



ACHETER EUROPÉEN OU ACHETER AU MEILLEUR PRIX ?

*Repenser la commande publique comme instrument d'innovation et de
réindustrialisation*

Jan Vaissière
&
Jefté Djomo Foyang

QUESTION DE RECHERCHE

*Dans quels secteurs et sous quelles conditions l'Union européenne devrait-elle accepter
un surcoût à court terme dans ses achats publics afin de favoriser l'innovation,
la montée en capacité industrielle et la réduction de ses dépendances stratégiques ?*

TABLE DES MATIERES

Contexte	3
Distinctions conceptuelles	3
Grille d'analyse	3
1. Le paradoxe européen	4
Un conflit documenté par les institutions elles-mêmes	4
Six objectifs, trois lignes de fracture	5
<i>Maîtrise de la dépense contre réindustrialisation</i>	5
<i>Concurrence du marché unique contre souveraineté sectorielle</i>	5
<i>Décarbonation rapide contre acceptabilité du surcoût</i>	5
Ce que ce paradoxe implique pour la suite	6
2. Acheter au meilleur prix n'est pas nécessairement acheter au moindre coût	6
Le coût statique : ce qu'il faut prendre au sérieux	6
Les externalités : une typologie à quatre entrées	7
<i>L'innovation</i>	7
<i>L'apprentissage et les économies d'échelle</i>	7
<i>La résilience et la sécurité d'approvisionnement</i>	7
<i>La montée en gamme industrielle et l'émergence de champions</i>	7
3. La commande publique peut-elle réellement créer de l'innovation et de l'industrie ?	8
3.1 L'effet d'amorçage : la commande publique comme premier client	8
<i>Un contrepoint méthodologique à ne pas minimiser</i>	8
<i>Régulation et commande publique : des instruments concurrents plutôt que complémentaires ?</i>	9
3.2 Les économies d'échelle : un mécanisme réel, rarement testé au bon niveau	9
3.3 Commande publique et subvention : concurrents ou complémentaires ?	10
4. Le prix du protectionnisme : le biais domestique, chiffré à trois échelles	11
5. Le problème européen : préférence ou fragmentation ?	11
5.1 Le faible niveau de commande transfrontalière, en Europe et en son sein	12
5.2 Ce que l'achat conjoint apporte réellement — et ses limites	12
5.3 Préférence européenne ou achats communs : un faux dilemme	13
6. Études de cas sectorielles	13

6.1 Défense : le problème n'est pas l'absence de préférence mais bien l'échelle	13
6.2 Technologies bas-carbone : le surcoût initial est réel, la préférence d'origine n'y répond pas toujours	14
6.3 Numérique et cloud : le contrôle compte plus que la localisation	15
6.4 Santé : la garantie de débouché comme alternative à la subvention	15
7. Quand accepter de payer plus cher ?	16
7.1 Valoriser la sécurité d'approvisionnement : la méthode déjà éprouvée par le secteur électrique	16
7.2 Le principe de ciblage : sécurité d'approvisionnement ou défaillance de l'engagement ?	17
7.3 Un cadre en trois questions pour trancher	18
8. Vers une thèse de la commande stratégique européenne	18
8.1 Dix critères, adossés aux preuves	18
8.2 Comparaison aux instruments alternatifs	20
9. Recommandations	21
1. Verrouiller le critère qualité-prix contre la discrétion arbitraire	21
2. Financer le résultat, jamais la recherche	21
3. Transposer à la commande stratégique l'architecture déjà utilisée pour l'électricité européenne : valoriser le risque, puis crédibiliser l'engagement	22
3a. Valoriser le risque de rupture avant de choisir un instrument	22
3b. Crédibiliser l'engagement de l'État par un contrat bidirectionnel, limité dans le temps et réversible	22
Conclusion	23
Bibliographie	25

Contexte

Entre 2024 et 2026, l'Union européenne a produit, en l'espace de deux ans, plus de rapports sur sa propre compétitivité qu'au cours de la décennie précédente. Le rapport Letta sur le marché unique (avril 2024), le rapport Draghi sur la compétitivité européenne (septembre 2024), puis une série d'instruments législatifs concrets — le règlement SAFE sur le financement conjoint de la défense (juin 2025), le programme européen pour l'industrie de défense EDIP (septembre 2025), le Cloud Sovereignty Framework (octobre 2025) et la proposition de règlement sur l'accélération industrielle et la décarbonation dans les secteurs stratégiques, dite « Industrial Accelerator Act » (mars 2026) — dessinent une même préoccupation reformulée à chaque étape : l'Europe achète, produit et innove moins que ses concurrents, et sa commande publique, qui représente plus de 2 000 milliards d'euros par an — près de 14 % de son PIB —, est identifiée comme un levier sous-exploité pour inverser cette tendance.

Cette préoccupation n'est pas nouvelle, mais elle s'est aiguisée sous l'effet de trois chocs successifs : la crise énergétique de 2022, qui a révélé la profondeur de la dépendance européenne à des fournisseurs extérieurs pour des biens jugés essentiels ; la guerre en Ukraine, qui a mis en évidence l'insuffisance des capacités de production de défense du continent et la fragmentation de sa demande militaire entre vingt-sept marchés nationaux ; et la relance, à partir de 2025, d'une politique commerciale américaine plus agressive, qui a rappelé que les États-Unis eux-mêmes pratiquent depuis près d'un siècle une préférence domestique substantielle dans leurs achats publics, sans que cela n'ait jamais suscité de remise en cause de principe outre-Atlantique. Face à cette pression, la tentation est grande de transformer un slogan — « acheter européen » — en politique publique sans en avoir vérifié les conditions de succès.

Distinctions conceptuelles

Le débat public confond fréquemment des notions qui obéissent à des logiques économiques différentes. Une préférence nationale favorise les entreprises d'un État membre en particulier ; une préférence européenne favorise l'ensemble des entreprises ou productions de l'Union par rapport aux fournisseurs extra-européens — la première fragmente le marché intérieur, la seconde vise en principe à le consolider. La commande publique stratégique intègre, dans ses critères d'attribution, des considérations autres que le prix (résilience, émissions, dépendances), sans nécessairement viser l'innovation ; la commande publique innovante utilise spécifiquement la demande publique pour faire émerger ou adopter une innovation. Les achats publics conjoints européens ne sont pas une forme de préférence : plusieurs États ou institutions y agrègent leur demande pour augmenter la taille du marché et le pouvoir de négociation, sans nécessairement exclure les fournisseurs de pays tiers. Le protectionnisme protège des producteurs déjà installés contre la concurrence ; la politique industrielle vise à modifier des capacités productives futures — une préférence européenne peut relever de l'un ou de l'autre selon sa conception, et une bonne part de ce rapport consiste précisément à tracer cette frontière secteur par secteur.

Grille d'analyse

Chaque politique ou mécanisme étudié dans ce rapport est d'une part, passé au crible de quatre dimensions, observées séparément : le coût statique (le surcoût immédiat supporté par l'acheteur

public), l'effet industriel (les investissements, capacités de production ou emplois effectivement créés), l'effet dynamique (l'impact sur l'innovation, la productivité et les économies d'échelle) et l'effet stratégique (la réduction des dépendances et l'amélioration de la sécurité d'approvisionnement). D'autre part, il est analysé selon diverses hypothèses. Une préférence n'est économiquement défendable que si les trois derniers effets, lorsqu'ils sont réellement observés — et non simplement supposés —, compensent le premier.

1. Le paradoxe européen

L'Union européenne poursuit simultanément six objectifs en matière d'achat public : maîtriser la dépense publique, maximiser la concurrence dans le marché intérieur, réindustrialiser le continent, stimuler l'innovation, décarboner l'économie et réduire ses dépendances stratégiques. Pris un par un, chacun de ces objectifs est défendable. Pris ensemble, ils sont partiellement incompatibles — et cette incompatibilité, plutôt que d'être un défaut de conception, est le point de départ nécessaire de toute thèse sérieuse en la matière.

Un conflit documenté par les institutions elles-mêmes

La meilleure illustration de ce paradoxe ne vient pas d'un commentateur extérieur mais de la Commission européenne elle-même. Dans l'étude d'impact accompagnant sa proposition de règlement pour l'accélération industrielle et la décarbonation des secteurs stratégiques (mars 2026), la Commission a dû arbitrer entre deux options : une option de référence, dont le bénéfice net chiffré est positif, et une option de préférence d'origine renforcée (« Made in EU »), dont le bénéfice net chiffré devient négatif sur l'année d'évaluation. Le comité indépendant chargé d'examiner la qualité de cette étude d'impact, le Regulatory Scrutiny Board, a émis un avis négatif sur la première version du texte, sommant la Commission de justifier pourquoi elle retenait comme option préférée celle dont l'efficacité économique mesurée était la plus faible.

La réponse de la Commission mérite d'être citée intégralement, car elle formule avec une rare franchise institutionnelle le nœud du problème : l'évaluation chiffrée « ne capture pas une dimension centrale du problème, à savoir la réduction du risque de perturbations d'approvisionnement et d'exposition à des dépendances à haut risque. Ces effets constituent un bénéfice réel et substantiel de l'intervention publique, mais ils ne peuvent être quantifiés de façon fiable pour aucune des options examinées ». Autrement dit, l'option la moins coûteuse en apparence est reconnue comme telle uniquement parce que le bénéfice de l'option concurrente échappe à la méthode de calcul employée — pas parce que ce bénéfice n'existe pas. C'est un aveu rare, et il mérite d'être pris au sérieux : il signifie que l'arbitrage entre prix et sécurité d'approvisionnement ne peut, par construction, être tranché par une simple analyse coûts-bénéfices statique. La section 7 de ce rapport propose un cadre pour sortir de cette impasse méthodologique.

