

## Identifier les biens publics européens : fondements économiques et défis pratiques

Plusieurs études, comme le rapport Draghi de 2024, estiment qu’une part significative des besoins d’investissements publics de l’Union européenne (UE) concerne des biens publics européens et requiert une gouvernance et un financement à l’échelle de l’Union. Cet article explore les biens publics qui pourraient bénéficier d’une telle gouvernance, comme la défense ou le climat. La diversité des propositions et des analyses suggère néanmoins que la notion de bien public européen est évolutive et ne fait pas l’unanimité. Une approche plus consensuelle pourrait émerger en tenant compte des préférences variables entre pays, en identifiant ces biens de façon plus ciblée et en y intégrant la notion de priorité stratégique de l’UE. Du point de vue d’une banque centrale, un financement accru des biens publics européens, en favorisant la compétitivité et la résilience de la zone euro contribuerait à la stabilité des prix.

**Hugo HANANIA, Bernard de PONCINS**  
Direction des Politiques européennes et multilatérales

Code JEL  
H4

800 milliards d'euros

d'investissements additionnels annuels nécessaires  
dans l'Union européenne (UE) selon le rapport Draghi

2018 milliards d'euros

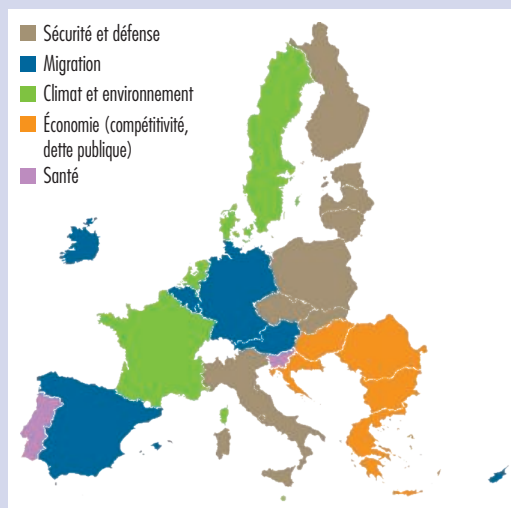
de crédits alloués au cadre financier pluriannuel  
2021-2027 de l'UE et de NextGenerationEU

79% des citoyens de l'UE

favorables à une politique de sécurité  
et de défense commune

Soutien par État membre à différentes priorités stratégiques pour l'Union européenne à moyen terme

(réponse la plus souvent citée par les répondants, par pays)



Source : *Eurobaromètre*, 102, automne 2024 ;  
question posée : « Selon vous, dans quels domaines parmi  
les suivants, l'UE devrait-elle prendre des mesures à moyen  
terme, c'est-à-dire au cours des cinq prochaines années ?  
En premier ? »

## 1 Un bien public européen nécessite une gouvernance européenne

Afin de renforcer la compétitivité et la résilience de l'Union européenne (UE) sur le long terme, le rapport Draghi (2024) recommande, entre autres, de réorienter le budget de l'Union vers le financement de biens publics européens (cf. encadré 1). Or, en raison des externalités transfrontalières, la production de ces biens gagnerait à être coordonnée au niveau européen plutôt que gérée nationalement. Du point de vue d'une banque centrale, un financement accru des biens publics européens revêt un intérêt : il contribuerait à rendre la zone euro plus compétitive et résiliente, ce qui soutiendrait en retour la stabilité des prix à moyen terme.

Choisir une gouvernance européenne des biens publics revient à arbitrer entre les avantages de la centralisation et les inconvénients liés à des préférences hétérogènes. Dans l'UE, la gestion des biens publics peut en effet s'effectuer à l'échelle locale, nationale ou européenne. Afin de vérifier l'existence ou non d'une « valeur ajoutée européenne » à la gestion d'un bien public par rapport à l'échelon national, trois critères doivent être considérés (Alesina *et al.*, 2005 ; Claeys et Steinbach, 2024) :

- L'existence d'économies d'échelle au niveau européen : cette caractéristique tient généralement à la présence de coûts fixes élevés, avec donc un coût moyen de production qui décroît avec l'augmentation des quantités. Le secteur de la défense l'illustre : il inclut de

### ENCADRÉ 1

#### Les biens publics : failles de marché et intervention publique

La notion de bien public fait référence à des biens non rivaux et non excluables (Samuelson, 1954). Un bien est dit non rival quand sa consommation par un agent n'empêche pas sa consommation par un autre agent. La non-excluabilité signifie qu'il est impossible d'empêcher un agent qui n'a pas contribué à son financement de consommer ce bien (exemple de l'éclairage public).

Ces deux caractéristiques peuvent mener les agents à adopter des comportements dits de passager clandestin, en consommant un bien public sans payer suffisamment pour sa fourniture. En conséquence, ce type de bien risque d'être sous-produit par le secteur privé par rapport à la quantité qui serait socialement désirable. Cela justifie donc une intervention publique pour les fournir en quantité « optimale », c'est-à-dire en accroissant leur production tant que le coût marginal pour la société reste inférieur au bénéfice marginal collectif.

En effet, les biens publics se caractérisent par des externalités positives de production et de consommation. Par exemple, l'éducation publique a des retombées pour la collectivité (respect des valeurs civiques, gains de productivité, innovation, etc.) qui dépassent les bénéfices privés. La prise en compte de ces externalités consiste à intégrer le bien-être social dans les décisions de production des agents. L'État peut éviter une fourniture sous-optimale de ce bien de trois façons : le produire directement ; le financer et déléguer tout ou partie de sa production à des entreprises ; ou encore instaurer des règles et des incitations pour permettre aux agents privés de le fournir.

