LA COMMANDE PUBLIQUE AU SERVICE DE LA SOUVERAINETÉ ÉCONOMIQUE : UN POTENTIEL SOUS-EXPLOITÉ, UN JEU DE DUPES INAVOUÉ

Benjamin Blaquière

Par un singulier retournement de l'histoire, force est de constater que la « souveraineté économique », longtemps regardée avec une certaine circonspection car associée aux politiques protectionnistes, s'est imposée en quelques années comme une notion structurante du débat public.

Sommaire :

I – Penser la commande publique comme un instrument de souveraineté économique

A) Une contribution pluridimensionnelle

B) Une contribution à planifier

C) Une contribution entravée

II – Mobiliser la commande publique au service de la souveraineté économique

A) Favoriser le recours aux capacités et opérateurs domestiques

1. **Introduire un critère d'attribution relatif au degré de contribution des offres à la souveraineté économique**
2. **Favoriser la participation d'opérateurs domestiques à la procédure de passation**
3. **Introduire un critère indirectement favorable aux opérateurs domestiques**
4. **Écarter la concurrence à défaut d'assumer la préférence**

B) Financer par la commande publique de nouvelles capacités stratégiques

1. **Intégrer dans le prix le financement de nouvelles capacités stratégiques : étendre le partenariat d'innovation**
2. **Faire de la constitution de nouvelles capacités stratégiques l'objet même du marché : la création d'un « marché capacitaire »**

C) Capter des ressources stratégiques par des compensations industrielles imposées aux opérateurs étrangers

Par un singulier retournement de l'histoire, force est de constater que la « souveraineté économique », longtemps regardée avec une certaine circonspection car associée aux politiques protectionnistes, s'est imposée en quelques années comme une notion structurante du débat public. Dans une actualité marquée par les tensions géopolitiques, les ruptures d'approvisionnement révélées par la crise sanitaire ou encore le déclassement technologique relatif de l'Europe face aux États-Unis et à la Chine, on ne compte plus en effet les discours[1], les tribunes de presse, les rapports parlementaires et propositions de loi[2], et même les études universitaires[3] appelant le pouvoir politique, tant national qu'européen, à se saisir urgemment de cette question pour la mettre (enfin) à l'agenda. Pour autant, si la nécessité de défendre la souveraineté économique semble aujourd'hui largement acquise, il existe en revanche beaucoup moins de consensus sur ce que recouvre précisément cette notion, ce qui n'est pas sans entretenir un certain flou sur la nature des politiques qu'elle est censée justifier.

Il en va ainsi en matière de commande publique, comme ailleurs, où on ne sait pas toujours précisément ce que l'on cherche à défendre derrière un maelstrom de propositions dont on peine à identifier le fil conducteur. Le rapport du Sénat du 08 juillet 2025, intitulé « Piloter la commande publique au service de la souveraineté économique »[4], est à ce titre tout à fait éloquent. Il préconise pêle-mêle, sans exhaustivité, une plus grande professionnalisation de la fonction achat, l'instauration d'un principe général de préférence européenne dans les marchés publics, la mise en place d'un « Small Business Act » destiné à réserver une plus grande part de la commande publique aux PME, une meilleure protection des données publiques face aux tentatives de captation étrangères, un soutien plus actif aux start-ups innovantes, la simplification et l'allègement des procédures de mise en concurrence, ou encore la réduction du risque pénal pesant sur les acheteurs publics. Loin de nous l'idée qu'aucune de ces mesures n'aurait de lien avec la souveraineté économique, mais à tout le moins ces liens, s'ils existent, mériteraient bien souvent d'être explicités.

Dans ce contexte, l'objet de cette étude n'est pas seulement d'identifier dans quelle mesure la commande publique est ou pourrait être un instrument au service de la souveraineté économique, mais aussi d'éclairer, au travers de cet exemple particulier de la commande publique, les ambiguïtés qui entourent la notion même de souveraineté économique. Encore faut-il, pour ce faire, commencer par en dresser les contours.

– Un objectif de politique publique visant à prévenir ou réduire des dépendances étrangères – Pour comprendre la souveraineté économique, le réflexe le plus naturel est sans doute de partir de la souveraineté politique. Cette dernière est définie traditionnellement comme « *la capacité de décider en dernier ressort et d'imposer sa décision, sur un territoire et à une population donnés* »[5]. La souveraineté, au sens juridique du terme, lorsqu'elle est associée à l'État, ne consiste pas à décider soi-même de tout, mais à pouvoir choisir qui aura le pouvoir de décider[6]. Autrement dit, elle se manifeste par la détention de la « compétence de la compétence ». Par transposition, on pourrait être tenté de définir la « souveraineté économique » comme la capacité pour un État à définir sa propre politique économique, sans s'en faire dicter les grandes lignes par une organisation internationale, un État plus puissant ou un cartel d'entreprises prépotentes. Cette manière d'appréhender la souveraineté économique, en la concevant comme une simple déclinaison de la souveraineté politique dans le domaine économique, n'est pas erronée en soi. Elle peut même, dans certaines circonstances, constituer un cadre d'analyse pertinent. Force est toutefois de constater qu'elle ne correspond pas à ce qui est aujourd'hui le plus souvent désigné sous le vocable de « souveraineté économique ».

Celle-ci n'est que très rarement définie pour elle-même. Cela s'explique par le fait qu'elle n'est généralement appréhendée que de manière indirecte, soit à travers la dénonciation des atteintes qui lui sont portées, soit à travers les instruments mobilisés pour en assurer la défense. Or c'est à chaque fois la même réalité qui est au cœur du raisonnement : des situations de dépendance existantes ou à venir à l'égard de technologies, de matières premières, de biens, de services ou de capacités de production étrangers. Dans le premier cas, la souveraineté économique est invoquée pour dénoncer l'existence d'une dépendance ; dans le second, elle sert à justifier les instruments destinés à la prévenir ou à la réduire. Cette convergence nous permet d'affirmer que la souveraineté économique n'est pas un état de fait que l'on pourrait appréhender de manière binaire, en déterminant, à un instant donné, si un État est ou non économiquement souverain. Elle désigne plutôt un objectif de politique publique visant à prévenir ou à réduire certaines dépendances de l'économie nationale vis-à-vis de l'étranger ; objectif pouvant être poursuivi au moyen d'une grande pluralité d'instruments, parmi lesquels figure la commande publique[7].

– La réduction ou la prévention de dépendances dans des secteurs « stratégiques » – Nous avons précisé «

certaines » dépendances, car la souveraineté économique nous semble renvoyer non pas à la volonté de réduire toutes les dépendances économiques, mais seulement celles susceptibles d'exister dans les secteurs jugés « stratégiques »[8]. Nous allons revenir sur ce dernier terme naturellement. Mais avant cela, il nous faut justifier ce choix, qui ne va pas autant de soi qu'il pourrait y paraître. En effet, des secteurs qui ne sont généralement pas inclus parmi les secteurs stratégiques peuvent néanmoins contribuer de manière considérable à la richesse nationale. Le luxe, par exemple, génère des dizaines de milliers d'emplois et d'importantes recettes fiscales et contribue, par là même, à la capacité de l'État à financer son armée, sa politique de recherche ou encore ses infrastructures.

La difficulté est que, sauf dans le cas particulier où il s'agit de supprimer purement et simplement le besoin, par une mesure de prohibition par exemple, la réduction ou la prévention d'une dépendance passera toujours par le maintien ou le renforcement d'une capacité économique nationale, au détriment le plus souvent de potentielles importations étrangères. Le risque est grand, dès lors, de confondre « souveraineté économique » et « patriotisme économique », car l'une comme l'autre reposera sur une forme de soutien à l'activité économique nationale. Il s'agit pourtant de deux concepts distincts, qui ne poursuivent pas les mêmes finalités. Le patriotisme économique[9], qui n'est pas un gros mot[10], est un réflexe, bien souvent de solidarité nationale, qui consiste à privilégier, lorsqu'on le peut, une production nationale par rapport à un équivalent étranger. Il trouve sa manifestation la plus éclatante dans la promotion de plus en plus partagée de ce que l'on a coutume d'appeler le « made in France ». Il s'agit désormais d'un argument de vente incontournable auprès des consommateurs, mais aussi d'une revendication politique particulièrement forte en ce qui concerne l'achat public.

Si cette exigence de « made in France » peut, dans certains cas, être associée à des enjeux de souveraineté, force est de constater qu'il n'en va pas toujours ainsi. Si nos concitoyens souhaitent que les cantines scolaires servent des tomates ou des melons français plutôt qu'espagnols ou marocains, ce n'est pas en raison de la crainte d'une dépendance préjudiciable vis-à-vis de filières maraîchères étrangères, mais avant tout en raison d'un réflexe de soutien à la filière agricole française. D'autres considérations peuvent naturellement justifier ce choix, notamment d'ordre qualitatif ou environnemental. Mais cela ne change rien au fait que le patriotisme économique, en tant qu'éthique d'achat, ne se confond pas avec la souveraineté économique, même si les deux peuvent naturellement converger lorsque le soutien à la production nationale contribue également à prévenir ou réduire une dépendance stratégique.

Cela étant posé, nous avons dit que la souveraineté économique ne devait être associée qu'à la volonté de réduire ou prévenir une dépendance dans un secteur dit « stratégique ». Mais que faut-il entendre ici par « secteur stratégique » ? Il ne nous semble pas possible de répondre à cette question de manière absolue, car le caractère « stratégique » d'un secteur procède nécessairement d'une appréciation du pouvoir politique[11]. Si l'on peut essayer d'en dresser une liste à un instant T, cette liste ne présentera toujours qu'un caractère relatif et précaire, car l'appréciation de ce qui est stratégique ou non pourra fortement varier dans l'espace et dans le temps. S'il est impossible de dresser une liste exhaustive et définitive des secteurs stratégiques, on peut en revanche raisonnablement avancer l'idée que, du point de vue de la souveraineté économique, peuvent être considérés comme « stratégiques » l'ensemble des secteurs économiques dans lesquels l'apparition ou le maintien d'une situation de dépendance étrangère serait susceptible de porter atteinte à un intérêt public national jugé essentiel, tel que la sécurité nationale, la sécurité économique (sur laquelle nous reviendrons), la sécurité sanitaire, la sécurité alimentaire, la sécurité énergétique ou encore plus largement le développement économique. Ainsi on le voit, si la souveraineté « économique » tient son qualificatif du fait qu'elle s'applique à des biens ou des services en tant qu'objets d'un marché économique, les motifs qui en justifient la défense seront bien souvent d'une nature extra-économique. À partir de cette proposition de définition, plusieurs précisions importantes méritent d'être apportées.

– La souveraineté économique au service de la souveraineté politique – Premièrement, en ce qui concerne les liens qu'entretient la souveraineté économique avec la souveraineté politique. Nous avons dit précédemment que la souveraineté économique n'est pas directement la manifestation de la souveraineté politique dans le domaine économique, ni même une condition d'existence de cette souveraineté, car elle n'est pas un état de fait, mais un objectif de politique publique visant à prévenir ou réduire les dépendances étrangères dans les secteurs stratégiques. Il existe néanmoins entre les deux notions un lien extrêmement étroit. En effet, plus un État souffrira de dépendances étrangères dans des secteurs stratégiques, moins il disposera, en pratique, de marges de manœuvre dans l'exercice de sa souveraineté ; la réciproque étant tout aussi vraie. La prévention ou la réduction de ces dépendances contribue ainsi directement à préserver la liberté de décision du pouvoir politique. Si la France n'est pas souveraine dans sa production d'énergie, de médicaments, d'armements ou de certains composants technologiques essentiels, sa liberté d'action pourra demain s'en trouver fortement amoindrie. C'est précisément en cela que le recours au concept de « souveraineté » économique trouve sa justification : si son objet immédiat consiste à prévenir ou réduire certaines dépendances économiques, sa finalité ultime est bien de contribuer à préserver la capacité de l'État à demeurer maître de ses décisions, et donc à demeurer « souverain », au sens classique du terme. Cela dans le domaine économique, bien sûr,

mais plus largement sur tous les aspects de sa politique étrangère comme intérieure.

Une question se pose néanmoins immédiatement. Si la souveraineté économique constitue ainsi un objectif au service de la souveraineté politique, on peut légitimement s'interroger sur la pertinence de transposer cette notion à l'échelon européen, dès lors que celui-ci est dépourvu d'une telle souveraineté. La formule de « souveraineté économique européenne », fréquemment employée, apparaît à cet égard relativement contestable, et semble davantage relever d'une visée performative, voire incantatoire, que d'une parfaite rigueur conceptuelle. Certes, les 27 États souverains membres de l'Union européenne lui ont attribué l'exercice de plusieurs compétences essentielles, au premier rang desquelles figurent la politique commerciale, l'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur et, pour les États membres de la zone euro, la politique monétaire[12]. Dans ce cadre, réduire les dépendances des économies européennes vis-à-vis de biens, technologies ou services extra-européens contribue incontestablement à renforcer la capacité de l'Union à agir et à décider de manière autonome dans l'exercice de ses compétences. On a pu voir au début du conflit russo-ukrainien en 2022 à quel point la dépendance au gaz russe de nombre d'États membres avait pu peser négativement sur l'ampleur, la cohérence et le calendrier de la réponse européenne face à l'agression russe. Mais il nous semble plus juste de parler ici d'« autonomie stratégique européenne » plutôt que de « souveraineté économique européenne ». Cette première expression rend bien compte de la recherche d'une capacité autonome d'action par la réduction des dépendances extérieures, sans avoir à supposer l'existence préalable, au niveau de l'Union, d'une souveraineté politique à la préservation de laquelle il faudrait contribuer. Cela ne signifie naturellement pas que l'expression de « souveraineté économique européenne » doive être ignorée. Mais il conviendra néanmoins, chaque fois qu'elle est employée dans le discours politique ou la littérature juridique, de l'entendre comme désignant avant tout cette politique d'autonomie stratégique européenne, qui a sa pleine légitimité, mais qui ne doit pas être présentée pour ce qu'elle n'est pas.

– La distinction avec la sécurité économique – Deuxième précision : nous avons dit que la politique de souveraineté économique visait à réduire ou prévenir des dépendances étrangères susceptibles d'être préjudiciables à certains intérêts publics nationaux, au premier rang desquels figure la sécurité économique. Si les deux notions peuvent ainsi se croiser, elles ne doivent pour autant en aucun cas être confondues. L'OCDE définit la sécurité économique de manière très large comme « *la capacité d'une nation à protéger et à entretenir la stabilité et la croissance de son économie en renforçant sa résilience face à des menaces aussi bien intérieures qu'extérieures* ». Elle y rattache notamment la protection des secteurs et des chaînes d'approvisionnement stratégiques, le maintien des flux d'échanges et d'investissement, la préservation des infrastructures critiques ou encore la cybersécurité.[13] L'objet de la sécurité économique est donc avant tout de préserver le fonctionnement de l'économie contre certaines vulnérabilités susceptibles de l'affecter, parmi lesquelles figurent les dépendances à l'égard de biens, de technologies ou de services étrangers.