Six objectifs, trois lignes de fracture

Trois tensions structurent l'essentiel des arbitrages observés dans le corpus étudié.

Maîtrise de la dépense contre réindustrialisation

Une préférence européenne, quelle que soit sa forme, a un coût mesurable. Les trois études les plus solides méthodologiquement du corpus — portant sur des échelles différentes (marchés publics infranationaux en France et en Espagne, commande publique fédérale américaine, ensemble du marché européen) — convergent vers un ordre de grandeur : le biais domestique coûte entre 5 % et 15 % en équivalent surcoût ou production perdue. Ce n'est pas un hasard si la Commission européenne elle-même a choisi de plafonner à 15 % le surcoût qu'une compensation financière liée au contenu européen peut représenter dans le nouveau règlement sur l'industrie stratégique : ce chiffre recoupe assez précisément l'ordre de grandeur documenté par la littérature empirique indépendante. Mais ce même règlement exclut explicitement l'acier de son dispositif de préférence, au motif que les instruments commerciaux de défense déjà en vigueur contre la surcapacité mondiale suffisent — preuve que même au sein d'un même texte, l'arbitrage entre coût et réindustrialisation ne reçoit pas une réponse uniforme selon les secteurs.

Concurrence du marché unique contre souveraineté sectorielle

La commande publique européenne repose depuis 2014 sur un principe d'ouverture à la concurrence, renforcé par les directives de la même année. Or la Cour des comptes européenne a constaté que la concurrence effective s'est dégradée sur la décennie qui a suivi cette réforme : le nombre moyen de soumissionnaires par procédure est passé de 5,7 en 2011 à 3,2 en 2021, et le taux de procédures à offre unique a presque doublé, de 23,5 % à 41,8 %. Introduire une préférence d'origine européenne dans ce contexte revient à restreindre davantage un vivier de candidats déjà en recul — sauf si la préférence élargit ce vivier en le recentrant sur des fournisseurs européens auparavant écartés par la concurrence de pays tiers à bas coût. Cet arbitrage ne peut être tranché in abstracto : il dépend entièrement de la structure du marché considéré, ce qui interdit une réponse uniforme à l'échelle de l'ensemble de la commande publique européenne.

Décarbonation rapide contre acceptabilité du surcoût

Les technologies bas-carbone proprement dites — solaire, éolien, batteries — présentent un profil particulier : leurs coûts de production baissent avec le volume cumulé déployé, une baisse d'environ 10 % par an observée sur plusieurs décennies. Cela crée un besoin réel de volume initial pour amorcer la baisse de coût. Mais ce même volume initial suppose, tant que la baisse de coût n'a pas eu lieu, d'accepter un surcoût transitoire.

Le règlement examiné en 2026 documente un dilemme voisin, mais dans un tout autre type de secteur : les industries lourdes historiquement très émettrices, comme le ciment, l'acier ou l'aluminium. Ces matériaux ne sont pas des technologies bas-carbone naissantes — le ciment représente à lui seul près de 8 % des émissions mondiales de CO₂. Ce que le règlement impose, c'est une part minimale de production selon un procédé moins carboné (moins de clinker, combustibles alternatifs, captage de carbone).

Or l'évaluation de la Commission distingue nettement deux instruments appliqués à ces mêmes matériaux : une exigence de procédé bas-carbone, qui produit une valeur ajoutée mesurable et

positive (445 millions d'euros de GVA pour le ciment, 241 millions pour l'acier et l'aluminium) ; et une exigence d'origine européenne (« Made in EU »), qui elle n'apporte, selon la Commission elle-même, strictement aucune valeur ajoutée mesurable pour ces secteurs. Deux leviers, appliqués aux mêmes produits, avec des effets radicalement différents.

La confusion entre ces deux logiques — vouloir décarboner un procédé de production, et vouloir favoriser l'origine géographique du producteur — explique une bonne partie des déceptions rencontrées par les dispositifs de préférence examinés dans ce rapport. Le surcoût transitoire n'est justifiable économiquement que lorsqu'il finance un changement réel de procédé ou une montée en compétence industrielle. Il ne l'est pas lorsqu'il finance simplement un changement de nationalité du fournisseur.

Ce que ce paradoxe implique pour la suite

Ces trois tensions ne se résolvent pas par une thèse unique applicable à tous les secteurs. Elles imposent au contraire une approche différenciée, secteur par secteur et instrument par instrument, que les sections suivantes s'efforcent de construire. La question n'est donc pas de savoir si l'Europe doit acheter européen, mais de déterminer, pour chaque bien ou technologie, où se situe le point d'équilibre entre le coût certain du surcoût et le bénéfice incertain — mais potentiellement réel — de la réindustrialisation, de l'innovation et de la sécurité d'approvisionnement.

2. Acheter au meilleur prix n'est pas nécessairement acheter au moindre coût

L'objection la plus immédiate à toute préférence européenne est budgétaire : elle coûte plus cher, ici et maintenant, que l'offre la moins chère disponible sur le marché mondial. Cette objection est vraie, mais incomplète. Elle confond le prix d'achat, observable immédiatement, avec le coût complet pour la collectivité, qui inclut des effets différés et souvent non chiffrés dans la comptabilité de l'acheteur public. Le cadre économique de ce rapport distingue quatre catégories d'effets, et la question centrale — accepter ou non un surcoût — se ramène en dernière analyse à un seul calcul : les trois derniers effets, lorsqu'ils sont réellement démontrés, compensent-ils le premier ?

Le coût statique : ce qu'il faut prendre au sérieux

Le coût statique n'est pas un artefact comptable à minimiser par principe : c'est une perte de pouvoir d'achat public réelle et immédiate, qui a un coût d'opportunité (moins d'écoles, moins d'hôpitaux, ou plus de dette) et qui peut, au-delà d'un certain seuil, réduire la concurrence dans le marché intérieur lui-même. Les données les plus précises du corpus permettent de le chiffrer avec une robustesse rare pour ce type de question. Une étude portant sur près d'un million de marchés publics en France et en Espagne, exploitant la réforme des régions françaises de 2014-2016 comme quasi-expérience naturelle, montre que le biais domestique des gouvernements augmente les dépenses locales de 29 % et réduit la production publique de 8 % — un chiffre que les auteurs eux-mêmes présentent comme le point de référence contre lequel tout bénéfice allégué de l'achat local doit être mis en balance. Aux États-Unis, une étude structurelle sur le dispositif Buy American aboutit à un ordre de grandeur comparable en équivalent coût par emploi créé : entre 111 500 et

137 700 dollars par emploi pour les dispositions actuelles, et jusqu'à 237 800 dollars par emploi pour le durcissement de la règle annoncé pour 2029. Ce chiffre à lui seul ne condamne pas la préférence domestique — il fixe simplement, avec une précision inhabituelle pour ce champ, l'ordre de grandeur du prix à payer, condition nécessaire pour juger ensuite si les bénéfices allégués le justifient.

Les externalités : une typologie à quatre entrées

Le corpus mobilisé dans ce rapport documente quatre grandes catégories de bénéfices dynamiques ou stratégiques susceptibles de compenser ce coût statique.

L'innovation

La commande publique peut jouer, en théorie, le rôle de premier client pour une innovation qui ne trouverait pas preneur sur un marché privé plus averse au risque. C'est l'intuition centrale développée en section 3. Elle est confirmée par plusieurs études à identification causale solide, mais avec une réserve importante : la même littérature montre aussi que la commande publique peut améliorer la survie d'une entreprise sans améliorer sa productivité — un canal de soutien financier plutôt que d'innovation à proprement parler.

L'apprentissage et les économies d'échelle

Un volume de commande suffisamment large et prévisible peut permettre à une industrie de descendre le long d'une courbe d'apprentissage — une relation empiriquement bien établie pour les technologies bas-carbone, dont les coûts ont baissé d'environ 10 % par an pendant plusieurs décennies à mesure que leur production cumulée augmentait. Le problème pratique, documenté en section 3, est que la plupart des dispositifs de préférence testés dans la littérature portent sur des volumes trop faibles, relativement à la taille du marché total, pour produire cet effet — ce qui explique une partie des résultats nuls observés empiriquement, sans invalider le mécanisme théorique lui-même.

La résilience et la sécurité d'approvisionnement

Certains biens ont une valeur de disponibilité qui dépasse leur valeur d'échange immédiate : mieux vaut payer plus cher un fournisseur disponible en toute circonstance qu'économiser sur un fournisseur qui pourrait interrompre ses livraisons lors d'une crise géopolitique. C'est l'hypothèse, développée en profondeur en section 7, où elle reçoit un traitement théorique spécifique — la valorisation de cette disponibilité n'est en effet pas une opération triviale, et emprunte des méthodes déjà éprouvées dans d'autres secteurs régulés, en particulier l'électricité.