Enfin, la portée de la non-rivalité et de la non-excluabilité des biens publics varie et peut s'étendre du niveau local au niveau mondial (Barrett, 2007). Par exemple, le dérèglement climatique affecte l'ensemble de la planète, bien que ses effets diffèrent d'une zone à l'autre. Le climat est donc en principe un bien public mondial (Kaul *et al.*, 1999). Au contraire, la construction d'une infrastructure publique bénéficie essentiellement aux agents qui l'utilisent, et constitue donc un bien public local ou national.

nombreux coûts fixes liés au développement de technologies et de matériels (Scazzieri et Tordoir, 2024 ; Steinbach et Wolff, 2024). Une entité gouvernementale européenne pourrait ainsi fournir le bien public à des coûts unitaires plus faibles qu'une multitude de producteurs nationaux ;

- L'internalisation des externalités transnationales : si les décisions de fournir un bien public reviennent individuellement aux États, les externalités positives générées par le pays fournisseur vers les autres peuvent engendrer des comportements dits de passager clandestin, avec le risque d'une sous-production de ce bien public à l'échelle européenne ;
- Une certaine homogénéité des préférences au niveau européen pour la fourniture du bien public : les préférences des citoyens varient en fonction de leur contexte socio-économique et culturel, ce qui influe sur leurs priorités

vis-à-vis des biens publics. Une forte hétérogénéité des préférences au sein de l'UE rend une gestion fédérale moins justifiable, car elle ne répondrait pas adéquatement aux préférences locales des citoyens. À l'inverse, des préférences relativement homogènes à l'échelle européenne plaident en faveur d'une gestion fédérale.

## 2 Face aux besoins actuels d'investissements publics, le financement des biens publics européens fait l'objet d'une attention renouvelée

Le sujet de la création d'une capacité budgétaire centrale pour compléter l'Union économique et monétaire (UEM) est débattu dans la littérature économique depuis plusieurs décennies (cf. encadré 2). Plus récemment, la nécessité de financer les défis stratégiques auxquels l'UE est confrontée a souligné la pertinence de la fonction d'allocation du budget européen.

### ENCADRÉ 2

#### Stabilisation macroéconomique, cohésion, allocation : quelle priorité pour le budget de l'Union européenne ?

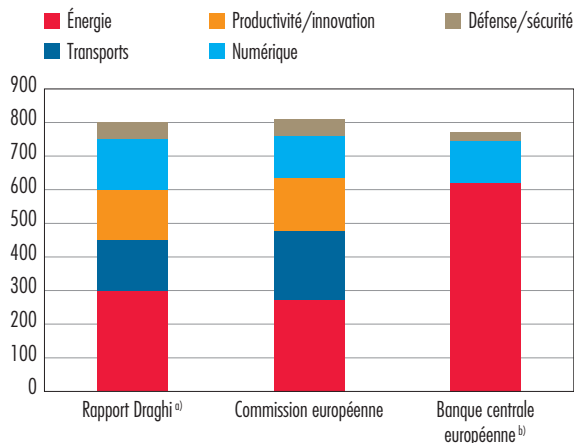
Une politique budgétaire remplit théoriquement trois fonctions, valables au niveau national comme fédéral (Musgrave, 1959) : l'allocation de ressources, dont fait partie le financement des biens publics ; la redistribution, réalisée par des transferts dans le but de réduire les inégalités entre individus ou entre régions ; la stabilisation économique en cas de choc asymétrique, lorsque les économies de deux régions sont affectées différemment.

Bien que le consensus sur la question ne soit pas parfait (Heijdra *et al.*, 2018), une abondante littérature soutient l'élargissement du budget de l'Union européenne (UE). Les propositions se sont principalement concentrées sur des mécanismes de stabilisation macroéconomique comme l'assurance chômage européenne (Gossé *et al.*, 2022), en lien avec la théorie des zones monétaires optimales et du caractère incomplet de l'Union économique et monétaire (Mundell, 1961 ; Kenen, 1969 ; Farhi et Werning, 2017). Comparée aux États-Unis, la faiblesse du budget de l'UE, ainsi que le caractère incomplet de l'Union des marchés de capitaux et de l'Union bancaire limitent la capacité de stabilisation économique de la zone (Cimadomo *et al.*, 2022).

Plus récemment, dans un environnement caractérisé par des chocs d'offre plus fréquents et des risques géopolitiques accrus, le débat relatif au budget européen s'est réorienté vers la problématique des biens publics européens. Ce débat a lieu dans un contexte marqué par trois facteurs qui pourraient plaider pour plus d'intégration européenne : le lancement du plan de relance NextGenerationEU de 2020 pendant la pandémie, la réforme du cadre budgétaire européen en 2024, et l'intensification des défis structurels numériques et climatiques communs à l'ensemble des pays membres.

## G1 Estimations des besoins d'investissement annuels supplémentaires dans l'Union européenne

(en milliards d'euros)



a) Période 2025-2030. 2025 en termes annuels, et déflateur utilisé en cas d'estimations pour les années antérieures. Les investissements privés et publics sont inclus.

b) Période 2025-2031.

Sources : Cf. bibliographie, Draghi, 2024 ; Commission européenne, 2023 ; Bouabdallah *et al.*, 2024.

À la suite des estimations de la Commission européenne et de la Banque centrale européenne (BCE), le rapport Draghi (2024) suggère qu'un investissement annuel additionnel, privé et public, de 750 à 800 milliards d'euros d'ici à 2030 – l'équivalent de 4,4 % à 4,7 % du PIB de l'UE en 2023 – est nécessaire pour financer les transitions écologique et numérique, les besoins de défense, ainsi que l'innovation dans l'UE. Si aucune distinction n'est directement établie entre les investissements publics et privés, l'investissement public représenterait entre 20 % et 50 % du programme d'investissement total dans les scénarios simulés par la Commission.

