

Commentaire — Sur le Franco-German Joint Paper on Digital Sovereignty (17 juin 2026)

17 juin 2026 · COMMENTAIRE PRESSE · journalistes

Par *Stéfane Fermigier*, co-président du CNLL

Le *joint paper* franco-allemand publié le 17 juin acte au niveau politique plusieurs points doctrinaux essentiels que le CNLL et ses partenaires européens — APELL, EuroStack, l'Alliance européenne pour les données industrielles, l'edge et le cloud — défendent depuis dix-huit mois sinon plus. Il en laisse d'autres complètement de côté.

Ce que le papier acte

La souveraineté numérique est l'affaire de tous, pas seulement de l'État. Les deux gouvernements définissent la souveraineté comme une capacité distribuée et évaluable au niveau de l'Union, des États, des administrations et — explicitement — des organisations privées. C'est cohérent avec la réalité économique : en France et en Allemagne, le secteur privé représente la plus grosse part de l'activité numérique. Si les choix structurants des entreprises — achats cloud, choix de fournisseurs SaaS, décisions d'investissement et de R&D, choix d'architecture — sortent du périmètre de la souveraineté, plusieurs dimensions essentielles restent simplement orphelines.

Un cadre conceptuel à six dimensions largement aligné sur JOTED. Le papier franco-allemand reprend, à peu de chose près dans la même articulation, les cinq dimensions du cadre JOTED (Jurisdiction, Operational, Technical, Economic, Data) que j'ai proposé en septembre 2025 dans un papier signé par EuroStack. Il y ajoute explicitement une sixième dimension — Substituabilité et Interopérabilité — qui était intégrée dans le pilier « Technical » de JOTED, mais qui mérite d'être saluée, et qui comprend notamment : coûts de sortie, multi-vendor, SBOM, exit concepts. Ce sont les exigences structurelles qui manquent souvent dans les évaluations de souveraineté centrées uniquement sur l'extraterritorialité juridique.

De très bons points sur les dimensions écosystémiques que le Cloud Sovereignty Framework de la Commission couvre faiblement : contribution à l'écosystème européen local, emploi qualifié, ancrage de la R&D, formation et littératie numérique des citoyens, résilience des infrastructures, accès aux ressources spatiales. Et **l'open source et les standards ouverts apparaissent dans trois dimensions distinctes** du papier — c'est inédit dans un texte franco-allemand de cette nature.

La Préférence Européenne actée au niveau gouvernemental. Le papier introduit explicitement comme critère le fait que la *top-holding company* d'un fournisseur soit domiciliée dans un État membre de l'Union. C'est exactement la formulation que nous défendons avec APELL et EuroStack. C'est un précédent qui pourra peser dans les débats à venir.

Ce que le papier ne fait pas

Le papier s'interdit textuellement tout effet opérationnel. Il « ne crée aucune obligation pour les États membres de faire des investissements, ni n'entraîne de dépenses supplémentaires du budget public ». C'est de la doctrine, pas un instrument. La grille proposée — six dimensions, indicateurs associés — reste à usage volontaire pour qui voudra s'en saisir, du côté public comme du côté privé.

Sept mois de retard sur des éléments déjà publics. Le papier arrive sept mois après le sommet franco-allemand de Berlin sur la souveraineté numérique (novembre 2025), alors que les éléments doctrinaux qu'il agrège étaient sur la table depuis l'automne 2025 : le cadre JOTED d'EuroStack publié en septembre 2025, le Cloud Sovereignty Framework de la Commission en octobre, la déclaration *Digital Independence* d'APELL et de 12 associations européennes en novembre, et d'autres. Sept mois pour adopter un cadre conceptuel général déjà publié — et publié *après* l'adoption du Tech Sovereignty Package par la Commission le 3 juin, qui a vu trois reculs significatifs entre le projet circulé fin mai et le texte final, imposés par les lobbies de la tech US et les pressions de la diplomatie américaine. Une position franco-allemande commune publiée *avant* le 3 juin aurait pu peser sur ces arbitrages.

Plusieurs portes ouvertes au sovereignty washing. Le papier pose explicitement que « *les forces dans une dimension peuvent compenser les faiblesses dans une autre* ». C'est exactement le mécanisme qui permet à un Bleu ou à un S3NS de passer : compenser une dépendance juridictionnelle par un score économique européen. L'allotissement — séparation entre contrats de souscription / support aux éditeurs européens et contrats d'intégration aux intégrateurs — n'est pas mentionné, alors que c'est la mesure structurellement la plus décisive pour la viabilité économique de la filière OSS européenne. L'Open Source est posé comme quelque chose qui « *peut et devrait* » jouer un rôle dans la substituabilité — pas comme une exigence opposable (« *Open Source first* »). Et la notion de « *trusted international partner state* », ouverte aux fournisseurs dont la top-holding est domicilié hors UE sous certaines conditions, reste à définir précisément.