La montée en gamme industrielle et l'émergence de champions

La commande publique peut enfin servir de tremplin pour qu'une entreprise ou un secteur atteigne une taille critique lui permettant ensuite de concurrencer à l'exportation. L'histoire industrielle européenne offre ici un contre-exemple utile à l'intuition dominante : les secteurs qui ont réussi à s'imposer à l'exportation en Europe depuis 1945 se caractérisaient par une forte concurrence domestique, en dépit d'une volonté étatique de consolidation — et non par la constitution de champions nationaux protégés de toute concurrence interne. Le succès du programme Airbus, construit sur une coopération entre deux pays plutôt que sur un monopole national, illustre ce

mécanisme ; l'échec du Plan Calcul français, concentré sur un petit nombre de grands acteurs protégés, illustre le mécanisme inverse.

3. La commande publique peut-elle réellement créer de l'innovation et de l'industrie ?

3.1 L'effet d'amorçage : la commande publique comme premier client

L'intuition de l'hypothèse *qu'un premier marché public peut faire franchir à une entreprise un seuil qu'elle n'aurait pas franchi seule* (hypothèse H1) trouve un appui empirique robuste dans plusieurs contextes indépendants. Une étude portant sur les fournisseurs industriels du Grand collisionneur de hadrons du CERN montre, que devenir fournisseur de cette organisation augmente significativement la probabilité qu'une entreprise dépose un premier brevet — mais avec un délai de trois à sept ans, ce qui traduit un processus d'apprentissage lent plutôt qu'un déclic immédiat, et un effet concentré sur les petites entreprises engagées dans des projets technologiquement complexes. Une étude portant sur des entreprises européennes ayant remporté un marché public exigeant explicitement de l'innovation aboutit à un résultat convergent : ces entreprises présentent une probabilité significativement plus élevée de devenir des innovateurs environnementaux que des entreprises comparables non traitées.

Deux études américaines, portant sur des dispositifs de nature différente, permettent de préciser le mécanisme. La première montre qu'un déplacement de la composition des achats publics fédéraux vers des secteurs à plus forte intensité technologique augmente la dépense privée de R&D : chaque dollar retiré aux secteurs à faible intensité technologique pour être redéployé vers les secteurs à forte intensité technologique se traduit par une hausse d'environ 21 centimes de la R&D privée financée dans l'État concerné. La seconde, portant non pas sur un contrat d'achat mais sur une subvention de R&D anticipant un futur achat public — le programme américain Small Business Innovation Research (SBIR) du Department of Energy —, montre qu'une bourse au stade précoce double approximativement la probabilité qu'une entreprise reçoive ensuite un financement en capital-risque, avec des effets positifs marqués sur le dépôt de brevets et le chiffre d'affaires, l'effet étant plus fort pour les entreprises les plus contraintes financièrement. Une étude à grande échelle portant sur huit pays d'Europe centrale et orientale, confirme cet ordre de grandeur : la commande publique pour l'innovation a un effet net important sur l'innovation et la production des entreprises, avec une additionnalité maximale lorsque le soutien financier et la commande publique orientée innovation sont combinés.

Un contrepoint méthodologique à ne pas minimiser

L'étude sur le plan de l'identification causale, portant sur des marchés publics italiens, aboutit pourtant à un résultat qui doit tempérer une lecture trop optimiste de l'hypothèse H1. Remporter un marché public y augmente bien la probabilité de survie de l'entreprise de façon spectaculaire : une hausse de 1,9 point de pourcentage à 24 mois et de 3,4 points à 36 mois par rapport à une base de survie déjà élevée, soit une baisse d'environ 85 % du taux de sortie du marché. Mais les auteurs ne trouvent aucun effet d'échelle : la hausse de la demande publique s'accompagne d'une substitution d'environ 17 % du chiffre d'affaires privé de l'entreprise l'année de l'attribution, et

surtout, ils ne trouvent « aucune prime de productivité » : la commande publique aide les entreprises à survivre plus longtemps en desserrant leurs contraintes de crédit, mais ne les rend pas plus productives. C'est un résultat gênant pour une lecture non qualifiée de l'hypothèse H1, et il doit être traité comme tel : la commande publique agit ici comme un mécanisme de soutien financier contracyclique plutôt que comme un instrument d'innovation.

Régulation et commande publique : des instruments concurrents plutôt que complémentaires ?

Une étude portant sur 3 831 appels d'offres européens liés à la biodiversité trouve une association négative entre la rigueur de la réglementation environnementale et le recours à la commande publique pour l'innovation, ce qui suggère que les gouvernements traitent ces deux instruments comme des substituts plutôt que comme des compléments. Un résultat plus récent, portant sur des données slovènes, va dans le même sens mais l'affine : lorsqu'une entreprise participe à la commande publique, l'efficacité des subventions à l'innovation qu'elle reçoit par ailleurs s'affaiblit — les subventions de R&D perdent alors tout effet mesurable. La combinaison des deux instruments n'est donc pas automatiquement bénéfique ; elle dépend de la séquence et du contexte, ce qui rejoint directement la discussion de l'hypothèse H7 ci-dessous.

3.2 Les économies d'échelle : un mécanisme réel, rarement testé au bon niveau

L'hypothèse que *des commandes suffisamment importantes et prévisibles permettent à une industrie de franchir des seuils de production et de réduire ses coûts* (hypothèse H2), repose sur un mécanisme économique bien établi mais rarement isolé empiriquement dans le cas spécifique de la commande publique. Le mécanisme général est documenté avec une grande rigueur statistique pour les technologies bas-carbone : les coûts du solaire photovoltaïque, de l'éolien et des batteries ont baissé d'environ 10 % par an pendant plusieurs décennies, selon une relation stable entre coût et production cumulée. Mais cette relation concerne la production cumulée déployée dans son ensemble, toutes sources de demande confondues — publique et privée —, et ne permet pas en elle-même de conclure que la commande publique spécifiquement est le levier le plus efficace pour l'amorcer.

L'étude la plus directement pertinente pour tester l'effet propre de la commande publique sur ce mécanisme, portant sur 41 enchères solaires indiennes à exigence de contenu local entre 2013 et 2020, aboutit à un résultat nul : ni le dépôt de brevets ni le chiffre d'affaires des entreprises bénéficiaires du dispositif de préférence ne progressent significativement plus que ceux des entreprises ayant simplement gagné des enchères ouvertes. Ce résultat mérite toutefois d'être lu avec la précision apportée par les auteurs eux-mêmes, qui ont calculé la puissance statistique de leur test : le choc de demande moyen généré par le dispositif n'était que d'environ 10 millions de dollars par entreprise, alors qu'un choc d'environ 60 millions de dollars aurait été nécessaire pour produire un effet statistiquement détectable — et le volume total alloué au dispositif ne représentait que 22 % de la demande totale du marché solaire indien sur la période. Ce n'est donc pas une preuve que les économies d'échelle liées à la commande publique n'existent pas, mais une démonstration que le dispositif testé était structurellement trop dispersé pour produire l'effet recherché — un résultat qui a une valeur de conception directement actionnable : une préférence diluée sur un trop grand nombre de petits volumes ne peut, par construction, produire d'économies d'échelle.

En s'appuyant sur le consensus académique établi de longue date sur les effets prix du regroupement des achats — des effets significatifs qui se manifestent même lorsqu'un petit nombre

d'acheteurs mutualise sa demande —, cette analyse documente plusieurs cas concrets où l'agrégation européenne a produit un effet prix mesurable : l'achat multilatéral de vaccins contre la Covid-19 a permis d'obtenir un prix médian environ deux fois inférieur au prix de l'achat direct pour un fournisseur, et inférieur de 10 % à 30 % pour deux autres fournisseurs, par rapport à un achat individuel par chaque pays. Le mécanisme européen d'achat groupé de gaz naturel, rendu obligatoire pour 15 % de la capacité nationale de stockage, illustre le même principe appliqué à l'énergie. Ces cas restent cependant volontaires et sectoriellement circonscrits, ce qui limite leur généralisation immédiate — un point développé en section 5.

3.3 Commande publique et subvention : concurrents ou complémentaires ?

La question de savoir si *garantir des débouchés est plus efficace que subventionner directement l'offre* (hypothèse H7) ne reçoit pas de réponse univoque dans la littérature, mais les études disponibles permettent au moins de fixer des ordres de grandeur comparables entre les deux instruments. Du côté des subventions, la revue de littérature la plus citée sur le crédit d'impôt recherche conclut qu'un euro de crédit d'impôt augmente la dépense privée de R&D d'environ un euro — un ratio d'additionnalité tout juste atteint, qualifié dans la littérature de « bang for the buck » (littéralement : ce que rapporte chaque dollar dépensé) —, avec un ratio plus favorable de 1,4 pour les petites et moyennes entreprises mais nettement dégradé, à 0,4, pour les grandes entreprises, signe d'un effet d'aubaine dominant chez ces dernières. Du côté de la commande publique, l'effet d'entraînement documenté par la Banque européenne d'investissement sur la dépense de défense — une hausse de 10 % de la R&D publique entraînant une hausse de 5 % à 6 % de la R&D privée — se situe dans un ordre de grandeur comparable, sans qu'aucun des deux instruments ne domine clairement l'autre sur la seule base de ces trois mesures.

