Danemark : la sortie de Microsoft enterrée sans bilan

Présenté en juin 2025 comme le « premier pas » du ministère danois de la Numérisation vers l'indépendance à l'égard de Microsoft, l'essai de la suite libre Collabora s'est arrêté au printemps 2026 sans évaluation, et deux ministres du même parti se disputent désormais son interruption. La chronique lit l'épisode avec la réassurance symbolique de Murray Edelman : l'annonce produit son effet politique avant toute mesure, et l'absence de bilan conserve ce bénéfice intact. Au moment où la Cour des comptes demande à la France une migration bureautique en trois à quatre ans, la question devient de savoir si les essais français sauront apprendre là où l'essai danois s'est contenté de rassurer.

Par Alexandre Berge · 30 octobre 2026 · 16 min de lecture · Chronique

Un premier pas annoncé, un arrêt que personne ne signe

Le 19 juin 2025, le Digitaliseringsministeriet (ministère danois de la Numérisation) publie un communiqué intitulé « Digitaliseringsministeriet sætter gang i pilotprojekt om digital suverænitet ». Le dispositif est circonscrit. Un groupe d'agents du département ministériel voit la suite Office remplacée, dans son système de gestion des dossiers F2, par un module d'édition fondé sur Collabora, elle-même construite sur LibreOffice. La ministre de l'époque, Caroline Stage (Moderaterne), donne à l'essai une portée inaugurale : « Nu tager vi selv det første skridt i Digitaliseringsministeriet med det nye pilotprojekt » (« Nous faisons maintenant nous-mêmes le premier pas au ministère de la Numérisation avec ce nouveau projet pilote »). Le texte prévoit que le ministère surveillera et testera, dans les mois suivants, la capacité de l'outil à soutenir ses processus de travail de manière satisfaisante, puis envisage une extension à tout le département si la période de test se déroule bien.

> **Ce que l'essai devait vérifier**
>
> Selon le communiqué du 19 juin 2025, les tests devaient porter notamment sur la compatibilité avec les modèles de documents du ministère, sur le format des dossiers soumis au gouvernement, sur le suivi des modifications et les tableaux, ainsi que sur la conversion vers et depuis le format Word sans altération de la mise en page. Le même texte ne fixe ni seuil de réussite, ni date de clôture, ni engagement de publier un bilan. *Source : Digitaliseringsministeriet, communiqué du 19 juin 2025.*

La suite est connue par la presse spécialisée danoise. Selon Ingeniøren, 38 agents testent l'outil à partir du 19 juin 2025, et le projet est alors relayé par des médias danois, européens et américains. Le 1er décembre 2025, le même hebdomadaire décrit des agents excédés par l'outil, qui doivent pourtant continuer à s'en servir pendant des mois. D'après la dépêche de l'agence Ritzau publiée par Kristeligt Dagblad le 30 octobre 2026, qui s'appuie sur les révélations d'Ingeniøren, le projet a pris fin au printemps 2026, au moment où les élections législatives ont été convoquées, sans évaluation sérieuse. Le 19 octobre 2026, Ingeniøren résume l'issue d'un trait : une « afbrydelse uden ordentlig evaluering » (« une interruption sans évaluation digne de ce nom »). Un chargé de presse du ministère, passé le 3 juin 2026 sous l'autorité de Christina Egelund (Moderaterne) au sein d'un portefeuille élargi à la Recherche et à l'Éducation, a indiqué en octobre qu'aucune relance n'est prévue.

La controverse publique éclate le mardi 27 octobre 2026, dans l'émission P1 Morgen de la radio publique DR. Selon Ritzau, Christina Egelund y explique que le logiciel n'aurait pas convenu aux agents et que, à sa connaissance, le projet a été arrêté sous le gouvernement précédent, sa collègue ayant choisi de ne pas le poursuivre. Caroline Stage répond sur LinkedIn qu'elle a au contraire prolongé le projet, et que « intet er skrottet med min godkendelse » (« rien n'a été abandonné avec mon approbation »). Les deux ministres appartiennent au même parti et, rappelle l'agence, se disputaient les mêmes électeurs dans la même circonscription lors des législatives de 2026.

