



**Guide de l'achat
souverain et responsable
Version 1 du 29 janvier 2024**



Table des matières

Avant-Propos.....	3
1. L'achat numérique : un périmètre très hétérogène où la donnée tient une place clé ...	4
2. L'achat responsable.....	7
2.1 La prise en compte des exigences environnementales.....	7
2.2 La prise en compte des exigences sociales	11
2.3 Faciliter l'accès des TPE/PME	16
3. L'achat souverain	21
3.1 La maîtrise de la « supply chain »	21
3.2 La sécurité des systèmes et des données	24
3.3 Des objectifs stratégiques pour une stratégie industrielle numérique.....	29
3.4 Itinéraires de souveraineté	33
3.5 Des labels souverains.....	39
4. L'agilité dans les achats.....	41
5. Documents de référence	45
Annexe : Liste des référentiels donnés par l'ANSSI	46

Avant-Propos

L'année 2022 a marqué un tournant sur la scène nationale, européenne et internationale pour la **souveraineté**. Le 24 février 2022, le conflit entre l'Ukraine et la Russie a ramené la guerre de haute intensité sur l'échiquier mondial. L'Union européenne s'est dotée en mars 2022 d'une Boussole stratégique définissant sa politique de défense et de sécurité en vue de renforcer son autonomie stratégique. Sur le plan national, la publication de la Revue nationale stratégique en octobre 2022 a réitéré l'ambition de la France de renforcer sa souveraineté et de réduire la dépendance de ses approvisionnements.

Politiquement validée, la souveraineté est désormais un élément à assimiler dès l'élaboration des stratégies industrielles et étatiques. Elle est une réponse adaptée pour protéger les **intérêts fondamentaux** du pays et elle préserve notre liberté d'appréciation, de décision et d'action dans le cadre des responsabilités portées par la France.

Le GINUM s'attache à contribuer à la définition et à la mise en œuvre d'une stratégie visant à permettre aux métiers dits critiques de **conserver cette liberté d'action** dans le domaine du numérique, notamment en période de crise. Le GINUM incarne la promotion d'un numérique souverain et responsable, inscrivant l'ensemble de ses actions dans le respect des valeurs qui ont présidé à sa création : la souveraineté et la responsabilité sociétale et environnementale.

La démarche de ce guide d'achat s'inscrit dans la poursuite de ces objectifs. Structurante, elle engage à définir la réelle valeur ajoutée du produit ou du service recherché au sein de la **stratégie globale** de l'entité. Dans toute organisation ou entreprise, la question de l'arbitrage entre internalisation et externalisation est récurrente. En moyenne, deux tiers des flux financiers sortant d'une entreprise se dirigent vers des fournisseurs externes. Relais de croissance, maîtrise de sa chaîne de fournisseurs, respect de ses engagements de RSE, etc., l'achat joue donc un rôle clé comme différenciant par rapport à la concurrence mais également comme outil de communication et de motivation interne.

Ce guide destiné aux décideurs et aux acheteurs se propose d'établir une méthodologie pour que cette fonction achat s'inscrive dans une stratégie globale intégrant les besoins de souveraineté, de résilience et de maîtrise des moyens numériques.

Dans un premier temps le périmètre hétérogène du numérique sera détaillé pour en souligner les différences et intérêts particuliers.

Dans un deuxième temps, la dimension d'achat responsable sera abordée sous trois aspects : les exigences environnementales, sociales, dont l'insertion et l'inclusion, et l'accès des TPE/PME.

Dans un troisième temps, la souveraineté sera abordée sous le double angle de la maîtrise de la chaîne des fournisseurs et de la sécurité des systèmes et des données.

Enfin, la nécessité d'apporter de l'agilité dans les processus d'acquisition sera évoquée dans l'objectif de donner les libertés de manœuvre nécessaires pour relever les défis évoqués précédemment.

1. L'achat numérique : un périmètre très hétérogène où la donnée tient une place clé

Les achats numériques couvrent un périmètre très vaste, comme l'illustrent les segments d'achats définis au niveau de la commande publique :

- matériels bureautiques : PC fixes, portables, écrans, tablettes,
- solutions d'impression,
- réseaux et télécommunications,
- matériels d'infrastructures informatiques et services d'hébergement/solutions hébergées,
- prestations intellectuelles,
- logiciels.

Chacun de ces segments correspond à des écosystèmes de fournisseurs différents, voire des cultures différentes, avec selon le cas des TPE/PME (très petites entreprises, petites et moyennes entreprises), des ETI (entreprises de taille intermédiaire), des ESN (entreprises de services du numérique), des grands groupes, des éditeurs, des distributeurs, etc.

Cependant, l'achat du numérique doit se **concevoir de manière** globale afin d'en assurer le fonctionnement de bout en bout. En effet, l'ensemble des couches matérielles et immatérielles qui constituent l'OSI doivent être harmonisées (OSI: Open Systems Interconnection, norme de communication des systèmes informatiques en réseau).

Outre les segments précités, il est un domaine particulier qui focalise beaucoup l'attention ces dernières années, c'est celui des **données**. Par ce terme « données », nous entendons les données brutes (potentiellement non formatées et non structurées), les données mises en forme, ainsi que l'information issue du traitement, de l'organisation et de la structuration de données.

La maîtrise et le traitement des données sont au cœur des défis de toute transformation numérique. Les données constituent un actif immatériel stratégique. Leur valorisation doit permettre d'en tirer des gains supplémentaires par l'utilisation appropriée du croisement des données afin, notamment, d'éclairer, d'anticiper, de faciliter, de fiabiliser et d'accélérer la prise de décision.

Cette valorisation nécessite une ouverture maîtrisée vers l'extérieur, en incluant les enjeux de protection de l'information. Elle requiert une évolution de la culture des organisations et des usages ainsi que des moyens de stockage, de valorisation et de partage. Ces évolutions doivent faciliter la circulation et disponibilité des données, tout en répondant aux exigences de conformité réglementaire et de sécurité.

Au regard de son métier et de son environnement, chaque entreprise chaque entité, doit identifier les données et les **traitements stratégiques**, indispensables et sensibles dans l'exécution de ses missions. Si par l'ouverture, le partage et la valorisation des données, elle entend gagner en réactivité, en précision et en performance, il est essentiel qu'elle veille à la préservation de ses données et la pérennité de ses fonctions numériques.

Il est donc critique que les exigences juridiques de sécurité et de qualité des données, soient préservées dans le contexte de circulation des données au-delà du périmètre de l'entreprise.

Cependant, la construction d'un itinéraire vers une liberté d'action maîtrisée nécessite une **démarche progressive** au regard des dépendances générées par la position dominante de nombreux acteurs internationaux. L'établissement d'une feuille de route vers cet objectif nécessite un arbitrage sur les priorisations opérationnelles des fonctions vitales et le niveau des dépendances acceptables. Le cœur de la démarche repose essentiellement sur l'**acquisition** et la **maîtrise dans le temps des compétences fiables** et probablement souveraines, ou a minima de confiance.

Le module ou le service objet de l'achat doit être positionné au regard des priorités définies dans la feuille de route et de sa sensibilité avant de procéder à l'analyse d'impact. Cette analyse d'impact permet d'appréhender les couches critiques que les entités étatiques ou OIV (Opérateur d'Importance Vitale) doivent être en mesure de maîtriser en cas de crise. Les approches centrées sur les données, qui se multiplient de plus en plus, rendent nécessaire de maîtriser toute la chaîne de valeur de la donnée, de sa collecte, puis son traitement jusqu'à sa restitution ou sa destruction.

Cette **approche systémique basée sur le cycle de la donnée** prend en compte l'ensemble des contraintes techniques et des réglementations nationales, européennes ou internationales pouvant avoir un impact sur la protection de la liberté d'action des données. Une démarche souveraine et responsable s'inscrit dans une démarche d'acquisition de solutions les mieux disantes.

Dans une première étape, il faut donc constituer **une équipe d'achat pluridisciplinaire** (opérationnel, technique, juridique). Cette dernière positionnera le produit ou le service dans une chaîne de valeur métier. La réflexion doit intégrer les différents types de crises auxquelles peut être confrontée l'organisation et le niveau de résilience et de continuité de service qui doivent être assurées dans les différentes configurations. Cette première étape permet de définir un niveau de résilience du service concerné et du cycle de la donnée à atteindre en vue du positionnement du module dans la chaîne de valeurs métier.

Dans une seconde étape, l'équipe d'achat sélectionne les contraintes et objectifs opérationnels axés sur le cycle de la donnée.

Ce cycle de la donnée s'étend sur six grandes thématiques :

- création : collecte des données structurées ou non structurées visant à répondre à un besoin,
- transport : acheminement des données (au travers de réseaux satellitaire, hertzien, ou câbles terrestres ou sous-marins),
- stockage : conservation avec potentielle duplication, des données dans des espaces sécurisés sur différents types d'infrastructures pendant une durée fixée,
- traitement : extraction de l'information pertinente au travers d'analyse manuelle ou automatique (labélisation) pouvant impacter l'intégrité de la donnée (falsification),

- valorisation : structuration des données pour aboutir aux résultats escomptés,
- destruction : suppression pour répondre à des exigences réglementaires et réduire l'impact environnemental.

Un point clé sur la donnée est également lié à sa propriété et à sa qualité :

- qui crée la donnée ?
- qui met à jour la donnée ?
- qui est responsable de la donnée à un moment donné ?
- qui est propriétaire de la donnée au fur et à mesure de son cycle de vie ?
- qui est garant de la qualité de la donnée et de la confiance à lui accorder ?
- qui est responsable du stockage de la donnée, et quel est le transfert éventuel de propriété ?
- qui est responsable de l'effacement de la donnée ?

Toutes ces questions sont d'autant plus d'actualité que les **problématiques d'hébergement** des données, notamment avec les technologies de Cloud, posent des questions vis-à-vis de la maîtrise de l'effet de certaines **législations extraterritoriales**.

Il est donc essentiel, lors de l'achat de produits, services ou prestations numériques, de veiller à apporter, au cas par cas, des éléments de réponse à ces divers points.

2. L'achat responsable

2.1 La prise en compte des exigences environnementales

La transformation numérique bouleverse les organisations et nos sociétés. Or le numérique n'est pas une industrie immatérielle. Afin que les effets positifs du numérique ne soient pas annulés par les effets rebond induits, il est important de mesurer son empreinte et de mettre en place une démarche vers **un numérique plus responsable**.

Indissociable de la transition écologique, la transition numérique peut en constituer un point de vulnérabilité ; en effet, malgré les aspects positifs de la transition numérique, son développement a également un impact néfaste conséquent sur l'environnement mais aussi sur les conditions de travail tout au long de la chaîne d'approvisionnement.

Le numérique responsable est une démarche d'amélioration continue qui vise à améliorer l'empreinte écologique et sociale du numérique. Il recouvre le **Green IT** pour réduire l'empreinte environnementale à l'échelle des DSI et l'**IT for Green** qui met le numérique au service du développement durable.

Depuis la fin des années 90, les évolutions des droits communautaires et nationaux favorisent une meilleure prise en compte des enjeux du développement durable dans les marchés publics. La directive 2014/24/UE du 26 février 2014 du Parlement européen et du Conseil confirme cette tendance et introduit dans le droit européen de nouveaux concepts pour orienter et faciliter le choix des acheteurs en matière de responsabilité sociale et environnementale. Par ailleurs, l'article L. 3-1 du Code de la commande publique stipule : « La commande publique participe à l'atteinte des objectifs de développement durable, dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale, dans les conditions définies par le présent code. ».

Il faut donc penser, dès la fabrication en amont jusqu'à leur achat, à ce que les produits numériques soient conçus de manière éthique et qu'ils soient **réparables et durables**.

Le premier objectif recherché est la réduction de l'impact environnemental : cela passe par l'allongement de la durée de vie des équipements en favorisant le réemploi et la réparabilité, la réduction des pollutions générées et la promotion de l'écoconception des services numériques pour réduire leur contribution à l'obsolescence logicielle. A l'échelle du cycle de vie d'un matériel numérique, la fabrication concentre la majorité des impacts environnementaux. Acquérir un **équipement reconditionné** plutôt qu'un matériel neuf est un geste particulièrement efficace pour réduire les impacts environnementaux tout en obtenant un impact social positif : le reconditionnement crée de l'emploi, souvent pour l'insertion des publics précaires.

Une autre solution est la **location d'équipements** plutôt que l'acquisition patrimoniale. Alternative à l'achat des équipements numériques, la location permet à l'organisation d'ajuster son parc au besoin de chaque utilisateur et de faire face à des urgences ou à des besoins ponctuels. Cette approche, qualifiée d' « **économie de la fonctionnalité** »

– c’est-à-dire acheter l’usage plutôt que le bien – est un des axes forts de l’économie circulaire.

Un second objectif est l’amélioration de l’impact social, notamment en s’assurant, lors de l’achat, de l’éthique de tous les acteurs concernés par la fabrication des équipements, de l’extraction jusqu’au transport.

