Gendarmerie et Linux : l'acheteur avisé qui n'achète pas

Dix-huit ans après la décision rendue publique en janvier 2008, la gendarmerie nationale ne compte plus aucun serveur Windows et seulement 1 054 postes Windows sur 80 000. La migration s'est faite sans budget dédié, et son directeur la décrit comme conduite avec une rigueur « peut-être un peu brusque ». C'est l'inverse de ce que la doctrine de la conduite du changement tient pour indispensable. Cette chronique lit ce paradoxe avec la notion d'acheteur avisé (smart buyer) de Donald F. Kettl : une administration ne gouverne ses fournisseurs que si elle sait ce qu'elle veut et sait juger ce qu'elle achète. La gendarmerie n'a pas acheté sa sortie de Microsoft, elle s'était donné les moyens de ne pas acheter. Reste à savoir ce que vaut, en 2026, une sortie annoncée par l'État sans cette condition.

Par Alexandre Berge · 13 octobre 2026 · 14 min de lecture · Chronique

Une migration réussie à rebours de la conduite du changement

Le 7 mai 2026, le général de corps d'armée Marc Boget a été entendu par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les dépendances structurelles et les vulnérabilités systémiques dans le secteur du numérique. Il dirige l'agence du numérique des forces de sécurité intérieure (Anfsi). Sous serment, il a dressé un bilan sans équivalent dans l'administration française. La gendarmerie ne possède plus aucun serveur Windows. Sur 80 000 postes, seuls 1 054 conservent ce système, pour des besoins que le général qualifie de « niche très spécifiques ». La sortie d'Oracle au profit de bases de données libres comme PostgreSQL est en voie d'achèvement.

Le rapport n° 3054 de la commission, enregistré le 8 juillet 2026, en tire une conclusion nette. À l'exception de la gendarmerie, toutes les administrations interrogées dépendent des outils Microsoft. L'institution y est qualifiée de « modèle », et la section qui lui est consacrée parle d'« exemple à suivre ».

La trajectoire est ancienne et documentée. Une étude de cas de l'Open Source Observatory (OSOR) de la Commission européenne, rédigée à partir d'entretiens avec l'architecte technique Pascal Danek, en retrace les étapes.

1. À la fin des années 1990, une petite équipe de cinq à dix personnes, le Bureau sécurité architecture, travaille déjà sur l'architecture du système.
2. À partir de 2001, cette équipe rend le système d'information plus modulaire.
3. De 2002 à 2004, les applications sont regroupées sur l'intranet.
4. En 2005, OpenOffice remplace Microsoft Office, suivi de Firefox et Thunderbird.
5. Fin 2006, l'annonce de Windows Vista provoque la décision de basculer le système d'exploitation vers Ubuntu.
6. En janvier 2008, la décision est rendue publique. Dès cette année-là, 5 000 postes sont déployés sous Ubuntu, avec l'objectif de basculer l'ensemble du parc d'ici 2015.

Entre-temps, au 1er janvier 2009, la gendarmerie passe de la tutelle de la Défense à celle de l'Intérieur. La trajectoire survit au changement de ministère.

Le paradoxe tient aux conditions de cette réussite. La littérature de la conduite du changement considère qu'une migration de cette ampleur exige un budget propre, un plan de formation et un accompagnement des usagers. L'étude OSOR relève au contraire qu'aucun budget n'a été dédié à la migration. Les moyens consacrés à l'acquisition et à l'administration des postes n'ont pas changé. Elle note aussi que les personnels n'ont eu besoin de presque aucune formation supplémentaire. Interrogé en 2026 sur ce passage au logiciel libre, le général Boget ne revendique aucune ingénierie de l'accompagnement. Il parle d'une transition conduite « avec une rigueur toute militaire, peut-être un peu brusque », accomplie « en trois ans sans heurts majeurs ». **La réussite la plus complète de l'administration française en matière de poste de travail libre s'est donc faite sans ce que la doctrine présente comme ses conditions.**

Avant de migrer, la gendarmerie possédait déjà ce qui se migre mal

L'énigme se dissipe quand l'attention se déplace de la migration vers ce qui la précède. Devant la commission, le général Boget date l'investissement de 1987, année de création de la sous-direction des télécommunications et de l'informatique. Il décrit une filière cultivée « depuis 30 ans », composée d'experts qui alternent missions de terrain et spécialisation technique.

