Achat numérique d'État : la voix sans le levier

Le 29 juin 2026, la DINUM organise avec la Direction générale des entreprises et la Direction des achats de l'État les premières Rencontres industrielles du numérique de l'État. L'ambition affichée est de rendre lisible une demande publique numérique de plusieurs milliards d'euros annuels pour en faire un levier de souveraineté industrielle. Aucun instrument d'achat contraignant n'a pourtant été publié à cette date. L'État tente de parler en acheteur structurant sans en avoir construit les outils.

Par Alexandre Berge · 29 juin 2026 · 13 min de lecture · Analyse

Un forum qui signale sans engager

La page officielle de la DINUM décrit une « première édition » entièrement consacrée à « l'achat public numérique souverain ». L'événement se tient à l'Auditorium Marceau Long (Paris 7e), de 9 heures à 14 heures, selon un format volontairement léger : matinée stratégique avec prises de parole de haut niveau, tables rondes d'experts, « temps d'échanges croisés entre décideurs publics et entreprises sur les besoins de l'État et l'état de l'offre actuelle », puis déjeuner réseau. L'inscription est gratuite, les places limitées à la jauge de l'auditorium.

Trois cercles d'acteurs sont convoqués : les acteurs ministériels civils (acheteurs publics, directions du numérique), la filière numérique européenne (entreprises, syndicats professionnels) et des partenaires de la recherche. Le format est celui d'un dialogue organisé, pas d'une procédure d'achat. Aucun contrat, aucun accord-cadre, aucune commande ne sortira de cette matinée.

La filiation institutionnelle est explicite. Les Rencontres prolongent le séminaire interministériel du 8 avril 2026, organisé à l'initiative du Premier ministre avec la DINUM, la DGE, l'ANSSI et la DAE. Ce séminaire a fixé une méthode : chaque ministère doit formaliser d'ici l'automne 2026 un plan de réduction de ses dépendances numériques extra-européennes sur sept axes (poste de travail, outils collaboratifs, antivirus, intelligence artificielle, bases de données, virtualisation, équipements réseau). Le communiqué du séminaire annonçait que les Rencontres de juin concrétiseraient des « coalitions » et formaliseraient une « alliance public-privé pour la souveraineté européenne ».

La nature précise de l'événement mérite d'être nommée. **L'État n'achète pas le 29 juin. Il parle.** La distinction n'est pas anodine. Elle correspond à une catégorie que l'économiste Albert Hirschman a théorisée dans *Exit, Voice, and Loyalty* (1970) : celle de la *voix*, par

opposition à la *défection* (*exit*). Pendant trois décennies, l'État s'est trouvé en position de défection subie face à ses fournisseurs numériques dominants : capable au mieux de changer de prestataire à la marge, jamais de peser sur les règles, les tarifs ou les feuilles de route produit. Les Rencontres marquent une tentative de passage à la voix : agréger les besoins, les rendre lisibles, signaler à la filière une trajectoire de demande.

> **La voix et la défection (Albert Hirschman, 1970).**
>
> Dans *Exit, Voice, and Loyalty*, Hirschman distingue deux réponses possibles face à la dégradation d'un bien ou d'un service. La *défection* (*exit*) consiste à partir vers un concurrent. La *voix* (*voice*) consiste à exprimer son mécontentement pour obtenir une amélioration de l'intérieur. La voix n'a d'efficacité, précise Hirschman, que lorsqu'elle est adossée à une menace crédible de défection, ou à un levier institutionnel qui contraint le fournisseur à en tenir compte. Sans l'un ni l'autre, la voix reste plainte, pas pouvoir.

Le cadre hirschmanien éclaire la fragilité de la séquence française. La voix de l'État acheteur n'est adossée, à la date du 29 juin, ni à une menace crédible de défection (les alternatives industrielles européennes restent fragmentées), ni à un levier institutionnel contraignant l'offre à répondre à la demande articulée. C'est une voix sans levier.

La doctrine d'achat existe, le levier manque

Trois textes forment depuis le printemps 2026 le triptyque réglementaire de l'achat numérique souverain. Le premier est la circulaire du Premier ministre du 5 février 2026 relative à la commande publique numérique (n° 6519/SG), qui fixe une hiérarchie de décision : regarder d'abord ce qui existe dans l'État, puis se tourner vers les solutions du marché, et ne développer sur mesure qu'en dernier recours. Elle place la souveraineté parmi les critères de choix de l'offre, organise « LaSuite » en trois cercles (socle stratégique, socle codéveloppé, socle innovant) et recommande d'intégrer ces préconisations à la pratique quotidienne des acheteurs. Mais sa portée juridique est limitée : une circulaire ne crée pas d'obligation. Le cabinet Mathias Avocats note qu'elle est « dépourvue de portée contraignante ».