À cet égard, une politique de souveraineté économique, en ce qu'elle vise à prévenir l'apparition de telles dépendances ou à en réduire l'ampleur, constituera un instrument de choix pour la protection de la sécurité économique. Mais elle est loin pour autant d'être le seul instrument mobilisable à cette fin, ni nécessairement le plus approprié en toute circonstance. Une vulnérabilité économique découlant d'une situation de dépendance étrangère peut en effet parfaitement être traitée autrement que par la réduction de cette dépendance : par la diversification des fournisseurs, la constitution de stocks stratégiques, l'identification de produits de substitution, l'élaboration de plans de continuité, etc[14]. Les deux politiques peuvent même ponctuellement entrer en tension, car renoncer à une offre étrangère au nom de la souveraineté économique peut être de nature à fragiliser la sécurité des approvisionnements lorsque les capacités nationales ne sont pas encore en mesure de fournir les volumes ou la qualité nécessaires. Par ailleurs, comme nous l'avons dit précédemment, la souveraineté économique peut parfaitement être mobilisée à d'autres fins que celle d'assurer la défense de la sécurité économique, qui n'est pas le seul intérêt public national vis-à-vis duquel une dépendance étrangère peut apparaître comme préjudiciable.

Une autre différence tient aussi à la logique dans laquelle s'inscrivent ces deux politiques. La sécurité économique présente principalement une dimension défensive : elle part de l'identification d'une menace ou d'une vulnérabilité susceptible d'affecter le fonctionnement de l'économie et cherche à la prévenir, à s'en protéger ou à en limiter les conséquences. La souveraineté économique peut naturellement participer à cette fonction protectrice lorsqu'elle vise à réduire une dépendance identifiée comme source de vulnérabilité. Mais elle peut également revêtir une dimension plus offensive, en s'inscrivant dans une politique de puissance, destinée non plus seulement à protéger les capacités économiques existantes, mais à en créer de nouvelles afin d'accroître l'autonomie stratégique de l'État. Le développement de nouvelles filières industrielles nationales, l'investissement dans l'enseignement supérieur et la recherche, le soutien aux technologies émergentes ou, plus généralement la stimulation de l'innovation, peuvent ainsi relever d'une politique de souveraineté économique, sans répondre nécessairement à une menace immédiate pour la sécurité économique. Là où la sécurité économique cherche principalement à préserver la capacité de l'économie à

fonctionner malgré les risques auxquels elle est exposée, la souveraineté économique peut également chercher à construire les capacités dont l'État entend disposer demain pour renforcer son autonomie et sa puissance.

– La souveraineté économique *générale* par rapport aux souverainetés économiques *sectorielles* – Troisième et dernière précision. Si la sécurité économique ne se confond pas avec les autres formes de sécurité – sécurité nationale, sanitaire, alimentaire ou encore énergétique –, qui répondent chacune à des objets et à des logiques propres, il peut en aller différemment des différentes formes de souveraineté « sectorielle », c'est-à-dire propre à des domaines économiques spécifiques, telles que la souveraineté industrielle, la souveraineté énergétique[15], la souveraineté alimentaire ou agricole[16], la souveraineté financière[17], la souveraineté monétaire[18], la souveraineté sanitaire[19] ou encore la souveraineté numérique[20]. Dans leur dimension économique, ces différentes souverainetés « adjectivées »[21] peuvent en effet être appréhendées comme autant de déclinaisons sectorielles d'un même objectif général : prévenir ou réduire les dépendances étrangères jugées préjudiciables dans un domaine déterminé. La souveraineté économique constitue ainsi moins une forme de souveraineté parmi d'autres, qu'une catégorie générale susceptible de se décliner en fonction de la nature des biens, des technologies, des services ou des infrastructures dont la maîtrise est recherchée.

Une différence notable subsiste cependant. Si la souveraineté économique prise dans son sens général constitue davantage une dynamique qu'un objectif précis à atteindre, certaines souverainetés sectorielles peuvent, en revanche, représenter un horizon vers lequel il est possible de tendre. Dans un secteur déterminé, il est en effet possible d'identifier les principales dépendances existantes et d'apprécier le degré d'autonomie dont dispose un État à leur égard. À titre d'exemple, des États comme la Chine ou les États-Unis disposent aujourd'hui d'un degré élevé d'autonomie dans le domaine numérique[22], de même que la France est en mesure de satisfaire une grande partie de ses besoins nationaux en matière alimentaire[23]. Dans un cas comme dans l'autre, cela ne signifie naturellement pas que toute dépendance étrangère aurait disparu[24], mais on se rapproche malgré tout d'une forme d'autosuffisance. Et de fait, l'autosuffisance constitue bien l'une des extrémités du curseur permettant d'apprécier le degré de souveraineté atteint dans un secteur déterminé. Peu importe, à cet égard, qu'une parfaite autosuffisance soit réellement atteignable, ni même souhaitable. Il demeure possible de mesurer si un État s'en rapproche ou, au contraire, s'en éloigne[25]. Or, autant la position d'un État sur ce curseur peut faire l'objet d'une évaluation relativement objective dans un secteur donné et à un instant donné, autant elle semble beaucoup plus difficile à apprécier à l'échelle de la souveraineté économique dans son ensemble, en particulier si l'on considère le caractère très ouvert de cette dernière. Par conséquent, si certaines souverainetés sectorielles peuvent constituer des horizons vers lesquels tendre et dont il est possible d'apprécier le degré de réalisation, il en va différemment de la souveraineté économique générale, qui constitue avant tout une orientation de politique publique. L'emploi du terme de « souveraineté » à l'échelle européenne apparaît à cet égard moins problématique lorsqu'il se rapporte à l'une de ces déclinaisons sectorielles, dès lors qu'il peut alors être entendu comme désignant le degré d'autosuffisance atteint par l'Union dans un domaine déterminé.

Ces différents éléments introductifs relatifs au concept même de « souveraineté économique » ayant été posés, il est désormais possible de nous pencher sur le cœur de notre sujet, à savoir la place de la commande publique parmi les politiques de souveraineté économique. Pour ce faire, nous analyserons dans un premier temps le principe de la contribution de la commande publique à la souveraineté économique (I), avant d'en étudier dans un second temps les modalités pratiques (II).

I – Penser la commande publique comme un instrument de souveraineté économique

Envisager la commande publique comme un instrument de souveraineté économique suppose d'abord de déterminer les formes que peut prendre sa contribution au maintien ou au développement des capacités productives nationales (A). Une telle contribution ne peut toutefois produire pleinement ses effets qu'à la condition de s'inscrire dans une stratégie cohérente et planifiée (B). Encore faut-il, enfin, tenir compte des obstacles qui en limitent aujourd'hui la portée (C).

A) Une contribution pluridimensionnelle

La contribution de la commande publique à la souveraineté économique doit tout d'abord être distinguée de celle qu'elle peut apporter à la sécurité économique. Lorsqu'une personne publique mobilise la commande publique afin de sécuriser immédiatement la satisfaction de ses propres besoins, notamment en diversifiant ses fournisseurs ou en s'assurant de la résilience de ses approvisionnements, elle poursuit avant tout un objectif de sécurité économique. La contribution de la commande publique à la souveraineté économique s'inscrit dans une perspective différente et plus structurelle : il s'agit d'utiliser l'achat public pour maintenir ou développer sur le territoire national des compétences ou des capacités de

production, et limiter ainsi les dépendances extérieures. Dans cette perspective, ce n'est plus l'acte d'achat pour lui-même que l'on considère, ni les modalités selon lesquelles il permet de satisfaire un besoin, mais la manière dont il peut être mobilisé comme un instrument de structuration du marché, susceptible d'agir sur l'appareil productif lui-même.

La portée d'un tel instrument ne va pourtant pas de soi. La commande publique ne représente qu'une fraction seulement de la demande nationale, certes non négligeable – de l'ordre de 8 % du PIB selon l'OCDE[26] – mais qui demeure malgré tout très minoritaire. On pourrait dès lors douter de sa capacité à exercer une influence suffisamment importante sur la structure de l'offre pour contribuer de manière significative à la réduction des dépendances extérieures. Cette appréciation globale masque toutefois d'importantes disparités sectorielles et, surtout, plusieurs mécanismes par lesquels la commande publique peut produire des effets excédant très largement le montant du seul achat réalisé. Quatre fonctions distinctes de la commande publique au bénéfice de la souveraineté économique peuvent à ce titre être identifiées.

Premièrement, une fonction « d'entretien ». Si le poids de la commande publique demeure relativement limité dans l'ensemble de l'économie, il est beaucoup plus important dans certains secteurs, dans lesquels les personnes publiques constituent des clients majeurs, voire indispensables. Dans un environnement marqué par une forte concurrence internationale, le maintien d'un niveau suffisant de demande publique peut alors permettre à des entreprises nationales de conserver leurs capacités de production, leurs compétences et leurs savoir-faire. À l'inverse, le désengagement de la puissance publique peut contribuer à la disparition de capacités nationales qui, une fois perdues, seront parfois difficiles et coûteuses à reconstituer. La commande publique contribue ainsi à la souveraineté économique en entretenant l'existence même d'une offre nationale dans certains secteurs stratégiques. Cette fonction est particulièrement manifeste dans le domaine de la défense, où la demande publique joue un rôle déterminant dans la préservation de capacités industrielles[27].

Deuxièmement, une fonction d'exemplarité et d'entraînement[28]. L'effet économique d'un contrat de la commande publique ne se limite pas au chiffre d'affaires qu'il procure directement à son titulaire. Le choix d'une entreprise ou d'une technologie par une personne publique peut constituer un signal adressé au reste du marché. Il peut contribuer à valider une technologie, offrir à l'entreprise une référence commerciale, renforcer sa crédibilité auprès de clients privés ou encore rassurer des investisseurs. L'achat public peut ainsi susciter une demande privée supplémentaire et produire un effet de levier sans commune mesure avec son seul poids dans la demande nationale. C'est notamment sous cet angle que peut être appréhendé le recours par des acteurs publics à des solutions technologiques développées par de jeunes entreprises françaises : au-delà de la prestation immédiatement fournie, le marché public peut contribuer à asseoir leur crédibilité et à faciliter leur développement ultérieur sur des marchés privés, nationaux comme internationaux. La communication dont certains contrats font l'objet de la part des acteurs publics est particulièrement significative à cet égard. On peut ici prendre l'exemple du contrat-cadre signé par un groupement d'achat réunissant la Caisse des Dépôts et un certain nombre de ses filiales pour le déploiement de solutions développées par Mistral AI[29]. Dans son communiqué de presse du 4 mai 2026, la Caisse des dépôts présente ce contrat comme une occasion de « *soutenir le numérique souverain de Mistral IA* »[30]. Ce contrat s'inscrit plus largement dans le cadre du plan « Horizon Numérique 2030 » lancé par la Caisse des dépôts en février 2026, qui vise à mobiliser 18 milliards d'euros dans les quatre prochaines années afin d'« *accélérer la transformation numérique de l'économie française et européenne, et renforcer la souveraineté technologique des territoires* ». Parmi les « *6 priorités d'action pour bâtir un numérique souverain, résilient et innovant* » qui sont énumérées dans ce plan, figure en particulier l'objectif de « *Faire émerger des champions européens du numérique en introduisant en bourse 5 à 10 entreprises digitales sur la période, futures cheffes de file à l'échelle européenne* ». Le choix de recourir aux solutions de Mistral AI se trouve ainsi publiquement présenté non seulement comme la réponse à un besoin propre de la Caisse des dépôts, mais également comme un moyen de soutenir le développement d'un acteur du numérique considéré comme stratégique.

Troisièmement, une fonction d'« amorçage ». La commande publique peut contribuer non plus seulement à soutenir une offre existante, mais à l'émergence de capacités nouvelles dans des secteurs où l'offre nationale demeure faible, résiduelle, voire inexistante. Cette fonction prend une importance particulière lorsque l'entrée sur un marché suppose des investissements initiaux considérables, alors même que les perspectives de rentabilité demeurent incertaines. La faiblesse ou l'incertitude de la demande peut alors dissuader les investisseurs privés de financer l'émergence d'une offre nationale. En créant une première demande suffisamment importante ou prévisible, la puissance publique peut contribuer à réduire ce risque, favoriser l'investissement et permettre à de nouveaux acteurs d'acquérir les compétences et les capacités nécessaires à leur développement. L'achat public joue alors un véritable rôle d'amorçage : la demande publique permet de faire émerger une offre qui pourra ensuite se développer au-delà du seul marché public.

Quatrièmement, enfin, une fonction que l'on pourrait qualifier de « non-renforcement des dépendances étrangères ». À la différence d'autres instruments de politique économique, tels que les subventions, la commande publique n'offre pas une alternative entre intervenir sur l'économie ou s'abstenir d'intervenir, mais elle impose de déterminer quel sens l'on entend donner à cette intervention. Un contrat de la commande publique, en effet, repose sur l'existence préalable d'un besoin à satisfaire. Il en résulte que, dans la grande majorité des cas, un opérateur économique sera bien désigné *in fine* attributaire du contrat. Du point de vue de la souveraineté économique, orienter cette demande vers une offre nationale signifie ainsi, par ricochet, qu'elle ne bénéficiera pas à une offre étrangère susceptible d'accroître une dépendance existante. Cette dimension est particulièrement perceptible dans les secteurs confrontés à une concurrence internationale susceptible de remettre en cause l'existence même de certaines capacités productives françaises ou européennes. L'achat public de véhicules électriques, de panneaux solaires ou de logiciels informatiques ne constitue ainsi pas seulement une dépense permettant de satisfaire un besoin. Selon l'origine de l'offre à laquelle cette demande bénéficie, il peut contribuer soit à préserver et développer les capacités françaises ou européennes, soit, à l'inverse, à accélérer leur affaiblissement au profit de producteurs étrangers. Ainsi, en matière de commande publique, le jeu, du point de vue de la souveraineté économique, n'est jamais à somme nulle.

Naturellement, ces différentes fonctions ne sont pas hermétiques. L'entretien d'une capacité existante peut permettre sa montée en puissance ; l'exemplarité de la commande publique peut renforcer cet effet en suscitant une demande privée ; l'amorçage apporté à un nouvel acteur peut enfin aboutir à la constitution d'une filière qui devra ensuite être entretenue. Ces interactions ne doivent toutefois pas masquer l'existence de quatre mécanismes distincts par lesquels une demande publique quantitativement minoritaire peut exercer un effet structurant sur l'offre nationale. La contribution de la commande publique à la souveraineté économique tient ainsi moins à son poids global dans l'économie qu'à sa concentration dans certains secteurs et à sa capacité à produire des effets de levier sur l'investissement, les compétences et la demande privée.

B) Une contribution à planifier

La contribution de la commande publique à la souveraineté économique ne saurait toutefois résulter de la seule juxtaposition d'initiatives prises individuellement par les différents acheteurs publics. Dès lors qu'elle vise non plus seulement à satisfaire leurs besoins propres, mais à maintenir, développer ou faire émerger certaines capacités productives, son utilisation suppose nécessairement une définition préalable des objectifs poursuivis et une planification des moyens à mettre en œuvre pour y parvenir.

Cette planification doit reposer non seulement sur une identification préalable des secteurs dans lesquels la limitation des dépendances extérieures apparaît prioritaire, mais également sur une mise en balance des avantages attendus en matière de souveraineté économique avec les coûts, les risques et les effets indirects susceptibles de résulter des mesures envisagées. Une politique de souveraineté économique ne constitue en effet jamais une fin en soi, mais seulement un moyen au service de finalités d'intérêt général plus profondes. Elle ne saurait par conséquent constituer l'alpha et l'oméga d'une politique économique nationale, dont l'élaboration suppose la prise en considération et la conciliation d'intérêts multiples.