L'étude OSOR montre que le choix d'Ubuntu découle directement de cette compétence. Les serveurs tournaient déjà sous Debian, et la distribution retenue en dérive. L'équipe a donc appliqué au poste de travail un savoir-faire acquis sur l'infrastructure. Le poste de travail n'a pas été le point de départ de la sortie de Microsoft. Il en a été l'aboutissement, préparé par plusieurs années de bascule application par application et par une architecture rendue modulaire pour pouvoir changer de standard. Le colonel Nicolas Géraud, alors directeur adjoint de l'informatique, résumait l'enjeu en une formule : « keeping the capacity to choose is very important » (garder la capacité de choisir est très important).

> **Ce que pèse aujourd'hui la maîtrise d'œuvre interne**
>
> Selon le général Boget, l'Anfsi s'appuie sur 530 agents en administration centrale, 100 développeurs et environ 200 personnels chargés d'exploiter 5 000 serveurs. Ces serveurs sont installés dans les centres de données de Rosny-sous-Bois et de Nogent-sur-Marne, et une troisième région est en construction pour le cloud interministériel Pi. Il formule deux principes. Le premier : « ne jamais déléguer le pilotage de nos outils ». Le second : ne jamais faire sortir les données sensibles de ces centres. *(Compte rendu n° 39, Assemblée nationale, 7 mai 2026.)*

Le fait est donc le suivant. Au moment de migrer, la gendarmerie disposait déjà de tout ce qu'une migration consomme : des administrateurs qui maîtrisaient l'environnement cible, une architecture conçue pour changer de composant, et un commandement capable d'arbitrer seul. La migration n'a pas créé cette capacité. Elle l'a utilisée.

L'acheteur avisé, poussé jusqu'au refus d'acheter

Ce constat appelle un nom.

> **Acheteur avisé (smart buyer)**
>
> Donald F. Kettl, *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*, Brookings Institution, 1993. Kettl se demande pourquoi le recours au marché n'a pas tenu ses promesses dans l'administration américaine. Il conclut que l'administration s'est souvent montrée un mauvais juge des marchés privés, parce qu'elle opère rarement sur des marchés réellement concurrentiels. Être un acheteur avisé, c'est savoir ce que l'on veut acheter et être capable de juger ce que l'on a acheté. Selon lui, la réponse n'est pas davantage d'État mais un État plus avisé, ce qui suppose un leadership politique fort et une transformation de la culture administrative.

Le cas de la gendarmerie permet d'éprouver chacune des dimensions de la notion.

Savoir ce que l'on veut. Avant toute bascule du système d'exploitation, l'équipe a conduit une étude, achevée mi-2007, qui a identifié les 35 applications indispensables au poste de travail standard. Le refus de Vista ne procédait pas d'une préférence idéologique. Il s'appuyait sur une cartographie précise des besoins.

Juger ce que l'on achète. Le général Boget décrit un dispositif où la passation des marchés revient au service d'achat du ministère, tandis que ses équipes rédigent les cahiers des clauses techniques. Elles y défendent la plus forte pondération possible du critère technique contre l'acheteur, dont l'objectif est d'accorder un poids prédominant au prix. Elles exigent aussi des garanties de réversibilité et de conformité aux normes d'ouverture, ce qui, dit-il, « permet d'écarter les solutions propriétaires ». La conséquence est formulée sans détour : « Je dois être capable, à tout moment, de changer d'industriel sans fragiliser l'institution. »

Disposer d'un leadership qui porte la transformation. L'étude OSOR souligne le caractère très centralisé de la gendarmerie, où les décisions se prennent vite et où les postes s'administrent de manière homogène. En 2026, le général Boget dit encore bénéficier de la confiance de ses deux directeurs généraux, qui lui octroient les moyens nécessaires.