Pour répondre à ces besoins d'investissement, de nombreuses études (cf. tableau 1 *infra*) préconisent de

renforcer le rôle de l'UE dans la gestion et le financement de secteurs identifiés comme biens publics européens<sup>1</sup>. Certains secteurs, comme la défense, sont mis en avant pour leurs fortes économies d'échelle potentielles. La recherche fondamentale, la santé et la protection de l'environnement, quant à eux, pourraient bénéficier d'importantes externalités transnationales. D'autres secteurs, tels que la sécurité énergétique ou la transition numérique, suscitent plus de débats en raison de caractéristiques moins évidentes – liées à des préférences hétérogènes et à la présence importante des acteurs privés dans ces domaines. En revanche, la mesure de l'hétérogénéité des préférences, qui ne peut se déduire des seules caractéristiques des biens publics, reste souvent peu approfondie dans les analyses.

Actuellement, le budget de l'UE dispose seulement d'instruments embryonnaires pour financer des biens publics. La plupart des programmes dédiés ne dépassent pas 25 milliards d'euros pour la période 2021-2027 (cf. graphique 2, p. 6), sur un cadre financier pluriannuel (CFP) doté de 2018 milliards d'euros.

Le lancement en 2020 du programme NextGenerationEU (NGEU) n'a permis qu'un renforcement marginal de certains investissements destinés à des biens publics d'envergure européenne. L'essentiel des crédits supplémentaires mobilisés a alimenté une facilité pour la relance et la résilience (FRR : 338 milliards d'euros de subventions et 386 milliards de prêts), destinée à financer des programmes d'investissement nationaux approuvés par la Commission, et dont l'impact transnational est limité (European Fiscal Board, 2024). Bien que cet instrument soit de taille significative et sans précédent, il reste un dispositif temporaire, au renouvellement incertain (Allemand *et al.*, 2023).

<sup>1</sup> Plusieurs études, comme celle de Claeys et Steinbach (2024), considèrent que les critères de non-rivalité et de non-excluabilité sont trop restrictifs, et préfèrent étudier des biens confrontés à des défaillances de marché, incluant plus de catégories.

**T1 Liste des biens publics européens identifiés par une sélection d'études récentes**

|                                       | Draghi<br>2024 | Wyplosz<br>2024                                                                               | Claeys<br>et Steinbach<br>2024                       | Felbermayr<br>et Pekanov<br>2024 | Buti, Coloccia<br>et Messori<br>2023                         | Allemand<br>et al. <sup>a)</sup><br>2023                                       | Fuest<br>et Pisani-Ferry<br>2019                      |
|---------------------------------------|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| Défense                               | •              |                                                                                               | Préférences<br>hétérogènes<br>entre États<br>membres | •                                | •                                                            | Dont lutte contre<br>le terrorisme et<br>les cyberattaques                     | •                                                     |
| Environnement                         | •              | Bien public<br>mondial,<br>mais action<br>pertinente de<br>l'Union<br>européenne              | Préférences<br>hétérogènes<br>entre États<br>membres |                                  | •                                                            | Lutte contre le<br>changement<br>climatique et<br>protection des<br>ressources | •                                                     |
| Recherche<br>fondamentale             | •              | En partie                                                                                     | •                                                    | •                                |                                                              | R&D et<br>programmes<br>ciblés pour<br>la jeunesse                             | R&D pour<br>des projets<br>risqués                    |
| Santé                                 | •              | Achats<br>en commun<br>et partage<br>de données                                               | Gestion des<br>crises<br>sanitaires                  |                                  | Achats de<br>vaccins et<br><i>near-shoring</i> <sup>b)</sup> |                                                                                |                                                       |
| Infrastructures<br>transnationales    | •              |                                                                                               | •                                                    | •                                | •                                                            |                                                                                |                                                       |
| Gestion des frontières<br>extérieures |                |                                                                                               | •                                                    |                                  | •                                                            | •                                                                              | •                                                     |
| Sécurité énergétique                  | •              |                                                                                               | Préférences<br>hétérogènes<br>entre États<br>membres |                                  | Projets<br>énergétiques<br>transnationaux                    | •                                                                              |                                                       |
| Transition numérique                  |                | Domaine du<br>secteur privé,<br>hormis la<br>protection des<br>données et la<br>cybersécurité |                                                      |                                  | Infrastructures<br>numériques                                | Infrastructures<br>numériques                                                  | Souveraineté<br>numérique                             |
| Stabilisation<br>macroéconomique      |                |                                                                                               | Préférences<br>hétérogènes<br>entre États<br>membres |                                  |                                                              | Assurance<br>chômage                                                           |                                                       |
| Matières premières<br>critiques       |                |                                                                                               |                                                      |                                  | Achats<br>communs                                            |                                                                                |                                                       |
| Relations<br>internationales          |                |                                                                                               |                                                      |                                  |                                                              |                                                                                | Politique<br>étrangère<br>et aide au<br>développement |

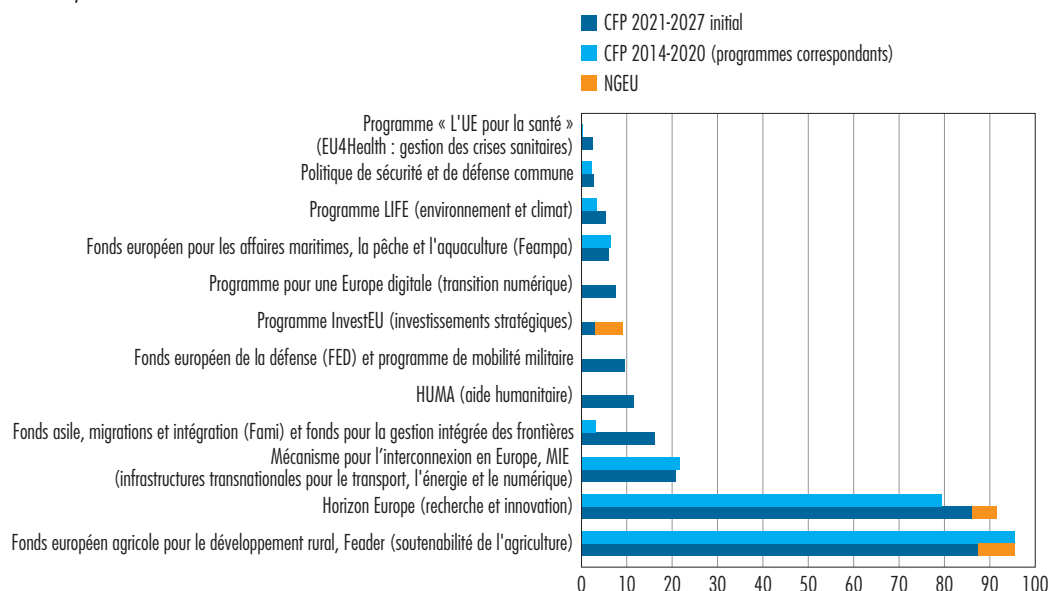
a) Allemand (F.), Creel (F.), Leron (N.), Levasseur (S.) et Saraceno (F.).