Premièrement, une telle politique de souveraineté économique par l'achat public peut représenter un coût significatif pour les finances publiques, car l'offre française, surtout lorsqu'il s'agira de soutenir une filière encore balbutiante, pourra se révéler moins compétitive. Si tel n'était pas le cas, il n'y aurait d'ailleurs guère de raison de mettre en place des dispositifs destinés à orienter l'attribution du contrat vers une offre domestique, puisque le jeu normal de la concurrence conduirait déjà assez logiquement à la retenir.

Deuxièmement, l'offre française pourra parfois présenter un risque de défaillance plus élevé dans l'exécution du contrat, ou offrir un niveau de qualité inférieur. Cela peut paraître contre-intuitif, car on associe souvent les produits fabriqués en France à une qualité supérieure. Mais dès lors qu'il s'agira de soutenir l'émergence de nouveaux acteurs ou de nouveaux produits, une part de risque supplémentaire devra nécessairement être acceptée par rapport à un « achat sur étagère » auprès d'acteurs étrangers déjà bien installés. Ce point est essentiel, car si la commande publique peut être mobilisée au service de la souveraineté économique, son objet premier demeure, dans l'immense majorité des cas, de satisfaire un besoin réel exprimé par une personne publique. La qualité des services publics, de même que l'efficacité des moyens dont disposent les agents pour mener à bien leurs missions, ne sauraient ainsi raisonnablement être sacrifiées sur l'autel de la souveraineté économique.

Troisièmement, la mise en place de mesures susceptibles d'être appréhendées par nos partenaires commerciaux comme « protectionnistes » pourra susciter, de leur part, des mesures de rétorsion, lesquelles pourraient avoir pour notre économie des effets négatifs supérieurs aux effets positifs espérés de la mesure initiale. De telles conséquences doivent

par conséquent être intégrées à l'appréciation du bilan attendu d'une politique de souveraineté économique.

Quatrièmement, enfin, il ne faut pas perdre de vue les effets bénéfiques que peut produire le maintien d'une certaine concurrence, y compris internationale, tant en matière d'innovation que de qualité et de prix. Des acteurs nationaux qui auraient la garantie de disposer en toutes circonstances d'une sorte de pré carré ne seraient à l'évidence pas incités à offrir la meilleure prestation au meilleur prix.

Ainsi, la politique de souveraineté économique n'est que l'un des volets seulement de la politique économique nationale, laquelle doit opérer des arbitrages, selon les secteurs et les intérêts en présence, entre ouverture économique et limitation des dépendances extérieures[31]. Si cette dernière préoccupation a sans doute longtemps été insuffisamment prise en considération, son renforcement ne dispense nullement d'une telle mise en balance. Car il convient de ne pas perdre de vue qu'une telle politique ne vise pas à éliminer les interdépendances inhérentes à l'économie mondiale[32], mais uniquement à réduire certains facteurs de dépendance jugés préjudiciables à l'intérêt national. Or, une volonté de réduire des dépendances ne signifie en aucun cas la recherche d'une situation d'autarcie[33].

La même analyse peut, au demeurant, être transposée à l'échelle européenne. La commande publique ne saurait, à son tour, constituer isolément une politique de souveraineté économique, car elle n'en est que l'un des instruments. Son utilisation doit être articulée avec les autres leviers dont dispose la puissance publique, tels que la politique industrielle, le soutien à la recherche et à l'innovation, la politique commerciale, les investissements publics, la fiscalité ou encore les mécanismes de protection du marché. L'efficacité de la commande publique dépend même souvent de cette articulation, car susciter par l'achat public l'émergence d'une capacité productive nouvelle sera de peu d'utilité si celle-ci ne peut ensuite accéder aux financements, aux compétences, aux infrastructures ou aux débouchés nécessaires à sa pérennisation.

Une telle exigence de cohérence conduit nécessairement à reconnaître à l'État un rôle particulier. La souveraineté économique implique en effet, comme le souligne Jacques Chevallier, une « *réflexion stratégique sur les secteurs dont il convient de garder le contrôle* », réflexion dont il appartient à « *l'État devenu stratège* » de définir les modalités[34]. La commande publique présente en effet une particularité : elle est largement décentralisée dans sa mise en œuvre, alors que la politique de souveraineté économique à laquelle elle est susceptible de contribuer doit nécessairement être pensée de manière globale. Une collectivité territoriale, un établissement public ou tout autre acheteur peut, par ses choix d'achat, contribuer au maintien ou au développement de certaines capacités nationales. Chacun de ces acheteurs peut également être appelé à mettre en œuvre, dans ses propres marchés, des orientations définies à une échelle supérieure. Mais il ne saurait lui revenir de déterminer, à partir de ses seuls besoins et de sa propre appréciation, les dépendances que l'économie nationale doit accepter ou limiter, les secteurs dont le développement doit être privilégié ou encore les arbitrages devant être opérés entre souveraineté, concurrence, innovation, coût budgétaire et politique commerciale. La contribution des différents acheteurs à la souveraineté économique ne peut donc produire pleinement ses effets que si leurs décisions s'inscrivent dans une stratégie préalablement définie à l'échelle nationale et propre à assurer la cohérence de leurs interventions. Il appartient dès lors à l'État d'assurer cette planification, laquelle consistera notamment à identifier les dépendances stratégiques, déterminer les capacités qu'il convient de maintenir ou de développer, articuler l'achat public avec les autres instruments de politique économique et créer les conditions permettant aux différents acheteurs de concourir à ces objectifs.

La mise en œuvre d'une telle politique supposerait toutefois que les acheteurs disposent d'un degré suffisant de professionnalisation[35] pour être en mesure d'en traduire effectivement les orientations dans leurs stratégies d'achat. Elle pourrait également justifier une mutualisation accrue de certains achats, notamment par le recours aux centrales d'achat, non seulement pour renforcer l'expertise nécessaire à la mise en œuvre de cette politique, mais aussi et surtout afin de concentrer l'effort financier public sur un nombre limité d'opérateurs domestiques, de sorte à pouvoir ainsi réellement peser sur leur développement.

Encore faut-il toutefois que le cadre juridique applicable à la commande publique permette effectivement la mise en œuvre d'une telle stratégie. Or, c'est précisément à ce stade qu'apparaissent les principales difficultés.

C) Une contribution entravée

L'utilisation de la commande publique au service de la souveraineté économique a longtemps présenté quelque chose de l'oxymore[36]. Là où une politique de souveraineté économique implique nécessairement, d'une manière ou d'une autre, soit de soutenir les opérateurs nationaux, soit de restreindre l'accès au marché aux opérateurs étrangers, la commande

publique s'est largement construite, au contraire, autour de la logique d'ouverture des marchés et de non-discrimination entre opérateurs économiques. Cette contradiction se manifeste toutefois avec une intensité variable selon les ordres juridiques, et tend par ailleurs à s'atténuer sensiblement.

En droit interne, la poursuite d'un objectif de souveraineté économique par la commande publique ne paraît pas, par principe, incompatible avec les exigences constitutionnelles. Certes, la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures trouvent leur fondement dans les articles 6 et 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et s'imposent donc au législateur comme aux acheteurs publics. Toute politique consistant à orienter la commande publique vers certaines offres en raison de leur contribution à la souveraineté économique devrait nécessairement être conciliée avec ces exigences[37]. Mais celles-ci ne constituent pas les seules exigences constitutionnelles susceptibles d'entrer dans cette conciliation. Dans sa décision n° 2022-843 DC du 12 août 2022, le Conseil constitutionnel a reconnu que la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation constitue aussi une exigence constitutionnelle, ces intérêts comprenant notamment « *l'indépendance de la Nation ainsi que les éléments essentiels de son potentiel économique* »[38]. Il a depuis réitéré cette jurisprudence, notamment à propos du développement des capacités nationales de production d'énergie nucléaire[39]. Le maintien ou le développement de certaines capacités productives nationales peut donc également concourir à la satisfaction d'exigences de rang constitutionnel. La question ne paraît ainsi pas devoir être posée en termes d'incompatibilité de principe, mais de conciliation entre plusieurs exigences constitutionnelles.

Les contraintes apparaissent bien plus importantes en revanche au niveau international. L'Accord sur les marchés publics (AMP) conclu en 1994 et révisé en 2012 dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) repose précisément, pour les marchés entrant dans son champ d'application, sur un principe de traitement national et de non-discrimination : les marchandises, services et fournisseurs des autres parties doivent bénéficier d'un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui accordé aux marchandises, services et fournisseurs nationaux[40]. La portée de cette obligation demeure certes circonscrite aux seuls marchés couverts par l'Accord[41], mais il n'en demeure pas moins que la logique générale sur laquelle repose ce dernier est de faire obstacle à l'utilisation de la commande publique comme instrument de protection des producteurs nationaux, ainsi que cela ressort explicitement de son préambule[42]. Pour autant, le périmètre des marchés couverts ne résulte pas d'un champ d'application uniforme fixé par l'Accord lui-même, mais des engagements de couverture souscrits par chacune des parties, lesquelles peuvent toujours, sous certaines conditions, en réduire l'ampleur[43]. L'entrave résultant de l'AMP n'est donc ni générale ni irréversible. Par conséquent, l'Union européenne pourrait très bien, si elle était animée d'une volonté politique en ce sens, modifier ses engagements de couverture de manière à ménager à ses États membres davantage de marges de manœuvre pour conduire une politique de souveraineté économique[44].

Il en découle que l'entrave principale résulte surtout du droit de l'Union européenne. Historiquement, le droit européen de la commande publique s'est construit comme un instrument de réalisation du marché intérieur : la mise en concurrence des opérateurs économiques des différents États membres interdit, par principe, qu'un acheteur français privilégie une entreprise ou une production en raison de son caractère français[45]. Cette logique d'ouverture a certes connu, au cours des dernières années, plusieurs infléchissements. L'adoption, en 2022, de l'instrument relatif aux marchés publics internationaux (IMPI) permet ainsi à l'Union, sous certaines conditions, de restreindre l'accès à ses marchés publics des opérateurs, biens ou services provenant de pays tiers qui limitent eux-mêmes l'accès des entreprises européennes à leurs marchés[46]. D'autres instruments permettent également à l'Union de restreindre l'accès à ses marchés publics en réponse à certaines pratiques de pays tiers[47], à l'instar du règlement n° 654/2014 relatif à l'application des règles du commerce international, ainsi que, plus récemment, des règlements « subventions étrangères » et « anti-coercition », respectivement adoptés en 2022 et 2023[48]. La multiplication de ces instruments n'est d'ailleurs pas sans soulever un « *problème de lisibilité et de chevauchement entre les différents dispositifs* »[49], et ils ne sont en tout état de cause efficaces, le plus souvent, qu'à l'égard des entreprises relevant d'États tiers non liés à l'Union par des accords commerciaux garantissant un accès à ses marchés publics[50].

Dans le même esprit, la Cour de justice a précisé, dans son arrêt *Kolin* du 22 octobre 2024, que les opérateurs issus de tels États tiers ne peuvent prétendre bénéficier de l'égalité de traitement prévue par les directives européennes, et que par conséquent, si les États membres ne disposent pas de la faculté d'adopter une réglementation générale organisant la participation de ces opérateurs – car il s'agit là d'une faculté exclusive de l'Union –, les acheteurs publics demeurent en

revanche libres, à leur échelle individuelle et au cas par cas[51], de déterminer les conditions de cette participation[52]. Ces évolutions sont significatives, mais elles concernent avant tout les relations de l'Union avec les États tiers, sans permettre aux États membres de privilégier leurs propres capacités productives.

Par ailleurs et surtout, la Commission européenne a présenté, le 9 septembre 2026, une proposition de règlement qui remplacerait les trois directives de 2014 relatives aux marchés publics et aux concessions[53]. Le choix de passer par un règlement, là où le cadre antérieur reposait sur des directives, traduit une volonté d'assurer une harmonisation plus poussée du régime de la commande publique à l'échelle de l'Union et est susceptible de réduire d'autant les marges de manœuvre dont disposent les États dans ce domaine. Cette évolution n'est cependant pas conçue en opposition à la souveraineté économique, bien au contraire. La réforme entend précisément permettre à la commande publique de mieux contribuer aux objectifs stratégiques de l'Union en donnant notamment la possibilité aux acheteurs publics « *de prendre en compte les risques liés à la sécurité et à la sûreté de l'Union ou des États membres, aux informations sensibles, à la cybersécurité et à l'influence indue de pays tiers* ». Il est même prévu que soit mis en place « *un cadre horizontal de préférence européenne pour les marchés publics* », mais naturellement « *conformément aux obligations juridiques internationales de l'Union* »[54], ce qui a pu faire dire à un commentateur qu'il y a peut-être ici « *tromperie sur la marchandise* »[55]. En tout état de cause, seule la « souveraineté économique européenne » (avec toute la prudence qu'appelle cette expression) est ici prise en compte, et non la souveraineté économique nationale des États membres. Or, ces deux objectifs ne sauraient être considérés comme équivalents du point de vue de la souveraineté française.

Il est vrai que des procédures de passation partiellement ou complètement fermées à la concurrence extra-européenne offriront, par ricochet, davantage de chances de voir une entreprise française remporter le contrat que si ces procédures devaient être complètement ouvertes. Par ailleurs et surtout, le développement de capacités européennes présente un intérêt évident du point de vue français, dans la mesure où, tant en raison de l'existence du marché intérieur que du niveau de coopération entre États qu'implique l'appartenance à l'Union européenne, une dépendance à l'égard d'un bien, d'une technologie ou d'un service provenant d'un autre État membre sera, en principe, moins susceptible de compromettre la liberté d'action de la France qu'une dépendance équivalente à l'égard d'un État tiers comme la Chine ou les États-Unis.

Pour autant, il convient de ne pas perdre de vue que de telles capacités européennes n'offriront pas le même degré de maîtrise qu'une capacité située sur le territoire national, car l'État dispose à l'égard des personnes et des capacités implantées sur son territoire de prérogatives qu'il ne peut exercer sur les productions issues d'un autre État membre : pouvoir de réglementation, d'imposition, de réquisition et même de nationalisation. Alors qu'il peut, par exemple, soumettre à autorisation, au titre du dispositif de contrôle des investissements étrangers (IEF)[56], la prise de contrôle d'une entreprise française exerçant une activité stratégique, la protection d'une capacité équivalente située dans un autre État relèvera au premier chef de ce dernier et de l'appréciation qu'il porte sur ses propres intérêts. Le marché intérieur n'offre pas non plus une garantie absolue et inconditionnelle d'accès aux capacités situées dans les autres États membres. Certains biens particulièrement sensibles, notamment les biens à double usage[57] et les matériels de défense[58], demeurent soumis à des régimes spécifiques de contrôle de leurs transferts intra-européens. Plus largement, si les restrictions aux exportations entre États membres sont en principe prohibées, le droit de l'Union admet malgré tout qu'elles puissent être justifiées, notamment par des considérations de sécurité publique ou de protection de la santé et de la vie des personnes[59], comme les tensions apparues au sein même du marché intérieur lors de la crise sanitaire liée à la Covid-19 ont pu très concrètement l'illustrer. En définitive, lorsqu'une capacité est localisée dans un autre État membre, la France demeure largement tributaire des décisions politiques, réglementaires ou économiques prises dans cet État. Cette situation est d'autant moins anodine que l'appartenance à l'Union européenne n'implique pas une parfaite convergence des intérêts entre États membres, notamment en matière de politique étrangère ou de défense. La substitution d'une dépendance intra-européenne à une dépendance extra-européenne réduit donc incontestablement les risques associés à cette dépendance, mais elle ne confère pas pour autant à la France la maîtrise qu'elle exercerait sur une capacité nationale. Il en découle que si une politique de renforcement de l'autonomie stratégique européenne aura indéniablement des effets positifs du point de vue de la sécurité économique de la France, ses effets seront, en revanche, bien plus modestes du point de vue de notre souveraineté économique.

