de l'agent public appelée *La Suite*. La plupart des applications constituant cet ensemble ont été développées par cette direction, sur la base de logiciels libres respectant les exigences de souveraineté et d'interopérabilité.

Les marchés sur lesquels la DINUM s'appuie pour le développement de *La Suite* sont fondés sur la mise à disposition d'informaticiens *freelances*. Ce modèle est celui retenu pour les *startups* d'État, car il permet d'allouer rapidement des ressources à un projet et de les ajuster de manière souple en fonction de ses évolutions. En revanche, il n'est pas adapté à l'édition logicielle professionnelle, qui suppose une vision du produit sur plusieurs années, une feuille de route technique robuste et un haut niveau de support, documentation et maintenance.

La démarche d'internalisation de la DINUM n'a pas suffisamment associé les entreprises françaises du numérique au développement de *La Suite*. Pour sa part, le gouvernement fédéral allemand, à travers l'entreprise publique ZenDiS, met au point une suite bureautique et collaborative complète sous licence libre, en passant commande à des entreprises du numérique.

La DINUM estime que disposer de compétences intégrées apporte la réactivité indispensable à l'exploitation d'infrastructures et outils critiques. Par ailleurs, elle reverse ses développements à la communauté libre : ils bénéficient dès lors à toutes les entreprises qui souhaitent capitaliser sur ces innovations.

Après des tâtonnements et une période où ils étaient peu connus et utilisés de la part des agents publics, les outils développés par la DINUM ont gagné en maturité. Certains de ses modules (messagerie instantanée, visioconférences) ont même été récemment imposés à l'ensemble des administrations, dans une démarche de souveraineté et une logique vertueuse de mutualisation, et voient leur utilisation progresser.

Le coût pour l'État est en forte progression et différent selon les ministères, mais reste néanmoins globalement limité

En 2025, sur le périmètre étudié dans le rapport, soit environ 860 000 postes de travail, l'État aurait dépensé 100 M€ dans les outils bureautiques et collaboratifs des administrations centrales et services déconcentrés des ministères (coût qui recouvre les licences logicielles, les prestations et la masse salariale des équipes numériques directement affectées). Ce montant a été reconstitué par la Cour, qui a constaté que dans plusieurs ministères le suivi était lacunaire aussi bien pour ces dépenses – du fait d'une comptabilité analytique défailante – que pour le parc informatique lui-même.

Restant donc estimatif, ce montant est modeste par rapport au budget numérique total de l'État évalué à 5,5 Md€. Il est toutefois en forte progression sur les cinq dernières années (+ 50 %), notamment du fait de la dynamique des dépenses en licences logicielles.

En 2025, 61 M€ étaient consacrés aux licences logicielles bureautique et collaborative (dont les quatre cinquièmes en faveur de Microsoft, sans compter les autres logiciels tels que le système d'exploitation *Windows*), 26 M€ à l'achat de prestations et 13 M€ à la masse salariale des personnels directement affectés par les directions du numérique au développement, à la maintenance ou au support des outils bureautiques et collaboratifs.

Selon ces estimations, sur les cinq dernières années, le coût annuel moyen de ces outils serait de 87 € pour chacun des 860 000 postes informatiques du périmètre étudié.

Ce coût varie fortement, selon les choix technologiques et organisationnels, la taille des administrations et les logiciels utilisés. Ainsi, le ministère de l'intérieur – qui inclut la DGGN et sa politique de logiciels libres, limite fortement le nombre de licences *Microsoft Office* dans ses autres services, et dispose de près de 290 000 postes de travail – afficherait un coût moyen de seulement 20 € par utilisateur. Le ministère de la culture et ses 7 700 postes en administration centrale et services déconcentrés atteindrait quant à lui 378 € par utilisateur.

Du côté de la DINUM, le coût de *La Suite* a été d'environ 40 M€ au total depuis 2021, en progression continue sur cinq ans (+ 40 % en moyenne par an). Cette progression s'explique par de nouveaux développements sur les modules historiques et l'ajout de nouvelles applications. Les investigations menées à l'occasion de cette enquête montrent également que le suivi administratif et financier par la DINUM des prestations réalisées par les *freelances* aurait dû être plus rigoureux pour s'assurer de la juste adéquation entre les ressources allouées et les travaux réalisés.

Le nécessité de fixer une stratégie plus ambitieuse vers des logiciels libres, gages d'économies budgétaires et de souveraineté numérique

Les développements informatiques réalisés par la DINUM autour de *La Suite* sont probants et suivent désormais une trajectoire solide. Les cinq modules de l'actuel ou futur « cœur de suite » (*Tchap*, *Visio*, *France Transfert*, *Messagerie*, *Fichiers*) sont des outils collaboratifs qui ont vocation à être généralisés au sein des administration de l'État, à cohabiter avec des outils bureautiques classiques et à être interfacés avec eux.

Pour conforter cette démarche, la gouvernance de *La Suite* mériterait d'être consolidée. La DINUM a lancé récemment le *Club La Suite*, afin d'associer plus étroitement les ministères à l'expression des besoins et au suivi des développements, tout en restant cheffé de file. Cette gouvernance interministérielle renforcée pourrait s'étendre également aux solutions bureautiques.

Il est également souhaitable qu'une nouvelle relation s'instaure entre la DINUM et l'écosystème du numérique. Les développements à venir de *La Suite* gagneraient à s'appuyer davantage sur les entreprises du secteur, sans renoncer à la volonté de ne pas être dépendant d'un éditeur et au choix de recourir à des logiciels libres.

Le modèle des logiciels libres est un gage d'indépendance des administrations publiques. Il est également économiquement plus vertueux. En se fondant sur les dépenses constatées au ministère de l'économie et des finances et au ministère de l'intérieur, la Cour évalue entre 30 M€ et 65 M€ par an les économies qui pourraient résulter, dans l'ensemble des ministères, d'une utilisation plus systématique de logiciels libres bureautiques *on-premises*.

Au-delà des usages actuellement les plus répandus en matière de suites bureautiques, les solutions proposées en mode *cloud* apportent des fonctionnalités de collaboration, de plus en plus précieuses, ainsi que des innovations issues de l'intelligence artificielle. C'est assurément le standard vers lequel il convient désormais de tendre. Dans leur majorité, les ministères disent souhaiter continuer d'utiliser la suite *Microsoft Office* et envisagent de migrer sur les infrastructures *cloud* de Bleu⁵, lorsque les logiciels de Microsoft pourront y être exploités sous la qualification souveraine *SecNumCloud*⁶.

Pour des motifs de souveraineté numérique, d'indépendance vis-à-vis d'éditeurs, il conviendrait plutôt de travailler à ce qu'une solution bureautique libre en mode *cloud* (interne à l'État ou qualifiée *SecNumCloud*) puisse être proposée en alternative et devienne, à terme, la norme au sein des administrations de l'État. Par rapport à une offre *MS365* ou *Bleu*, l'État éviterait une dépense supplémentaire pouvant aller jusqu'à 130 M€ par an sur le seul périmètre de ses administrations centrales et services déconcentrés. La transition vers un tel modèle prendrait toutefois du temps, nécessitant une adaptation des systèmes d'information et un accompagnement important des agents.

À l'issue de ses diligences, la Cour formule quatre recommandations pour améliorer la souveraineté des outils bureautiques et collaboratifs au sein de l'État, tout en veillant à la contrainte budgétaire.

⁵ Bleu est une entreprise française détenue par Capgemini et Orange, fondée en partenariat technologique avec Microsoft afin de proposer les solutions *cloud* de l'éditeur américain dans un environnement qui vise la qualification *SecNumCloud*.

⁶ *SecNumCloud* est un référentiel d'exigences techniques, opérationnelles et juridiques qui concerne les prestataires de services *cloud*. Cette qualification a été créée par l'ANSSI pour garantir un niveau élevé de sécurité et de fiabilité pour les services de l'État, les opérateurs d'importance vitale et les opérateurs de services essentiels qui souhaiteraient héberger des données sensibles dans le *cloud*.

Recommandations

1. Associer plus fortement, dès 2027, les ministères à la conception de la feuille de route de La Suite et à sa gouvernance interministérielle (*Premier ministre*).
2. Dès 2027, intégrer les outils bureautiques et collaboratifs dans le périmètre de la gouvernance interministérielle pilotée par la DINUM (*Premier ministre*).
3. Faire évoluer, dès 2027, le modèle de développement de *La Suite* pour s'appuyer davantage sur des entreprises du numérique qui disposent d'une expertise en matière de logiciels libres (*Premier ministre*).
4. Engager, dès 2027, la convergence vers des outils bureautiques et collaboratifs interministériels libres en mode *cloud* et prévoir un plan pluriannuel de migration, sur trois à quatre années au maximum, orientant les stratégies numériques des ministères et de leurs opérateurs (*Premier ministre*).

Introduction

Régulièrement, des entités publiques sont critiquées, notamment par des parlementaires⁷, pour avoir choisi ou renouvelé des contrats de licences logicielles non souveraines ou contractualisé avec des opérateurs de *cloud* non européens. Ces choix – auxquels certains ont renoncé face à la polémique – ont souvent été motivés par manque d’alternatives jugées matures ou pour des questions de maîtrise de coûts et de délais dans la mise en œuvre des projets, des solutions éprouvées mais non souveraines apparaissant plus simples à déployer.

L’État cherche pourtant à réduire sa dépendance aux géants américains du numérique pour des raisons de souveraineté et de résilience, qui couvrent des notions de sécurité, de protection des données, de maîtrise des coûts et de promotion de l’innovation nationale et européenne.

La plupart des administrations de l’État recourent aux solutions bureautiques de Microsoft et à des outils collaboratifs d’éditeurs divers. Toutefois, certaines administrations ont fait le choix de logiciels libres⁸ en la matière, en complément des autres outils au ministère de l’éducation nationale, ou même de manière exclusive à la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) et à la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Depuis trois ans, la direction interministérielle du numérique (DINUM) développe une suite numérique de l’agent public, dénommée désormais *La Suite*, basée sur des logiciels libres et visant à couvrir des besoins bureautiques et collaboratifs, en étant interopérable avec les autres logiciels du marché.

Ce choix a fait l’objet de critiques de la part de certaines entreprises du secteur du numérique, qui ont accusé la DINUM d’exercer une concurrence injustifiée en développant des services que le secteur privé français du logiciel propose déjà.

Par ailleurs, l’adoption des solutions libres se heurte habituellement à la réticence au changement des agents habitués aux outils propriétaires, au manque de maturité perçue de certaines solutions et à des questions d’interopérabilité.

**

Le présent rapport, issu d’une demande citoyenne, fait état du résultat des diligences réalisées par la Cour auprès de l’ensemble des ministères. La secrétaire générale du Gouvernement et les dix secrétaires généraux de ministères ont été interrogés sur les pratiques et les dépenses de leurs administrations en matière d’outils bureautiques et collaboratifs,

⁷ Voir notamment le rapport de la commission d’enquête sur les dépendances structurelles et les vulnérabilités systémiques dans le secteur du numérique et les risques pour l’indépendance de la France, Assemblée nationale, juillet 2025.

⁸ Dans le cas d’un logiciel libre, sa licence accorde aux utilisateurs le droit d’étudier, copier, modifier, redistribuer son code source (cf. annexe n° 1).

entendus comme les logiciels et services numériques qui visent à faciliter les tâches de bureau (création et gestion de documents, feuilles de calcul, présentations, messagerie électronique, agendas) et le travail en équipe (messagerie instantanée et visioconférence, partage de fichiers, coédition de documents, gestion de projets).

Le périmètre du contrôle est celui des administrations centrales et services déconcentrés des ministères, en dehors des opérateurs de l'État et des autres administrations publiques (organismes de sécurité sociale, hôpitaux et collectivités territoriales). Il recouvre environ 860 000 postes informatiques⁹.

La première partie présente la gouvernance en matière d'outils bureautiques et collaboratifs, et les choix effectués par les ministères dans ce domaine.

La deuxième partie détaille le parc logiciel bureautique et collaboratif dans les ministères en révélant les coûts estimés des licences et des prestations, et les ressources humaines affectées. Elle examine également le niveau de satisfaction des agents à l'égard des outils mis à leur disposition.

Enfin, la troisième partie étudie *La Suite* portée par la DINUM (fonctionnalités, modalités de développement, coûts supportés) et propose des orientations qu'il conviendrait désormais de fixer dans le domaine des outils bureautiques et collaboratifs au sein de l'État.

⁹ Il est à noter que les enseignants ne sont pas dotés d'un poste informatique géré par l'administration.

Chapitre I

Des choix variables d'un ministère à l'autre en matière d'outils bureautiques et collaboratifs

L'organisation numérique de l'État repose sur une autonomie décisionnelle forte des ministères, encadrée par une coordination interministérielle dont le rôle et l'impact sont encore en phase de consolidation (I). Cette liberté de choix favorise une diversité des solutions techniques, où cohabitent l'usage prédominant de suites propriétaires classiques, l'adoption de services en nuage et des initiatives en faveur du logiciel libre (II).

I - Une gouvernance souple dans les domaines bureautique et collaboratif

La gestion des outils bureautiques et collaboratifs au sein de l'État repose historiquement sur un modèle de gouvernance décentralisé, privilégiant l'autonomie de décision des ministères (A). Cette liberté de choix, peu encadrée par les instances interministérielles, a favorisé une diversité des solutions technologiques adoptées par les différents services (B). L'émergence récente de directives communes vise désormais à rationaliser ces pratiques et à renforcer la cohérence de l'action publique. Toutefois, l'impact réel de ce nouveau cadre normatif sur l'harmonisation des outils et l'efficacité de la collaboration transversale demeure encore incertain (C).

A - Des ministères libres de choisir leurs outils bureautiques et collaboratifs

L'organisation de l'État accorde aux différentes administrations une autonomie de gestion et d'arbitrage technologique. Cette liberté reflète une volonté de répondre aux besoins et contraintes spécifiques de chaque entité. La gouvernance est ainsi répartie entre l'échelon interministériel, garant de la cohérence globale, et les échelons ministériels, responsables de la mise en œuvre de leurs politiques numériques respectives.

1 - La direction interministérielle du numérique

Les modalités actuelles de gouvernance du système d'information et de communication de l'État (SICE) sont fixées par un décret¹⁰ de 2019.

Ce décret précise que le SICE est « *composé de l'ensemble des infrastructures et services logiciels informatiques permettant de collecter, traiter, transmettre et stocker sous forme numérique les données qui concourent aux missions des services de l'État et des organismes placés sous sa tutelle* ».

Sa responsabilité incombe au Premier ministre, qui détermine à ce titre les orientations générales et les règles de sécurité numérique applicables, et par délégation aux ministres (à l'exception de certains services spécifiques).

Par ailleurs, sous l'impulsion du décret, les traditionnelles directions des systèmes d'information sont devenues des directions ministérielles du numérique (cf. *infra*) et la direction interministérielle du numérique (DINUM) a été créée en 2019.

Service du Premier ministre, la DINUM est placée sous son autorité et sous celle du ministre chargé de la fonction publique. Elle est aussi à la disposition du ministre chargé de l'économie dans le cadre de ses attributions¹¹ relatives au numérique. Ses missions sont les suivantes :

- élaborer et soumettre à l'approbation du Premier ministre la stratégie numérique de l'État, et piloter sa mise en œuvre ;
- mobiliser les leviers numériques et technologiques nécessaires à l'accompagnement des administrations de l'État et des organismes placés sous sa tutelle ;
- promouvoir la dématérialisation des formalités administratives et veiller à la qualité des services numériques proposés au public par les administrations ;
- coordonner, organiser et promouvoir l'action de l'État et des organismes placés sous sa tutelle dans le domaine numérique.

En pratique, la DINUM opère le réseau interministériel de l'État (RIE), veille à la qualité, à la sécurité et à la maîtrise des coûts des grands socles informatiques (cloud, bases de données, infrastructures profondes). Elle autorise le lancement des nouveaux grands projets informatiques et prévient leurs dérives. Elle soutient la diffusion dans l'administration de la culture et des méthodes numériques, la coopération avec la société civile et les écosystèmes innovants (*open data*, réseau d'acteurs du numérique *France GovTech*). Elle collabore avec les services compétents en matière d'achat, de gestion des ressources humaines, de travail législatif ou de négociations internationales pour ce qui concerne le numérique ou les systèmes d'information.

Sa feuille de route du 9 mars 2023 lui fixe, en outre, pour principal objectif « *d'accompagner et faire réussir les projets numériques de l'État, au service des priorités* ».

¹⁰ Décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'État et à la direction interministérielle du numérique, modifié par les décrets n° 2022-513 du 8 avril 2022, n° 2023-304 du 22 avril 2023 et n° 2026-193 du 18 mars 2026.

¹¹ Décret n° 2025-20 du 8 janvier 2025 relatif aux attributions du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

gouvernementales et dans un souci d'amélioration de l'efficacité de l'action publique », l'une de ses quatre priorités devant être de « préserver la souveraineté numérique de l'État en investissant dans des outils numériques mutualisés ».

Le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* du budget général de l'État est le programme budgétaire support de la DINUM. Pour 2026, l'action 16 *Coordination de la politique numérique* prévoit 57,3 M€ de crédits de paiement de fonctionnement et 24,6 M€ de dépenses de personnel pour un plafond de 255 équivalents temps plein travaillés (ETPT).

La DINUM comprend¹² principalement six départements, dont le département Opérateur de produits interministériels (OPI) qui *« construit, met à disposition et opère des services numériques d'usage partagé, notamment un service de fédération d'identités électroniques, une plateforme numérique de mise à disposition de données administratives et des outils numériques à destination des agents publics. Il définit également la stratégie interministérielle de déploiement de ces services et coordonne l'appui de la DINUM à l'open source et aux communs numériques »*.

L'un des cinq pôles du département OPI est chargé de développer et d'opérer les outils collaboratifs rassemblés sous la dénomination (cf. *infra*).

La récente annonce gouvernementale¹³ visant à transformer la DINUM en une autorité de l'intelligence artificielle et du numérique de l'État ne devraient pas modifier fondamentalement ces différentes prérogatives.

2 - Les directions ministérielles du numérique

Le décret du 25 octobre 2019 a prévu que chaque ministère mette en place une direction ministérielle numérique (DNUM), qui organise et pilote les actions du ministère en matière de numérique. Aux responsabilités traditionnelles des directions des systèmes d'information, s'ajoutaient la production de services aux usagers et la transformation des organisations administratives. L'ambition était notamment *« de décliner au sein de l'État les évolutions constatées dans les grandes organisations, au sein desquelles la transformation des métiers grâce au numérique a suppléé l'approche traditionnelle de l'informatique »*¹⁴.

Au sein des ministères, les secrétaires généraux sont chargés d'une mission générale de coordination des services et de fonctions transverses, parmi lesquelles la politique de développement des systèmes d'information. Dès leur création, les DNUM ont donc relevé de l'autorité des secrétaires généraux, laissés libres par le décret de l'organisation à mettre en place et du rôle à tenir en pratique.

Par exemple, la transformation de la direction des systèmes d'information du ministère des affaires sociales en DNUM a conduit à mettre en place au sein de celle-ci deux sous-directions (environnement de travail numérique ; projets et services numériques) et deux missions (transformation numérique ; fabrique numérique). Au ministère de la culture,

¹² Note d'organisation de la direction interministérielle du numérique, 5 janvier 2026.

¹³ Annonce du Premier ministre le 30 avril 2026 lors d'un point presse sur la sécurité numérique de l'État.

¹⁴ Cour des comptes, *La conduite des grands projets numériques de l'État*, page 81, juillet 2020.

l'informatique est pilotée par un service du numérique (SNUM), qui comprend deux sous-directions (infrastructures et services aux agents ; projets et produits), tandis qu'au ministère des affaires étrangères, la DNUM recouvre cinq missions distinctes (administration générale ; outils et services aux utilisateurs ; infrastructures, exploitation et sécurité ; produits et systèmes d'information ; stratégie et innovation numérique).

Par ailleurs, alors que le secrétaire général est le pilote naturel de la fonction numérique ministérielle, ce pilotage est en grande partie décentralisé dans certains ministères, qui disposent de grandes directions à réseau (économie et finances) ou ont des besoins numériques fortement liés aux besoins métier (intérieur et armées). Par exemple, au ministère de l'économie et des finances, la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), qui rassemblent plus de 110 000 agents, disposent chacune d'une direction du numérique dotées d'effectifs significatifs (plus de 5 000 informaticiens à elles deux).

Ces services numériques placés au niveau des directions ne sont pas supervisés par le secrétariat général du ministère. De la même manière, les DNUM ne sont pas placées sous l'autorité ou la supervision de la DINUM, et dès leur mise en place, l'enjeu de leur correcte articulation a été identifié¹⁵.

Au-delà des enjeux de technique informatique, les DNUM veillent, chacune pour ce qui les concerne, à la bonne prise en compte des besoins des agents dans les choix d'outils bureautiques et collaboratifs qu'elles sont donc libres d'opérer.

Dans ce domaine, les échanges entre les ministères et la DINUM n'ont été qu'épisodiques sur la période 2021 à 2025.

B - Des instances interministérielles qui abordent peu les sujets bureautiques et collaboratifs

Lors de sa mise en place en avril 2019, la stratégie numérique de l'État pour la période 2019 à 2021, dénommée *TECH.GOUV*, a été confiée à deux instances interministérielles qui ont perduré depuis. En pratique, les choix en matière d'outils bureautiques et collaboratifs y sont rarement discutés.

1 - Le comité interministériel du numérique

De niveau opérationnel, le comité interministériel du numérique (CINUM) « *partage l'avancement des missions de TECH.GOUV et des autres chantiers numériques d'intérêt général, et prend les décisions de nature à favoriser leur succès, tout en évoquant les autres projets et problématiques numériques d'intérêt collectif ne relevant pas directement de TECH.GOUV* ». C'est également l'instance chargée de préparer les réunions du COSINUM (cf. *infra*).

Outre la directrice interministérielle du numérique, qui en assure la présidence, et le directeur général de l'Agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information (ANSSI),

¹⁵ *Ibid.*

il fait intervenir les directeurs ministériels du numérique et les directeurs des systèmes d'information des services du Premier ministre et de la Présidence de la République ainsi que des représentants du service d'information du Gouvernement, de la direction des achats de l'État (DAE) et de la direction de l'information légale et administrative (DILA).

L'examen des 54 comptes-rendus des réunions du CINUM intervenues au cours de la période 2021 à avril 2026 montre que les sujets examinés se rattachent principalement à une dizaine de thématiques, parmi lesquelles les ressources humaines dans le domaine du numérique, la dématérialisation des relations avec les usagers, les questions budgétaires, l'informatique en nuage, l'intelligence artificielle et le réseau interministériel de l'État.

Sur cette période, les échanges ont assez peu concerné les outils bureautiques et collaboratifs. Ils ont principalement porté sur le niveau d'adoption de l'outil de messagerie instantanée *Tchap* au sein de l'administration, le « décommissionnement »¹⁶ de certaines applications (par exemple de la suite *collaborative Osmose*), le *Sac à dos numérique* de l'agent (qui regroupait des outils de communication et de travail collaboratif) et son remplacement par *La Suite*, les différentes « briques » qui composent *La Suite*. La feuille de route et la gouvernance de *La Suite* ont été présentées lors de la réunion du CINUM de décembre 2025.

En revanche, les réunions du CINUM n'ont pas eu pour objet d'encadrer ou de confronter les choix des ministères en matière d'outils bureautiques et collaboratifs.

2 - Le comité d'orientation stratégique interministériel du numérique

Le comité d'orientation stratégique interministériel du numérique (COSINUM) « *définit la stratégie interministérielle du numérique de l'État et les moyens humains et budgétaires à mobiliser* ».

En pratique, il est présidé par la secrétaire générale du Gouvernement (SGG) et animé par la directrice interministérielle du numérique. Il associe les secrétaires généraux des ministères, les directeurs d'administration centrale concernés (directeur du budget, directeur général de l'administration et de la fonction publique, délégué interministériel à la transformation publique, directeur des achats de l'État) et le directeur général de l'Agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

Entre 2021 et 2025, ce comité s'est réuni sept fois. L'examen des comptes-rendus montre qu'il s'agit en pratique d'une instance de validation des orientations préparées et discutées par le CINUM.

C - Des directives interministérielles pour la plupart récentes et dont l'efficacité reste à démontrer

L'encadrement des outils numériques au sein de l'administration repose sur des directives interministérielles visant à concilier les impératifs de performance avec les exigences de sécurité et d'indépendance technologique. Les orientations en faveur de l'interopérabilité et du

¹⁶ Néologisme souvent employé dans le domaine informatique pour signifier le retrait de service d'un matériel ou d'un logiciel.

logiciel libre constituent un socle historique. Ce n'est toutefois qu'à partir du début des années 2020 que des mesures restrictives ont été prises, telles que l'interdiction de certaines solutions non souveraines, l'encadrement des outils de communication ou, récemment, le contrôle des achats numériques de l'État.

1 - Des orientations anciennes en matière d'interopérabilité et de logiciels libres

Au début des années 2000, la transformation numérique a été conçue comme un levier majeur de la réforme de l'État. Cette ambition a été matérialisée par une succession de programmes, comme le plan *Administration électronique* (ADELE) entre 2004 et 2007, le plan France numérique en 2012, et le projet dit de l'État plateforme en 2014.

Dans ce contexte, il est apparu que cette transformation ne pouvait pleinement porter ses fruits qu'à la condition que les services de l'État convergent vers un socle numérique commun et offrant une indépendance technologique accrue. À cette fin, deux textes ont été pris pour accompagner et encadrer cette évolution.

a) *Le référentiel général d'interopérabilité*

Le référentiel général d'interopérabilité (RGI) est un document établi en 2009, qui vise à standardiser les échanges de données pour assurer une communication efficace entre les administrations (État, établissements publics, organismes de sécurité sociale, collectivités territoriales), ainsi qu'avec les usagers.

Dans sa dernière version, qui remonte¹⁷ à 2015, mais est toujours en vigueur aujourd'hui, le RGI décline cette exigence de standardisation selon trois dimensions complémentaires : les protocoles de communication, le format et la structure des données, et le niveau minimum d'informations à échanger.

Pour simplifier le choix entre les différents standards technologiques, le RGI propose des « profils d'interopérabilité », c'est-à-dire un regroupement cohérent de standards par usages spécifiques. En particulier, le profil P3 « Bureautique et communication interpersonnelle » a pour objectif de s'assurer que les agents et les usagers peuvent échanger des documents et communiquer sans barrières techniques.

Pour le partage des documents administratifs et leur pérennité, le profil P3 recommande ainsi les formats ouverts et multiplateformes ODF (*Open Document Format*) et PDF (*Portable Document Format*) pour les travaux bureautiques, plutôt que le format OOXML (*Office Open XML*) utilisé par *Microsoft Office* (.docx, .xlsx) et le format TXT (texte brut), qui ne sont pas toujours interopérables d'une plateforme à l'autre.

Pour les échanges collaboratifs, le RGI préconise des standards adaptés pour structurer les données de type « carnet d'adresses » et « calendrier », et faciliter leur synchronisation entre outils de messagerie. De même, il met en avant le protocole *WebRTC* pour les communications en temps réel *via* le web.

¹⁷ Arrêté du 20 avril 2016 portant approbation du référentiel général d'interopérabilité, en application de l'article 11 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives.

En 2024, le règlement européen pour une Europe interopérable (*Interoperable Europe Act*) est entré en vigueur, obligeant les États membres à rendre leurs services publics numériques interopérables « par conception ». À cette fin, ils peuvent notamment se référer au référentiel européen d'interopérabilité (*European Interoperability Framework*), dont une nouvelle version est attendue au premier semestre de 2027.

b) Les logiciels libres au sein de l'administration

En 2012, une circulaire¹⁸ a défini les orientations pour l'usage des logiciels libres au sein de l'administration française.