Le deuxième texte est le décret n° 2026-272 du 14 avril 2026, qui applique l'article 31 de la loi SREN. Son périmètre est précis et étroit : il impose des exigences de protection pour les données d'une sensibilité particulière hébergées dans un cloud commercial, organise une instruction de deux mois par la DINUM et prévoit des dérogations par décision du Premier ministre. **Ce décret ne porte pas sur l'achat numérique en général.** Il ne crée aucune obligation d'acheter européen. Le troisième élément du dispositif est l'arrêté du 18 mars 2026, qui relève le seuil de contrôle de la DINUM de 9 à 15 millions d'euros et étend son périmètre aux suites collaboratives et aux logiciels à la demande.

Le pouvoir réel de la DINUM reste donc un droit de regard, pas un droit de veto. La Cour des comptes plaide depuis son rapport d'octobre 2025 (S2025-1479, « Les enjeux de

souveraineté des systèmes d'information civils de l'État ») pour doter la direction interministérielle d'un véritable pouvoir d'opposition et pour l'étendre aux opérateurs. Ce pouvoir n'a pas été acté. Les ministères conservent leurs enveloppes informatiques et arbitrent de façon autonome.

> **L'articulation de la demande publique (Edler et Georghiou, 2007).**
>
> Dans « Public procurement and innovation : Resurrecting the demand side » (*Research Policy*, vol. 36, n° 7, 2007), Jakob Edler et Luke Georghiou définissent l'*articulation de la demande* comme la capacité de la puissance publique non seulement à acheter, mais à *révéler* un besoin futur pour réduire l'incertitude des fournisseurs et orienter l'investissement privé. Ce mécanisme suppose trois conditions : que l'acheteur public connaisse ses propres besoins, qu'il les agrège en volumes lisibles, et qu'il dispose d'un instrument (accord-cadre, marketplace obligatoire, part réservée) qui transforme le signal en engagement. Sans instrument, le signal reste rhétorique.

Le test empirique le plus immédiat de la portée réelle du dispositif français est l'accord-cadre Microsoft de l'Éducation nationale, prolongé jusqu'en 2029 pour un plafond de 152 millions d'euros HT, couvrant près d'un million de postes de travail et quelque 300 opérateurs. Ce contrat a été conclu sans saisine de la DINUM, en parallèle de la doctrine de souveraineté affichée depuis le séminaire du 8 avril. **Tant qu'un contrat de cette ampleur échappe au contrôle de la direction interministérielle, la doctrine reste déclarative.**

Trois milliards sans cartographie

La demande publique numérique de l'État est massive mais illisible. La Cour des comptes estime la dépense numérique civile de l'État à environ trois milliards d'euros par an. Le rapport sénatorial Uzenat-Wattebled (9 juillet 2025) rappelle que la commande publique dans son ensemble pèse 14 % du PIB français, soit environ 400 milliards d'euros annuels (données 2023 de la Cour des comptes européenne), mais l'État n'en réalise directement que 8 %.

Il n'existe pas, à la date de publication de cet article, de recueil consolidé des achats numériques de l'État ventilé par fournisseur, par nationalité, par type de solution. La seule estimation publique de la part européenne est celle du Conseil des ministres du 12 juin 2025 : « environ 20 % seulement de nos achats numériques sont réalisés auprès d'entreprises européennes ». Ce chiffre coexiste avec un autre : 70 % de part européenne sur le marché cloud interministériel « Nuage public » en 2025 (84 millions d'euros, en hausse de 62 % sur un an), qui monte à 99 % si l'on restreint le périmètre au seul État. Ces trois pourcentages ne portent pas sur le même objet. Leur juxtaposition illustre l'opacité structurelle de la demande.

L'UGAP, principale centrale d'achat public, a traité 5,9 milliards d'euros de commandes en 2024 (soit environ 3 % des marchés publics), mais le rapport sénatorial qualifie son rôle de « simple intermédiation » vers des solutions étrangères. Le cadre d'Edler et Georghiou permet

de nommer ce qui manque : la première condition de l'articulation de la demande (que l'acheteur connaisse ses propres besoins) n'est pas remplie. **L'État ne sait pas ce qu'il achète. Il ne peut donc pas structurer ce qu'il demande.** La voix sans cartographie est une voix sans objet.

