SILL : quand l'État classe sans choisir

En 2026, la DINUM engage une refonte du Socle interministériel des logiciels libres, créé treize ans plus tôt. L'objectif affiché est de transformer un annuaire déclaratif de 530 logiciels en infrastructure d'aide à la décision. L'aveu est rare : pendant plus d'une décennie, l'État a référencé des logiciels libres sans jamais outiller le choix de les adopter. La réforme introduit huit critères d'évaluation explicites. Reste à savoir si un catalogue, même mieux classé, devient un instrument de décision sans le levier procédural qui oblige à s'en servir.

Par Alexandre Berge · 4 juillet 2026 · 14 min de lecture · Analyse

Un catalogue qui n'aidait personne à décider

Le 19 juin 2026, la DINUM a publié sur le Portail du numérique ouvert un texte dont la franchise tranche avec le registre institutionnel habituel. Le Socle interministériel des logiciels libres (SILL), est-il reconnu, « référençait plusieurs centaines de logiciels sans toujours permettre de comprendre aisément pourquoi une solution était préférable à une autre, dans un contexte donné ». L'administration ne conteste pas l'existence de son catalogue. Elle conteste sa fonction.

L'histoire du SILL remonte à la circulaire Ayrault du 19 septembre 2012, qui posait le cadre d'une politique interministérielle du logiciel libre. La première liste opérationnelle, produite par le groupe de travail interministériel MIMO, date de 2013 et comptait 32 logiciels pour le poste de travail. L'objet était alors prescriptif : un comité restreint sélectionnait, les ministères étaient supposés suivre. En 2019 et 2020, la DINUM a opéré un virage décisif en ouvrant le SILL à la déclaration directe d'usage par les agents publics. Le catalogue est devenu ce que ses promoteurs ont appelé un « radar des usages effectifs ». Il a rapidement dépassé les 600 entrées, puis s'est stabilisé autour de 530 logiciels référencés, avec 1 891 utilisateurs inscrits, 660 référents et 195 organismes contributeurs (chiffres de novembre 2024, les derniers publiquement consolidés).

Cette ouverture a eu un effet non anticipé que la DINUM nomme elle-même. Des administrations en ont conclu, à tort, qu'un logiciel absent du catalogue n'était « pas autorisé ». Un système conçu pour faciliter l'adoption a produit un effet d'interdiction par omission. Le catalogue classait sans le vouloir, et les conséquences de ce classement échappaient à ses concepteurs.

> **Classification et infrastructure informationnelle (Bowker & Star, 1999)**
>
> Dans *Sorting Things Out: Classification and Its Consequences* (MIT Press, 1999), Geoffrey Bowker et Susan Leigh Star établissent que les systèmes de classification ne sont jamais des miroirs neutres du monde. Ils incarnent des choix politiques et organisationnels, rendent certaines catégories visibles et d'autres invisibles, et façonnent l'action des acteurs qui les utilisent. Lorsqu'un système de classification fonctionne suffisamment bien pour devenir « pris pour acquis », il acquiert le statut d'*infrastructure informationnelle* : il disparaît du champ de la discussion alors même qu'il continue à produire des effets. Appliquer cette grille au SILL revient à poser la question suivante : que classait réellement le catalogue, et pour qui ?

La Cour des comptes avait documenté l'impasse dès son rapport du 10 juillet 2024 sur le pilotage de la transformation numérique de l'État par la DINUM (exercices 2019-2023). La juridiction financière relevait l'absence d'une « consolidation, actuellement inexistante, des dépenses numériques de l'État » et concluait que « la promotion des logiciels libres semble encore balbutiante, plus de onze ans après la circulaire dédiée ». En 2018 déjà, la Cour notait qu'« il n'existait pas fin 2017 d'état des lieux du recours aux logiciels libres au sein de l'administration ». Le SILL référençait des logiciels. Personne ne mesurait s'ils étaient effectivement déployés.

Huit critères pour rendre visible ce qui était tacite

La refonte engagée en 2026 repose sur une grille de huit critères d'évaluation destinés à remplacer la logique purement déclarative. La législation applicable, l'intérêt de la recommandation, les licences, l'utilisation effective dans les administrations, la vitalité de la communauté de développement, la maturité technologique, l'ouverture socio-économique aux contributions, et la capacité de l'administration à réagir de manière autonome aux enjeux de sécurité. Un groupe de travail (GT SILL) réunissant les référents logiciels libres des administrations instruit les dossiers, mais la DINUM conserve « la responsabilité finale des recommandations publiées ». Le nouveau système distingue désormais les logiciels simplement « référencés » (présents dans le catalogue) de ceux « recommandés en interministériel » (évalués et validés par la DINUM sur la base de la grille).