Fruit d'un travail interministériel, elle confiait à la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC)¹⁹ le rôle de faire converger les ministères vers des « souches » communes de logiciels et de développer une culture des licences libres dans les projets informatiques publics.

Pour appuyer la DISIC, plusieurs groupes thématiques interministériels étaient mis en place (les groupes « Mim »), dont deux concernaient directement les outils bureautiques et collaboratifs :

- le groupe *Mutualisation interministérielle pour la bureautique ouverte* (Mimo) : ses missions incluaient la convergence vers une suite bureautique libre commune (comme *LibreOffice*, explicitement cité comme une communauté de référence) et le partage d'expertise dans ce domaine ;
- le groupe *Mutualisation interministérielle pour les outils de gouvernance du système d'information* (MimOG), dont l'objectif était de déployer des alternatives libres crédibles aux messageries et outils collaboratifs des grands éditeurs propriétaires.

Parallèlement, les logiciels libres qu'il était préconisé d'utiliser au sein des administrations publiques en remplacement de solutions propriétaires étaient rassemblés au sein du socle interministériel des logiciels libres (SILL). Toujours actif aujourd'hui²⁰, près de quinze ans après sa création, le SILL compte plus de 600 logiciels, dont huit solutions bureautiques et collaboratives, et près de 400 agents référents assurent sa mise à jour régulière.

La DINUM a engagé sa refonte en 2026 afin d'en faire un outil d'aide à la décision, au-delà de la logique de référencement, et d'améliorer la promotion du logiciel libre dans l'administration, que la Cour avait jugée « balbutiante » en 2024.

La circulaire de 2012 rappelait que le logiciel libre repose sur l'accessibilité du code source, un développement communautaire et un modèle de licences (cf. annexe n° 1) qui doivent permettre de garantir quatre libertés fondamentales : exécuter, adapter, redistribuer et améliorer le programme.

¹⁸ Circulaire du Premier ministre n° 5608/SG du 19 septembre 2012 relative aux orientations pour l'usage des logiciels libres dans l'administration.

¹⁹ Devenue direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) en 2015 puis direction interministérielle du numérique (DINUM) en 2019.

²⁰ En 2019, un catalogue plus large appelé *GouvTech* a été également mis à disposition des ministères, mais les critiques dont il a fait l'objet ont conduit à son abandon. Cf. Cour des comptes, Le pilotage de la transformation numérique de l'État par la DINUM, juillet 2024, p. 46.

Logiciels libres et logiciels *open source*

La notion de « logiciel libre » désigne un mouvement philosophique et éthique initié dans les années 1980 par le programmeur américain Richard Stallman et promu depuis par la *Free Software Foundation* (FSF), organisation américaine à but non lucratif. Le terme « libre » vise ici la liberté, considérée par ce mouvement comme fondamentale, de l'utilisateur d'exécuter un programme, d'en étudier le fonctionnement, de l'améliorer et de le redistribuer au bénéfice de toute la communauté.

La qualification « *open source* » a été proposée par la suite par l'*Open Source Initiative* (OSI), organisation américaine également à but non lucratif. Appliquée à un logiciel, elle signifie que celui-ci a été développé de manière ouverte (publique) et collaborative, qui doit notamment permettre d'améliorer la qualité de son code et d'accélérer son développement.

Tous les logiciels libres sont *open source*, car l'accès au code source est une condition nécessaire aux libertés définies par la FSF. L'inverse n'est pas nécessairement vrai, mais, dans la pratique, les principales licences *open source* respectent les critères du logiciel libre, ce qui rend les deux catégories largement interchangeables.

Que ce soit pour les logiciels libres ou les logiciels *open source*, la disponibilité du code source et les libertés associées n'impliquent pas que le logiciel doive être distribué sans frais. La gratuité est une décision commerciale, pas une condition liée au fait que la licence soit qualifiée de libre ou d'*open source*.

Ainsi, de nombreux développeurs ou entreprises vendent des logiciels libres, non pas pour les logiciels eux-mêmes, mais pour les adaptations ou les services associés (support, intégration, formation) qu'ils proposent.

Le recours au logiciel libre était présenté comme un « choix raisonné », dicté par des contraintes budgétaires et la volonté de valoriser l'expertise des équipes informatiques, avec des avantages clairs à cet égard :

- des coûts modulables souvent inférieurs aux offres propriétaires, peu sensibles au nombre d'utilisateurs et mutualisables sur le plan interministériel ;
- la maîtrise du cycle de vie des versions et l'absence de mises à jour forcées ;
- une transparence accrue qui concourt à la sécurité des systèmes d'information ;
- une remise en concurrence régulière des prestataires évitant la dépendance vis-à-vis d'un éditeur unique, conforme avec les principes de la commande publique.

La circulaire appelait aussi l'attention sur plusieurs points :

- l'usage du logiciel libre ne signifie pas l'absence de coûts : aux coûts de licences se substituent des coûts de service liés à l'intégration, au support et à la maintenance, autant de prestations pouvant être assurées en interne ou en faisant appel à des sociétés de services spécialisées ;
- les offres dites « *freemium* », dans lesquelles un éditeur garde le contrôle sur une version payante plus avancée, doivent être considérées avec prudence ;
- la pérennité de la solution repose sur la « vitalité » de la communauté qui assure son développement ; elle suppose aussi de ne pas s'isoler de la « souche » commune en évitant de modifier le code de manière trop importante.

L'un des objectifs était d'éviter la dispersion des moyens en s'appuyant sur des logiciels « utilités » dont la valeur d'innovation est devenue commune et pour lesquels les administrations refusaient désormais de payer des licences élevées.

Pour la bureautique et les outils collaboratifs, cela devait permettre de faciliter l'interopérabilité grâce à des formats de fichiers ouverts et mutualiser les coûts de maintenance et d'expertise. À cet égard, la circulaire soulignait que les suites bureautiques et la messagerie constituent des domaines où le logiciel libre avait déjà fait ses preuves, citant notamment *LibreOffice* et *Thunderbird*.

Pour autant, le but de la circulaire n'était pas « *d'inciter les ministères à accroître l'usage des logiciels libres par rapport aux logiciels propriétaires, mais à systématiquement considérer le logiciel libre à égalité avec les autres solutions, afin de répondre au mieux aux besoins métiers* »²¹. Ceci explique sans doute la part toujours minoritaire, quinze ans après, des logiciels libres dans les outils bureautiques et collaboratifs de l'État (cf. *infra*).

2 - L'interdiction en 2021 du recours à *Microsoft 365*

Depuis plusieurs décennies, l'entreprise américaine Microsoft occupe une place prépondérante du marché des logiciels bureautiques avec la suite *Microsoft Office*. Depuis le début des années 2010, Microsoft commercialise ses outils bureautiques et de messagerie sous la forme d'un abonnement mensuel appelé *Office 365*, puis aujourd'hui *Microsoft 365 (MS365)*. Dans ce cadre, les documents et les données des utilisateurs sont hébergés dans un cloud opéré par Microsoft, entreprise soumise aux lois extraterritoriales américaines. Par ailleurs, le modèle économique de cette offre, fondée sur une amélioration continue des outils, se traduit par des augmentations tarifaires régulières.

Les lois extraterritoriales américaines et leurs risques associés

Dans le domaine du numérique, l'extraterritorialité désigne la capacité légale d'un pays à exiger la communication d'informations ou de données confidentielles conservées dans un autre pays, dès lors que l'opérateur technique ou l'hébergeur est soumis à sa juridiction.

Bien que d'autres États développent des velléités similaires, la puissance technologique des États-Unis, à travers ses géants du numérique, fait que l'extraterritorialité de son droit imprègne la chaîne de production numérique mondiale. Trois textes en particulier sont concernés :

- l'*Executive Order 12333* est un décret présidentiel de 1981 qui autorise les agences de renseignement américaines à collecter massivement et utiliser unilatéralement des renseignements étrangers, en dehors de tout contrôle judiciaire et sans recours possible ;
- la section 702 du *Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA)*, loi amendée pour la dernière fois en 2008, qui permet la surveillance et la collecte de données à des fins de sécurité nationale auprès des personnes ou entités non américaines situées à l'étranger, avec l'assistance imposée des fournisseurs de services (hébergeurs, éditeurs) relevant des juridictions américaines ;

²¹ Réponse du ministère chargé des affaires sociales et de la santé à la question du 28 mai 2013 de Mme Attard, députée du Calvados (5e circonscription).

- le *Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act (CLOUD Act)* de 2018, qui dispose que, dans le cadre d'enquêtes criminelles, toute société incorporée aux États-Unis (et toute filiale qu'elle contrôle, même à l'étranger) doit communiquer aux autorités américaines les données dont elle dispose, quelle que soit la localisation des serveurs sur lesquels elles se trouvent.

Cette situation, dont il est difficile de quantifier les effets par manque de transparence, fait peser des risques sur les États, les citoyens et les entreprises, notamment la perte de confidentialité de données sensibles et la violation du secret des affaires.

L'enjeu de souveraineté est différent de celui de la cybersécurité, des solutions opérées de manière souveraine pouvant faire l'objet d'attaques réussies (à titre d'exemple, le service *Resana* a subi un incident de sécurité entraînant une fuite de données en 2025).

Une version *on-premises* de la suite *Microsoft Office* continue d'être lancée tous les trois ans environ (la dernière, en 2024), mais elle ne reçoit pas de fonctionnalités nouvelles au fil de l'eau, ni ne permet d'accéder aux autres services cloud de la marque, et son support technique est limité dans le temps²².

L'informatique en nuage apporte de fait des avantages, notamment en termes de déploiement, maintenance et support des logiciels. Son développement croissant a conduit le Gouvernement à édicter pour ses propres systèmes d'information une doctrine dite « Cloud au centre »²³, et à la réviser à plusieurs reprises depuis, afin notamment de garantir un hébergement souverain des données sensibles²⁴. Elle prévoit ainsi que les services de l'État et les organismes placés sous sa tutelle qui souhaitent héberger des données sensibles dans le cloud ne peuvent le faire que sur les *clouds* internes de l'État ou sur des *clouds* commerciaux qualifiés *SecNumCloud*²⁵.

Dans la lignée de cette doctrine, la DINUM a adressé en septembre 2021 une note²⁶ aux secrétaires généraux des ministères concernant l'offre *Office 365* de Microsoft. En effet, elle constatait que « *certaines administrations étudient l'opportunité de recourir à l'offre Office 365, proposée par Microsoft sur ses propres infrastructures cloud (Azure), en remplacement des solutions bureautiques et de messagerie (MS Exchange notamment) déployées sur les serveurs de l'État* ».

La DINUM indiquait que « les solutions collaboratives, bureautiques et de messagerie proposées aux agents publics relèvent des systèmes manipulant des données sensibles » et rappelait à ce titre que, conformément à la doctrine précitée, « *le recours à une offre de cloud commercial est possible uniquement si cette offre est qualifiée SecNumCloud et qu'elle est immunisée contre les réglementations extracommunautaires* ».

²² Son modèle commercial a aussi évolué avec le temps, passant d'un système d'acquisition en pleine propriété et paiement étalé (*software assurance*) au crédit-bail (location avec une clause d'acquisition au terme), puis finalement un système de location annuelle.

²³ Circulaire du Premier ministre n° 6282-SG du 5 juillet 2021 sur la doctrine d'utilisation de l'informatique en nuage par l'État, actualisée par la circulaire n° 6404/S du 31 mai 2023.

²⁴ Au sens de l'article 31 de la loi du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique, dite loi « SREN ».

²⁵ *SecNumCloud* est un référentiel d'exigences techniques, opérationnelles et juridiques qui concerne les prestataires de services *cloud*. Cette qualification a été créée par l'ANSSI pour garantir un niveau élevé de sécurité et de fiabilité pour les services de l'État, les opérateurs d'importance vitale et les opérateurs de services essentiels qui souhaiteraient héberger des données sensibles dans le *cloud*.

²⁶ Note du directeur interministériel du numérique du 15 septembre 2021 relative à la doctrine *Cloud au centre* et l'offre *Office 365* de Microsoft.

Dès lors, toute migration par les ministères de leurs solutions collaboratives, bureautiques et de messagerie vers *MS365* était inenvisageable, sauf dérogation « à titre transitoire » accordée sous la responsabilité du ministre concerné pour « les éventuels projets très avancés au 5 juillet 2021 », limités « *aux seuls services de messagerie et de drive personnel*²⁷ » et « *pour une durée limitée à 12 mois après la date à laquelle une offre de cloud acceptable sera disponible en France* ».

Pour les ministères qui envisageaient d'externaliser leurs outils collaboratifs, la note proposait les alternatives suivantes :

- évaluer l'opportunité de construire et d'opérer une offre de service « bureautique collaborative et messagerie » sur un cloud interne de l'État ou sur un cloud commercial de confiance, mutualisée entre les ministères qui rejoindraient l'initiative ;
- prendre contact avec le consortium « Bleu²⁸ » dans la perspective qu'il réalise son ambition de construction d'une offre qualifiée *SecNumCloud* intégrant *MS365* ;
- recourir aux produits interministériels du « sac à dos numérique de l'agent public », que la note jugeait « déjà largement déployés au sein de l'État ».

À défaut, la note de la DINUM invitait les ministères à différer leurs projets dans l'attente d'une amélioration de l'offre disponible sur le marché.

Peu convaincus par ces perspectives incertaines, certains ministères ont plaidé pour une dérogation et obtenu gain de cause auprès du Premier ministre, en contrepartie de l'engagement de migrer, à terme, vers une solution souveraine équivalente (cf. II.B).

3 - L'encadrement entre 2023 et 2026 des messageries instantanées et des outils de visioconférence

a) Les messageries instantanées

Dans la période récente, les agents publics ont pu recourir de manière croissante à des applications de messagerie instantanée installées sur leur téléphone personnel pour des échanges de nature professionnelle.

Il n'était ainsi pas rare que des applications répandues dans la sphère privée, comme *WhatsApp* (groupe Meta), ou *Telegram* basée aux Émirats arabes unis, soient utilisées pour les communications professionnelles quotidiennes, y compris par des membres du Gouvernement et des cabinets ministériels.

Alors que les outils grand public (*WhatsApp*, *Messenger*, *Telegram*) présentaient « de sévères lacunes en termes de confidentialité des échanges », la DINUM a demandé en avril 2022 que l'application de messagerie instantanée *Tchap*, qu'elle développait depuis 2019 (et qui fait aujourd'hui partie intégrante de *La Suite*, cf. *infra*) soit déployée au sein des cabinets ministériels. Cette requête n'a cependant pas été suivie d'effets et les messageries grand public non souveraines ont continué à être utilisées à tous les niveaux de l'État.

²⁷ Espace de stockage individuel en ligne attribué à chaque utilisateur de la solution *MS365*.

²⁸ Bleu est une entreprise française détenue par Capgemini et Orange, fondée en partenariat technologique avec Microsoft afin de proposer les solutions cloud de l'éditeur américain dans un environnement qui vise la qualification *SecNumCloud*.

En novembre 2023, une circulaire²⁹ de la Première ministre demandait aux membres du Gouvernement et des cabinets ministériels de déployer une autre application de messagerie instantanée, appelée Olvid, qui était alors présentée comme « *la seule plateforme de messagerie privée ayant reçu la certification de sécurité de premier niveau (CSPN) de l'ANSSI* ». Cette décision était affichée comme « *le signe d'une prise de conscience en matière de cybersécurité, mais aussi une plus grande souveraineté technologique française* ».

Paradoxalement, il était donc attendu des membres du gouvernement et des cabinets ministériels qu'ils utilisent Olvid – qui n'était pas immune au droit extra-européen en recourant aux services d'une entreprise américaine pour l'hébergement de son serveur de distribution des messages – tandis que le reste de l'administration était incitée à utiliser la solution souveraine Tchap. À cet égard, la Cour notait que « *ce choix peut s'expliquer par le sentiment, alors répandu, que les fonctionnalités et l'ergonomie de Tchap n'étaient pas suffisamment abouties. Il traduisait en tout cas un décalage entre les exigences de souveraineté inscrites dans la circulaire et la pratique des autorités* »³⁰. La circulaire de novembre 2023 a cependant eu peu d'effets et le déploiement d'Olvid est resté marginal au sein des cabinets ministériels.

Après avoir finalement demandé en janvier 2025 aux cabinets ministériels d'utiliser Tchap, une circulaire³¹ du Premier ministre de juillet 2025 a confirmé le principe de son adoption généralisée à tous les agents publics, chargeant la DINUM de favoriser son usage par le développement de nouveaux services et chaque ministre de sensibiliser leurs équipes aux enjeux de la sécurité des communications.

b) Les outils de visioconférence

Les confinements décidés pendant la crise sanitaire et le développement accéléré du télétravail qui s'en est suivi ont contraint les ministères à s'équiper de solutions de visioconférence ou à renforcer les solutions dont ils disposaient déjà, afin de permettre la gestion de la relation à distance avec les agents.

Cet effort, souvent décidé dans l'urgence, a conduit à faire coexister une multitude de solutions différentes d'un ministère à l'autre et, souvent, d'une direction à l'autre au sein d'un même ministère, rendant parfois complexe la simple tenue d'une visioconférence entre services.

Ce foisonnement s'est, par exemple, manifesté au ministère chargé de l'éducation nationale qui a recensé 16 outils de visioconférence différents dans ses services, alors même qu'un outil (*VisioAgents*) était utilisé dans toutes les académies.

D'autres ministères, notamment le ministère chargé des affaires sociales et le ministère de la culture, ont privilégié le recours à des solutions commerciales de visioconférence reconnues pour leur performance et la variété des services offerts, mais n'offrant pas de garantie en matière de souveraineté.

²⁹ Circulaire n° 6428/SG du 22 novembre 2023 relative au déploiement de l'application *Olvid* sur les téléphones et ordinateurs des membres du Gouvernement et des cabinets ministériels.

³⁰ Cour des comptes, *Les enjeux de souveraineté des systèmes d'information civils de l'État*, page 50, octobre 2025.

³¹ Circulaire n° 6497/SG du 25 juillet 2025 du Premier ministre relative au renforcement de la sécurité des communications électroniques par messagerie instantanée au sein de la sphère publique et des cabinets ministériels.

La DINUM a aussi souscrit au début de la crise sanitaire des ponts vidéo³² Orange Vidéo Présence et des ponts téléphoniques OVH. L'objectif était de compenser le déficit de solutions disponibles et de proposer des alternatives souveraines utilisables par les cabinets ministériels.

Ces différents choix ont été faits par les ministères à défaut d'une montée en puissance suffisante des solutions interministérielles qui étaient alors disponibles³³ pour leur permettre de faire face aux besoins importants en matière de visioconférence.

Cette situation avait conduit, fin 2022, la Cour à recommander « de promouvoir la diffusion la plus large d'un outil de visioconférence souverain utilisable par l'ensemble des services de l'État et offrant un confort d'utilisation équivalent aux outils accessibles au grand public actuellement utilisés »³⁴.

Ce n'est cependant qu'en janvier 2026 que l'État a manifesté sa volonté de voir s'imposer dans les services de l'État un seul outil de visioconférence – l'application *Visio*, développé par la DINUM depuis 2024 dans le cadre de *La Suite* (cf. infra) –, comme cela a été le cas pour *Tchap* en 2025.

Le ministre délégué chargé de la fonction publique et de la réforme de l'État faisait en effet le constat suivant³⁵ : « *Nombre d'administrations utilisent aujourd'hui une trop grande variété d'outils (Teams, Zoom, GoTo Meeting ou Webex), une situation qui fragilise la sécurité des données en plus de créer des dépendances stratégiques vis-à-vis d'infrastructures externes, de représenter des surcoûts financiers et de complexifier les coopérations entre les ministères* ».

Cet objectif affiché de généraliser *Visio* à tous les services de l'État d'ici 2027 a été formalisé par une circulaire³⁶ faisant de ce nouvel outil « *la référence pour l'ensemble des services de l'État et les organismes sous tutelle, sous réserve du principe d'autonomie des établissements publics [...] accessible à tout agent public disposant d'une authentification via ProConnect*³⁷ ».

La généralisation progressive de *Visio* devrait, selon la circulaire, conduire au « *décommissionnement coordonné des services existants, notamment du service Webconférence de l'État* » et « *dans les 12 mois, à la fermeture ou à la cessation d'usage des autres services de visioconférence, sauf dérogation exceptionnelle, dûment justifiée et encadrée* » ainsi que, dans les préfectures, « *le remplacement des dispositifs physiques (salles de visioconférence – solution COMU³⁸) actuellement en usage* ».

³² Un pont vidéo est un équipement matériel ou une solution logicielle qui permet de connecter plusieurs sites lors d'une même session de visioconférence. Il est conçu avant tout pour les salles de réunion, alors que les outils de visioconférence concernent les ordinateurs, les smartphones ou les tablettes.

³³ WebConférence de l'État opérée par le ministère chargé de la transition écologique, *Webinaire* de l'État opéré par le ministère de l'éducation nationale.

³⁴ Cour des comptes, *Le télétravail dans la fonction publique après la crise sanitaire – Premier bilan*, rapport public thématique, novembre 2022.

³⁵ Communiqué de presse du 26 janvier 2026 du ministère chargé de la fonction publique et de la réforme de l'État.

³⁶ Circulaire n° 6518-SG du 28 janvier 2026 du Premier ministre relative à la généralisation de l'usage du service interministériel de visioconférence *Visio* dans les services de l'État et les organismes sous sa tutelle.

³⁷ ProConnect est un service d'authentification numérique unifié mis en place par la DINUM pour les agents des fonctions publiques de l'État et territoriale ainsi que pour les professionnels du secteur privé.

³⁸ Une solution *COMU* (communications unifiées) permet d'intégrer tous les moyens de communication d'une entité (téléphonie, messagerie instantanée, visioconférence, etc.) au sein d'une interface unique.

4 - Le contrôle renforcé en 2025 et 2026 des achats numériques de l'État

Début 2025, deux polémiques ont mis en lumière les contradictions et les tensions qui pèsent sur les achats publics dans le domaine des suites bureautiques et collaboratives :

- la conclusion par le ministère de l'éducation nationale d'un marché relatif à « *la fourniture de diverses solutions prestations de type Microsoft* »³⁹, semblant contredire sa volonté d'exclure le recours à des solutions non souveraines dans le domaine éducatif et sa préférence affichée pour les logiciels libres ;
- le projet – suspendu en octobre 2025, puis finalement abandonné en mai 2026 –, de l'École polytechnique de faire migrer une partie de ses services informatiques et de sa messagerie vers la solution MS365, pourtant interdite en 2021 pour les services de l'État.

Dans ce contexte, les ministres chargés de l'action publique, des comptes publics et du numérique ont été conduits à adresser une note⁴⁰ aux ministres, ministres délégués et secrétaires d'État pour leur rappeler que la loi⁴¹ impose de s'assurer que « *les applications utilisées pour le traitement des données sensibles [...], en particulier les solutions collaboratives, bureautiques et de messageries ainsi que les solutions d'intelligence artificielle, sont conformes à ces exigences de protection contre tout accès non autorisé par des autorités publiques d'État tiers* ».

La note précisait que « *ces exigences sont notamment valables s'agissant du recours à une offre commerciale d'outils bureautique et de messagerie en nuage* ». Les ministres relevaient, à cet égard, que les outils qui composent La Suite développée par la DINUM sont « *pleinement souverains et indépendants* ».

Enfin, les ministères étaient informés de la mise en place d'un contrôle renforcé des achats dans le domaine numérique, étant ainsi précisé que « *à compter du 31 mai 2025 [...] chaque contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) refusera tout achat qui n'aurait au préalable reçu l'avis de la DINUM [...] sauf avis contraire avec dérogation* ». La commande pouvait néanmoins être passée ou le marché lancé si la DINUM ne rendait pas son avis dans les délais impartis.

Selon la DINUM, la publication de cette note interministérielle aurait stimulé les saisines pour avis sur les achats de bureautiques. Elle l'aurait également amenée à proposer une nouvelle évolution de son décret constitutif de 2019, dont l'article 3 imposait aux ministères de solliciter un avis conforme de sa part pour tout projet numérique dont le coût global (investissements et dépenses de personnel) dépassait 9 M€.

Ce travail de révision a finalement abouti en mars 2026 avec la publication d'un décret⁴² et de son arrêté⁴³ d'application, qui renforcent et élargissent le contrôle par la DINUM des achats numériques de l'État et des organismes placés sous sa tutelle en introduisant les principales évolutions suivantes :

³⁹ Cf. avis d'attribution de marché n° 25-28385 publié le 14 mars 2025 pour une durée initiale de 12 mois, renouvelé au premier trimestre 2026 pour trois années supplémentaires.

⁴⁰ Note du 22 avril 2025 sur la mise en œuvre de la doctrine d'utilisation de l'informatique en nuage par l'État.

⁴¹ Article 31 de la loi SREN précitée de mai 2024.

⁴² Décret n° 2026-193 du 18 mars 2026 modifiant le décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019.

⁴³ Arrêté du 18 mars 2026 modifiant l'arrêté du 5 juin 2020 pris pour l'application de l'article 3 du décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019.

- le seuil précité est porté à 15 M€ et la DINUM devra être informée de l'atteinte possible de ce montant dès la phase de construction, tandis que son avis doit être sollicité dès lors que les options majeures du projet sont arrêtées, et avant toute phase de contractualisation ;
- les services de l'État inventorient les systèmes d'information existants pour lesquels le montant prévisionnel global annuel des évolutions fonctionnelles est susceptible d'être égal ou supérieur à 5 M€ TTC ;
- dans la continuité de la note d'avril 2025, l'avis de la DINUM est désormais nécessaire pour les commandes ou marchés publics portant sur des suites collaboratives et de logiciels à la demande (*Software as a service*) qui recourent à un service d'hébergement en nuage fourni par un prestataire privé et dont le montant prévisionnel global annuel serait supérieur ou égal à 2 M€ TTC ;
- en revanche, le contrôle par les CBCM est abandonné.

Concomitamment à ces mesures, une circulaire⁴⁴ est venue préciser en février 2026 la doctrine de l'État en matière d'achats numériques, en explicitant notamment « *les conditions dans lesquelles les administrations doivent privilégier le recours à des solutions disponibles sur le marché ou, à l'inverse, le développement interne de solutions numériques et ce dans le respect du droit de la commande publique et dans une logique de soutien au numérique français et européen* »⁴⁵.

Ainsi, la circulaire pose les principes suivants pour la mise en œuvre d'un service numérique :

- recourir à des solutions déjà existantes, dites « sur étagère », déjà disponibles au sein de l'État ou achetables à des acteurs privés, notamment lorsqu'il s'agit de petites et moyennes entreprises proposant des solutions innovantes⁴⁶ ;
- à défaut, et en dernier ressort, développer soi-même ou en partenariat avec des prestataires privés, ou bien encore leur déléguer entièrement le développement ;
- combiner, en pratique, ces différentes solutions pour faire évoluer un système d'information existant.

À cet égard, *La Suite numérique* développée par la DINUM est présentée comme « *une illustration exemplaire de cette nouvelle doctrine* », en ce que sa feuille de route conjugue les différents modes de développement précités (cf. I. du chapitre III infra).

La circulaire fixe, par ailleurs, « *les [neuf] objectifs prioritaires à prendre en compte dans les décisions en matière d'achats numériques* » : la performance métier ; la souveraineté numérique ; la sécurité ; le coût ; la disponibilité ; l'adaptabilité et la réversibilité ; la maintenance ; l'interopérabilité ; la durabilité.

⁴⁴ Circulaire n° 6519/SG du 5 février 2026 du Premier ministre relative à la commande publique numérique.

⁴⁵ Communiqué de presse du 5 février 2026.

