Pacte numérique : la DINUM, de concepteur à client ?

Le 10 septembre 2026, l'État a signé avec la filière un « Pacte numérique et IA » dont le premier chantier porte sur les suites collaboratives, le terrain même où la DINUM a bâti La Suite. Le texte ne dit rien du sort de ce commun public. Relu à travers le colbertisme high-tech d'Élie Cohen, le pacte apparaît comme le moment où l'administration conceptrice devient cliente, et la réconciliation comme le prix d'une frontière encore non écrite entre ce que l'État garde et ce qu'il achète.

Par Alexandre Berge · 5 octobre 2026 · 17 min de lecture · Analyse

Le pacte ne change pas les règles de l'achat, il déplace le lieu où se prépare la décision

Le fait est d'abord protocolaire. Le 10 septembre 2026, à Station F, lors des Universités d'été de la cybersécurité et du cloud de confiance organisées par Hexatrust, David Amiel (ministre de l'Action et des Comptes publics) et Anne Le Hénanff (ministre déléguée chargée de l'Intelligence artificielle et du Numérique) ont signé le « Pacte Numérique et IA ». Selon le communiqué publié le jour même sur numerique.gouv.fr, le texte est signé « aux côtés du » Comité stratégique de filière Logiciels et solutions numériques de confiance, de Numeum et d'Hexatrust. Acteurs publics précise que les représentants de la filière le signent « en qualité de témoin », et que le nouveau directeur interministériel du numérique, Walter Arnaud, en est également signataire.

Le communiqué fixe le cadre. Le pacte crée, « pour une durée initiale de trois ans, renouvelable », un dispositif opérationnel piloté par la DINUM, appelée à devenir l'Autorité référente pour l'intelligence artificielle et le numérique de l'État (ARIANE). Ce dispositif doit identifier les besoins prioritaires de l'État, faire émerger des solutions françaises et européennes et poser les bases d'une « Base Industrielle et Technologique du Numérique sur le modèle de la Base Industrielle et Technologique de Défense (BITD) ». Les groupes de travail « pourront être ajustés ou interrompus en fonction de leur pertinence et de leurs résultats ». Acteurs publics rapporte qu'ils seront repensés au bout d'un an. IT Social dénombre huit thèmes de travail, des besoins capacitaires aux coopérations européennes, et relève qu'aucun budget propre, aucune date de première séance plénière et aucune liste d'industriels participants ne sont publiés. Le texte intégral du pacte ne l'est pas davantage à la

date de cet article.

Le ministre a pris soin de fermer une lecture. « Le pacte ne crée pas de passe-droit, il n'enfreint pas la commande publique, ne contourne pas les règles : ce n'est pas un club », a déclaré David Amiel, selon Acteurs publics. Walter Arnaud a présenté l'outil sobrement : « Rien de révolutionnaire, mais c'était le chaînon manquant. » Son diagnostic porte sur l'asymétrie d'information entre l'acheteur et l'offre plutôt que sur le droit : « L'industrie est aujourd'hui capable de proposer des solutions qui sont plus performantes que ce que nous demandons. »

Pour mesurer ce qui change, le praticien revient à la circulaire du Premier ministre n° 6519/SG du 5 février 2026 relative à la commande publique numérique. Elle a posé une hiérarchie : solutions mutualisées de l'État d'abord, solutions du marché « sur étagère » ensuite, développement spécifique en dernier ressort. Cette hiérarchie est une règle de décision, appliquée dossier par dossier par l'acheteur et la direction des systèmes d'information. Le pacte lui ajoute une instance permanente, placée en amont de l'expression du besoin, où la filière est présente avant que l'arbitrage entre faire et acheter ne soit formulé. **Le lieu de l'arbitrage quitte le dossier d'achat pour un forum de filière.** Aucun droit nouveau n'est créé. C'est la séquence qui change, la filière entrant dans le processus au stade de la définition du besoin et non plus à celui de la réponse à un appel d'offres.

Le premier chantier s'ouvre exactement sur la frontière que la DINUM avait tracée autour de La Suite

Le communiqué du 10 septembre est explicite : « Les premiers groupes de travail porteront sur les suites bureautiques collaboratives pour les administrations, les tests d'intrusion par IA et les logiciels pour sécuriser les infrastructures critiques. » Le premier de ces trois objets n'a rien d'un terrain vierge.