Ce déplacement n'est pas cosmétique. Le SILL d'avant 2026, en adoptant une posture de « radar » ouvert aux contributions, avait renoncé à l'arbitrage. Tout agent pouvait ajouter un logiciel en déclarant l'utiliser, sans que les critères de sélection soient rendus explicites. La grille de 2026 réintroduit une hiérarchie et un arbitrage centralisé. En termes de *classification*, au sens de Bowker et Star, l'opération revient à **rendre visible ce qui était tacite**. Les critères qui guidaient informellement les choix des DSI ministérielles (la communauté est-elle active ? l'administration peut-elle patcher elle-même ?) sont désormais inscrits dans une grille partagée, discutée collectivement et publiée.

Le contexte institutionnel dans lequel cette réforme s'inscrit lui donne un poids qui dépasse le toilettage technique. La circulaire du Premier ministre du 5 février 2026 sur la commande publique numérique, signée Sébastien Lecornu, confie à la DINUM la mission de « recenser les solutions réutilisables et mutualisables » et pose un principe de sobriété explicite : mutualiser avant d'acheter, acheter avant de développer. Le séminaire interministériel du 8 avril 2026 a lancé un plan de réduction des dépendances numériques extra-européennes sur sept axes. Le décret du 18 mars 2026 renforce le contrôle de la DINUM sur les achats de suites collaboratives et de logiciels en cloud au-delà de deux millions d'euros annuels. Dans cet environnement, le SILL cesse d'être un aide-mémoire pour devenir un maillon potentiel de la chaîne de contrôle.

> **Le coût de ne pas choisir**
>
> La Cour des comptes a chiffré en 2024 le coût de La Suite numérique, l'environnement collaboratif libre de la DINUM, à environ 15 millions d'euros pour moins de 200 000 agents utilisateurs, soit un coût unitaire d'environ 75 euros par agent et par an. Les licences propriétaires équivalentes sont estimées entre 300 et 590 euros par agent et par an. Au même moment, l'Éducation nationale a reconduit par un accord-cadre attribué le 7 mars 2025, reconductible jusqu'en 2029, son recours à Microsoft pour un plafond de 152 millions d'euros couvrant près d'un million de postes. L'écart entre l'alternative disponible et le choix contractuel réel est la mesure exacte de ce que « classer sans choisir » coûte à l'État.

Le précédent néerlandais, ou la contrainte procédurale qui manque

La question que la réforme du SILL ne pose pas encore est celle du levier. Un catalogue mieux classé reste un catalogue. Pour qu'il devienne un instrument de décision, il faut que quelqu'un soit obligé de le consulter avant d'acheter, et de justifier pourquoi il ne suit pas la recommandation.

C'est exactement ce qu'a construit le Forum Standaardisatie néerlandais. Les Pays-Bas maintiennent depuis 2008 une liste de standards ouverts et de solutions libres assortie d'une règle procédurale simple, résumée par la formule « *pas toe of leg uit* » (« applique ou explique »). Tout achat informatique supérieur à 50 000 euros par une administration d'État ou une collectivité locale doit se conformer aux standards de la liste, ou justifier formellement la dérogation dans un rapport annuel publié. Un mécanisme de suivi (*monitoring*) mesure chaque année le taux de conformité réel. Le couplage entre le catalogue et la procédure d'achat fait du premier un instrument d'action publique, au sens que Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès donnent à ce terme : un dispositif à la fois technique et social qui structure les comportements des acteurs sans passer nécessairement par la loi.

L'Italie a emprunté un chemin voisin. Les articles 68 et 69 du Code de l'administration numérique imposent une *valutazione comparativa* qui privilégie le logiciel libre. Le catalogue

Developers Italia est alimenté automatiquement par un fichier standardisé (publiccode.yml) que chaque administration doit publier avec ses dépôts de code. L'évaluation est adossée à une obligation légale, pas à un encouragement. Le Royaume-Uni procède autrement mais vers le même effet : le Technology Code of Practice du Government Digital Service conditionne l'approbation des dépenses numériques (*spend control*) du Cabinet Office au respect de critères dont l'ouverture du code source. Pas de conformité démontrée, pas de budget débloqué.