⁴⁶ Au sens du code de la commande publique, qui définit les achats innovants comme « *des travaux, fournitures ou services nouveaux ou sensiblement améliorés, incluant des procédés, méthodes de commercialisation ou organisationnelles inédits* » et pour lesquels les règles sont simplifiées.

Elle recommande, enfin, de « *privilégier, lorsque c'est pertinent, le recours à des produits open source* », rappelant leurs avantages, mais aussi les points d'attention qui s'attachent à eux, notamment en termes de pérennité et de sécurité.

5 - La perspective d'une réduction des dépendances extra-européennes

En avril 2026, un séminaire interministériel a été organisé qui réunissait la DINUM, l'ANSSI, la DAE, la direction générale des entreprises (DGE), les ministères et plusieurs opérateurs publics et acteurs privés.

À cette occasion, la ministre déléguée chargée de l'intelligence artificielle et du numérique a notamment annoncé⁴⁷ la préparation par la DINUM d'un plan interministériel de réductions des dépendances informatiques à partir des plans qu'auront eux-mêmes préparé les ministères pour ce qui les concerne.

Ce plan, qui devrait être prêt à l'automne 2026, porterait sur les différentes couches du système d'information et de communication de l'État, parmi lesquelles les postes de travail et les outils bureautiques et collaboratifs.

II - La coexistence de plusieurs modèles d'environnement bureautique et collaboratif au sein de l'État

L'analyse des situations des ministères montre que trois modèles se dégagent en pratique dans l'usage d'outils bureautiques et collaboratifs : une situation courante avec le recours à la suite bureautique *Microsoft Office*, hébergée sur des infrastructures ministérielles, complétée par différents outils collaboratifs (A) ; quelques ministères utilisent la solution *cloud MS365* en dérogation à la doctrine interministérielle (B) ; enfin, deux grandes directions d'administration, la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) et la direction générale des finances publiques (DGFIP) ont fait le choix de logiciels libres (C).

A - La situation la plus courante d'un recours à *Microsoft Office* on-premises, complétée par des applications collaboratives

La suite *Microsoft Office* est l'outil le plus communément utilisé, par les particuliers, dans les entreprises et les administrations publiques, tant et si bien qu'il est devenu le standard pour les applications de traitement de textes (Word), de tableur (Excel), de présentation (Powerpoint). Aux côtés des logiciels bureautiques, les outils collaboratifs utilisés par les ministères sont beaucoup plus variés, même si une convergence vers *La Suite numérique* développée par la DINUM a commencé à s'opérer de manière volontaire ou contrainte.

⁴⁷ Direction interministérielle du numérique, *Souveraineté numérique : l'État accélère la réduction de ses dépendances extra-européennes*, 8 avril 2026.

1 - Une configuration rencontrée dans la plupart des ministères

Les outils bureautiques et collaboratifs utilisés dans les ministères sont principalement des logiciels du marché. Ainsi, tous les ministères disposent de la suite *Microsoft Office*. La plupart l'ont historiquement déployée sur les postes de travail des agents ou sur les serveurs des centres de données ministériels (installation dite *on-premises*). La quasi-totalité des ministères recourt pour cela aux marchés passés par l'UGAP, à l'exception du ministère de l'éducation nationale qui dispose de tarifs adaptés au monde éducatif (cf. infra).

Par ailleurs, bien qu'utilisant la suite *Microsoft Office*, la plupart des ministères ont également installé en complément une suite bureautique sous logiciel libre : *LibreOffice*⁴⁸, et parfois également *OnlyOffice*⁴⁹.

Certains ministères, comme le ministère de l'intérieur, disent veiller à minimiser le nombre de postes de travail bénéficiant de la suite *Microsoft Office*, pour limiter le coût d'achat des licences et privilégier, lorsque cela est possible, une suite logicielle libre. Ainsi, à peine plus de 10 % des postes de travail du ministère (hors gendarmerie nationale) bénéficient de licences *Microsoft Office*.

Alors que la quasi-totalité des ordinateurs de l'administration centrale du ministère de l'intérieur disposent de *Microsoft Office*, tel est le cas pour seulement 6,5 % des postes de l'administration territoriale (4 793 licences pour 73 320 ordinateurs) et 0,2 % des postes de la police nationale (235 licences pour 94 720 ordinateurs). Pour la plupart des agents du ministère, les outils bureautiques sont donc ceux de la suite gratuite *LibreOffice*.

Le ministère de la transition écologique revendique avoir investi depuis longtemps dans les logiciels libres, en complément ou à la place des logiciels bureautiques grand public type Microsoft. Ce choix trouve son origine, à la fois, dans la culture d'ingénieurs du ministère et dans la difficulté à suivre les augmentations tarifaires imposées par l'éditeur américain au début des années 2000, sur un large périmètre comprenant Exchange et le Pack Office. Pour autant, les attentes évoluent, notamment en administration centrale, en lien avec la demande des cabinets ministériels qui sont restés sur des technologies Microsoft. De nombreux agents, notamment ceux en position de management ou venant en mobilité d'organismes extérieurs, se sont faits de plus en plus pressants pour réclamer les logiciels de la suite Microsoft et des fonctions de coédition, entraînant le lancement en 2018 d'un chantier pour doter l'administration centrale d'une instance SharePoint. Dans les services déconcentrés, dépourvus de la suite *Microsoft Office*, une solution *open source* de partage de fichiers a été déployée. Cette coexistence de solutions libres et propriétaire n'est pas simple, mais le ministère continue de limiter le nombre de licences *Microsoft Office* : 10 000 licences sont décomptées sur un potentiel de 25 000 postes de travail en administration et services déconcentrés (soit 40 % du parc informatique), hors direction générale de l'aviation civile qui avait fait le choix de la solution *cloud MS365*, avant que la circulaire de la DINUM n'en interdise l'usage.

Malgré cette circulaire, deux ministères ont obtenu une dérogation du Premier ministre pour pouvoir utiliser *MS365* (les ministères sociaux et de la culture, cf. II.B). Ils recourent donc aux outils Microsoft, bénéficiant par ailleurs des outils collaboratifs proposés par cette solution cloud.

⁴⁸ Tous les ministères, à l'exception de la culture et des affaires sociales.

⁴⁹ SGAE, SGDSN, ministère de l'économie et des finances, ministère des affaires étrangères.

La variété des outils collaboratifs utilisés dans les ministères est bien plus grande que celle des logiciels bureautiques. De nombreux outils de messagerie, webconférences et webinaires, visioconférence, messagerie instantanée, espaces de travail collaboratif, réseaux sociaux d'entreprise, partage de documents, transfert de fichiers, gestion de projets coexistent au sein de l'État (cf. annexe n° 2). Il peut s'agir de logiciels sous licences, développés et commercialisés par des éditeurs spécifiques ou d'outils sous licence logicielle libre.

2 - Le choix de logiciels collaboratifs libres et unifiés au ministère de l'éducation nationale

Depuis la fin des années 2010, l'environnement numérique de travail du ministère de l'éducation nationale était l'objet de nombreuses critiques de la part des agents, notamment sur son manque d'ergonomie et une capacité de stockage insuffisante de la messagerie. Une étude menée par la direction du numérique pour l'éducation (DNE) en 2021 a montré que les académies utilisaient des outils disparates et plus de 80 logiciels collaboratifs différents⁵⁰. Les outils déployés par le ministère étaient en partie délaissés par les agents. Ainsi, le taux d'usage des services de messagerie du ministère était inférieur à 50 % selon une étude menée en 2019. Le ministère a constaté que de plus en plus d'agents contournaient les logiciels proposés par le ministère pour recourir à des outils du marché, pour la plupart extra-européens. Ce phénomène dit d'informatique fantôme (ou *Shadow-IT*) est source de risques en matière de sécurité et souveraineté des données.

Face à ce constat, le ministère a lancé en 2021 le programme *Environnement de travail numérique de l'agent (ETNA)*, qu'il présente comme le programme de modernisation de l'environnement de travail numérique de ses 1,2 million d'agents. Le projet, qui s'appuie sur des logiciels libres, porte aussi bien sur les outils de travail collaboratifs que sont la messagerie, la messagerie instantanée, la visioconférence, l'espace collaboratif et le stockage de documents en ligne que sur la bureautique en ligne (traitement de texte, tableur, outil de présentation).

Il est à noter la situation particulière des enseignants, qui constituent la plus grande partie des agents du ministère. Contrairement aux personnels de l'administration centrale du ministère et des rectorats – qui représentent un total d'environ 30 000 agents – les enseignants ne sont pas dotés de poste informatique par l'administration. Ils peuvent néanmoins utiliser les outils collaboratifs du programme ETNA.

Le projet le plus sensible concerne la messagerie électronique nationale, alors que la solution précédente était devenue obsolète. Conformément à la circulaire de la DINUM du 15 septembre 2021 interdisant un hébergement cloud non souverain, les deux options possibles pour le ministère étaient un hébergement de type cloud *SecNumCloud* ou un hébergement dans les infrastructures internes à l'administration.

En 2022, année où l'étude a été réalisée par la DNE, une seule entreprise était en capacité de proposer un hébergement *SecNumCloud*, mais sans pouvoir répondre à une exigence technique incontournable (redondance du stockage sur deux infrastructures d'hébergement). Par ailleurs, le coût était supérieur à celui d'un hébergement *on-premises*. Le ministère a donc fait le choix d'une solution basée sur la messagerie libre Zimbra, hébergée au sein d'une

⁵⁰ Cour des comptes, *Les enjeux de souveraineté des systèmes d'information civils de l'État*, octobre 2025.

infrastructure interministérielle. Bien que sous licence logicielle libre, cette messagerie nécessite de souscrire à des options « entreprises », dont le coût est proportionnel au nombre d'utilisateurs, pour activer des fonctionnalités avancées. Fin 2025, 250 000 boîtes aux lettres (sur une cible de 1,8 million) étaient déployées pour un coût de 0,45 M€.

Certains outils déployés au sein du ministère sont des outils marché (messagerie, espace de stockage, partage de vidéos) et d'autres ont été développés en interne, comme la plateforme *Apps.education* qui permet de créer des groupes collaboratifs tout en garantissant la continuité d'accès aux données des agents notamment lorsqu'ils changent d'académie.

Pour les outils bureautiques, le ministère met à disposition plusieurs suites : *Microsoft Office* (installé sur le poste de travail des agents), *LibreOffice* ou *Collabora Online*, solution basée sur *LibreOffice*. La suite *Collabora Online* permet d'accompagner une évolution des usages bureautiques des agents vers des fonctionnalités de plus en plus collaboratives, qui constitue une tendance majeure des pratiques professionnelles.

Les licences *Microsoft Office* sont acquises par un marché ministériel, avec des tarifs adaptés au monde éducatif intégrant le système d'exploitation *Windows* et la suite *Office*. Ces licences ont représenté une dépense de 2,36 M€ en 2025.

B - Quelques ministères recourent à la solution *cloud* Microsoft 365, en veillant à circonscrire les risques associés en matière de souveraineté des données

La circulaire DINUM de septembre 2021 proscrit le recours à la solution *Microsoft 365* (*MS365*) au regard de la sensibilité des données, notamment de messagerie, et de leur hébergement sur des serveurs ne bénéficiant pas de la qualification souveraine *SecNumCloud*. Néanmoins, des dérogations ont été accordées par le Premier ministre aux ministères sociaux et au ministère de la culture, de manière encadrée.

1 - Aux ministères sociaux, un choix guidé par un impératif immédiat de cybersécurité

Un sous-investissement des ministères sociaux dans la sécurisation de leur système d'information, pendant les années 2010, a généré une forte vulnérabilité, tant en matière de disponibilité que de protection des données. La crise sanitaire a mis en exergue ces faiblesses avec des logiciels infogérés qui dysfonctionnaient, générant un risque sur la continuité d'activité, notamment avec un usage intensif des outils informatiques en mobilité (télétravail notamment) et de fortes attentes en matière de travail collaboratif.

Les études techniques pour remédier à cette situation ont débouché sur le choix d'une solution en mode cloud afin de répondre aux enjeux de fiabilité, de sécurité et aux nouveaux usages. Plusieurs solutions ont été comparées. Seules deux solutions complètes et rapidement opérationnelles ont émergé – *MS365* et *Google Suite* – pour un coût similaire. À défaut selon lui d'autres alternatives crédibles, le ministère a porté son choix sur la solution collaborative *MS365* pour sa richesse fonctionnelle et son bon niveau d'appropriation préalable par les agents, en indiquant veiller à ne pas y stocker ou y traiter des données sensibles.

Les ministères sociaux ont obtenu une dérogation à la règle imposée par la circulaire du 5 juillet 2021 et ont été autorisés à déployer la solution dans les services de l'administration centrale ainsi que les agences *MS365* régionales de santé (ARS) et les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS), sous réserve de migrer la solution vers un hébergement souverain dès qu'une offre serait disponible. La migration vers *MS365* s'est achevée courant 2024. Dans l'attente de la mise à disposition d'une offre française ou européenne répondant aux exigences de sécurité et proposant des services bureautiques intégrés et complets à des organisations de grande taille, la suite *MS365* est homologuée jusqu'à fin 2026.

À l'automne 2025, la direction du numérique avait mené, dans la perspective de cette échéance, une étude sur les modalités de sortie de *MS365*. Elle avait comparé deux solutions alternatives possibles : *La Suite numérique* de la DINUM et le maintien sur *MS365* dans un hébergement opéré par le consortium « Bleu ».

D'un point de vue fonctionnel, la comparaison entre ces deux solutions est discutable dès lors que *La Suite* a vocation à être utilisée en complément d'une suite bureautique libre, ce que l'étude n'a pas pris en compte, minorant de fait le taux de couverture fonctionnel. De fait, l'étude concluait que *La Suite* ne répondrait qu'à 40 % de la couverture fonctionnelle de *MS365* alors que le maintien d'une solution *MS365* opérée par Bleu se situerait à 86 % et pourrait même atteindre une conformité de 98 %.

L'offre de Bleu n'est pas, à ce jour, qualifiée *SecNumCloud* et ne répond donc pas aux exigences de souveraineté imposées aux administrations de l'État. Par ailleurs, le coût de cette offre n'est pas encore connu. La direction du numérique s'attend à ce que le surcoût en exploitation soit de l'ordre de 10 % par an, soit moins que le surcoût de + 25 % habituellement constatés avec le passage d'un hébergement cloud traditionnel à une infrastructure *SecNumCloud*⁵¹. Un investissement évalué à 3,7 M€ serait nécessaire pour assurer la migration de *MS365* vers Bleu selon le ministère.

Pour *La Suite*, l'évaluation financière faite par la direction du numérique est incertaine. Elle estimait alors qu'un renouvellement de la solution *MS365* pour une période de cinq ans serait nécessaire pour laisser le temps à *La Suite* d'améliorer sa couverture fonctionnelle.

Aujourd'hui, le ministère considère que les évolutions du contexte et des développements récents de *La Suite* rendent envisageable une migration vers celle-ci à une échéance plus rapprochée. La Cour estime qu'il convient d'y travailler sans attendre.

2 - Au ministère de la culture, un déploiement de *MS365* sur des comptes considérés comme non sensibles

Dans les années 2000, le ministère de la culture avait fait le choix d'une suite bureautique libre pour tous ses services. Mais le cabinet du ministre continuait d'utiliser *Microsoft Office* et les désagréments dans les échanges de fichiers avec les directions du ministère ont eu raison du choix des logiciels libres par l'administration. Le ministère est revenu à *Microsoft Office* à la fin des années 2010 pour tous ses services. En 2021, une mission confiée à un cabinet de conseil a permis de définir les cas d'usages bureautiques et collaboratifs par les agents du ministère et l'architecture technique qui répondrait le mieux à ces attentes. Elle a abouti, en septembre 2021, à recommander l'utilisation de *MS365*.

⁵¹ Cour des comptes, *Les enjeux de souveraineté des systèmes d'information civils de l'État*, octobre 2025, p. 63.

En novembre 2021, la ministre de la culture a autorisé ses services à déployer cette solution. Cette autorisation a été justifiée comme une dérogation prévue par la circulaire *Cloud au centre*, pour des motifs de rationalisation des systèmes d'information du ministère et de cybersécurité, au regard de la possible vulnérabilité des centres de données du ministère.

Le cabinet du Premier ministre a validé cette dérogation sous la réserve qu'un périmètre d'utilisateurs particulièrement sensibles soit exclu du déploiement et que leurs messageries restent hébergées sur les serveurs du ministère. Sont ainsi gérés sur les infrastructures du ministère les messageries des membres du cabinet, directeurs d'administration centrale, chefs de service, sous-directeurs et de leurs adjoints et secrétariats, ainsi que des agents de la délégation à la régulation des plateformes numériques de la direction générale des médias et des industries culturelles. Le principe d'une telle partition des comptes peut interroger, dès lors que des communications sont couramment échangées entre ces agents dits « sensibles » et ceux, d'un niveau hiérarchique inférieur, dont la messagerie est hébergée de manière non souveraine sur MS365.

Par ailleurs, le cabinet du Premier ministre a demandé qu'une migration vers un environnement souverain soit assurée dès qu'il sera disponible. Le ministère dit attendre que l'infrastructure et l'offre de services Bleu soient qualifiées *SecNumCloud* pour déployer cette plateforme auprès de l'ensemble de ses agents. Il n'envisage pas d'autres scénarios à ce stade, alors même que cela reviendrait à maintenir une dépendance durable à l'égard d'un éditeur extra-européen. La Cour considère qu'une autre voie, basée sur des logiciels libres, doit être examinée (cf. chapitre III).

3 - Quelques autres administrations disposent également de cette solution

Antérieurement à la circulaire de la DINUM de septembre 2021, certaines administrations utilisaient déjà MS365 et ont continué à y recourir. Contrairement au reste du ministère de la transition écologique qui utilise *Microsoft Office* sur les infrastructures ministérielles, la direction générale de l'aviation civile (DGAC) recourt à MS365. Une migration de la suite *Microsoft Office* vers cette solution avait été décidée en 2019 pour pallier les dysfonctionnements récurrents de l'ancien système de messagerie et d'agenda qui datait de 2009 et pour répondre à des besoins nouveaux d'outils collaboratifs et de visioconférence. Le déploiement de MS365 a été accéléré avec la crise inhérente à l'épidémie de covid 19 et s'est achevé pour l'essentiel en 2021.

La DGAC estime que les outils collaboratifs de la suite MS365 sont devenus incontournables, en augmentant la productivité, facilitant les échanges avec ses homologues et partenaires internationaux et en réduisant les coûts liés aux déplacements. Pour la direction générale, « *au-delà des coûts, la haute disponibilité, l'expérience utilisateur, la large couverture fonctionnelle des services proposés et son évolution régulière (ex : mise à disposition de Copilot Chat⁵²), la bonne intégration des outils entre eux et la facilité de maintenance de l'écosystème sont des enjeux essentiels* ».

La direction de l'information légale et administrative (DILA), qui dépend des services du Premier ministre, recourt également à MS365 depuis 2020. Cet usage est justifié par les besoins du processus de production du Journal officiel (JO). L'outil *STILA*, utilisé pour élaborer et

⁵² Agent conversationnel de l'application d'intelligence artificielle Copilot.

publier le JO, a été développé pour traiter des textes issus de Word. La sensibilité de ce processus et la forte exigence de qualité de cette publication nécessitent, selon la DILA, de privilégier les solutions logicielles les plus robustes et stables, limitant le risque de non-conformité des textes publiés. En revanche, pour sa messagerie, la direction recourt à Outlook en dehors de l'offre MS365, avec une exploitation et un hébergement opérés dans des infrastructures interministérielles.

D'autres administrations disposent de quelques licences MS365. Tel est par exemple le cas au ministère des armées, pour quelques dizaines de postes de travail dans le cadre des relations avec l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), qui n'utilise que les outils Microsoft dans le domaine collaboratif et bureautique.

Ces dérogations, de droit ou de fait, à la doctrine interministérielle, montrent que les enjeux de souveraineté des données sont d'une priorité bien moindre pour les ministères que ceux de la sécurité informatique et de la performance numérique. Alors que des voies existent pour concilier ces trois exigences, certains ministères ont ignoré les risques liés à l'application de lois extraterritoriales au regard de la sensibilité des données.

C - Deux grandes administrations ont fait le choix de logiciels bureautiques libres

Certains ministères, comme ceux de l'intérieur ou de la transition écologique assument une coexistence d'outils *Microsoft Office* et *LibreOffice*. Cette situation peut toutefois être source de complexité et d'incompatibilité dans le partage de documents, notamment issus de tableurs.

Face aux désagréments, source de frustrations, d'une telle coexistence, deux grandes administrations, la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) et la direction générale des finances publiques (DGFIP) sont allées jusqu'à renoncer aux suites bureautiques d'éditeurs sous licence payante.

1 - À la Gendarmerie nationale, un choix historique jusqu'au système d'exploitation

Dès le début des années 2000, la DGGN a souhaité passer son informatique sur un modèle libre. Ce choix valait pour les outils bureautiques et la direction générale a déployé la suite *OpenOffice* sur l'ensemble des postes de travail. Cette solution a été remplacée par la suite *LibreOffice* au cours des années 2010, changement qui a été transparent pour les utilisateurs selon la direction générale.

Les messageries individuelles et fonctionnelles reposent également sur des logiciels libres. Certains comptes Microsoft Outlook existaient jusqu'en 2024 mais ont été supprimés depuis.

D'autres outils collaboratifs sont utilisés et développés sur la base de logiciels libres, tel que Partage NG, outil de coédition et de partage de fichiers (utilisé par plus de 100 000 agents de la police et la gendarmerie) ou la gestion électronique de documents, basée également sur un outil libre.

Par cette politique, la direction générale souhaitait respecter les standards et assurer une indépendance vis-à-vis des éditeurs commerciaux. Ce choix du libre est allé jusqu'à remplacer le système d'exploitation *Microsoft Windows* par GendBuntu, distribution Linux adaptée par la direction générale qui équipe 72 000 ordinateurs portables depuis 2005.

2 500 postes de travail restent équipés des outils *Microsoft Windows* et *Office* pour des questions d'interopérabilité interministérielle, notamment dans le domaine budgétaire ou pour l'utilisation de logiciels métier (plaques d'immatriculation, vidéo-surveillance, etc.) qui ne fonctionnent que sous *Windows*.

La DGGN a fait le choix d'une architecture centrale autour des logiciels libres, ce qui permet d'administrer les postes de travail avec des moyens humains limités. Ainsi, la gestion des droits est assurée par deux à trois personnes au niveau national. Cela suppose de disposer de compétences techniques pointues, rares et concurrentielles, y compris en interministériel.

Une exception à la politique de licence libre a été faite par la DGGN en 2022. Elle a expérimenté la solution collaborative *Dassault 3DS* afin de fluidifier les échanges dans le cadre de la gestion des instances, améliorer la collaboration entre les services et capitaliser sur l'exploitation des données. Ce projet a bénéficié du soutien financier du plan *France Relance*.

Toutefois, après onze mois de travail, la DGGN a fait le constat que cette plateforme ne répondait pas aux attendus et était rejetée par une grande majorité des services. La direction générale a donc mis un terme à ce projet après y avoir consacré 1,3 M€ de crédits de paiements en plus des crédits de 1 M€ apportés par le fonds innovation et transformation numérique du plan *France Relance*. Après avoir renoncé à ce projet, le ministère dit faire le constat que le coût, les politiques tarifaires et les stratégies industrielles des éditeurs de solutions propriétaires constituent des obstacles à une utilisation pérenne par l'administration.

2 - L'enjeu budgétaire associé aux logiciels libres à la DGFIP

La politique de la DGFIP s'est structurée autour d'une volonté de réduction des coûts, de maîtrise technologique et d'indépendance vis-à-vis des solutions bureautiques et collaboratives propriétaires. Après avoir progressivement abandonné *Microsoft Office* à la fin des années 2000, principalement en raison de son coût, la DGFIP a consolidé son usage de *LibreOffice* comme suite bureautique principale.

Quelques cadres de la direction générale disposent de la suite *Microsoft Office*, notamment s'ils échangent beaucoup de documents avec l'extérieur ou s'ils ont besoin de disposer de fonctionnalités spécifiques (sous Excel notamment). Par ailleurs, l'adoption d'une suite bureautique libre exige un effort d'adaptation pour les agents qui intègrent la DGFIP après avoir utilisé la suite *Microsoft Office* dans d'autres organisations. Cette difficulté peut susciter des réactions négatives tant les logiciels bureautiques sont des outils de base de tout travail administratif. L'enjeu d'attractivité de la direction générale pour certains hauts fonctionnaires justifierait selon elle de leur maintenir des outils bureautiques plus couramment utilisés par ailleurs.

La messagerie électronique de la direction générale a été refondue à partir de 2015 dans le cadre du programme interministériel *Messagerie Collaborative de l'État* (MCE), piloté par la DINUM, auquel la DGFIP dit avoir activement contribué aux côtés notamment des ministères de l'intérieur et de la transition écologique. Ce programme repose sur des solutions libres pour la messagerie, l'agenda et divers outils collaboratifs.

Le cœur du système de messagerie s'appuie ainsi sur la MCE. Le « courrielleur » (partie visible pour les utilisateurs) est le logiciel *open source Thunderbird* avec une extension lui permettant de se connecter aux outils de gestions de contacts et d'agenda.

Mais la DGFIP a également choisi de s'appuyer sur des logiciels sous licence d'éditeur. En 2021, une large étude utilisateurs a mis en évidence la nécessité de doter les agents d'une plateforme collaborative. La DGFIP a développé la plateforme *Novae*, basée sur une application d'un éditeur français. Cette solution était également la base logicielle d'*Osmose*, outil collaboratif interministériel proposé à l'époque par la DINUM. *Novae* intègre des fonctionnalités proposées nativement par l'éditeur (gestion de communautés, gestion de tâches, coédition, etc.) ; les services collaboratifs proposés par la DINUM (webconférence de l'État, *Tchap*, service de webinaire) ; et des développements spécifiques, réalisés par l'éditeur selon les spécifications de la DGFIP (ex : réservation de salles et de matériels en remplacement de trois outils de réservation qui coexistaient).

Un certain pragmatisme est donc de mise à la DGFIP, tout en veillant à maintenir une politique volontariste de maîtrise des coûts des logiciels.

CONCLUSION

L'organisation numérique de l'État est marquée par une dualité ancienne entre autonomie ministérielle et impératifs de coordination nationale. Dans le cas des outils bureautiques et collaboratifs, les directions ministérielles du numérique ont longtemps disposé d'une liberté d'arbitrage presque totale, et ce n'est que récemment que les instances de coordination interministérielles ont commencé à s'y intéresser. Cette autonomie a permis à chaque administration de répondre à ses contraintes propres, mais elle a également entraîné une hétérogénéité technique importante.

Le cadre normatif a cependant connu une évolution significative avec l'affirmation de nouvelles priorités liées à la souveraineté numérique. L'État a alors cherché à rationaliser les pratiques par des directives plus contraignantes, visant à renforcer la cohérence globale de l'action publique, parmi lesquelles l'interdiction du recours à la solution Microsoft 365, l'encadrement des outils de visioconférence et des messageries instantanées et, récemment, le contrôle des achats numériques de l'État. Toutefois, l'efficacité de ce cadre normatif reste à démontrer, tant la réalité du terrain demeure fragmentée.

Sur le plan opérationnel, la suite Microsoft Office demeure le standard prédominant au sein des administrations, principalement dans sa configuration on-premises. À cette suite s'ajoute souvent une mosaïque d'applications collaboratives, bien qu'une convergence vers La Suite numérique de la DINUM commence à se dessiner, ne serait-ce qu'avec les modules dont l'usage est désormais obligatoire au sein des ministères.

Par ailleurs, des disparités importantes subsistent, du fait notamment de l'usage dérogatoire de solutions cloud propriétaires par certains ministères. Ces choix, parfois motivés par des impératifs de cybersécurité et de performance, s'opèrent au détriment de la souveraineté technologique et compliquent la gestion des données sensibles.