b) *Nearshoring* : externalisation d'une partie de l'activité dans des pays géographiquement proches.

Source : Auteurs (sur la base d'une revue de littérature).

## G2 Montants des crédits des principaux programmes européens liés aux biens publics

(en milliards d'euros)



Note : CFP, cadre financier pluriannuel ; NGEU, programme NextGenerationEU.

Source : Commission européenne, 2021.

## 3 Un défi majeur pour identifier les biens publics européens réside dans la prise en compte des divergences entre États membres

L'identification des biens publics européens est confrontée à des divergences de préférences et d'intérêts entre États membres. En effet, les préférences peuvent se révéler assez hétérogènes, notamment dans les domaines de la défense, de l'énergie et de l'immigration et, d'autre part, les États membres ne tirent pas tous un bénéfice équivalent de la fourniture d'un bien public par l'UE, tant en externalités positives que sur le plan financier.

### Identifier les biens publics européens en tenant compte de l'hétérogénéité des préférences entre États membres

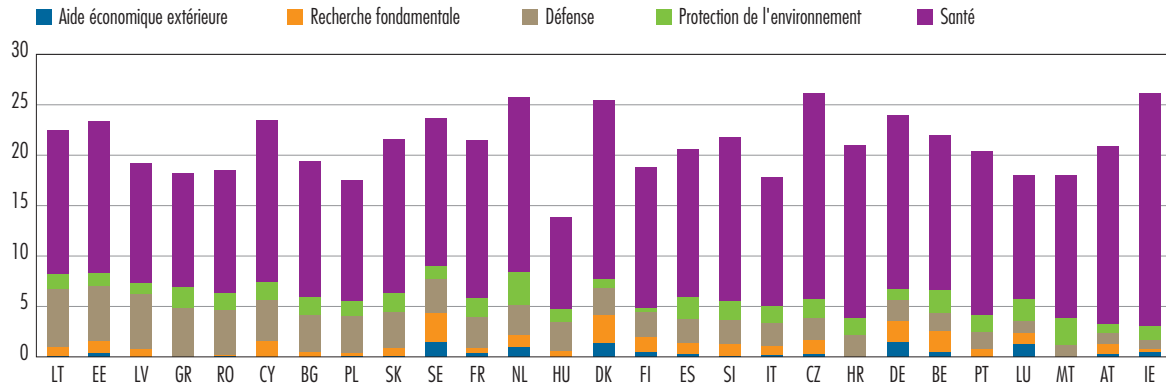
Afin de distinguer les biens publics nationaux des biens publics européens et déterminer le niveau de gouvernance

approprié, il est essentiel d'évaluer le degré d'hétérogénéité des préférences entre États membres (Alesina, 2005).

L'hétérogénéité entre les préférences des citoyens ressort tant au niveau individuel que national ou européen. Deux méthodes peuvent s'appliquer pour mesurer les préférences par pays : i) analyser la structure de la dépense publique des États membres, qui peut révéler des différences significatives dans l'importance accordée aux politiques environnementale, de recherche ou de défense (cf. graphique 3 *infra*) ; ii) s'appuyer sur des sondages spécifiques sur leurs priorités, comme les sondages Eurobaromètre (Claeys et Steinbach, 2024) – cf. graphique 4. Concernant le choix de priorités stratégiques pour l'UE, les citoyens de l'Union citent souvent en premier la sécurité et la défense, le climat et l'environnement, ainsi que la santé, avec toutefois une grande variabilité d'un pays à l'autre.

### G3 Dépenses publiques des États dédiées à plusieurs biens publics

(en % du total des dépenses publiques, 2022)

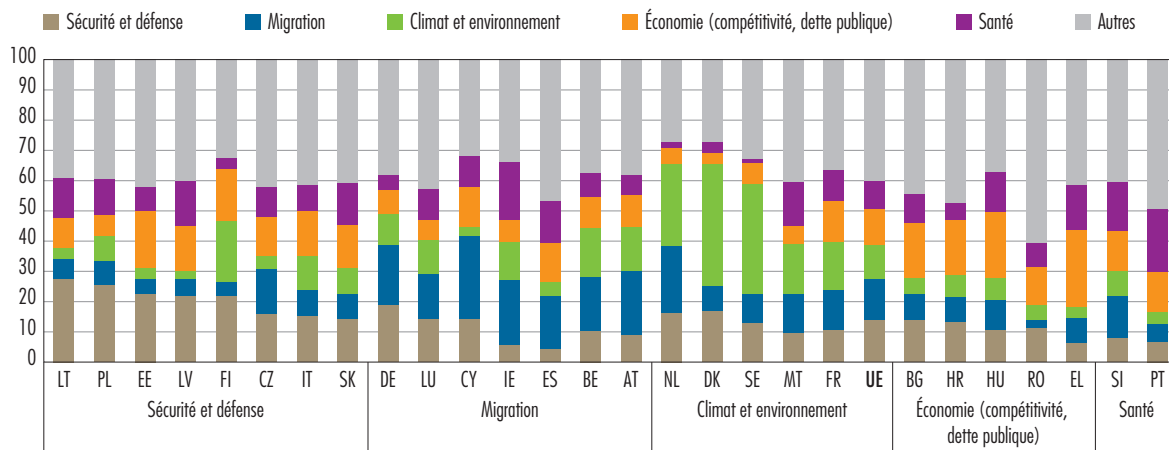


Note : Correspondances entre codes ISO et pays sur le site <https://www.iso.org>

Source : Eurostat, 2024.