Soucieux de son exemplarité, l’État développe une stratégie volontariste de maîtrise du numérique et de ses effets. Ces engagements sont notamment formalisés par le dispositif « **Services publics écoresponsables** » (circulaire du Premier ministre n°6145/SG du 25 février 2020 portant engagements de l’État pour des services publics écoresponsables). Les administrations, les collectivités territoriales, les agents, tout un écosystème, recherchent cette cohérence et participent ainsi aux côtés d’acteurs privés, coopératives et associations, à la mise en œuvre du numérique responsable à l’échelle du territoire.

Le coût du cycle de vie est une illustration de ces concepts nouveaux. La directive européenne offre une opportunité appréciable puisqu’elle permet à l’acheteur de s’appuyer sur le **coût du cycle de vie** comme critère de sélection de l’offre économiquement la plus avantageuse. Lors d’un achat, le prix du produit, de l’ouvrage, du service ne constitue qu’une partie des coûts qu’il engendre tout au long de son cycle de vie. Le coût du cycle de vie permet de rendre compte des coûts directement supportés par l’acheteur (appelés communément « coût global ») et des coûts externes liés aux impacts environnementaux (dits externalités) lorsqu’ils sont monétisables.

Les coûts supportés directement par l’acheteur (coût global) sont en particulier :

- les coûts liés à l’acquisition et frais connexes (prix du produit, livraison, installation, mise en service, garanties, etc.),
- les coûts liés à l’utilisation (consommation d’énergie, abonnement et taxes et autres ressources),
- les frais de maintenance (main d’œuvre, pièces détachées),
- les coûts liés à la fin de vie (coûts de collecte, de recyclage et d’élimination).

Les coûts des **externalités environnementales** sont les coûts des incidences environnementales négatives ou positives supportées par l’ensemble de la société, telles que les émissions de gaz à effet de serre, le changement climatique, la dégradation des écosystèmes, l’impact sur la santé. Pour pouvoir être utilisés dans une procédure d’appel d’offres, les coûts externes doivent être en lien avec l’objet du marché. Ils peuvent être pris en compte « à condition que leur valeur monétaire puisse être déterminée, vérifiée et publiée » et que la méthode utilisée pour récolter les données soit accessible à tous et fondée sur des critères vérifiables publiés et connus des soumissionnaires.

Par exemple les certificats d’économie d’énergie ont une valeur monétaire précise et peuvent être pris en compte dans le cadre d’un marché public, sous réserve de respecter l’égalité de traitement entre les candidats et la transparence des procédures.

Cependant, la Directive marchés publics 2014/24/UE ne reconnaît à ce jour qu'une méthode commune de calcul des coûts du cycle de vie : celle issue de la directive 2009/33/CE du 23 avril 2009 relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie. Le droit européen de la commande publique ne prévoit le recours au coût du cycle de vie que comme critère d'attribution (articles 67 et 68 de la directive 2014/24/UE). Autrement dit, le critère « coût du cycle de vie » doit figurer à cette fin dans un avis de publicité ou un règlement de la consultation.

En revanche, le recours à l'approche « cycle de vie » est recommandé dans une spécification ou une clause d'exécution aussi bien :

- au niveau du processus spécifique de production, de fourniture, de commercialisation ou de fin de vie des travaux, fournitures ou services,
- qu'au niveau d'un processus spécifique lié à un autre stade de leur cycle de vie, même lorsque ces facteurs ne ressortent pas des qualités intrinsèques de ces travaux, fournitures ou services.

Il est alors nécessaire de définir des **clauses d'exécution** qui fixent un seuil et une méthode permettant de l'évaluer.

Si cette approche du coût du cycle de vie est porteuse de grandes opportunités en matière d'achats durables, il convient de souligner qu'elle se heurte aujourd'hui à deux difficultés majeures :

- la première concerne sa partie « coût global » ; bien que connue et reconnue par des acheteurs, force est de constater qu'elle n'est pas utilisée dans sa pleine mesure dans les marchés,
- la seconde concerne sa partie « externalités environnementales » : les méthodes de monétarisation de celles-ci font souvent défaut ou en sont encore au stade de développement par les instances communautaires et par plusieurs États européens.

Cette approche, loin de coûter plus cher, est en fait un levier d'économie financière : en se concentrant sur le besoin des utilisateurs, en rationalisant et mutualisant les ressources informatiques, des économies financières sont faites.

Par ailleurs c'est un **levier d'innovation** : acheter, concevoir ou utiliser un service numérique dans un cadre budgétaire contraint peut être source d'innovation. En effet, comment « faire plus, quantitativement, et mieux, qualitativement, avec moins » ? Comment répondre exactement à nos besoins numériques en évitant la gabegie ? Ces « contraintes » peuvent être vues de manières plus positives comme des bonnes pratiques et des leviers d'innovation.

Les termes « **sobriété numérique** », « frugalité numérique », parfois « basse technologie » (« *low tech* ») par opposition à « haute technologie » sont utilisés pour désigner des technologies simples, maîtrisées et réparables.

Enfin, c'est un **levier d'engagement** : en les impliquant voire en les engageant, cela peut être une réponse à la quête de sens des collaborateurs qui sont avant tout des citoyens. La recherche de sobriété numérique ne pourra qu'encourager à adopter des démarches de rationalisation de type « lean » (méthode de gestion sans gaspillage) et des approches de type agile (collaboration, auto-organisation, itération, adaptation aux changements et amélioration continue), avec un haut degré d'adhésion des équipes, afin de répondre au juste besoin avec les moyens les plus adaptés et souvent les moins onéreux.

Pour conclure cette section, signalons une piste intéressante pour les acheteurs, qu'il s'agisse d'acquérir des produits ou services (matériels, produits auxiliaires, fournitures) ou de sélectionner des partenaires (fournisseurs, sous-traitants, etc.) : **les labels**, pour identifier ou qualifier certains critères recherchés.

Le label est un outil de marquage, un moyen d'information du public sur les propriétés et les qualités objectives d'un produit, d'un ouvrage, d'une information, d'un bâtiment, d'une procédure, etc. Selon l'article R2111-12 du Code de la commande publique, un label est tout document, certificat ou attestation qui prouve que les ouvrages, les produits, les services, les procédés ou les procédures en rapport avec l'objet du marché remplissent certaines caractéristiques. Les exigences en matière de label sont celles que doivent remplir ces ouvrages, ces produits, ces services, ces procédés ou ces procédures pour obtenir ce label.

Dans les spécifications techniques, les critères d'attribution ou les conditions d'exécution d'un marché, l'acheteur peut imposer à l'opérateur économique qu'il détienne un label particulier si ce dernier remplit les conditions fixées aux articles R2111-14 et R2111-15 (selon l'article R2111-13). Le label utilisé doit présenter les caractéristiques suivantes (article R2111-14) :

- il est établi au terme d'une procédure ouverte et transparente,
- il repose sur des critères objectivement vérifiables et non-discriminatoires,
- ses conditions d'obtention sont fixées par un tiers sur lequel l'opérateur économique qui demande son obtention ne peut exercer d'influence décisive et sont accessibles à toute personne intéressée.

Selon l'article R2111-15, l'acheteur peut exiger un label particulier à condition que les caractéristiques prouvées par ce label :

- présentent un lien avec l'objet du marché au sens de l'article L.2112-3 ;
- permettent de définir les travaux, fournitures ou services qui font l'objet du marché.

L'acheteur peut exiger un label particulier y compris lorsque toutes les caractéristiques prouvées par ce label ne sont pas attendues, à condition d'identifier dans les documents de la consultation celles qu'il exige. Il peut faire référence à un label qui répond partiellement aux conditions mentionnées au présent article sous réserve d'identifier dans les documents de la consultation les seules caractéristiques qu'il exige.

2.2 La prise en compte des exigences sociales

La politique d'achat responsable de l'État et de ses établissements publics définit les **achats socialement responsables** comme des achats au service des politiques publiques d'inclusion sociale et de lutte contre la précarité et les discriminations. Selon l'article L.5132-1 du Code du travail, « l'insertion par l'activité économique a pour objet de permettre à des personnes éloignées de l'emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion professionnelle. Elle met en œuvre des modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement. ».

Cette volonté politique s'inscrit par ailleurs dans les objectifs du Plan national pour des achats durables (PNAD) 2022-2025 qui vise 30% de marchés (en nombre) incluant une considération sociale à l'horizon 2025 pour les marchés supérieurs à 90 000 € HT. Tout en s'alignant sur l'atteinte de cet objectif national, la politique d'achat responsable de l'État formule des obligations précises pour les services de l'État et ses établissements publics, en abaissant le seuil des marchés devant inclure une considération sociale à 40 000 € HT et en définissant des objectifs progressifs annuels sur la période 2023-2025.

Intégrer des considérations sociales revient pour l'acheteur à prendre en compte la **dimension sociale** dans la définition de son besoin par différents leviers juridiques :

- dans les caractéristiques et exigences du contrat sous forme de clauses administratives et techniques présentant une dimension sociale (objet, conditions d'exécution, spécifications techniques),
- dans les conditions d'attribution, impliquant que la mise en concurrence puisse être réservée aux opérateurs économiques qui emploient majoritairement des travailleurs handicapés ou défavorisés, ou aux entreprises de l'économie sociale et solidaire ; si la réservation s'analyse comme une condition d'attribution, elle génère des conditions d'exécution sociales,
- dans la consultation, à travers un critère d'attribution social, permettant aux opérateurs économiques de valoriser la qualité sociale de l'offre proposée pour exécuter la prestation,
- d'autres leviers peuvent être utilisés pour prendre en compte une considération sociale, comme par exemple, l'autorisation ou l'exigence de la présentation de variantes.

Par principe, tous les marchés sont susceptibles d'intégrer une action d'insertion quels que soient les secteurs d'activité, les familles d'achat, les formes de marché et de procédure de passation, dès lors que la clause envisagée présente un lien avec l'objet de ce marché. Si l'essentiel des contrats de la commande publique, quelle qu'en soit la forme, est susceptible de servir de support au développement de considérations sociales d'insertion, cela n'induit pas d'automatisme pour autant mais bien une appréciation au cas par cas.

Différents outils juridiques sont mobilisables dans le cadre de cette démarche. L'acheteur pourra prévoir :

- des clauses sociales d'insertion dans les conditions d'exécution,
- un critère d'attribution relatif à la performance en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté,
- la réservation du contrat à certaines entreprises dites « inclusives » : structures employant majoritairement des travailleurs handicapés ou défavorisés (secteur du travail protégé et adapté (STPA) et structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) ou structures équivalentes),
- un marché à objet social dont l'objet principal est l'insertion et la qualification professionnelle.

L'acheteur doit cependant être attentif :

- au montant estimatif du marché et notamment à la part correspondant à la masse salariale : l'effort d'insertion (nombre d'heures de travail effectuées par les personnes en insertion) est calculé sur le taux de main-d'œuvre; plus ce dernier est élevé, plus le volume d'heures d'insertion est important. Les marchés de services et de prestations intellectuelles sont ainsi les plus propices à une action d'insertion à l'inverse des marchés de fournitures,
- aux capacités des fournisseurs à supporter une action d'insertion: plus la masse salariale de l'entreprise est faible, plus l'action d'insertion est difficile à supporter,
- enfin, et dans un souci de diversification des publics bénéficiaires du dispositif d'insertion (femmes, jeunes, seniors, etc.), l'acheteur veille à expertiser les segments de prestations intellectuelles, prestations de formation, prestations de services informatiques, etc.

Cette **recherche de diversification** cible également les métiers en tension porteurs de débouchés professionnels (notamment dans le secteur du numérique et des nouvelles technologies).

Dans un marché complexe, et notamment pour les marchés comprenant plusieurs lots, il convient de réfléchir à la mise en œuvre de dispositifs lot par lot :

- certains lots peuvent faire l'objet d'un dispositif d'insertion, d'autres non,
- certains lots peuvent être réservés aux acteurs de l'insertion par l'activité économique et/ou aux acteurs du handicap et d'autres pas.

Dans le cas où le dispositif est une clause d'insertion, cette dernière est une condition d'exécution du marché. C'est donc une clause contractuelle entre l'acheteur et chaque titulaire engagé individuellement dans la bonne exécution de la clause. Le dispositif s'applique par titulaire et les modalités de calibrage de la clause d'insertion dépendent des caractéristiques de chacun des lots individuellement et notamment des modalités d'attribution prévues. Ainsi, par exemple, en cas de prévision d'attribution d'un même lot à plusieurs titulaires, il sera nécessaire de diviser le montant global du lot par le nombre de titulaires prévus afin de calibrer la clause d'insertion.

À l'inverse, en cas de possibilité d'attribution de plusieurs lots à un même titulaire, le calibrage de la clause tiendra compte des possibilités de globalisation des objectifs et heures d'insertion réalisées par le titulaire.

Outre l'allotissement des prestations, un marché peut définir un allotissement géographique, en fonction du périmètre d'exécution des prestations du marché. En effet, la mobilisation de contrats mêmes modestes est susceptible de générer des opportunités d'emplois non négligeables sur des territoires ruraux, ce qui peut apparaître moins opportun pour des territoires plus denses.