Un mécanisme alternatif aux deux premiers, l'engagement d'achat anticipé (Advance Market Commitment), a été testé à l'échelle d'un projet pilote de 1,5 milliard de dollars pour le développement d'un vaccin antipneumococcique destiné aux pays à faible revenu. Ce mécanisme est conçu explicitement comme un complément au financement direct de la recherche plutôt que comme un substitut, et présente l'avantage théorique d'atténuer le problème de sélection ex ante des projets sous asymétrie d'information — l'acheteur n'a pas besoin de savoir à l'avance quelle entreprise réussira, il s'engage seulement à acheter le résultat si et quand il existe. Les auteurs du projet pilote reconnaissent cependant une limite méthodologique importante, qui vaut pour l'ensemble des mécanismes de cette famille : l'absence de contrefactuel valide empêche d'établir avec certitude le rapport coût-efficacité global du dispositif, faute de savoir ce qui se serait produit en son absence.

Une étude portant sur plus de 650 000 contrats de commande publique verte en Chine, apporte un élément de réponse empirique sur la séquence optimale entre les deux instruments : l'innovation verte des entreprises est significativement stimulée lorsque la commande publique précède la subvention (une séquence que les auteurs qualifient de « demande d'abord, subvention ensuite »), ou lorsque les deux instruments sont mis en œuvre simultanément — mais moins lorsque la subvention précède la commande publique. Ce résultat, obtenu dans un contexte institutionnel très différent de celui de l'Union européenne, doit être traité avec la réserve de validité externe habituelle.

4. Le prix du protectionnisme : le biais domestique, chiffré à trois échelles

L'étude la plus rigoureuse sur le plan de l'identification causale porte sur près d'un million de marchés publics en France et en Espagne. Elle combine deux stratégies indépendantes : une comparaison entre gouvernements nationaux et infranationaux d'une même région, et une quasi-expérience exploitant la réforme des régions françaises de 2014-2016, qui a modifié le statut « local » de certains établissements sans changer leur localisation physique. Le résultat central est sans ambiguïté : le biais domestique des gouvernements augmente les dépenses locales de 29 % et réduit la production publique de 8 %. Les auteurs formulent eux-mêmes la conclusion opérationnelle qui en découle — tout bénéfice allégué de l'achat local doit être mis en balance avec ce coût de 8 % environ. L'écart entre niveaux de gouvernement est lui-même révélateur : les gouvernements nationaux achètent en moyenne 29 % de leur valeur de commande publique auprès d'établissements locaux, contre 56 % pour les gouvernements infranationaux, ces derniers imposant aux établissements non locaux un coût d'entrée environ 32 % supérieur à celui des gouvernements nationaux.

Aux États-Unis, une étude structurelle sur le dispositif Buy American, combinant micro-données de commande publique fédérale et modèle de commerce quantitatif calibré, aboutit à un ordre de grandeur comparable exprimé en coût par emploi créé : les dispositions actuelles ont créé jusqu'à 100 000 emplois pour un coût compris entre 111 500 et 137 700 dollars par emploi, et le durcissement de la règle prévu d'ici 2029 — portant le seuil de contenu domestique minimal de 65 % à 75 % — créera moins d'emplois pour un coût plus élevé, entre 154 000 et 237 800 dollars. Les auteurs concluent explicitement trouver « peu de preuves » que les règles Buy American constituent une politique industrielle efficace. Il est instructif de comparer ce résultat au dispositif européen le plus récent : là où la réglementation fédérale américaine des achats tolère, pour le ministère de la défense américain, une marge de préférence de prix pouvant atteindre 50 %, le règlement européen sur l'industrie stratégique adopté en 2026 plafonne à 15 % le surcoût qu'une compensation financière liée au contenu européen peut représenter — un choix de conception nettement plus conservateur, cohérent avec l'ordre de grandeur documenté par la littérature académique indépendante.

5. Le problème européen : préférence ou fragmentation ?

L'hypothèse H6 propose un déplacement de perspective : *le véritable problème européen ne serait pas le manque de préférence pour les fournisseurs européens, mais la fragmentation de la demande publique entre vingt-sept marchés nationaux qui, chacun pris séparément, n'atteint jamais la taille critique nécessaire pour peser sur ses fournisseurs ou amortir un investissement industriel*. Cette hypothèse résiste à l'examen empirique, mais avec une nuance de taille : la fragmentation ne s'arrête pas aux frontières nationales, elle existe également à l'intérieur même des États membres — ce qui complique sensiblement l'idée qu'il suffirait d'agréger la demande au niveau européen pour la résoudre.

5.1 Le faible niveau de commande transfrontalière, en Europe et en son sein

La part de la commande publique européenne directement attribuée à des fournisseurs situés dans un autre État membre reste faible et stable dans le temps : environ 2 % avant l'établissement du marché unique fin 1992, puis environ 5 % en moyenne sur la période 2011-2021 selon la Cour des comptes européenne — un chiffre que l'audit de la Banque mondiale affine à environ 4 % en valeur et 2 % en nombre d'attributions sur la période plus récente 2018-2023, tout en notant lui-même que ce niveau est incohérent avec l'intensité des échanges commerciaux intra-européens de biens, qui atteignait environ 4 237 milliards d'euros en 2023 — suggérant que les « opérateurs locaux » recensés comme tels incluent en réalité de nombreuses filiales locales de groupes étrangers, ce qui pourrait à la fois sous-estimer l'intégration réelle du marché et masquer une partie du problème.

Ce constat pourrait suggérer que le problème se limite aux frontières entre États membres. L'étude déjà mobilisée en section 4.1 sur les marchés publics français et espagnols montre qu'il n'en est rien : la fragmentation existe de façon tout aussi marquée à l'intérieur même des pays, entre entités infranationales. En Catalogne, seuls 40 % de la dépense de commande publique régionale étaient attribués à des établissements situés hors de la région — un niveau de repli local comparable, toutes choses égales par ailleurs, à ce que l'on observe entre États membres au niveau européen. Ce résultat a une conséquence directe : une politique de fragmentation qui ne viserait que le niveau national — en poussant, par exemple, à des achats conjoints entre États membres — laisserait intact un biais local de même ampleur logé à l'intérieur de chaque pays, entre régions et municipalités.

5.2 Ce que l'achat conjoint apporte réellement — et ses limites

Une analyse portant sur 707 000 notices de marchés publics appariées, publiée par la Banque européenne d'investissement, montre que l'achat conjoint (par opposition à l'achat simplement centralisé au sein d'un même pays) réduit en moyenne de 13 % le délai entre publication de l'avis et attribution du contrat — un résultat statistiquement significatif, plus marqué pour les travaux et les fournitures que pour les services. Mais cet effet n'est pas uniforme géographiquement : il est significatif et positif en Europe centrale, orientale, occidentale et septentrionale, mais devient négatif et non significatif en Europe du Sud — signe que le bénéfice de l'achat conjoint dépend fortement de la capacité administrative locale à le mettre en œuvre, et non de la seule architecture juridique du dispositif.

Les cas d'usage concrets de l'achat conjoint européen, documentés par une analyse récente consacrée spécifiquement à cette question, confirment l'existence d'un effet prix réel dans plusieurs secteurs : l'achat multilatéral de vaccins contre la Covid-19 a permis d'obtenir des prix inférieurs de moitié à un tiers selon les fournisseurs par rapport à l'achat individuel par chaque État ; le mécanisme européen d'achat groupé de gaz naturel, rendu obligatoire pour 15 % de la capacité nationale de stockage, a produit un effet prix comparable pendant la crise énergétique de 2022. Mais ces mêmes travaux identifient aussi les limites structurelles de la démarche : l'absence de base légale horizontale unique — chaque instrument s'appuyant sur un article différent des traités européens selon le secteur concerné (article 168 du TFUE pour la santé, article 122 pour l'énergie, article 45 du traité sur l'Union européenne pour la défense) —, le risque que le pouvoir de négociation ainsi acquis par la Commission dissuade l'investissement des fournisseurs si leurs marges sont trop comprimées, et surtout la résistance politique des États membres dans les

secteurs où existent des « champions nationaux » aux liens étroits avec leur administration, en particulier la défense et l'énergie.

5.3 Préférence européenne ou achats communs : un faux dilemme

Les éléments réunis dans cette section ne permettent pas de trancher entre préférence européenne et achats communs comme s'il s'agissait d'alternatives mutuellement exclusives. Ce sont deux réponses à deux problèmes distincts : la préférence européenne répond à un problème de dépendance vis-à-vis de fournisseurs extra-européens, tandis que l'achat commun répond à un problème d'échelle et de duplication au sein même du marché intérieur. Rien n'empêche, et le précédent des vaccins ou de la défense de l'Ukraine le montre, de combiner les deux logiques — mais la thèse proposée en section 8 doit se garder de présenter l'achat commun comme un substitut universel à la préférence, alors que la fragmentation qu'il cherche à corriger se loge, comme le montre la section 5.1, jusqu'à l'intérieur des frontières nationales elles-mêmes.

6. Études de cas sectorielles

6.1 Défense : le problème n'est pas l'absence de préférence mais bien l'échelle

Selon le rapport Draghi, entre la mi-2022 et la mi-2023, 78 % des dépenses totales de marchés publics de défense de l'Union auraient été effectuées au profit de fournisseurs de pays tiers, dont 63 % au profit des États-Unis, et les marchés européens collaboratifs ne représentaient que moins d'un cinquième des dépenses d'équipement de défense en 2022 — un chiffre frappant qui doit néanmoins être manié avec prudence.