Cette lecture prolonge cependant Kettl sur un point qu'il ne traite pas frontalement. Chez lui, l'acheteur avisé reste un acheteur : il contracte mieux. La gendarmerie montre la forme limite de la notion. **Quand la capacité de juger devient capacité de produire, l'acheteur avisé acquiert la faculté de ne pas acheter.** Les licences évitées ne sont alors que l'effet visible d'une compétence invisible.

L'absence de budget dédié change aussi de sens. La migration n'a rien coûté en crédits identifiables parce que son coût avait été payé d'avance, en postes, en grades et en carrières. Le budget de la sortie n'apparaît nulle part parce qu'il était déjà dans la masse salariale.

Munich, ou l'outil sans l'acheteur

Un précédent présente une proximité structurelle presque parfaite avec ce cas : celui de Munich, retracé par l'OSOR dans une étude publiée le 31 janvier 2024. Le conseil municipal vote la migration en mai 2003. Le déploiement commence en 2006. En décembre 2013, plus de 14 800 postes de l'administration municipale fonctionnent sous LiMux, une distribution maison dérivée d'Ubuntu. L'outil est donc de la même famille que celui de la gendarmerie, et la période est la même.

L'issue est inverse. En novembre 2017, le conseil municipal décide de rééquiper l'ensemble du parc sous Windows 10 d'ici 2020.

Les causes relevées par l'OSOR ne tiennent pas à la qualité du logiciel. Elles relèvent de trois ordres :

- des difficultés d'interopérabilité avec les documents reçus de l'extérieur ;
- un mécontentement d'une partie des utilisateurs ;
- un soutien politique qui s'érode après l'élection municipale de 2014.

L'évaluation conduite après cette élection conclut que le service informatique municipal (it@M) ne pouvait pas délivrer la qualité attendue, en raison de défaillances organisationnelles. Le parc mêlait des systèmes d'exploitation trop nombreux et parfois obsolètes. La Free Software Foundation Europe, lisant le même rapport, en situe la cause première dans l'absence de structures et de responsabilités clairement établies. L'étude OSOR ajoute que le choix de construire une distribution propre était ambitieux et exigeait plus d'efforts qu'un déploiement standard.

Lu avec Kettl, le contraste se resserre sur un seul facteur. Munich possédait l'outil, l'avait même développé, et en avait mesuré les économies. Il lui manquait un acheteur unifié,

capable d'arbitrer seul et de tenir la trajectoire à travers les alternances. **Avec le même logiciel, l'issue a été inverse parce que l'acheteur n'était pas le même.**

D'autres précédents se mentionnent en une phrase. Le Plan Calcul, analysé dans la chronique « "Zéro Microsoft" et le sentier verrouillé » (28 août 2026), avait montré qu'un budget sans compétences internes ne desserre pas une dépendance. Le cas de la gendarmerie en offre le miroir : des compétences sans budget dédié peuvent la desserrer. Le verrouillage décrit dans cette chronique n'est donc pas une fatalité, mais il ne cède qu'à une condition.

L'État annonce la sortie, pas la filière

Le 8 avril 2026, la direction interministérielle du numérique (DINUM) a annoncé sa propre sortie de Windows au profit de postes sous Linux. Chaque ministère, opérateurs compris, est tenu de formaliser d'ici l'automne un plan de réduction des dépendances extra-européennes. Ce plan porte sur sept axes, au premier rang desquels le poste de travail. Les leviers énumérés par le communiqué sont les suivants :

- des coalitions associant ministères, opérateurs et acteurs privés ;
- les communs numériques et les standards d'interopérabilité ;
- la commande publique, appelée à valoriser la filière industrielle ;
- un objectif chiffré de réduction, à affiner avec un calendrier.

Dans ce communiqué, aucun levier ne porte sur les compétences internes des ministères appelés à migrer.