### G4 Soutien par État membre à différentes priorités stratégiques pour l'Union européenne à moyen terme

(réponse la plus souvent citée par les répondants, par pays)



Note : Correspondances entre codes ISO et pays sur le site <https://www.iso.org>

Source : Eurobaromètre, 102, automne 2024 ;

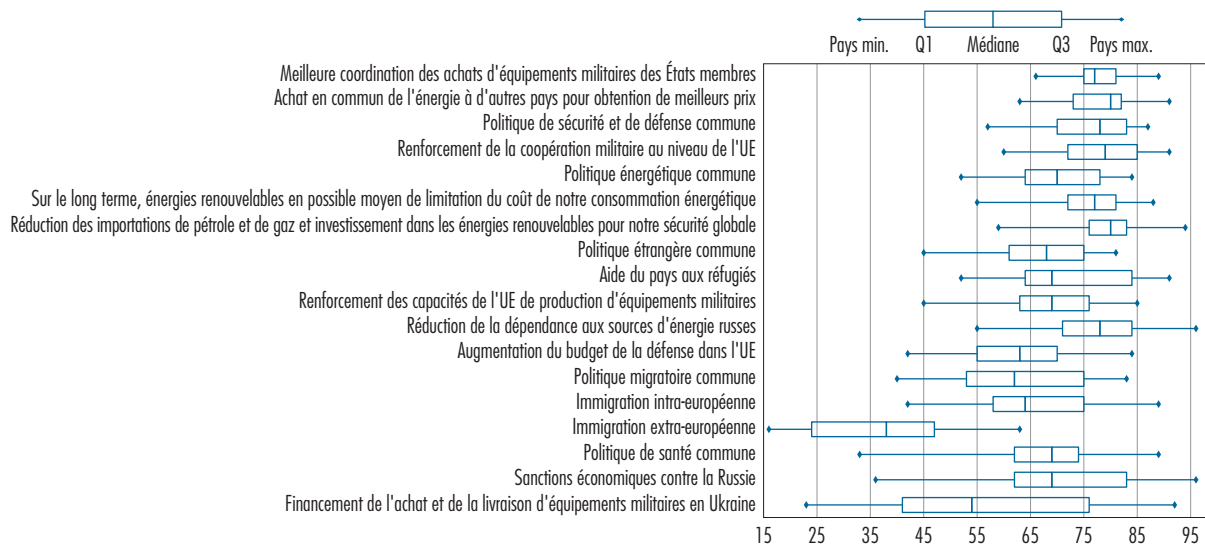
question posée : « Selon vous, dans quels domaines parmi les suivants, l'UE devrait-elle prendre des mesures à moyen terme, c'est-à-dire au cours des cinq prochaines années ? En premier ? »

Par ailleurs, l'analyse de la dispersion des réponses entre États sur une série de questions de politique publique (cf. graphique 5) révèle tantôt une relative homogénéité de préférences pour certaines thématiques, comme la coordination des achats et la coopération dans le domaine militaire, ainsi que les questions énergétiques, tantôt une forte hétérogénéité, comme pour la migration ou la santé.

Ces constats soulignent l'importance d'une évaluation précise de l'hétérogénéité des préférences au sein de l'UE pour une gouvernance efficace des biens publics européens. Celle-ci permettra de mieux répondre aux défis et besoins communs tout en respectant les spécificités de chaque État membre.

## G5 Soutien de l'opinion publique pour une série de thématiques dans les États membres de l'Union européenne

(en %)



Lecture : Pour chacune des thématiques, le graphique affiche les valeurs minimales, du premier quartile (Q1), de la médiane, du troisième quartile (Q3) et maximales dans l'ensemble des réponses données dans chaque État membre de l'UE. Par exemple, une politique de sécurité et de défense commune est soutenue par au moins 70% des répondants dans les trois quarts des États membres de l'UE (Q1) et par au moins 78% des répondants dans la moitié des États membres (médiane), et obtient un soutien maximal de 87% dans un État membre.

Source : Eurobaromètre, 102, automne 2024.

## Prendre en considération la répartition des bénéfices entre les États membres lors de la mise en œuvre d'un financement des biens publics au niveau européen

La fourniture d'un bien public au niveau européen implique une localisation d'investissements dans certains États plutôt que d'autres. Dans le cadre d'un budget dédié aux biens publics, l'ensemble des pays bénéficie théoriquement d'externalités positives. En pratique néanmoins, la prise en charge d'un bien public par le budget de l'UE peut conduire à des transferts financiers inégaux, sans qu'une clé de répartition ne puisse être déterminée *a priori*.