Du Plan Calcul au G-Cloud : la demande ne structure que par l'instrument

L'histoire française des politiques industrielles du numérique offre un précédent précis. Le Plan Calcul, lancé en 1966 par le général de Gaulle après le refus américain de vendre des calculateurs Control Data au programme nucléaire français, reposait déjà sur l'idée que la commande publique orienterait la filière nationale. L'État créait la Compagnie internationale pour l'informatique (CII), lui garantissait des marchés publics et lui apportait des subventions directes. Le dispositif a échoué non par faillite technique, mais par abandon politique (dénonciation d'Unidata, fusion CII-Honeywell-Bull en 1975) et parce que les acteurs privés impliqués ont privilégié leurs intérêts de groupe sur l'intérêt stratégique. La leçon tient en une phrase : **la demande publique invoquée comme levier sans instrument d'achat contraignant n'a jamais structuré une filière.**

Chaque décennie a reproduit le schéma. Unidata dans les années 1970, le plan « Informatique pour tous » dans les années 1980, les clouds souverains Cloudwatt et Numergy dans les années 2010. À chaque fois, le discours de la souveraineté par la commande publique précède la construction de l'instrument, puis s'effondre faute de l'avoir achevée.

La comparaison internationale éclaire le contraste par la positive. Le Royaume-Uni a lancé en 2012 le G-Cloud et son Digital Marketplace, un véhicule d'achat permettant l'attribution directe de services cloud via des accords-cadres simplifiés. Le Crown Commercial Service revendique environ 14,7 milliards de livres de ventes cumulées sur cinq ans, dont 37 % captés par des PME, contre 6,8 % avant la réforme. L'Italie combine une centrale d'achat puissante (Consip, environ 24 milliards d'euros d'achats annuels) et une infrastructure dédiée, le Polo Strategico Nazionale, opérationnel depuis fin 2022, avec une qualification *ex ante* des services cloud et un catalogue obligatoire. L'Allemagne, à travers le ZenDiS, porte un produit public (openDesk, alternative open source à Microsoft 365) et a formalisé des conditions contractuelles types (EVB-IT) incluant l'open source comme standard.

Le dénominateur commun est structurel. Chaque pays qui a réussi à structurer sa demande publique numérique l'a fait par un instrument (véhicule d'achat, centrale dotée de pouvoir, produit public), pas par un forum. La France, au 20 juin 2026, a construit un événement et une doctrine. Pas un instrument.

> **Chiffres-clés de la séquence française.**
>
> Dépense numérique civile de l'État : environ 3 milliards d'euros par an (Cour des comptes, octobre 2025). Part européenne estimée des achats numériques de l'État : environ 20 %

> (Conseil des ministres, juin 2025). Achats cloud interministériels : 84 millions d'euros en 2025, dont 70 % européens (DINUM). Accord-cadre Microsoft Éducation nationale : plafond de 152 millions d'euros HT jusqu'en 2029. Clouds interministériels Nubo et Pi : investissement de l'ordre de 55 millions d'euros sur neuf ans, taux d'utilisation jugé insuffisant par la Cour des comptes.

Conclusion

Le paradoxe des Rencontres du 29 juin 2026 n'est pas celui d'un État qui ne voudrait pas acheter souverain. C'est celui d'un État qui veut exercer sa *voix* d'acheteur structurant sans se doter du *levier* qui rendrait cette voix efficace. La circulaire oriente, le décret protège un périmètre étroit de données sensibles, la DINUM contrôle sans pouvoir opposer de veto, et les ministères arbitrent en autonomie budgétaire. L'événement du 29 juin est un acte d'articulation de la demande au sens d'Edler et Georghiou, mais sans la troisième condition identifiée par ces auteurs : l'instrument qui transforme le signal en engagement.

Le précédent du Plan Calcul rappelle que la France a déjà parcouru ce chemin, plusieurs fois, sans jamais le mener à son terme. Les contre-exemples britannique, italien et allemand montrent que le passage de la voix au pouvoir de marché exige un véhicule (accord-cadre, marketplace obligatoire, central d'achat dotée de pouvoir) ou un produit (openDesk). La France n'a pour l'instant ni l'un ni l'autre.

Hypothèse vérifiable. Les plans ministériels de réduction des dépendances, attendus à l'automne 2026, constitueront le premier test. Deux indicateurs observables permettront de distinguer une stratégie d'achat réelle d'un exercice de planification sans levier : la présence ou l'absence d'un objectif chiffré de part d'achat européen dans les plans publiés, et la création ou non d'un véhicule d'achat agrégateur (accord-cadre interministériel, marketplace obligatoire, ou routage contraint des achats via l'UGAP ou le marché cloud interministériel). Si aucun de ces deux éléments n'apparaît dans les annexes performance du PLF 2028 (automne 2027), la séquence ouverte le 8 avril 2026 aura reproduit le schéma historique français : la demande publique invoquée comme levier de souveraineté, jamais déployée comme instrument d'achat.