L'exécution géographique de la clause sociale d'insertion est calquée sur les lieux d'exécution des prestations du marché sur lesquelles sont positionnés les publics bénéficiaires du dispositif d'insertion. L'acheteur ne peut ainsi imposer un lieu d'exécution afin de favoriser l'emploi local. Cependant, il peut étudier toutes les possibilités pour faire exécuter la clause dans les bassins d'emploi les plus sinistrés à la condition que ces derniers constituent au moins en partie des lieux d'exécution des prestations du marché.

Dans le cas exceptionnel d'une exécution de la clause d'insertion à l'étranger, le facilitateur détermine avec le titulaire les documents à transmettre, équivalents aux documents français, en particulier ceux relatifs à l'éligibilité des publics. A défaut, les heures réalisées ne sont pas comptabilisées.

Durant la phase de définition du besoin, l'acheteur doit prévoir les conditions d'exécution à inscrire au marché qui lui permettront de définir les outils et modalités de suivi et de **reporting du dispositif d'insertion**.

Il doit ainsi s'interroger sur :

- la nature et la forme des données à collecter (quantitatives, qualitatives, dématérialisées et exploitables, etc.), la fréquence de transmission, les acteurs concernés,
- la nature des instances de suivi et le type de partage d'information à l'occasion de ces instances, qu'elles soient prévues (revues de marché) ou *ad hoc* (réunions dédiées).

Quel que soit le mode de calcul retenu pour définir le volume horaire exigible du titulaire sur toute la durée du marché, il est recommandé de fixer un seuil de déclenchement en-deçà duquel l'action d'insertion ne peut pas être exigée. Ce seuil de déclenchement correspond au volume horaire minimum constitutif d'un parcours d'insertion pour le bénéficiaire de la clause sociale d'insertion. Il s'entend sur la durée totale du marché (périodes de reconduction comprises) et peut être exprimé en montant financier facturé, en volume de consommation (nombre d'unités facturées), en nombre d'heures d'insertion générées ou en nombre d'heures de prestations réalisées. Dès l'atteinte du seuil de déclenchement, toutes les obligations définies par la clause sociale d'insertion sont appliquées.

La définition d'un seuil de déclenchement de l'action d'insertion est particulièrement judicieuse dans le cas de marché dont l'estimation des montants / volumes consommés est incertaine (notamment pour les marchés à bons de commande multi-attributaires). La définition d'un tel seuil a pour principal avantage de rassurer les candidats et de garantir la consultation la plus large possible.

Il est important d'articuler la mobilisation d'une clause sociale avec les autres outils destinés au retour à l'emploi, dont la formation fait pleinement partie, pour maximiser l'effet de levier qui peut en résulter. Si l'entreprise reste bien sûr libre des dispositifs de formation qu'elle souhaite ou non mobiliser dans sa politique générale, l'acheteur dispose de son côté d'un certain nombre d'outils pour l'inciter, voire la contraindre à y recourir, en particulier lors de contrats de longue durée. Pour être régulières, les actions de formation exigées doivent impérativement être liées à l'objet du contrat et s'inscrire dans le cadre de la réalisation des prestations attendues :

- comptabiliser les heures de formation réalisées par la personne en insertion dans le cadre de son contrat de travail, au titre des heures d'insertion dues par le titulaire à l'occasion du marché,
- veiller à la bonne information des titulaires, sur la possibilité de recourir aux contrats en alternance (contrat de professionnalisation et contrat d'apprentissage) et aux conditions d'accès aux différentes aides à l'embauche qui s'y rapportent, dès lors que l'éligibilité du public fixée par le marché est établie,
- prévoir par exemple l'obligation qu'un pourcentage du volume total des heures d'insertion dues par le titulaire soit réalisé en heures de formation en lien avec l'objet du marché et en l'inscrivant dans les documents du marché,
- utiliser un critère de notation portant sur la performance en matière d'insertion sociale des publics en difficulté, au titre duquel la formation est prise en compte dans le cadre de la réalisation de la clause sociale d'insertion.

Afin de s'assurer de la bonne mise en œuvre de toutes ces exigences, le mécanisme dit **des pénalités** doit être mis en place.

Les règles de détermination et de calcul des pénalités sont déterminées par l'acheteur et portent sur :

- la non-exécution ou l'exécution partielle de l'action d'insertion,
- les défauts de transmission des documents attestant de l'éligibilité des publics proposés par les titulaires au dispositif d'insertion et des documents de suivi et de contrôle de l'exécution de l'action d'insertion,
- l'absence non justifiée du titulaire aux instances de suivi du dispositif (absences répétées, non-réponse aux invitations).

Par ailleurs, par souci d'équité et de bonnes pratiques en exécution, les pénalités doivent être **facilement calculables**. Si celles-ci doivent empêcher le futur titulaire de s'affranchir de ses obligations, des pénalités trop fortes ou trop nombreuses peuvent

conduire certains opérateurs à renoncer à candidater ou à augmenter leur prix pour couvrir ce risque. Elles peuvent également générer des conflits en cours d'exécution ou en fin de marché et ne peuvent se substituer à un véritable pilotage contractuel. Une réflexion en amont sur ce qui est réellement nécessaire à la bonne exécution du marché est nécessaire afin de circonscrire le champ des pénalités pour en améliorer l'effectivité et attirer l'attention des opérateurs sur les aspects essentiels.

Pour conclure cette section sur les exigences sociales, il convient de rappeler aussi que la **promotion de l'égalité hommes-femmes** s'inscrit dans le champ de la lutte contre les discriminations et dispose d'une définition légale (article 1^{er} de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008, portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations). La France s'est dotée en 2014 d'une première loi cadre pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, qui définit les objectifs d'une politique intégrée de l'égalité, devant être mise en œuvre et évaluée par tous les acteurs publics, dans l'ensemble des politiques publiques. Le sujet de l'égalité s'inscrit ainsi dans les politiques publiques d'achats responsables au titre des considérations sociales, l'égalité des sexes faisant partie des objectifs de développement durable contribuant à « promouvoir des pratiques durables dans le cadre de la passation des marchés publics, conformément aux politiques et priorités nationales » (objectif des Nations Unies pour 2030).

Comme pour toutes les conditions d'exécution ou critères possibles dans la commande publique, des exigences et/ou critères sociaux portant sur l'égalité femmes-hommes peuvent être envisagés s'ils sont en lien avec des phases du cycle de vie du produit, des services ou des travaux.

Rien n'interdit à l'acheteur de s'appuyer sur l'article 6 des CCAG qui prévoit que : « le titulaire est tenu au respect des huit conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail lorsque celles-ci ne sont pas intégrées dans les lois et règlements du pays ». Parmi ces conventions, celles sur l'égalité de rémunération ou la discrimination contribuent à l'égalité femmes-hommes. L'acheteur peut demander pendant l'exécution du marché à l'entreprise de justifier que la main d'œuvre est employée conformément à ces conventions et aux principes directeurs des Nations Unies sur le respect des droits de l'Homme en faisant référence à n'importe quel CCAG et en précisant les modalités de cette demande dans le CCAP (formalisme particulier, périmètre sur la chaîne d'approvisionnement, délais, etc.).

Sur des contrats d'une durée suffisamment importante, l'acheteur peut demander au soumissionnaire de prévoir des actions relatives à la promotion de l'égalité femmes-hommes ou à la lutte contre les discriminations pour l'ensemble du personnel affecté à la réalisation du contrat : cela peut se concrétiser en terme de prévention, par exemple dans un secteur dans lequel les femmes occupent des emplois précaires ou sont minoritaires sur certains postes, par l'obligation pour le personnel, dont les encadrants, de suivre un module de sensibilisation portant sur la lutte contre le harcèlement et les violences sexistes et sexuelles au travail. Dans ce cas, l'acheteur en assume le coût prévu

dans le coût global du marché, prévoit le contrôle et les sanctions contractuelles s'y rapportant en cas de manquement.

2.3 Faciliter l'accès des TPE/PME

Les acteurs de l'économie territoriale, TPE, PME et entreprises de l'économie sociale et solidaire sont des partenaires de premier ordre dans le cadre des achats socialement responsables.

Un **sourçage** (« **sourcing** ») adapté à chaque contrat envoie un message positif aux opérateurs économiques de taille modeste.

Longtemps pratiqué timidement par les acheteurs publics, le sourçage est désormais encouragé par le droit européen et par le droit national, dans une logique de plus grande performance économique de la commande publique, cf. article R. 2111-1 du Code de la commande publique : « afin de préparer la passation d'un marché public, l'acheteur peut effectuer des consultations ou réaliser des études de marché, solliciter des avis ou informer les opérateurs économiques de son projet et de ses exigences. Les résultats de ces études et échanges préalables peuvent être utilisés par l'acheteur, à condition qu'ils n'aient pas pour effet de fausser la concurrence et n'entraînent pas une violation des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. ».

En pratique, le sourçage correspond aux actions réalisées par un acheteur afin d'identifier les solutions et fournisseurs susceptibles de répondre à son besoin avant une consultation ou dans un cadre plus largement prospectif.

Il s'agit donc d'une démarche proactive de recherche et d'évaluation des opérateurs économiques d'un secteur, ainsi que leur mise en relation avec des acheteurs. Cette démarche se situe en amont de toute procédure de passation d'un marché public et n'a donc pas vocation à être trop structurée, notamment par la mise en œuvre d'un formalisme excessif qui serait contraire à l'objectif poursuivi, c'est-à-dire favoriser les échanges pour parfaire la connaissance du marché économique.

Ce sourçage est une étape essentielle permettant d'avoir une vision la plus large possible des solutions envisageables. Mené sans *a priori* pour être pleinement utile et sortir du syndrome de frilosité à l'égard de nouveaux acteurs, il doit se faire sous le pilotage des opérationnels du métier.

Le recours à l'**AMI** (Appel à Manifestation d'Intérêt) est souvent pertinent et riche en particulier sur les sujets émergents et innovants. Il offre la possibilité d'identifier et de solliciter en amont du marché les opérateurs économiques susceptibles de proposer une solution répondant à un besoin et d'entamer avec eux un dialogue technique ou simplement d'évaluer la disponibilité de solutions disponibles. Cette procédure permet en particulier d'analyser au regard des objectifs opérationnels et des contraintes définis dans l'étape d'analyse d'impact la pertinence des solutions proposées.

Ce qui est important est de respecter les principes suivants :

- définir en premier lieu les objectifs poursuivis par la démarche,
- assurer une publicité proportionnée aux enjeux et au montant de la future consultation,
- laisser un délai raisonnable aux opérateurs économiques pour se manifester,
- sélectionner un panel représentatif de fournisseurs à solliciter le cas échéant (ex. : PME / ETI / grandes entreprises, fournisseurs déjà connus / nouveaux entrants sur le marché),
- conduire les entretiens, réaliser les visites de site dans le cadre d'une équipe (acheteur, prescripteur, juriste, etc.) et avec une répartition claire du rôle de chacun,
- refuser tous cadeaux (hors objets promotionnels de faible valeur) ou avantages et vérifier qu'aucun des participants n'est concerné par un conflit d'intérêt potentiel,
- assurer une traçabilité minimale des échanges (ex. : modèle de compte-rendu synthétique, etc.),
- assurer un **niveau d'informations égal à toutes les entreprises** participantes et ne communiquer aucun élément de la future consultation,
- respecter la confidentialité des informations transmises par les entreprises (secret des affaires) et ne pas reprendre leurs idées / procédés novateurs dans le cahier des charges,
- respecter un délai de quelques semaines entre la fin du sourcing et le lancement de la consultation,
- évaluer *a posteriori* l'apport du sourcing pour l'amélioration des achats et la satisfaction des utilisateurs.

L'analyse de chacune des solutions doit se réaliser de manière détaillée selon les axes suivants :

- Les données constituent généralement le patrimoine essentiel d'une organisation. Une **cartographie des données** de l'organisation par niveau de sensibilité au regard des missions de cœur de métier de la structure est un préalable pour pouvoir se positionner et faire des choix pertinents en toute connaissance de cause. Le cycle de vie de la donnée doit dans ce cadre être appréhendé de manière globale comme évoqué *supra*,
- Les logiciels et traitements associés : comme pour les données, certains traitements sont **stratégiques pour l'exercice des missions** de l'organisation. Ils doivent être en mesure de fonctionner en tout temps et, en particulier, en période de crise quelle que soit sa forme, diplomatique, économique, sociale, catastrophe naturelle, etc. De plus en plus de services sont uniquement disponibles en mode SaaS (« *Software as a service* »). Cette évolution impose une réflexion sur ce qu'il est acceptable de confier à un prestataire qui opère les traitements dans un environnement de type Cloud. Outre la fiabilité du prestataire dans le temps et la solidité du contrat qui le lie à l'organisation en temps de crise, cette évolution impose de prendre en compte son environnement et ses propres partenaires dans

une **approche systémique** de l'ensemble du service attendu. Il convient de se poser en pleine conscience la question de réversibilité de certains choix et d'en assumer les conséquences en développant des stratégies visant à **préserver la continuité de service en tout temps** et si possible la liberté d'action de l'organisation,

- Les **infrastructures utilisées pour le stockage le calcul et le transport des données** sont un élément central de maîtrise et de préservation des données sensibles tout au long de leur cycle de vie. Les sujets autour de la maîtrise, de la résilience, de la confiance et de la souveraineté des infrastructures nécessitent une bonne connaissance des contraintes et des risques imposés par le choix des infrastructures utilisées par l'organisation et /ou par ses prestataires.