Des données publiées par la Banque européenne d'investissement, permettent de nuancer et de préciser ce constat. Selon le périmètre retenu, la part de l'approvisionnement en armement resté intra-européen varie fortement : 52 % pour les seuls armes et munitions, mais seulement 45 % si l'on élargit le périmètre aux chars, avions militaires, navires de guerre et dispositifs optiques de précision — la part américaine passant alors de 22 % à 33 %. Sur la période récente, la part des achats d'armements conventionnels majeurs par les membres européens de l'OTAN en provenance des États-Unis est passée de 52 % à 64 % entre 2015-2019 et 2020-2024, avec un doublement en valeur des importations sur la même période. Ces chiffres, bien identifiés et publiquement vérifiables, corroborent la thèse Draghi sur l'orientation de la dépendance, même s'ils n'en confirment pas l'ampleur exacte.

Il est également documenté qu'une ampleur du multiplicateur macroéconomique est attendue d'une hausse de la dépense de défense : une hausse discrétionnaire équivalente à 1 % du PIB tendanciel augmenterait la production d'environ 1,4 % la première année, avec un pic à 1,6 % la deuxième année avant de s'estomper vers zéro d'ici la sixième — et une hausse de 10 % de la R&D publique de défense entraînerait une hausse de 5 % à 6 % de la R&D privée financée, un effet d'entraînement comparable à celui obtenu par les meilleurs dispositifs de crédit d'impôt recherche (section 3.3). L'atteinte de l'objectif de dépense de défense fixé par l'OTAN (3,5 % du PIB) impliquerait une hausse de 464 milliards d'euros par an de la dépense publique de défense européenne, de 343 milliards en 2024 à 807 milliards en 2034 — un ordre de grandeur qui rend la

question de l'efficacité de cette dépense, et donc de son organisation collective plutôt que fragmentée, particulièrement pressante.

La conclusion de cette étude de cas rejoint directement l'hypothèse H6 développée en section 5 : le problème documenté n'est pas tant l'absence de préférence européenne — le règlement SAFE de 2025 et le programme européen pour l'industrie de défense en organisent déjà une, avec une règle de composant fixée à 65 % de contenu européen minimum — que l'incapacité de cette préférence à produire l'échelle recherchée tant qu'elle reste appliquée séparément par vingt-sept marchés nationaux. La règle des 65 % elle-même a dû être assouplie dans la pratique dès sa première année d'application, à travers des accords de partenariat de défense et de sécurité qui ont fait monter en gamme le Japon, la Corée du Sud et le Canada, la justification donnée étant que la base industrielle de défense européenne ne peut, seule, fournir l'ensemble des capacités requises dans les délais impartis par les États membres — un aveu opérationnel que la préférence, seule, ne suffit pas sans l'échelle.

6.2 Technologies bas-carbone : le surcoût initial est réel, la préférence d'origine n'y répond pas toujours

Le règlement sur l'industrie stratégique adopté en 2026 documente, secteur par secteur, un résultat qui contredit l'intuition dominante : les mesures de préférence d'origine (« Made in EU ») n'apportent, selon l'évaluation de la Commission européenne elle-même, aucune valeur ajoutée brute mesurable pour le secteur du ciment ni pour plusieurs autres secteurs analysés, alors que les mesures bas-carbone proprement dites — indépendantes de la nationalité du fournisseur — en apportent une, positive et chiffrée à plusieurs centaines de millions d'euros selon les secteurs. La confusion entre ces deux logiques explique une partie substantielle des déceptions rencontrées par les dispositifs de préférence testés dans ce secteur.

Le mécanisme général de baisse de coût par le volume, documenté indépendamment de tout dispositif de commande publique, est pourtant solidement établi : les coûts du solaire, de l'éolien et des batteries ont baissé d'environ 10 % par an pendant plusieurs décennies, selon une relation stable entre coût et production cumulée. Ce mécanisme suffit à justifier, en théorie, un surcoût initial temporaire pour amorcer la baisse de coût — mais le test le plus direct disponible dans ce corpus, portant sur quarante et une enchères solaires indiennes à exigence de contenu local, montre que le dispositif testé n'a produit ni gain d'innovation ni gain de chiffre d'affaires mesurable, pour une raison précise et vérifiable : le volume alloué au dispositif ne représentait qu'environ un cinquième de la demande totale du marché, très en dessous du seuil nécessaire pour produire un effet détectable selon les calculs de puissance statistique des auteurs eux-mêmes.

Le règlement européen de 2026 a retenu, pour ce secteur, une architecture de préférence nettement plus prudente que ne le suggérerait une lecture superficielle du débat public : un plafond de 15 % de surcoût toléré pour les compensations financières liées au contenu européen (20 % pour les schémas ciblant les citoyens en précarité énergétique), un poids des critères de résilience dans les enchères limité à une fourchette de 5 % à 30 % des critères d'attribution, et un seuil de disproportion fixé à 20 % d'écart de coût au-delà duquel un État membre peut s'exempter d'appliquer ces critères. Le texte exclut par ailleurs explicitement l'acier de son dispositif de préférence d'origine, au motif que les instruments commerciaux de défense déjà en vigueur contre la surcapacité mondiale suffisent — une reconnaissance implicite que la préférence d'origine n'est

pas l'instrument par défaut face à un problème de concurrence déloyale, pour lequel des instruments commerciaux existants peuvent être plus directement ciblés.

6.3 Numérique et cloud : le contrôle compte plus que la localisation

Le secteur du numérique et du cloud illustre une distinction conceptuelle essentielle : celle entre une préférence fondée sur le lieu de production (« Made in Europe ») et une préférence fondée sur le contrôle capitalistique du fournisseur, indépendamment de sa localisation physique (« Made with Europe »). Le Cloud Sovereignty Framework de la Commission européenne, publié en octobre 2025, évalue chaque fournisseur sur une échelle de souveraineté à cinq niveaux, de l'absence de souveraineté au niveau maximal, portant notamment sur la chaîne d'approvisionnement, la dépendance technologique et le contrôle juridictionnel. Sa première application opérationnelle, un appel d'offres de 180 millions d'euros pour un service de cloud souverain destiné aux institutions européennes, a révélé un résultat sans ambiguïté sur la difficulté de l'exercice : aucun consortium n'a atteint le niveau de souveraineté maximal, y compris parmi les trois consortiums entièrement européens en lice, qui n'ont atteint que le niveau immédiatement inférieur.

Ce résultat n'est pas un échec de conception du dispositif : il révèle une contrainte structurelle du secteur, où la dépendance technologique (semi-conducteurs, logiciels de base, briques d'intelligence artificielle) reste profonde même pour les acteurs les plus engagés dans une stratégie de souveraineté numérique. La logique de contrôle capitalistique plutôt que de seule localisation, retenue également par le règlement SAFE pour la défense, s'accompagne d'une fragilité juridique spécifique documentée par l'analyse la plus récente sur le sujet : lorsqu'un dispositif exclut du financement européen des entreprises contrôlées par des actionnaires de pays tiers — quand bien même leur production serait localisée en Europe —, la vulnérabilité au regard des libertés fondamentales du marché intérieur est structurellement plus élevée que pour un dispositif fondé sur la seule origine géographique de la production, précisément parce que le critère de contrôle capitalistique touche potentiellement des entreprises déjà établies et opérant légalement dans l'Union.

6.4 Santé : la garantie de débouché comme alternative à la subvention

Le secteur de la santé offre, à travers le mécanisme de l'engagement d'achat anticipé, une architecture explicitement conçue comme un complément au financement classique de la R&D plutôt que comme un substitut, et qui présente l'avantage théorique de ne pas exiger de l'acheteur public qu'il sélectionne, a priori et sous asymétrie d'information, quel projet de recherche a le plus de chances d'aboutir. Pour tester directement l'hypothèse selon laquelle *garantir un débouché serait plus efficace que subventionner directement l'offre* (hypothèse H7), le projet pilote de 1,5 milliard de dollars destiné à accélérer, le développement d'un vaccin antipneumococcique pour les pays à faible revenu, a permis de tester ce mécanisme à l'échelle réelle : les donateurs se sont engagés à acheter le vaccin, une fois développé, à un prix garanti, sans financer directement la recherche en amont.

Le bilan de ce mécanisme reste toutefois difficile à établir avec certitude, et les concepteurs mêmes du dispositif en reconnaissent la limite méthodologique centrale : l'absence de contrefactuel valide,

qui empêche de savoir avec quelle probabilité et à quel coût le vaccin aurait été développé en l'absence de l'engagement d'achat. Cette limite n'est pas propre à ce dispositif : elle illustre une difficulté méthodologique générale de l'évaluation des instruments de politique industrielle par la demande, pour lesquels un scénario contrefactuel crédible — que se serait-il passé sans intervention publique — est structurellement plus difficile à construire que pour une subvention classique, dont l'effet peut être mesuré par comparaison avec des entreprises non bénéficiaires similaires.