L'analyse *ex post* du cadre financier pluriannuel 2021-2027 met en évidence une distribution inégale entre États membres des fonds destinés au financement de différents biens publics (cf. graphique 6). La clé de répartition des financements ne provient pas d'une règle préétablie, mais d'une multiplicité de facteurs tels que les caractéristiques

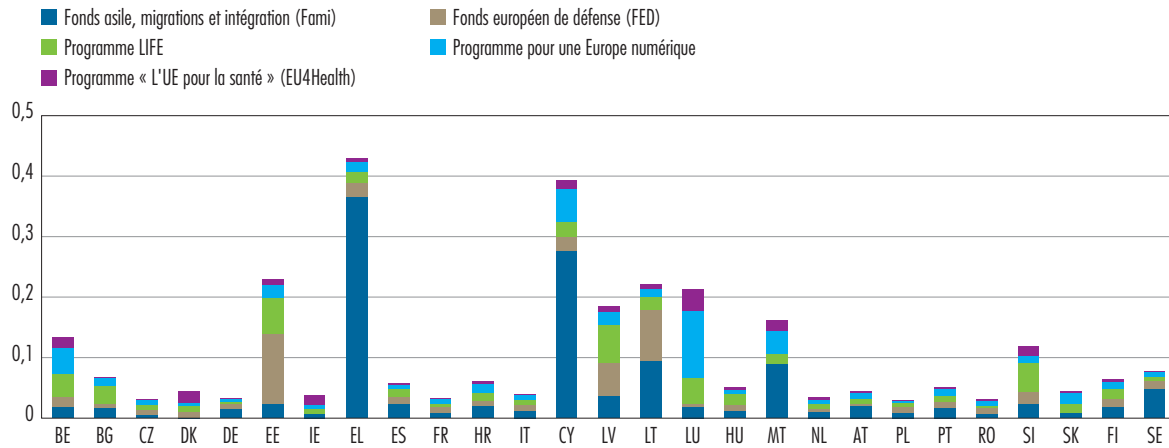
propres à chaque pays et l'aspect politique des négociations. Par exemple, les fonds de défense sont relativement importants pour les pays qui disposent d'une large industrie de défense<sup>2</sup>, ainsi que pour les pays baltes, mais ils ne leur sont pas exclusivement destinés.

En outre, les externalités positives engendrées par un bien public (en considérant que le « bien-être collectif » inclut des domaines comme le climat ou la sécurité) varient d'un État membre à l'autre. Ainsi, certains pays peuvent trouver un intérêt plus prononcé à la fourniture d'un bien public au niveau de l'UE. Par exemple, même si tous les États membres sont exposés au risque climatique, l'utilisation d'un indicateur de risque agrégé (cf. carte 1 *infra*) montre que certains d'entre eux, notamment en Europe du Sud, sont plus exposés. De façon similaire, le risque en matière de défense et de sécurité est inégalement réparti entre les pays européens en fonction des frontières géographiques (cf. carte 2).

<sup>2</sup> Une étude d'Alexander Roth (2017) établit que l'industrie européenne de la défense n'est pas uniformément répartie au sein de l'UE, ce qui suggère que l'augmentation des dépenses militaires pourrait ne pas bénéficier de la même manière à l'ensemble des États membres.

## G6 Crédits reçus par chaque État membre dans le cadre d'un ensemble de programmes européens liés aux biens publics

(en % du PIB de chaque État membre, d'après les crédits cumulés sur la période 2021-2023)



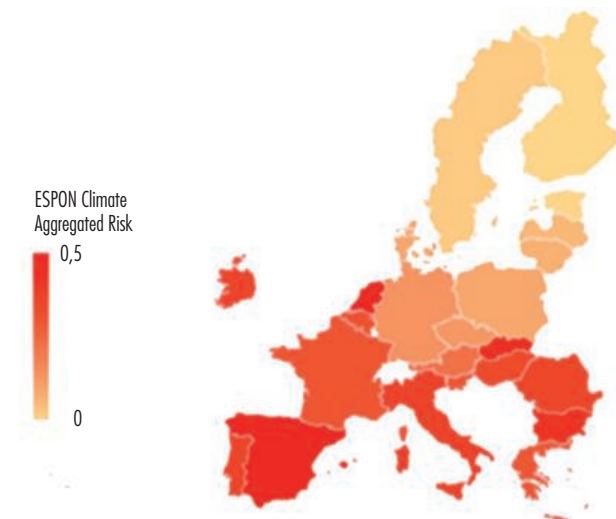
Notes : Correspondances entre codes ISO et pays sur le site <https://www.iso.org>

Le programme pour une Europe numérique vise à financer des projets dans les domaines de l'intelligence artificielle, de la cybersécurité, des compétences digitales, etc. ; le programme LIFE est destiné à porter des projets innovants pour l'environnement et le climat ; le fonds européen de défense (FED) promeut la recherche et les capacités militaires au sein de l'UE ; le fonds asile, migrations et intégration (Fami) s'applique à l'amélioration de la gestion des flux aux frontières et de la politique commune en matière de migrations.

Source : Commission européenne (cadre financier pluriannuel 2021-2027).

## C1 Niveau d'exposition au changement climatique par pays en 2022

(indicateur de risque climatique agrégé)



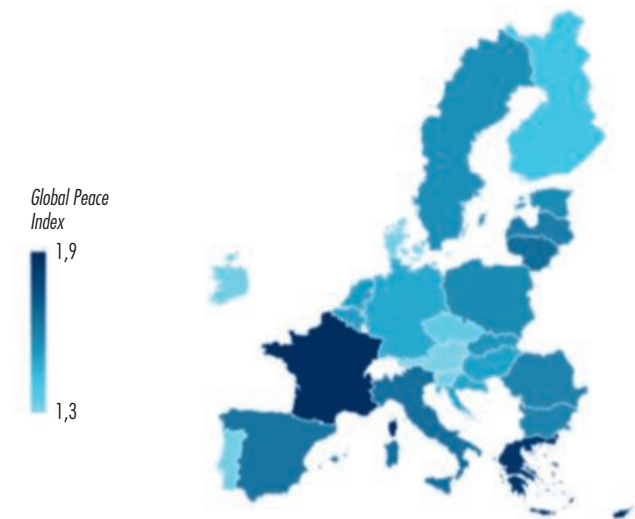
Notes : L'indicateur de risque agrégé se base sur les vagues de chaleur, les inondations, les incendies et sécheresses.