Le praticien d'une direction des systèmes d'information publique reconnaît la configuration. Un essai qui ne s'est donné ni date de fin, ni comité de clôture, ni livrable attendu ne s'arrête pas par décision. Il s'éteint par défaut de reconduction : l'équipe est réaffectée, l'outil n'est plus soutenu, les agents retournent à la suite de référence. Dans ce mode d'extinction, la question de savoir qui a arrêté le projet n'a pas de réponse documentaire, puisque rien n'a été écrit. **L'absence d'évaluation et l'absence d'auteur de l'arrêt sont un seul et même fait**, observé de deux côtés. La chronique du 18 juillet 2026 lisait ce pilote, avec Albert Hirschman, comme une sortie de Microsoft menacée par le repli. Le repli est désormais acquis. Ce qui intéresse ici est ce qu'il laisse derrière lui, c'est-à-dire, en pratique, rien qui puisse servir à quelqu'un d'autre.

La réassurance symbolique, ou l'annonce qui suffit

Le différend entre les deux ministres ne porte pas sur ce que l'essai a montré. Il porte sur la propriété d'un geste que personne n'a formalisé. Ce déplacement reçoit un nom précis dans l'œuvre du politiste américain Murray Edelman.

> **La réassurance symbolique (Murray Edelman, 1964)**
>
> Dans « The Symbolic Uses of Politics » (University of Illinois Press, 1964), Murray Edelman distingue ce que l'action publique distribue matériellement à des groupes organisés de ce qu'elle procure symboliquement au public : la conviction qu'un problème redouté est pris

> en charge. Cette *réassurance symbolique* apaise la demande et produit une *quiescence* (une mise en sommeil de la mobilisation), sans que les effets réels de la politique soient établis. Dans un texte de 1973 qui reprend cette thèse, l'auteur précise que les actes et la rhétorique des gouvernants peuvent rassurer et rendre apathique, et que le bénéfice symbolique se voit facilement alors que les coûts restent largement cachés. Il ajoute que ce mécanisme joue surtout lorsque les faits sont incertains : « The symbolic function of politics is particularly important in ambiguous situations » (« La fonction symbolique de la politique est particulièrement importante dans les situations ambiguës »).

Appliquée au cas danois, la grille est directe. Le communiqué du 19 juin 2025 constitue l'acte principal de l'essai au sens d'Edelman. Il produit l'effet recherché, montrer qu'un ministère fait lui-même le premier pas vers l'indépendance numérique, au moment même de sa publication, et l'écho international relevé par Ingeniøren en atteste. L'évaluation, elle, n'aurait pu produire qu'un effet tardif, incertain et potentiellement embarrassant. Dans l'économie de l'attention politique, la valeur de l'essai est donc captée intégralement en amont.

L'apport le plus fin d'Edelman tient toutefois à la condition d'ambiguïté. Un essai évalué aurait tranché, dans un sens ou dans l'autre, entre un outil insuffisant, un environnement documentaire hérité incompatible et un accompagnement défaillant. Un essai non évalué maintient au contraire la situation dans le flou où la fonction symbolique opère le mieux. Chaque camp dispose alors du même matériau brut, la frustration des agents documentée par la presse, pour en tirer la conclusion qui l'arrange. La déclaration de Christina Egelund le 27 octobre, selon laquelle l'indépendance numérique du pays ne dépend pas d'un seul projet pilote, est logiquement exacte si l'essai n'a rien produit. Elle confirme, sans le vouloir, que l'essai ne portait pas la politique. Il la représentait.

L'administrateur piégé ne peut pas se permettre de savoir

Reste à comprendre pourquoi l'évaluation, que chacun invoque après coup, disparaît si facilement en cours de route. Le communiqué danois énumérait pourtant de vrais critères techniques. Il lui manquait trois éléments plus discrets, que le praticien range parmi les conditions d'une expérimentation : une règle de décision chiffrée, une date de clôture, un groupe de comparaison. Le texte du 19 juin 2025 ne mentionne aucun de ces trois éléments.