Dans ces conditions, il ne paraît pas usurpé de considérer que la contribution de la commande publique à la souveraineté économique nationale demeure aujourd'hui assez largement entravée. Il est à cet égard révélateur que le récent rapport du Haut-Commissariat à la stratégie et au plan, précisément intitulé « *Retrouver la capacité de produire en France et en Europe* », dont les grandes lignes ont été publiées le 7 septembre 2026, n'envisage à aucun moment la commande publique comme un levier à part entière de la stratégie productive qu'il dessine[60]. Comme si, derrière la façade des

discours politiques appelant à mettre « la commande publique au service de la souveraineté économique »[61], se cachait en réalité sur cette question, du point de vue des autorités françaises, une forme de résignation, voire d'indifférence.

Il ne faudrait toutefois pas en déduire que la commande publique ne contribue aucunement à la souveraineté économique. Cette contribution est pour l'essentiel dissimulée, comme le révèle l'étude de ses modalités pratiques.

II – Mobiliser la commande publique au service de la souveraineté économique

Même si elle n'est pas la seule, la principale modalité pratique de contribution de la commande publique à la souveraineté économique consiste à mettre en place des mécanismes susceptibles de favoriser l'attribution des contrats à des offres reposant sur des capacités de production domestiques (A). La commande publique peut cependant également être mobilisée pour contribuer au financement de nouvelles capacités stratégiques (B), voire, de manière plus offensive encore, pour capter des ressources technologiques étrangères à l'occasion de contrats conclus avec des opérateurs étrangers (C).

Précisons toutefois que, si les développements qui suivent sont principalement envisagés du point de vue de la souveraineté économique nationale, les mécanismes étudiés peuvent, dans une large mesure, être également mobilisés au service de l'autonomie stratégique européenne.

A) Favoriser le recours aux capacités et opérateurs domestiques

Par « capacités de production domestiques », il convient d'entendre prioritairement les moyens de production, compétences, technologies et savoir-faire situés sur le territoire national et susceptibles d'être mobilisés pour l'exécution du contrat. Le caractère domestique de l'offre ne saurait ainsi être déterminé par la seule nationalité de l'opérateur qui la présente. Une entreprise française peut en effet proposer une offre reposant très largement sur des biens, des technologies ou des sous-traitants étrangers, tandis qu'une entreprise étrangère implantée en France peut au contraire mobiliser des établissements, des salariés et des savoir-faire situés sur le territoire national et contribuer ainsi plus directement au maintien d'une capacité productive française.

La nationalité de l'opérateur ne doit cependant pas être regardée comme totalement indifférente, loin de là. À localisation identique des moyens de production, leur détention par une entreprise dont le centre de décision est situé en France est susceptible de procurer un degré supplémentaire de maîtrise. Une entreprise appartenant à un groupe étranger peut en effet conserver hors du territoire national certains centres de décision stratégiques, droits de propriété intellectuelle ou capacités d'investissement dont dépend la pérennité de son implantation française, et demeurer parallèlement exposée aux normes ou aux décisions de l'État dans lequel est établi le groupe auquel elle appartient. Ce dernier peut d'ailleurs exercer certaines pressions ou menacer de contre-mesures dans le cas où la France envisagerait d'orienter l'activité ou de contraindre les entreprises concernées dans leurs décisions stratégiques. Les marges de manœuvre dont disposera le pouvoir politique ne seront donc pas les mêmes selon que l'entreprise aura son centre de décision en France ou à l'étranger.

Par ailleurs, un autre élément, plus difficilement quantifiable, mais qui ne saurait pour autant être écarté, incite à ne pas négliger la question de la nationalité de l'opérateur économique. Il s'agit du sentiment d'attachement et de responsabilité que peuvent éprouver les dirigeants d'une entreprise à l'égard du pays dont ils ont la nationalité[62]. La nationalité française d'une entreprise ne garantit évidemment nullement que ses dirigeants feront toujours prévaloir l'intérêt économique national sur celui de l'entreprise ou de ses actionnaires. L'histoire économique fournit suffisamment d'exemples de délocalisations ou de transferts d'activités décidés par des entreprises nationales, y compris dans des secteurs stratégiques, pour interdire toute présomption en ce sens. Et à l'inverse, une entreprise étrangère peut durablement s'investir dans le développement de ses capacités françaises. Il n'en demeure pas moins que les décisions économiques ne sont pas toujours réductibles à une stricte rationalité financière. L'attachement à un territoire, à une communauté nationale, de même que le sentiment d'une responsabilité particulière à leur égard, peuvent entrer dans les arbitrages des dirigeants et des actionnaires. Sans pouvoir être présumée ici de manière systématique, cette dimension affective et morale peut ainsi renforcer l'intérêt attaché à la localisation nationale du centre de décision. Elle peut notamment prendre une importance particulière dans les périodes de crise, durant lesquelles il peut être attendu des acteurs économiques nationaux qu'ils participent, au-delà de leurs obligations juridiques, à l'effort collectif. Il en découle que si la localisation domestique de la capacité productive doit probablement demeurer le critère principal d'appréciation de la contribution à la souveraineté économique, on ne peut cependant faire l'économie d'une prise en compte également, au moins à titre complémentaire, du rattachement national du centre de décision.

L'un comme l'autre de ces critères doit toutefois faire l'objet d'une appréciation graduée et non binaire. La localisation en

France de capacités productives ne suffit pas, à elle seule, à caractériser une offre comme pleinement domestique : encore faut-il apprécier la part de l'exécution du contrat qui reposera effectivement sur ces capacités, la dépendance de celles-ci à l'égard de composants, de technologies, de matières premières ou de sous-traitants étrangers, ou encore la maîtrise effective des savoir-faire et droits de propriété intellectuelle indispensables à leur mobilisation. De la même manière, la localisation en France du centre de décision d'une entreprise ne permet pas de présumer de son comportement futur. Pourront notamment être pris en considération son degré d'engagement dans l'économie nationale, l'importance que représente le marché français dans son activité, la localisation de ses actionnaires et de ses principaux intérêts économiques, la pérennité de son implantation ou encore les choix qu'elle a pu opérer par le passé en matière d'investissement et de maintien de ses activités sur le territoire.

Ces deux critères constituent donc moins des conditions qu'il conviendrait de regarder comme remplies ou non remplies, que les deux principaux axes d'une appréciation globale du degré d'ancrage national de l'offre. Une offre peut ainsi reposer sur des capacités de production très largement localisées en France tout en demeurant dépendante de certaines ressources étrangères ; inversement, une entreprise dont le centre de décision est situé à l'étranger peut présenter un degré particulièrement élevé d'intégration dans l'économie française et de dépendance à l'égard du marché national. Entre une offre entièrement produite et maîtrisée en France par une entreprise dont les centres de production et de décision y sont durablement établis, et une offre intégralement importée par un opérateur ne disposant d'aucun ancrage national, il existe donc toute une gradation de situations intermédiaires. L'appréciation de la contribution d'une offre à la souveraineté économique appelle donc nécessairement une analyse concrète, multifactorielle et graduée du degré de maîtrise nationale qu'elle permet d'assurer.

Ce point est essentiel, car il en résulte que, dans le cadre des procédures de passation des contrats de la commande publique, l'introduction d'un critère d'attribution tenant au degré de contribution des offres à la souveraineté économique apparaîtrait bien plus pertinente qu'un critère reposant uniquement sur une logique de préférence nationale ou européenne. L'introduction d'un tel critère constitue, à cet égard, la modalité la plus prometteuse (1). D'autres mécanismes peuvent néanmoins être mobilisés afin de favoriser plus indirectement l'attribution des contrats à des offres jugées « souveraines » (2, 3 et 4).

1. Introduire un critère d'attribution relatif au degré de contribution des offres à la souveraineté économique

Les propositions tendant à instaurer une forme de préférence « nationale » ou « européenne » dans la commande publique se sont multipliées ces dernières années. Deux rapports sénatoriaux publiés en juillet et décembre 2025 en fournissent une illustration particulièrement significative, l'un comme l'autre préconisant ouvertement l'instauration d'« *un principe général de préférence européenne dans les achats des personnes publiques* »[63], susceptible notamment de se matérialiser par l'introduction de « *critères explicites* » fixant des « *cibles minimum de contenu européen* »[64]. Longtemps partisane d'une approche essentiellement sectorielle, reposant sur des mécanismes de préférence européenne limités à quelques secteurs spécifiques[65], l'Union européenne semble s'être finalement ralliée au principe d'un dispositif plus général. La proposition de règlement adoptée par la Commission européenne le 9 septembre 2026, destinée à remplacer les trois directives de 2014[66], prévoit ainsi la mise en place d'un mécanisme « horizontal » de préférence européenne, c'est-à-dire non limité à un secteur particulier, auquel un chapitre entier est consacré[67].

Il ne s'agit toutefois pas, à proprement parler, d'une préférence européenne généralisée. D'une part, celle-ci ne pourra s'exercer au détriment des opérateurs, biens, services et travaux bénéficiant des engagements internationaux de l'Union en matière d'accès aux marchés publics, notamment au titre de l'Accord sur les marchés publics (AMP) ou d'autres conventions internationales conclues par l'Union[68]. D'autre part, sous réserve des hypothèses dans lesquelles la Commission pourra en imposer l'application[69], le recours à ces mécanismes demeurera une faculté laissée aux acheteurs publics. Le projet prévoit, plus précisément, plusieurs modalités de mise en œuvre de cette préférence. Celle-ci pourra porter sur l'origine de l'opérateur, en permettant de réserver la participation à la procédure à des opérateurs et sous-traitants originaires de l'Union ou d'États tiers « couverts », mais également sur l'origine de la prestation elle-même, en exigeant que les biens, services ou travaux soient, intégralement ou dans une certaine proportion, originaires de l'Union ou de ces mêmes États[70]. Le dispositif dépasse ainsi une approche exclusivement fondée sur la nationalité de l'entreprise pour prendre également en considération l'origine effective de ce qui est acheté.

Cette évolution constitue une inflexion majeure et participe indéniablement d'une meilleure prise en compte des enjeux de souveraineté économique dans la commande publique. La proposition de règlement rattache d'ailleurs explicitement ces nouvelles règles à un objectif visant à « *garantir la sûreté, la sécurité, la résilience et la sécurité économique de l'Union, y compris par l'indépendance stratégique* »[71]. Pour autant, le dispositif proposé ne répond qu'imparfaitement à une logique de souveraineté économique telle que nous l'entendons.

En premier lieu, le mécanisme est exclusivement conçu à l'échelle de l'Union. Il ne ménage aucune « réserve de souveraineté » permettant à un État membre de privilégier, lorsque la protection d'un intérêt stratégique national le justifie, un opérateur ou une production présentant un ancrage spécifiquement national. Une entreprise française et une entreprise établie dans un autre État membre sont ainsi placées, par construction, sur un pied d'égalité, quand bien même l'objet du marché concernerait une capacité industrielle, technologique ou productive que la France considérerait comme indispensable à son autonomie d'action. Ce choix est parfaitement cohérent avec la logique du marché intérieur et le principe de non-discrimination en raison de la nationalité, mais il montre précisément la différence qui peut exister entre la recherche d'une autonomie stratégique européenne et la préservation de la souveraineté économique propre de chacun des États membres.

En deuxième lieu, la préférence instituée n'est européenne que de manière relative. Le règlement assimile en effet aux opérateurs et productions de l'Union ceux des États tiers bénéficiant d'engagements internationaux d'accès aux marchés publics européens. Les États-Unis, notamment, sont parties à l'AMP et bénéficient donc, pour les marchés entrant dans le champ de cet accord, de la protection accordée aux opérateurs « couverts ». Une entreprise américaine pourra ainsi, dans ces hypothèses, être placée sur le même plan qu'une entreprise européenne aux fins de l'application du mécanisme de préférence. Cette contrainte résulte naturellement des engagements internationaux souscrits par l'Union, mais elle limite la portée du dispositif lorsqu'il est envisagé sous l'angle de la réduction des dépendances extra-européennes.

En troisième lieu, et surtout, les critères retenus demeurent insuffisants pour apprécier la contribution réelle d'une entreprise à la souveraineté économique. Le projet réalise certes un progrès important en ne s'arrêtant plus à la seule origine de l'opérateur et en permettant de prendre en considération l'origine des biens, services ou travaux composant son offre. Mais ni l'un ni l'autre de ces critères ne permet, à lui seul, de mesurer le degré d'autonomie que procure effectivement le recours à une entreprise. Une société établie dans l'Union et produisant majoritairement sur le territoire européen peut ainsi demeurer contrôlée par un groupe extra-européen, dépendre de centres de décision situés à l'étranger, être exposée à une législation extraterritoriale ou entretenir avec des fournisseurs étrangers des liens tels que la continuité de son activité dépend en réalité de décisions prises hors de l'Union. À l'inverse, une entreprise dont une partie de la chaîne de valeur est située à l'étranger peut conserver en France ou dans l'Union ses capacités décisionnelles, ses technologies essentielles, ses compétences critiques et la maîtrise des fonctions indispensables à la continuité de son activité.

C'est précisément cette difficulté qui conduit à proposer de dépasser la seule alternative entre préférence nationale, préférence européenne et absence de préférence, au profit d'un critère directement fondé sur la contribution de l'offre à la souveraineté économique. Plutôt que d'accorder automatiquement un avantage en fonction de la seule nationalité de l'entreprise ou du seul lieu de production, l'acheteur pourrait être autorisé, pour les marchés présentant un enjeu de souveraineté suffisamment caractérisé, à apprécier le degré d'ancrage et d'autonomie économique de l'offre au regard d'un faisceau de critères objectifs et préalablement définis. Pourraient ainsi être pris en considération, selon la nature du marché, la localisation des activités de production et des capacités industrielles nécessaires à son exécution, mais également celle du centre effectif de décision de l'entreprise, la structure et l'origine de son actionnariat, l'identité et le lieu d'établissement de l'entité qui la contrôle, l'implantation des compétences, technologies et actifs stratégiques indispensables à la prestation, le degré de dépendance de la chaîne d'approvisionnement à l'égard d'États tiers, l'exposition de l'entreprise à des décisions ou législations étrangères susceptibles d'affecter l'exécution du contrat, ou encore sa capacité à assurer de manière autonome la continuité de la prestation en situation de crise.