À l'opposé de ces solutions propriétaires, des initiatives en faveur des logiciels libres ont émergé au sein de grandes directions. La Gendarmerie nationale, la DGFIP et, plus récemment, le ministère de l'éducation nationale, font figure de pionniers en la matière, intégrant ces solutions pour des raisons d'indépendance technique ou d'optimisation budgétaire.

Face aux défis de la transformation numérique de l'État et de la recherche d'une plus grande cohérence des outils mis à la disposition de ses agents, les orientations, anciennes, en matière d'interopérabilité trouvent aujourd'hui une pertinence renouvelée.

Chapitre II

Des outils encore peu coûteux pour l'État, qui satisfont globalement les agents

Quoi que mal connues et en forte progression depuis 2021, les dépenses en matière d'outils bureautiques et collaboratifs demeurent relativement faibles à l'échelle du budget informatique de l'État. Cependant, leur examen révèle des disparités significatives entre les ministères et souligne une dépendance persistante envers des solutions technologiques non souveraines (I). Malgré l'hétérogénéité des environnements numériques rencontrés dans les ministères, le niveau de satisfaction globale des agents témoigne d'une adaptation réussie aux nouveaux usages collaboratifs (II).

I - Des dépenses mal connues et principalement allouées à des solutions ne respectant pas les critères de souveraineté, mais faibles à l'échelle du budget de l'État

L'État a une connaissance imparfaite et parcellaire de ses propres dépenses numériques.

En 2016, un rapport sénatorial⁵³ alertait déjà sur le fait que l'État ne disposait pas « d'outil fiable et précis permettant d'identifier ses dépenses informatiques ni d'évaluer l'impact et la valeur de ses investissements informatiques ».

En 2020, la Cour relevait⁵⁴ que « les données comptables de l'État ne permettent pas d'isoler de façon satisfaisante les dépenses informatiques du reste des dépenses ni de connaître le montant total des investissements informatiques » et, en 2024, elle notait⁵⁵ toujours que « les dépenses liées au numérique de l'État ne sont pas encore consolidées, malgré les multiples alertes sur ce sujet depuis 2016, restées sans traduction concrète à ce jour ».

⁵³ Sénat, rapport d'information n° 76 de M. Michel Canévet, *La direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État*, octobre 2016, page 9.

⁵⁴ Cour des comptes, *La conduite des grands projets numériques de l'État*, communication à la commission des finances du Sénat, juillet 2020, page 35.

⁵⁵ Cour des comptes, *Le pilotage de la transformation numérique de l'État par la direction interministérielle du numérique*, juillet 2024, page 86.

De fait, aujourd'hui encore, les dépenses pour le numérique ne sont pas suivies de manière homogène ni consolidées au niveau interministériel, que ce soit par la DINUM ou la direction du budget, de telle sorte qu'il n'existe pas de document de politique transversale consacré au numérique de l'État – qu'un rapport parlementaire⁵⁶ recommandait en 2021 de mettre en place – alors que c'est par exemple le cas pour son immobilier.

La nomenclature⁵⁷ des achats de l'État dans le progiciel comptable Chorus permet néanmoins d'identifier le montant des crédits de paiement consommés dans le domaine *Informatique et télécom*⁵⁸, soit 4,4 Md€ en 2025 (contre 3,4 Md€ en 2021). Par ailleurs, un rapport d'inspections⁵⁹ avait estimé que près de 50 000 agents dans les ministères exerçaient en 2021 un métier à composante principalement numérique, représentant une rémunération brute annuelle de 1,1 Md€. L'État aurait donc consacré environ 5,5 Md€ en 2025 à son système d'information et de communication, soit 1 % environ des dépenses brutes du budget général.

Même en se fondant sur le niveau le plus fin de la nomenclature des achats, il n'est, en revanche, pas possible d'identifier directement et de manière fiable la part de ces dépenses qui est consacrée aux seuls outils bureautiques et collaboratifs.

Pour cette raison, et faute de véritable comptabilité analytique⁶⁰, la Cour a interrogé les secrétaires généraux des ministères afin qu'ils fournissent, à partir du suivi extra-comptable qu'ils en font, les données suivantes :

- le montant des crédits de paiement consommés annuellement sur la période 2021 à 2025 pour les achats de licences d'outils bureautiques et collaboratifs, et des prestations associées, ainsi que pour la rémunération des agents dont le temps de travail⁶¹ peut être affecté en tout ou partie à ces outils ;
- le nombre moyen annuel de postes de travail du ministère sur la même période afin de pouvoir évaluer un ratio de dépenses par postes de travail.

D'un ministère à l'autre, le degré de précision et la rigueur des réponses se sont avérés variables quant à l'imputation détaillée des dépenses réalisées, le périmètre sur lequel elles ont porté et le nombre de postes de travail et d'agents concernés, rendant compliqué les comparaisons. Dans certains cas, des échanges répétés ont été nécessaires pour aboutir à des données cohérentes. Cette situation illustre à nouveau l'insuffisante connaissance de la dépense numérique de l'État et résulte de l'absence d'outils interministériels de suivi et de gestion de son parc informatique.

Avec les précautions qu'appelle donc l'utilisation de ces données déclaratives, d'une fiabilité limitée, voici les principaux enseignements que la Cour en retire.

⁵⁶ Assemblée nationale, rapport d'information n° 4299 de MM. Jean-Luc Warsmann et Philippe Latombe, *Bâtir et promouvoir une souveraineté numérique nationale et européenne*, juin 2021, page 134 et suivantes.

⁵⁷ Les achats de l'État sont classés en une cinquantaine de domaines, divisés en près de 180 segments, eux-mêmes subdivisés en plus de 770 groupes de marchandises.

⁵⁸ Qui regroupe les segments suivants : télécommunications, logiciels, matériel informatique, prestations informatiques, réseaux informatiques, poste de travail.

⁵⁹ Inspection générale des finances et Conseil général de l'économie de l'industrie, de l'énergie et des technologies, *Les ressources humaines de l'État dans le numérique*, janvier 2023, pages 7 et 12.

⁶⁰ Cour des comptes, *Le contrôle de gestion dans les services de l'État*, janvier 2026, page 50.

⁶¹ Conception, développement, déploiement, maintenance, formation ou support.

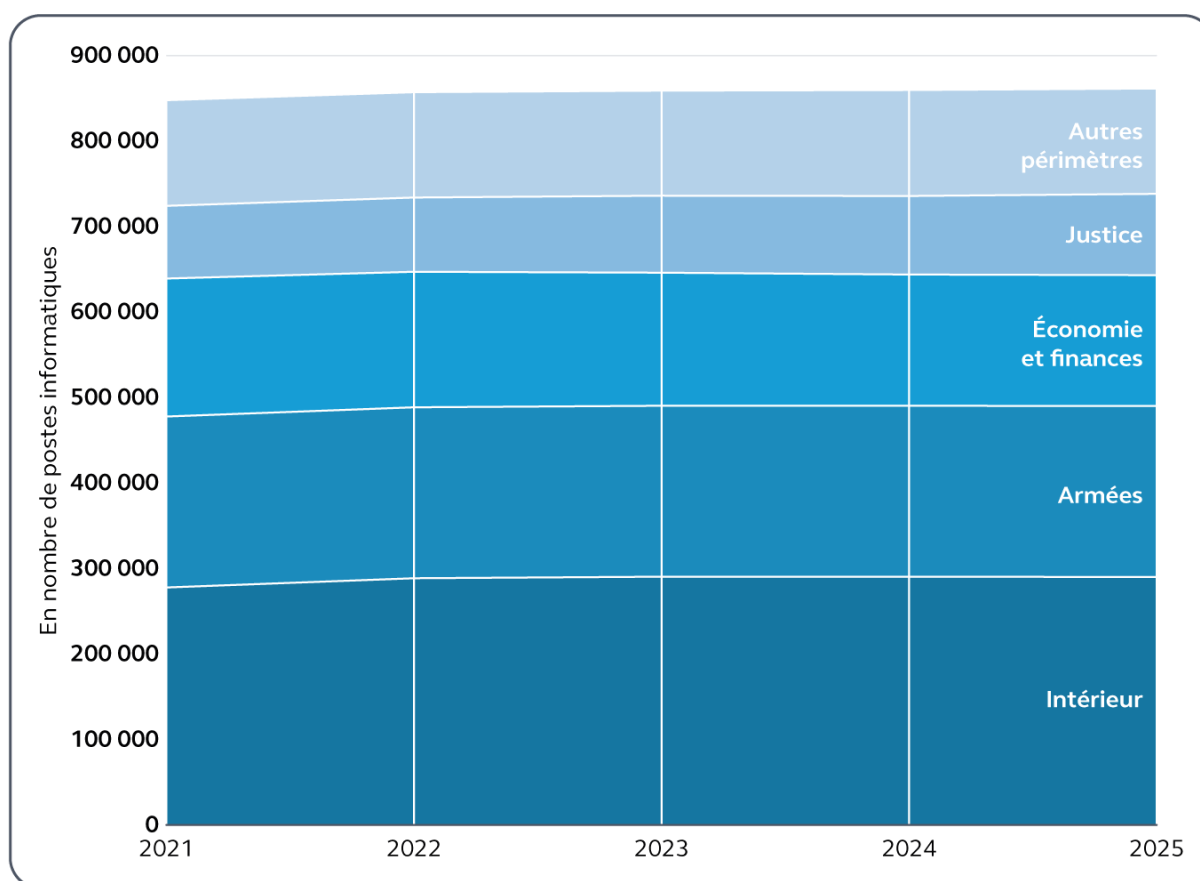
A - Environ 860 000 postes informatiques, principalement concentrés sur quatre ministères

Le nombre de postes de travail communiqué à la Cour par les ministères est souvent approximatif et le suivi du parc informatique est donc lacunaire.

Ainsi, les ministères des armées, de l'agriculture, de la culture, de l'éducation nationale, des affaires étrangères et de la transition écologique ont fourni, pour chaque année entre 2021 et 2025, un nombre fixe et vraisemblablement arrondi de postes de travail. Dans le cas du ministère de la justice, les nombres de postes fournis sont plus variables, mais manifestement arrondis eux aussi.

Nonobstant cette observation, le nombre moyen de postes informatiques⁶² dans les onze périmètres ministériels examinés s'est élevé au total à un peu plus de 861 000 en 2025, contre près de 848 000 en 2021, soit une quasi-stabilité (+ 1,5 %) sur cette période.

Graphique n° 1 : évolution entre 2021 et 2025 du nombre moyen de postes informatiques par ministère

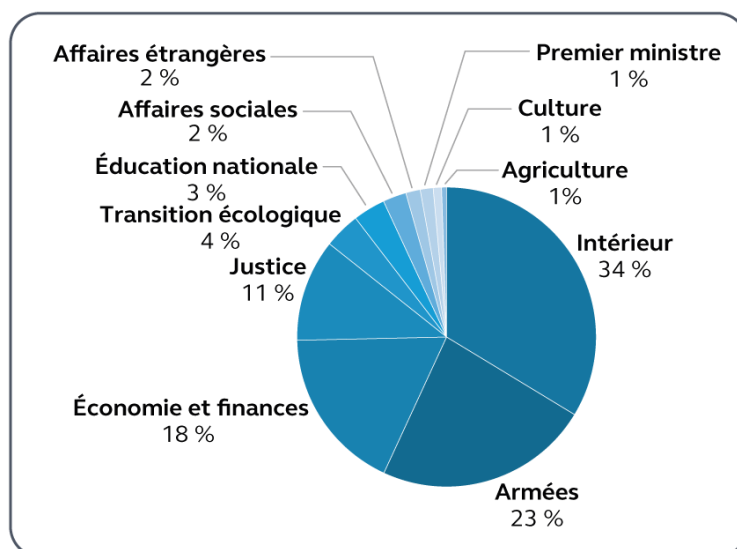


Source : Cour des comptes, à partir des réponses aux questionnaires adressés aux ministères

⁶² Les ministères ont communiqué à la Cour le nombre des postes de travail (ordinateurs fixes et portables), qui n'inclut pas les outils nomades des forces de sécurité.

Comme leur nombre, la répartition des postes informatiques est stable entre 2021 et 2025, les ministères de l'intérieur, des armées, de l'économie et des finances ainsi que de la justice concentrant, de manière systématique, près de 90 % d'entre eux.

Graphique n° 2 : répartition par ministère des 860 000 postes informatiques dénombrés en moyenne en 2025



Source : Cour des comptes, à partir des réponses aux questionnaires adressés aux ministères

Bien qu'étant le principal employeur au sein de l'État, le ministère de l'éducation nationale totalise à peine 3 % de postes informatiques en 2025. Ce constat s'explique par le fait que les postes des 850 000 enseignants ne sont pas fournis ni gérés (y compris sur le plan de la cybersécurité) par la direction ministérielle du numérique⁶³.

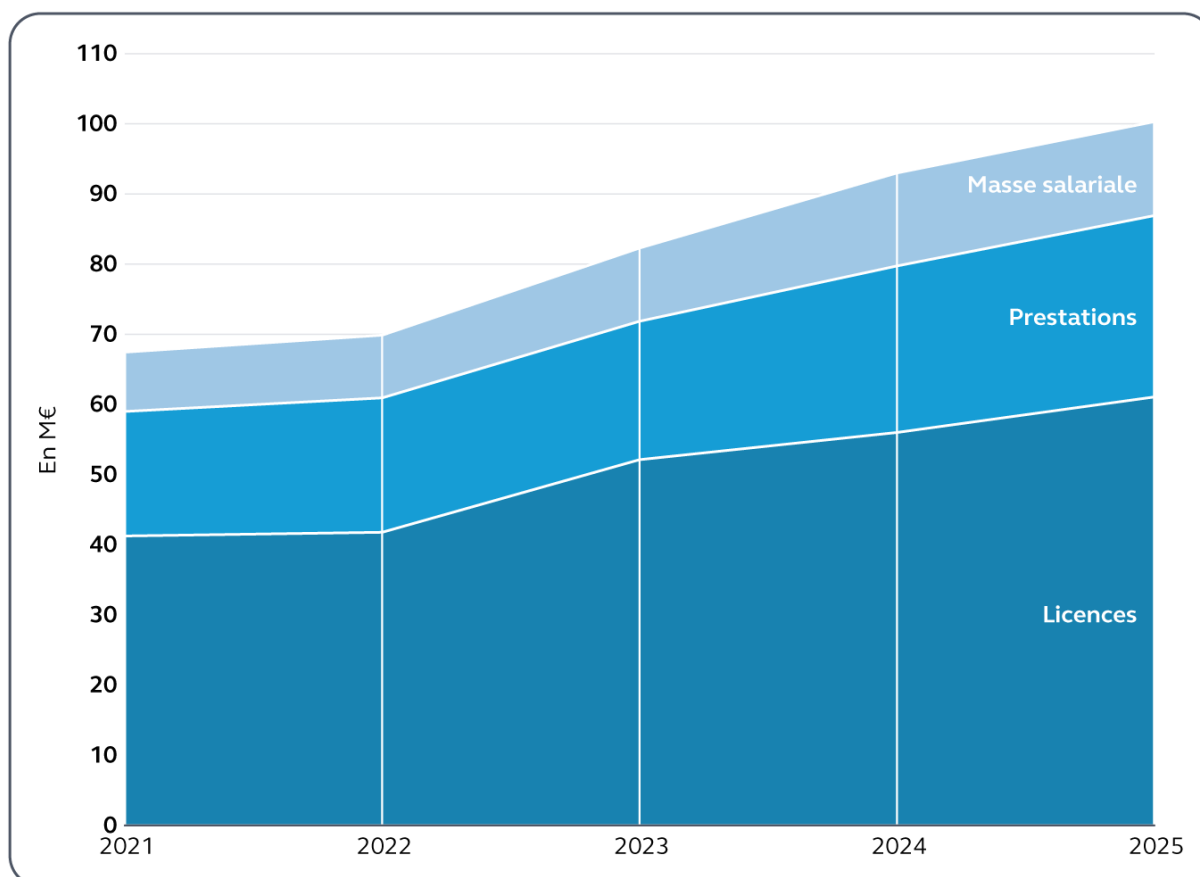
B - Des dépenses relatives aux outils bureautiques et collaboratifs qui pèsent peu sur le budget de l'État, consacrées pour plus de la moitié à l'achat de licences et de prestations Microsoft

Il ressort des réponses obtenues des ministères que le montant des crédits de paiement consommés (achats de licences et de prestations, rémunération des agents) au titre des seuls outils bureautiques et collaboratifs (hors systèmes d'exploitation notamment) se serait élevé en 2025 à 100 M€. Ce montant, qui inclut les dépenses réalisées par la DINUM pour *La Suite*, représenterait moins de 2 % du budget numérique de l'État évoqué ci-avant.

⁶³ Les agents relevant du personnel enseignant perçoivent une prime annuelle d'équipement informatique d'un montant de 176 €, libre à eux de s'équiper en matériels et logiciels selon leurs besoins (cf. décret n° 2020-1524 du 5 décembre 2020 portant création d'une prime d'équipement informatique allouée aux personnels enseignants relevant du ministère chargé de l'éducation et aux psychologues de l'Éducation nationale et son arrêté d'application du 5 décembre 2020). Les seuls logiciels fournis par le ministère auxquels les enseignants ont accès sont les outils collaboratifs de la plateforme *ETNA*.

Le graphique suivant présente l'évolution des dépenses et de leur répartition par nature sur la période 2021 à 2025.

Graphique n° 3 : évolution entre 2021 et 2025 des dépenses réalisées pour les outils bureautiques et collaboratifs, réparties par nature



Source : Cour des comptes, à partir des réponses aux questionnaires adressés aux ministères (crédits de paiement consommés)

Entre 2021 et 2025, le montant total des dépenses a connu une hausse de 50 %. Pour près de 90 %, ces dépenses concernent des achats de licences et de prestations informatiques. De fait, ces achats ont augmenté de 47 %, alors que les dépenses de fonctionnement de l'État (autres que celles de personnel) n'ont progressé que de 16 % dans le même temps.

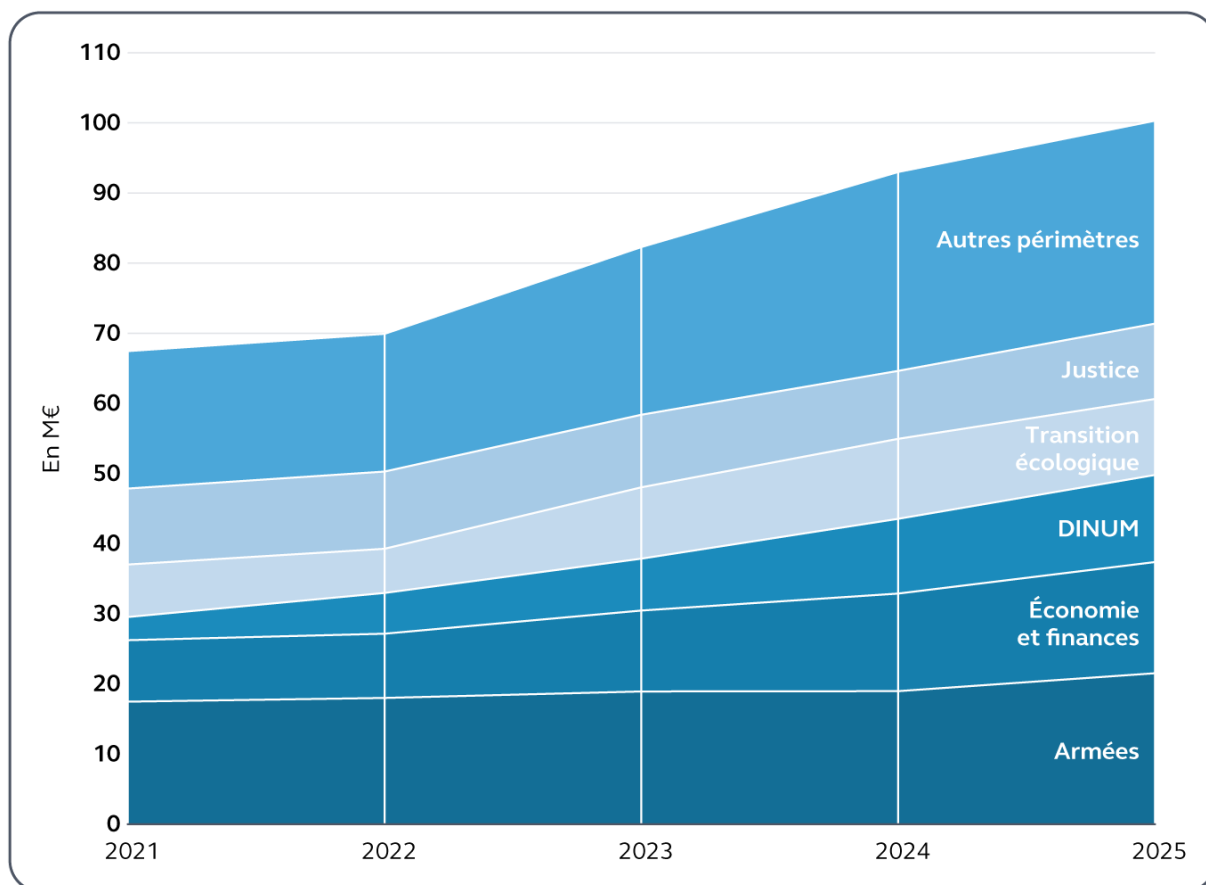
Cette croissance des dépenses consacrées aux outils bureautiques et collaboratifs est constatée dans tous les périmètres considérés. Elle est toutefois plus particulièrement marquée dans quatre d'entre eux :

- DINUM (+9,1 M€) : le développement de *La Suite* et son accélération s'accompagnent logiquement d'une progression des dépenses, notamment d'achats de prestations, de 3,3 M€ en 2021 à 12,9 M€ en 2025 ;
- économie et finances (+7,2 M€) : les achats de licences passent de 3 M€ en 2021 à 6,1 M€ en 2025, en raison de la préparation du changement de messagerie de l'INSEE (remplacement de *Microsoft Exchange* par *Bluemind*) et de la montée de version de *Microsoft Office* dans les services d'administration centrale ; les dépenses de personnel

croissent de 2,3 M€ en 2021 à 5,2 M€ en 2025, principalement du fait du développement de la plateforme collaborative Novae, de la rénovation de l'outil de messagerie en ligne Epoc et de la consolidation des outils de visioconférence ;

- intérieur (+4,0 M€) : alors que les achats de licences s'établissaient à 0,3 M€ en 2021, ils se sont élevés à 2,6 M€ en 2025 du fait de l'achat de solutions de visioconférence et de la montée de version de *Microsoft Office* ;
- transition écologique (+ 3,3 M€) : la progression provient principalement des achats de licences (+ 4,2 M€), notamment de licences *Microsoft 365* par la direction générale de l'aviation civile (+ 3,6 M€) ; cela est en partie compensé par la diminution des achats de prestation (- 0,4 M€) et des dépenses de personnel (- 0,4 M€).

Graphique n° 4 : évolution entre 2021 et 2025 des dépenses réalisées pour les outils bureautiques et collaboratifs, réparties par ministère

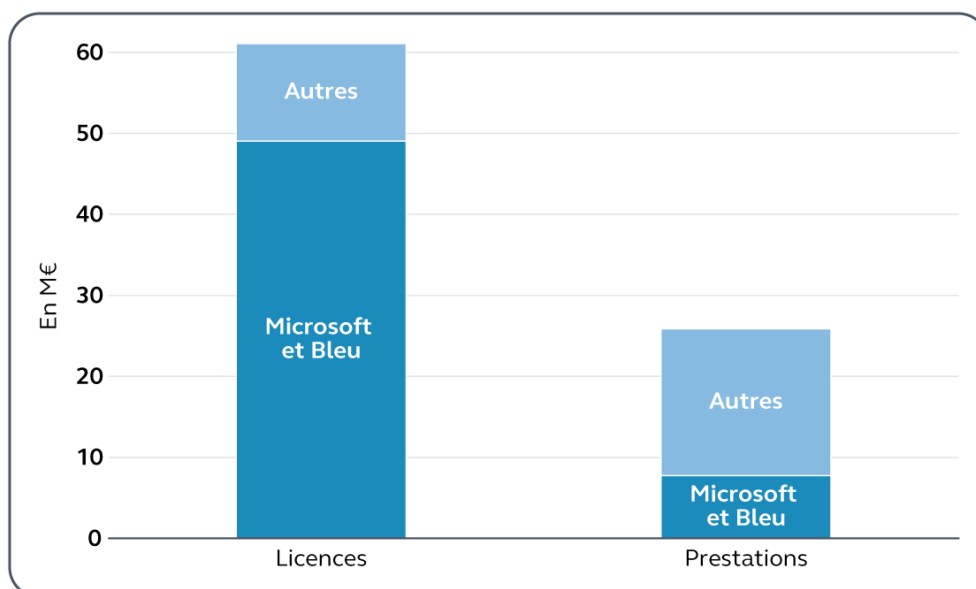


Source : Cour des comptes, à partir des réponses aux questionnaires adressés aux ministères (crédits de paiements consommés)

L'analyse des principales dépenses⁶⁴ consacrées en 2025 aux outils bureautiques et collaboratifs montre que 80 % des achats de licences ont concerné des produits Microsoft ou assimilés (Bleu), comme l'illustre le graphique suivant.

⁶⁴ Représentant, respectivement, 92 % des achats de licences et 41 % des achats de prestations en matière d'outils bureautiques et collaboratifs.

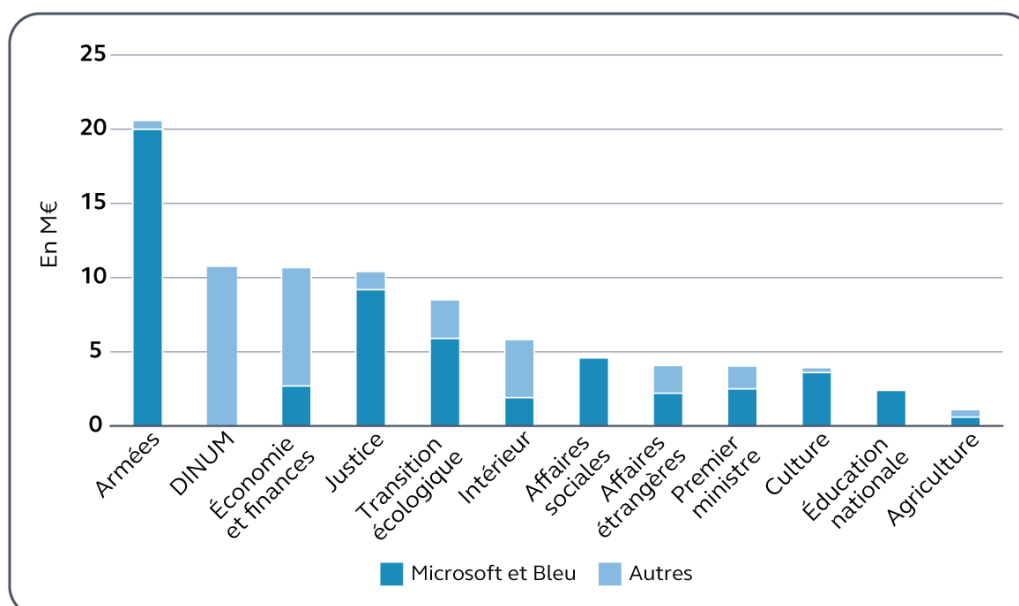
Graphique n° 5 : répartition entre Microsoft, Bleu et les autres fournisseurs des achats de licences et de prestations réalisés en 2025 en matière d'outils bureautiques et collaboratifs



Source : Cour des comptes, à partir des réponses aux questionnaires adressés aux ministères (crédits de paiements consommés)

À l'exception de la DINUM, dont les dépenses concernent le développement de *La Suite*, tous les ministères ont acheté en 2025, à des degrés divers, des licences et des prestations de Microsoft ou assimilé (Bleu).