Le psychologue et méthodologue américain Donald T. Campbell a décrit ce mécanisme dans un article fondateur de l'évaluation des politiques publiques, « Reforms as Experiments », paru en 1969 dans l'American Psychologist. Il y oppose deux figures. L'*administrateur piégé* (*trapped administrator*) s'est engagé à l'avance sur l'efficacité de la réforme qu'il porte et ne peut donc pas se permettre une évaluation honnête, puisqu'un résultat négatif se lirait comme son propre échec. L'*administrateur expérimental* justifie au contraire la réforme par l'importance du problème et non par la certitude de la solution, en tenant prête une alternative si la première tentative échoue. Pour le premier, écrit Campbell, l'ambiguïté

protège : « There is safety under the cloak of ignorance » (« L'ignorance offre un manteau protecteur »). L'auteur ajoute une observation qui concerne directement les projets pilotes : leur suivi se limite le plus souvent au groupe qui reçoit le traitement, sans données comparables sur un groupe témoin.

L'opérationnalisation est presque littérale. En présentant l'essai comme le « premier pas » d'un mouvement politique, le communiqué engageait la ministre sur le succès de ce pas. Une évaluation défavorable aurait été lue non comme une information utile au choix suivant, mais comme le désaveu du geste fondateur. L'absence d'évaluation n'est donc pas un oubli de gestion. Elle découle de la manière dont l'essai a été annoncé.

Le cas danois ajoute une ironie que Campbell n'avait pas prévue. La position que défend aujourd'hui Christina Egelund, celle d'une indépendance numérique qui ne se joue pas sur un pilote unique, est exactement la posture que l'auteur recommandait à l'administrateur expérimental. Mais elle intervient après coup, sans l'évaluation qui lui aurait donné son sens. Formulée avant le lancement, elle aurait permis d'apprendre de l'échec. Formulée après l'arrêt, elle permet seulement de l'oublier.

Le RSA, ou la généralisation qui devance la mesure

Le précédent le plus proche, par sa structure, n'est pas informatique. Il se trouve dans l'expérimentation française la mieux outillée de son époque, celle du revenu de solidarité active (RSA). À partir de juin 2007, des départements volontaires testent le dispositif sur des zones expérimentales, comparées à des zones témoins. Un comité d'évaluation indépendant, présidé par l'économiste François Bourguignon, est chargé d'en tirer les enseignements. Selon la réponse ministérielle publiée au Journal officiel le 10 février 2009, l'expérimentation couvre 34 départements, le comité a rendu un rapport d'étape en septembre 2008 et son rapport final est attendu au deuxième trimestre 2009.

La chronologie mérite d'être lue de près. Le 2 juillet 2008, les services du haut-commissaire aux solidarités actives publient un premier bilan faisant état d'une amélioration de 25 % du taux de retour à l'emploi, rapporte Localtis. En septembre, le rapport d'étape du comité évoque un écart de l'ordre de 30 % en faveur des zones expérimentales. La loi du 1er décembre 2008 généralise alors le RSA, et son article 2 prévoit que le gouvernement transmette au Parlement, avant le 1er juin 2009, un rapport faisant le bilan des expérimentations. La mesure officielle est ainsi programmée après le vote qu'elle aurait dû éclairer. Selon Localtis, qui en rend compte le 25 mai 2009, à quelques jours de l'entrée en vigueur du dispositif généralisé, le rapport final retient un taux d'entrée en emploi supérieur de 9 % dans les zones expérimentales, soit 3,38 % contre 3,1 %, et prévient que « l'incertitude sur le véritable effet du RSA reste donc très forte ».

Le parallèle n'établit aucune mauvaise foi. Il fait apparaître une structure. En France en 2008, la décision a devancé la connaissance, et les premiers chiffres favorables ont accompagné le

vote pendant que le chiffre robuste arrivait après. Au Danemark en 2026, l'arrêt a devancé la connaissance, et il en a même tenu lieu. Dans les deux cas, l'expérimentation et la décision ont été dissociées, et le savoir produit, quand il l'a été, n'a pesé sur rien. Le Conseil d'État relève dix ans plus tard cette dérive parmi les carences méthodologiques des expérimentations publiques françaises : la « généralisation de la mesure testée avant son évaluation ». Le cas munichois, déjà examiné dans ces colonnes, rappelle par ailleurs qu'une évaluation commandée au lendemain d'une alternance politique devient elle-même un argument plutôt qu'un savoir partagé.