Un tel mécanisme présenterait l'avantage de ne pas faire de la nationalité une fin en soi. Le critère pertinent ne serait plus de savoir si une entreprise est formellement « française », « européenne » ou « étrangère », mais de déterminer dans quelle mesure le recours à cette entreprise contribue effectivement à préserver ou à renforcer l'autonomie d'action de la puissance publique. La localisation de la production conserverait naturellement une place importante dans cette appréciation, mais elle deviendrait l'un des éléments d'un critère plus large d'ancrage économique et décisionnel. Une telle approche permettrait également de mieux articuler l'échelle nationale, à laquelle s'apprécie la souveraineté économique, et l'échelle européenne, à laquelle peut être poursuivi un objectif d'autonomie stratégique. Lorsque la dépendance identifiée concerne une capacité stratégique dont la préservation est recherchée au niveau de l'Union, l'ancrage européen pourrait constituer la référence pertinente. Lorsqu'elle concerne, en revanche, une capacité dont un État membre estime devoir conserver la maîtrise pour assurer l'exercice autonome de ses compétences essentielles, le

même raisonnement pourrait être décliné à l'échelle nationale. La préférence cesserait ainsi d'être conçue comme une simple préférence géographique pour devenir un instrument ciblé de prévention et de réduction des dépendances économiques stratégiques.

Il convient de préciser que l'introduction d'un mécanisme de préférence peut emprunter différentes voies. Elle peut consister à avantager directement les opérateurs ou les produits domestiques, mais également, symétriquement, à pénaliser les opérateurs ou produits étrangers, voire, de manière plus radicale, à exclure leur participation à la procédure. Ces différentes techniques ne constituent toutefois, pour l'essentiel, que les deux faces d'une même médaille, dans la mesure où favoriser les premiers revient nécessairement, à des degrés divers, à désavantager les seconds. Hors l'hypothèse d'une exclusion pure et simple, la logique consiste ainsi à faire en sorte qu'à offres équivalentes ou suffisamment proches, la préférence soit accordée à l'offre domestique.

Un point mérite toutefois d'être souligné. Un mécanisme de préférence ne saurait conduire, conformément à ce qui a été précédemment exposé, à accepter une augmentation disproportionnée du coût de la prestation ou une dégradation excessive de sa qualité au seul motif de privilégier une offre domestique. Un équilibre doit donc être recherché entre l'objectif de souveraineté économique et les exigences de prix et de qualité qui président à l'achat public. Cette considération conduit à privilégier, sauf dans certains secteurs particulièrement sensibles où la participation d'opérateurs étrangers peut elle-même soulever des enjeux de sécurité nationale, des mécanismes de préférence laissant subsister une concurrence avec les offres étrangères plutôt que leur exclusion systématique de la procédure. Une telle solution permet en effet de soutenir les capacités domestiques tout en conservant la pression concurrentielle susceptible de prévenir une dégradation excessive du rapport entre le prix et la qualité des prestations acquises.

Quoi qu'il en soit, les mécanismes qui viennent d'être évoqués ont en commun d'assumer explicitement la poursuite d'un objectif de préférence nationale ou européenne. D'autres voies peuvent toutefois être envisagées pour mobiliser la commande publique au service de la souveraineté économique. Plus indirectes, elles ne reposent pas formellement sur la nationalité des opérateurs ou l'origine des offres, mais tendent à produire, par d'autres moyens, un résultat comparable. Leur compatibilité avec les principes de la commande publique est, à ce titre, plus délicate à apprécier. Si certaines peuvent parfaitement s'inscrire dans le cadre juridique existant, d'autres se situent aux marges de celui-ci, voire supposent d'en contourner certaines exigences. Les premiers de ces mécanismes sont ceux qui visent à favoriser au maximum la participation d'opérateurs domestiques à la procédure d'attribution.

2. Favoriser la participation d'opérateurs domestiques à la procédure de passation

Une première manière, relativement indirecte, de mobiliser la commande publique au service de la souveraineté économique consiste non pas à favoriser les entreprises domestiques au stade de l'attribution du contrat, mais à agir en amont afin de favoriser leur participation même à la procédure d'attribution. L'ouverture juridique d'un marché à l'ensemble des opérateurs économiques ne garantit en effet nullement l'existence d'une concurrence effective : encore faut-il que les entreprises susceptibles d'y répondre aient connaissance du besoin de l'acheteur, identifient suffisamment tôt l'opportunité commerciale correspondante et, surtout, que les caractéristiques du marché soient compatibles avec leurs capacités industrielles, techniques et financières.

Le sourçage constitue à cet égard un instrument particulièrement intéressant. Consacré par l'article R. 2111-1 du code de la commande publique, il permet à l'acheteur, en amont de la procédure, de réaliser des études de marché, de solliciter l'avis d'opérateurs économiques ou encore de les informer de son projet et de ses exigences. Sous réserve du respect ultérieur de l'égalité de traitement des candidats, l'acheteur peut ainsi identifier les entreprises présentes sur le marché, y compris les PME ou les entreprises implantées sur le territoire national, les sensibiliser à un besoin à venir et mieux connaître leurs capacités. Il est significatif, à cet égard, que le guide du sourçage opérationnel publié en 2025 par la Direction des achats de l'État identifie expressément la souveraineté économique parmi les enjeux stratégiques susceptibles d'être pris en considération dans cette démarche.

L'intérêt du sourçage ne réside toutefois pas seulement dans cette fonction d'information et de mobilisation des fournisseurs potentiels. Il permet également à l'acheteur de confronter, avant même la rédaction de son cahier des charges, l'expression de son besoin à la réalité de l'offre disponible. Or certaines caractéristiques apparemment neutres d'un marché – son montant ou sa durée, l'absence d'allotissement, les volumes demandés, les délais de livraison, les références exigées ou encore le niveau minimal de chiffre d'affaires requis – peuvent avoir pour effet d'exclure de facto des entreprises domestiques pourtant susceptibles de répondre à tout ou partie du besoin. La contribution de la commande publique à la souveraineté économique peut dès lors consister, non à réserver le marché à ces entreprises, mais à éviter que sa configuration ne les évince inutilement de la compétition.

Le marché de remplacement du FAMAS fournit, a contrario, une illustration particulièrement parlante de cet enjeu. Pour le marché de l'« arme individuelle future », lancé en 2014, les exigences imposées aux candidats comprenaient un niveau minimal de chiffre d'affaires annuel, fixé à 80 millions d'euros, qui n'était atteint par aucun fabricant français susceptible de produire l'arme recherchée. L'entreprise française Verney-Carron, dont le chiffre d'affaires était alors de l'ordre de 12 millions d'euros, n'avait ainsi pas été en mesure de participer à la compétition, alors même qu'elle avait publiquement manifesté son intérêt pour ce marché. Ce dernier fut finalement attribué en septembre 2016 au groupement formé autour de l'entreprise allemande Heckler & Koch pour la fourniture du HK416F[72]. Cet exemple montre comment des conditions de participation justifiées par des considérations de capacité ou de sécurisation de l'approvisionnement peuvent, indépendamment de toute préférence explicitement fondée sur la nationalité, déterminer la structure même de la concurrence et conduire à exclure en amont les capacités industrielles nationales.

Une politique de souveraineté économique pourrait donc conduire les acheteurs, notamment pour les achats présentant un caractère stratégique, à procéder systématiquement à une cartographie préalable des capacités domestiques et à examiner, avant le lancement de la procédure, si les caractéristiques envisagées du marché permettent effectivement à ces capacités de concourir. Il ne s'agirait pas d'abaisser artificiellement les exigences de l'acheteur ni de les calibrer de manière à assurer l'attribution du contrat à une entreprise déterminée, ce qui heurterait les principes de la commande publique, mais de vérifier que chacune d'elles répond à une nécessité objective et proportionnée. Lorsque plusieurs configurations permettent de satisfaire également le besoin, l'acheteur pourrait ainsi privilégier celle qui évite d'exclure inutilement de la concurrence des opérateurs domestiques disposant des capacités nécessaires à son exécution[73].

Cette démarche permettrait ainsi de poursuivre un objectif de souveraineté sans introduire de préférence explicitement fondée sur la nationalité. Plutôt que de corriger, au stade de l'attribution, les conséquences d'une concurrence dans laquelle les entreprises domestiques seraient insuffisamment représentées, il s'agirait d'agir en amont pour créer les conditions de leur participation effective.

3. Introduire un critère indirectement favorable aux entreprises domestiques

Une autre voie peut consister à mobiliser des critères d'attribution qui, sans faire directement référence à la nationalité de l'entreprise ou des moyens de production, sont susceptibles de favoriser de fait certains opérateurs domestiques. La multiplication des critères environnementaux ou sociaux ouvre à cet égard de nouvelles possibilités. Des exigences relatives à l'empreinte environnementale, aux délais ou modalités d'approvisionnement, à certaines caractéristiques techniques ou encore aux conditions sociales d'exécution du contrat peuvent ainsi, selon la manière dont elles sont définies et pondérées, avantager indirectement des entreprises produisant localement ou organisées selon des standards nationaux ou européens.

Une telle utilisation n'est cependant juridiquement admissible que si ces critères demeurent objectifs, précis et liés à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution, et respectent les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination. Ils ne sauraient ainsi être définis dans le seul but de dissimuler une préférence fondée sur l'origine des opérateurs ou des produits. Le développement de critères sociaux, environnementaux[74] ou techniques ouvre néanmoins un espace dans lequel la frontière peut devenir ténue entre la poursuite légitime de politiques publiques par la commande publique et leur instrumentalisation aux fins de favoriser indirectement certains opérateurs en raison de leur implantation géographique.

4. Écarter la concurrence à défaut d'assumer la préférence

Une dernière voie, plus radicale encore, consiste non plus à aménager les conditions de la concurrence, mais à supprimer la mise en concurrence elle-même. Le droit de la commande publique comporte en effet différentes hypothèses permettant à l'acheteur de conclure un contrat sans publicité ni mise en concurrence préalables. Tel est notamment le cas des marchés dont le montant est inférieur à certains seuils[75], de certains marchés portant sur des travaux, fournitures ou services innovants[76] ou encore, dans des hypothèses particulières, des marchés de défense ou de sécurité[77]. La tendance actuelle va clairement dans le sens d'une extension du champ de ces différentes dispenses, comme en témoigne le relèvement progressif du seuil de dispense de publicité et de mise en concurrence applicable aux marchés de fournitures et de services, qui est passé en quelques années de 4 000 € à 60 000 €[78]. Or, certaines de ces

extensions ont précisément été justifiées par des objectifs de soutien au tissu économique national, de préservation des capacités industrielles ou, plus directement encore, de souveraineté économique[79].

Ces dispositifs ne consacrent pourtant généralement aucune préférence domestique en tant que telle. Leur effet est plus indirect : en faisant disparaître la procédure concurrentielle et la transparence qui l'accompagne, ils accroissent considérablement la liberté de choix de l'acheteur et permettent, de fait, à des considérations tenant à la localisation de la production, à la préservation d'une filière industrielle ou à la maîtrise nationale de certaines capacités de peser davantage dans sa décision, sans avoir nécessairement à les formaliser sous la forme de critères d'attribution.

Il y a là une forme d'hypocrisie dans la manière dont la souveraineté économique est appréhendée par le droit de la commande publique. Plutôt que d'assumer ouvertement que la préservation de certaines capacités économiques domestiques puisse constituer, dans des conditions précisément définies et contrôlées, un objectif légitime de l'achat public, le droit paraît parfois préférer organiser les conditions permettant à l'acheteur de poursuivre cet objectif sans avoir à l'expliciter. La souveraineté économique peut alors entrer par la petite porte de la dérogation à la concurrence là où on refuse de la faire entrer, ouvertement et de manière transparente, par la grande porte des critères d'attribution.

Favoriser le recours aux capacités domestiques existantes ne saurait toutefois suffire lorsque les capacités stratégiques recherchées sont inexistantes ou insuffisamment développées sur le territoire national. La commande publique peut alors être mobilisée non plus seulement pour orienter la demande vers une offre existante, mais pour contribuer à faire émerger l'offre elle-même.

B) Financer par la commande publique de nouvelles capacités stratégiques

Une telle démarche pourrait d'abord s'appuyer sur des instruments existants, en étendant la logique du partenariat d'innovation afin d'intégrer dans le prix acquitté par la puissance publique le financement de nouvelles capacités stratégiques (1). Elle pourrait ensuite être poussée plus loin, en faisant de la constitution de telles capacités l'objet même du contrat, ce qui conduirait à envisager la création d'une nouvelle catégorie de marchés publics : le « marché capacitaire » (2).

1. Intégrer dans le prix le financement de nouvelles capacités stratégiques : étendre le partenariat d'innovation

La contribution de la commande publique à la souveraineté économique ne passe pas nécessairement par l'attribution préférentielle des contrats à des opérateurs domestiques. Elle peut également résulter de l'utilisation du prix versé par la puissance publique pour contribuer au développement de capacités industrielles ou technologiques qui n'existent pas encore. Dans cette perspective, la dépense publique ne rémunère plus seulement la prestation immédiatement fournie, mais finance également, pour partie, les investissements nécessaires à la constitution d'une nouvelle capacité stratégique susceptible d'être mobilisée à l'avenir.

Une telle logique n'est pas étrangère au droit positif de la commande publique, loin de là. Elle se trouve même au cœur du « partenariat d'innovation », qui permet à un acheteur de confier à un même opérateur la recherche et le développement de produits, services ou travaux innovants qui ne sont pas encore disponibles sur le marché, puis d'en acquérir les résultats s'ils répondent aux niveaux de performance et aux coûts maximum convenus. Le contrat est organisé en phases successives assorties d'objectifs intermédiaires et d'une rémunération correspondante, ce qui permet de rémunérer directement et spécifiquement des activités de recherche et de développement, indépendamment du prix des produits, services ou travaux qui seront le fruit de ces recherches[80].

Le champ actuel du dispositif apparaît toutefois trop restrictif pour permettre sa pleine mobilisation au service de la souveraineté économique. Le partenariat d'innovation suppose en effet le développement de travaux, fournitures ou services « *nouveaux ou sensiblement améliorés* » qui « *répondent à un besoin ne pouvant être satisfait par l'acquisition de produits, services ou travaux déjà disponibles sur le marché* ». L'origine de la prestation n'est donc à aucun moment prise en compte. Seul importe l'existence ou non d'une prestation équivalente disponible sur le marché. Ces dispositions offrent probablement certaines marges d'interprétation. On pourrait ainsi, par exemple, se fonder sur des exigences particulières en matière de sécurité numérique, de maîtrise des données ou de dépendance technologique pour considérer qu'une solution développée hors du territoire national est insusceptible de répondre de manière équivalente au besoin identifié. Pour autant, la voie la plus sûre pour déployer toutes les potentialités de ce dispositif dans un sens favorable à la souveraineté économique serait très certainement d'étendre le champ d'application de l'article L. 2172-3 du code de la

commande publique, en prévoyant expressément que, dans les secteurs stratégiques, puisse également être prise en compte l'absence ou l'insuffisance de capacités domestiques permettant de fournir les prestations concernées. Une telle extension supposerait également, dans la mesure nécessaire, de faire évoluer les dispositions correspondantes du droit de l'Union européenne. Sans modifier la notion même d'innovation, une telle extension permettrait ainsi de mobiliser un dispositif existant non seulement pour financer le développement d'une solution nouvelle, mais également pour permettre l'apparition ou le développement d'une capacité nationale qui fait défaut. Une variante moins ambitieuse du point de vue de la souveraineté économique nationale, mais sans doute plus aisément conciliable avec le droit de l'Union européenne, pourrait consister à permettre une telle extension lorsque aucune capacité équivalente n'est disponible à l'échelle européenne.