Le 6 février 2026, en accompagnant la circulaire, le gouvernement présentait La Suite numérique comme une illustration exemplaire de sa doctrine et lui donnait une architecture en trois cercles. Le premier est un socle stratégique opéré par l'État et fondé sur des logiciels libres (Tchap, Visio, FranceTransfert). Le deuxième regroupe des services complémentaires, messagerie électronique et coédition de documents, « proposés sans exclusivité aux côtés d'outils du secteur privé ». Le troisième rassemble des outils en expérimentation, prise de notes, tableur collaboratif ou gestion de projets. Quelques jours plus tôt, le 26 janvier 2026, le ministère de l'Économie annonçait la généralisation de Visio à l'ensemble des services de l'État d'ici 2027, en évaluant l'économie à 1 million d'euros par an pour chaque tranche de 100 000 utilisateurs quittant des licences payantes.

La contestation industrielle s'est cristallisée sur ce périmètre. Le 10 décembre 2025, lors de l'Open Source Experience, Michel Paulin, président du comité stratégique de filière, lançait devant Pierre Pezziardi, porteur de La Suite, selon LeMagIT : « Il y a des éditeurs locaux, faisons-leur confiance. » Lors d'une table ronde rapportée par Acteurs publics le 28 janvier

2026, il soutenait que le vocabulaire des biens numériques communs masquait une concurrence dans laquelle l'État se substitue à des acteurs privés. Cité par LeMagIT en février 2026, Renaud Ghia, président de Tixeo, résumait la critique d'une formule : « L'État paie deux fois. » La contestation pouvait s'adosser à un précédent institutionnel, puisqu'en juillet 2024 la Cour des comptes jugeait les produits de la suite numérique de l'agent public peu connus, peu utilisés et hors d'état de concurrencer les offres privées. La DINUM répondait que Visio et La Suite n'étaient pas conçus comme des offres commerciales mais comme des communs numériques destinés à des besoins génériques.

Le 12 mars 2026, Numeum et le comité stratégique de filière saluaient la circulaire tout en demandant aux pouvoirs publics de « coconstruire avec la filière numérique les modalités de recours à ces solutions, notamment concernant le développement de la « Suite numérique » ». Le pacte donne à cette demande une forme permanente. **Ce que la doctrine de février avait défini unilatéralement, le périmètre de La Suite, devient l'objet du premier groupe de travail d'une instance où siège la filière.** Le commun circule pourtant déjà hors de l'État. Constituée en juin 2026, la coopérative LaSuite.coop en distribue les briques auprès d'organisations extérieures à l'administration, selon le Free Knowledge Institute. Le pacte n'en dit rien.

Le colbertisme high-tech nomme une alliance dont la fragilité naît du succès

> **Le *colbertisme high-tech* (Élie Cohen, 1992)**
>
> Dans *Le Colbertisme « high tech ». Économie des Télécom et du Grand Projet* (Hachette, coll. Pluriel, 1992), Élie Cohen désigne un mode d'intervention propre aux secteurs de pointe, qui combine recherche d'initiative publique, financements hors marché, commande publique au service des entreprises et industries érigées en attributs de souveraineté. Face à une carence de l'initiative privée dans un domaine jugé stratégique, l'État bâtit de toutes pièces un système recherche-production-commande publique, tenu par un grand corps et par des organisations hybrides, mi-administration, mi-entreprise. Sa thèse centrale tient en une phrase : « La réussite du grand projet est sa première source de fragilité. »

Cohen ne fait ni l'éloge ni le procès du modèle, il en décrit le cycle de vie. Le grand projet naît d'une percée technique dans un laboratoire public, se déploie par la commande massive de l'exploitant public, puis transforme un industriel sous-traitant en champion. Le moment décisif est le passage de la conception publique à l'industrialisation privée. Négocié trop tôt, ce tournant produit des objets techniques sans marché. Négocié trop tard, il épuise la dynamique de l'organisation porteuse. Le modèle peut enfin se muer en système régressif lorsqu'il préserve formellement les conditions de son succès passé.