Graphique n° 6 : répartition par ministère des achats de licences et de prestations réalisés en 2025 en matière d'outils bureautiques et collaboratifs



Source : Cour des comptes, à partir des réponses aux questionnaires adressés aux ministères (crédits de paiement consommés)

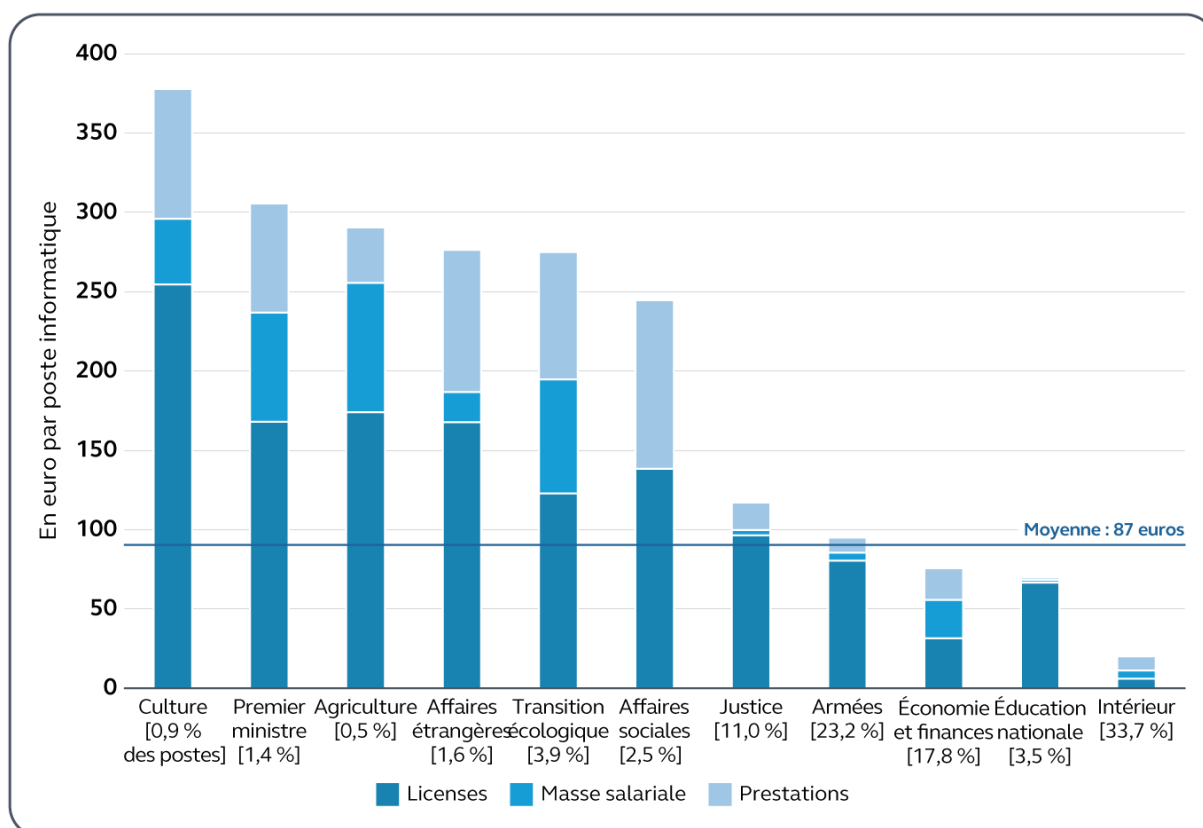
C'est particulièrement le cas aux ministères des armées et de la justice (*Microsoft Office on-premises*), des affaires sociales et de la culture (*MS365*). Au ministère de l'économie et des finances, les achats de licences réalisés en 2025 intègrent 1,3 M€ pour Bleu : dans l'attente que l'offre *cloud* de ce consortium soit qualifiée *SecNumCloud*, le marché passé par le ministère consiste simplement en un portage de licences *Microsoft Office* existantes, qui restent opérées *on-premises* et à un coût qu'il indique être équivalent à ce qu'il dépensait jusque-là.

Les achats en 2025 de licences et de prestations à des fournisseurs autres que Microsoft et Bleu n'ont pas dépassé individuellement 2 % du montant total.

C - Les logiciels bureautiques libres, de loin le modèle le plus avantageux sur le plan budgétaire

À partir des informations fournies par les ministères, la Cour a calculé un coût moyen annuel par poste de travail des outils bureautiques et collaboratifs.

Graphique n° 7 : dépense moyenne agrégée sur la période 2021 à 2025 par poste informatique consacrée aux outils bureautiques et collaboratifs



Source : Cour des comptes, à partir des réponses aux questionnaires adressés aux ministères (crédits de paiement consommés) ; la part de chaque ministère dans le nombre total moyen de postes informatiques en 2025 est rappelé sous son intitulé

Pour lisser les effets de pluri-annualité⁶⁵ de certains achats de licences, le coût par poste de travail calculé correspond à la moyenne agrégée des dépenses (achats de licences et de prestations, dépenses de personnel) sur la période 2021 à 2025.

Il en ressort que le coût moyen, entre 2021 et 2025, des outils bureautiques et collaboratifs s'établit à 87 € par poste informatique.

Au regard de cette moyenne, les ministères se répartissent en trois catégories :

- cinq périmètres ministériels – qui concentrent à eux seuls 90 % des plus de 860 000 postes informatiques recensés en 2025 – se situent à ce niveau ou en dessous, parfois nettement. Ainsi, les données transmises par le ministère de l'intérieur – qui a fait le choix de recourir massivement, mais pas exclusivement, à des logiciels bureautiques libres⁶⁶ – aboutissent à une dépense totale de 20 € par poste de travail et par an. Ce montant est sujet à caution, car des coûts peuvent ne pas avoir été identifiés par le ministère en réponse à la Cour⁶⁷ ;
- cinq périmètres, souvent beaucoup plus petits en nombre de postes, présentent un coût moyen compris entre deux et trois fois et demie la moyenne générale du fait notamment d'absence d'économies d'échelle ;
- un périmètre ministériel (culture) présente un coût moyen par poste informatique (378 €) supérieur à quatre fois et demie la moyenne générale, du fait du recours à MS365 ; de plus, les coûts fixes sont amortis sur un nombre plus faible de postes de travail (7 700) que la plupart des autres ministères.

Les différences observées reflètent les conséquences budgétaires des différents modèles d'environnements bureautiques et collaboratifs (cf. II du chapitre I *supra*). Le coût par poste informatique est, en effet, dans l'ensemble plus élevé dans les ministères qui achètent principalement ou exclusivement des licences Microsoft, en particulier lorsqu'il s'agit de la version *cloud* MS365 et des services associés – avec par exemple un coût de 255 € par poste de travail et par an au ministère de la culture –, par rapport à ceux qui y ont plus faiblement recourt et privilégient l'utilisation d'outils *open source*.

De ce point de vue, en appliquant le montant moyen par poste de travail au ministère de l'économie et des finances et au ministère de l'intérieur des achats de licences et de prestations (respectivement 52 € et 15 € par poste, hors masse salariale) au nombre total de postes informatiques (860 000), la dépense pour l'État en 2025 se serait élevée à 45 M€ dans le premier cas et 13 M€ dans le second. Ces montants sont à comparer à celui des achats de licences et de prestations effectivement réalisés (hors DINUM), soit 76 M€, c'est-à-dire une économie potentielle, correspondant à la différence, comprise (chiffres arrondis) entre 30 M€ et 65 M€.

⁶⁵ C'est-à-dire le fait que des licences puissent être payées l'année de leur achat et servir ensuite plusieurs années.

⁶⁶ La version locale d'une suite comme *LibreOffice* est gratuite, tandis que la DINUM chiffre à 0,40 € le coût annuel par utilisateur de la licence *OnlyOffice* utilisée dans le cadre de Resana, ou 0,10 € celui d'une licence Collabora. À titre de comparaison, elle estime que le coût annuel par agent d'une licence *Microsoft Office* varie entre 150 € et 200 € selon les ministères.

⁶⁷ Autres dépenses logicielles potentiellement portées par des programmes budgétaires autres que le programme 216 - *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* ; personnel hors de l'administration centrale.

Cette estimation illustre l'intérêt, au moins sur le plan budgétaire, que les services de l'État trouveraient à faire une place plus importante, à côté des suites collaboratives du marché, aux outils bureautiques et collaboratifs *open source*, en complément de *La Suite*.

II - Une satisfaction des agents qui ne dépend pas du modèle d'environnement bureautique et collaboratif

Il n'y a pas d'outils spécifiquement consacrés à la mesure de la satisfaction des agents concernant les outils bureautiques et collaboratifs mis à leur disposition. Néanmoins, une enquête interministérielle avait été menée jusqu'en 2023 sur un champ qui incluait ces outils (A) et d'autres enquêtes ont été réalisées depuis par les ministères, selon des modalités et des objectifs divers (B). Par ailleurs, la Cour a interrogé directement les directions ministérielles du numérique pour connaître les éventuelles difficultés qu'elles rencontrent pour gérer les outils bureautiques et collaboratifs (C).

A - Une enquête interministérielle qui montrait en 2023 un niveau de satisfaction plutôt bon à l'égard des outils bureautiques et collaboratifs

Entre 2019 et 2023, la DINUM a coordonné, chaque année au premier semestre, la réalisation d'une enquête au sein des ministères intitulée *Baromètre numérique de l'agent*, afin de mesurer la satisfaction des agents dans les administrations centrales et les services déconcentrés de l'État concernant leur environnement numérique de travail.

Cette enquête, conduite dans le cadre du programme *TECH.GOUV* (cf. I.B du chapitre I *supra*), portait sur les domaines suivants : les équipements, la connectivité, les outils et les applications, les services d'assistance et la formation.

En 2021, les réponses à l'enquête avaient fait ressortir un bon niveau de satisfaction des agents à l'égard des « efforts menés par les différents ministères pour améliorer l'environnement de travail numérique des agents et l'adapter aux nouveaux modes de travail, dans un contexte de crise sanitaire »⁶⁸, puisque plus des trois quarts des 108 313 répondants (soit un taux de réponse, limité, de 18 %) déclaraient être équipés, complètement ou partiellement, pour travailler à distance. Par ailleurs, 72 % des répondants avaient déclaré être satisfaits des outils et applications mis à leur disposition.

L'édition 2022 de l'enquête avait confirmé la tendance de fond du télétravail et son ancrage durable au sein des services, rendant aussi plus exigeants les agents à l'égard de leurs équipements informatiques, notamment nomades. De fait, la note globale (5,9 sur 10) était ressortie en légère baisse (- 0,2), en raison d'une moindre satisfaction à l'égard des équipements mis à disposition et aussi des applications.

⁶⁸ Direction interministérielle du numériques, *Baromètre numérique de l'agent 2021 : une plus grande capacité de travail à distance pour les agents publics*, 14 septembre 2021.

Dans ce dernier cas, 69 % des 128 595 répondants (18 % des sondés) s'estimaient globalement satisfaits, contre 72 % un an auparavant. Ils plaçaient cependant les outils bureautiques en quatrième position dans une liste de 18 propositions d'améliorations prioritaires et en première position des besoins de formation et d'accompagnement en matière de pratiques et d'usages numériques, immédiatement suivis des outils collaboratifs. L'enquête révélait en outre la faible notoriété des outils interministériels (ceux qui composent *La Suite* aujourd'hui, mais aussi Chorus, RenoiRH, etc.), puisque 67 % des répondants indiquaient ne pas les connaître ni les utiliser.

En 2023, dernière année au cours de laquelle l'enquête a été conduite, le taux de participation s'est dégradé (15 %), possiblement en raison, selon la DINUM, de l'élargissement de la consultation à un nombre plus important d'agents (+ 55 470, pour un nombre total de 754 096 agents) et du fait aussi qu'ils peinaient à observer les résultats concrets des éditions précédentes.

Nonobstant la faible représentativité de l'enquête, la note globale de satisfaction est restée inchangée (5,9 sur 10), mais la satisfaction à l'égard des outils et des applications a continué de baisser. Les outils bureautiques étaient ainsi placés à la troisième place de la liste des améliorations prioritaires et la messagerie était classée, pour la première fois, parmi les six plus importantes. En revanche, les outils collaboratifs interministériels étaient davantage reconnus par les agents, puisqu'ils étaient désormais 41 % à en connaître l'existence (soit une amélioration de huit points par rapport à 2022).

L'enquête se concluait sur plusieurs priorités pour 2024, notamment l'amélioration de certaines messageries ministérielles, et la nécessité de remobiliser les agents en rendant visibles les plans d'action ministériels pour améliorer les outils et applications au service des agents.

B - Des enquêtes ministérielles récentes qui montrent que la satisfaction des agents a progressé

Après 2023, l'enquête *Baromètre numérique de l'agent* n'a plus été reconduite par la DINUM. Toutefois, la plupart des ministères l'ont poursuivie ou ont continué de mesurer d'une façon équivalente la satisfaction de leurs agents à l'égard de leur environnement numérique de travail, en particulier les outils bureautiques et collaboratifs utilisés.

Quel que soit leur ministère de rattachement, la préoccupation commune aux agents est notamment de disposer d'un nombre limité d'outils bureautiques et collaboratifs interopérables, fonctionnant de manière fluide. À ce titre, les résultats des enquêtes récentes récapitulées dans le tableau suivant font état d'un niveau de satisfaction plutôt élevé, dans l'ensemble.

Tableau n° 1 : retours des agents à l'occasion d'enquêtes ministérielles récentes

Ministère	Période	Taux de réponse	Principaux résultats en matière d'outils bureautiques et collaboratifs
Affaires étrangères	Oct. 2025	1 712 agents	La suite <i>Microsoft Office</i> est très utilisée avec un usage assez standard (peu de macro ou de scripts). L'usage d' <i>Outlook</i> dépasse la simple messagerie (recherche, prise de note, stockage de documents, etc.). L'outil collaboratif <i>Diplodocs</i> , basé sur <i>Onlyoffice</i> et <i>Nextcloud</i> , est apprécié par les agents.
Affaires sociales	Mars 2025	26 % des 18 449 agents interrogés	Les principaux outils bureautiques (<i>Microsoft Outlook, Word, Excel, PowerPoint</i>) obtiennent des notes de satisfaction supérieures à 4 sur 5, de même que l'application <i>Microsoft Teams</i> dont l'usage pour les communications internes est généralisé.
Agriculture	2025	30 % des 1 800 agents interrogés	Les répondants ont attribué la note globale de 15 sur 20 à l'environnement de travail numérique du ministère. 79 % d'entre eux estiment que l'offre logicielle répond à leurs besoins et 90 % sont satisfaits des dispositifs de visioconférence.
Culture	2024	800 agents	L'enquête montre que l'arrivée de la suite numérique <i>Microsoft 365</i> a contribué, parmi d'autres raisons (accompagnement des équipes SNUM, postes de travail plus performants, etc.), à moderniser l'environnement numérique de travail et à répondre aux attentes de collaboration des agents.
Économie et finances	2025	ND	La suite <i>LibreOffice</i> et la plateforme collaborative <i>Novae</i> utilisées par les agents de la DGFIP obtiennent un taux de satisfaction de, respectivement, 87 % et 82 %. L'observatoire interne du ministère mesure notamment l'adéquation des outils numériques. Le score de la DGFIP atteint 71 %.
Éducation nationale	Sept. 2025	17 % des 47 000 agents interrogés	81 % des répondants sont satisfaits des outils et des applications mis à leur disposition, contre 75 % en 2023.
Intérieur	2025	22 246 répondants	95 % des répondants indiquent utiliser la suite <i>LibreOffice</i> , 72 % en sont satisfaits. S'agissant de <i>La Suite</i> , le taux d'utilisation varie selon le produit (de 33 % pour Tchapp à 57 % pour Resana), tout comme le taux de satisfaction (de 67 % pour Resana à 76 % pour Webinaire de l'État).
Justice	Déc. 2025	4 121 répondants	75 % des répondants s'estiment satisfaits de leur environnement numérique de travail, contre 54 % en 2022. Pour la visioconférence, le taux de satisfaction s'élève à 81 %, contre 67 % en 2022.

Source : Cour des comptes, à partir des réponses aux questionnaires adressés aux ministères

Ces différentes enquêtes indiquent aussi que le niveau de satisfaction des agents ne dépend pas étroitement du modèle d'environnement bureautique choisi par les ministères. Le niveau de satisfaction des agents aux ministères des affaires étrangères et de la justice, qui utilisent principalement *Microsoft Office on-premises*, est comparable à celui des agents aux ministères des affaires sociales et de la culture, qui bénéficient de *Microsoft 365*, et, surtout, n'est pas meilleur qu'aux ministères de l'économie et de l'intérieur, où la suite *LibreOffice* est largement répandue.

Ce sont davantage les habitudes des agents, l'offre de formation dont ils bénéficient et le niveau d'accompagnement par les DNUM qui pèsent de manière déterminante sur la perception qu'ils ont de leur environnement numérique de travail.

C - Des outils bureautiques et collaboratifs qui nécessitent un effort d'accompagnement important de la part des directions ministérielles du numérique

La Cour a interrogé les directions ministérielles du numérique pour connaître les difficultés qu'elles rencontrent éventuellement avec les solutions bureautiques et collaboratives mises à disposition des agents.

Leurs réponses ne révèlent pas de difficultés significatives, quels que soient les outils examinés. Elles reflètent bien les avantages et les inconvénients réels ou supposés des modèles d'environnement bureautiques choisis.

Ainsi, dans plusieurs ministères, l'absence de difficultés en matière de fonctionnalités et d'interopérabilité avec d'autres administrations est attribuée à l'utilisation de la suite *Microsoft Office*, standard du domaine connu du grand public, donc des agents.

Dans les ministères où les logiciels libres complètent les suites bureautiques du marché, voire les remplacent, les difficultés mises en avant par les DNUM concernées sont les mêmes :

- le manque d'adhésion, voire la résistance au changement, de la part d'agents habitués de longue date à *Microsoft Office* et des autorités ministérielles elles-mêmes, qui obtiennent d'utiliser ce produit par dérogation ;
- l'existence « d'irritants » qui renforce la défiance, tels que notamment : la difficulté à reproduire à l'identique certains usages avancés (macro-commandes, tableaux croisés dynamiques) ; l'insuffisante comptabilité des formats propriétaires et libres, ce qui pose des difficultés de rendu et d'échanges entre administrations ; l'interopérabilité limitée des agendas faisant appel à des formats différents, ce qui complique la programmation des rendez-vous, etc. ;
- le manque de temps ou de ressources en matière de formations, et l'insuffisante adaptation de celles-ci selon les profils et les niveaux de compétence des agents.

Les DNUM s'accordent pour conclure que le changement d'usage ne peut pas être suscité par le seul fait de mettre à disposition des agents de nouveaux outils, en particulier libres, et que plusieurs conditions doivent être réunies pour favoriser l'acceptation et l'appropriation dans les services :

- l'existence d'une démarche en matière d'outils bureautiques claire et soutenue par les autorités ministérielles ;
- un accompagnement au changement dans la durée auprès de tous les agents ;
- la rationalisation de l'offre logicielle proposée pour éviter la dispersion des usages et la mise à disposition de produits offrant une couverture fonctionnelle suffisante.

Par exemple, au ministère de l'éducation nationale, qui dispose d'une expérience importante dans le domaine des solutions libres, les actions engagées à cette fin ont été les suivantes :

- communications pour expliquer le sens de la démarche (souveraineté, maîtrise des données, etc.) ;
- organisation de formations ciblées, mise en place d'un réseau « d'ambassadeurs » internes, diffusion d'une documentation adaptée aux usages réels et support de proximité ;
- contribution au développement d'évolutions d'outils libres ou financement de celles-ci afin de couvrir des besoins structurants (travaux avec la DGFIP sur l'intégration de la visioconférence dans les salles de réunions, par exemple).

La direction du numérique pour l'éducation s'est, en outre, appuyée sur des intégrateurs et des éditeurs *open source*, et a renforcé ses propres compétences pour être en mesure d'assurer elle-même le support et l'exploitation des outils bureautiques et collaboratifs du ministère.

CONCLUSION

L'examen des outils bureautiques et collaboratifs au sein de l'État permet de dresser un bilan nuancé, entre faiblesse relative des investissements financiers et importance de ces solutions pour le quotidien des agents.

En premier lieu, le parc informatique des ministères (administrations centrales et déconcentrées), qui comptait en 2025 environ 860 000 postes, est principalement concentré au sein de quatre ministères, avec des disparités de gestion sur l'ensemble du périmètre.

Sur le plan budgétaire, les dépenses consacrées à ces outils progressent fortement depuis 2021, mais demeurent relativement faibles lorsqu'elles sont rapportées à l'échelle du budget informatique de l'État. Toutefois, la connaissance précise de ces coûts souffre encore d'un suivi peu rigoureux et d'un manque de visibilité globale, rendant leur pilotage complexe.

Bien que l'État parvienne à fournir des outils bureautiques et collaboratifs à ses agents à moindre coût, il n'a pas encore résolu l'enjeu de son autonomie technologique dans ce domaine. L'analyse des données budgétaires révèle, en effet, une prédominance marquée des solutions non souveraines. Plus de la moitié des budgets alloués à ces outils est ainsi consacrée à l'achat de licences et de prestations auprès de la société Microsoft. En comparaison, le modèle des logiciels libres est, de loin, le plus avantageux pour le budget de l'État. Appliqué à l'ensemble des périmètres ministériels, il en résulterait une économie potentielle comprise entre 30 M€ et 65 M€ par an à usages équivalents à ceux constatés aujourd'hui.

En ce qui concerne la perception des agents, ces derniers expriment une satisfaction plutôt bonne à l'égard des outils mis à leur disposition. Ce résultat est d'autant plus notable qu'il s'applique de manière uniforme, quel que soit le modèle d'environnement bureautique retenu par les ministères.

Il apparaît également que la gestion de ces outils ne pose pas de difficultés significatives. Un point de vigilance concerne cependant l'accompagnement des agents, la transition vers des outils plus collaboratifs nécessitant un effort de soutien constant et important de la part des directions du numérique.

Chapitre III

Une stratégie à définir au regard de l'impératif de souveraineté numérique et de la contrainte budgétaire

Les usages en matière bureautique évoluent fortement vers des fonctionnalités collaboratives, enrichies par l'intelligence artificielle. Le modèle actuel de suites bureautiques *on-premises* devrait basculer vers une architecture *cloud*, comme l'a déjà fait Microsoft avec son offre MS365. L'ambition que les services de l'État peuvent porter en la matière fait toutefois face aujourd'hui à un impératif de souveraineté numérique et la nécessité d'une gestion rigoureuse des ressources budgétaires.

Le développement de *la Suite numérique interministérielle* témoigne d'une volonté de privilégier les logiciels libres pour garantir l'indépendance technologique, bien que ses modalités de déploiement actuel devraient être ajustées pour répondre aux besoins de l'ensemble des administrations publiques (I).

La réussite de cette transformation repose sur une définition plus affirmée des orientations stratégiques, visant à consolider les partenariats avec les écosystèmes numériques tout en organisant une bascule progressive et cohérente vers des solutions ouvertes (II).

I - La Suite numérique interministérielle : des résultats probants, des modalités de développement à faire évoluer

La Suite numérique interministérielle concrétise une volonté ancienne de doter les services de l'État d'outils bureautiques et collaboratifs indépendants (A). En s'appuyant résolument sur les logiciels libres et l'*open source*, cette initiative vise à garantir la maîtrise des données publiques et l'ouverture technologique des services de l'État (B). Toutefois, la diffusion croissante de ces outils soulève des interrogations quant à la pérennité de son modèle de développement. L'enjeu réside désormais dans l'adaptation de ce cadre technique et financier afin de répondre aux exigences d'un déploiement à grande échelle (C).

A - L'idée ancienne d'une suite interministérielle souveraine d'outils bureautiques et collaboratifs

L'ambition de doter l'État d'une suite bureautique et collaborative souveraine s'inscrit dans une perspective de long terme, marquée par une maturation progressive des outils proposés. Les fonctionnalités doivent continuer d'être améliorées pour favoriser une adoption large au sein de l'administration.

1 - Une suite qui a mis du temps à prendre forme

Les années 2010 ont été marquées par les échecs coûteux de grands projets informatiques conduits par l'État avec l'aide de prestataires privés, parmi lesquels Louvois, l'opérateur national de paie (ONP) et le système d'information des ressources humaines de l'éducation nationale (SIRHEN). Cette période a aussi été caractérisée par une forte dépendance des services de l'État aux éditeurs extra-européens, notamment dans le domaine des outils bureautiques et collaboratifs où, par exemple, des contrats globaux, dits à ce titre *Open Bar*, ont été régulièrement conclus entre le ministère des armées et Microsoft.

Dans ce contexte, la direction interministérielle du numérique a progressivement opéré un changement de doctrine, abandonnant la logique de projets informatiques externalisés sur des durées longues au profit du développement de services numériques en « mode produit »⁶⁹ et selon les méthodes dites « agiles »⁷⁰, alors en vogue dans les startups.

Conformément à la feuille de route⁷¹ fixée par la ministre de la transformation et de la fonction publiques, le réseau des incubateurs de startups d'État dénommé *beta.gouv.fr* est ainsi lancé afin de réinternaliser des compétences techniques et mettre rapidement en production de nouveaux services numériques, en faisant appel à de petites équipes autonomes travaillant de manière itérative. C'est notamment le cas de la messagerie instantanée et sécurisée *Tchap*, dont la mise en production débute dès fin 2018.

La crise sanitaire qui survient au début des années 2020 et le développement massif du télétravail qui s'en est suivi ont révélé la nécessité pour les services de l'État de disposer d'outils collaboratifs performants et souverains. Seul le premier critère a pu être immédiatement satisfait par l'achat en urgence de licences pour déployer des produits américains, tels que Zoom ou Microsoft Teams, qui offraient par ailleurs des garanties de sécurité informatique, mais pas de souveraineté ou simplement d'autonomie technologique.

En parallèle du projet d'environnement de travail numérique de l'agent (*ETNA*) lancé en 2018 par le ministère de l'éducation nationale, la DINUM déployait fin 2021 le *Sac à dos numérique de l'agent* (SNAP), qui juxtaposait sous une même marque six outils de communication (*Audioconf*, *Tchap*, *Webconf*, *Webinaire*) et de travail collaboratif (*Osmose* et *Resana*).

⁶⁹ Le « mode produit » est un cadre de création d'un produit numérique qui doit permettre de répondre à une difficulté des utilisateurs finaux et avoir un effet mesurable sur une politique publique.

⁷⁰ Méthodes qui consistent à diviser le développement d'un logiciel en cycles courts, permettant de l'adapter rapidement en fonction des retours des clients et utilisateurs.

⁷¹ Ministère de la transformation et de la fonction publiques, *TECH.GOUV – Stratégie et feuille de route 2019-2021*, avril 2019.

L'objectif de la DINUM était alors de proposer « une offre d'outils et de services collaboratifs numériques partagée entre tous les agents de l'État, leur permettant de travailler ensemble plus efficacement », se voulant « une alternative maîtrisée face aux solutions du marché, en conformité avec la nouvelle doctrine Cloud au centre de l'État »⁷². Dans les faits, cependant, l'absence d'interopérabilité de ces outils, développés et opérés de manière indépendante, et le manque de cohérence, aussi bien que de fluidité, dans leur utilisation contrastaient fortement avec le niveau d'intégration des standards du marché auxquels sont habitués les agents.