C'est l'angle mort du discours institutionnel. La sortie y est pensée comme une question d'achat : acheter autrement, acheter européen, acheter ouvert. Or le cas qui la rend crédible enseigne qu'elle est d'abord une question de capacité. Les ministères eux-mêmes le disent dans leurs réponses à la commission :

- Les ministères sociaux jugent la sortie de Windows « peu réaliste à date ».
- Le ministère de la justice estime qu'un remplacement de Windows à moyen terme supposerait des ressources complémentaires, en agents publics comme en crédits, dans le cadre d'un arbitrage interministériel.

Le rapport n° 3054 consacre l'un de ses chapitres à un « État désarmé par l'externalisation des compétences numériques ». Il y décrit un effort de réinternalisation « à peine amorcé et déjà suspendu ».

Le non-dit traverse jusqu'au témoignage du général Boget. Pour expliquer pourquoi les autres administrations ne franchissent pas le pas, il invoque l'ampleur de la conduite du changement et l'habitude des outils Microsoft prise dès l'école. Pour expliquer sa propre réussite, il invoque la filière et la carrière. Le dispositif qui retient ces compétences rares est précisément celui qu'aucun ministère civil ne possède. Ce n'est pas la rémunération, que le général reconnaît

moins attractive que dans le privé. C'est une carrière alternant fonctions techniques et opérationnelles, qu'il présente comme « notre meilleur rempart contre la rotation des effectifs ». Le général salue la nouvelle grille salariale de la DINUM comme un progrès pour recruter. Mais son propre témoignage situe ailleurs le ressort de la fidélité, dans un statut militaire qui ne se transpose pas par circulaire.

Une réussite devenue argument, et ce qu'elle ne mesure pas

Devenue l'exemple à suivre, la réussite se prête mal à l'examen. Le général Boget chiffre les dépenses évitées depuis 2004, postes de travail et smartphones professionnels confondus, à « précisément 534 millions d'euros ». La précision du chiffre contraste avec l'absence de méthode exposée dans le compte rendu. Il s'agit d'un contrefactuel (une estimation de ce qu'aurait coûté la trajectoire non suivie) établi par l'institution elle-même. L'étude OSOR rapportait en 2008 une estimation de près de 7 millions d'euros d'économies par an. Les deux chiffres ne portent ni sur le même périmètre ni sur la même période, et aucun des documents publics consultés ne les réconcilie.

La mesure du succès appelle la même prudence. Les 80 000 postes mesurent une base installée, pas un usage satisfaisant. La DGFiP, entendue lors de la même audition, dispose d'enquêtes annuelles de satisfaction : ses agents jugent LibreOffice et la suite propriétaire équivalentes pour un usage courant. Aucune mesure comparable n'apparaît pour la gendarmerie dans les documents publics examinés.

Les dépendances résiduelles sont, elles, reconnues sans détour :

- Le général Boget cite les routeurs, le matériel, les processeurs et certains logiciels encore immatures en open source.
- Le rapport n° 3054 recense parmi les applications critiques de la gendarmerie un système majeur de gestion des interventions fourni par un éditeur suisse.

Surtout, le périmètre de la réussite s'arrête à la porte de la gendarmerie. L'Anfsi assure la direction des systèmes d'information de la police et de la gendarmerie nationales. Or le rapport n° 3054 range la police nationale parmi les administrations dépendantes des outils Microsoft, puisque seule la gendarmerie en est exemptée. **Une même agence pilote ainsi deux trajectoires opposées.** C'est le test le plus direct de la thèse : si la capacité d'acheteur avisé appartient à l'agence, elle devrait gagner la police. Si elle appartient au modèle de carrière de la gendarmerie, elle restera cantonnée à celle-ci.

Ce que la police nationale dira de la gendarmerie

Le paradoxe annoncé se referme ainsi. La gendarmerie a réussi contre les règles de la conduite du changement parce qu'elle était un *acheteur avisé* avant d'être une institution en migration. Elle savait ce qu'elle voulait, elle savait juger ce qu'elle achetait, et cette

compétence, poussée à sa limite, lui a donné la faculté de ne pas acheter. La question posée en ouverture reçoit donc une réponse provisoire. Une sortie annoncée sans cette capacité reste une intention d'achat, et c'est précisément sous cette forme que l'État la formule en 2026.