Note méthodologique.

Le concept central mobilisé est la distinction *exit*/*voice* d'Albert Hirschman (1970), complété par l'articulation de la demande d'Edler et Georghiou (2007). Le parallèle historique retenu est le Plan Calcul (1966-1975), choisi pour sa proximité structurelle maximale avec le cas traité (invocation de la commande publique comme levier industriel sans instrument contraignant). Les comparaisons internationales (G-Cloud, Consip/PSN, ZenDiS) sont mobilisées comme contraste, non comme développement autonome. Concernant les données chiffrées : le

chiffre de 3 milliards d'euros de dépense numérique annuelle porte sur les SI civils de l'État (Cour des comptes, rapport S2025-1479, octobre 2025), un périmètre plus étroit que les estimations antérieures qui incluaient l'ensemble des administrations publiques. Les « 20 % d'achats européens » (Conseil des ministres, juin 2025), les « 70 % européens » (marché cloud interministériel 2025) et les « 99 % européens » (cloud interministériel périmètre État) portent sur trois objets distincts et ne doivent pas être confondus. Le montant des clouds Nubo et Pi (environ 55 millions d'euros sur neuf ans) est repris du rapport de la Cour des comptes, mais au moins une source l'attribue au seul Nubo. L'article est anticipatoire : l'événement du 29 juin 2026 n'a pas eu lieu à la date de rédaction (20 juin 2026). L'analyse porte sur la structure institutionnelle de la séquence, pas sur son déroulement.

Sources

Sources primaires institutionnelles

DINUM, « Rencontres industrielles du numérique de l'État, 1re édition », page agenda, juin 2026. https://www.numerique.gouv.fr/agenda/rencontres-industrielles-numerique-etat-1ere-edition/

Premier ministre, circulaire n° 6519/SG du 5 février 2026 relative à la commande publique numérique de l'État.

Décret n° 2026-272 du 14 avril 2026 relatif à la protection des données d'une sensibilité particulière dans les traitements informatiques hébergés dans un cloud commercial, Légifrance.

Arrêté du 18 mars 2026 relatif au périmètre de contrôle de la DINUM sur les achats numériques de l'État.

Cour des comptes, « Les enjeux de souveraineté des systèmes d'information civils de l'État », rapport S2025-1479, 31 octobre 2025. https://www.ccomptes.fr

Conseil des ministres, communication sur la souveraineté numérique, 12 juin 2025.

Rapports et avis parlementaires

Sénat, commission d'enquête sur la commande publique (président Simon Uzenat, rapporteur Dany Wattebled), rapport remis le 9 juillet 2025.

Assemblée nationale, commission d'enquête sur les dépendances numériques (président Philippe Latombe, rapporteure Cyrielle Chatelain), constituée le 3 février 2026, rapport attendu juillet 2026.

Cadres théoriques

Hirschman Albert O., *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations,*

and States, Harvard University Press, 1970.

Edler Jakob et Georghiou Luke, « Public procurement and innovation: Resurrecting the demand side », *Research Policy*, vol. 36, n° 7, 2007, p. 949-963.

Parallèle historique

Brulé Jean-Pierre et Griset Pascal, travaux sur le Plan Calcul (1966-1975). Sur l'épisode fondateur (refus Control Data, rachat de Bull par General Electric) et l'abandon d'Unidata (1975), voir Griset Pascal, « Les révolutions invisibles : de la machine à vapeur à l'informatique », in *Histoire des techniques*, La Découverte, 2015.

Comparaisons internationales

Crown Commercial Service (Royaume-Uni), données cumulées G-Cloud et Digital Marketplace.

Consip (Italie), rapport annuel. Sur le Polo Strategico Nazionale : AgID, documentation de qualification cloud.

ZenDiS (Allemagne), openDesk et openCode. Sur les EVB-IT (Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffung von IT-Leistungen) : BMI, conditions contractuelles types.

Presse spécialisée

Banque des Territoires, « Souveraineté numérique : ce qu'il faut retenir du séminaire gouvernemental du 8 avril 2026 », avril 2026.

Mathias Avocats, analyse de la circulaire du 5 février 2026 et du décret du 14 avril 2026.

Acteurs Publics, couverture du séminaire interministériel du 8 avril 2026.