Dans les trois cas, le catalogue n'est pas seul. Il est inséré dans un processus de contrôle qui le rend *opposable*. Le SILL de 2026, malgré ses huit critères, ne dispose pas encore de ce couplage. L'article 16 de la loi pour une République numérique de 2016, qui constitue le fondement textuel de la politique française du logiciel libre, se borne au verbe « encourager ». L'association April qualifiait dès 2016 cette disposition de « dénuée de toute portée contraignante ». La circulaire du 5 février 2026 va plus loin en confiant à la DINUM une mission de recensement. Mais le lien entre la recommandation du SILL et l'avis conforme que la DINUM rend sur les achats numériques supérieurs à deux millions d'euros (décret du 18 mars 2026) n'est, à ce jour, pas formalisé. L'acheteur ministériel qui choisit un logiciel propriétaire dans un domaine couvert par une recommandation SILL n'a pas à s'en expliquer.

> **Le Forum Standaardisatie néerlandais : *comply or explain* depuis 2008**
>
> Créé en 2006 et opérationnel depuis 2008, le Forum Standaardisatie néerlandais maintient une liste de standards ouverts obligatoires pour toute acquisition IT publique au-delà de 50 000 euros. Toute dérogation doit être justifiée selon le principe « *pas toe of leg uit* ». Un rapport annuel de suivi (*monitoring*) mesure le taux d'application effectif par les administrations. Le dispositif ne repose pas sur une loi mais sur un arrêté gouvernemental, renouvelé régulièrement, qui rend la liste procéduralement opposable. C'est la différence structurelle avec le « encourage » français : le verbe est le même (recommander), mais la contrainte de justification en cas de non-conformité transforme la nature de l'instrument.

Un commun qui a besoin de ses propres mainteneurs

La refonte du SILL comporte une dimension que le discours institutionnel ne formule pas en ces termes : le catalogue lui-même est un commun, et il souffre des mêmes fragilités que les logiciels qu'il référence. Un logiciel libre ne vaut que par la communauté qui le maintient. Un catalogue de logiciels libres ne vaut que par les référents qui instruisent, mettent à jour et évaluent les fiches. Or la DINUM reconnaît explicitement que des fiches sont « abandonnées par leurs mainteneurs ».

La recomposition de l'équipe qui pilote le SILL donne à cette fragilité une dimension concrète. Bastien Guerry, qui a animé la mission logiciels libres de la DINUM de décembre 2018 à 2025, d'abord comme référent logiciels libres à la DINSIC puis comme responsable de code.gouv.fr

et de la communauté BlueHats, a rejoint Software Heritage en octobre 2025. La mission est devenue en 2024 le « Pôle Open Source et Communs Numériques ». La réforme du SILL est donc conduite par une équipe en reconstruction, qui entreprend de repolitiser un instrument au moment où elle perd la mémoire incarnée de sa genèse.

Nadia Eghbal a montré dans *Working in Public* (Stripe Press, 2020) que la valeur des communs logiciels réside moins dans la publication initiale du code que dans le travail de maintenance, invisible et souvent porté par un très petit nombre de personnes. Le critère « communauté active et résiliente » du nouveau SILL traduit cette préoccupation pour les logiciels évalués. La question symétrique, celle de la soutenabilité du catalogue lui-même comme objet commun maintenu par des référents ministériels bénévoles et une équipe centrale resserrée, n'a pas encore reçu de réponse documentée.

Une classification ne fait pas une politique

La refonte du SILL constitue l'aveu le plus explicite que l'administration française ait produit sur l'écart entre référencement et adoption dans sa politique du logiciel libre. Nommer le problème est un acte administratif en soi, et l'introduction de critères d'évaluation partagés déplace le catalogue du registre de la déclaration vers celui de l'arbitrage. La grille de Bowker et Star permet de lire ce déplacement pour ce qu'il est : la repolitisation d'un instrument de classification que l'approche ouverte et déclarative avait rendu infrastructurel, c'est-à-dire invisible et pourtant structurant.

Cependant, les précédents néerlandais, italien et britannique convergent vers une conclusion que la situation française n'a pas encore intégrée. Un catalogue outillé ne devient un instrument de politique publique que lorsqu'il est couplé à une contrainte procédurale qui oblige l'acheteur à s'en servir. Le « *comply or explain* » n'est pas un détail d'exécution. C'est la différence entre un objet de référence que l'on peut ignorer et un point de passage que l'on doit emprunter. La France dispose désormais du catalogue. Elle dispose du mécanisme d'avis conforme (décret du 18 mars 2026). La jonction entre les deux n'est pas opérée.