Pour faciliter l'accès aux TPE/PME, il convient de **structurer le projet** de marché de manière à susciter la plus large concurrence entre les entreprises afin de leur permettre, quels que soient leur taille ou leur degré de spécialisation, d'accéder directement à la commande. L'acheteur dispose d'une grande liberté dans la détermination du nombre et de la consistance des lots mais il doit tenir compte des caractéristiques techniques de la prestation concernée, du territoire où elle est exécutée, de l'état de la concurrence, de sa propre capacité à coordonner l'ensemble des prestations, afin d'aboutir à la meilleure structuration fonctionnelle et géographique, le cas échéant.

Lorsque les prestations sont exécutées sur des sites géographiquement distincts, un allotissement géographique est susceptible d'ouvrir le marché à des entreprises qui n'auraient pas la capacité d'assurer l'exécution de la prestation sur l'ensemble des sites.

Dans la rédaction de la consultation, outre un allotissement du contrat, l'acheteur dispose de plusieurs leviers pour adapter ses exigences :

- **favoriser les groupements momentanés d'entreprises (GME)** sans nécessairement systématiser la solidarité des cotraitants : en effet, le GME permet à toutes les entreprises d'accéder directement au marché en cotraitance et non en tant que sous-traitantes, et est un outil particulièrement approprié pour regrouper des entreprises classiques et des acteurs nouveaux entrants pour la durée du marché, mais aussi pour tisser des relations partenariales à plus long terme,
- **limiter les éléments de candidature administratifs** et de capacités non essentiels (certains éléments peuvent être demandés uniquement au candidat retenu),
- prévoir des délais suffisants,
- prévoir la possibilité de faire évoluer les prix (limiter le recours au prix ferme et prévoir des formules de révisions des prix),
- prévoir des dispositifs d'avances adaptés (reprendre les dispositions des CCAG les plus favorables pour les TPE-PME),
- prévoir une pondération des critères équilibrée.

L'article R. 2142-19 du Code de la commande publique établit que des groupements peuvent candidater à des marchés publics afin de permettre à des opérateurs

économiques d'unir leurs compétences et leurs moyens dans l'élaboration d'une réponse commune pour une procédure de marché à laquelle ils n'auraient pas nécessairement pu participer seuls. L'intérêt est multiple : accéder à de nouveaux marchés dépassant les capacités individuelles des entreprises, mutualiser des frais fixes pour une opération donnée, bénéficier du statut de cocontractant (plutôt que sous-traitant), permettre aux PME d'intervenir aux côtés d'autres entreprises dans une relation partenariale.

Cependant, la constitution d'un GME nécessite une bonne anticipation et une relation de **confiance entre opérateurs économiques**. Elle dépend également des usages dans le secteur concerné.

Le GME n'est pas doté de la personnalité morale et son champ est limité à l'exécution du contrat pour lequel il a été constitué. La réglementation prévoit deux formes de groupement, conjoint ou solidaire, dont les implications sont distinctes :

- en groupement conjoint, chaque opérateur économique est engagé sur les prestations qu'il réalise. Une définition précise des prestations, individualisées par entreprise, est nécessaire afin que l'acheteur puisse examiner l'engagement de chacun des membres du groupement et en connaître les limites,
- en groupement solidaire, chaque entreprise est solidairement engagée pour l'ensemble des prestations et peut être amenée à pallier la défaillance de l'un de ses partenaires. Cette forme est donc la plus contraignante pour les candidats et peut limiter le partenariat entre entreprises de tailles trop différentes ou bien exerçant dans des secteurs très éloignés.

Quelle que soit la forme adoptée, **un mandataire** est obligatoirement identifié parmi les cotraitants pour représenter le groupement dans ses relations avec l'acheteur et coordonner les prestations en fonction de son mandat : remettre les offres, signer le marché et les avenants, remettre au maître d'ouvrage/maître d'œuvre les documents techniques, les demandes d'acceptation des sous-traitants, assurer la gestion administrative et financière. Le mandataire est destinataire de toutes les décisions prises par l'acheteur dans le cadre l'exécution du marché (bons de commande, mise en demeure, décision de réception, etc.). Il peut être solidaire de chaque membre dans le cadre d'un groupement conjoint. Si cela constitue une garantie pour l'acheteur, du fait de la désignation d'un interlocuteur unique notamment, c'est aussi une difficulté quand les entreprises ne sont pas de taille comparable.

La forme du groupement a une incidence sur les modalités de paiement du marché. Si le groupement est conjoint, le règlement est normalement effectué à chacun des cotraitants. Si le groupement est solidaire, le versement des sommes dues est généralement effectué sur un compte unique ou sur le compte du mandataire s'il a été habilité à ce titre, sauf si les prestations respectives sont individualisables.

Par ailleurs, le recours à la sous-traitance n'exonère pas le titulaire de ses obligations en matière de clause d'insertion. S'il peut partager une partie de l'effort d'insertion, il restera responsable de leur bonne exécution et de la bonne remontée d'information, et il

supportera les éventuelles pénalités. De plus, aux termes de l'article L. 2193-10 du Code de la commande publique, le titulaire n'est autorisé à sous-traiter l'exécution de certaines prestations du marché public qu'à la condition d'avoir obtenu de l'acheteur l'acceptation des sous-traitants – quel que soit leur rang – et l'agrément de leurs conditions de paiement (délai, montant, révision de prix, avance, nantissement de créance, etc.).

Afin de faciliter l'accès aux TPE/PME, il est recommandé aux opérateurs économiques de prévoir dans le contrat de sous-traitance les stipulations qui permettront de clarifier les **responsabilités respectives**. En effet, si la clause d'insertion n'est pas prévue dans le contrat de sous-traitance, celle-ci sera inopposable au sous-traitant. Par ailleurs, il est recommandé à l'acheteur pour les marchés de montant important ou concessions, de demander le contrat de sous-traitance et de sensibiliser le titulaire sur l'équilibre contractuel à préserver.

Enfin, un autre levier pour faciliter l'accès des TPE/PME concerne le versement d'avances : d'après l'article L. 2191-2 du Code de la commande publique, l'avance correspond au versement d'une partie du montant du marché public au titulaire avant tout commencement d'exécution de ses prestations, contrairement à l'acompte qui concerne les prestations ayant donné lieu à un commencement d'exécution.

L'avance facilite l'exécution des marchés publics et participe de l'égal accès à toutes les entreprises, en s'assurant qu'elles disposent d'une trésorerie suffisante pour débiter l'exécution des prestations.

Cette mesure, annoncée dès la publicité, doit aussi créer une économie pour l'acheteur, car les titulaires ne seront pas contraints de chercher un préfinancement et ne répercuteront pas cette charge dans leurs prix.

En complément des mesures prises par les acheteurs pour le versement des avances et la modulation des retenues de garantie, respecter et raccourcir les délais de paiement est essentiel pour éviter que les PME ne soient confrontées à des difficultés de trésorerie et renoncent à participer à des marchés.

Rappelons aussi un principe de la commande publique, qui relève de la **déontologie** de tout acheteur public ou privé : l'acheteur doit veiller à ce que tout opérateur économique souhaitant répondre au marché, quel que soit son statut juridique ou sa taille, soit à même de pouvoir remplir les différentes clauses, d'où la nécessité d'un certain « bon sens ». En particulier, il convient d'éviter des formules de révision de prix trop complexes, car elles peuvent être difficiles à appliquer pour les parties, sans être nécessairement plus représentatives des structures réelles de coût.

3. L'achat souverain

La maîtrise de la souveraineté passe par la **maîtrise des chaînes de valeur et des fournisseurs**, sachant qu'il n'est *a priori* pas possible de tout maîtriser. Il faut donc porter l'effort sur les **points critiques liés à la souveraineté**, c'est-à-dire à la liberté d'appréciation, de décision et d'action dans les situations auxquelles il faudra faire face.

Pour cela il est proposé, dans un premier temps, une méthode permettant d'analyser les chaînes de valeur et de prioriser les achats critiques par rapport aux autres.

Dans un second temps, un focus est fait sur les aspects liés à la sécurité de l'information et certains référentiels correspondants.

3.1 La maîtrise de la « supply chain »

Une chaîne de valeur est un mécanisme qui permet aux producteurs, aux transformateurs et aux négociants, à des moments et endroits différents, d'ajouter progressivement de la valeur aux produits et services, lorsqu'ils passent d'un maillon de la chaîne à un autre, jusqu'à atteindre l'utilisateur ou le consommateur final. Elle est constituée de segments, définis par une certaine transformation et un processus d'ajout de valeur.

En comprenant comment les entreprises opèrent et coordonnent leurs activités (transformation, stockage, transport, mise à disposition), nous pouvons analyser l'organisation de la chaîne de valeur, la coordination entre les acteurs, voire le pouvoir et la capacité de certains acteurs à exercer différents types de contrôle le long de la chaîne. Ce diagnostic rend possible deux types d'actions :

- définir les leviers pour mieux maîtriser ces chaînes (ou tout au moins des segments) vis-à-vis d'une stratégie de souveraineté,
- définir de nouvelles chaînes de valeur (ou tout au moins des segments) souverains.

Les questions clé dans l'analyse d'une chaîne de valeur sont notamment :

- Qui sont les acteurs qui participent aux activités le long de la chaîne de valeur ?
- Quels sont les flux de produits et les marchés vers lesquels ces produits sont écoulés ?
- Existe-t-il des acteurs qui coordonnent les activités ?
- Quels sont les interactions commerciales et les arrangements contractuels entre acteurs (acheteurs et vendeurs) ?
- Quelles informations échangent les acteurs pour améliorer leurs produits ou leur performance ?
- Quelle valeur chaque acteur ajoute-t-il lors des différentes étapes, quels sont les coûts, comment cette valeur est-elle distribuée ?
- Quelles sont les relations de pouvoir dans la chaîne et quel est leur impact en termes d'avantages et de risques sur les différents acteurs ?

- Quels sont les services techniques, commerciaux, financiers, en soutien des acteurs de la chaîne ?
- Quels types de barrières sont des freins éventuels pour les entreprises dans la chaîne de valeur ?
- Quel est le niveau de compétitivité des entreprises dans la chaîne ?
- Quelles sont les possibilités de développement ou d'amélioration de la chaîne de valeur ?
- Quelles politiques représentent des contraintes ou des soutiens pour les acteurs de la chaîne ?

L'ONUDI (Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel) a proposé une méthode de diagnostic de chaînes de valeur dans un rapport en 2011 : « Diagnostic de la chaîne de valeur industrielle. Un outil intégré ». Cette méthode est construite selon 7 perspectives, chacune se décomposant en quelques points clés.

1- Approvisionnement en intrants et fournitures

- décrire des **produits primaires et les intrants les plus importants** utilisés dans la chaîne de valeur,
- caractériser les producteurs primaires et les fournisseurs d'intrants primaires,
- évaluer les relations contractuelles entre acheteurs et fournisseurs, ainsi que le niveau de facilitation du flux de produits qu'elles permettent à travers la chaîne,
- décrire comment intrants et fournitures sont acheminés sur le lieu de fabrication et quelles sont les performances des transactions organisationnelles et physiques employées à cet effet,
- analyser les infrastructures disponibles pour transporter intrants et fournitures, ainsi que les entraves bureaucratiques existantes,
- établir la nature des communications entre acheteurs et fournisseurs et le degré auquel elles contribuent à instaurer la confiance et des relations commerciales stables.

2- Capacité de production et technologies déployées

- analyser les entreprises en fonction de **leur capacité de production**, de transformation et de traitement (dotation en termes de ressources humaines, de machines, de structures),
- évaluer l'adéquation (rentabilité, efficacité) des technologies utilisées dans la chaîne,
- décrire la nature et le type de savoirs utilisés dans la chaîne et les mécanismes pour leur développement et leur diffusion,
- analyser les marges et coûts pour les différentes activités de production, transformation et traitement dans la chaîne,

- décrire le **niveau de capacité d'innovation** des entreprises de la chaîne, et analyser les possibilités de développement en matière de productivité et les incidences potentielles.

3 - Marchés finaux et commerce

- décrire les caractéristiques du **produit final** (degré de transformation, sophistication technologique, facilité d'utilisation, durabilité, etc.),
- spécifier la nature des exigences des consommateurs et analyser si les produits existants permettent de répondre à la demande actuelle et future,
- identifier les acheteurs finaux (acteurs prenant part à la commercialisation des produits auprès des consommateurs), étudier leur perception de la demande des consommateurs et de la capacité de la chaîne à la satisfaire,
- identifier les acteurs de la commercialisation et de la vente, les pratiques et stratégies de commercialisation, les forces et faiblesses des produits de la chaîne de valeur par rapport à d'autres pays et d'autres chaînes,
- décrire les normes utilisées dans la chaîne, les processus d'établissement de ces normes, la capacité à respecter les normes locales et internationales.

