Danemark : l'exit de Microsoft au risque du repli

Le ministère danois des Affaires numériques a annoncé à l'été 2025 sa sortie de Microsoft Office 365 vers le logiciel libre. Un an plus tard, la bascule s'est réduite à un pilote frustré. L'écart entre l'annonce et l'exécution éclaire une vérité que la théorie d'Albert Hirschman avait posée dès 1970 : quitter un fournisseur dominant (l'« exit ») ne tient que si les agents y adhèrent (la « voice »), faute de quoi le repli l'emporte.

Par Alexandre Berge · 18 juillet 2026 · 14 min de lecture · Analyse

Une bascule annoncée en fanfare, exécutée en catimini

En juin 2025, la ministre danoise des Affaires numériques, Caroline Stage Olsen, annonce dans un entretien au quotidien *Politiken* que son ministère (Digitaliseringsministeriet) abandonne Microsoft Office 365 pour le logiciel libre. Le calendrier est ambitieux : plus de la moitié des agents doivent basculer sur LibreOffice dès l'été, la totalité à l'automne. « If everything goes as expected, all employees will be on an open-source solution during the autumn », rapporte *Politiken*, cité par The Document Foundation le 8 juillet 2025 et par The Record. Sur LinkedIn, la ministre pose la motivation, qui n'est pas d'abord le coût : « We must never make ourselves so dependent on so few that we can no longer act freely. Because far too much public digital infrastructure is today tied up with very few foreign suppliers. This makes us vulnerable. Also financially. »

Les premiers récits, corrigés depuis, évoquaient un abandon complet de Windows au profit de Linux. *Politiken* a rétracté cette affirmation, l'imputant à un malentendu avec le ministère. Windows reste en usage sur de nombreux postes. La correction n'est pas anecdotique : elle indique déjà que la rupture affichée était plus étroite que sa mise en scène.

L'exécution a confirmé ce rétrécissement. Le projet réel, décrit sur le site du ministère le 19 juin 2025, n'était pas une bascule générale mais un pilote : un groupe d'agents s'est vu remplacer la suite Office par Collabora (la suite en ligne bâtie sur LibreOffice, intégrée au parapheur F2 du ministère). Six mois plus tard, la presse spécialisée danoise Version2 / Ingeniøren rapportait que le pilote comptait toujours trente-huit personnes, avec la perspective de poursuivre « des mois encore ». Aucun chiffre officiel ne fait état d'une part significative d'agents effectivement passés à l'open source. La cible d'un ministère « sans Microsoft à l'automne » a été discrètement remisée.

Le fait empirique est donc net : entre la promesse (tout le ministère à l'automne 2025) et la

réalité (trente-huit agents en test un an après), l'écart est béant. Ce décalage ne trahit pas un mensonge, mais une nature de problème mal nommée au départ. La migration bureautique n'est pas un acte d'achat que l'on décrète, c'est une transformation sociotechnique qui se négocie poste par poste, habitude par habitude.

L'exit d'un fournisseur ne vaut que soutenu par la voice interne

Les agents du pilote ont parlé, et ce qu'ils ont dit compte. Selon les documents obtenus par Ingeniøren, les retours de terrain décrivent des documents qui refusaient de s'ouvrir, des polices et des interlignes mal rendus, des gabarits déformés. Un agent résume : le système les a rendus « moins efficaces ». Le titre retenu par la rédaction danoise, « je suis en train de devenir gris », dit l'usure. Pourtant, à la fin de 2025, le ministère a choisi de continuer plutôt que d'invoquer sa clause de retour à Microsoft.

Cette configuration (une décision d'en haut, une adhésion incertaine en bas) trouve son cadre le plus juste chez Albert O. Hirschman. Dans un ouvrage de 1970, l'économiste distingue trois réponses au déclin ou à l'insatisfaction dans une organisation : la défection (quitter), la prise de parole (protester de l'intérieur pour réformer) et la loyauté (attachement qui retarde le départ et laisse à la prise de parole le temps d'agir). Sa thèse la moins intuitive est que la défection tend à saper la prise de parole : celui qui peut partir cesse d'investir dans la réforme interne.

> **Le concept : défection, prise de parole, loyauté**
>
> Albert O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 1970. Hirschman oppose deux réactions à la dégradation d'une relation (avec une entreprise, une organisation, un État) : l'« exit » (le client change de produit, le membre s'en va) et la « voice » (il reste et se bat pour changer les choses de l'intérieur). La « loyalty » n'est pas une troisième voie neutre : elle module l'arbitrage entre les deux en freinant l'exit, ce qui donne à la voice le temps de produire ses effets. L'intuition centrale, contre-intuitive, est que « l'exit sape souvent la voice » : la facilité de partir décourage l'effort de réforme interne.