Ce constat a conduit la DINUM à entamer en 2023 le développement de *La Suite numérique*, qui remplace SNAP au second semestre 2024. Conformément à l'objectif qui lui est assigné « d'opérer des outils numériques de qualité et de confiance »⁷³, la DINUM devait construire une suite bureautique et collaborative qui soit en mesure de répondre aux impératifs suivants :

- fédérer tous les outils sous un seul identifiant grâce à la solution d'authentification ProConnect et selon une charte graphique commune ;
- offrir aux utilisateurs un environnement de travail unifié, ergonomique et interopérable, intégrant les innovations technologiques, notamment l'intelligence artificielle, afin d'améliorer la productivité et décourager l'utilisation par les agents de logiciels grand public non sécurisés (*Shadow-IT*) ;
- conserver la maîtrise des infrastructures⁷⁴, du code et des données pour être en mesure de répondre à trois impératifs :
 - garantir un niveau adéquat de sécurité, de résilience et d'immunité aux droits extra-européens en s'appuyant sur les *clouds* interministériels de l'État (Nubo et Pi) ou des *clouds* commerciaux qualifiés *SecNumCloud*⁷⁵ ;
 - maîtriser les coûts en ne dépendant pas de technologies propriétaires, ou en évitant d'être exposé au risque de pressions tarifaires, par l'intégration et la mutualisation à l'échelle interministérielle de logiciels libres existants, opérés de manière indépendante ;
 - renforcer les compétences numériques internes en développant et en opérant soi-même les outils mis à la disposition des agents.

Entre 2024 et début 2026, la DINUM lance ou poursuit ainsi le développement des produits numériques suivants, auxquels les agents de l'État peuvent accéder en cliquant simplement sur le bouton *ProConnect* de la page d'accueil de *La Suite*.

⁷² Ministère de la transformation et de la fonction publiques, *TECH.GOUV – Stratégie et feuille de route actualisée 2019-2022*, août 2021.

⁷³ Ministère de la transformation et de la fonction publiques, *Feuille de route de la direction interministérielle du numérique*, mars 2023.

⁷⁴ Dans le cas d'une infrastructure critique comme le réseau interministériel de l'État, la Cour avait considéré comme indispensable la ré-internalisation des compétences. Cf. Cour des comptes, *Le pilotage de la transformation numérique de l'État par la DINUM*, juillet 2024, p. 54.

⁷⁵ Cour des comptes, *Les enjeux de souveraineté des systèmes d'information civils de l'État*, octobre 2025, pages 57 et suivantes.

Tableau n° 2 : liste des produits qui composent *La Suite* (mai 2026)

Produit	Objet
Communiquer	
 Tchap	Tchap est une messagerie instantanée sécurisée initialement développée en collaboration avec les ministères de l'intérieur et de la transition écologique qui permet aux agents de communiquer en temps réel, de passer des appels audio ou vidéo de groupe et de partager des écrans.
 Visio	Visio est un service de visioconférence directement accessible depuis un navigateur <i>Web</i> sans nécessiter la création d'un compte ou l'installation d'un logiciel. Il remplace deux outils utilisés depuis 2020 pour la tenue de réunions (Webconférence et Audioconférence de l'État, développées en collaboration avec le ministère chargé de la transition écologique) ou l'organisation de webinaires (Webinaire de l'État, développé en collaboration avec le ministère de l'éducation nationale).
 Fr. Transfert	FranceTransfert est une solution développée à l'origine en collaboration avec le ministère de la culture pour permettre l'envoi et la réception sécurisées de fichiers volumineux.
 Messagerie	Messagerie est un service de messagerie <i>Web</i> développé par la DINUM afin de gérer les courriels électroniques, les contacts et les agendas professionnels.
Collaborer	
 Docs	Docs est un éditeur de texte développé par la DINUM qui fonctionne dans un navigateur <i>Web</i> . Axé sur le contenu plutôt que sur la mise en page, il permet la coédition en temps réel, l'organisation en sous-documents et l'export dans des formats ouverts.
 Grist	Grist est un outil développé par la DINUM qui combine certaines capacités d'un tableur avec celles d'un gestionnaire de bases de données relationnelles. Il permet de centraliser des données structurées et créer de petites applications internes.
 Fichiers	Fichiers est un espace de stockage, de partage et de coédition de documents (jusqu'à 2 Go par fichier) développé depuis 2025.

Source : Cour des comptes

Une plateforme collaborative dénommée Resana est mise à la disposition des agents depuis 2020, en complément de *La Suite*. Elle permet aux membres d'une communauté d'utilisateurs de stocker, partager et coéditer des documents. Elle intègre aussi notamment un agenda partagé, un outil de suivi des tâches et une messagerie.

Jusqu'en 2026, la licence d'utilisation de Resana est achetée par la DINUM auprès de l'UGAP pour l'ensemble des ministères. Du fait du développement et de la mise en service de Fichiers, elle prévoit, à compter de 2027, de ne pas renouveler cet achat et laisser les ministères qui le souhaiteraient faire l'acquisition de cette plateforme collaborative ou d'une autre sur leurs propres crédits budgétaires.

2 - Des outils utiles, qui doivent continuer de s'améliorer

Fin 2025, selon les informations fournies par la DINUM, ProConnect enregistrait 930 000 connexions mensuelles, tandis que *Tchap* comptait 368 000 utilisateurs actifs⁷⁶. Les autres outils avaient une notoriété plus limitée (27 000 utilisateurs pour Visio, par exemple), qui s'explique par le caractère plus récent de leur lancement. *Resana* disposait par ailleurs de plus de 450 000 comptes utilisateurs.

Interrogés par la Cour, les ministères reconnaissaient tous l'intérêt de ces différents outils, qui constituent une réponse possible à la grande variété des outils collaboratifs utilisés au sein de l'État. C'est notamment le cas de *Tchap*, auquel leurs agents ont recours de manière croissante, ainsi que de Visio désormais en raison de la circulaire récente du Premier ministre obligeant les ministères à ne recourir qu'à cette solution pour leurs visioconférences (cf. *supra*).

En revanche, *La Suite* ne leur apparaissait pas encore comme une alternative aux suites bureautiques traditionnelles, mais comme un complément possible à celles-ci. En effet, elle ne comporte pas de tableur à proprement parler, ni d'agenda ou d'outil de présentation, et oblige à travailler uniquement en ligne en l'absence de clients installés sur les postes informatiques, contrairement à la pratique habituelle dans l'administration. Mais surtout, le niveau fonctionnel de *Docs* n'est pas identique à celui d'un traitement de texte classique, tout comme *Grist* ne répond pas aux mêmes besoins que les tableurs propriétaires ou libres les plus connus ni ne présente une maturité équivalente. En outre, *Grist*, qui est un outil « No code »⁷⁷ de gestion de données, nécessite un temps d'adaptation pour être en mesure d'être utilisé correctement.

Du point de vue de la DINUM, *Docs* et *Grist* ciblent les besoins les plus courants des agents qui, souvent, n'utilisent qu'une part réduite des nombreuses fonctionnalités des suites bureautiques du marché, alors même qu'elles ont été conçues à une époque où les documents étaient plus fréquemment imprimés. Au surplus, la DINUM estime qu'il ne faut pas chercher à les utiliser comme les logiciels traditionnels de bureautique, mais accompagner l'évolution des méthodes et des habitudes de travail. L'importance de l'effort de formation et de conduite du changement que cela suppose pourrait, cependant, constituer un frein à une adoption rapide de ces deux outils.

Enfin, la brique *Messagerie*, encore en phase de développement, ne peut pas remplacer à court terme les systèmes de messagerie en place dans les ministères, compte tenu de l'ampleur et de la complexité de ce type de projet, et s'adresse plutôt dans l'immédiat à des petites entités qui ne seraient pas en mesure de traiter elles-mêmes les questions techniques sous-jacentes (annuaire, système d'authentification et de traçabilité, partage de boîtes et délégation de droits, adaptation de l'infrastructure au volume des messages envoyés et reçus, etc.).

⁷⁶ Nombre d'agents ayant utilisé au moins une fois l'application dans un mois.

⁷⁷ Méthode de conception et de déploiement d'applications informatiques à l'aide d'une interface graphique, qui ne nécessite pas de compétences en programmation.

Parmi les autres points d'attention relevés fin 2025 par les ministères, et dont certains sont inscrits sur la feuille de route de *La Suite* pour 2026 (cf. annexe n° 3), figuraient notamment :

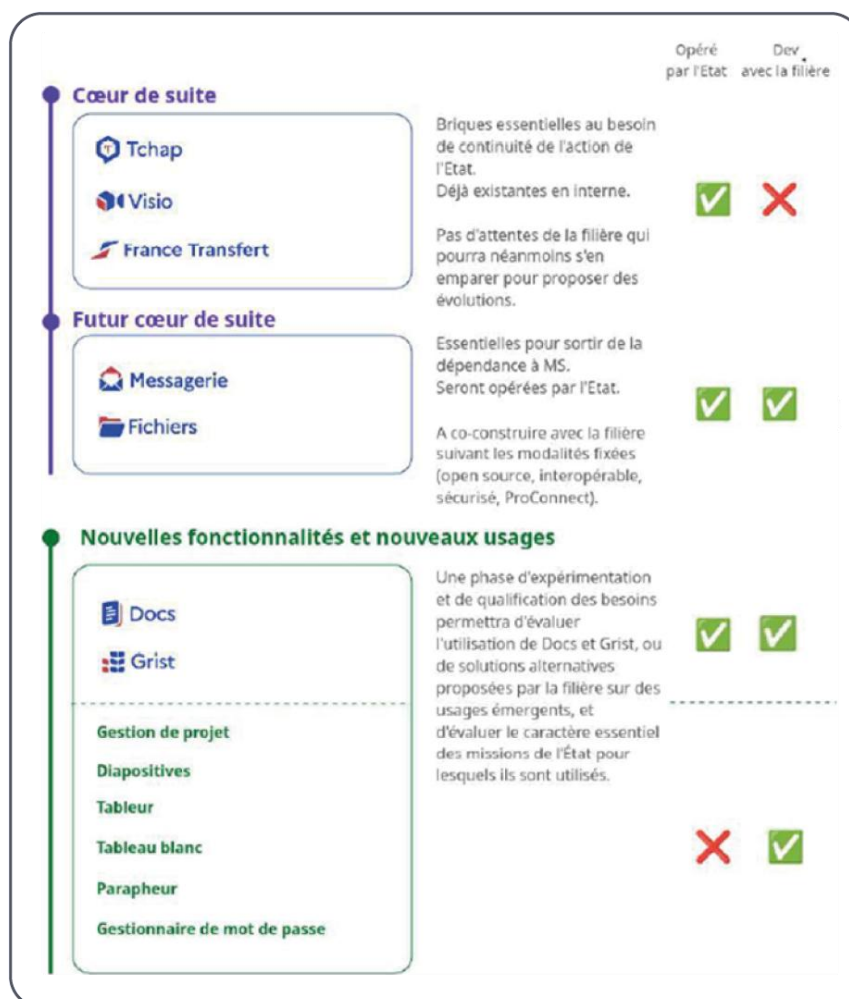
- l'absence d'interopérabilité entre les outils de *La Suite* eux-mêmes et avec les suites bureautiques déjà utilisées dans les ministères, ou encore avec les outils de visioconférence pour les salles de réunion ;
- l'intégration maîtrisée, au regard des attentes des agents et de la sensibilité des informations traitées, de l'intelligence artificielle, encore en phase d'expérimentation ciblée au sein de *La Suite* (transcription de réunions dans Visio, reformulation de texte dans Docs, etc.) ;
- la comptabilité avec les exigences de sécurité propres aux périmètres relevant du niveau « Diffusion restreinte »⁷⁸ ;
- la connaissance de la feuille de route fonctionnelle et technique des briques qui composent *La Suite*, et la pérennité des choix opérés par la DINUM aussi bien que des briques elles-mêmes, compte tenu du cycle d'exploitation, parfois court, de certains produits par le passé.

Ce dernier point a été satisfait lors de la réunion du CINUM du 18 décembre 2025, à l'occasion de laquelle le périmètre des fonctionnalités qui relèvent de *La Suite* a été clarifié (cf. I. du chapitre I *supra*) et les modalités de gouvernance partagée ont été précisées :

- partage de la feuille de route de 2026 et clarification des modalités de développement (cf. schéma n° 1 ci-après) ;
- collecte des besoins ministériels et chiffrage de l'effort budgétaire (cf. *infra*) ;
- hiérarchisation des priorités de développement décidée par le *Club La Suite* (au sein duquel tous les ministères sont représentés) en tenant compte du nombre d'utilisateurs potentiellement concernés par les évolutions envisagées.

⁷⁸ « Les systèmes d'information Diffusion Restreinte sont les systèmes d'information sensibles qui traitent d'informations portant la mention Diffusion Restreinte ou ses équivalentes européennes ou internationales. », cf. Instruction interministérielle n° 901/SGDSN/ANSSI du 28 janvier 2015 relative à la protection des systèmes d'information sensibles. « La mention Diffusion Restreinte vise à protéger des informations et supports qu'il n'y a pas lieu de classer, mais qui présentent une sensibilité particulière [...] », cf. Arrêté du 9 août 2021 portant approbation de l'instruction générale interministérielle n° 1300 sur la protection du secret de la défense nationale.

Schéma n° 1 : feuille de route de *La Suite* (décembre 2025)



Source : direction interministérielle du numérique

La feuille de route distingue ainsi clairement :

- le cœur de *La Suite*, c'est-à-dire les outils (*Tchap*, *Visio* et *France Transfert*) que la DINUM juge essentiels à la continuité de l'action de l'État en cas de crise⁷⁹, et dont elle entend assurer elle-même aussi bien le développement et la mise en production (*Build*) que l'exploitation et le maintien en condition opérationnel (*Run*) ;
- les outils toujours en construction, début 2026 (*Fichiers*, *Messagerie*), qui viendront s'ajouter à ceux de l'actuel « cœur de suite » ; ils pourraient faire l'objet de codéveloppements, mais la DINUM en assurerait toujours seule l'exploitation et le maintien en condition opérationnelle, pour en conserver la pleine maîtrise ;
- les autres fonctionnalités et usages, principalement à finalités bureautique, coconstruits avec la filière française du numérique, qu'ils soient exploités par la DINUM (*Docs*, *Grist*) ou non.

⁷⁹ Notamment dans le cas où les services de l'État se trouveraient dans l'impossibilité d'utiliser leurs outils bureautiques et collaboratifs habituels, en particulier ceux qui ne présentent pas les mêmes garanties de souveraineté que *La Suite*.

B - Une suite interministérielle souveraine, résolument tournée vers les logiciels libres

Pour le développement de *La Suite*, la DINUM a privilégié une infrastructure souveraine et un code ouvert, lui-même majoritairement constitué de dépendances applicatives⁸⁰ *open source*.

1 - Une suite souveraine et ouverte

La Suite est proposée par la DINUM dans le cadre d'une offre modulaire, plutôt que comme un « pack » complet : si les différentes applications qui la composent partagent toutes la même charte graphique, pour assurer une expérience utilisateur cohérente et conviviale, elles fonctionnent et s'utilisent de manière indépendante. Au-delà de l'obligation qui s'impose aux services de l'État d'utiliser *Tchap* et *Visio*, chacun d'eux est libre de se servir ou non des autres outils.

Les applications et les données des agents fonctionnent sur le réseau interministériel de l'État (RIE) et sur des infrastructures sécurisées et souveraines. Cela inclut *Tchap*, qui est hébergé sur le cloud interministériel *Pi*, ainsi que les autres applications, qui sont toutes hébergées sur un cloud commercial qualifié *SecNumCloud*. Des évolutions sont en cours pour exécuter *Tchap* dans un « conteneur » autonome et pour standardiser son déploiement afin de pouvoir, à terme, l'héberger aussi sur Nubo, l'autre cloud interministériel de l'État, voire sur un hébergement extérieur qualifié *SecNumCloud*, et renforcer ainsi la résilience de son exploitation.

La DINUM indique par ailleurs que *La Suite* fait l'objet des actions habituellement attendues en matière de cybersécurité : homologations de sécurité, audits, recherche proactive de failles, supervision des journaux d'exploitation par l'équipe chargée de réagir aux attaques informatiques⁸¹, etc.

Le code source de *La Suite* est publié sous licence libre permissive (cf. annexe n° 1) sur GitHub⁸². Bien que cette plateforme américaine soit la propriété d'un éditeur privé, elle est le premier service web au monde d'hébergement et de gestion de développement de logiciels.

La feuille de route détaillée de chaque outil est publique, de même qu'une version agrégée et moins technique pour l'ensemble de *La Suite*. Par ailleurs, la DINUM assure l'animation de la communauté des contributeurs internes et externes par différents moyens : fils de discussion sur les dépôts de code, forums spécifiques (pour *Grist*, notamment), réunions hebdomadaires des contributeurs pour les projets les plus actifs (*Docs*, en particulier).

La DINUM a indiqué avoir contribué au développement de plusieurs dépendances de *La Suite*, notamment pour ajouter des fonctionnalités de collaboration en temps réel (commentaires, suggestions, attribution des contributions) à Yjs, bibliothèque logicielle qui permet de créer des applications collaboratives en temps réel comme *Docs*, et pour intégrer à LiveKit, utilisé par *Visio*, les capacités manquantes de communication avec les équipements de salles de conférence les plus répandus (interopérabilité SIP vidéo).

⁸⁰ Ressource informatique externe (code, programme ou service) développée par un tiers et dont un logiciel a besoin pour fonctionner.

⁸¹ Désignée sous l'appellation « *Computer security incident response team* » (CSIRT).

⁸² <https://github.com/numerique-gouv>

Elle indique également avoir réalisé les adaptations nécessaires du RIE pour permettre à des outils tiers utilisés par certains ministères de s'interfacer avec Visio. Ce dernier a par ailleurs été intégré à plusieurs solutions libres du marché.

Plus largement, dans la logique de disposer de composants présentant un haut niveau d'interopérabilité et de réversibilité, la DINUM a entrepris de développer des connecteurs *open source* pour permettre l'interfaçage et l'orchestration de produits tiers avec *La Suite*, en lien avec les éditeurs concernés et en s'appuyant sur des standards européens ouverts (Open Interop, Open Buro).

2 - Des dépendances applicatives majoritairement *open source*

La DINUM ne propose pas de nomenclature logicielle⁸³, c'est-à-dire une documentation récapitulative des dépendances⁸⁴ de *La Suite* qui les identifierait exhaustivement ainsi que leur version, l'auteur et la licence applicable. L'intérêt d'en disposer est notamment de pouvoir s'assurer de la conformité juridique de toute la chaîne de dépendances aux licences prévues par leurs auteurs, notamment les plus restrictives. Il y a aussi un enjeu de sécurité et c'est pour cette raison que le règlement européen sur la cybersécurité prévoit que cette bonne pratique devienne une obligation pour les logiciels (propriétaires ou *open source*) commercialisés à compter de décembre 2027. La DINUM a indiqué à la Cour vouloir s'y conformer également d'ici là.

À défaut, la Cour a réalisé une analyse limitée du dépôt du code de *La Suite* (cf. détail en annexe n° 4), qui fait ressortir une quarantaine de dépendances applicatives directes *open source*. Elle tire de leur examen les principaux constats suivants :

- conformément à la recommandation⁸⁵ qu'elle adresse aux autres administrations, la DINUM favorise pour *La Suite* l'utilisation de dépendances assorties de licences permissives ;
- bien que plusieurs d'entre elles proviennent des États-Unis, leur code est entièrement vérifiable et modifiable ; leurs licences permissives (MIT, BSD et Apache) permettent à la DINUM de ne pas être « captive » d'un seul éditeur ;
- pour les applications les plus sensibles, la DINUM a privilégié des composants logiciels initialement développés en Europe ou implantés localement, comme Matrix (Royaume-Uni) pour *Tchap* ou *Tchap Yjs* (créé par un chercheur allemand) pour l'édition collaborative ;
- la DINUM a développé elle-même quelques composants spécifiques (design du système, authentification) pour faire le lien entre applications et conserver la maîtrise complète de l'expérience utilisateur et des accès ;

⁸³ *Software Bill of Materials (SBOM)* en anglais.

⁸⁴ Composant externe (comme une bibliothèque logicielle ou un ensemble de modules de code) qu'un programme utilise pour fonctionner, ce qui évite d'avoir à concevoir des fonctionnalités déjà développées par d'autres.

⁸⁵ « *La doctrine de la DINUM recommande, pour les codes sources publiés par les administrations, d'utiliser en priorité des licences permissives. Elles permettent à tout acteur, public ou privé, de réutiliser librement le code, y compris à des fins commerciales ou dans un logiciel propriétaire. Ce choix favorise la diffusion, la mutualisation et la réutilisation des logiciels produits par l'administration.* », cf. Direction interministérielle du numérique, *Guide juridique du logiciel libre dans l'administration*, novembre 2025.

- les langages de programmation utilisés constituent des standards ouverts reconnus sur le plan mondial et dont l'usage ne peut pas être restreint.

Le maintien en condition opérationnelle de ces dépendances *open source* relève, selon les cas :

- de la DINUM, dans le cas de quelques dépendances qu'elle développe elle-même ;
- de personnes physiques ;
- de fondations à but non lucratif dotées d'une gouvernance neutre, qui garantissent un développement pérenne et indépendant des intérêts d'un seul acteur ;
- d'entreprises privées qui développent en *open source* certaines dépendances et qui vendent, par ailleurs, un service de support ou des versions commerciales.

Dans ce dernier cas, la DINUM a choisi ces dépendances pour leur performance ou leur caractère innovant, tout en acceptant le risque d'un changement ultérieur de modèle décidé par les entreprises concernées. Les licences des versions libres qu'elle utilise sont, en effet, suffisamment permissives pour l'autoriser à réaliser une copie isolée⁸⁶ du code et continuer à s'en servir ou à les maintenir elle-même, si nécessaire.

Tchap illustre cette éventualité : le développement de l'application avait été réalisé au départ avec la *start-up* française Element, rachetée depuis par la société britannique Element Matrix Services Ltd. En 2023, le marché n'a pas été renouvelé avec Element. Cependant, le protocole Matrix et le client Element sur lesquels s'appuie *Tchap* étant *open source*, la DINUM a pu en reprendre elle-même le développement en repartant de ces communs numériques et en abandonnant les versions isolées (dites *forks*) utilisées précédemment. Elle contribue depuis à leur développement et participe au financement de la fondation Matrix.org ainsi qu'à sa gouvernance.

La DINUM indique qu'il en irait de même dans le cas d'autres dépendances placées dans une situation comparable. Début 2026, par exemple, MinIO Inc., qui maintient une des dépendances de la brique *Fichiers*, a mis un terme à la version gratuite de son produit, a archivé le code source et adopté une licence beaucoup plus contraignante, notamment en termes de publication du code. La DINUM a engagé le remplacement de ce composant par un autre, équivalent en termes de fonctionnalités, sans que cela pose de difficultés techniques particulières.

Un risque identique pourrait se poser dans le cas de la dépendance LiveKit, utilisée pour Visio. Là encore, si LiveKit décidait de privilégier ses clients payants au détriment de la version *open source*, la DINUM, comme d'autres, pourrait se retrouver avec une version difficile à maintenir seule. Dans ce cas précis, elle a indiqué examiner avec deux entreprises privées françaises la possibilité de les aider à renforcer leurs produits, ce qui permettrait de produire à terme un composant *open source* en remplacement de LiveKit au sein de *La Suite*.

Enfin, à côté des autres outils de *La Suite*, qui sont des assemblages de composants *open source*, il faut noter que *Grist* est un logiciel complet, intégré en l'état et opéré dans les mêmes conditions de sécurité et de souveraineté. Là encore, la DINUM n'a pas créé de version isolée – qui lui serait difficile, financièrement et techniquement, de maintenir seule dans la durée – mais a choisi de contribuer directement au code source original maintenu par Grist Labs.

⁸⁶ Embranchement ou, en anglais, *Fork*.

C - Des développements dont les modalités ne sont pas adaptées à des outils ayant vocation à être largement utilisés au sein de l'État

Le recours à une internalisation systématique des développements logiciels au sein de l'État par des ressources non pérennes soulève des interrogations quant à la pérennité et à l'évolutivité d'outils collaboratifs appelés à être déployés à grande échelle. L'accélération du déploiement de *La Suite* impose une vigilance budgétaire. Cette stratégie de développement interne, bien qu'orientée vers l'autonomie technologique, se confronte aussi au modèle alternatif proposé par le secteur privé.

1 - Le choix d'une forme d'internalisation des développements

La DINUM a fait le choix de recourir principalement à des développements spécifiques sous licence logicielle libre pour le développement de *La Suite*. Deux modules collaboratifs proposés par la DINUM, relativement similaires, ont toutefois fait exception à cette démarche et sont issus de produits commerciaux : Osmose et Resana, consacrés au travail collaboratif (coédition de documents, forums de discussion, blogs, gestion de projets), ont fait l'objet d'achat annuel de licences par la DINUM qui les a mis à disposition de l'ensemble des ministères. En 2024, la DINUM a fait le choix de « décommissionner » Osmose afin de rationaliser l'offre interministérielle. Cette décision faisait également suite au refus de l'éditeur d'ouvrir une partie du code source. Resana reste à date un produit propriétaire, alors que l'éditeur s'était montré plus ouvert sur le passage sous licence libre⁸⁷.

Pour chacun des autres modules, la DINUM a choisi d'internaliser les développements et ne pas être soumise à des choix émanant d'un éditeur qui n'iraient pas dans le sens des intérêts de l'État. Pour la messagerie instantanée *Tchap*, la DINUM avait initialement confié le développement à une entreprise extérieure sur la base de la solution libre Matrix. Elle a finalement repris le développement en interne. En parallèle, elle a rejoint les instances de direction de la fondation Matrix qui supervise le développement du logiciel. Le soutien français à la fondation Matrix s'inscrit dans la démarche de la DINUM d'investissement dans les communs numériques.

La notion d'internalisation doit toutefois être relativisée. Les développements ne sont pour la plupart pas réalisés par des agents de la DINUM. La direction interministérielle recourt à des marchés multi-attributaires qui allouent des informaticiens *freelances* aux projets.

Pour le développement de *La Suite*, la DINUM s'est appuyée sur le marché lancé en 2021 qui visait à mettre à disposition des ressources d'experts numériques pour le programme de *startups* d'État, beta.gouv. Ce marché, passé par les services du Premier ministre, était à la disposition des ministères lançant des projets selon ce mode innovant.

Quatre entreprises ou groupements d'entreprises ont été notifiés de ce marché multi-attributaire. Ils devaient fournir des compétences de développement logiciel et d'administration des infrastructures (dits *devops*) ; de design (conception d'expériences utilisateurs et d'interfaces) ; de gestion de produits (hiérarchisation des priorités de développement, analyses et mesures d'impact des solutions numériques) ; de déploiement et services utilisateurs (support aux utilisateurs, suivi des usages, animation d'une communauté de partenaires) ; de réversibilité

⁸⁷ Cour des comptes, *Le pilotage de la transformation numérique de l'État par la DINUM*, juillet 2024.

(transfert sur un produit numérique à la fin du marché). Pour la plupart de ces compétences, des niveaux d'expertise junior, confirmé et sénior pouvaient être sollicités, avec des coûts mensuels d'unités d'œuvres croissants.

L'allocation temporaire de ressources apporte une agilité qui est assurément bienvenue dans les phases de lancement des startups d'État. Ce modèle n'est en revanche pas adapté pour l'édition logicielle professionnelle. Maintenir une suite collaborative demande une vision du produit sur plusieurs années, un niveau professionnel de support et une feuille de route technique robuste qui ne peut être assurée par le recours à des experts *freelances*. Cette critique de la méthode est également émise par le Conseil national du logiciel libre (CNLL), organisation qui regroupe les entreprises du logiciel libre, ainsi que par le comité stratégique de filière (CSF) « logiciels et solutions numériques de confiance »⁸⁸, témoignant des tensions qui existent entre la DINUM et les entreprises du secteur (cf. *infra*).