Opérationnalisé sur le cas, ce cadre éclaire trois traits du pacte. Le premier est le vocabulaire.

Le pacte revendique la filiation de la défense, la BITD et le « Pacte drones aériens de défense », dernier foyer vivant du grand projet à la française. Signé le 17 juin 2024 au salon Eurosatory et piloté par la Direction générale de l'armement, ce pacte est ouvert à tout industriel français volontaire répondant à des critères d'éligibilité, et le GICAT indiquait le 3 décembre 2024 que 96 fabricants l'avaient rejoint. Le pacte numérique en reprend presque mot pour mot la grammaire (ouverture sous critères, pilotage par l'administration, dialogue en amont des programmes). Walter Arnaud, venu de l'ingénierie de l'armement, a lui-même tracé la limite de la comparaison : « Dans le numérique, c'est différent : on ne part pas d'un état des lieux aussi sinistré, ce n'est plus qu'une ambition. »

Le deuxième trait tient au rôle de l'administration. Chez Cohen, l'État du grand projet est d'abord concepteur avant de devenir client-prescripteur (celui qui fixe la norme et passe la commande sans plus développer). Le pacte place la DINUM exactement à ce point de bascule, puisqu'elle a conçu La Suite et pilote désormais le forum où la filière réclame d'en fournir les briques.

Le troisième trait est la fragilité née du succès. C'est la généralisation de Visio, donc la réussite relative de La Suite, qui a rendu la contestation industrielle politiquement coûteuse et la réconciliation nécessaire. Le Plan Calcul, souvent invoqué pour ce type d'alliance, relève de la même famille mais d'une autre configuration, l'État y finançant un champion sans avoir conçu son produit. Le précédent le plus proche se trouve dans le corpus même de Cohen.

Le précédent de l'E10 montre qu'une administration conceptrice finit par transférer ses hommes et garder la commande

Le cas des télécommunications des années 1960 et 1970, fil conducteur du livre de Cohen, offre une proximité structurelle presque exacte. Au Centre national d'études des télécommunications (CNET) de Lannion, sous la direction de Louis-Joseph Libois, les études de commutation temporelle commencent en 1963 et le projet Platon est lancé en 1965. Le premier commutateur temporel entre en service à Perros-Guirec en janvier 1970, et ses abonnés y basculent définitivement le 13 mars 1970. L'administration a conçu elle-même une technologie de rupture, comme la DINUM a conçu les briques de La Suite.

Le transfert vers l'industrie est organisé très tôt. La Société lannionnaise d'électronique (SLE), filiale de la CIT et des laboratoires de la Compagnie générale d'électricité, est créée en avril 1966. Daniel Goby, ancien responsable d'un laboratoire du projet, rapporte la doctrine de Libois : « transférer non seulement des dossiers, mais aussi des hommes et même les meilleurs ». La répartition initiale des rôles est nette, le CNET concevant et les industriels fabriquant. Elle se fissure dès l'automne 1966, quand la SLE entend participer à la conception. Les commutateurs E10 industrialisés sont programmés pour Guingamp et Paimpol en 1972, et fin 1978 soixante-quatre centraux E10 desservent 430 000 abonnés.

Le basculement décisif est institutionnel. Gérard Théry est nommé directeur général des Télécommunications le 16 octobre 1974. Début 1975, il fait adopter un plan de rattrapage visant à doubler le parc de lignes principales en cinq ans et crée une Direction des affaires industrielles et internationales, qui prend le CNET sous sa tutelle. Selon Goby, les liens du centre avec l'industrie avaient été jugés trop étroits, et il doit s'éloigner des études de systèmes. Le 13 mai 1976, le gouvernement confirme la priorité donnée à la filière temporelle française et annonce la prise de contrôle par Thomson-CSF des filiales françaises d'ITT et d'Ericsson. **Le concepteur public perd la conception, l'exploitant public garde la commande, et c'est par la commande que l'État restructure l'industrie.**