Transposée au Danemark, la grille éclaire trois choses. D'abord, la position historique des administrations envers Microsoft relève de la loyauté par défaut, c'est-à-dire d'une dépendance passive jamais interrogée. Décider de partir est donc un acte d'exit rare et coûteux. Ensuite, cet exit institutionnel ne réussit que si une voice interne l'accompagne, autrement dit si les agents deviennent acteurs de la transition (formation, participation, remontées prises au sérieux). Or, dans le pilote danois, la voice s'est manifestée comme plainte tournée vers le manque, non comme co-construction. Enfin, cette plainte pousse mécaniquement vers un retour à l'ancien fournisseur, c'est-à-dire vers la reconstitution de la loyauté envers Microsoft. Le vrai risque danois n'est pas technique, il est là.

La clause de repli, assurance et poison

Le ministère danois a assorti sa décision d'une clause explicite : en cas de perturbations sérieuses, retour immédiat à Microsoft. « If phasing out proves to be too complicated, we can revert back to Microsoft in an instant », a déclaré la ministre. Cette réversibilité assumée est, du point de vue de la conduite du changement, une sécurité rationnelle. Elle désamorce la peur du point de non-retour et rend la décision politiquement soutenable.

Mais la même clause est un poison lent. En abaissant le coût du renoncement, elle affaiblit l'engagement qu'elle est censée protéger. C'est exactement le mécanisme de Hirschman : quand l'exit inverse (le retour) reste facile et bon marché, l'incitation à faire fonctionner la nouvelle solution par la voice décline. Pourquoi s'échiner à maîtriser Collabora si un courriel suffit à retrouver Word ? La réversibilité sécurise l'exécution et, dans le même geste, entretient une porte de sortie qui érode la persévérance.

Deux notions d'appui précisent l'enjeu. Les coûts de bascule (switching costs) rendent tout changement douloureux à court terme, d'où la frustration du pilote. Et la dépendance au sentier (path dependency, analysée par Paul David en 1985 et Brian Arthur en 1989) explique pourquoi un choix technique ancien se verrouille : formats, macros, réflexes et compétences se sont sédimentés autour de Microsoft. La clause de repli n'annule pas ce verrou, elle le rend au contraire plus tentant à réactiver au premier accroc. L'assurance devient alors une invitation au renoncement.

Le contexte budgétaire danois renforce le doute. En août 2025, alors même que le discours de souveraineté battait son plein, l'État danois a signé avec Microsoft un renouvellement de licences sur cinq ans chiffré par le média spécialisé OPS-Indsigt à 4,2 milliards de couronnes (Version2 évoquait dès juillet une offre remportée « à plus de quatre milliards de couronnes »). La sortie proclamée coexiste avec une réaffiliation contractuelle massive : la loyauté institutionnelle envers le fournisseur dominant n'a pas disparu, elle s'est même réengagée sur le papier.

Le fantôme de Munich

Le Danemark n'est pas le premier à tenter l'exit. Le précédent qui hante toute migration publique européenne est celui de Munich et de son projet LiMux. Lancé par un vote du conseil municipal en 2003-2004, il a migré près de 15 000 postes vers une distribution Linux maison et une suite bureautique libre. En 2012, environ 12 600 des 15 500 postes avaient basculé. La ville a revendiqué une économie de 11,7 millions d'euros et une plus grande liberté dans ses choix logiciels. Pendant des années, LiMux a fait figure de modèle mondial de souveraineté municipale.

Puis le retour en arrière. En février 2017, le conseil municipal vote (50 voix contre 25) l'abandon de LiMux et l'unification sur un client Windows pour 2020. Selon *The Register*, la

bascule inverse a été chiffrée à 49,3 millions d'euros, inclus dans un plan de refonte informatique de 89 millions d'euros. Le point décisif, établi par les analyses les plus sérieuses, est que l'échec n'était pas technique. Le responsable de l'informatique municipale, Karl-Heinz Schneider, affirmait : « We do not see any compelling technical reasons for a change to Windows and Microsoft Office… We solve compatibility and interoperability problems by providing MS Office, mostly virtualised, at workplaces that need to work together with external offices on office documents. » Le rapport commandé au cabinet Accenture concluait que les difficultés majeures étaient d'ordre organisationnel.

Trois causes réelles se dégagent, et elles parlent directement au cas danois. La première est la volatilité du soutien politique : l'élection municipale de 2014 a porté au pouvoir un maire, Dieter Reiter, se décrivant comme « fan de Microsoft », et l'entreprise a installé son siège allemand à Munich en 2016. Une transformation informatique pluriannuelle reste otage du prochain accord de coalition. La deuxième est le fonctionnement en double système : faute d'un engagement complet, Munich a maintenu des produits Microsoft pour la compatibilité, créant une friction quotidienne entre deux environnements, friction qui a fourni aux critiques leurs munitions. La troisième est le déficit de conduite du changement : formation insuffisante, communication interservices lacunaire, résistance des utilisateurs jamais convertie en adhésion.