7. Quand accepter de payer plus cher ?

La section 1 a montré que la Commission européenne elle-même reconnaît qu'un bénéfice de sécurité d'approvisionnement peut être « réel et substantiel » sans pouvoir être « quantifié de façon fiable ». Cet aveu institutionnel est le point de départ de cette section : il ne suffit pas de constater qu'un bénéfice stratégique existe pour justifier n'importe quel instrument destiné à l'obtenir. Il faut encore établir, d'une part, une méthode pour lui donner un ordre de grandeur exploitable, et d'autre part, un critère pour choisir le bon instrument parmi tous ceux disponibles. Cette section propose les deux, en s'appuyant sur un secteur régulé européen depuis plus d'une décennie : l'électricité.

7.1 Valoriser la sécurité d'approvisionnement : la méthode déjà éprouvée par le secteur électrique

Le secteur électrique européen affronte, depuis longtemps, un problème structurellement identique à celui que pose la préférence européenne dans l'industrie : comment déterminer combien de capacité de production supplémentaire il est économiquement justifié de maintenir disponible, sachant que cette capacité ne sera utile qu'en cas de choc rare mais coûteux — une pointe de consommation extrême, une défaillance en cascade — et qu'elle représente, le reste du temps, une dépense apparemment superflue ? La réponse retenue par le cadre réglementaire européen, codifié par le règlement (UE) 2019/943 et précisé par la méthodologie de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) en 2020, repose sur la comparaison de deux grandeurs : la valeur de la perte de charge (Value of Lost Load, ou VoLL), c'est-à-dire le coût économique par mégawattheure non fourni en cas de coupure — une estimation de ce que les consommateurs seraient collectivement disposés à payer pour éviter cette coupure —, et le coût de développement d'une nouvelle capacité (Cost of New Entry, ou CONE), c'est-à-dire le coût de construction et d'exploitation d'une capacité de production supplémentaire. Le niveau de capacité économiquement optimal à maintenir est celui où le coût marginal d'une unité de capacité supplémentaire (CONE) égale le bénéfice marginal attendu de la réduction du risque de coupure (la probabilité de perte de charge évitée, multipliée par la VoLL) — une règle qui traduit en un chiffre exploitable ce qui serait autrement resté un jugement qualitatif sur l'importance de la sécurité d'approvisionnement.

Cette méthodologie est directement transposable, moyennant adaptation, à d'autres biens jugés stratégiques : semi-conducteurs, matières premières critiques, principes actifs pharmaceutiques, munitions. Il s'agirait, pour chaque catégorie de bien, d'estimer un équivalent de la VoLL — le coût économique d'une rupture d'approvisionnement de durée et d'ampleur données, incluant les effets de second tour sur les secteurs clients — et un équivalent du CONE — le coût de maintien d'une

capacité de production domestique ou alliée suffisante pour éviter cette rupture. Le niveau de préférence ou de capacité de réserve économiquement justifié serait alors celui où ces deux grandeurs s'égalisent, plutôt qu'un chiffre arbitraire fixé par la négociation politique. Cette transposition a ses limites, à commencer par la difficulté bien plus grande d'estimer une VoLL crédible pour des biens industriels complexes que pour l'électricité, dont la fongibilité et l'homogénéité facilitent le calcul — mais elle offre un point de départ méthodologique nettement plus rigoureux que l'absence de méthode constatée dans l'étude d'impact de la Commission examinée en section 1.

7.2 Le principe de ciblage : sécurité d'approvisionnement ou défaillance de l'engagement ?

Une fois la valeur de la sécurité d'approvisionnement estimée, une question distincte se pose : quel est le bon instrument pour l'obtenir ? La théorie du commerce international offre ici un résultat ancien mais toujours pertinent, connu sous le nom de principe de ciblage (*targeting principle*), établi par Jagdish Bhagwati et V. K. Ramaswami dans un article fondateur de 1963 (*Journal of Political Economy*). Leur résultat central est le suivant : lorsqu'une distorsion existe dans l'économie domestique — ici, l'incapacité du marché à valoriser correctement la sécurité d'approvisionnement dans le prix d'achat —, la politique la plus efficace est celle qui s'attaque directement à cette distorsion, à sa source. Un instrument de commerce (un tarif douanier, ou son équivalent en commande publique : une préférence de prix appliquée à chaque achat) est un instrument de second rang : il corrige indirectement la distorsion, mais au prix d'une distorsion supplémentaire, sur la consommation ou sur la concurrence, que le premier instrument n'aurait pas produite.

Ce principe invite à poser une question rarement émise dans le débat sur la préférence européenne : la distorsion à corriger est-elle vraiment un risque de rupture d'approvisionnement — auquel cas un stock stratégique, une capacité de réserve, ou un paiement de disponibilité calibré selon la méthode VoLL/CONE seraient les instruments les plus directement ciblés — ou s'agit-il plutôt d'un problème de défaillance de l'engagement (*commitment failure*) du côté de l'acheteur public lui-même ? Un fournisseur privé n'investira dans une capacité de production domestique redondante que s'il peut croire que l'acheteur public honorera, le moment venu, sa préférence déclarée — or les gouvernements ont une incitation structurelle à revenir sur cet engagement une fois la crise passée et le fournisseur alternatif moins cher redevenu disponible. Si le problème réel est ce défaut de crédibilité de l'engagement plutôt que le risque de rupture lui-même, alors l'instrument le plus directement ciblé n'est pas une préférence de prix appliquée marché par marché, mais un contrat de long terme assorti d'engagements d'investissement vérifiables — un instrument de nature contractuelle plutôt que tarifaire, qui traite la cause plutôt que le symptôme.

Le règlement européen sur l'industrie stratégique adopté en mars 2026 le fait déjà, sans le nommer ainsi. En effet pour les enchères de technologies bas-carbone, une architecture se rapproche de cette logique de ciblage sans la formaliser explicitement : plutôt qu'une préférence de prix uniforme, il fixe un poids limité pour les critères de résilience dans l'attribution (entre 5 % et 30 % des critères), assorti d'un seuil de disproportion (20 % d'écart de coût) au-delà duquel l'État membre peut s'exempter. C'est une manière de doser l'instrument plutôt que de l'appliquer uniformément — une intuition cohérente avec le principe de ciblage, même si le texte ne l'articule pas au bénéfice attendu par un calcul de type VoLL/CONE.

7.3 Un cadre en trois questions pour trancher

La combinaison de ces deux outils théoriques — la valorisation par comparaison VoLL/CONE et le principe de ciblage — permet de formuler un cadre de décision opérationnel en trois questions, à poser dans l'ordre pour tout bien ou technologie candidat à une préférence.

1. Quelle est l'ampleur du risque de rupture, et sa probabilité ? Sans cette estimation, même approximative, aucun arbitrage rationnel n'est possible — c'est l'étape que l'étude d'impact de la Commission européenne, comme elle le reconnaît elle-même, n'a pas pu franchir en 2026 faute de méthode disponible.
2. La distorsion identifiée est-elle un risque de disponibilité physique, ou un problème de crédibilité de l'engagement de l'acheteur public ? La réponse détermine si l'instrument approprié est un stock, une capacité de réserve, ou au contraire un contrat de long terme assorti d'engagements d'investissement vérifiables.
3. Existe-t-il un instrument moins coûteux capable d'obtenir le même résultat ? C'est le critère du principe de ciblage appliqué à la pratique : une préférence de prix n'est le bon instrument que si aucun mécanisme plus directement ciblé — subvention, garantie, crédit d'impôt, contrat de long terme — ne permet d'atteindre l'objectif à un coût moindre pour la collectivité.

Ce cadre ne prétend pas remplacer le jugement politique par un calcul mécanique — la valorisation de la sécurité d'approvisionnement restera toujours partiellement subjective, comme le reconnaît d'ailleurs la littérature qui a développé la méthodologie VoLL/CONE elle-même pour l'électricité. Il vise plus modestement à rendre ce jugement explicite et contestable, plutôt que de le laisser masqué derrière l'affirmation, correcte mais insuffisante en elle-même, qu'un bénéfice stratégique « réel mais non quantifiable » justifie l'option retenue. C'est sur cette base que la section 8 construit la thèse et les critères de décision proposés par ce rapport.

8. Vers une thèse de la commande stratégique européenne

Les sections précédentes ont testé, secteur par secteur et instrument par instrument, les sept hypothèses posées dans le contexte. Cette section en tire une thèse opérationnelle, sous la forme de dix critères de décision et d'un nombre volontairement restreint de recommandations concrètes. L'objectif n'est pas de remplacer le jugement politique, mais de le discipliner : chacun des dix critères qui suit renvoie à un résultat empirique précis établi dans les sections 3 à 7.

8.1 Dix critères, adossés aux preuves

1. Criticité du bien ou de la technologie — un bien dont l'indisponibilité produit des effets de second tour limités (biens de consommation courante) ne justifie pas le même traitement qu'un bien dont l'indisponibilité paralyse un secteur entier (semi-conducteurs, énergie). C'est le point de départ du cadre VoLL/CONE proposé en section 7.1.
2. Niveau de dépendance extra-européenne — documenté avec précision pour la défense (45 % à 52 % de part intra-européenne selon le périmètre retenu) et pour le numérique (aucun consortium européen n'atteignant le niveau de souveraineté maximal du Cloud Sovereignty

Framework), ce critère ne doit être mesuré qu'à partir de données vérifiables, la section 6.1 ayant montré la nécessité de distinguer les chiffres corroborés des chiffres seulement avancés par des rapports programmatiques.