La transposition éclaire le pacte autant par les ressemblances que par les écarts. La DINUM occupe la place du CNET, auteure d'une technologie et suspectée d'être trop proche de ses propres produits. La future ARIANE et le pacte occupent celle de la direction des affaires industrielles, instance qui organise la relation avec la filière et redéfinit le rôle du concepteur. Les éditeurs du comité stratégique et d'Hexatrust tiennent le rôle de la CIT, qui demandait à passer de sous-traitant à maître d'œuvre. L'écart est pourtant considérable. La direction générale des Télécommunications de 1975 était un acheteur en situation de quasi-monopsone (un acheteur unique face à plusieurs fournisseurs), doté d'un programme financier pluriannuel. L'État de 2026 dispose d'acheteurs dispersés entre ministères et opérateurs, le pacte s'interdit tout accès privilégié aux marchés, et le droit de l'Union n'admet de dérogation nationale, au titre de l'article 346 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, que pour l'armement, comme le rappelle LeMagIT. **Le pacte reproduit la forme du grand projet sans l'instrument qui le rendait efficace, la commande concentrée.**

Le non-dit du pacte tient dans la double position de la DINUM

Le discours officiel formule deux garanties, l'absence de passe-droit et l'ouverture à tous les industriels répondant aux critères. Il ne formule pas la question qui découle de son premier chantier. **La DINUM pilote le groupe de travail sur les suites collaboratives tout en éditant La Suite, offre de référence de ce même périmètre.** Aucun document public ne précise si La Suite y figure comme commun à préserver, comme solution parmi d'autres ou comme référentiel d'interopérabilité opposable aux industriels. Les trois lectures sont compatibles avec le communiqué. Elles ne mènent pas au même État.

> **Ce que dit le communiqué, et ce qu'il tait**
>
> « Ces travaux ne préjugent aucunement des procédures de la commande publique et ne créent aucun accès privilégié aux marchés de l'État. » (Communiqué DINUM, 10 septembre 2026.) Le même texte réserve le pacte aux industriels dotés d'un siège social et de capacités industrielles en France et non exposés à des règles extraterritoriales. Il ne mentionne ni La Suite, ni ses utilisateurs publics, ni les suites équivalentes développées par d'autres États européens, OpenDesk en Allemagne et MijnBureau aux Pays-Bas.

Deux mécanismes se superposent ici. Le premier est une préférence de fait. Des critères d'accès au forum ne réservent aucun marché, mais ils sélectionnent ceux qui participent à la définition des standards et des besoins, c'est-à-dire en amont de toute procédure. Le second relève de la *capture réglementaire* au sens de George Stigler (« The Theory of Economic Regulation », 1971), pour qui la régulation est en règle générale obtenue par l'industrie et conçue principalement à son profit. Le concept vaut ici dans les deux sens. Une instance copilotée par les organisations représentatives d'éditeurs peut orienter la définition du besoin vers leurs offres. Symétriquement, un éditeur public qui préside le forum peut orienter les standards vers son propre produit. Le pacte ne prévoit aucun dispositif public, compte rendu des groupes de travail ou règle de déport, qui permettrait au lecteur extérieur de distinguer ces deux dérives.

L'angle mort le plus précis concerne la nature même du commun. Un commun numérique se définit par la communauté qui le gouverne, et non par la seule licence de son code. Or la table où se négocie le périmètre de La Suite réunit l'État et des industriels. Les utilisateurs des ministères n'y siègent pas, pas plus que les organisations servies par LaSuite.coop ou les administrations européennes qui développent OpenDesk et MijnBureau. En devenant objet de concertation industrielle, La Suite change de statut sans qu'aucun texte ne l'acte. De ressource gouvernée par ses usagers publics, elle devient un actif dont l'État négocie l'étendue. La tendance n'est d'ailleurs pas propre à la France, la stratégie canadienne d'intelligence artificielle de juin 2026 ayant fait du gouvernement fédéral le client d'ancrage stratégique des entreprises nationales.

Septembre 2027 dira si La Suite reste un commun ou devient la monnaie du pacte

La lecture colbertiste ne prédit pas l'abandon de La Suite. Elle prédit son partage. Si le pacte suit la trajectoire de l'E10, l'État conservera ce qui touche à la continuité et à la souveraineté (Tchap, Visio, FranceTransfert) et cédera à l'industrie ce qu'il avait déjà déclaré « sans exclusivité », la messagerie et la coédition. La DINUM passerait ainsi du rôle de concepteur à celui de client-prescripteur, comme le CNET avant elle, mais sans la commande concentrée qui avait permis à la direction générale des Télécommunications de faire de ce passage une politique industrielle.