Traduit dans le vocabulaire de Hirschman, Munich a échoué parce que la loyauté politique s'est retournée après une élection et parce que la voice des agents, mal captée, a nourri la défection plutôt que la réforme. Le Danemark rejoue le scénario en prétendant en gérer le risque : phasage, pilote, clause de repli. Mais le pilote de trente-huit agents et sa frustration documentée montrent que la friction du double système et le déficit d'adhésion, les deux poisons munichois, sont déjà présents. La différence tient à la lucidité affichée. Reste à savoir si nommer le risque suffit à le conjurer. D'autres administrations européennes ont réussi là où Munich a trébuché, à l'image de l'armée autrichienne (Bundesheer), qui a migré quelque 16 000 postes de Microsoft Office vers LibreOffice, projet finalisé en septembre 2025 après une planification lancée en 2020, preuve que l'issue dépend moins du logiciel que de l'accompagnement.

Ce que le Danemark révèle de l'angle mort français

Le miroir danois éclaire, par contraste, un angle mort du discours français. Le 8 avril 2026, la Direction interministérielle du numérique (DINUM) a tenu un séminaire interministériel avec l'ANSSI, la DGE et la Direction des achats de l'État, et annoncé sa propre sortie de Windows au profit de Linux sur ses postes, tandis que chaque ministère devra remettre à l'automne 2026 un plan de réduction de ses dépendances extra-européennes. La direction migrera d'abord ses propres postes, au nombre de 234, vers une distribution Linux, en « preuve par l'exemple », avec l'ambition d'atteindre à terme les 2,5 millions d'agents de la fonction publique d'État.

Le discours français est structuré autour de deux axes puissants : le risque juridique (Cloud Act, FISA, extraterritorialité du droit américain) et la reconstruction d'une filière industrielle souveraine (coalitions public-privé, communs numériques, cloud SecNumCloud). La définition retenue par la DINUM elle-même met l'accent sur « l'immunité au droit extra-européen » et sur « la capacité à substituer tout composant » d'une solution. C'est une pensée de l'architecture et du droit.

Ce que cette doctrine nomme moins bien, c'est précisément ce que le Danemark met crûment en lumière : la réversibilité assumée comme instrument de conduite du changement, et l'adhésion des agents comme condition de réussite. Le communiqué français parle de « réarmement des compétences » et de formation, et le syndicat CFDT UFETAM a posé publiquement la question du prix payé par les agents. Mais l'appareil rhétorique reste dominé par la souveraineté au sens stratégique, non par la sociotechnique de l'adoption. La France annonce une bascule « pile complète » (du système d'exploitation à la couche d'intelligence artificielle) là où le Danemark peine à faire tenir trente-huit postes de bureautique. L'écart d'échelle rend l'angle mort plus périlleux, pas moins.

Le vrai test se joue à l'été 2027

La tension du titre demeure entière : l'exit danois de Microsoft ne sera crédible que s'il résiste à la tentation du repli. L'installation n'a jamais été le problème. La persistance l'est. Le cas danois n'est pas un échec (rien n'est joué) mais il n'est pas non plus le succès annoncé : c'est un pilote fragile, privé depuis janvier 2026 de la ministre qui le portait, partie en congé maternité et remplacée par une ministre intérimaire.

De là une hypothèse vérifiable. Si l'adhésion des agents n'est pas soutenue par un accompagnement massif (formation, prise en compte réelle des remontées, engagement politique tenu au-delà des échéances électorales), alors une part significative des postes basculés reviendra à Microsoft. Deux indicateurs observables permettront de trancher à l'été 2027. Le premier est le taux de postes effectivement maintenus sous LibreOffice ou Collabora au ministère : un maintien inférieur à 50 % signera un échec de facto. Le second est l'invocation, ou non, de la clause de repli à l'échelle du ministère : un retour officiel, même partiel, à Microsoft Office vaudra confirmation que l'exit, faute de voice, a cédé à la loyauté. À ces deux jauges, on ajoutera un contrepoint utile : la trajectoire du programme d'État plus large (dit SIA Open) et celle d'Aarhus, qui a inscrit dans sa stratégie une cible de réduction progressive et assume ouvertement « des années, pas des mois ». Le fantôme de Munich ne sera exorcisé que le jour où un poste basculé le restera sans qu'on ait à y penser.