Même l'expérimentation la plus outillée n'apprend que si la décision attend la mesure. L'essai danois n'avait ni l'outil ni l'attente.

En France, des essais qui concluent sans protocole

La symétrie avec la France n'est pas rhétorique. Le 22 octobre 2026, la Cour des comptes publie son rapport sur « Les outils bureautiques et collaboratifs au sein de l'État ». Elle y recommande d'engager, dès 2027, la convergence vers des outils interministériels libres en mode cloud et de prévoir un plan pluriannuel de migration, sur trois à quatre années au maximum. La chronique du 26 octobre 2026 a relevé qu'aucune des quatre recommandations ne porte sur la mesure du coût complet d'un poste de travail. Le cas danois invite à examiner une autre absence : celle des essais eux-mêmes comme instruments d'apprentissage.

Le rapport documente deux épisodes qui en donnent la mesure. Le premier concerne la direction générale de la gendarmerie nationale. En 2022, elle a expérimenté la solution collaborative 3DS de Dassault. Après onze mois, elle a constaté que la plateforme ne répondait pas aux attentes et qu'elle était rejetée par une grande majorité des services, puis y a mis fin après y avoir consacré 1,3 million d'euros de crédits de paiement, en plus d'un million d'euros apportés par le plan France Relance (p. 37). Une conclusion a donc été tirée, mais le rapport la restitue sous forme qualitative, sans faire état de critères de réussite fixés à l'avance.

Le second épisode est plus instructif encore. À l'automne 2025, la direction du numérique des ministères sociaux, qui utilisent Microsoft 365 par dérogation, a comparé deux scénarios de sortie : La Suite numérique de la direction interministérielle du numérique (DINUM) et le maintien de Microsoft 365 hébergé par Bleu. L'étude concluait que La Suite couvrirait 40 % des fonctionnalités de Microsoft 365, contre 86 % pour la solution Bleu, voire 98 %. La Cour juge que « la comparaison entre ces deux solutions est discutable » (p. 34), puisque 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 ainsi le taux de couverture. Le mécanisme est celui que Campbell décrivait chez l'administrateur piégé : une évaluation existe, mais sa construction épouse l'option à laquelle l'organisation tient déjà. La synthèse du même rapport indique d'ailleurs que, dans leur majorité, les ministères souhaitent continuer d'utiliser la suite Microsoft Office

et envisagent de migrer sur les infrastructures de Bleu.

L'État français dispose pourtant d'une doctrine explicite en la matière, qu'il a lui-même commandée.

> **La doctrine française de l'expérimentation**
>
> À la demande du Premier ministre, le Conseil d'État publie le 3 octobre 2019 une étude consacrée aux expérimentations publiques, qui en recense 269 depuis 2003. Il y relève des carences méthodologiques récurrentes, dont des objectifs contradictoires, un échantillon construit de manière approximative et la généralisation avant évaluation. Il signale aussi des actions présentées à tort comme des expérimentations alors qu'il s'agit de simples préfigurations, l'autorité ayant déjà pris sa décision. Il recommande de fixer dès la conception la durée de l'expérimentation, ses objectifs, ses critères de réussite et les modalités d'une évaluation objective. *Source : Conseil d'État, présentation de l'étude, 3 octobre 2019*.