L'hypothèse est vérifiable sans accès interne d'ici septembre 2027, date de la revue des groupes de travail à un an. Elle serait confirmée par deux signes. Le premier serait la publication au BOAMP, sur TED ou au catalogue de l'UGAP d'un marché ou d'un accord-cadre de messagerie ou de suite collaborative, attribué à un membre d'Hexatrust ou du comité stratégique de filière au profit d'une administration centrale. Le second serait un reclassement public des briques Messagerie ou Docs sur lasuite.numerique.gouv.fr ou dans les dépôts de la DINUM (changement de statut, archivage, mention d'une solution industrielle référencée). Elle serait infirmée si, à la même date, aucun marché de ce type n'était publié et si le deuxième cercle était généralisé par voie de circulaire, comme Visio l'a été. Le pacte

aurait alors donné à la filière la voix sans le levier. Dans les deux cas, le *colbertisme high-tech* aura fourni la question que le pacte évite : un État qui conçoit peut-il négocier avec ses fournisseurs le périmètre de ce qu'il conçoit sans faire de son commun une contrepartie ?

Note méthodologique

Le texte intégral du pacte n'étant pas publié, l'analyse repose sur le communiqué de la DINUM et sur la presse spécialisée, qui divergent sur le statut des signataires de la filière et sur la révision des groupes de travail (les deux formulations sont attribuées, l'horizon de septembre 2027 suit Acteurs publics). Le Plan Calcul, déjà mobilisé dans plusieurs chroniques, cède la place au précédent de l'E10, choisi pour sa proximité structurelle et documenté en partie par des témoignages d'anciens acteurs. Le cas canadien de septembre 2026 évoqué par la veille n'a pas été confirmé, seule la stratégie de juin 2026 est retenue.

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

DINUM, « Pacte Numérique et IA : l'État s'engage aux côtés de la filière française pour un numérique souverain et résilient », communiqué, 10 septembre 2026. https://www.numerique.gouv.fr/sinformer/espace-presse/pacte-numerique-et-ia-letat-sengage-aux-cotes-de-la-filiere-francaise-pour-un-numerique-souverain-et-resilient/

Premier ministre, circulaire n° 6519/SG du 5 février 2026 relative à la commande publique numérique. https://www.achatpublic.info/sites/default/files/document/documents/circulaire_6519_sg_du_5_fevrier_2026_relative_a_la_commande_publique_numerique.pdf

DINUM, « Achats publics numériques : l'État précise sa doctrine », communiqué, 6 février 2026. https://www.numerique.gouv.fr/sinformer/espace-presse/achats-publics-numeriques-letat-precise-sa-doctrine/

Ministère de l'Économie, « Souveraineté numérique : l'État généralise « Visio », sa solution de visioconférence sécurisée et souveraine à destination des agents publics », communiqué, 26 janvier 2026. https://presse.economie.gouv.fr/?p=169175

Cour des comptes, « Le pilotage de la transformation numérique de l'État par la direction interministérielle du numérique », 10 juillet 2024. https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-pilotage-de-la-transformation-numerique-de-letat-par-la-direction

Ministère des Armées, « Un ‹ pacte drones aériens de défense › pour de nouvelles méthodes

de travail entre l'État et l'Industrie », juin 2024. https://www.defense.gouv.fr/dga/actualites/pacte-drones-aeriens-defense-nouvelles-methodes-travail-entre-letat-lindustrie

GICAT, « Lancement officiel du Pacte Drones Aériens de Défense entre la DGA et les industriels français de la Défense », 3 décembre 2024. https://gicat.com/en/lancement-officiel-du-pacte-drones-aeriens-de-defense-entre-la-dga-et-les-industriels-francais-de-la-defense/

Numeum et CSF Logiciels et solutions numériques de confiance, « Commande publique numérique : priorité à la filière, une clarification bienvenue à concrétiser », communiqué, 12 mars 2026. https://numeum.fr/affaires-publiques/commande-publique-numerique-priorite-a-la-filiere-une-clarification-bienvenue-a-concretiser/