La DINUM reconnaît que ce marché, conçu pour accompagner la phase d'amorçage de startups d'État, n'était pas dimensionné pour les besoins d'un opérateur qui exploite en production des services critiques. En 2025, elle a lancé un marché spécifique de « *Conception, développement et exploitation des services numériques opérés par l'opérateur de produits interministériels de la DINUM* ».

Ce nouvel accord-cadre, limité à deux attributaires, entend se distinguer du marché précédent par un périmètre resserré aux seuls produits opérés par le département des produits interministériels, une logique de partenariat de long terme avec deux titulaires, plutôt qu'un tourniquet entre multiples attributaires et des exigences renforcées en matière de transfert de compétences vers les équipes internes de la DINUM. Il n'en reste pas moins que la logique de recours à des experts *freelances* est la même et que les enjeux de documentation et capitalisation des connaissances restent majeurs.

2 - Un coût de *La Suite* en progression et qui appelle un suivi renforcé

Sur les cinq dernières années, le coût de développement, de maintenance et d'exploitation de *La Suite* s'est monté à une quarantaine de millions d'euros. Il a continûment progressé depuis 2021 (+ 40 % par an, en moyenne lissée sur cinq ans).

Tableau n° 3 : coût de développement de *La Suite* numérique par la DINUM (en M€)

Nature de dépense	2021	2022	2023	2024	2025	Total
Licences	2,0	1,6	3,1	3,5	4,3	14,5
Prestations	1,3	4,2	3,4	5,5	6,4	20,7
Masse salariale	Non renseigné	Non renseigné	0,9	1,7	1,7	4,3
Total	3,3	5,8	7,4	10,7	12,4	39,6

Source : Cour des comptes, à partir des données DINUM

⁸⁸ Le président du comité stratégique de filière, M. Michel Paulin, a déclaré le 26 janvier 2026, lors des Rencontres de la souveraineté numérique organisées au ministère de l'économie : « *arrêtons de croire qu'avec trois développeurs, on sera capables de développer une suite concurrente à Microsoft* ».

Plus d'un tiers du coût de *La Suite* correspond aux licences logicielles de deux outils issus d'éditeurs du marché, Osmose et Resana.

Les autres modules de *La Suite* ont été développés sous formes de prestations de services couvrant toute la chaîne de conception et développement logiciel, d'hébergement et exploitation, de maintenance, de support, de sécurité.

La masse salariale correspond à une équipe de 17 ETPT en 2025 (9 ETPT en conception et développement et 8 ETPT chargés de déploiement, maintenance, formation, support), en croissance sur les trois dernières années. Ces effectifs n'incluent pas les effectifs *freelances* en régie qui interviennent sur *La Suite* sous forme de prestations.

La DINUM plaide pour augmenter son plafond d'emploi et réinternaliser certaines compétences, notamment d'exploitation, aujourd'hui externalisées. Elle justifie cette demande en s'appuyant sur les travaux d'une mission inter-inspections qui préconisait, en 2023, une « *mise sous contrôle de l'externalisation croissante des prestations numériques* ». Elle estimait que la réinternalisation devait « *porter sur les fonctions numériques les plus critiques, notamment en matière de direction des projets, de maîtrise d'ouvrage, de chefferie de produit, et d'architecture* »⁸⁹. Les montants des prestations dépensés par la DINUM portent principalement sur la conception et le développement. Ils varient fortement module par module, la messagerie instantanée *Tchap* étant le produit qui a été le plus coûteux, mobilisant 46 % des crédits alloués à *La Suite* ces cinq dernières années. Le niveau de cette dépense est notamment lié au changement des modalités de développement de l'outil, depuis l'externalisation des premières années jusqu'à sa complète réinternalisation en 2023.

En 2024, la Cour avait qualifié d'« important » le coût de *La Suite* et notamment de *Tchap*, soulignant l'incertitude existant sur l'adhésion des ministères⁹⁰. Cet investissement sur cinq ans est toutefois aujourd'hui à comparer au nombre de 368 000 utilisateurs actifs que revendiquait la DINUM sur l'outil fin 2025.

**Tableau n° 4 : dépenses de prestations effectuées par le DINUM
par modules de *La Suite*, 2021-2025**

<i>Fonctions</i>	<i>Produits</i>	<i>Montant total (M€)</i>
<i>Messagerie instantanée</i>	Tchap	9,6
<i>Conférences</i>	Visio, Audioconf, WebConf, Webinaire	1,9
<i>Messagerie électronique</i>	Messagerie	1,6
<i>Authentification et parcours utilisateur</i>	ProConnect, ...	1,3
<i>Base de données relationnelle</i>	Grist	0,8
<i>Transfert de fichiers</i>	France Transfert	0,4
<i>Texte</i>	Docs, ...	0,1
<i>Expertise technique transverse</i>		5,0
<i>Total</i>		20,7

Source : Cour des comptes à partir des données DINUM

⁸⁹ Inspection générale des finances et Conseil général de l'économie de l'industrie, de l'énergie et des technologies, *Les ressources humaines de l'État dans le numérique*, janvier 2023, p. 15.

⁹⁰ Cour des comptes, *Le pilotage de la transformation numérique de l'État par la DINUM*, juillet 2024.

La DINUM n'a pas fourni à la Cour de tableau de bord permettant un suivi précis des prestations réalisées, par module et par intervenant. Les bons de commande, de nature très générale, se succèdent auprès des titulaires du marché permettant d'allouer des effectifs *freelances* aux projets. Les logiciels étant conçus sous licence libre et rendus publics, les développeurs justifient leurs travaux par un lien vers les réalisations qu'ils ont produites. Les autres intervenants fournissent des indications succinctes sur le travail qu'ils ont réalisé.

Le seul suivi que la DINUM ait communiqué à la Cour est comptable, parfois approximatif, permettant de s'assurer du paiement des bons de commande. Ce n'est pas du niveau attendu pour des solutions numériques ayant vocation à être opérées dans l'ensemble des administrations de l'État. La DINUM est convenue de la nécessité de renforcer son suivi des prestations.

Le formalisme que supposerait une sous-traitance plus traditionnelle, sur la base d'une expression de besoins formalisée et d'un suivi rigoureux des prestations et services faits, permettrait de rendre des comptes plus précis. Cette exigence n'était malheureusement pas de mise dans le marché qui a prévalu jusqu'à fin 2025. Bien que le nouveau marché passé par la DINUM reste sur une logique d'allocations de ressources, il est nécessaire que le suivi des prestations soit renforcé pour pouvoir garantir la bonne allocation des fonds publics et en rendre pleinement compte.

3 - Un modèle alternatif vanté par les entreprises du secteur

La DINUM a initié un partenariat avec d'autres États membres de l'Union européenne pour développer des outils bureautiques et collaboratifs communs. À l'automne 2025, la Commission européenne⁹¹ a validé la création d'un consortium pour une infrastructure numérique européenne, l'EDIC Communs numériques⁹². Il s'agit d'une association loi 1901 dont le siège est en France, qui vise à mutualiser les investissements sur des briques communes développées sous logiciels libres. L'EDIC regroupe cinq pays membres (France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Luxembourg) et plusieurs pays observateurs.

À travers la DINUM, la France contribue à cet EDIC en apportant les modules de *La Suite*. L'Allemagne, qui y contribue aussi, a choisi un modèle différent, à travers le ZenDiS⁹³, entreprise publique placée sous la tutelle du ministère fédéral de l'intérieur, qui conseille les administrations publiques allemandes, et notamment les collectivités territoriales, en matière de souveraineté numérique et dans le domaine des logiciels libres. À cette fin, le ZenDiS exploite la plateforme de développement collaboratif openCode et la suite bureautique en ligne openDesk, qui se positionne comme une alternative souveraine à MS365.

Le CNLL, qui représente les éditeurs de logiciels libres, qualifie la philosophie du ZenDiS d'« exemplaire ». Contrairement à la DINUM qui développe directement des logiciels, le ZenDiS agit comme une structure intermédiaire qui sélectionne, finance et assemble les

⁹¹ Décision d'exécution 2025/2170 de la Commission du 29 octobre 2025 instituant le consortium pour une infrastructure numérique européenne pour les communs numériques (DC-EDIC).

⁹² L'*European Digital Infrastructure Consortium* (EDIC) est un cadre juridique qui aide les États membres à mettre en œuvre des projets multinationaux.

⁹³ *Zentrum für Digitale Souveränität der Öffentlichen Verwaltung* ou Centre pour la souveraineté numérique de l'administration publique.

meilleures briques logicielles libres existantes, en sous-traitant à sept entreprises du numérique. Cette démarche aurait permis de développer la suite bureautique souveraine complète openDesk, décrite par le CNLL comme iso-fonctionnelle avec *Microsoft 365*, incluant la messagerie et l'agenda. Selon lui, cette démarche permettrait une véritable substitution vis-à-vis des géants américains du numérique.

En sous-traitant à des entreprises et éditeurs du numérique, les fonds publics mobilisés permettraient, en outre, de renforcer des produits déjà existants et commercialisés par des entreprises européennes. Selon le CSF « logiciels et solutions numériques de confiance », les sept entreprises auraient bénéficié de 8,3 M€ de subventions en 2025 (45 M€ depuis la création du ZenDiS en 2022, contre 36 M€ de dépenses en faveur de *La Suite* sur la même période) pour poursuivre des développements que l'État fédéral allemand s'engagerait à acheter. Pour le CSF, « *l'histoire a démontré que l'État et les collectivités locales ne sont pas les acteurs les plus performants pour créer et déployer des solutions logicielles* », évoquant l'échec de projets numérique d'ampleur tels que Louvois et l'Opérateur national de paie.

Par ailleurs, les organismes représentatifs des entreprises françaises du secteur du numérique critiquent les orientations contraires de l'État, entre la démarche de la DINUM et celle qui avait été initiée dans le cadre de *France 2030* (cf. encadré ci-après).

La DINUM souligne que le modèle allemand ne permet qu'à quelques sociétés de disposer des fonds publics. Selon elle, en reversant ses développements à la communauté libre, la démarche entreprise en France bénéficie à toutes les entreprises du secteur qui souhaitent s'emparer des innovations. Cet argument est toutefois contestable, car la DINUM pourrait procéder par partenariat avec des entreprises comme le fait le ZenDiS tout en demandant à ces dernières de reverser les développements libres ainsi réalisés. C'est ce que font la plupart des administrations publiques françaises lorsqu'elles recourent à des développements sous licence logicielle libre.

Les entreprises françaises de la filière logicielle, critiques vis-à-vis de la stratégie de l'État sur les outils bureautiques et collaboratifs

En avril 2023, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique dévoilait les lauréats de l'appel à projets *Suites bureautiques collaboratives cloud* de *France 2030*. L'objectif affiché de cet appel à projets, opéré par Bpifrance, était d'accélérer le passage à l'échelle des acteurs français en matière de suites bureautiques collaboratives qualifiées *SecNumCloud*. Les trois projets lauréats, portés par les entreprises Wimi, Jamespot et Interstis, s'étaient associés avec 18 partenaires. Au total, 23 M€ d'aides *France 2030* ont été mobilisée pour financer ces projets.

Hexatrust, association loi 1901 qui regroupe des entreprises de la cybersécurité, du cloud de confiance et de l'espace de travail numérique, a souligné auprès de la Cour ce qu'elle considère comme un hiatus entre ce financement de projets par *France 2030* et le choix par la DINUM de ne pas recourir à ces solutions. Elle regrette qu'aucune dynamique n'ait été instaurée afin que la DINUM reprenne un de ces outils.

La DINUM souligne pour sa part l'absence de lien entre un soutien industriel porté par *France 2030* et les choix opérés par l'État pour les besoins de ses propres systèmes d'information autour des logiciels libres. Aucun engagement n'aurait été pris à l'époque de la part de l'État d'une sous-traitance auprès des lauréats de l'appel à projets *France 2030*.

Pour le président du CSF, le vocable des biens communs numériques « *masque une concurrence de fait dans lequel l'État se substitue à un certain nombre d'acteurs [...]. Ce n'est pas le rôle de l'État de concevoir des solutions, [sauf] sur des domaines extrêmement dédiés sensibles [...] faisons confiance, que chacun ait son rôle. Nous avons des entreprises performantes [...]* »⁹⁴.

Le CNLL évoque pour sa part une rupture de confiance engendrée par l'annonce avortée d'un Fonds « Communs numériques » par la DINUM en 2024. Les entités portant une solution collaborative structurée sous forme de commun numérique ou de logiciel libre, souhaitant soutenir des projets à intégrer au sein de *La Suite numérique*, pouvaient bénéficier d'un accompagnement par les équipes de la DINUM et d'un financement de 40 000 € renouvelable.

Selon le CNLL, les échanges entre la DINUM et l'écosystème du logiciel libre n'auraient débouché sur aucun projet concret, l'État choisissant de développer les outils en interne. Les relations se seraient alors considérablement dégradées.

Les entreprises du secteur considèrent que les instances de dialogue créées pour faire le pont entre l'État et la filière, notamment la mission *Logiciels libres* (MLL) et le conseil *Logiciel libre* (CLL) auraient été progressivement vidées de leur substance ou ignorées dès lors que leurs avis divergeaient de la doctrine de la DINUM.

II - La nécessité d'orientations plus affirmées en matière d'outils bureautiques et collaboratifs

L'environnement numérique des agents devrait reposer sur des orientations stratégiques précises en matière d'outils bureautiques et collaboratifs. La recherche d'une cohérence d'ensemble nécessite une coordination renforcée avec les acteurs ministériels ainsi qu'un dialogue structuré avec les partenaires industriels du secteur numérique (A). Cette dynamique doit s'accompagner d'une volonté de transformation des usages qui privilégie l'intégration progressive de solutions issues du logiciel libre pour garantir une plus grande autonomie technologique (B).

A - La consolidation souhaitable des liens avec les ministères et les entreprises du numérique

Pour garantir la cohérence et l'interopérabilité des solutions déployées, il serait souhaitable que la feuille de route de *La Suite* soit établie par la DINUM en lien plus étroit avec les ministères que cela n'a été jusqu'à présent. Parallèlement, le renforcement des coopérations avec les entreprises du secteur numérique serait bénéfique pour *La Suite* aussi bien que pour les produits que celles-ci proposent.

1 - Consolider la feuille de route de La Suite en lien avec les ministères

Jusqu'ici, le développement de *La Suite* a été guidé par la fourniture de modules indépendants, constituant un ensemble dont les fonctionnalités ne recoupent pas celles des suites bureautiques du marché. Tous les ministères soulignent le caractère encore restreint des

⁹⁴ Rencontres de la souveraineté numérique organisées au ministère de l'économie le 26 janvier 2026.

usages proposés par *La Suite*. Ainsi, Docs ne remplit pas les fonctions d'un traitement de texte tel que Word : c'est un outil de prises de notes collaboratives, aux possibilités de mise en page limitées, qui vise à répondre à d'autres besoins.

En 2024, la Cour estimait que « *la suite numérique de l'agent public demeure une offre peu lisible et instable, qui reste inconnue de la plupart des agents* ». Depuis lors, les usages des différents modules ont fortement augmenté, avec la prise de conscience autour des enjeux de souveraineté numérique et le caractère obligatoire de certains modules (*Tchap*, *Visio*).

Par ailleurs, la DINUM assure une animation pour engager les agents publics autour de nouveaux usages. Elle a par exemple organisé en février 2026 un *webinaire* à destination des préfetures, réunissant une centaine de participants, sur les usages de l'outil *Docs* pour la gestion de crise ou la veille de la presse et des réseaux sociaux. Au premier trimestre 2026, elle a accompagné le Centre nationale de la recherche scientifique (CNRS) dans le déploiement de *La Suite*, utilisant l'outil aussi bien pour diffuser des kits de communication que des retours d'expérience sur le déploiement.

Il n'en reste pas moins que, jusqu'à la clarification d'une « feuille de route », fin 2025, les développements ont paru être menés sans une stratégie pleinement structurée. Le CNLL évoque même une « *erreur d'aiguillage stratégique* » du fait de l'investissement trop limité de la DINUM dans l'outil de messagerie et d'agenda, qui constitueraient les deux briques techniques les plus critiques, par lesquelles les grandes entreprises américaines verrouilleraient le marché.

De fait, la messagerie électronique reste l'outil collaboratif le plus communément utilisé au sein des administrations publiques. Les besoins en la matière sont ainsi un des piliers du projet *ETNA* du ministère de l'éducation nationale. L'outil développé par la DINUM dans *La Suite* n'apportait pas à l'époque de son lancement, ni encore aujourd'hui, les garanties suffisantes pour être déployé auprès des 1,2 million d'agents du ministère. Le ministère de l'intérieur souligne pour sa part que la messagerie relève d'un écosystème complexe qui doit être interfacé avec des outils socles internes (solution de mobilité, annuaires, systèmes d'authentification et de traçabilité), et doit permettre des délégations de droits et faire face à des volumes d'échange élevés. Selon lui, « *La Suite sera de ce point de vue sans doute mieux adaptée à des petites organisations qui n'ont pas d'alternative à un appui total sur un éditeur* ».

En outre, plusieurs ministères soulignent l'importance de la stabilité des produits, principale caractéristique attendue par les utilisateurs. Selon le ministère de l'éducation nationale, le cycle de vie des produits DINUM, observé sur quelques exemples comme *Osmose*, la webconférence de l'État ou plus récemment *Resana*, met en évidence la nécessité d'une garantie de continuité de service à long terme pour engager les usages d'une population supérieure au million d'agents.

Ainsi, il est essentiel que la DINUM approfondisse la feuille de route de *La Suite* jusqu'en 2030 en lien avec les ministères utilisateurs et clarifie les ambitions en matière de messagerie. Plusieurs administrations insistent sur les enjeux liés à la sécurité des communications gouvernementales et à la capacité à assurer différents niveaux de confidentialité (« diffusion restreinte » notamment). La création du *Club La Suite* réunissant l'ensemble des ministères doit permettre d'avancer dans cette voie. Il conviendra de veiller à ce qu'il s'agisse d'un véritable lieu d'échanges et de suivi des développements, et pas une simple structure administrative d'enregistrement des décisions.

Les ministères ont, en effet, vocation à participer de plus en plus au financement de *La Suite*. En 2025, l'agence ministérielle pour l'intelligence artificielle de défense (AMIAD), relevant du ministère des armées, a signé une convention avec la DINUM afin d'ajouter certaines fonctionnalités faisant encore défaut à *La Suite*, contre le paiement de 1 M€. Mi-2026, la DINUM prévoyait de recevoir entre 3 et 4 M€ de la part des ministères selon une clé de répartition alors indéterminée.

Ce système de contributions budgétaires de la part des administrations utilisatrices des solutions logicielles de la DINUM est logique si le recours aux outils de *La Suite* engendre des économies sur les achats de solutions bureautiques ou, dans un premier temps, d'outils collaboratifs (messagerie instantanée, visioconférence). Il est par ailleurs vertueux, dès lors que cette mutualisation permet d'optimiser l'usage des fonds publics.

En tant qu'utilisateur et contributeur financier, chaque ministère doit être plus fortement associé à la feuille de route et au suivi du développement de *La Suite*, sous la maîtrise d'ouvrage de la DINUM, ainsi que la Cour l'avait déjà recommandé⁹⁵ en 2024. Alors que les usages bureautiques intègrent de plus en plus des pratiques collaboratives, cette gouvernance pourra inclure également les enjeux autour des logiciels bureautiques, jusqu'ici maintenus dans le giron de chaque administration.

2 - Renforcer les coopérations avec les entreprises du secteur

Les critiques émises par les différentes organisations professionnelles du secteur du numérique montrent le chemin que la DINUM doit parcourir pour recréer des liens avec l'écosystème.

La DINUM vante la démarche qu'elle a entreprise, dans la logique de développements sous licence logicielle libre :

- l'ensemble du code produit par les équipes de *La Suite* est publié ; la feuille de route est partagée de manière ouverte, à la fois sous forme synthétique et de manière détaillée ; les statistiques d'usage sont publiées en données ouvertes sur un tableau de bord temps réel ;
- au-delà de la publication, la DINUM anime des communautés actives autour de chaque produit, avec l'appui du pôle logiciels libres et communs numériques. Cette dynamique se concrétise également par des événements tels que des *Hackdays* dont la DINUM souligne qu'ils ont rassemblé, en 2025, 300 développeurs de 17 pays, dont de nombreuses entreprises de la filière ;
- les API⁹⁶ sont ouvertes en production avec les entreprises qui en ont exprimé le besoin (interconnexion entre Novae / DGFiP et Visio pour la génération de liens de réunion ; entre Resana et Visio ; intégration de Grist, Docs et Visio dans la messagerie instantanée Twake). Face à la récurrence de ces demandes, la DINUM a engagé depuis plus d'un an un travail de standardisation de ces API.

⁹⁵ Recommandation n° 10 « (DINUM) Doter les produits numériques interministériels d'un comité de pilotage donnant une voix délibérante aux ministères utilisateurs », cf. Cour des comptes, *Le pilotage de la transformation numérique de l'État par la DINUM*, juillet 2024.

⁹⁶ *Application Programming Interface* : interfaces de programmation permettant à deux applications distinctes de communiquer entre elles et d'échanger des données.

La DINUM précise que ces relations s'inscrivent dans le cadre posé par la circulaire du Premier ministre du 5 février 2026⁹⁷, relative à la commande publique numérique. Cette circulaire dispose que l'État doit d'abord s'appuyer sur les solutions déjà disponibles, qu'elles soient mutualisées en interne ou proposées par le marché. Le développement de solutions spécifiques n'intervient qu'en dernier ressort, lorsqu'aucune offre existante ne répond aux besoins ou lorsque les impératifs de résilience et de continuité du service public exigent une maîtrise interne forte.

La DINUM estime que l'internalisation de compétences de pilotage des produits et des architectures numériques, vise précisément à mieux structurer cette articulation avec l'écosystème, en recentrant l'externalisation sur les domaines où elle crée le plus de valeur : contributions aux logiciels libres, intégration, expertise spécialisée ponctuelle.

Selon le CNLL, la DINUM « doit opérer sa mue pour redevenir le tiers de confiance dont l'écosystème a besoin ». Il estime qu'elle devrait se recentrer sur ce que le marché ne peut pas faire tels que l'identité numérique de l'agent, l'interopérabilité des annuaires, la définition des standards d'échange. Dans une logique de « contribution amont », si une fonctionnalité manque à un logiciel libre du marché pour répondre à un besoin de l'État, le CNLL estime que la DINUM devrait financer le développement de cette fonctionnalité dans le logiciel existant.

Aussi, force est de constater que la démarche de la DINUM n'a pas convaincu les entreprises du numérique. Un travail mieux coordonné, s'appuyant sur des entreprises développant et maintenant des logiciels libres dans les domaines bureautiques et collaboratifs serait de nature à répondre aux attentes du secteur et à améliorer le pilotage du développement de *La Suite*. Il pourrait être mené sans que la DINUM renonce à sa volonté de rester indépendante d'un éditeur, à son choix de recourir à des logiciels libres ni à son ambition de disposer des compétences lui assurant une maîtrise des produits développés.

Les développements ainsi réalisés sous licence logicielle libre pourraient bénéficier à tout organisme public ou privé, autre que l'État, qui serait soucieux de renforcer la souveraineté de ses propres systèmes d'information.

B - Basculer progressivement vers les logiciels libres dans les univers bureautiques et collaboratifs en mode *cloud*

La feuille de route de *La Suite* permet de clarifier le périmètre des outils mis à disposition des administrations et de dessiner un ensemble d'outils collaboratifs, plus que bureautiques, opérés par la DINUM.

Les cinq modules de l'actuel ou futur « cœur de suite » (*Tchap*, *Visio*, *France Transfert*, *Messagerie*, *Fichiers*) sont des outils collaboratifs. Pour ces fonctionnalités, l'offre qu'a réussi à installer la DINUM, après des tâtonnements et vicissitudes, est désormais robuste. Le défi qu'il reste à affronter est celui d'une messagerie souveraine, qui pourrait se généraliser. La direction interministérielle doit associer étroitement les ministères utilisateurs et les entreprises de la filière par une démarche plus volontariste que par le passé.

⁹⁷ Circulaire n° 6519/SG du 5 février 2026 relative à la commande publique numérique.

En dehors du « cœur de suite », la liste des outils liés à de « nouvelles fonctionnalités et nouveaux usages », non opérés par l'État, regroupe principalement des logiciels à finalité bureautique. *La Suite* a donc vocation à cohabiter avec des outils bureautiques et être interfacée avec eux.

La plupart des ministères utilisent la suite *Microsoft Office* et la suite *LibreOffice* en complément. Toutefois, la cohabitation des deux modèles, au sein d'un même ministère, est source de complexité (incompatibilité de fichiers sur les tableurs, difficultés de suivi des modifications dans les outils de traitement de texte, etc.).

Ces ministères disent également ne pas souhaiter se séparer des outils *Microsoft Office*. Les diligences de la Cour et les exemples précédemment exposés de la DGGN, de la DGFiP et du ministère de l'intérieur montrent pourtant que les logiciels libres installés *on-premises* sont une source d'économies significatives, tout en apportant satisfaction aux utilisateurs.

Une migration vers des suites bureautiques libres nécessiterait un temps d'adaptation technique, les outils bureautiques actuels étant souvent interfacés avec des applications métier des ministères, et d'adaptation humaine, une formation des équipes informatiques et des utilisateurs devant également être programmée. Elle demeure néanmoins une perspective réaliste.

Plusieurs ministères indiquent vouloir basculer leur environnement bureautique sur les infrastructures de Bleu, une fois que celui-ci sera qualifié *SecNumCloud*. Le ministère de l'économie et des finances a même déjà contractualisé avec cette nouvelle société.

L'utilisation des services proposés par Bleu serait *a priori* cohérente avec la perspective exposée par la DINUM dans la note de septembre 2021, qui interdisait le recours à *MS365* pour des raisons de souveraineté des données. Elle reste toutefois encore incertaine : cinq ans après que la DINUM eut présenté Bleu comme une alternative possible à *MS365*, cette entreprise n'a pas reçu de qualification *SecNumCloud*, même pour des offres d'hébergement qui ne vont pas jusqu'à fournir des logiciels comme services. Par ailleurs, au-delà des enjeux de cybersécurité et d'étanchéité aux lois extraterritoriales, que garantit la qualification *SecNumCloud*, la question de la dépendance à un éditeur resterait posée.

Il est vrai que le *cloud* apporte des fonctionnalités nouvelles dans l'usage des outils bureautiques, enrichies par des pratiques de travail collaboratives et les technologies d'intelligence artificielle. C'est assurément sur ces architectures, et non sur les actuelles installations *on-premises*, que les usages bureautiques et collaboratifs doivent se projeter. Toutefois, les exigences de souveraineté font que le choix des administrations de l'État ne doit se porter que sur des offres qualifiées *SecNumCloud*. Les volontés d'indépendance et la contrainte budgétaire devraient mener les administrations vers des services basés sur une suite bureautique sous logiciels libres.

Le coût d'une telle suite libre en mode *cloud* ne peut être précisément déterminé, car cet usage n'est pas encore déployé au sein des administrations.