Note méthodologique

Sources principales : communiqués et pages officiels (DINUM, ministère danois du Numérique, Digitaliseringsstyrelsen), presse spécialisée danoise (Version2 / Ingeniøren, qui a mené le reportage primaire sur le pilote et obtenu des courriels d'agents), The Document Foundation, The Record. Réserve de lecture : de nombreux relais internationaux répètent encore le cadrage initial (« sortie de Windows », « ministère sans Microsoft à l'automne »), inexact et corrigé dès juin 2025 ; l'ambiguïté a été tranchée ici au profit des sources primaires danoises. Le suivi 2026 du pilote ministériel est lacunaire (aucun bilan officiel publié), ce qui constitue en soi un fait.

Sources

Sources primaires institutionnelles

DINUM, « Souveraineté numérique : réduction des dépendances extra-européennes », numerique.gouv.fr, 8 avril 2026. https://www.numerique.gouv.fr/sinformer/espace-presse/souverainete-numerique-reduction-dependances-extra-europeennes/

Ministère de l'Économie et des Finances, « Souveraineté numérique : l'État accélère la réduction de ses dépendances extra-européennes », presse.economie.gouv.fr, 8 avril 2026. https://presse.economie.gouv.fr/?p=174490

Digitaliseringsministeriet, « Digitaliseringsministeriet sætter gang i pilotprojekt om digital suverænitet », digmin.dk, 19 juin 2025. https://www.digmin.dk/digitalisering/nyheder/nyhedsarkiv/2025/jun/digitaliseringsministeriet-saetter-gang-i-pilotprojekt-om-digital-suveraenitet

Digitaliseringsstyrelsen (Agency for Digital Government), « The Danish Digital Journey » et stratégie numérique commune 2026-2029, en.digst.dk. https://en.digst.dk/policy/the-danish-digital-journey/

Rapports et déclarations officiels

Caroline Stage Olsen, déclaration LinkedIn relayée et traduite, juillet 2025 (citée par PC Gamer). https://www.pcgamer.com/software/operating-systems/denmark-is-switching-to-linux/

The Document Foundation, « Danish Ministry switching from Microsoft Office/365 to LibreOffice », blog.documentfoundation.org, 8 juillet 2025. https://blog.documentfoundation.org/blog/2025/07/08/danish-ministry-switching-from-microsoft-office-365-to-libreoffice/

CFDT UFETAM, « Souveraineté numérique : l'État tourne la page Windows… mais à quel prix pour les agents publics ? », cfdt-ufetam.org, 2026. https://www.cfdt-ufetam.org/souverainete-

numerique-letat-tourne-la-page-windows-mais-a-quel-prix-pour-les-agents-publics/

Cadres théoriques

Albert O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1970. Présentation de l'éditeur : https://www.hup.harvard.edu/books/9780674276604

Notice de synthèse, « Exit, Voice, and Loyalty », Wikipedia (repères bibliographiques et réception critique). https://en.wikipedia.org/wiki/Exit,_Voice,_and_Loyalty

Paul A. David, « Clio and the Economics of QWERTY », 1985, et W. Brian Arthur, « Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events », 1989 (notions de dépendance au sentier, citées en appui).

Parallèles historiques

« LiMux », Wikipedia (chronologie, chiffres, vote de 2017). https://en.wikipedia.org/wiki/LiMux

« Munich says auf wiedersehen to Linux, willkommen to Windows », CIO Dive, 27 novembre 2017. https://www.ciodive.com/news/munich-says-auf-wiedersehen-to-linux-willkommen-to-windows/511664/

« The Rise and Fall of LiMux: Munich's Linux Migration », LegalClarity. https://legalclarity.org/the-rise-and-fall-of-limux-munichs-linux-migration/

Presse spécialisée

« Danish government agency to ditch Microsoft software », The Record / Recorded Future News, juin 2025. https://therecord.media/denmark-digital-agency-microsoft-digital-independence

« Trods frustration og gråhårede ansatte: Derfor vil ministerie arbejde videre med open source », Version2 / Ingeniøren, 1er décembre 2025. https://www.version2.dk/artikel/trods-frustration-og-graahaarede-ansatte-derfor-vil-ministerie-arbejde-videre-med-open-source

« Danish Ministry of Digitalization phases out Microsoft », Datacenter Forum, juin 2025. https://www.datacenter-forum.com/datacenter-forum/danish-ministry-of-digitalization-phases-out-microsoft-launches-new-digitalization-strategy

« Two city governments in Denmark are moving away from Microsoft », Euronews, 12 juin 2025. https://www.euronews.com/next/2025/06/12/two-city-governments-in-denmark-are-moving-away-from-microsoft-amid-trump-and-us-big-tech-

« Aarhus Kommune: Her starter arbejdet med digital handlefrihed », SKI, 19 mai 2026. https://www.ski.dk/nyheder/aarhus-kommune-her-starter-arbejdet-med-digital-handlefrihed-ikke-med-skift-af-leverandor/

« 234 postes : la DINUM sort de Windows, pas l'État », IT for Business, avril 2026. https://

www.itforbusiness.fr/dinum-sortie-windows-pas-etat-102582