Ainsi étendue, cette logique pourrait être mobilisée de manière bien plus systématique dans une perspective de souveraineté économique. Dès lors que la satisfaction d'un besoin de l'Administration suppose le développement préalable d'une capacité industrielle ou technologique dont le pays ne dispose pas ou insuffisamment, le prix accepté par la personne publique pourrait intégrer le coût des investissements nécessaires à sa constitution. L'achat public ne viserait alors plus seulement à obtenir une prestation déterminée, mais également à faire émerger la capacité domestique permettant de la fournir durablement et susceptible d'être mobilisée au-delà de la seule exécution du contrat. Autrement dit, le prix payé servirait à financer non seulement la prestation dont l'Administration a besoin, mais également le gain en termes de souveraineté économique résultant du développement de nouvelles capacités productives domestiques. Une telle logique ne saurait par conséquent se confondre avec l'acceptation d'une simple surfacturation de la prestation fournie *in fine*, laquelle pourrait notamment se heurter à l'interdiction faite aux personnes publiques de consentir des libéralités[81]. Le prix plus élevé trouverait ici sa justification dans l'existence d'une contrepartie supplémentaire recherchée par la personne publique, à savoir la constitution d'une capacité stratégique domestique.

L'expérience américaine dans le secteur spatial fournit une illustration particulièrement éclairante d'une utilisation ambitieuse de cette logique[82]. Sans constituer l'exact équivalent d'un marché public intégrant ce financement dans son prix, le programme Commercial Orbital Transportation Services (COTS), lancé en 2006, a permis à la NASA d'apporter à SpaceX un soutien financier progressif, conditionné à l'atteinte de différents jalons, destiné à accompagner le développement du lanceur Falcon 9 et du véhicule Dragon. L'objectif n'était ainsi pas seulement d'acquérir une prestation déterminée au meilleur prix, mais de faire émerger une capacité américaine autonome de transport spatial, susceptible ensuite de fournir durablement des services à la NASA et à d'autres clients.

Le financement public, même partiel, d'une nouvelle capacité stratégique soulève toutefois la question de la maîtrise de celle-ci une fois constituée. Rien n'impose que la puissance publique devienne propriétaire des moyens de production ou des technologies dont elle a contribué à financer le développement. L'objectif de souveraineté économique peut en effet être atteint par l'émergence d'une capacité détenue et exploitée par un opérateur privé, dès lors que sa localisation et les conditions de sa mobilisation permettent effectivement de réduire la dépendance identifiée. Il apparaîtrait néanmoins nécessaire de prévoir contractuellement, en fonction du caractère stratégique de la capacité et de l'importance du financement public consenti, certaines garanties quant à son maintien sur le territoire national, à sa disponibilité ou encore aux conditions dans lesquelles la puissance publique pourrait y accéder en période de crise.

Par ailleurs, pour ceux des contrats portant sur une activité susceptible de relever du contrôle des investissements étrangers en France (contrôle « IEF »), ce qui pourrait notamment être le cas dans plusieurs secteurs particulièrement stratégiques, l'État disposerait en tout état de cause d'un moyen de contrôle supplémentaire déjà existant, susceptible notamment de contribuer à préserver la pérennité de l'activité et le maintien sur le territoire national des capacités et savoir-faire stratégiques[83]. Le champ de ce contrôle devrait toutefois probablement être étendu afin de mieux couvrir les capacités considérées comme stratégiques au regard des objectifs de souveraineté économique ici poursuivis.

La dépense publique peut ainsi être envisagée non seulement comme le prix d'une prestation présente, mais aussi comme un investissement dans la constitution ou la consolidation d'une capacité économique stratégique future. Une telle utilisation de la commande publique demeure toutefois adossée à l'existence d'un besoin propre de l'administration : la constitution de la capacité stratégique est financée parce qu'elle est nécessaire à la fourniture du bien ou du service que celle-ci entend acquérir. Il est cependant possible de pousser la logique plus loin et de dissocier entièrement le financement de cette capacité de l'existence d'un tel besoin immédiat. Dès lors que l'absence d'une capacité industrielle ou technologique déterminée est elle-même regardée comme une vulnérabilité pour la souveraineté économique nationale, la constitution de cette capacité pourrait devenir, à elle seule, l'objet même d'un contrat de la commande publique.

2. Faire de la constitution de nouvelles capacités stratégiques l'objet même du marché : la création d'un « marché capacitaire »

Il pourrait être envisagé, plus radicalement, de créer une nouvelle catégorie de marchés publics, que l'on pourrait qualifier de « marchés capacitaires », dont l'objet serait précisément de permettre à la puissance publique de financer la constitution de capacités productives ou technologiques jugées stratégiques. Le besoin auquel répondrait le marché ne résiderait alors plus dans la fourniture d'un bien ou d'un service déterminé à l'Administration, mais dans l'existence même, sur le territoire national, d'une capacité à le produire.

L'Administration pourrait ainsi constater que l'absence, sur le territoire national, de capacités productives ou technologiques suffisantes dans certains domaines, tels que les semi-conducteurs, les ordinateurs ou les logiciels de bureautique, crée une dépendance étrangère incompatible avec les objectifs poursuivis en matière de souveraineté économique. Elle pourrait alors définir précisément la capacité dont elle entend favoriser l'émergence et conclure un contrat – ou un ensemble de contrats – ayant directement pour objet sa constitution.

La personne publique n'aurait alors pas nécessairement vocation à être le principal utilisateur des biens ou services produits grâce à la capacité ainsi financée. Elle pourrait naturellement en devenir cliente – et la perspective de commandes publiques ultérieures pourrait contribuer à assurer la viabilité économique de la nouvelle capacité –, mais celle-ci aurait vocation à satisfaire plus largement les besoins de l'économie nationale. Ce que la puissance publique achèterait par l'intermédiaire du « marché capacitaire » ne serait donc pas un produit ou un service déterminé, mais la constitution de la capacité permettant de le produire sur le territoire national.

Une telle logique permettrait de mobiliser certains des avantages propres à la commande publique au service d'une véritable politique industrielle. L'administration pourrait définir précisément le résultat attendu – nature et niveau de la capacité de production, performances technologiques, localisation, calendrier de montée en puissance, conditions de maintien de la capacité dans la durée – puis mettre en concurrence les différents projets susceptibles de permettre de l'atteindre. La concurrence ne porterait donc plus seulement sur la fourniture d'un bien ou d'un service, mais sur les différentes solutions susceptibles de faire émerger la capacité stratégique recherchée. Le financement public pourrait ensuite être échelonné et conditionné à l'atteinte d'objectifs intermédiaires, sur un modèle comparable à celui retenu dans le cadre des partenariats d'innovation.

C'est précisément sur ce point que le « marché capacitaire » se distinguerait de la logique traditionnellement suivie en matière de subventions. Dans un cas, la puissance publique soutient financièrement une initiative privée parce qu'elle contribue à un objectif d'intérêt général ; dans l'autre, elle identifie elle-même un besoin capacitaire, définit le résultat correspondant, met en concurrence les solutions susceptibles de permettre de l'atteindre et contractualise sa réalisation en contrepartie du financement accordé. Sans garantir naturellement le succès industriel ou commercial de l'opération, le recours au contrat permettrait ainsi à l'Administration d'exercer une maîtrise plus directe sur l'affectation des fonds engagés et sur le résultat attendu.

Les enjeux de maîtrise précédemment évoqués se poseraient avec une acuité particulière dans le cadre d'un marché capacitaire, dès lors que la constitution de la capacité formerait ici l'objet même du contrat et la contrepartie principale du financement public. Au-delà des garanties contractuelles et des mécanismes de contrôle précédemment évoqués, la spécificité d'un tel marché pourrait ainsi justifier une implication plus directe de la puissance publique dans la maîtrise de la capacité financée. Celle-ci pourrait tout d'abord prendre la forme, en complément du contrat, du maintien ou de l'acquisition d'une participation au capital de l'opérateur, éventuellement assortie de droits particuliers sur certaines décisions stratégiques, à l'image de ceux attachés aux « actions spécifiques »[84].

Une solution plus ambitieuse pourrait consister à adosser au marché capacitaire la création d'une société *ad hoc* codétenue par l'État et l'opérateur retenu, à laquelle seraient confiés les actifs et technologies développés grâce au financement public. L'État participerait ainsi directement à la propriété et à la gouvernance de la capacité dont il a financé l'émergence. Une fois celle-ci développée et sa viabilité économique suffisamment assurée, le capital de cette société pourrait être plus largement ouvert à des investisseurs privés, l'État pouvant alors réduire sa participation tout en conservant, si le caractère stratégique de la capacité le justifie, une participation minoritaire ou certains droits particuliers lui permettant de veiller à sa pérennité, à sa localisation et à sa disponibilité.

À l'autre extrémité du spectre pourrait enfin être envisagé un modèle inspiré de la concession[85], dans lequel la capacité industrielle ou technologique développée aurait dès l'origine vocation à revenir intégralement à la puissance publique au terme du contrat. La logique serait alors comparable à celle qui préside au financement, à la réalisation et à l'exploitation

par un opérateur privé de certaines infrastructures publiques, à la différence notable qu'il ne s'agirait plus de constituer une autoroute, un réseau de transport ou une infrastructure de distribution d'eau potable, mais une capacité industrielle ou technologique stratégique destinée à servir prioritairement le marché privé. L'opérateur pourrait être chargé de la développer et de l'exploiter pendant une durée lui permettant d'en retirer une rémunération, avant que les actifs correspondants ne reviennent à la puissance publique. En tout état de cause, rien ne ferait obstacle à ce que la capacité concernée fasse finalement l'objet d'une cession au secteur privé à l'échéance du contrat ou ultérieurement. Une telle configuration constituerait ainsi le degré le plus élevé de maîtrise publique de la capacité financée.

La création d'un tel instrument supposerait toutefois de surmonter certaines difficultés au regard du droit de l'Union européenne. En particulier, dès lors que le financement public permettrait à un opérateur de développer une capacité productive destinée principalement au marché privé, le financement accordé dans le cadre d'un marché capacitaire pourrait, selon ses modalités, être regardé comme constitutif d'une aide d'État au sens du droit de l'Union[86]. Il serait donc souhaitable que la création de cette nouvelle catégorie de contrats s'accompagne de sa reconnaissance au niveau européen, dans le cadre d'un régime spécifique permettant d'en apprécier la compatibilité avec le marché intérieur, éventuellement au moyen d'une autorisation préalable de la Commission européenne. Une telle reconnaissance pourrait notamment s'inspirer de la logique déjà suivie pour les projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC), qui permettent, sous certaines conditions, d'autoriser des financements publics destinés au développement de projets industriels ou technologiques stratégiques[87], mais dans une perspective européenne plutôt que nationale et selon une logique de subvention plutôt que de commande publique.

Une telle évolution ne serait d'ailleurs pas nécessairement contraire aux objectifs du marché intérieur, loin de là. Elle pourrait en effet favoriser l'émergence parallèle de plusieurs « champions » nationaux dans des secteurs stratégiques où les entreprises européennes sont aujourd'hui peu présentes, voire absentes. La constitution de capacités françaises, allemandes, italiennes ou espagnoles concurrentes permettrait ainsi de renforcer simultanément la souveraineté économique des États membres et l'autonomie stratégique de l'Union, tout en favorisant la concurrence sur le marché européen. Sous réserve d'un encadrement destiné à prévenir les distorsions excessives de concurrence et les investissements redondants, le marché capacitaire pourrait ainsi devenir un instrument de politique industrielle nationale susceptible de contribuer également au développement du marché intérieur.

La création d'un tel marché supposerait naturellement une adaptation du droit positif de la commande publique. Elle permettrait toutefois de faire de celle-ci un instrument de politique industrielle à part entière : non plus seulement acheter ce que le marché est déjà capable de fournir ou financer le développement d'une solution répondant à un besoin propre de l'administration, mais commander directement au marché la constitution des capacités dont l'économie nationale a besoin.

C) Capter des ressources stratégiques par des compensations industrielles imposées aux opérateurs étrangers

La contribution de la commande publique à la souveraineté économique ne saurait toutefois se limiter à la préservation ou au développement endogène de capacités domestiques. En faisant preuve d'un peu d'audace, on pourrait également envisager qu'elle puisse être mobilisée, de manière plus offensive encore, pour capter des ressources technologiques stratégiques détenues par des opérateurs étrangers dans des secteurs où le retard accumulé rend désormais difficile ou trop coûteuse la reconstitution autonome de capacités équivalentes. Cela en exigeant, dans le cadre des contrats conclus avec des opérateurs étrangers, la mise en place de compensations industrielles, que l'on désigne fréquemment sous leur appellation anglophone d'*offsets*.

De tels mécanismes consistent, lorsqu'un État acquiert un équipement auprès d'un fournisseur étranger, à exiger de celui-ci, en contrepartie de la commande qui lui est passée, qu'une partie de la valeur du contrat bénéficie à son économie nationale. Ces compensations peuvent prendre des formes extrêmement diverses : recours à des sous-traitants locaux, implantation d'activités de production ou de maintenance, fabrication sous licence, coproduction avec un industriel national, formation de personnels ou encore transferts de technologies directs. Dans ces hypothèses, l'achat à l'étranger, loin de consacrer ou renforcer une situation de dépendance, permet au contraire d'œuvrer à sa réduction. L'acheteur public ne se contente plus en effet ici d'acquérir une capacité étrangère, mais il utilise la valeur économique de sa commande comme un levier pour obtenir simultanément le développement de capacités domestiques. Loin de constituer une pratique marginale ou dépassée, les *offsets* occupent une place importante dans le commerce international, en particulier dans le secteur de la défense, où leur importance serait même croissante. Près de 130 États imposent ainsi aujourd'hui de telles compensations de manière plus ou moins systématique dans leurs contrats de défense, y compris

d'ailleurs des pays européens, tels que l'Allemagne ou l'Italie[88].

Une telle pratique mérite aujourd'hui d'être reconsidérée en Europe, et en France en particulier, dans une perspective qui dépasse le seul secteur de la défense. Cela suppose cependant de renverser une représentation encore largement dominante de la souveraineté technologique. Celle-ci demeure volontiers appréhendée sous un angle défensif : il s'agit avant tout de protéger les technologies européennes contre leur captation par des puissances étrangères. Il s'agit là d'une préoccupation parfaitement légitime. Elle ne doit toutefois pas occulter le fait que l'asymétrie technologique autrefois favorable à l'Europe dans nombre de ses relations commerciales s'est aujourd'hui inversée dans un nombre croissant de secteurs. Qu'il s'agisse du numérique[89], de l'intelligence artificielle[90] ou des semi-conducteurs[91], les entreprises européennes ne disposent pas ou plus des technologies les plus avancées et sont ainsi très largement dépendantes d'opérateurs américains ou asiatiques. Les mécanismes de préférence précédemment évoqués trouvent ici leur limite, car favoriser une offre domestique qui n'existe pas ou qui est très insuffisamment compétitive, en termes de qualité, de prix comme de délais, pourra en pratique produire des effets désastreux. Dans ces domaines où le retard technologique ou industriel est tel qu'il apparaît illusoire, au moins à court terme, de pouvoir s'appuyer exclusivement sur des offres nationales ou européennes, la mise en place de tels mécanismes de compensation dans le cadre de contrats de la commande publique pourrait par conséquent constituer une idée à reconsidérer.