Scénario de base, moyenne par pays.

Source : Espon (European Observation Network for Territorial Development and Cohesion), 2022.

## C2 Niveau d'engagement par pays en matière de sécurité et de défense sur la période 2019-2023

(Global Peace Index)



Note : Le *Global Peace Index* (GPI) mesure la paix dans le monde sous forme d'un indicateur allant de 1 à 5, basé sur 25 critères relatifs à l'exposition aux menaces, à la militarisation et à l'implication dans des conflits nationaux et internationaux.

Source : Institute for Economics & Peace (IEP), 2023.

L'inégale répartition des gains financiers et du bien-être ne remet pas en question le concept de bien public européen. Celui-ci vise précisément à dépasser la logique de « juste retour » qui impliquerait pour chaque État une stricte équivalence entre les contributions financières consenties et les bénéfices perçus. La promotion des biens publics européens rend néanmoins crucial de veiller à maintenir un équilibre entre transferts financiers et répartition des gains de bien-être au sein de l'UE.

#### 4 Construire un consensus sur les biens publics européens par une approche plus granulaire et en lien avec les priorités stratégiques de l'Union européenne

##### Intégrer des considérations stratégiques pour faciliter l'identification des biens publics à financer

La fédéralisation de politiques publiques au niveau européen a souvent reposé sur des arguments plus politiques qu'économiques, qui ont fait l'objet d'accords âprement négociés (Mourlon-Druol, 2024). Pour élargir le budget européen, de nombreuses analyses (Buti *et al.*, 2023) considèrent que le financement des biens publics constitue une voie moins susceptible de créer des tensions entre créanciers et débiteurs que les mécanismes de stabilisation macroéconomique, puisque les éventuels transferts financiers entre pays génèrent des externalités transnationales qui bénéficient à chaque État. En outre, il paraît utile de croiser la réflexion sur les biens publics avec celle sur les investissements stratégiques, une notion qui est également mobilisée dans le débat public pour légitimer un financement européen de certaines politiques publiques.

La notion d'investissement stratégique correspond aux secteurs identifiés comme des priorités de long terme de l'UE. L'enjeu réside notamment dans la préservation de son autonomie stratégique, c'est-à-dire sa « capacité à agir de manière autonome lorsque cela est nécessaire » (Conseil de l'Union européenne, 2016), dans un contexte géopolitique de plus en plus conflictuel (Demertzis *et al.*, 2024). Contrairement aux biens publics, les caractéristiques de non-exclusion et de non-rivalité ne sont pas nécessaires pour définir un investissement stratégique, ce qui offre une vision plus pragmatique et moins conceptuelle.

#### T2 Biens publics et investissements stratégiques européens

|                                 | Investissement stratégique | Bien public | Bien public stratégique |
|---------------------------------|----------------------------|-------------|-------------------------|
| Infrastructures transnationales |                            | •           |                         |
| Recherche                       | •                          | •           | •                       |
| Défense                         | •                          | •           | •                       |
| Environnement                   | •                          | •           | •                       |
| Santé                           | En partie                  | En partie   |                         |
| Sécurité énergétique            | •                          |             |                         |
| Transition numérique            | •                          |             |                         |
| Frontières                      | En partie                  | Non unanime |                         |
| Matières premières critiques    | •                          |             |                         |

Source : Auteurs (sur la base d'une revue de littérature).

Le financement de la double transition écologique et numérique illustre bien le concept d'investissement stratégique puisqu'il est érigé en priorité majeure pour l'UE (Commission européenne, 2023). En revanche, tous les biens publics européens ne sont pas stratégiques : les infrastructures, bien qu'elles soient caractérisées de manière consensuelle comme biens publics, ne répondent pas forcément à une nécessité stratégique. À l'inverse, l'investissement dans la transition numérique, bien que discutable du point de vue des caractéristiques du bien collectif pur, correspond à un domaine stratégique. En croisant les deux approches se dégagent les champs qui pourraient faire prioritairement l'objet d'une gouvernance et d'un financement au niveau de l'UE, tels la défense, la recherche ou l'environnement (cf. tableau 2 *supra*).

#### Dépasser la pluralité des approches par une délimitation plus précise du périmètre des biens publics

Parmi les propositions existantes, des divergences demeurent encore dans l'identification des biens publics européens, principalement en raison de l'influence significative de considérations politiques. La multiplicité des approches institutionnelles et politiques (cf. tableau 1 *supra*) a conduit à élargir la définition des biens publics, qui intègre donc d'autres dimensions que les seules caractéristiques économiques, comme le renforcement de la cohésion de l'UE (Buti *et al.*, 2023).

La diversité des positions des États membres sur le sujet découle souvent d'une définition de périmètre trop large.

Par exemple, la transition numérique peut inclure les infrastructures, les services ou la souveraineté numérique (Buti *et al.*, 2023 ; Wyplosz, 2024 ; Fuest et Pisani-Ferry, 2019), des sous-catégories qui ne remplissent pas de la même façon les caractéristiques de biens publics européens. Au-delà de l'identification de grands secteurs, parvenir à un consensus sur les biens publics européens peut exiger également une approche plus granulaire, à l'image de la proposition récente de financer une défense aérienne commune (Steinbach et Wolff, 2024). Par exemple, la politique agricole commune, bien que

rarement considérée comme un bien public européen, dispose de crédits pour l'utilisation durable des ressources, qui constitue un bien collectif pur. En matière de bien public européen, il apparaît donc plus pertinent pour l'UE de concentrer son action sur des politiques publiques spécifiques plutôt que sur des politiques sectorielles trop larges.

Enfin, pour les domaines dont la nature de bien public européen reste incertaine, le recours à des analyses coûts-bénéfices, encore très peu développées<sup>3</sup>, peut s'avérer utile.