L'angle mort est là. La migration bureautique de l'État se discute comme une affaire d'achat, de gouvernance et de calendrier. Ni la synthèse ni les quatre recommandations du rapport du 22 octobre 2026 ne mobilisent le cadre que le Conseil d'État a fixé pour les expérimentations, alors même que les phases pilotes de cette migration en relèveront. Or un plan de trois à quatre ans traversera mécaniquement au moins une alternance de responsables, et probablement une échéance électorale nationale. Le cas danois montre ce que devient un essai sans protocole quand son porteur change : il s'éteint, et son extinction devient un objet de controverse plutôt qu'une source d'enseignement. La gendarmerie et la direction générale des finances publiques, que la Cour cite comme administrations passées au libre, offrent une base empirique de deux décennies. Elle ne servira la migration que si elle est mesurée selon une méthode publique, plutôt qu'invoquée.

Ce que vaudra le prochain premier pas

Le titre de cette chronique annonçait un essai qui rassure sans apprendre. Au terme de l'analyse, la *réassurance symbolique* désigne moins une manipulation qu'une pente, celle par laquelle une administration, sous contrainte de visibilité politique, investit dans l'annonce et désinvestit la mesure. Edelman explique pourquoi l'annonce suffit. Campbell explique pourquoi celui qui l'a prononcée n'a pas intérêt à savoir. La querelle entre Christina Egelund et Caroline Stage en est le symptôme le plus lisible : quand aucune connaissance n'a été produite, il ne reste à se disputer que la paternité d'un geste.

La question posée en ouverture reçoit ainsi une réponse conditionnelle. Les essais français apprendront si, et seulement si, leurs critères de réussite et l'engagement de publier leur bilan sont fixés dans un document public avant leur lancement. Cette hypothèse se prête à une vérification datée, sans accès à des informations internes. D'ici le 30 juin 2027, le ministère

danois de la Recherche, de l'Éducation et de la Numérisation n'aura publié aucun bilan écrit de l'essai Collabora conduit à partir du 19 juin 2025. D'ici le 31 décembre 2027, le premier plan pluriannuel de migration rendu public en application de la quatrième recommandation de la Cour ne fixera pas, pour ses phases pilotes, à la fois une durée, des critères de réussite et un engagement de publication du bilan. L'hypothèse sera infirmée si l'un de ces deux documents paraît dans ces délais avec ces éléments. Dans le cas contraire, le prochain premier pas français ressemblera au premier pas danois : un communiqué qui rassure, puis un silence que chacun interprétera à sa convenance.

Note méthodologique

Cette chronique s'appuie principalement sur le communiqué du ministère danois de la Numérisation du 19 juin 2025, sur la dépêche Ritzau du 30 octobre 2026, sur les articles d'Ingeniøren, sur le rapport de la Cour des comptes du 22 octobre 2026, sur la loi du 1er décembre 2008 généralisant le RSA et sur l'étude du Conseil d'État du 3 octobre 2019. Les déclarations de Christina Egelund sont restituées en discours indirect.

Aucune source publique ne fixe la date exacte de l'arrêt de l'essai. Ingeniøren, cité par Ritzau, le situe au printemps 2026, au moment de la convocation des élections, et la chronique s'en tient à cette indication sans calculer la durée de l'essai. La contradiction entre les deux ministres n'est pas arbitrée, faute d'acte de clôture dans les sources citées. Les affirmations d'absence portent sur le texte du communiqué du 19 juin 2025 et sur la synthèse et les quatre recommandations du rapport de la Cour, consultés le 30 octobre 2026.

Le cadre de Murray Edelman est complété par celui de Donald T. Campbell, plutôt que par la grille de Hirschman déjà mobilisée sur ce cas le 18 juillet 2026. Le RSA a été préféré au cas munichois, développé dans de précédentes chroniques, pour sa proximité avec la séquence expérimentation puis décision. Ces choix relèvent de l'auteur.

Recherche de sources, croisement des données et structuration du raisonnement s'appuient sur une assistance par intelligence artificielle. Le choix de l'angle et du cadre théorique, la vérification des sources, les arbitrages et l'établissement du texte final relèvent de l'auteur.