4 - Organisation et mécanismes de coordination ou de contrôle des chaînes de valeur

- identifier les entreprises dominantes (ou chefs de file) dans la chaîne, lesquelles mènent des activités à l'échelle locale, lesquelles opèrent à l'échelle internationale,
- déterminer le rôle de ces entreprises dans la coordination de la chaîne, leur influence sur la production et le respect des normes, leur contribution (et leurs recettes) à la création et répartition de la valeur ajoutée,
- déterminer l'existence de groupements et leur type d'interaction (intégration verticale, subordination, dépendance mutuelle, logique de marché) au sein des segments de la chaîne,
- analyser les opportunités pour faire évoluer et améliorer la chaîne (au niveau des processus, de la qualité, des compétences, etc.).

5 - Production durable et consommation d'énergie

- identifier les matières premières utilisées et évaluer toxicité et nocivité en production et en utilisation,
- déterminer la quantité et le type d'énergie utilisés et identifier des mesures d'économie d'énergie,
- déterminer la quantité d'eau utilisée par les différents groupes d'acteurs de la chaîne, le niveau de pollution et de traitement de l'eau rejetée, les mesures d'économie d'eau,
- examiner l'impact de l'approvisionnement en produits primaires sur la biosphère et la biodiversité,

- examiner l'impact des émissions liées aux processus industriels (bruit, odeurs, pollution de l'air) et identifier les mesures de réduction,
- déterminer les produits intermédiaires et les déchets dans les processus industriels de la chaîne et identifier les mesures de retraitement et/ou réutilisation.

6 - Financement de la chaîne de valeur

- identifier comment les investisseurs évaluent l'attractivité financière des entreprises de la chaîne par rapport à d'autres chaînes et secteurs,
- identifier les risques (liés à l'approvisionnement, la production, le marché, la gestion) dont les investisseurs doivent tenir compte dans leurs analyses,
- identifier les conditions économiques (pratiques commerciales ou bancaires concourantes) et sociales (normes sociales et coutumes) pouvant faciliter ou entraver les transactions financières formelles et informelles au sein de la chaîne,
- identifier les sources et pratiques de financement existantes,
- identifier les déficits dans la fourniture de financement d'une partie ou de la totalité des acteurs de la chaîne et les moyens de l'améliorer.

7 - Environnement commercial et contexte sociopolitique

- déterminer la difficulté à créer et faire fonctionner une entreprise dans la chaîne, identifier les exigences administratives et réglementaires qui affectent directement les entreprises de la chaîne de valeur,
- déterminer les réglementations du commerce et de la production qui affectent les entreprises de la chaîne,
- identifier les services publics et privés (infrastructures, énergie, transport, information sur les marchés, recherche et laboratoire, éducation, organismes de réglementation des normes, organismes de notation, etc.) disponibles pour promouvoir le développement de la chaîne de valeur,
- identifier les institutions et normes sociales qui influencent la culture d'entreprise et le comportement des acteurs dans la chaîne de valeur.

3.2 La sécurité des systèmes et des données

La prise en compte de la souveraineté nécessite en particulier de répondre à certains enjeux dont la cybersécurité et la protection de l'information.

Un premier élément important est le niveau de sensibilité et de criticité du système considéré, dont le contexte réglementaire dépend, comme le présente le site de l'ANSSI (voir annexe). Certains de ces référentiels vont être passés rapidement en revue ci-dessous.

Un deuxième élément important est le caractère d'Importance Vitale d'un système d'information et le secteur opérationnel dont il relève. **L'article 22 de la loi de programmation militaire (LPM)** de 2013, repris dans le Code de la défense, impose aux Opérateurs d'Importance Vitale (OIV) des contraintes particulières pour leurs Systèmes d'Information d'Importance Vitale (SIIV), celles-ci étant précisées dans un décret et des arrêtés d'application.

Instruction interministérielle n° 901 relative à la protection des systèmes d'information sensibles

« Les systèmes d'information sensibles sont ceux qui traitent d'informations dont la divulgation à des personnes non autorisées, l'altération ou l'indisponibilité sont de nature à porter atteinte à la réalisation des objectifs des entités qui les mettent en œuvre. Les systèmes d'information Diffusion Restreinte sont les systèmes d'information sensibles qui traitent d'informations portant la mention Diffusion Restreinte ou ses équivalentes européennes ou internationales. »

Au vu de cette définition, et de la réalité du monde numérique, les systèmes d'information sont de plus en plus sensibles. Les règles à appliquer incluent notamment :

- l'évaluation périodique des risques : l'amélioration pendant la durée de vie des systèmes est un principe de base,
- la défense en profondeur : il faut s'assurer dès la conception que si une mesure de sécurité est compromise ou défectueuse, la protection reste assurée,
- le recours à des produits de sécurité agréés, qualifiés ou, à défaut, certifiés,
- l'homologation du système d'information avant sa mise en service.

Il nous semble utile de rappeler la signification de ces différents termes :

- l'agrément concerne l'usage des produits en regard des contraintes du secret de la défense nationale,
- la qualification atteste de la conformité des produits aux exigences réglementaires, techniques et de sécurité promue par l'ANSSI,
- la certification, à la suite d'une évaluation, est associée à un rapport de certification reprenant les conclusions de l'évaluation et confirmant le niveau d'assurance atteint,
- l'homologation est un processus d'information et de responsabilisation qui aboutit à une décision instaurant la confiance dans le système et dans son exploitation au quotidien : elle atteste de la connaissance du système et du besoin de sécurité ainsi que des mesures de sécurité techniques et organisationnelles mises en œuvre.

Des accords de reconnaissance mutuelle de certificats rendent valides des certificats émis par des organismes homologues de l'ANSSI.

L'instruction est explicite : la défense en profondeur s'impose; il faut appuyer sur des analyses tenant compte des impératifs du métier et le choix des produits de sécurité est essentiel.

Les itinéraires de souveraineté à promouvoir apparaissent ainsi comme des déclinaisons de cette instruction, dans lesquelles les failles que peut entraîner le manque de contrôle souverain sont prises en considération.

Référentiel Général de Sécurité (RGS)

Le **RGS** vise les services électroniques proposés par les autorités administratives mais est également un ensemble de bonnes pratiques pour tous. Dans ce cadre, les systèmes d'information doivent s'inscrire dans une démarche en cinq étapes :

- analyse de risque,
- définition d'objectifs de sécurité,
- mise en œuvre de mesures de protection et de défense,
- homologation de sécurité,
- suivi opérationnel.

Le RGS décrit ces étapes respectives : « La démarche d'analyse de risques consiste à identifier les événements qui peuvent affecter la sécurité du système, d'en estimer les conséquences et les impacts potentiels puis de décider des actions à réaliser afin de réduire le risque à un niveau acceptable. ».

Il est recommandé de s'appuyer sur la norme **ISO 27005** qui fixe un cadre théorique de la gestion des risques. Sa mise en œuvre pratique peut être facilitée par les explications et les outils, notamment logiciels, proposés par la méthode « Expression des besoins et identification des objectifs de sécurité (EBIOS) ».

Les objectifs de sécurité s'énoncent en termes traditionnels de disponibilité et d'intégrité des données et du système, de confidentialité, complétés par des éléments relatifs à l'authentification des personnes et la traçabilité des actions. Les mesures de protection et de défense incluent, avec celles dites organisationnelles, celles de nature technique, et notamment les produits matériels et logiciels.

« Le RGS n'impose aucune technologie particulière et laisse aux autorités administratives le choix des mesures à mettre en œuvre. Il fixe cependant des exigences relatives à certaines fonctions de sécurité, notamment la certification, l'horodatage et l'audit. [...] Les autorités administratives choisissent le niveau de sécurité adapté à leur besoin et appliquent les règles correspondantes décrites dans ce référentiel. Dans tous les cas, le Premier Ministre recommande l'usage de produits qualifiés quand ils existent. »

Le RGS précise aussi : « Il convient notamment de :

- veiller à intégrer aux règlements de consultation ou aux cahiers des charges les référentiels de l'ANSSI applicables (produits certifiés, qualifiés, agréés, etc.),
- demander à ce que les produits de sécurité soient fournis avec l'ensemble des éléments permettant d'en apprécier le niveau de sécurité,
- préciser les clauses relatives à la maintenance des produits acquis,
- préciser les clauses concernant les conditions de l'intervention et de l'accès physique et logique des sous-traitants,
- préciser les clauses garantissant la qualité et la sécurité des prestations et produits fournis,
- préciser les conditions de propriété des codes sources,
- prévoir, le cas échéant, la réversibilité des prestations et la portabilité des données générées pendant celles-ci en s'assurant en particulier que les bases de données sont extractibles, que celles-ci peuvent être distinguées du système lui-même et que les formats utilisés sont ouverts,
- préciser la nature et les modalités de réalisation des tableaux de bord et mécanismes de suivi des prestations de sécurité,
- prévoir les modalités de réaction aux crises et aux incidents susceptibles d'affecter le système,
- prévoir des points de contact compétents à même de répondre aux besoins des autorités administratives,
- vérifier, dans les réponses à appel d'offres, la couverture des exigences sécurité inscrites dans la consultation. »

Ces bonnes pratiques du RGS sont connues, clairement énoncées et doivent se généraliser. Leur mise en œuvre doit s'effectuer en tenant compte des enjeux de souveraineté au titre des risques liés à la réduction voire à la suppression de la liberté d'action.

L'instruction interministérielle n°300

Cette instruction traite de la protection des matériels, appelée protection TEMPEST, contre les émissions de nature électrique, électromagnétique, mécanique ou acoustique, qui sont de possibles failles de sécurité si elles ne sont pas maîtrisées.

PSSIE

La Politique de Sécurité des Systèmes d'Information de l'État, qui peut aussi être prise comme référence plus largement, mentionne les principes suivants (extraits d'une liste plus longue) :

- des moyens d'authentification forte des agents pour lesquels l'usage d'une carte à puce doit être privilégié,

- les produits et services acquis par les administrations et destinés à assurer la sécurité des systèmes d'information de l'Etat doivent faire l'objet d'une évaluation et d'une attestation préalable de leur niveau de sécurité, selon une procédure reconnue par l'ANSSI (labellisation),
- la mise en œuvre d'un maintien en condition de sécurité (MCS), doit concerner tant les systèmes d'information que les infrastructures et réseaux de communication,
- les informations de l'administration considérées comme sensibles, en raison de leurs besoins en confidentialité, intégrité ou disponibilité, sont hébergées sur le territoire national.

Arrêtés sectoriels OIV

Nous prenons ici comme exemple le secteur nucléaire. L'Arrêté du 10 mars 2017 fixant les règles de sécurité et les modalités de déclaration des systèmes d'information d'importance vitale et des incidents de sécurité relatives au sous-secteur d'activités d'importance vitale « Nucléaire » et pris en application des articles R.1332-41-1, R.1332-41-2 et R.1332-41-10 du Code de la défense, définit en substance des contraintes à tenir dans l'élaboration et la mise en œuvre de la Politique de Sécurité des Systèmes d'Information (PSSI). Une longue liste de règles de sécurité est incluse dans l'arrêté.

Un élément déterminant est l'homologation. « L'opérateur d'importance vitale procède à l'homologation de sécurité de chaque système d'information d'importance vitale (SIIV), en mettant en œuvre la procédure d'homologation prévue par sa politique de sécurité des systèmes d'information (PSSI). L'homologation d'un système est une décision formelle prise par l'opérateur qui atteste que les risques pesant sur la sécurité de ce système ont été identifiés et que les mesures nécessaires pour le protéger sont mises en œuvre. Elle atteste également que les éventuels risques résiduels ont été identifiés et acceptés par l'opérateur. »

L'Opérateur ne peut s'exonérer de sa responsabilité propre.

RGPD

Le Règlement Général sur la Protection des Données, sur lequel nous ne revenons pas en détail ici, impose de développer des systèmes d'information prenant en compte la **sécurité dès l'amont**. Les sanctions relatives aux insuffisances des responsables et la compromission des données personnelles sont d'autant plus importantes que non seulement elles peuvent dépasser la dizaine de millions d'euros pour les grandes organisations mais elles peuvent être calculées en pourcentage du chiffre d'affaires de l'entreprise, jusqu'à 4% de celui-ci !

3.3 Des objectifs stratégiques pour une stratégie industrielle numérique

Les acteurs de la défense, de la sécurité et des enjeux d'importance vitale ne peuvent s'exonérer de leur responsabilité certes individuelle, en regard de leurs missions, mais aussi collective, d'intérêt mutuel, pour la mise en œuvre d'une stratégie industrielle dans le domaine numérique. Celle-ci devrait s'articuler sur des orientations et objectifs permettant de conforter la liberté d'action.

Émergence d'une offre industrielle souveraine : des commandes et des feuilles de route

Que ce soit à l'échelle nationale ou européenne, alors même que le contenu de l'innovation est riche, la dispersion des innovateurs et les insuffisances de financement de ceux-ci pénalisent l'émergence d'offres souveraines. La comparaison avec les États-Unis est flagrante.