3. Existence d'externalités technologiques avérées — non supposées. La section 3 a montré que ces externalités sont réelles mais concentrées sur des canaux précis (financement, effet d'entraînement sur la R&D privée) plutôt que sur un effet générique et automatique de tout achat public.

4. Potentiel d'économies d'échelle — conditionné, comme le montre l'échec des enchères solaires indiennes, à un volume minimal du dispositif relativement à la taille totale du marché ; un dispositif dont le volume reste marginal ne peut, par construction, produire cet effet, quelle que soit sa conception juridique.

5. Possibilité réelle d'une offre européenne compétitive à terme — un critère qui exclut, par construction, les secteurs où l'écart technologique est structurel plutôt que conjoncturel ; le cas du cloud (section 6.3) illustre une situation où même les acteurs les plus engagés ne peuvent, à court terme, atteindre le niveau de souveraineté visé.

6. Importance du surcoût initial — à comparer systématiquement à l'ordre de grandeur documenté par la littérature (5 % à 15 % de surcoût ou de production perdue selon les études), plutôt qu'à un chiffre arbitraire ; le plafond de 15 % retenu par le règlement européen de 2026 est, sur ce point précis, cohérent.

7. Effet attendu sur les investissements — à mesurer, non à présumer ; la section 3 a montré que cet effet est démontré dans plusieurs contextes (effet d'entraînement de 21 centimes par dollar redéployé vers le secteur high-tech, effet de 5 % à 6 % de la R&D privée pour 10 % de R&D publique de défense), mais qu'il reste absent dans d'autres (aucune prime de productivité pour les entreprises italiennes ayant remporté un marché public).

8. Risque de rente — à évaluer en cherchant spécifiquement l'absence de contrepartie dynamique (innovation, productivité) en présence d'un soutien avéré.

9. Intensité de la concurrence intra-européenne — la préférence n'a de sens que si elle élargit le vivier de concurrents efficaces plutôt que de le restreindre davantage dans un contexte où celui-ci s'est déjà réduit à l'échelle du marché unique (5,7 à 3,2 soumissionnaires en moyenne entre 2011 et 2021 selon la Cour des comptes, avec une lecture plus nuancée sur la période récente selon la Banque mondiale — voir section 4.2).

10. Possibilité d'obtenir le même résultat avec un instrument moins coûteux — le critère décisif, directement issu du principe de ciblage développé en section 7.2 : une préférence de prix n'est justifiée que si aucun autre instrument (subvention, crédit d'impôt, garantie, contrat de long terme, achat conjoint, réglementation) ne permet d'obtenir le même résultat à moindre coût pour la collectivité.

Ces dix critères ne fonctionnent pas comme une addition de points ni comme un seuil unique à franchir : ils forment un filtre séquentiel. Un secteur qui échoue au critère 1 (criticité faible) ou au critère 10 (instrument alternatif moins coûteux disponible) ne justifie pas d'aller plus loin dans l'examen, quelle que soit sa performance sur les huit autres critères.

8.2 Comparaison aux instruments alternatifs

La préférence européenne n'est qu'un instrument parmi d'autres pour atteindre les mêmes objectifs de réindustrialisation, d'innovation ou de sécurité d'approvisionnement. Le tableau ci-dessous synthétise, pour chaque grande famille d'instruments mobilisée dans ce rapport, l'ordre de grandeur de son efficacité.

Instrument	Preuve d'efficacité	Limite principale
Préférence de prix plafonnée (commande publique)	Effet positif si volume suffisant et concurrence intra-UE préservée (section 3.2, 6.2)	Sous-dimensionnement fréquent ; coût de 5-15 % si mal calibrée (section 4.1)
Crédit d'impôt R&D	Additionnalité ≈ 1 à 1,4 € par euro dépensé, plus favorable aux PME (section 3.3)	Effet d'aubaine dominant pour les grandes entreprises (BFTB $\approx 0,4$)
Subvention directe / bourse de R&D (type SBIR)	Double la probabilité de financement privé subséquent (section 3.1)	N'est pas un instrument de demande ; risque de sélection ex ante des projets
Contrat de long terme / engagement d'achat anticipé	Atténue le problème de sélection ex ante sous asymétrie d'information (section 6.4)	Absence de contrefactuel valide pour établir le rapport coût-efficacité (section 6.4)
Achat conjoint européen	Réduction de 13 % du délai d'attribution ; effets prix documentés sur vaccins et gaz (section 5.2)	Effet hétérogène selon la capacité administrative locale ; base légale fragmentée
Paielement de disponibilité calibré (VoLL/CONE)	Éprouvé dans le secteur électrique européen depuis plus d'une décennie (section 7.1)	Transposition à des biens industriels complexes encore à construire

9. Recommandations

1. Verrouiller le critère qualité-prix contre la discrétion arbitraire

Proposition. N'autoriser la pondération qualité-prix envisagée par la réforme (30 % à 50 % de l'évaluation) que si elle repose sur des indicateurs mesurables et publiés avant l'appel d'offres — intensité de R&D déclarée et vérifiable, brevets déposés dans la technologie concernée, performance énergétique certifiée par un tiers. Sans ce verrou, le critère qualité devient un habillage juridique permettant de favoriser un fournisseur sans obtenir la moindre contrepartie d'innovation.

Détails. La réforme présente ce basculement comme une prime à l'innovation, mais la section 3 montre que l'effet d'entraînement de la commande publique sur l'innovation est réel mais concentré sur des canaux précis (financement, effet d'entraînement sur la R&D privée) — pas un effet générique de toute commande jugée « qualitative ». Un critère qualité mal spécifié ouvre directement la voie à H5 (rente) sans garantir H1 (innovation) : c'est une application directe du critère 8 de la thèse (risque de rente).

2. Financer le résultat, jamais la recherche

Proposition. Dans les secteurs où la recherche est risquée mais où son résultat, s'il aboutit, a une valeur stratégique claire, remplacer le financement de la R&D par un engagement d'achat public à un prix garanti, déclenché uniquement si et quand le produit atteint des critères de performance définis à l'avance — sur le modèle déjà testé pour un vaccin destiné aux pays à faible revenu. L'État ne finance jamais la recherche elle-même ; il s'engage seulement à acheter le résultat, s'il existe.

Détails. C'est une généralisation du mécanisme d'engagement d'achat anticipé déjà documenté en section 6.4 (le projet pilote de 1,5 milliard de dollars pour le vaccin antipneumococcique, testant directement H7), et théoriquement fondé sur Kremer, Levin & Snyder (2020, NBER WP 26775). Ce mécanisme évite le problème de sélection en amont sous asymétrie d'information qui pèse sur toute subvention ou bourse de R&D — l'État n'a pas à deviner quel projet aboutira, il paie seulement celui qui aboutit. C'est un contraste direct avec le crédit d'impôt R&D (section 3.3), dont l'effet d'aubaine documenté (additionnalité BFTB $\approx 0,4$) est concentré sur les grandes entreprises précisément parce que l'argent est versé avant tout résultat vérifié.

3. Transposer à la commande stratégique l'architecture déjà utilisée pour l'électricité européenne : valoriser le risque, puis crédibiliser l'engagement

3a. Valoriser le risque de rupture avant de choisir un instrument

Proposition. Pour toute mesure invoquant la sécurité d'approvisionnement, imposer une estimation chiffrée du coût économique d'une rupture (l'équivalent d'une valeur de la perte de charge, ou VoLL) et du coût de maintien d'une capacité de réserve (l'équivalent d'un coût de développement d'une nouvelle capacité, ou CONE), sur le modèle de la méthode utilisée par le secteur électrique européen depuis 2020. Le niveau de préférence économiquement justifié est celui où ces deux valeurs s'égalisent et non pas un chiffre fixé par négociation politique.

Détails. Développé en section 7.1, sur la base du règlement (UE) 2019/943 et de la méthodologie ACER 2020. C'est la réponse directe à l'aveu de la Commission : un bénéfice de sécurité d'approvisionnement « réel et substantiel » mais non quantifié faute de méthode.

3b. Crédibiliser l'engagement de l'État par un contrat bidirectionnel, limité dans le temps et réversible

Proposition. Pour tout investissement de capacité industrielle stratégique, remplacer la préférence de prix par un contrat entre l'État et le fournisseur garantissant un prix et un volume plancher sur une durée déterminée — sur le modèle des contrats bidirectionnels pour différence rendus obligatoires dans le secteur électrique européen depuis 2024. Si la demande ou le prix de marché réels tombent sous ce plancher, l'État compense l'écart, plafonné à l'avance ; s'ils le dépassent, le fournisseur reverse une partie du surplus à l'État. Le contrat est conclu pour une durée par défaut, prolongeable seulement si le fournisseur tient des engagements vérifiables d'investissement, et réductible si ces engagements ne sont pas respectés — reprenant l'architecture que l'Union applique déjà à ses propres États membres pour discipliner leur dette publique.