D'autant que la situation française apparaît, sur cette question, singulièrement asymétrique, voire absurde. Alors que les industriels français sont régulièrement contraints d'accepter des compensations industrielles, parfois considérables, pour accéder à certains marchés étrangers, la France, quant à elle, a pour doctrine de ne jamais exiger de telles contreparties à l'occasion de ses propres acquisitions[92]. Elle accepte ainsi que ses partenaires utilisent l'accès à leur commande publique pour développer leurs capacités industrielles et technologiques au détriment, parfois, des siennes, tout en se refusant à mobiliser symétriquement sa propre commande publique à cette fin. On mesure ici la révolution intellectuelle qu'une telle démarche nécessiterait du point de vue français.

Il est vrai, une telle exigence pourrait sembler particulièrement interventionniste au regard des conceptions européennes de la commande publique. Elle apparaîtrait pourtant relativement mesurée au regard de nombreuses pratiques étrangères. La Chine est ainsi allée jusqu'à faire, pendant plusieurs décennies et dans de nombreux secteurs, de la constitution d'une coentreprise avec un opérateur local (système de la *joint-venture*) une condition générale d'accès des entreprises étrangères à son marché. Si ces obligations ont été progressivement réduites au cours des dernières années, elles subsistent encore dans certains secteurs stratégiques, comme le domaine du cloud où, par exemple, les fournisseurs étrangers tels qu'AWS ou Microsoft Azure demeurent tenus de s'associer à des partenaires locaux pour pouvoir opérer sur le marché chinois[93]. Sans aller jusqu'à ériger l'association avec un opérateur domestique en condition générale d'accès à certains marchés, il pourrait à tout le moins être envisagé de l'exiger à l'occasion de contrats publics stratégiques d'une ampleur suffisante pour conférer à l'acheteur un véritable pouvoir de négociation.

Il ne faut pas nier cependant que la mise en place de tels mécanismes pourrait se heurter, en l'état du droit, à d'importants obstacles pratiques et juridiques. Comme a pu le relever en effet la Cour des comptes dans son rapport consacré au « soutien aux exportations de matériel militaire » publié en janvier 2023, « *la pratique des offsets est en principe interdite par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et par l'Union européenne car elle fausse les conditions de la concurrence, peut conduire à des décisions anti économiques (achat d'un produit moins performant ou plus cher en raison des contreparties offertes) et être source de corruption par manque de transparence dans la valorisation des contreparties.* »[94] Elle notait cependant dans ce même rapport que « *cette interdiction ne s'applique pas au secteur de la défense dans lequel elle est largement répandue et s'accroît* ». L'Accord sur les marchés publics de l'OMC ménage en effet, en son article III, § 1, une importante exception au profit des marchés intéressant la défense et la sécurité nationale[95]. Quant à l'échelon européen, si la Commission estime que les *offsets* sont, dans leur principe, contraires aux traités, elle admet malgré tout qu'un État puisse prendre de telles mesures s'il justifie, sur le fondement de l'article 346 du TFUE, que celles-ci sont nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité ; ce qui a pu permettre par le passé à de nombreux États membres de s'engouffrer dans la brèche[96].

À cet égard, on pourrait parfaitement envisager que cette logique dérogatoire, aujourd'hui principalement admise dans le secteur de la défense, soit étendue à l'ensemble des secteurs présentant un caractère stratégique du point de vue de la souveraineté économique. Une telle évolution aurait d'autant plus de sens que nombre des technologies concernées présentent aujourd'hui un caractère dual, leurs applications civiles et militaires reposant parfois sur les mêmes composants, infrastructures, logiciels ou savoir-faire. La séparation étanche entre les contrats de défense et les autres contrats portant sur des technologies stratégiques peut ainsi apparaître largement artificielle au regard des dépendances qu'ils sont susceptibles de faire naître. Pourquoi, par exemple, la captation d'une technologie étrangère pourrait-elle être

recherchée dans le cadre de l'acquisition d'un équipement militaire, mais non lorsque cette même technologie est acquise pour une infrastructure numérique civile dont dépend tout autant la souveraineté de l'État ? Une évolution du cadre normatif européen et international sur la question pourrait à ce titre apparaître légitime. Il ne s'agirait naturellement pas de généraliser la pratique des *offsets* à l'ensemble de la commande publique, d'autant que celle-ci peut présenter des difficultés de mise en œuvre, mais d'admettre que la protection des intérêts essentiels de souveraineté peut, dans certaines circonstances, justifier que l'ouverture d'un marché public à une technologie étrangère soit assortie de contreparties permettant d'en réduire la dépendance.

Une telle démarche reviendrait finalement à retourner à notre profit des instruments dont les entreprises françaises font elles-mêmes depuis longtemps l'expérience, à leur détriment, lorsqu'elles cherchent à accéder à des marchés étrangers. À défaut de pouvoir satisfaire immédiatement le besoin par des capacités domestiques, la puissance publique utiliserait son pouvoir d'achat pour contribuer à la constitution de telles capacités. La dépendance présente pourrait ainsi être mise à profit pour créer les conditions de sa propre réduction future.

Conclusion

Un jeu de dupes inavoué ?

Au terme de cette étude, il semble possible d'affirmer que le rapport qu'entretient la commande publique avec la souveraineté économique française laisse apparaître un singulier paradoxe. Rarement sans doute la volonté de mobiliser la première au service de la seconde aura été aussi présente dans le discours public. Pourtant, les instruments effectivement envisagés ou mis en œuvre demeurent encore très en retrait des ambitions affichées. Derrière l'apparente affirmation d'une politique de souveraineté économique se dessine ainsi, à plusieurs égards, une forme de jeu de dupes.

Jeu de dupes, d'abord, sur l'objectif poursuivi. La préférence européenne est aujourd'hui volontiers présentée comme l'une des principales réponses aux dépendances économiques françaises, au nom d'une « souveraineté économique européenne » qui désigne en réalité davantage une forme d'autonomie stratégique de l'Union. Celle-ci peut assurément contribuer à la sécurité économique française, en réduisant l'exposition à des fournisseurs issus d'États tiers et en consolidant certaines chaînes d'approvisionnement à l'échelle du continent. Mais sa contribution à la souveraineté économique nationale est autrement plus équivoque. Remplacer une dépendance à l'égard d'un opérateur américain ou chinois par une dépendance à l'égard d'un opérateur établi dans un autre État membre réduit les risques associés à cette dépendance sans conférer pour autant à la France la maîtrise de la capacité concernée. Sécurité économique et souveraineté économique peuvent ainsi se rejoindre ; elles ne sauraient pour autant être confondues.

Jeu de dupes, ensuite, sur les moyens employés. Faute d'assumer ouvertement une préférence en faveur des capacités et opérateurs nationaux, le droit et les politiques de la commande publique tendent à rechercher des voies plus indirectes pour parvenir à des résultats voisins. Relèvement des seuils en deçà desquels une mise en concurrence n'est pas exigée, valorisation de critères environnementaux ou sociaux susceptibles de favoriser indirectement la proximité, exigences de résilience ou de sécurité des approvisionnements : autant d'instruments qui peuvent poursuivre des finalités parfaitement légitimes par ailleurs, mais auxquels est parfois assignée une fonction supplémentaire, plus difficilement avouable, consistant à ménager une marge de manœuvre que l'on espère voir les acheteurs publics mettre à profit en teintant subrepticement leur politique d'achat de patriotisme économique. La préférence ne disparaît donc pas nécessairement parce qu'elle est juridiquement proscrite ; elle change de visage. Il y a quelque paradoxe à multiplier les détours juridiques dans le but d'atteindre, imparfaitement et souvent aléatoirement, un résultat que l'on refuse dans le même temps d'assumer ouvertement comme un objectif de politique économique.

Jeu de dupes, enfin, dans le rapport que la France et, plus largement, l'Europe entretiennent avec les instruments de puissance économique. Alors que les autres grandes puissances n'hésitent pas à mobiliser les fonds publics pour favoriser l'émergence chez elles de nouvelles capacités industrielles et technologiques, nous demeurons, nous, bien plus réticents à assumer une telle intervention, par crainte notamment de renouer avec des formes de dirigisme économique[97] ou de porter une atteinte excessive au libre jeu de la concurrence. Le cas des compensations industrielles est tout aussi révélateur. Les entreprises françaises acceptent régulièrement, pour accéder à certains marchés étrangers, de localiser une partie de leur production, d'associer des industriels locaux ou encore de transférer certains savoir-faire et technologies, tandis que la France s'interdit, par doctrine, d'exiger symétriquement de telles contreparties lorsqu'elle achète elle-même à l'étranger. Cette double retenue paraît d'autant plus difficile à justifier que la position technologique relative de la France et de l'Europe a profondément évolué. Notre politique semble encore parfois construite sur la représentation d'une économie principalement détentrice de technologies dont il faudrait favoriser l'exportation par l'ouverture toujours plus grande des marchés, alors même que, dans un nombre croissant de secteurs stratégiques, c'est

nous qui sommes désormais largement dépendants de technologies étrangères.

Ces trois « jeux de dupes » ne doivent toutefois pas masquer les évolutions engagées. La souveraineté économique occupe désormais une place croissante dans les politiques française et européenne, et plusieurs des orientations récemment retenues témoignent d'une volonté de mieux prendre en compte les enjeux industriels et stratégiques. La question est désormais de savoir si la France et l'Union européenne seront capables, dans les prochaines années, de renverser la table et de se doter d'instruments à la hauteur de leurs ambitions. La commande publique ne constitue évidemment qu'un outil parmi d'autres d'une politique de souveraineté économique. Mais, par l'importance des sommes qu'elle mobilise et sa faculté à orienter la demande, à soutenir le développement de nouvelles capacités et à favoriser l'acquisition de ressources stratégiques, elle constitue un levier dont nombre des potentialités restent encore à exploiter.

Notes de bas de page

V. par exemple É. Macron, Discours prononcé au Conseil d'État le 11 septembre 2024

Assemblée nationale, C. Plassard et al., *Proposition de loi de sécurisation de l'économie française et de défense de notre industrie de souveraineté*, no 2558, 3 mars 2026.

S. Guillou, *La souveraineté économique à l'épreuve de la mondialisation*, Dunod, 2023 ; J. Chevallier, « Figures de la souveraineté économique », RDP 2025/1, p. 79-86.

Sénat, D. Wattebled, *L'urgence d'agir pour éviter la sortie de route : piloter la commande publique au service de la souveraineté économique*, rapport no 830 (2024-2025), t. I, 8 juillet 2025.

Conseil d'État, *La souveraineté*, Étude annuelle 2024, *La Documentation française*, 2024, p. 53.

Pour une analyse approfondie du concept de souveraineté, mais aussi des nombreuses ambiguïtés qui l'accompagnent, v. J. Boudon, *Manuel de droit constitutionnel*, t.1, coll. « Droit fondamental », *PUF*, 5e éd., 2025, Leçon 3 - Souveraineté et représentation.

Pour une approche différente, v. J.-H. Barbé, « Physionomie des actes de souveraineté économique », *RCDPE* no 2, 2026, qui propose d'appréhender la souveraineté économique moins à partir d'une définition substantielle qu'à travers ses manifestations concrètes, en identifiant les actes par lesquels une autorité ordonne les rapports économiques et contribue à en déterminer le cadre.

En ce sens, v. J. Chevallier, « Figures de la souveraineté économique », préc. : La souveraineté économique « *ne saurait s'étendre à l'ensemble de l'économie : "toutes les activités économiques ne possèdent pas une propriété souveraine", elle s'applique seulement à certaines productions jugées essentielles, touchant à la sécurité du pays* ».

J. Chevallier, « Le patriotisme économique », *JCP G*, 2021, no 37, doct. 940.

Contra, pour une critique sévère du patriotisme économique, v. S. Guillou, *La souveraineté économique à l'épreuve de la mondialisation, op. cit.*, p. 6.

P. Blanquet, « L'indétermination de la notion d'entreprise stratégique. La colonisation des puissances privées par la

puissance publique », *RCDPE* no 2, 2026.

Art. 3, § 1, c) et e) du TFUE.

OCDE (2025), *Sécurité économique dans un monde en mutation*, Éditions OCDE, Paris, p. 9.

Ibid, pp. 15-32.

W. Gremaud, « Souveraineté économique et ressources. La maîtrise des dépendances énergétiques et minérales », *RCDPE* no 2, 2026 ; C. Boiteau, « La souveraineté économique - La souveraineté énergétique », RFDA 2026/3, p. 410.

A.-L. Girard, « L'émergence de la souveraineté agricole », *RFDA* 2026 p. 444 ; J.-F. Giacuzzo, « L'administration des terres : versant interne de la souveraineté agricole », RFDA 2026/3, p. 452 ; C. Roux, « Souveraineté agricole et droit de l'Union européenne », *RFDA* 2026/3, p. 462 ; J.-V. Maublanc, « Souveraineté agricole et droit administratif », *RFDA* 2026/3, p. 472.

M.-A. Barbat-Layani, « Reconquérir la souveraineté financière : l'Europe face à ses dépendances critiques », *RFDA* 2026/3, p. 418.

F. Martucci, « L'euro, la souveraineté monétaire et la grande transformation numérique », *RCDPE* no 2, 2026.

Sur l'une des conséquences les plus préoccupantes du défaut de souveraineté sanitaire, à savoir la multiplication, ces dernières années, des pénuries de médicaments, v. B. Blaquière, « La licence d'office dans l'intérêt de la santé publique et l'accès aux médicaments », *RFDA* 2021/6, p. 1059.

I. Hasquenoph, « Commande publique et souveraineté numérique », *RFDA* 2026/3, p. 437 ; L. Cluzel-Métayer, « La souveraineté numérique saisie par le droit - Approche française », *RFDA* 2026/3, p. 422 ; A.-G. Orofino, « La souveraineté à l'épreuve de la révolution numérique - Approche italienne », *RFDA* 2026/3, p. 429.

Terme mobilisé notamment par le Conseil d'État dans son étude annuelle de 2024 consacrée à *La souveraineté, La Documentation française*, p. 49.

Assemblée nationale, J.-L. Warsmann et P. Latombe, *Rapport d'information sur la souveraineté numérique nationale et européenne*, no 4299, 29 juin 2021, p. 31.

V. FranceAgriMer, *Souveraineté alimentaire : un éclairage par les indicateurs de bilan*, mars 2023, spéc. p. 14 et s., qui relève que, pour une bonne part des grands produits composant la base alimentaire des Français, prévaut une situation d'autosuffisance ou de quasi-autosuffisance, malgré d'importantes disparités selon les filières.

J. Chevallier, « Figures de la souveraineté économique », préc.

Dans le cas de la souveraineté alimentaire, l'évaluation se fonde sur deux indicateurs précis, à savoir le « taux d'auto-approvisionnement » (TAA), qui correspond au ratio entre la production nationale d'un produit rapportée à sa consommation intérieure, et le « taux de dépendance aux importations » (TDI), qui correspond, lui, au ratio entre les importations d'un produit et sa consommation intérieure.

OCDE (2025), *Promouvoir les marchés publics stratégiques et écologiques en France : Professionnaliser la fonction achats de l'État, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique*, Éditions OCDE, Paris.

Assemblée nationale, É. Salmon, *Le soutien public à l'industrie de défense*, rapport d'information no 1645, 25 juin 2025, spéc. I, A : « La commande publique constitue le cœur du modèle économique de la BITD française ».

Sur le rôle de la commande publique dans la crédibilisation commerciale des entreprises innovantes et la validation de leurs technologies auprès du marché, v. notamment « Les aides à l'innovation », rapport no 2017-M-075-01 remis au Gouvernement, mars 2018, spéc. § 5.5 ; Direction générale des entreprises, « L'innovation de rupture au défi du passage à l'échelle », rapport, mars 2025, spéc. § 4.2.