Le Livre Bleu du GINUM, publié en mars 2022 et disponible sur www.ginum.fr, a mis en avant l'importance, pour soutenir les recherches et les développements, de privilégier une logique de commandes, avec obligation de performance, plutôt qu'une logique de subventions. Il invoque également la nécessité de mettre en place des budgets et un processus d'études amont pour traiter les besoins numériques des acteurs de la sécurité et des OIV, sur le modèle de ce qui existe déjà au ministère des Armées.

Une question essentielle est posée : disposons-nous de feuilles de route technologiques satisfaisantes ?

Une feuille de route doit s'appuyer sur un état de l'art, présent et prospectif, de manière à se tenir sur une bonne position :

- pas assez ambitieuse, ou sans contrôle possible, la sécurité ne peut être garantie ; l'acteur perd sa liberté d'action, se retrouve à risque, ce qui peut être crucial et, in fine, ne maîtrise plus sa compétitivité,
- trop ambitieuse, elle n'aboutira pas et ce revers technologique se traduira aussi en perte de compétitivité.

Ces analyses de feuilles de route doivent s'effectuer en confiance, avec des intervenants dont l'orientation stratégique est alignée sur celle de leurs donneurs d'ordre, pour défendre et renforcer leur liberté d'action.

La logique de commandes, plutôt que de subventions, et son couplage avec les analyses de feuilles de route, sont précisément des éléments clés pertinents pour progresser et réussir dans la mise en œuvre d'une stratégie industrielle. La souveraineté est un élément essentiel à inclure dans toute cette approche.

Dans le cadre d'une démarche globale, cette feuille de route doit inscrire les principes de standardisation et de normalisation concernant les données, les architectures et les infrastructures logicielles etc. Ceci permettra d'assurer la pérennité, l'évolutivité, et l'interopérabilité des outils numériques.

Pour ce faire, les acteurs français doivent se fédérer afin de représenter et défendre les intérêts français dans les instances internationales (OTAN, européennes, internationales).

Un écueil très mal pris en compte: le contrôle international, notamment par les États-Unis, via la technologie .

Les États-Unis mettent en œuvre une réglementation de contrôle des technologies, via les « International Traffic in Arms Regulations » (ITAR) et « Export Administration Regulations » (EAR). Ces règlements peuvent se comparer, respectivement, au Contrôle des exportations de matériels de guerre et au Contrôle des biens à double usage en France et plus largement au sein de l'Union Européenne.

Les règles américaines sont utilisées à des fins politiques et commerciales et sont beaucoup plus strictes que les nôtres. Trois contraintes au moins sont essentielles et souvent mal connues :

- alors qu'en France et en Europe les technologies sont classées en trois catégories (matériels de guerre et assimilés, biens à double usage et autres technologies non contrôlées), aux États-Unis tout est contrôlé et doit s'inscrire dans une licence d'exportation. Ainsi, de nombreux intervenants pensent qu'en utilisant une technologie non contrôlée en Europe, ils sont libres de la commercialiser ; or ce n'est pas le cas si elle est, du fait de son origine, même si très partiellement, sous le coup de la réglementation américaine. De plus, les autorisations d'exportation américaines vers un pays tiers (en l'occurrence la France) ou de réexportation depuis ce pays, peuvent être reconsidérées ou non reconduites à la totale discrétion des États-Unis,
- le champ couvert par la réglementation, singulièrement pour le domaine numérique, est en extension continue avec des effets de « contamination » géographiques comme technologiques,
- toute production matérielle ou intellectuelle d'une entité couverte par le droit américain (entreprise américaine, filiale à l'étranger, société étrangère aux États-Unis, etc.) entre dans le champ de la réglementation; ceci concerne également toute production d'un citoyen américain quelle que soit sa situation,
- l'usage d'un produit contrôlé (pris au sens large : logiciel, matériel, données, y compris standard formel), étant rappelé que par défaut tout ce qui est américain est contrôlé, pour en former un autre fait *ipso facto* rentrer celui-ci dans le champ du contrôle américain : à titre d'exemple, en microélectronique, l'utilisation d'équipements américains dans une chaîne de fabrication de composants fait tomber ces composants sous le coup de la réglementation américaine,
- enfin, les termes des licences octroyées donnent capacité à l'administration américaine de venir auditer tout contribuable pour vérifier la conformité de l'usage qu'il en fait. Ce pouvoir d'investigation vient de fait entraver la confidentialité commerciale et technologique.

L'arsenal réglementaire permet donc aux États-Unis de contrôler la circulation des technologies dont la souveraineté, qui est la capacité de s'extraire de cette dépendance et de cette vassalisation, n'a pas été prise en considération.

De plus, le **Cloud Act** (« Clarifying Overseas Use of Data Act ») est un outil manifeste à vocation extraterritoriale visant les données hébergées par des opérateurs entrant dans le champ juridique américain.

L'intérêt des États-Unis n'est pas de freiner cette circulation pour les produits et secteurs dans lesquels ils sont les champions. Ils ne le mettent donc pas en application, hors les mesures particulières d'embargo ciblant tel ou tel pays. En revanche, s'agissant de la défense, la sécurité ou les infrastructures vitales, le contrôle technologique est un levier disponible dans la compétition commerciale face à la concurrence internationale.

De même, les Américains peuvent avoir intérêt à ne pas entraver la circulation puisque, par exemple, le fait d'utiliser leurs moyens étend leur contrôle possible sur les données traitées.

Ce contexte est connu des industriels de la défense, de longue date confrontés à l'ITAR, réglementation qui contrôle les importations et exportations des objets et services liés à la défense nationale, mais il l'est trop peu des autres. À ne pas prendre en compte la dépendance de fait de ce contrôle technologique américain, on hypothèque non seulement sa sécurité en France ou en Europe mais aussi sa capacité d'action à l'échelle internationale.

Les **contraintes du contrôle technologique étranger**, singulièrement américain, doivent donc être analysées par les acteurs du numérique et des dispositions raisonnées doivent être prises dans les politiques d'achat. Le déni du sujet peut, en effet, s'avérer catastrophique.

Un sujet d'intérêt : les logiciels libres

Le logiciel libre n'est pas en soi une voie de souveraineté. De tels logiciels peuvent être et sont souvent développés par des acteurs extra-européens, tel le système d'exploitation Linux par IBM/Redhat. En complément du périmètre dit « libre », gratuit, des fonctionnalités peuvent être payantes, encadrées par des relations contractuelles classiques. Enfin, les logiciels libres sont comme les autres soumis au contrôle technologique. Une licence d'exportation octroyée peut évoluer à tout moment.

Il n'en demeure pas moins que des **solutions libres**, portées par des **communautés européennes** s'attachant à leur développement continu et à leur maintenance, sont une bonne voie pour la maîtrise de la liberté d'action et des coûts.

Il est donc intéressant d'évaluer la perspective des logiciels libres dans les arbitrages entre options possibles. Les logiciels libres peuvent procurer plus de souveraineté et il ne faut pas oublier que les systèmes d'exploitation sont souvent libres.

Mais les logiciels libres sont a priori non ou peu pérennes. En effet s'il s'agit d'un logiciel rendu libre par un grand acteur, celui-ci peut sans préavis ne plus assurer sa pérennité; s'il s'agit d'une communauté plus indépendante, elle risque de se déliter. Tout est donc question de situation et de contexte.

Le sens des responsabilités et celui des priorités sont indissociables

Le monde de l'informatique a longtemps été touché par le « syndrome IBM ». Leurs solutions, machines et services étaient plutôt chères et pas toujours meilleures que les concurrentes, mais leur renommée faisait, qu'en cas d'insatisfaction, l'utilisateur, donc le client, était mécontent, mais l'acheteur était sauf, les reproches étant directement portés au passif d'IBM, dudit client... ou des deux. En revanche, une insatisfaction avec un fournisseur moins renommé mettait à risque l'acheteur à qui on pouvait reprocher ce choix !

Il reste des traces de ce syndrome dans bien des organisations.

La défense, la sécurité, les secteurs d'importance vitale sont des domaines dans lesquels les stratégies d'acquisition ne peuvent **s'exonérer de l'exercice des responsabilités**, comme cela a été rappelé *supra* avec un aperçu de certains référentiels réglementaires. Et c'est consubstantiel de la définition des priorités à tenir dans la satisfaction des besoins, des exigences. Le renoncement à certaines exigences, pourtant indispensables à la maîtrise des risques qui peuvent être encourus, marque une irresponsabilité !

Des questions doivent être traitées dans l'exercice des achats responsables, en lien avec les analyses des référentiels réglementaires.

Sur les outils :

- Quels moyens et outils de stockage des données ?
- Quel chiffrage, et avec quels outils, pour quelles données ?
- Quels outils collaboratifs, quels outils de visioconférence utiliser ?
- Pourquoi ne pas utiliser un système d'exploitation sécurisé, maîtrisé et souverain ?
- Pourquoi ne pas utiliser des outils de supervision de sécurité maîtrisés et souverains ?
- Systématiquement demander à quel régime de contrôle technologique (États-Unis, Chine, etc.) sont soumis les produits et solutions proposées par un fournisseur.

Sur les procédures :

- Pourquoi ne pas exiger le dépôt des codes informatiques de manière à pouvoir les faire auditer par des tiers de confiance : l'absence de transparence des codes est un risque en soi et il est irresponsable de faire reposer les opérations de systèmes critiques sur des codes et algorithmes non maîtrisés et non « qualifiés » ?
- S'agissant de dépôt, pourquoi ne pas s'appuyer sur l'APP (Agence pour la Protection de Programmes) ?
- Pourquoi ne pas prioritairement retenir des produits labellisés en France et en Europe ?
- Quelles documentations cohérentes en langue française exiger ?

3.4 Itinéraires de souveraineté

La problématique numérique repose sur des enjeux dont la complexité dépasse la capacité de compréhension des non-spécialistes. Dans les grandes organisations, elle est pilotée par les équipes informatiques et les instances RSSI (responsables de sécurité des systèmes d'information) qui disposent du savoir-faire technique nécessaire. Elle s'applique toutefois, dans ce cas, à des systèmes d'information historiques qui font très largement appel aux solutions d'éditeurs non souverains. La démarche naturelle, pour un responsable informatique de grand groupe, est de s'appuyer sur les recommandations de cabinets de conseil comme le **Gartner**, dont les rapports mettent en lumière les solutions des grands éditeurs. Nos éditeurs français et européens n'y trouvent que très rarement une place de choix. Un responsable des achats prendra moins de risque à choisir une solution de premier plan reconnue comme telle plutôt que de faire un choix souverain, mais potentiellement incertain.

Cette situation est particulièrement vraie dans le domaine de la cybersécurité. Les réglementations nationales des grands éditeurs internationaux leur confèrent des **avantages compétitifs majeurs**. Après leur avoir permis de se développer dans un environnement protégé (législations imposant la préférence nationale) et d'atteindre rapidement une taille et un niveau de maturité technique suffisants, cet avantage les met en situation de force pour atteindre la taille critique, pénétrer nos économies et concurrencer efficacement nos éditeurs européens. La difficulté que ces derniers rencontrent pour s'imposer sur leur marché national et exister sur le marché européen constitue une faiblesse majeure qui nous met en danger de perte de contrôle sur notre capital numérique. La mise en place, à court terme, de démarches adaptées pour compléter une stratégie politique et économique européenne à moyen et long terme est impérative si l'on veut reprendre ce contrôle.

La stratégie économique et politique a été abordée dans les chapitres précédents. Nous nous concentrons ici sur les actions à privilégier sur le court terme.

Trois critères essentiels pour soutenir une démarche souveraine

Dans le domaine du numérique, le temps de l'action est court et les enjeux sont majeurs. La mise en place d'approches efficaces visant à orienter les choix de commandes publiques et privées vers nos éditeurs européens s'impose.

Elle doit s'appuyer sur trois critères de sélection incontournables :

- **L'existence et l'accessibilité des solutions** : le choix de solutions européennes de confiance passe nécessairement par le fait qu'elles soient disponibles et clairement identifiées. Dans de nombreux cas, les solutions retenues par les acheteurs publics ou privés sont celles qui sont référencées, ce qui ne favorise pas les petits éditeurs. Nos éditeurs éprouvent une grande difficulté à agir au-delà de nos frontières nationales. Leur référencement dans les centrales d'achat et leur accessibilité, notamment dans le cadre des marchés publics, est très insuffisant : il doit devenir systématique,
- **L'excellence technique et fonctionnelle** : on ne peut pas exiger de nos organisations de s'équiper de solutions ne fournissant pas ou mal le service attendu, que ce soit en termes de fonctionnalités, de qualité technique ou encore de sécurité. Cette évidence est d'autant plus prégnante dans le domaine de la cybersécurité. L'excellence passe, dans certains cas, par une validation technique par les instances européennes. L'objectif est que le choix des solutions soit guidé par l'existence de recommandations, de certifications ou de qualifications. Le fait de faire certifier ou qualifier un produit représente un coût très élevé pour une PME ou une ETI du numérique. Cet effort doit être porteur de résultats commerciaux et donner lieu à un avantage compétitif décisif. Dans le domaine de la cybersécurité, cette exigence est d'autant plus forte que notre indépendance technologique et notre sécurité nationale en dépendent,
- **La souveraineté** : contrairement à la plupart des pays qui assument une position de leader dans le domaine de l'informatique mondiale, l'Europe n'offre que peu de moyens pour favoriser la commande de solutions souveraines, tant dans le domaine public que pour le secteur privé. Cette situation se traduit par un sous-dimensionnement de nos entreprises au profit de leurs concurrents étrangers. En matière de cybersécurité, cette situation présente un risque majeur. Le choix souverain doit devenir prioritaire si l'on souhaite conserver un niveau, même limité, de liberté d'action. Se contenter d'utiliser des solutions solides sur le plan technique ne suffit plus. L'exemple de la société Kaspersky, dans le cadre du conflit russo-ukrainien, illustre assez clairement cet impératif. Le risque cyber ne se limite pas aux actions d'organisations criminelles. Il est, de fait, un outil de déstabilisation économique et militaire pour les États.