Le secteur privé

Sur le point conceptuel le plus structurant — la souveraineté comme affaire des acteurs publics ET privés — le papier franco-allemand **contredit frontalement** la récente note doctrinale du CIGREF, qui pose que la souveraineté est une « *compétence exclusive de l'État qui s'exerce* », et qu'elle « *ne peut être attribuée à un objet technique, à un fournisseur ou à une entreprise privée* ». Le CIGREF nous a récemment confirmé sa position : **les membres du CIGREF considèrent les éléments de doctrine développés dans le texte franco-allemand comme sans objet pour eux.**

L'écart avec la réalité est vertigineux. Les €264 milliards par an de dépendance numérique européenne aux fournisseurs nord-américains, documentés par l'étude Astères commandée par le CIGREF lui-même en avril 2025, sortent très majoritairement des budgets de ces mêmes membres. Les critères que le texte franco-allemand articule — contribution à l'écosystème européen et donc impact économique, substituabilité, recours à l'open source et aux standards ouverts — concernent au premier chef les décisions d'achat de ces grandes entreprises. Si le secteur public doit impérativement montrer l'exemple, la souveraineté ne sera réellement atteinte que si le secteur privé décide également de prendre ces critères en compte.

Deux niveaux d'impact possibles

Au-delà du cadre conceptuel, on peut attendre du papier deux effets concrets.

Premier niveau : une position doctrinale susceptible de motiver des décisions au niveau des administrations française et allemande. Dès lors que les deux ministères signent ces critères, on peut espérer qu'ils les appliquent à leurs propres décisions de procurement et à leur stratégie numérique nationale. C'est l'usage opérationnel possible d'un texte doctrinal non-contraignant : il devient opposable en interne, par discipline politique. C'est, en France, la commande publique et les choix des opérateurs publics ; en Allemagne, le Deutschland-Stack et les décisions du IT-Planungsrat. Si les administrations qui signent appliquent les critères qu'elles écrivent, c'est déjà beaucoup.

Deuxième niveau : une position commune à opposer à la Commission dans le trilogue sur la finalisation du CADA. Le trilogue sur le Cloud and AI Development Act s'ouvre dans les semaines qui viennent. Une position franco-allemande commune sur les critères de souveraineté peut peser sur la rédaction des articles 41 à 44 et sur les actes d'exécution à venir. C'est probablement à ce niveau que le papier aura son effet politique le plus tangible — à condition que les deux gouvernements qui le signent portent effectivement ses critères dans la négociation, et résistent à la pression de dilution qui s'exerce inévitablement à ce stade.

En résumé

Le papier franco-allemand est un acquis doctrinal réel. Il valide une lecture multidimensionnelle de la souveraineté, place les entreprises au cœur de la responsabilité, endosse un cadre proche du JOTED qu'EuroStack défend, et donne à l'open source, à l'interopérabilité et à la Préférence Européenne une place qu'aucun texte franco-allemand n'avait actée jusqu'ici.

Il arrive cependant tard, ne crée aucune obligation, ne mobilise aucun budget, et laisse intactes plusieurs portes du *sovereignty washing*. Et il rencontre, du côté français, un secteur privé qui — par la voix du CIGREF — a choisi de considérer que ce n'est pas son sujet.

Enjeu à présent n'est plus la doctrine, il est de savoir si les administrations qui signent ces critères les appliqueront, et si la position franco-allemande pèsera dans le trilogue CADA.

Annexe — citations du papier

Définition (page 3) :

« *Digital sovereignty is the capability and capacity to develop, provide, use, adapt and control digital technologies including hardware in an independent, self-determined and secure manner in order to strengthen the ability of the EU, a state, an administration, or a private organisation to act independently and to have final decision-making authority regarding its processes and activities.* »

Compensation entre dimensions (page 3) :

« *Strengths in one dimension can — depending on the context — compensate deficits in others, allowing for a differentiated and pragmatic assessment [...].* »

Préférence européenne (page 4, dim. 3.1) :

« Use of digital products or services from a provider whose top-holding company is headquartered in an EU Member State or, under certain risk-based conditions, in a trusted international partner state. »

Open source dans la substituabilité (page 5, dim. 3.5) :

« Open source solutions can and should play an important role in this regard. [...] Use of systems with open (where applicable: free) data standards and interfaces (free licences/open source) [...]. Designing migration paths, technical, economic and legal exit concepts, and multi-vendor strategies. »

Pas d'engagement budgétaire (page 2) :

« This paper does neither create any obligation of an EU Member State to make investments nor otherwise entail any additional expenditures from public budget. »

Position CIGREF (rappel, pour contraste) :

« La souveraineté numérique est une compétence exclusive de l'État qui s'exerce. Conformément à la tradition juridique continentale et à la Constitution, elle ne peut être attribuée à un objet technique, à un fournisseur ou à une entreprise privée. »