Le contrat n'a toutefois pas été conclu directement avec Mistral AI, mais avec un consortium constitué de Sopra Steria et Computacenter, les prestations proposées reposant sur les solutions développées par Mistral AI.

Voir l'article sur le site de a Caisse des dépôts

J.-H. Barbé, « L'exigence de prudence dans l'action publique économique », *RFDA* 2025/6, p. 980.

J. Chevallier, « Figures de la souveraineté économique », préc.

S. Guillou, *La souveraineté économique à l'épreuve de la mondialisation, op. cit.*, p. 8 : « *La construction de la souveraineté économique passe par une claire compréhension des interdépendances mondiales, par le contrôle des excès de pouvoir des entreprises, par l'investissement dans les compétences des citoyens et l'attractivité du territoire* ».

J. Chevallier, « Figures de la souveraineté économique », préc.

O. Giannoni et A. Quessandier, « Acheteurs publics certifiés et centrales d'achat. La voie italienne pour une commande publique au service de la souveraineté économique », *AJDA* 2026 p. 454.

I. Hasquenoph, « Commande publique et souveraineté numérique », *RFDA* 2026/3, p. 437.

CC, no 2003-473 DC du 26 juin 2003, *Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit*.

CC, no 2022-843 DC du 12 août 2022, *Loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat*.

CC, no 2023-851 DC du 21 juin 2023, *Loi relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes*.

Accord sur les marchés publics (AMP) révisé, art. IV, § 1. – Repris à l'échelon national à l'art. L.2153-1 du CCP.

Accord sur les marchés publics (AMP) révisé, art. II et appendice I de chaque partie.

Accord sur les marchés publics (AMP) révisé, préambule : « *Reconnaissant que les mesures en matière de marchés publics ne devraient pas être élaborées, adoptées ni appliquées de façon à accorder une protection aux fournisseurs, aux marchandises ou aux services nationaux, ou à établir une discrimination entre des fournisseurs, des marchandises ou des services étrangers* » ; v. également art. XXII, § 7.

Accord sur les marchés publics (AMP) révisé, art. XIX, spéc. § 1 à 4, qui prévoit la modification de la couverture et, en cas d'objection d'une autre partie, la possibilité d'ajustements compensatoires.

La modification de ces engagements est soumise à la procédure prévue à l'article XIX de l'AMP. Les autres parties peuvent formuler des objections et, à défaut d'accord, réduire en retour l'accès de la partie à l'origine de la modification à leurs propres marchés publics, sans toutefois pouvoir s'opposer définitivement à cette modification.

Directive 2014/24/UE du 26 février 2014 s*ur la passation des marchés publics*, art. 18, § 1.

Règlement (UE) 2022/1031 du 23 juin 2022 *concernant l'accès des opérateurs économiques, des biens et des services des pays tiers aux marchés publics et aux concessions de l'Union et établissant des procédures visant à faciliter les négociations relatives à l'accès des opérateurs économiques, des biens et des services originaires de l'Union aux marchés publics et aux concessions des pays tiers* (Instrument relatif aux marchés publics internationaux – IMPI), spéc. art. 1er et 6.

Sur cette question, v. S. de La Rosa, *Droit européen de la commande publique*, Larcier, 3e éd., 2024, nos 170-192.

V. notamment règlement (UE) no 654/2014 du 15 mai 2014 *concernant l'exercice des droits de l'Union pour l'application et le respect des règles du commerce international*, tel que modifié par le règlement (UE) 2021/167 du 10 février 2021, spéc. art. 5, § 1, c) ; règlement (UE) 2022/2560 du 14 décembre 2022 *relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur*, spéc. art. 27 et s. ; règlement (UE) 2023/2675 du 22 novembre 2023 *relatif à la protection de l'Union et de ses États membres contre la coercition économique exercée par des pays tiers*, spéc. art. 8 et annexe I, point 4.

S. de La Rosa, *Droit européen de la commande publique*, *op. cit.*, no 192.

M. Amilhat, « Marchés publics et protection des entreprises européennes », *RDI* 2025 p. 454.

Le Code de la commande publique français prévoyait d'ailleurs déjà, à ses articles L. 2153-1 et R. 2153-1, la possibilité pour les acheteurs d'« introduire dans les documents de la consultation des critères ou des restrictions fondées sur l'origine de tout ou partie des travaux, fournitures ou services composant les offres proposées ou la nationalité des opérateurs économiques autorisés à soumettre une offre », sous réserve de tenir compte « du champ géographique et

sectoriel des accords internationaux » conclus par l'Union européenne, ainsi que des restrictions qu'ils comportent.

CJUE, gr. ch., 22 octobre 2024, aff. C-652/22, *Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret :AJDA* 2025, p. 603, note S. de la Rosa ; *CMP* 2025, comm. 1, note E. Muller et E. Castellarin – V. également CJUE, 13 mars 2025, *CRRC Qingdao Sifang*, aff. C-266/22.

Commission européenne, *Proposition de règlement sur les marchés publics et les concessions*, COM(2026) 590, 9 septembre 2026, exposé des motifs, spéc. « Choix de l'instrument ».

Commission européenne, « Marchés publics : la Commission propose des règles plus simples et stratégiques », 9 septembre 2026.

F. Lichère, « Proposition de règlement sur les marchés publics et les concessions : premiers regards », *JCP A* 2026, no 40, 2292.

P. Blanquet, « L'européanisation du droit administratif des investissements étrangers en France : un reflet des ambitions stratégiques de l'Union », *RFDA* 2025/2, p. 288.

V. notamment le règlement (UE) 2021/821 du 20 mai 2021 *instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts en ce qui concerne les biens à double usage*, art. 11 et annexe IV.

Pour les produits liés à la défense, v. directive 2009/43/CE du 6 mai 2009 *simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté*, spéc. art. 4, qui soumet en principe leur transfert entre États membres à autorisation préalable. V. également, plus généralement, art. 346, § 1, b), TFUE.

Art. 35 et 36 du TFUE. V., par exemple, à propos de restrictions à la fourniture vers d'autres États membres de médicaments soumis à prescription justifiées notamment par la nécessité de garantir un approvisionnement suffisant de la population nationale : CJUE, 18 sept. 2019, VIPA, C-222/18, spéc. pts 67 s. et 82.

Haut-Commissariat à la stratégie et au plan, France 2035 – France 2050. *Focus économie : Retrouver la capacité de produire en France et en Europe*, 7 septembre 2026 : le rapport met essentiellement en avant le renouvellement de l'action de l'État en faveur des entreprises innovantes, l'adaptation de la politique commerciale, ainsi que la transformation du système de recherche.

Sénat, D. Wattebled, *L'urgence d'agir pour éviter la sortie de route : piloter la commande publique au service de la souveraineté économique*, préc.

V. A. H. L. Slangen, R. Valboni, A. Eerola et T. Lindner, « Tax-Motivated Relocations of Headquarters: The Role of Affinity Bias among Socially-Responsible Blockholders and CEOs », *Journal of Management Studies*, 2024, vol. 61, no 8, p. 3497-3532. Cette étude, consacrée aux transferts internationaux de sièges sociaux motivés par des considérations fiscales, met en évidence que l'identification nationale des dirigeants et des actionnaires socialement responsables peut influencer leurs décisions économiques, indépendamment des seuls avantages financiers attendus.

Sénat, D. Wattebled, *L'urgence d'agir pour éviter la sortie de route : piloter la commande publique au service de la souveraineté économique*, préc.

La nouvelle donne du commerce international, Rapport d'information sénatorial no 235 (2025-2026), 17 décembre 2025, recommandation no 7

(…)

Les directives 2014/23/UE, 2014/24/UE et 2014/25/UE.

Commission européenne, *Proposition de règlement sur les marchés publics et les concessions*, COM(2026) 590, 9 septembre 2026, Chapitre 5, articles 70 à 77

Ibid, article 70.

Ibid, article 75.

Ibid, article 73.

Ibid, article 5, d).

Assemblée nationale, A. Chassaigne et J.-P. Cubertafon, *La politique d'approvisionnement du ministère des Armées en « petits » équipements*, rapport d'information no 3346, 16 septembre 2020, p. 78.

Dans son rapport annuel de 2024 consacré à *La souveraineté*, le Conseil d'État pouvait lui-même relever en ce sens (p. 305) que, « *même si l'on peut comprendre le souci des administrations de s'appuyer sur des prestations intégrées, on ne peut que regretter que les choix opérés par certaines d'entre elles n'offrent pas davantage de chances aux offres souveraines intra-européennes, contrairement à ce qui se pratique outre-Atlantique par exemple, et plus encore en Chine, où le soutien de la commande publique à l'industrie du numérique ne se dément pas.* »

Art. L. 2152-7 et R. 2152-7 du CCP.

Art. R. 2122-8 du CCP.

Art. R. 2122-9-1 du CCP.

Art. L. 2322-1 et R. 2322-1 et s. du CCP. L'article L. 2322-1 autorise expressément les marchés de défense ou de sécurité sans publicité ni mise en concurrence lorsque, notamment en raison de leur objet, de leur valeur, d'une urgence particulière ou d'une procédure infructueuse, la mise en concurrence est inutile, impossible ou manifestement contraire aux intérêts de l'acheteur ou à un motif d'intérêt général. Sur cette question, V. notamment le dossier paru à la RFDA sur

la commande publique de défense en octobre 2026.

Le seuil de dispense de publicité et de mise en concurrence, fixé à 4 000 € HT en 2004, a été successivement porté à 15 000 € HT en 2011, à 25 000 € HT en 2015, puis à 40 000 € HT en 2020 et, s'agissant des marchés de fournitures et de services, à 60 000 € HT à compter du 1er avril 2026. S'agissant des marchés de travaux, le seuil de 40 000 € HT a d'abord été temporairement porté à 70 000 € HT en juillet 2020, puis à 100 000 € HT dans le cadre de la loi ASAP du 7 décembre 2020. Maintenu à ce niveau par plusieurs prorogations successives, ce seuil de 100 000 € HT a finalement été pérennisé à compter du 1er janvier 2026.

V. sur l'utilisation des assouplissements aux règles de publicité et de mise en concurrence dans une perspective de soutien aux entreprises et aux capacités économiques nationales, Rép. min. à QE no 04664, JO Sénat, 13 juillet 2023, p. 4371, le Gouvernement soulignant notamment que le maintien à 100 000 € HT du seuil de dispense pour les marchés de travaux permet de « faciliter l'accès des entreprises du BTP à la commande publique » et de soutenir leur activité ; V. également Sénat, D. Wattebled, *L'urgence d'agir pour éviter la sortie de route : piloter la commande publique au service de la souveraineté économique*, préc., spéc. recommandations nos 32 à 37.

Art. L. 2172-3 et R. 2172-20 et s. du CCP.

Sur l'interdiction faite aux personnes publiques de consentir des libéralités, v. notamment CE, Sect., 19 mars 1971, *Mergui*, no 79962, Rec. p. 235.

Sur le programme COTS, V. NASA, *Commercial Orbital Transportation Services: A New Era in Spaceflight*, NASA/SP-2014-617, 2014, spéc. p. 34 et s. Le programme reposait sur des *Space Act Agreements* prévoyant un financement public conditionné à la réalisation de jalons techniques et financiers prédéterminés. SpaceX a ainsi bénéficié, au titre du programme COTS, d'un financement de la NASA de 396 millions de dollars pour le développement et la démonstration des capacités de transport reposant sur le lanceur Falcon 9 et le véhicule Dragon.

V. art. L. 151-3 et R. 151-1 et s. du code monétaire et financier. Le dispositif soumet à l'autorisation préalable du ministre chargé de l'Économie certaines opérations d'investissement étranger réalisées dans des activités sensibles pour l'ordre public, la sécurité publique ou les intérêts de la défense nationale, dont le champ est précisé à l'article R. 151-3. L'autorisation peut être assortie de conditions destinées à préserver les intérêts nationaux protégés (art. L. 151-3, II, et R. 151-8).

V. art. 31-1 de l'ordonnance no 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique, dans sa rédaction issue de la loi no 2019-486 du 22 mai 2019, art. 154. Lorsqu'est en cause la protection des intérêts essentiels du pays en matière d'ordre public, de santé publique, de sécurité publique ou de défense nationale, une action ordinaire détenue par l'État peut être transformée en « action spécifique », assortie de droits particuliers. Ceux-ci peuvent notamment consister en l'agrément préalable du ministre chargé de l'économie pour certaines prises de participation, en la désignation d'un représentant de l'État au sein des organes de gouvernance ou encore en un droit d'opposition à certaines décisions portant sur des actifs stratégiques.

Pour une application de ce concept au domaine de la défense, v. B. Blaquière, « Les concessions de défense : un instrument contractuel introuvable ? », *RFDA* 2026/5.

V. art. 107, § 1, TFUE.

V. art. 107, § 3, b), TFUE.

Cour des comptes, *Le soutien aux exportations de matériel militaire*, rapport public thématique, janvier 2023, pp. 57-61.

Conseil d'État, *La souveraineté, op. cit.*, p. 305. Dans son rapport, le Conseil d'État relève que dans le secteur numérique, « l*es États européens sont aujourd'hui très largement dépendants des géants américains », et que « l'espoir de voir se consolider une industrie européenne en capacité de concurrencer les Big Techs semble aujourd'hui hors de portée* ».

Assemblée nationale, E. Hoffman et A. Golliot, *Rapport d'information relatif aux effets de l'intelligence artificielle sur l'activité économique et la compétitivité des entreprises françaises*, no 1862, 24 septembre 2025, pp. 126-131 et 159. Dans son rapport, la commission fait le constat d'un « triple déclassement » européen particulièrement criant dans les LLM, la robotique humanoïde et le cloud.

M. Ericher, J. Seux, S. Toe et L. Tournier, « Les semi-conducteurs : un marché mondialisé et une dépendance européenne », *Les Thémas de la DGE,* no 27, *Direction générale des entreprises*, janvier 2025, pp. 8-10.

Cour des comptes, *Le soutien aux exportations de matériel militaire*, rapport public thématique, janvier 2023, p. 58.

Assemblée nationale, E. Hoffman et A. Golliot, *Rapport d'information relatif aux effets de l'intelligence artificielle sur l'activité économique et la compétitivité des entreprises françaises*, no 1862, 24 septembre 2025, p. 162.

Cour des comptes, *Le soutien aux exportations de matériel militaire*, rapport public thématique, janvier 2023, p. 57.

L'article III, § 1 de l'AMP dans sa version remaniée de 2012 dispose en effet que : « *Rien dans le présent accord ne sera interprété comme empêchant une Partie quelconque d'entreprendre une action ou de ne pas divulguer des renseignements si elle l'estime nécessaire à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité, se rapportant aux marchés d'armes, de munitions ou de matériel de guerre, ou aux marchés indispensables à la sécurité nationale ou aux fins de la défense nationale.* »

Cour des comptes, Le soutien aux exportations de matériel militaire, rapport public thématique, janvier 2023, p. 57.

Pour une critique en ce sens, v. J. Chevallier, « Figures de la souveraineté économique », préc. : « *la rhétorique de la souveraineté économique ne saurait dès lors être conçue comme annonciatrice d'un retour au dirigisme étatique du passé* ».