Détails. Le mécanisme électrique est fixé par le règlement (UE) 2024/1747, modifiant le règlement 2019/943 — adopté par le Parlement le 11 avril 2024, par le Conseil le 21 mai 2024, publié au JOUE le 26 juin 2024 — qui rend les contrats bidirectionnels pour différence obligatoires pour tout nouveau soutien public à l'investissement en production électrique. Sa symétrie (compensation à la baisse, reversement à la hausse) répond par avance à l'objection « subvention déguisée » : le mécanisme n'est pas structurellement coûteux pour le contribuable.

L'architecture temporelle (durée par défaut, extension conditionnée à des engagements vérifiables, réduction en cas de non-respect) reprend celle du règlement (UE) 2024/1263 sur la gouvernance économique — entré en vigueur le 30 avril 2024 — qui impose aux États une trajectoire d'ajustement de 4 ans par défaut, extensible à 7 ans si l'État s'engage sur des réformes et investissements vérifiables (article 14), avec retour à une trajectoire plus courte en cas de non-respect constaté (article 29).

Conclusion

Dans quels secteurs et sous quelles conditions l'Union européenne devrait-elle accepter un surcoût à court terme dans ses achats publics afin de favoriser l'innovation, la montée en capacité industrielle et la réduction de ses dépendances stratégiques ?

Il n'existe pas de réponse unique. Le corpus mobilisé dans ce rapport documente à la fois des cas où la commande publique produit des effets dynamiques réels et mesurables — l'entraînement de la R&D privée par une commande publique à forte intensité technologique, l'amélioration de la survie des entreprises innovantes, les gains d'efficacité de l'achat conjoint européen dans les secteurs où la demande a effectivement été agrégée — et des cas où ces mêmes effets sont absents malgré un dispositif de préférence en vigueur, pour des raisons identifiables : un volume trop faible pour produire un effet d'échelle, une confusion entre objectif de décarbonation et objectif de préférence d'origine, une dépendance technologique trop profonde pour être résorbée par la seule origine géographique de la production.

Ce constat n'est ni un plaidoyer pour le statu quo, ni un plaidoyer pour une extension généralisée de la préférence européenne. C'est un constat plus étroit et plus utile : la préférence européenne, telle qu'elle est aujourd'hui documentée tend à être soit non contraignante, soit non viable économiquement, sauf dans un nombre limité de configurations précises que la thèse de la section 8 cherche à circonscrire et que la section 9 traduit en instruments vérifiables. Ces configurations partagent trois caractéristiques observables : une criticité du bien avérée et documentée plutôt que supposée, un volume de commande suffisant pour produire l'effet d'échelle recherché, et l'absence d'un instrument alternatif capable d'obtenir le même résultat à moindre coût.

Trois secteurs du corpus se rapprochent le plus de ces conditions. La défense, où le problème documenté n'est pas l'absence de préférence — elle existe déjà, à travers le règlement SAFE et le programme européen pour l'industrie de défense — mais l'insuffisance de l'échelle tant que cette préférence reste appliquée séparément par vingt-sept marchés nationaux : l'implication qui en découle porte moins sur le niveau de la préférence que sur son agrégation. Les technologies bas-carbone où un volume initial suffisant, découplé de la seule origine géographique, peut amorcer une baisse de coût par le volume déjà solidement établie empiriquement — à condition, comme le montre le règlement de 2026, de ne pas confondre cet objectif avec celui, distinct, de favoriser l'origine des fournisseurs. Le numérique et le cloud, enfin, où le critère pertinent n'est pas la seule localisation de production mais le contrôle capitalistique de l'entité fournisseuse, ce qui déplace la question de la préférence géographique vers une question de gouvernance et de dépendance technologique en amont.

Dans tous les autres cas documentés, l'analyse conduit à préférer un autre instrument à la préférence de prix, ou à mieux encadrer ceux que la réforme en préparation à Bruxelles introduit elle-même. Lorsque le problème est un défaut de crédibilité de l'engagement public plutôt qu'un risque de disponibilité physique, un contrat bidirectionnel garantissant un prix et un volume plancher, limité dans le temps et réversible, cible directement la distorsion plutôt que son symptôme — à condition d'avoir d'abord valorisé le risque qu'il entend couvrir. Lorsque l'objectif

est l'innovation plutôt que la sécurité d'approvisionnement, financer le résultat de la recherche plutôt que la recherche elle-même évite le problème de sélection en amont sous asymétrie d'information qui pèse sur toute subvention versée avant preuve d'aboutissement. Et lorsque la réforme européenne introduit elle-même un critère qualité-prix pour corriger les excès de la seule concurrence par les prix, ce critère ne vaut que verrouillé par des indicateurs mesurables et publiés à l'avance — faute de quoi il devient l'habillage juridique d'une rente plutôt que le vecteur d'une innovation réelle. Cette conclusion différenciée est moins satisfaisante, rhétoriquement, qu'un principe général du type « acheter européen » ou « acheter au meilleur prix » — mais c'est précisément parce qu'elle refuse la facilité rhétorique qu'elle a une chance d'être utile à la décision publique.

Bibliographie

- Ahn, JaeBin & Tan, Brandon Joel (2025). Supply Chain Diversification and Resilience. IMF Working Paper WP/25/102.
- Alvarez, B., Gallezot, C., Hida, C. & Mouilleseaux, G. (2025). Enseignements des politiques industrielles passées. Trésor-Éco n°358, Direction générale du Trésor.
- Arnal, J. (2026). Made in Europe, Inadvertently: Origin Preference in EU Procurement and Funding. CEPS In-Depth Analysis.
- Bastianin, A., Castelnovo, P. & Zirulia, L. Overcoming the innovation threshold through innovative public procurement: evidence from CERN. Industrial and Corporate Change.
- Bhagwati, J. & Ramaswami, V.K. (1963). Domestic Distortions, Tariffs and the Theory of Optimum Subsidy. *Journal of Political Economy*, 71(1), 44-50.
- Bombardini, M., Gonzalez-Lira, A., Li, B. & Motta, C. (2024). The Increasing Cost of Buying American. CESifo Working Paper n°11339.
- Bunel, S. & Sicsic, M. (2021). Aides à la R&D : pratiques internationales et revue de la littérature sur leurs effets. *Revue de l'OFCE*, 2021/5, n°175.
- Cappelletti, M., Giuffrida, L.M. & Rovigatti, G. (2024). Procuring Survival. *The Journal of Industrial Economics*, LXXII.
- Commission européenne (2026). COM(2026) 100 final — Proposition de règlement établissant des mesures pour l'accélération de la capacité industrielle et la décarbonation dans les secteurs stratégiques.
- Commission européenne (2026). SWD(2026) 71 final — Impact Assessment Report.
- Cour des comptes européenne (2023). Rapport spécial 28/2023 — La commande publique dans l'UE : moins de concurrence.
- D'Angelo, V., Filippetti, A. & Tuzi, F. Public procurement for innovation and regulation for biodiversity. *Economics of Innovation and New Technology*.
- Draghi, M. (2024). The future of European competitiveness, Parties A et B.
- García-Santana, M. & Santamaría, M. (2026). Governments' Home Bias and Efficiency Losses: Evidence from National and Subnational Governments. Warwick Research Archive Portal / CEPR.
- Ghisetti, C. Demand-pull and environmental innovations: Estimating the effects of innovative public procurement. *Technological Forecasting & Social Change*.
- Grajzl, P., Srhoj, S., Cepec, J. & Mörec, B. (2024). A by-product of big government: the attenuating role of public procurement for the effectiveness of grants-based entrepreneurship policy. *Small Business Economics*, 62(3), 895-916.
- Howell, S.T. (2017). Financing Innovation: Evidence from R&D Grants. *American Economic Review*, 107(4), 1136-1164.
- Kremer, M., Levin, J.D. & Snyder, C.M. (2020). Advance Market Commitments: Insights from Theory and Experience. NBER Working Paper n°26775.
- Kundu, O. et al. (2025). Impacts of policy-driven public procurement: a methodological review. *Science and Public Policy*, 52.
- Letta, E. (2024). Much more than a market: Speed, Security, Solidarity.

- Mazzucato, M., Spanó, E. & Wainwright, D. (2025). Rethinking the Economics of Public Procurement: Towards a mission-oriented approach. UCL IIPP Working Paper 2025-08.
- Münch, F.A. & Scheifele, F. (2023). Nurturing national champions? Local content in solar auctions and firm innovation. *Energy Policy*, 179.
- Nicoli, F. & Beetsma, R. (2024). Joint public procurement as a tool for European Union industrial policy. *Bruegel Policy Brief* 18/2024.
- OCDE (2026). Public Procurement, Trade and Industrial Policies: Supporting National Priorities.
- Slavtchev, V. & Wiederhold, S. (2016). Does the Technological Content of Government Demand Matter for Private R&D? Evidence from US States. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 8(2), 45-84.
- Stojčić, N., Srhoj, S. & Coad, A. (2020). Innovation procurement as capability-building: Evaluating innovation policies in eight Central and Eastern European countries. *European Economic Review*, 121, 103330.
- Tan, W., Teng, M. & Teng, M. The impact of green public procurement on corporate green innovation: evidence from machine learning and text analysis. *Journal of Environmental Planning and Management*.
- Way, R., Ives, M.C., Mealy, P. & Farmer, J.D. (2022). Empirically grounded technology forecasts and the energy transition. *Joule*, 6, 2057-2082.
- World Bank (2025). European Union: Competition in Public Procurement — Study on competition in the European Union's public procurement markets (2018-2023).