Une démarche nécessairement pragmatique

Contrairement à ce que les rapports de cabinets de conseil internationaux pourraient laisser penser, des solutions répondant à ces trois critères existent en France et en Europe. Elles sont toutefois, la plupart du temps, très difficiles à identifier. Si nous ne disposons pas de champions européens dans tous les domaines, nous bénéficions d'un dynamisme remarquable lié à un savoir-faire historique dans le domaine de l'informatique. **Notre écosystème du numérique est très dynamique.**

Le transfert massif de nos cerveaux et de nos entreprises, notamment vers la Silicon Valley, illustre cette réalité. Mais nombre d'entrepreneurs choisissent encore de rester européens et de valoriser leur expertise sur nos territoires. Le seul secteur de la cybersécurité compte, en France, plus d'une centaine de PME dont le niveau d'excellence est reconnu. Nous disposons donc d'un terreau favorable pour agir. Notre action doit avoir pour effet d'accompagner leur développement et de leur donner un avantage compétitif majeur qui ne soit pas incompatible avec nos réglementations.

Cette démarche doit toutefois tenir compte des réalités économiques et techniques. Remplacer les solutions des grands éditeurs internationaux semble aujourd'hui irréaliste à court terme. L'avance dont disposent les géants du marché nous contraint à un raisonnement pragmatique. Cette évidence est d'autant plus forte que les compétences humaines dont disposent nos grands intégrateurs sont largement concentrées sur les solutions de ces éditeurs internationaux. L'investissement nécessaire pour inverser cet état de fait ne peut se concevoir qu'à moyen puis long terme dans une logique d'évolution du marché du numérique dont on connaît la vitalité et la capacité à se réinventer régulièrement.

Mais une **impulsion s'impose à court terme.**

Choisir les batailles que l'on peut et que l'on doit gagner

Pour être efficaces, les efforts que nous devons engager doivent porter sur des batailles que nous pouvons et devons gagner. Les choix en matière d'infrastructures ne peuvent se concevoir que dans le cadre d'une vision globale avec une impulsion forte des États, de l'Union Européenne et des grands opérateurs. De même, le choix des outils logiciels dépend souvent de la qualité de l'offre et d'une **certaine forme de standardisation** pour certains produits. Certaines solutions comme celles proposées par Microsoft, SAP ou encore Salesforce semblent aujourd'hui incontournables, même si leur exploitation par nos alliés dans une logique de guerre économique peut constituer un risque majeur.

L'approche pragmatique nous impose l'adoption d'une démarche disruptive. Si l'on ne peut envisager de remplacer le parc des logiciels non souverains utilisé par nos organisations, il faut nous assurer que leur usage ne peut pas être détourné.

La démarche consiste, à défaut de pouvoir produire nous même le blindage utilisé dans la fabrication de nos portes, à contrôler le mécanisme de la serrure.

Par exemple, si le remplacement systématique de la suite bureautique de Microsoft semble utopique et ne s'impose pas forcément comme une démarche stratégique réaliste sur le plan de la souveraineté, le fait de contrôler l'accès aux documents produits à partir de cette suite et de s'assurer de leur intégrité et de la sécurité de leur stockage est essentiel. De même, confier le filtrage de nos courriels à des solutions européennes, protéger nos sites Web exposés à l'Internet avec des produits certifiés, s'assurer que la protection des postes de travail, le contrôle d'accès au système d'information et aux applications d'entreprises, la communication en mode visioconférence ou le télétravail se font avec des solutions de confiance, s'impose comme une évidence. Les solutions existent, elles sont disponibles et européennes voire françaises pour un grand nombre d'entre elles.

Elles permettent de garantir la protection de nos organisations et de notre capital numérique. Il faut qu'elles bénéficient d'un volume de commande massif pour atteindre la taille critique et s'imposer en France, au sein de l'union européenne et à l'international..

Proposer et imposer, parce que la sécurité l'exige, une approche disruptive permettant de garantir le contrôle des données et des informations produites et échangées est donc possible, immédiatement, en utilisant des solutions disponibles, qui ont fait leurs preuves.

Nous disposons donc des outils de la mission. Encore faut-il les mettre en œuvre et choisir nos cibles de manière pertinente. La sélection, par les clients finaux de toute taille, de nos solutions européennes, notamment celles certifiées ou qualifiées par des organismes comme l'ANSSI, reste toutefois très insuffisante pour leur permettre d'atteindre le niveau d'échelle souhaitable. Notre démarche stratégique passe donc par la mise en place des circuits de commande massifs qui leur permettront d'atteindre rapidement un niveau de maturité et une solidité financière à la hauteur des enjeux. Les Américains disposent dans ce domaine d'un Small Business Act très efficace. Nos éditeurs ont besoin d'un cadre adapté lorsque le contexte permet de le justifier. Il faut identifier les domaines correspondants et le cadre juridique dans lequel notre action peut s'inscrire.

Permettre le choix de solutions nationales ou européennes

Si les solutions existent, compter sur un élan de conscience souveraine est sans doute insuffisant pour porter cet effort. Pour atteindre l'objectif, il faut mettre en place les **conditions de l'achat**, assurer la promotion et encourager les choix de solutions souveraines.

Une des faiblesses de nos organisations du monde du numérique, en particulier les PME et les ETI de la cybersécurité, est qu'elles disposent rarement de moyens suffisants et des compétences nécessaires pour **assurer la promotion de leurs solutions**. Leurs concurrents internationaux investissent massivement dans ces domaines. Elles ne

disposent pas non plus de **canaux de distribution** réservés qui leur garantissent un volume d'achat suffisant pour se développer.

Il s'agit là d'un levier important sur lequel nous devons agir, notamment en mutualisant l'effort et en portant la promotion au niveau national et en Europe. Les solutions nationales ou européennes doivent bénéficier d'une promotion et d'un accès au client privilégié qui permettent leur développement économique et l'avènement d'une filière numérique européenne à la hauteur des enjeux.

Les avantages d'une approche orientée petites et moyennes organisations

Si les choix des grandes organisations en matière de systèmes d'information semblent durablement orientés vers les solutions des grands éditeurs internationaux, les collectivités locales, les PME et les ETI disposent encore, dans ce domaine, d'une grande marge de manœuvre.

On constate, par ailleurs, qu'elles montrent une réelle sensibilité à la dimension souveraine des solutions qu'elles choisissent. Celle-ci leur garantit, en effet, le respect des lois et réglementations européennes et renforce leur confiance dès lors que les solutions proposées sont cautionnées, notamment par les organismes de certification comme l'ANSSI.

Les organisations de petites et de moyenne taille représentent un potentiel d'achat conséquent si l'on parvient à trouver les canaux de distribution adéquats. Les décideurs ont toutefois besoin de trois éléments essentiels pour orienter leurs choix vers des solutions souveraines :

- comprendre la proposition de valeur,
- disposer d'un canal de distribution accessible,
- disposer de prix adaptés à leurs contraintes financières.

Sous réserve de parvenir à mettre en place une approche concrète adaptée, cette cible pourrait constituer un potentiel très important pour nos entreprises du numérique qui proposent, pour la plupart d'entre elles, des solutions parfaitement adaptées. La compréhension des enjeux informatiques étant toutefois très limitée pour leurs dirigeants, cette démarche passe par un effort d'agrégation des solutions et de vulgarisation des messages. L'exemple de la cybersécurité nous offre un exemple intéressant dans ce domaine. En effet, dans la plupart des cas, ceux victimes d'attaques cyber ne mesurent l'importance de leur système d'information que lorsqu'il est trop tard. Et, comme le souligne le rapport d'information n° 678 du Sénat (juin 2021), 43 % des cyberattaques ciblent les petites entreprises et 60 % de celles qui sont victimes d'une cyberattaque sont en cessation de paiement dans les six mois.

Il est donc essentiel, si l'on veut adresser cette cible, non seulement des PME mais plus largement des ETI, de proposer l'agrégation technique, marketing et commerciale adaptée pour proposer des offres packagées apportant des solutions clé en main à des

problématiques présentées non plus sous un angle technique mais dans leur dimension fonctionnelle voire métier.

L'objectif de mettre en place un antivirus ne peut plus s'expliquer par la nécessité d'éviter l'infection des ordinateurs mais comme le moyen de protéger l'organisation contre la perte de données et d'activité que provoque le virus informatique. Le choix des solutions doit être guidé par une communication ciblée et relayée à tous les niveaux (éditeurs, agrégateurs, distributeurs, intégrateurs, État).

Certains acteurs du marché ont perçu ce besoin et se lancent aujourd'hui dans l'offre de solutions de cybersécurité de confiance en agrégeant plusieurs produits logiciels et les services de support et d'accompagnement associés pour offrir des solutions clé en main adaptées aux besoins de ces organisations et ne requérant aucune compétence de leur part. La compétence interne reste, en effet, un point faible de la grande majorité des organisations hors les plus grandes, dont les ressources informatiques sont soit inexistantes dans bien des cas, soit limitées. Il est donc nécessaire que l'expertise en la matière puisse être proposée sous forme de services managés externalisés.

Enfin, la question du financement est un point crucial. Le choix de solutions en mode SaaS avec souscription en ligne et mensualisation du paiement devient aujourd'hui la norme. Les solutions des géants américains du numérique sont parfaitement positionnées dans ce domaine et savent capter un grand nombre de clients qui ne mesurent pas les risques liés à la localisation des données ou à l'espionnage industriel. Pour dynamiser l'accès à des solutions numériques souveraines, il est essentiel de les proposer dans des logiques de Cloud souverain et de les associer à des plans de financement attractifs pour orienter systématiquement la commande vers nos éditeurs et intégrateurs nationaux ou européens. Le crédit-bail et le crédit d'impôt conditionnés par un achat de solutions souveraines constituent, dans ce domaine, des logiques à explorer pour compléter le dispositif et le rendre attractif.

Une approche guidée

Enfin, pour orienter l'accès aux solutions numériques souveraines, il est nécessaire de proposer une approche guidée, sous forme de parcours ou d'itinéraires associés à une problématique métier, organisationnelle ou encore stratégique. Le parcours étant généralement associé à une démarche humaine, nous retiendrons ici la notion d'itinéraire numérique. L'idée est de porter la réflexion, non plus sur une problématique technique ou fonctionnelle mais d'orienter le décideur, vers des solutions validées par des instances compétentes, cautionnées par des organisations reconnues, proposées dans un cadre adapté à son organisation et avantageusement financées.

Plusieurs types d'itinéraires peuvent être imaginés :

- **itinéraires de travail collaboratif** pour accompagner le développement du travail à distance, favoriser le partage de documents et d'information dans un

cadre sécurisé et souverain et garantir le respect des lois européennes (RGPD, etc.),

- **itinéraires Cloud Computing** pour mettre en avant l'offre Cloud souveraine et accompagner les décideurs dans le choix de solutions sécurisées, au détriment d'environnements hébergés à l'étranger et ne présentant pas les garanties nécessaires,
- **itinéraires cybersécurité** pour protéger le capital numérique de l'organisation dans toutes ses dimensions (traçabilité et protection des données, gestion des identités et des accès, accompagnement et protection des collaborateurs, protection des actifs web, protection des postes de travail, etc.),
- **itinéraires systèmes industriels et systèmes embarqués** pour proposer des solutions aux organisations industrielles qui ont besoin de protéger l'ensemble de leurs outils et produits, notamment au niveau de la sécurisation des objets connectés et des processus industriels et de l'interconnexion des systèmes embarqués avec les réseaux d'information.

Dans chacune de ces catégories, les solutions proposées doivent être présentées sous un angle « métier de l'entreprise », « optimisation organisationnelle » ou « responsabilité du dirigeant ». Les produits et services associés doivent être offerts sous forme packagée pour les rendre accessibles et consommables sans investissement complémentaire.

Pour chaque itinéraire, le choix souverain doit bénéficier d'une approche attractive de l'offre, à travers une logique tarifaire adaptée, un financement simplifié ou des avantages fiscaux ciblés.

3.5 Des labels souverains

Ce tour d'horizon sur les politiques d'achat et la souveraineté numérique, nous conduit à l'intérêt de définir et promouvoir des labels souverains pour identifier, distinguer, les technologies souveraines. Sous le vocable de technologie, s'agissant du domaine numérique, nous entendons la conception, le développement des produits, tant matériels que logiciels, leur maintenance, mais aussi l'hébergement des données.

