

Paris, le 5 février 2026

n° 6519/SG

à

Mesdames et messieurs les ministres
Mesdames et messieurs les ministres délégués
Mesdames et messieurs les secrétaires généraux
des ministères

Objet : La commande publique numérique

Le numérique constitue un levier majeur de la transformation de l'État, en contribuant de manière déterminante à son efficacité et à la qualité des services publics. L'État s'est engagé dans une stratégie numérique ambitieuse, fondée sur le déploiement d'un système d'information moderne, résilient et sécurisé. Cette stratégie bénéficie d'un cadre de cohérence guidant les choix d'acquisition et de développement de solutions numériques.

Dans le respect des règles européennes et nationales de la commande publique, l'achat de solutions numériques auprès de l'écosystème privé constitue un levier du développement économique et contribue au renforcement de la souveraineté nationale et européenne. Ces objectifs sont pris en compte dans les stratégies d'achats par segment élaborées par la direction des achats de l'État et dans les projets d'achat interministériels et ministériels.

Ces stratégies intègrent également les objectifs de performance économique, d'achat durable et d'impact de la commande publique sur la filière numérique, en particulier en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) et de l'innovation. Elles respectent strictement le cadre juridique applicable, notamment les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

La présente circulaire s'applique au système d'information de l'État tel qu'il est défini à l'article 1^{er} du décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'État et à la direction interministérielle du numérique. Elle s'applique aux groupes de marchandises du domaine 33 « Informatique et télécommunications » de la nomenclature des achats de l'État et notamment aux prestations intellectuelles nécessaires au développement des services numériques.

.../...

I. Les différents modes de satisfaction des besoins

La mise en œuvre d'un service numérique peut s'appuyer sur :

- le recours à des solutions déjà existantes, dites « sur étagère », immédiatement disponibles au sein de l'État ou achetables auprès d'acteurs privés ;
- le développement de logiciels ou de services, qu'il soit interne (faire), réalisé par des prestataires privés (faire faire), ou dans le cadre de mode de développement mixtes (faire avec).

En pratique, un service peut s'appuyer sur l'association de solutions sur étagère, de développements internes et sur une prestation de développements et les intégrer au sein d'un système d'information existant, l'adapter et en assurer le déploiement.

1. Utilisation de solutions « sur étagère »

Lorsque des solutions mutualisées déjà développées sont disponibles au sein de l'administration, en particulier via les services offerts par les opérateurs mutualisés (DINUM, OSIIC, CISIRH, IGN, AIFE, etc.), leur recours doit être étudié en premier lieu en prenant en compte, le cas échéant, les besoins de développements complémentaires qui pourraient être nécessaires. A cet effet, les administrations déclarent les solutions réutilisables ou mutualisables dont elles disposent à la DINUM qui tient un catalogue des solutions disponibles.

Si ces solutions mutualisées ne satisfont pas le besoin, il est préconisé d'utiliser - quand elles existent - des solutions proposées par le secteur privé. Le numérique étant une technologie consubstantielle à la continuité d'activité et indispensable au respect du principe de continuité de l'État, les entreprises auprès desquelles les acheteurs publics se fourniront devront, notamment, présenter des garanties de sécurité (cf. infra). Le coût complet des solutions retenues (cf. infra) devra être compétitif, les fonctionnalités, la durabilité et délais de mise à disposition conformes au besoin. La DAE et la DINUM renforceront leurs actions pour développer les vecteurs d'achat permettant et facilitant l'acquisition de prestations ou de solutions d'éditeurs privés « sur étagère ».

2. Développement de solutions spécifiques

Lorsqu'il n'existe pas de solutions « sur étagère » ou que celles-ci existent mais ne satisfont pas les conditions de coûts, de sécurité, de durabilité, de besoin ou de délais précitées, ou ne sont pas directement utilisables, la réalisation de développements, d'adaptations ou d'intégrations peut être envisagée, en interne ou avec des entreprises prestataires (qu'il s'agisse d'éditeurs, d'entreprises de services numériques ou d'autres entreprises du numérique).

Il convient de rappeler que, dès lors qu'il n'existe pas de solutions « sur étagère » répondant aux besoins de l'acheteur, celui-ci peut, sur le fondement de l'article R. 2124-3¹ du code de la commande publique, recourir à la procédure avec négociation définie à l'article L. 2124-3 du même code.

.../...

¹ « Le pouvoir adjudicateur peut passer ses marchés selon la procédure avec négociation dans les cas suivants :
1° Lorsque le besoin ne peut être satisfait sans adapter des solutions immédiatement disponibles ; (...) ».

3. Acquisition de solutions innovantes et soutien des PME

La politique d'achat numérique de l'État vise à promouvoir une concurrence stimulant l'innovation, à faciliter l'accès des PME et start-up à la commande publique, et à renforcer la résilience, y compris environnementale, de l'écosystème industriel numérique. L'innovation englobe non seulement les solutions technologiques, mais aussi les techniques, processus ou méthodes organisationnelles.