Il serait toutefois assurément plus bas – au moins à terme, une fois la migration effectuée – que celui d'une suite propriétaire. La DINUM évoque un coût de l'ordre de 100 € par poste de travail et par an pour une suite bureautique et collaborative libre hébergée dans un environnement qualifié *SecNumCloud*. À fonctionnalités similaires, ce montant serait à comparer au coût de l'ordre de 250 € par poste de travail et par an constaté pour *MS365*, sans hébergement *SecNumCloud*. Le coût dans l'environnement Bleu n'est pas connu, mais serait nécessairement

supérieur. Ces chiffres méritent d'être affinés, notamment pour s'assurer que les niveaux de service seraient comparables entre les deux environnements et pour mesurer les impacts de chacune des solutions sur les organisations et dépenses connexes des administrations. S'ils étaient confirmés, la dépense évitée pour les 860 000 postes de travail des ministères en recourant à une offre libre en mode *cloud* serait de l'ordre de 130 M€ par an. Si l'on étendait cette perspective à l'ensemble des services de l'État et ses opérateurs, le gain serait encore accru.

L'écart serait supérieur à ce qui est aujourd'hui constaté entre une suite bureautique propriétaire et une suite libre *on-premises*, les fonctionnalités collaboratives et d'intelligence artificielle pouvant être chèrement facturées par les éditeurs.

L'équation financière serait donc favorable pour l'État. L'ambition d'un recours aux logiciels libres, affichée depuis la circulaire du Premier ministre de 2012⁹⁸ et la doctrine *Cloud au centre* de 2021, trouverait là une application majeure.

Le passage vers de tels nouveaux environnements supposerait un travail sur trois à quatre ans, dont il conviendrait de mesurer d'ores et déjà l'ampleur par une étude poussée dans chacun des ministères, à l'image du travail que le ministère de l'éducation nationale a mené sur le programme *ETNA*. Ce délai serait compatible avec l'échéance des contrats en cours entre les administrations de l'État et les éditeurs de logiciels.

Dans cet esprit, une commission d'enquête parlementaire a récemment émis la proposition de « *rendre obligatoire l'open source dans les marchés publics des administrations et des opérateurs de l'État, des entreprises publiques et des sociétés concessionnaires d'un service public d'ici le 1^{er} janvier 2030* »⁹⁹.

Cette nécessaire phase d'étude pourrait être l'occasion de s'interroger sur les usages des différents outils bureautiques, afin de ne pas chercher à répliquer toutes les fonctionnalités des logiciels historiques. Le travail collaboratif, permis par des logiciels hébergés en mode *cloud*, est source de nouvelles pratiques, comme le montrent les outils Docs et Grist promus par la DINUM. L'occasion devrait aussi être saisie de réfléchir aux formats de fichiers bureautiques à privilégier au sein des services de l'État, dont le manque, voire l'absence, d'ouverture et d'interopérabilité est source de difficultés au quotidien pour les agents et entraîne une dépendance technologique implicite.

La feuille de route de la DINUM prévoit que les outils bureautiques de *La Suite* ne soient pas directement opérés par l'État. Les développements à venir nécessiteraient toutefois d'être coordonnés par la DINUM, dans la perspective d'une mise à disposition des administrations publiques d'une suite bureautique et collaborative libre conforme à la doctrine *Cloud au centre*, c'est-à-dire hébergée sur un cloud interne de l'État ou sur une infrastructure commerciale qualifiée *SecNumCloud* par l'ANSSI. Ce rôle renforcé de la DINUM s'inscrirait dans la nouvelle gouvernance précédemment mentionnée.

⁹⁸ Circulaire n° 5608/SG du 19 septembre 2012 relative aux orientations pour l'usage des logiciels libres dans l'administration.

⁹⁹ Proposition n° 10 du rapport du 15 juillet 2026 de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les dépendances structurelles et les vulnérabilités systémiques dans le secteur du numérique et les risques pour l'indépendance de la France.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Suite numérique concrétise une ambition ancienne de doter les services de l'État d'outils bureautiques et collaboratifs interministériels performants et souverains. Bien que cette idée ait mis du temps à prendre forme, elle constitue aujourd'hui une réalité opérationnelle.

L'utilité de La Suite est reconnue et les outils qui la composent ont démontré des résultats probants. L'utilisation de plusieurs d'entre eux est désormais obligatoire. Néanmoins, ils doivent continuer d'être améliorés pour répondre pleinement aux attentes des agents au quotidien.

La Suite repose sur le recours à des infrastructures sécurisées et non assujetties aux législations extra-européennes ainsi que sur l'utilisation de dépendances applicatives majoritairement open source. Ces choix garantissent une suite souveraine et ouverte, mais également une maîtrise accrue des données publiques.

Toutefois, son modèle de développement actuel, fondé sur une forme d'internalisation des compétences, atteint certaines limites. Ces modalités ne sont plus totalement adaptées à des outils dont la vocation est d'être déployés massivement à l'échelle de l'État. Face à celles-ci, les entreprises du secteur numérique vantent un modèle alternatif. Sur le plan budgétaire, la forte croissance du coût de La Suite ces cinq dernières années appelle un suivi renforcé.

La réussite de La Suite suppose désormais la définition d'orientations stratégiques beaucoup plus affirmées. L'environnement numérique des agents doit reposer sur un cadre précis et partagé.

Cette recherche de cohérence d'ensemble passe par une meilleure coordination avec les différents acteurs ministériels, aussi bien sur les outils collaboratifs que bureautiques. Parallèlement, un dialogue structuré et des coopérations plus étroites avec les entreprises du secteur numérique sont indispensables.

L'objectif final devrait être celui d'une bascule progressive vers les logiciels libres dans tous les univers bureautiques et collaboratifs en mode cloud, en veillant au respect des critères de souveraineté numérique. Une stratégie devrait être engagée en ce sens par la DINUM, en lien étroit avec les ministères.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. associer plus fortement, dès 2027, les ministères à la conception de la feuille de route de La Suite et à sa gouvernance interministérielle (Premier ministre) ;
2. dès 2027, intégrer les outils bureautiques et collaboratifs dans le périmètre de la gouvernance interministérielle pilotée par la DINUM (Premier ministre) ;
3. faire évoluer, dès 2027, le modèle de développement de La Suite pour s'appuyer davantage sur des entreprises du numérique qui disposent d'une expertise en matière de logiciels libres (Premier ministre) ;
4. engager, dès 2027, la convergence vers des outils bureautiques et collaboratifs interministériels libres en mode cloud et prévoir un plan pluriannuel de migration, sur trois à quatre années au maximum, orientant les stratégies numériques des ministères et de leurs opérateurs (Premier ministre).

Liste des abréviations

CBCM	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CINUM	Comité interministériel du numérique
COSINUM	Comité d'orientation stratégique interministériel du numérique
CNLL	Conseil national du logiciel libre
CSF.....	Comité stratégique de filière
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DNE	Direction du numérique pour l'éducation
DNUM.....	Direction du numérique
DINUM	Direction interministérielle du numérique
DGGN	Direction générale de la gendarmerie nationale
EDIC	<i>European Digital Infrastructure Consortium</i>
ETNA	Environnement de travail numérique agent
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
MEN.....	Ministère de l'éducation nationale
MINT	Ministère de l'intérieur
MS365.....	Microsoft 365
RGI.....	Référentiel général d'interopérabilité
SI.....	Système d'information.
SICE	Système d'information et de communication de l'État
UGAP.....	Union des groupements d'achats publics

Annexes

Annexe n° 1 : licences applicables aux logiciels libres	82
Annexe n° 2 : principaux outils collaboratifs recensés fin 2025	84
Annexe n° 3 : feuille de route de <i>La Suite</i> pour 2026	86
Annexe n° 4 : principales dépendances technologiques de <i>La Suite</i>	88

Annexe n° 1 : licences applicables aux logiciels libres

La mission *Logiciels libres* de la DINUM publie sur son site internet une documentation détaillée sur les logiciels libres intitulée *Recourir et contribuer aux logiciels libres et communs numériques*.

La section 3.1 *Cadre juridique et appui ministériel* du chapitre 3. *Publier un logiciel libre* présente en particulier le fonctionnement des licences en matière de logiciels libres :

« 3.1.4 Licences : les indispensables à connaître »

Une licence logicielle est un contrat passé entre les auteurs d'un logiciel et ses réutilisateurs. Les licences libres accordent aux utilisateurs le droit d'étudier, copier, modifier, redistribuer le code source d'un logiciel.

L'utilisation d'une licence libre permet de sécuriser et simplifier la relation entre le ou les auteurs et les utilisateurs explicitant leurs droits, prévenant les litiges, et la contractualisation individuelle pour chaque utilisateur. Une fois en possession du logiciel, à titre onéreux ou gratuit, l'utilisateur a l'obligation de se conformer à la licence l'accompagnant, sachant que tout ce qui n'est pas explicitement autorisé est interdit.

Pour les licences libres, la liberté d'utiliser et de modifier le logiciel est inconditionnelle, aucune limitation ou contrainte ne pèse sur l'utilisateur tant que le logiciel reste à l'intérieur de son organisation. En revanche, en cas de redistribution à l'extérieur de son organisation, les obligations de licences doivent être respectées au risque d'être coupable de contrefaçon.

Licences permissives

*La redistribution d'un logiciel sous **licence permissive** avec ou sans modification peut se faire sous une autre licence. Par exemple, des composants du système d'exploitation FreeBSD sous licence libre BSD sont utilisés pour réaliser le système d'exploitation Mac OS X. L'ensemble est redistribué sous une licence propriétaire. [...]*

Le copyleft

Le mot « copyleft » est un jeu de mots avec le mot « copyright » (le droit d'auteur aux États-Unis). Ce terme est révélateur du mouvement du logiciel libre qui, au lieu de se battre contre le copyright, a utilisé ses mécanismes de protection des œuvres pour garantir les libertés essentielles des utilisateurs. [...]

*Les **licences copyleft** se distinguent des licences permissives qui, elles, autorisent l'ajout de restrictions au code redistribué. »*

Une licence permissive autorise de modifier le code ouvert et d'en faire un logiciel fermé et, le cas échéant, payant, sans obligation de publier les modifications réalisées. Elle favorise une adoption large du fait de contraintes de réutilisation limitées.

Une licence à réciprocité, dite « copyleft », garantit que les versions redistribuées d'un logiciel et de ses dérivés restent libres : toute redistribution d'un code modifié doit être accompagnée de la publication du code source sous la même licence. Dans le cas des licences à copyleft dit « fort », l'intégration du code dans un produit dérivé redistribué impose généralement que ce produit soit placé sous la même licence.

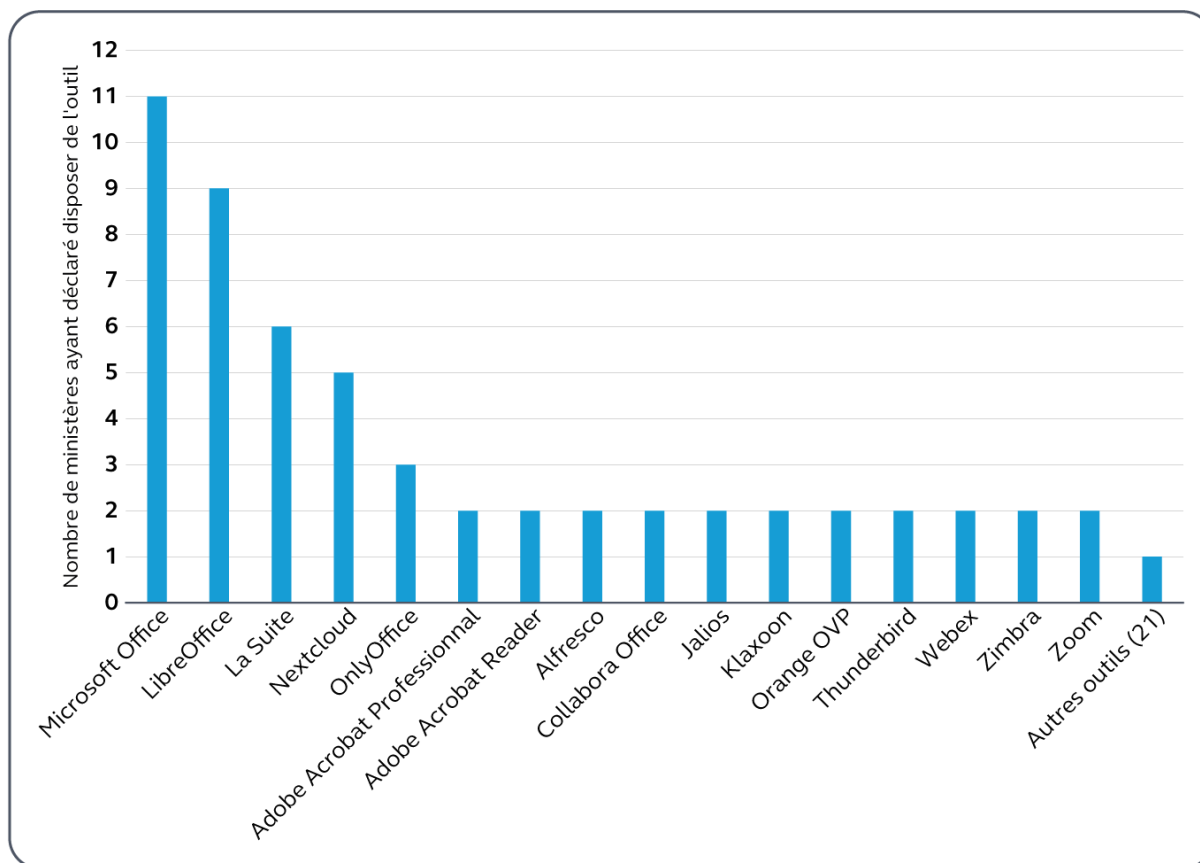
Parmi les licences libres et *open source* les plus connues figurent :

- MIT License : une licence permissive qui impose peu de restrictions sur l'utilisation et la distribution du logiciel ;
- Apache License 2.0 : une licence permissive qui requiert la préservation des avis de droit d'auteur et de licence ;
- GNU *Lesser General Public License* (LGPL) : une licence *copyleft* plus faible que la GPL, permettant d'établir un lien avec des bibliothèques sous licence LGPL dans des logiciels propriétaires sans que l'ensemble du logiciel ne doive être sous licence GPL ;
- GNU *General Public License* (GPL) : une licence *copyleft* forte qui exige que toute œuvre dérivée soit également distribuée sous les termes de la GPL.

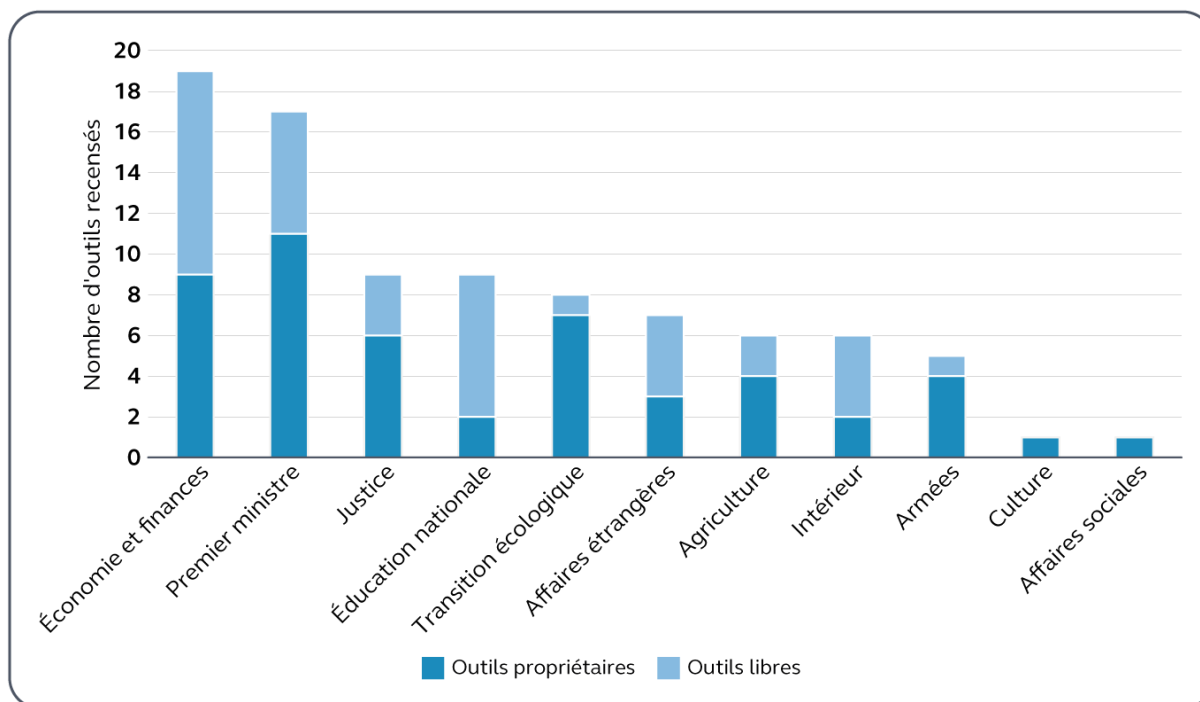
Les licences qui ne respectent pas les règles énoncées ci-avant sont dites « non libres ». Outre les licences propriétaires, de nature le plus souvent commerciale, rentrent notamment dans cette catégorie les licences à sources ouvertes, qui permettent simplement la consultation du code source (*Server Side Public License*, par exemple), et les licences *Creative Commons*, qui permettent aux créateurs de partager leur travail en choisissant les conditions d'utilisation (CC BY oblige simplement à créditer l'auteur, tandis que CC BY-NC-ND n'autorise que la redistribution en l'état du logiciel).

Annexe n° 2 : principaux outils collaboratifs recensés fin 2025

Graphique n° 8 : fréquence d'utilisation des outils recensés



Source : Cour des comptes, à partir des réponses aux questionnaires adressés aux ministères

Graphique n° 9 : répartition des outils recensés selon la nature de la licence

Source : Cour des comptes, à partir des réponses aux questionnaires adressés aux ministères

Annexe n° 3 : feuille de route de *La Suite* pour 2026

Le tableau ci-dessous détaille la feuille de route de *La Suite* pour 2026. Il est notamment prévu de développer les fonctionnalités clés suivantes :

- interopérabilité entre applications au sein de l'écosystème ProConnect et au-delà ;
- augmentation du niveau d'identification et d'authentification des agents ;
- mode hors ligne avec synchronisation des documents ;
- intégration de l'intelligence artificielle ;
- extension aux environnements *Diffusion Restreinte* à la demande ;
- chiffrement de bout-en-bout résistant à l'informatique quantique (*quantum ready*).

Tableau n° 5 : détail de la feuille de route (avril 2026)

Brique	Premier semestre 2026	Second semestre 2026
Docs	Barre d'outils IA améliorée. Import de documents depuis d'autres formats (Word, Outline, etc.). Accessibilité pour tous. Intégration dans l'assistant IA.	Interface mobile améliorée. Gestion de droits d'accès par groupe. Suivi avancé des modifications. Ajout de suggestions. Intégration de documents Docs dans Fichiers.
Fichiers	Homologation. Gestion de droits d'accès avancés par héritage. Création de documents dans Fichiers. Tri et filtre. Stockage des enregistrements Visio dans Fichiers. Recherche hybride « full text » et sémantique (documents de base).	Outil de migration de Resana vers Fichiers. Intégration dans l'assistant IA. Intégration de documents Docs et Grist dans Fichiers. Recherche hybride : travail sur l'indexation de documents complexes (images, vidéo, etc.).
France Transfert	Option d'envoi avec chiffrement de bout en bout. Refonte UX/UI pour une interface plus fluide et accessible.	Néant.
Grist	Amélioration des imports. Gestion des groupes. Amélioration des formulaires.	Néant.
Messagerie	Amélioration de la prise en main ProConnect (UX aide à la configuration). Ajout de fonctionnalités self-service (gestion des alias, des délégations, etc.). Amélioration de l'antispam/antivirus. Suppression de l'authentification par mot de passe simple. Accompagnement des partenaires déployant et contribuant à la solution. Déploiement d'une instance RIE (ou extension connectivité RIE vers Outscale).	Interopérabilité Fichiers : permettre de charger ou déléster les PJ avec Fichiers. Interopérabilité Docs : faciliter l'envoi de documents par mail depuis OX. Interface JMAP : facilite les interopérabilités Email. Email transactionnel : listes de diffusions, envoi de campagnes etc. Gestion DMARC : offrir aux administrateurs de domaine une façon d'obtenir leurs statistiques sans donner leurs informations à l'entreprise dmarcian ou autres.

Brique	Premier semestre 2026	Second semestre 2026
		Délégation gestion antispam : offrir aux administrateurs des outils pour personnaliser la gestion du spam.
ProConnect	Amélioration de la gestion des erreurs. Migration de l'infrastructure cloud pour plus de robustesse et de performance. Ajout des fournisseurs d'identité des professions réglementées (avocats, experts-comptables, professions médicales). Amélioration de la qualité des identités pour les privés. Nouvelle interface utilisateur. Utilisation de FranceConnect comme preuve d'identité physique. Support MFA chez tous les fournisseurs d'identité.	Début des travaux de Certification eIDAS. Utilisation de la DSN pour certifier les employés.
Tchap	Certification de sécurité de premier niveau par l'ANSSI pour garantir la conformité sécurité. Mise en production des nouvelles applications mobiles. Interopérabilité via le protocole Matrix pour permettre les échanges avec d'autres outils compatibles	Interopérabilité avec les autres outils de <i>La Suite</i> . Plan de reprise d'activité.
Visio	Remplacement d'Element Call par Visio dans Tchap. Amélioration du fond virtuel. Interopérabilité calendrier (plugin Outlook et autres). Intégration SIP vidéo pour compatibilité avec les équipements de visioconférence. Plan de reprise d'activité. Audit PASSI.	Chiffrement de bout en bout. Breakout room (sous-salle). Amélioration expérience mobile (multi-plateforme). Amélioration du chat (envoi de fichiers, etc.).

Source : Cour des comptes, à partir des informations publiées par la DINUM

Annexe n° 4 : principales dépendances technologiques de *La Suite*

Le tableau suivant détaille les dépendances applicatives directes de chacune des briques de *La Suite* et les licences associées.

Tableau n° 6 : dépendances applicatives directes de *La Suite*

Brique	Dépendance	Développeur principal	Statut	Pays	Licence	Type de licence
Docs	BlockNote	OpenBlocks B.V.	Entreprise privée	Pays-Bas	MPL	Copyleft faible
	HocusPocus	Tiptap GmbH	Entreprise privée	Allemagne	MIT	Permissive
	ProseMirror	M. Haverbeke	Personne physique	Allemagne	MIT	Permissive
	PyCRDT	D. Brochart	Personne physique	France	MIT	Permissive
	TipTap	Tiptap GmbH	Entreprise privée	Allemagne	MIT	Permissive
	Yjs	K. Jahns	Personne physique	Allemagne	MIT	Permissive
Fichiers	MinIO	MinIO, Inc.	Entreprise privée	États-Unis	AGPL-3.0-only	Copyleft
France Transfert	Spring Boot	VMware	Entreprise privée	États-Unis	Apache-2.0	Permissive
Grist	Grist Core	Grist Labs	Entreprise privée	États-Unis	Apache-2.0	Permissive
Interface	Cunningham	DINUM	Service de l'État	France	MIT	Permissive
Messagerie	Amavis	P. Ben Koetter	Personne physique	Allemagne	GPL-2.0-or-later	Copyleft
	ClamAV	Cisco Talos	Entreprise privée	États-Unis	GPL-2.0-only	Copyleft
	Dovecot	Open-Xchange GmbH	Entreprise privée	Allemagne	MIT LGPL-2.1-only	Permissive Copyleft faible
	Open-Xchange	Open-Xchange GmbH	Entreprise privée	Allemagne	AGPL-3.0-only	Copyleft

Brique	Dépendance	Développeur principal	Statut	Pays	Licence	Type de licence
	Postfix	W. Venema (IBM)	Personne physique	États-Unis	IPL-1.0 EPL-2.0	Copyleft
	Spam Assassin	Apache software Foundation	Fondation à but non lucratif	États-Unis	Apache-2.0	Permissive
ProConnect	Keycloak	Red Hat	Entreprise privée	États-Unis	Apache-2.0	Permissive
	Menshen	DINUM	Service de l'État	France	MIT	Permissive
Tchap	Element	Element.io	Entreprise privée	Royaume-Uni	Apache-2.0	Permissive
	Matrix	Matrix.org Foundation	Fondation à but non lucratif	Royaume-Uni	Apache-2.0	Permissive
	Synapse	Element.io	Entreprise privée	Royaume-Uni	AGPL-3.0-or-later	Copyleft
Visio	LiveKit	LiveKit Inc.	Entreprise privée	États-Unis	Apache-2.0	Permissive
	Pyannote	PyannoteAI	Entreprise privée	France	MIT	Permissive
	RNNNoise	J.-M. Valin	Personne physique	France	BSD-3-clause	Permissive
	WhisperX	M. Bain	Personne physique	Royaume-Uni	BSD-4-clause	Permissive

Source : Cour des comptes

Les langages de programmation utilisés pour le développement de *La Suite* sont les suivants.

Tableau n° 7 : langages de programmation utilisés pour *La Suite*

Objet	Langage	Développeur principal	Statut	Pays	Licence	Type de licence
Frontend	Javascript	Ecma International	Organisation à but non lucratif	Suisse	N/A	N/A
Application Tchap sur Android	Kotlin	JetBrains	Entreprise privée	Rép. Tchèque	Apache-2.0	Permissive
Application Tchap sur iOS	Swift	Apple	Entreprise privée	États-Unis	Apache-2.0	Permissive
Backend	Java	Oracle corporation	Entreprise privée	États-Unis	GPL-2.0-or-later	Copyleft
Backend	Python	Python Software Foundation	Fondation à but non lucratif	États-Unis	PSFL	Permissive
Frontend	Typescript	Microsoft	Entreprise privée	États-Unis	Apache-2.0	Permissive
Visio	Go	Google	Entreprise privée	États-Unis	BSD-3-clause	Permissive

Source : Cour des comptes

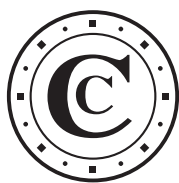
Les plateformes logicielles et autres composants utilisées pour le développement de *La Suite* sont les suivantes.

Tableau n° 8 : plateformes logicielles et autres composants utilisés pour *La Suite*

Brique	Plateforme	Développeur principal	Statut	Pays	Licence	Type de licence
Docs, Fichiers, Visio	Celery	Ask Solem	Personne physique	États-Unis	BSD-3-clause	Permissive
	Django	Django Software Foundation	Fondation à but non lucratif	États-Unis	BSD-3-clause	Permissive
	Next.js	Vercel	Entreprise privée	États-Unis	MIT	Permissive
	React	Meta	Entreprise privée	États-Unis	MIT	Permissive
Docs, Fichiers, Grist, Visio	PostgreSQL	PostgreSQL Global Development Group	Communauté de personnes physiques	États-Unis	PostgreSQL	Permissive

Brique	Plateforme	Développeur principal	Statut	Pays	Licence	Type de licence
Docs, Fichiers, Grist, Visio, France Transfert	Redis	Redis Labs	Entreprise privée	États-Unis	RSALv2 SSPLv1 AGPLv3	Copyleft
France Transfert	Angular	Google	Entreprise privée	États-Unis	MIT	Permissive
	Nginx	Nginx Inc.	Entreprise privée	États-Unis	BSD-2-clause	Permissive
Grist	gRPC	Google	Entreprise privée	États-Unis	Apache-2.0	Permissive
	Node.js	OpenJS Foundation	Fondation à but non lucratif	États-Unis	MIT	Permissive
	SQLite	Richard Hipp	Personne physique	États-Unis	Domaine public	N/A
Interface	Tailwind CSS	Tailwind Labs Inc.	Entreprise privée	États-Unis	MIT	Permissive

Source : Cour des comptes



L'intégralité du rapport
« *Les outils bureautiques et collaboratifs au sein de l'État* »
et sa synthèse sont disponibles sur le site internet de la Cour des comptes :
www.ccomptes.fr

Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 01
Tél. : 01 42 98 95 00
www.ccomptes.fr