Dans ce contexte, les labels souverains devront s'attacher à évaluer le niveau de souveraineté, en distinguant :

- la conception et le développement en France :
 - la propriété des algorithmes, plus largement la propriété intellectuelle,
 - la maintenabilité s'il s'agit d'un de logiciels « open source »,
 - l'utilisation de licences issues de pays tiers et l'identification de la politique de licence,
 - l'analyse et la criticité de la chaîne de sous-traitance,
- la production en France :
 - achats de matières premières et composants,
 - sites d'assemblages,

- sites d'hébergement et de gestion des données,
- traçabilité et protection des données,
- sites de réparation,
- maintenabilité.

Le GINUM a créé en 2023 le label de souveraineté numérique « Abeille Numérique », déposé auprès de l'INPI, et entend poursuivre ses travaux sur ce sujet important, sans doute même essentiel, des labels souverains.

4. L'agilité dans les achats

Il est nécessaire d'accélérer certains achats et leur donner une certaine agilité. Ceci permettra de s'adapter à des cycles courts de technologie et profiter de ruptures éventuelles ou d'usages nouveaux. Cette agilité peut se décliner soit au niveau de la méthode d'achat elle-même, soit au niveau de l'objet qui va être acheté. Dans tous les cas, un changement de culture est nécessaire. La priorité doit être mise sur l'aspect calendaire plutôt que sur un périmètre technique et de performance.

La notion de besoin est à interpréter de manière différente en fonction des contextes. Un marché agile ne peut, contrairement à certaines idées reçues, être réalisé à partir d'une feuille blanche. Un cadrage initial du projet est obligatoire et s'impose en amont du lancement du marché; il définit généralement les éléments suivants: objectifs métier, macro-fonctionnalités (services rendus à un ensemble d'utilisateurs finaux), exigences non fonctionnelles (disponibilité, volumétrie, temps de réponse, etc.), solutions candidates et coûts associés, risques du projet et plan d'action associé. Ces éléments correspondent à des besoins explicites permettant aux soumissionnaires de présenter l'offre la plus adaptée.

Le besoin d'un marché agile est correctement exprimé à partir du moment où la nature des prestations à réaliser est clairement définie dans le marché. Un marché qui se base sur les méthodes de réalisation agiles doit prévoir l'ensemble des natures de prestations : conception, rédaction de spécifications, réalisation de tests, etc., prestations généralement présentes dans des marchés informatiques utilisant des unités d'œuvre.

La prescription technique d'un marché agile est ainsi essentielle. Celle-ci assurera la bonne traduction des objectifs du projet dans le contexte de l'administration concernée.

Avant toutes choses, il est fondamental de cadrer le projet agile avant de lancer un appel d'offre : même si les méthodes agiles sont pensées pour apporter le maximum de flexibilité, il est fondamental d'avoir anticipé la teneur du produit à délivrer. Cela passe par les trois principes suivants :

- définir dans ce cadrage les tâches qui sont externalisées et celles qui ne le sont pas,
- s'appuyer sur des pratiques de sourçage (échange préalable avec les opérateurs économiques) afin de mieux cibler les fournisseurs compétents et les plus adaptés au besoin,
- prévoir un marché qui offre une forte souplesse dans la commande : accords-cadres à bons de commande avec des unités d'œuvre ou accords-cadres mixtes (subséquent et bons de commande).

Les préconisations pour la rédaction des cahiers des charges sont les suivantes :

- préciser les règles de commande : sur les accords-cadres à bons de commande, préciser les modalités de passation des commandes et d'établissement des

services faits. L'ingénierie des commandes, adaptée à un rythme projet agile (par release par exemple), peut être indiquée,

- engager le fournisseur, même si l'achat est adaptatif, sur le résultat attendu. Les périodes et jalons doivent être déterminés et il peut être envisagé d'engager le titulaire sur un forfait de tierce maintenance applicative après le projet,
- intégrer des clauses sur la stabilité des équipes du titulaire et des exigences sur la gestion de changement de profils,
- prévoir des pénalités adéquates, applicables et raisonnables,
- prévoir un dispositif de versement des acomptes ou de règlements partiels définitifs incitatifs,
- adapter les droits de propriété intellectuelle au contexte projet : compatibilité des licences, mutualisation, réutilisation, périmètres des droits, etc.

Au-delà de la démarche, les profils proposés par le titulaire sont essentiels à la bonne réalisation d'un projet agile. Non seulement l'équipe proposée devra offrir un ensemble homogène et cohérent de compétences mais sa composition devra être compatible avec les principes des méthodes agiles, très contraignants sur les échéances et la rigueur méthodologique.

Afin de bien cibler les compétences attendues et les modalités de fonctionnement entre l'entité bénéficiaire et le titulaire, il est nécessaire de préciser la méthodologie agile :

- citer le nom de la méthodologie qui a été préconisée en tenant compte du contexte du projet (par exemple : Scrum pour un projet d'innovation, Kanban pour un projet de maintenance, SAFe pour un projet de grande taille),
- préciser les événements de l'agilité (les « cérémonies ») constituant la dynamique du projet (ex. : planification de sprint, mêlée quotidienne, réunion de revue de sprint, démonstration, réunion rétrospective de sprint),
- préciser les modes d'interaction et les points d'intervention de l'administration, le cas échéant en architecture, définition du « backlog », revue de code, contrôle de la dette technique, recette, gestion des bugs, audit sécurité, etc.,
- définir clairement le « Done » pour les stories (point clé d'un contrat agile), c'est-à-dire les critères d'acceptation des fonctionnalités livrées par le titulaire.

Par ailleurs, il est recommandé de définir une ingénierie des unités d'œuvre de manière à ce qu'il soit possible d'anticiper la majeure partie des cas d'intervention du titulaire.

Une unité d'œuvre doit préciser *a minima* :

- la description des prestations attendues,
- le(s) profil(s) et compétence(s) attendu(s),
- le délai de réalisation/complexité estimée (en jours, en points de fonction),
- les livrables avec délais de livraison et vérification attendus.

Concernant ensuite l'exécution du marché, elle nécessite un pilotage fort de la part de l'entité bénéficiaire et une compétence technique interne avérée. L'ingénierie des commandes, dans le cadre d'un marché avec des unités d'œuvre, doit être organisée et partagée avec le titulaire pour calibrer au mieux les commandes aux besoins :

- lors de chaque sprint et/ou en amont de chaque livraison, une discussion sera engagée avec le titulaire sur le contenu du sprint. Une méthode d'évaluation de la charge ou des points de fonction devra être déterminée afin d'éviter les différents entre le titulaire et l'administration,
- l'acheteur devra être en capacité de remettre en cause le fournisseur sur ses résultats et ses évaluations : sa capacité à comprendre les évaluations de charge et les propositions techniques du fournisseur est donc critique,
- les cycles courts nécessiteront une forte réactivité, les travaux sous la responsabilité de l'équipe du client devant suivre le rythme agile (par exemple tests, analyse fonctionnelle, etc.). Si un écart de rythme entre l'équipe du client et le titulaire s'installe, le projet peut rapidement être déstabilisé,
- la dérive des coûts devra être contrôlée par un suivi rigoureux et une bonne anticipation des prévisions de commande,
- les différents services achats doivent être en mesure de comprendre les particularités de pilotage du marché et s'adapter aux pratiques liées (commandes régulières, services faits partiels, etc.),
- il sera nécessaire d'être vigilant sur l'atteinte des objectifs et de définir les modalités de service faits adéquats (respect de la définition du « Done » figurant dans le cahier des charges).

Pour une meilleure efficacité, l'agilité doit se traduire dans la nature même du contrat, c'est-à-dire la recherche de vecteurs contractuels permettant des commandes réactives ou flexibles :

- dans le cas de projets de faible complexité, limités dans le temps, la solution est le recours à des accords-cadres à bons de commande. Le catalogue associé définit des prestations élémentaires génériques à partir desquelles il est possible de composer et commander rapidement une réponse aux besoins exprimés en cours d'exécution ,
- dans le cas d'une opération complexe de nature incrémentale pour laquelle on souhaite introduire de la flexibilité, la solution est le recours aux accords-cadres à marchés subséquents. Les marchés-subséquents sont bien adaptés lorsque les développements des incréments se succèdent sans se chevaucher ; ils le sont moins lorsque des incréments sont développés en parallèle, ce qui peut arriver dans les systèmes d'information : dans ce cas, l'enjeu est de définir des modules à réceptionner séparément mais cohérents entre eux.

L'agilité peut être fournie en cours d'exécution du contrat via des « zones d'agilité » laissant une marge de manœuvre aux équipes en charge de suivre l'exécution : la solution retenue est alors l'introduction de postes à « jetons », lorsqu'il est possible d'associer un montant et un thème à un poste mais pas de tout préciser/spécifier à l'avance. Pour chaque poste comprenant des jetons, la commande initiale précise le nombre de jetons alloués, jetons qui sont autant de droits de tirage, et l'objet du poste

auquel ils concourent. En développement agile, par exemple, l'équipe de projet choisira à l'issue de la micro-phase de conception comment répartir ses jetons selon les fonctions qu'elle souhaite voir développées au cours du « sprint », chaque type de fonction ayant été initialement valorisé en nombre de jetons dans un catalogue d'items. Le recours à prestations hors items est également possible avec une cotation en cours d'exécution qui nécessitera un travail supplémentaire avec le titulaire.

En fonction des besoins à satisfaire, il est tout à fait possible de mixer les mécanismes mentionnés ci-dessus.

En conclusion, il existe de nombreuses solutions permettant de rendre les achats plus agiles mais cela passe par un changement de culture des acheteurs, une prise de risque, et une compétence accrue en termes de définition des besoins et de suivi de l'exécution.

5. Documents de référence

- Livre Bleu, GINUM, mars 2022 (*téléchargeable sur ginum.fr*).
- Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense – Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales, mars 2022, Conseil de l'Union européenne (*téléchargeable sur consilium.europa.eu*).
- Revue nationale stratégique, novembre 2022, Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (*téléchargeable sur sdgsn.gouv.fr*).
- Règlement européen 2016/679 du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, 27 avril 2016.
- Guide pratique pour des achats numériques responsables, version V1 de juin 2021, Direction des Achats de l'État, Direction Interministérielle du Numérique, (*téléchargeable sur numerique.gouv.fr*).
- Guide pratique pour faciliter l'accès des TPE/PME à la commande publique, version V1 de juin 2019, Direction des Affaires Juridiques, Observatoire économique de la commande publique.
- Guide sur les aspects sociaux de la commande publique, 2022, Direction des Affaires Juridiques, Observatoire économique de la commande publique.
- Guide thématique n°2 : réussir son achat responsable, mars 2023, Direction des Achats de l'État.
- Notice introductive : prise en compte du coût du cycle de vie dans une consultation, version de mars 2016, Direction des Affaires Juridiques, Direction des Achats de l'État.
- Rapport final : Diagnostic de la chaîne de valeur industrielle. Un outil intégré, 2011, Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel.
- Instruction générale interministérielle n°1300/SGDSN/PSE/PSD sur la protection du secret de la défense nationale, version d'août 2021 (*téléchargeable sur ssi.gouv.fr*).
- Instruction interministérielle n°900/ARM/CAB/NP de mars 2021 sur la protection du secret et des informations diffusion restreinte et sensibles.
- Instruction interministérielle n°901/SGDSN/ANSSI sur la protection des systèmes d'information sensibles, version de janvier 2015 (*téléchargeable sur ssi.gouv.fr*).

Annexe : Liste des référentiels donnés par l'ANSSI

Sensibilité	Textes	Entités concernées
Informations secret de la défense nationale	IGI 1300 IGI 2100 / 2102 II 300	Entités privées ou publiques concernées par la gestion d'information liée au secret de la défense nationale
Informations Diffusion restreinte	Instruction n°901 sur la protection des SI sensibles (partie 1 + partie 2)	Entités publiques ou privées qui traitent des informations de mention « Diffusion Restreinte » Entités mettant en oeuvre des zones à régime restrictif (ZRR) et concernées par les spécialités les plus sensibles dans le cadre du dispositif relatif à la protection du potentiel scientifique et technique de la Nation
	RGS	Autorités administratives échangeant des informations avec les usagers et entre autorités administratives
	II 300 – Annexe 2	Entités publiques ou privées qui traitent des informations de mention
Informations sensibles	Instruction n°901 sur la protection des SI sensibles (partie 1)	Entités publiques ou privées soumises à la réglementation relative à la PPST pour leurs SI liés à une ZRR.
	PSSIE	Administrations de l'État
	RGS	Autorités administratives échangeant des informations avec les usagers et entre autorités administratives
	II 300 – Annexe 2	Administrations de l'État
Informations peu sensibles	PSSIE	Administrations de l'État
	RGS	Autorités administratives échangeant des informations avec les usagers et entre autorités administratives
Informations liées à une réglementation spécifique	Exemples :Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés Arrêté du 3 juillet 2012 relatif à la protection du potentiel scientifique et technique de la nation	En fonction du texte