Le recours à des solutions ou des entreprises innovantes, lorsqu'il est pertinent, permet de soutenir les efforts de recherche et développement au sein de l'écosystème numérique européen. L'État accorde une priorité forte à l'achat auprès de PME innovantes pour soutenir la recherche et développement au sein de l'écosystème européen. Chaque secrétariat général se fixe pour objectif d'augmenter sa part d'achats auprès de PME innovantes.

Selon le code de la commande publique, les achats innovants sont définis comme des travaux, fournitures ou services nouveaux ou sensiblement améliorés, incluant des procédés, méthodes de commercialisation ou organisationnelles inédits. Ces dispositions autorisent la passation de gré à gré pour des marchés innovants inférieurs à 100 000 € HT (ou 300 000 € HT pour la défense ou la sécurité), sans publicité ni mise en concurrence préalable. Un processus d'identification des entreprises innovantes sera établi sous un an avec une attention portée à l'ancrage territoriale de ces entreprises ; en attendant, l'Innov'Score et le « Guide de l'achat public de solutions innovantes » sont recommandés.

Les acheteurs peuvent également recourir à la procédure avec négociation ou au partenariat d'innovation, qui est un marché spécifique permettant de financer la recherche et le développement de produits, services ou travaux innovants, ainsi que leur acquisition ultérieure, notamment pour des solutions utilisant l'intelligence artificielle.

Pour sécuriser juridiquement leurs marchés, les acheteurs sont invités à se référer au cahier des clauses administratives générales (CCAG TIC 2021) et aux ressources en ligne, comme la fiche « Partenariat d'innovation ». Des dérogations adaptées peuvent être prévues pour répondre aux besoins spécifiques des projets numériques.

II. Objectifs prioritaires à prendre en compte dans les décisions en matière d'achats numériques

1. La performance métier

Le service numérique vise en premier lieu à répondre aux besoins des utilisateurs. Le besoin métier doit être explicité sous forme de performance à atteindre ou d'effet à obtenir, sans sur-spécification. Il faut s'assurer que les moyens de mesurer le niveau de performance atteint existent.

.../...

2. La souveraineté numérique

La souveraineté est la capacité d'une Nation à agir de manière autonome dans ses domaines stratégiques, en maîtrisant les dépendances technologiques, opérationnelles et réglementaires envers des acteurs non européens sur l'ensemble de la chaîne technologique : infrastructures, logiciels, services, hébergement et matériels. En pratique, la souveraineté numérique s'appuie en particulier sur :

- l'immunité au droit extra-européen à portée extraterritoriale : la solution choisie n'est pas soumise à des réglementations extraterritoriales qui pourraient compromettre la sécurité. La qualification SecNumCloud permet notamment d'attester qu'une offre de service d'informatique en nuage bénéficie d'une protection adéquate à l'égard des réglementations extra-européennes à portée extraterritoriale. Cette immunité est en particulier requise lorsque la sensibilité des données le justifie (cf. II.3. ci-dessous) ; elle s'applique au fournisseur de service et à l'ensemble des éventuels sous-traitants ;
- la capacité de l'État à substituer une composante de ses systèmes numériques par une solution alternative, afin de prévenir les risques de dépendance technologique ou d'ingérence. Il s'agit, par exemple, d'éviter une situation de dépendance vis-à-vis d'un fournisseur unique en position de monopole, ou de se prémunir en cas de défaillance économique d'un prestataire ;
- la maîtrise des technologies clefs par le recours aux solutions fournies par des acteurs économiques français ou européens, ou à défaut par l'État.

Dès lors que l'enjeu de souveraineté numérique ne peut être correctement pris en compte, une analyse de risque, dépassant le strict cadre d'une homologation de sécurité, doit permettre d'intégrer des mesures de mitigation des risques identifiés.

3. La sécurité

Au-delà des enjeux de souveraineté évoqué précédemment, des critères et clauses en matière de sécurité numérique devront être prévus dans le cadre de l'achat de solutions numériques à chaque fois que cela est justifié par l'objet du marché. Le besoin en sécurité numérique (c'est-à-dire en intégrité, disponibilité et confidentialité des données traitées ou transmises et des services offerts) doit être défini dès le lancement du projet en prenant en compte les exigences réglementaires spécifiques à certains types de données ou d'activité (ex. II901, IGI1300, loi SREN, RGPD, loi résilience, loi pour une république numérique, règlement européen sur IA).

Ce besoin en sécurité numérique intègre également la sensibilité des données traitées, notamment au sens de l'article 31 de la loi SREN. La qualification SecNumCloud permet d'attester qu'une offre de service d'informatique en nuage bénéficie d'un niveau de sécurité adapté aux exigences de protection des données d'une sensibilité particulière telles que définies par la loi. La pérennité du maintien en condition opérationnelle et en condition de sécurité, particulièrement pour l'achat de solution « sur étagère » auprès d'entreprises privées ou dans le recours à « *l'open source* », doit faire l'objet d'une vigilance particulière dans le cadre de l'analyse de risque.