Cette lecture se prête à une vérification datée. Si la sortie suit la capacité et non l'injonction, deux observations devraient se vérifier d'ici au 31 décembre 2028, dans des documents publics : rapports annuels de performance de la mission « Sécurités », réponses ministérielles aux questions écrites, rapports parlementaires de suivi.

1. Aucun calendrier de migration des postes de travail de la police nationale vers Linux n'aura été rendu public, alors même que l'Anfsi pilote les deux forces.
2. Parmi les plans ministériels demandés par la DINUM, les premiers calendriers publiés de sortie de Windows sur le poste de travail viendront des administrations dotées d'une maîtrise d'œuvre interne. La DGFiP, qui étudie en 2026 la bascule de 110 000 à 115 000 postes, devrait précéder les ministères sociaux.

L'hypothèse serait réfutée si un ministère classé parmi les plus dépendants publiait et exécutait un calendrier de migration sans avoir d'abord reconstitué ses équipes. Elle le serait aussi si la police basculait sans le modèle de carrière qui retient les compétences de la gendarmerie.

La question plus large reste ouverte. L'État peut-il commander à ses ministères ce que la gendarmerie a mis trente ans à devenir ?

Note méthodologique

Cette chronique repose principalement sur trois sources : le compte rendu n° 39 de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, le tome I du rapport n° 3054 et l'étude de cas OSOR consacrée à la gendarmerie.

Deux divergences entre sources publiques ont été arbitrées. Pascal Danek décrit en 2008 une migration « douce », poste par poste, tandis que le général Boget parle en 2026 d'une conduite « un peu brusque ». La chronique retient que la première formule décrit le séquencement technique et la seconde le mode de commandement. Par ailleurs, le passage à OpenOffice date de 2005 selon l'OSOR, alors que le calcul des dépenses évitées part de 2004.

La date de *Sharing Power* est celle de l'édition originale de 1993, la page de l'éditeur indiquant une parution au 1er mai 1994. L'absence de levier relatif aux compétences internes est constatée dans le seul communiqué de la DINUM du 8 avril 2026, consulté le 10 octobre 2026.

Le choix de Munich comme parallèle unique tient à l'identité de l'outil et de la période.

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

Assemblée nationale, 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, *Compte rendu n° 39*, audition commune de M. Tomasz Blanc (DGFiP) et du général de corps d'armée Marc Boget (Anfsi), 7 mai 2026. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/comptes-rendus/cenum/l17cenum2526039_compte-rendu

DINUM, « Souveraineté numérique : l'État accélère la réduction de ses dépendances extra-européennes », communiqué, 8 avril 2026. https://www.numerique.gouv.fr/sinformer/espace-presse/souverainete-numerique-reduction-dependances-extra-europeennes/

Rapports officiels

Assemblée nationale, *Rapport n° 3054 fait au nom 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*, tome I, président Philippe Latombe, rapporteure Cyrielle Chatelain, enregistré le 8 juillet 2026. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/cenum/l17b3054-t1_rapport-enquete.pdf

Open Source Observatory and Repository (IDABC, Commission européenne), Gregor Bierhals (UNU-MERIT), *Towards the freedom of the operating system: The French Gendarmerie goes for Ubuntu*, étude de cas (consultée le 10 octobre 2026). https://interoperable-europe.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2012-02/IDABC.OSOR.casestudy.Gendarmerie.10.pdf

Cadre théorique

Donald F. Kettl, *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*, Washington, Brookings Institution, 1993 (page de l'éditeur consultée le 10 octobre 2026). https://www.brookings.edu/books/sharing-power/

Parallèle historique

Open Source Observatory (Interoperable Europe, Commission européenne), *Munich's Long History with Open Source in Public Administration*, 31 janvier 2024. https://interoperable-europe.ec.europa.eu/node/707462