L'hypothèse vérifiable est la suivante. Si, d'ici la fin du premier semestre 2027, le SILL n'est pas formellement intégré dans la procédure d'avis conforme de la DINUM sur les achats numériques de l'État, et si l'achat d'une solution propriétaire dans un domaine couvert par une recommandation SILL ne fait l'objet d'aucune obligation de justification, alors la réforme aura changé la grille sans changer l'instrument. L'indicateur observable est simple : la mention du SILL dans un texte réglementaire ou dans les formulaires du processus d'avis conforme, ou son absence.

Note méthodologique.

Cet article mobilise principalement l'annonce officielle de la DINUM publiée le 19 juin 2026 sur le Portail du numérique ouvert, la documentation du SILL sur code.gouv.fr, le rapport de la Cour des comptes du 10 juillet 2024 sur le pilotage de la transformation numérique de l'État (exercices 2019-2023), et la documentation du Forum Standaardisatie néerlandais. Le nombre exact de logiciels de la liste inaugurale « recommandés en interministériel » n'a pas pu être vérifié dans une source publique accessible à la date de rédaction, l'interface du SILL étant une application JavaScript dont le fichier de données (catalogi.json) ne distingue pas clairement les statuts. La date de création du SILL oscille dans les sources entre 2012 (circulaire Ayrault) et 2013 (première liste opérationnelle). L'article retient 2012 pour la décision politique et 2013 pour la première liste, conformément à la distinction opérée par code.gouv.fr. Le concept central est emprunté à Geoffrey Bowker et Susan Leigh Star (*Sorting Things Out*, MIT Press, 1999), complété par la notion d'objet-frontière (Susan Leigh Star et James Griesemer, 1989). Les travaux de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès sur l'instrumentation de l'action publique sont mobilisés en appui secondaire. Le choix de développer le parallèle néerlandais plutôt que le modèle italien tient à la proximité structurelle plus forte avec le cas français : les deux pays s'appuient sur un catalogue de recommandations et non sur un code législatif contraignant, ce qui rend la comparaison des leviers plus éclairante.

Sources

Sources primaires institutionnelles

DINUM, « Socle interministériel des logiciels libres : évolutions à venir et appel à participation », Portail du numérique ouvert, 19 juin 2026 https://www.ouvert.numerique.gouv.fr/actualites/socle-interministeriel-logiciels-libres-sill-evolutions-2026/

DINUM, documentation du SILL, code.gouv.fr https://code.gouv.fr/sill/readme?lang=fr

Cour des comptes, « Le pilotage de la transformation numérique de l'État par la DINUM (exercices 2019-2023) », rapport d'observations définitives, 10 juillet 2024 https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-pilotage-de-la-transformation-numerique-de-letat-par-la-dinum

Circulaire du Premier ministre n° 6519/SG du 5 février 2026 sur la commande publique numérique (à vérifier : texte exact non consulté sur Légifrance à la date de rédaction)

Décret n° 2026-193 du 18 mars 2026 relatif aux achats numériques de l'État

Circulaire Ayrault n° 35837 du 19 septembre 2012 sur l'usage du logiciel libre dans l'administration

Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, article 16

Sources secondaires institutionnelles et presse spécialisée

DINUM / Pôle Open Source et Communs Numériques, « 500 logiciels libres au SILL : et maintenant ? », code.gouv.fr, novembre 2024 https://code.gouv.fr/fr/blog/500-logiciels-libres-au-sill/

Bastien Guerry, « Huit ans de réflexion : je quitte la DINUM », bzg.fr, 2025 https://bzg.fr/fr/huit-ans-de-reflexion/

Portail Interoperable Europe, « Dutch Standardisation Forum, "Comply or explain" standards » https://interoperable-europe.ec.europa.eu/collection/dutch-standardisation-forum-comply-or-explain-standards

Cadres théoriques

Geoffrey Bowker et Susan Leigh Star, *Sorting Things Out: Classification and Its Consequences*, MIT Press, 1999

Susan Leigh Star et James Griesemer, « Institutional Ecology, "Translations" and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39 », *Social Studies of Science*, vol. 19, n° 3, 1989

Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, 2004

Nadia Eghbal, *Working in Public: The Making and Maintenance of Open Source Software*, Stripe Press, 2020

Parallèles historiques et comparaisons internationales

Forum Standaardisatie (Pays-Bas), liste « pas toe of leg uit », documentation officielle https://www.forumstandaardisatie.nl

Codice dell'Amministrazione Digitale (Italie), articles 68-69, sur la *valutazione comparativa* et la préférence pour le logiciel libre

UK Government Digital Service, Technology Code of Practice, point 3 « Be open and use open source »