Innovation, Sciences et Développement économique Canada, « Minister Solomon highlights Canada's National Artificial Intelligence Strategy », juin 2026. https://www.canada.ca/en/innovation-science-economic-development/news/2026/06/minister-solomon-highlights-canadas-national-artificial-intelligence.html

Presse spécialisée primaire

Victoria Beurnez, « Commande publique : l'État et la filière numérique scellent leur réconciliation autour d'un pacte », Acteurs publics, 10 septembre 2026. https://acteurspublics.fr/articles/commande-publique-letat-et-la-filiere-numerique-scellent-leur-reconciliation-autour-dun-pacte/

Clément Seilhan, « Pacte Numérique et IA : l'État renoue le dialogue avec la filière française, sans réserver ses marchés », Mid E-News, 24 septembre 2026. https://midenews.com/transfo-digitale-territoires/pacte-numerique-et-ia-letat-renoue-le-dialogue-avec-la-filiere-francaise-sans-reserver-ses-marches/

Anne Garo, « La France veut édifier une base industrielle du numérique et de l'IA sur le modèle de l'armement », IT Social, 11 septembre 2026. https://itsocial.fr/logiciel-agilite/logiciel-agilite-actualites/la-france-veut-batir-une-base-industrielle-du-numerique-et-de-lia-sur-le-modele-de-larmement/

Philippe Ducellier, « « Pacte Numérique et IA » : une promesse de collaboration avec l'État, mais pas d'achats publics », LeMagIT, 23 septembre 2026. https://www.lemagit.fr/actualites/366651016/Pacte-Numerique-et-IA-une-promesse-de-collaboration-avec-lEtat-mais-pas-dachats-publics

Philippe Ducellier, « Polémique autour de « LaSuite » : la DINUM se défend et ne ferme pas la porte au privé », LeMagIT, 6 février 2026. https://www.lemagit.fr/actualites/366638848/Polemique-autour-de-LaSuite-la-DINUM-se-defend-et-ne-ferme-pas-la-porte-au-prive

Victoria Beurnez, « Outils numériques : la proactivité de l'État agace le privé », Acteurs publics, 28 janvier 2026. https://acteurspublics.fr/articles/en-plein-coeur-du-debat-sur-la-

souverainete-numerique-la-dinum-toujours-accusee-de-reinventer-la-roue/

Free Knowledge Institute, « Cooperative Clouds: How LaSuite.coop Is Building a New Model for Digital Sovereignty », 20 mai 2026. https://freeknowledge.eu/cooperative-clouds-how-lasuitecoop-is-building-new-model-digital-sovereignty

Cadres théoriques

Élie Cohen, *Le Colbertisme « high tech ». Économie des Télécom et du Grand Projet*, Paris, Hachette, coll. Pluriel, 1992. Extrait éditeur : https://excerpts.numilog.com/books/9782010193439.pdf

Pascal Griset, recension de *Le colbertisme high tech* (Élie Cohen), *Réseaux*, vol. 10, n° 56, 1992, p. 191-192. https://www.persee.fr/doc/reso_0751-7971_1992_num_10_56_2083

George J. Stigler, « The Theory of Economic Regulation », *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, n° 1, 1971, p. 3-21. Mise en perspective : Sam Peltzman, « "The theory of economic regulation" after 50 years », *Public Choice*, 2022. https://link.springer.com/article/10.1007/s11127-022-00996-0

Parallèle historique

Daniel Goby, « La commutation temporelle, de la naissance en Bretagne au développement mondial (1962-1983) », 7e Colloque sur l'histoire de l'informatique et des transmissions, 2004. https://www.aconit.org/histoire/colloques/colloque_2004/goby.pdf

Mémoire Alcatel Lannion, « L'histoire de l'établissement de Lannion ». https://memoire-alcatel-lannion.fr/histoires/RecueilT%C3%A9moinages/LHistoireDeLEtablissementDeLannion.pdf

Cité des Télécoms, « Du 22 à Asnières au RNIS : Histoire des télécoms ». https://www.cite-telecoms.com/blog/histoire/200-ans-de-telecoms/les-temps-modernes/du-22-asnieres-au-rnis/