Sources

Sources primaires institutionnelles

- Digitaliseringsministeriet, « Digitaliseringsministeriet sætter gang i pilotprojekt om digital suverænitet », communiqué, 19 juin 2025. https://www.digmin.dk/digitalisering/nyheder/nyhedsarkiv/2025/jun/digitaliseringsministeriet-saetter-gang-i-pilotprojekt-om-digital-suveraenitet
- Cour des comptes, « Les outils bureautiques et collaboratifs au sein de l'État », rapport public thématique, 22 octobre 2026 (synthèse, recommandations, p. 34 et 37). Page de

publication : https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-outils-bureautiques-et-collaboratifs-au-sein-de-letat. Rapport : https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2026-10/20261022-Outils-bureautiques-et-collaboratifs-des-minist%C3%A8res_0.pdf

- Conseil d'État, « Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ? », étude réalisée à la demande du Premier ministre, présentation publiée le 3 octobre 2019. https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/etudes-a-la-demande-du-gouvernement/ameliorer-et-developper-les-experimentations-pour-des-politiques-publiques-plus-efficaces-et-innovantes
- Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, article 2, Journal officiel n° 0281 du 3 décembre 2008. https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000019860428
- Assemblée nationale, réponse du haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté à la question écrite n° 22048, publiée au Journal officiel le 10 février 2009. https://questions.assemblee-nationale.fr/dyn/13/questions/QANR5L13QE22048.pdf

Cadres théoriques

- Murray Edelman, « The Symbolic Uses of Politics », Urbana, University of Illinois Press, 1964 (ouvrage papier).
- Murray Edelman, « The State as a Provider of Symbolic Outputs », Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin, document de travail n° 164-73, communication au congrès mondial de l'Association internationale de science politique, Montréal, août 1973 (consulté le 30 octobre 2026). https://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp16473.pdf
- Donald T. Campbell, « Reforms as Experiments », American Psychologist, vol. 24, n° 4, avril 1969, p. 409 à 429 (version consultée le 30 octobre 2026). https://www.sfu.ca/~palys/Campbell-1969-ReformsAsExperiments.pdf

Parallèle historique

- Localtis (Banque des Territoires), « Martin Hirsch : l'étude sur l'impact du RSA sur l'emploi “n'est pas significative” », 16 avril 2009. https://www.banquedesterritoires.fr/martin-hirsch-letude-sur-limpact-du-rsa-sur-lemploi-nest-pas-significative
- Localtis (Banque des Territoires), « Évaluation du RSA : un impact, mais une forte marge d'incertitude », 25 mai 2009. https://www.banquedesterritoires.fr/evaluation-du-rsa-un-impact-mais-une-forte-marge-dincertitude

Presse danoise

- Ritzau, « Partikollega afviser ministers forklaring om droppet Microsoft-alternativ », Kristeligt Dagblad, 30 octobre 2026. https://www.kristeligt-dagblad.dk/danmark/partikollega-afviser-ministers-forklaring-om-droppet-microsoft-alternativ
- Louise Olifent, « Trods frustration og »gråhårede« ansatte: Derfor vil ministerie arbejde videre med open source », Ingeniøren, 1er décembre 2025. https://ing.dk/artikel/trods-frustration-og-graahaarede-ansatte-derfor-vil-ministerie-arbejde-videre-med-open-source
- Louise Olifent, « Minister tog »første skridt« mod Microsoft-uafhængighed: Nu er projektet i al stilhed skrottet », Ingeniøren, 19 octobre 2026. https://ing.dk/artikel/minister-tog-foerste-skridt-mod-microsoft-uafhaengighed-nu-er-projektet-i-al-stilhed-skrottet
- Louise Olifent, « Ministerium skrottede Microsoft-alternativ i stilhed: Her er ministerens forklaring », Ingeniøren, 27 octobre 2026. https://ing.dk/artikel/ministerium-skrottede-microsoft-alternativ-i-stilhed-her-er-ministerens-forklaring

Chroniques liées

- « Danemark : l'exit de Microsoft au risque du repli », ElegArtech, 18 juillet 2026. https://elegartech.fr/articles/danemark-l-exit-de-microsoft-au-risque-du-repli
- « Microsoft dans l'État : la Cour compte, l'UGAP renouvelle », ElegArtech, 26 octobre 2026. https://elegartech.fr/articles/microsoft-dans-l-etat-la-cour-compte-l-ugap-renouvelle