Un vade-mecum sur les données d'une sensibilité particulière, publié sur le site www.numerique.gouv.fr, donne des lignes directrices permettant d'éclairer le choix de l'offre de service cloud adaptée.

L'atteinte des objectifs de sécurité numérique est mesurée dans le cadre de l'homologation de sécurité précédant la mise en service du système numérique.

.../...

4. Le coût de la solution

Le coût complet estimé de la solution intègre les éléments définis dans l'arrêté du 5 juin 2020 pris pour l'application de l'article 3 du décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'État et à la direction interministérielle du numérique et tient compte de la durée de vie estimée du système ainsi que des économies d'échelle qui peuvent être générées par la mutualisation des hébergements, des développements, des maintenances ou le réemploi de solutions. Il se calcule à l'échelle de l'État. Lorsque le coût complet n'est pas calculable, le coût annuel est utilisé. Les risques liés aux évolutions de modèles de coût (stabilité des coûts) lors de l'acquisition de solution sans réversibilité, doivent être pris en compte.

5. La disponibilité

Le délai de disponibilité d'une solution, qui va de son acquisition à sa mise en service opérationnelle, doit être soigneusement évalué. Il inclut toutes les étapes : acquisition, développement, intégration, adaptation, installation et vérification. Ce délai peut engendrer des coûts indirects, comme une baisse de productivité, à intégrer dans le coût global. Les solutions « sur étagère » sont souvent disponibles plus rapidement que les solutions sur mesure, à condition qu'elles ne nécessitent pas d'adaptations ou de procédures complexes. En revanche, les solutions personnalisées peuvent allonger considérablement ce délai.

6. L'adaptabilité et la réversibilité

La réversibilité, définie comme la capacité à changer de solution, particulièrement lors de l'acquisition de solution reposant sur du code fermé, est un élément-clé dans le choix des solutions. Elle doit être prise en compte dans les contrats. Les achats d'outils développés sur la base de code ouvert sont encouragés en tant que facteur d'adaptabilité et de réversibilité et afin d'assurer la transparence de l'action publique.

7. La maintenance

La maintenance désigne l'ensemble des actions et des procédures mises en œuvre pour assurer le bon fonctionnement, la fiabilité, la sécurité et la disponibilité des solutions. La responsabilité et la charge de la maintenance dépend fortement du modèle d'acquisition choisi. Par exemple, la maintenance d'un logiciel en tant que service (solution dite SaaS, pour « Software as a Service »), est généralement intégralement à la charge de l'éditeur alors qu'une solution développée par une entreprise de service numérique nécessitera une contractualisation spécifique pour la maintenance afin de rendre possible une démarche d'amélioration continue.

8. L'interopérabilité

Les capacités d'interopérabilité de la solution retenue doivent être considérées dans les facteurs de choix. L'interopérabilité est considérée comme la faculté que possèdent différents systèmes, produits ou applications numériques à interagir entre eux. Fondée sur l'adoption de normes et de standards communs, l'interopérabilité permet de faciliter les échanges interservices, interministériels ou internationaux.

9. Durabilité

Chaque acheteur intègre, parmi les critères d'attribution ou les conditions d'exécution, une dimension environnementale et sociale, de sorte à réduire l'empreinte environnementale du numérique, en privilégiant notamment le réemploi et le recyclage, et en allongeant la durée de vie des équipements (cf. [fiche DAJ concernée](#)).

Zoom sur l'open source

Que les solutions soient directement disponibles auprès d'un opérateur ou résultent d'un achat « sur étagère », il est recommandé de privilégier, lorsque c'est pertinent, le recours à des produits open source. L'utilisation de logiciels open source permet à l'ensemble de la communauté aussi bien publique (État, collectivités, opérateurs...) que privée (entreprises...) d'investir dans les mêmes technologies et de bénéficier des avancées de chacun. Le code ouvert offre en outre une plus grande possibilité de détecter et de corriger d'éventuelles failles de sécurité. Une attention particulière doit être portée sur les contributions au code ouvert, tant sur la qualité que sur la quantité, afin de garantir sa pérennité et sa sécurité.

III. Mise en œuvre

Le respect des dispositions de la présente circulaire, notamment pour ce qui concerne l'application des dispositions de la loi SREN, est réalisé :

- dans le cadre de l'article 3 du décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'État et à la direction interministérielle du numérique, lorsque les seuils définis sont atteints ;
- lorsque des procédures d'achat sont prévues, dans le cadre de la gouvernance prévue par le décret n° 2016-247 créant la direction des achats de l'État et relatif à la gouvernance des achats de l'État. Cette gouvernance repose notamment sur la définition de stratégies d'achat par segment, et sur les rôles respectifs de la direction des achats de l'État et, au sein de chaque ministère, des responsables ministériels des achats ;
- sous le contrôle des secrétaires généraux dans les autres situations.



Sébastien LECORNU