### ENCADRÉ 3

#### La gouvernance des biens publics européens

La traduction de l'identification des biens publics sous forme de politique publique implique d'examiner les outils de gouvernance potentiels. Trois principaux modèles peuvent permettre de fournir et gérer des biens publics au niveau européen.

Un modèle centralisé consiste à recentrer les programmes du budget de l'Union européenne (UE) sur le financement des biens publics transnationaux, comme Horizon Europe ou EU4Health (« L'UE pour la santé »). Il assure une forte coordination et des économies d'échelle importantes, mais nécessite l'acceptation par les États d'une fédéralisation accrue des politiques publiques.

Un modèle décentralisé, comme pour le programme NextGenerationEU (NGEU), combine des financements européens centralisés avec des enveloppes budgétaires allouées à chaque pays selon des critères spécifiques. Ce fonctionnement plus flexible permet de répondre aux besoins nationaux tout en assurant une cohérence des objectifs poursuivis entre États membres. Néanmoins, il requiert d'identifier précisément les besoins de chaque pays et de porter un suivi pour garantir l'efficacité d'utilisation des fonds.

Des modèles intergouvernementaux existent, à l'instar des projets importants d'intérêt européen commun (Pieec) ou du Mécanisme européen de stabilité (MES). Ils permettent à des groupes d'États membres de collaborer sur des projets stratégiques délimités. Ce modèle présente l'avantage de la flexibilité en permettant des coopérations sur des projets qui ne réunissent qu'un nombre limité de pays. Cependant, il peut introduire des distorsions de concurrence et induire une Europe à plusieurs vitesses.

<sup>3</sup> Par exemple, pour le fret ferroviaire, Weiss *et al.* (2017) étudient les coûts de maintenance en comparaison avec la longueur totale du réseau ; ils soulignent toutefois les limites du calcul, notamment l'impossibilité de vérifier l'adéquation du niveau de dépense pour la maintenance, ce qui rend les conclusions très incertaines.

## Bibliographie

Alesina (A.), Angeloni (I.) et Schuknecht (L.) (2005)  
« What does the European Union do? », *Public Choice*, Springer, vol. 123(3), juin, p. 275-319.

Allemand (F.), Creel (J.), Leron (N.), Levasseur (S.) et Saraceno (F.) (2023)  
« Making Next Generation EU a permanent tool », *Recovery Watch*, Foundation for European Progressive Studies (FEPS), Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Institut Émile Vandervelde (IEV) et Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), mars.

Barrett (S.) (2007)  
*Why cooperate? The incentive to supply global public goods*, Oxford University Press, juillet.

Beetsma (R.) et Buti (M.) (2024)  
« Promoting European public goods », *EconPol Forum*, vol. 25, n° 3, CESifo, mai, p. 37-41.

Beetsma (R.), Buti (M.) et Nicoli (F.) (2024)  
« Investing in defence as a European public good », *VoxEU Column*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), septembre.

Bouabdallah (O.), Dorrucchi (E.) et Nerlich (C.) (2024)  
« Mind the gap: Europe's strategic investment needs and how to support them », *The ECB Blog*, Banque centrale européenne, 27 juin.

Buti (M.), Coloccia (A.) et Messori (M.) (2023)  
« European public goods », *VoxEU Column*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), 9 juin.

Cimadomo (J.), Mora (E. G.) et Palazzo (A. A.) (2022)  
« Enhancing private and public risk sharing », *ECB Occasional Paper Series*, n° 306, septembre.

Claeys (G.) et Steinbach (A.) (2024)  
« A conceptual framework for the identification and governance of European public goods », *Working Paper*, n° 14/2024, Bruegel, mai.

Commission européenne (2023)  
« Investment needs assessment and funding availabilities to strengthen EU's Net-Zero technology manufacturing capacity », *Commission Staff Working Document*, SWD(2023) 68 final, mars.

Commission européenne (2023)  
*Strategic Foresight Report 2023*, juillet.

Conseil de l'Union européenne (2016)  
*Council conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence*, formation Affaires étrangères, 14 novembre.

Demertzis (M.), Pinkus (D.) et Ruer (N.) (2024)  
« Accelerating strategic investment in the European Union beyond 2026 », *Bruegel Report*, n° 01/24, janvier.

Draghi (M.) (2023)  
« Mario Draghi on the path to fiscal union in the euro zone », *The Economist*, septembre.

Draghi (M.) (2024)  
*The future of European competitiveness*, Commission européenne, septembre.

Comité budgétaire européen – European Fiscal Board, EFB (2024)  
*Annual Report 2024*, octobre.

Commission européenne (2024)  
*Standard Eurobarometer 102 - Autumn 2024*, novembre.

European Observation Network for Territorial Development and Cohesion, Espon (2022)  
*Updating and Integrating Climate Datasets and Maps*, septembre, p. 51

Farhi (E.) et Werning (I.) (2017)  
« Fiscal unions », *American Economic Review*, vol. 107, n° 12, décembre, p. 3788-3834.

[Felbermayr \(G.\) et Pekanov \(A.\) \(2024\)](#)

*Pan-European public goods: Rationale, financing and governance*, étude demandée par la Commission des affaires économiques et monétaires, Econ, Parlement européen, juin.

[Fuest \(C.\) et Pisani-Ferry \(J.\) \(2019\)](#)

« A primer on developing European public goods », *EconPol Policy Report*, n° 16, vol. 3, novembre.

[Giovannini \(A.\), Demosthenes \(I\) et Stracca \(L.\) \(2022\)](#)

« Public and private risk sharing: friends or foes? The interplay between different forms of risk sharing », *Occasional Paper Series*, n° 295, Banque centrale européenne, juin.

[Gossé \(J.-B.\), Jehle \(C.\), Perdereau \(Y.\) et Vicquéry \(R.\) \(2022\)](#)

« La stabilisation macroéconomique par une assurance chômage européenne implique-t-elle des transferts permanents entre États? », *Bulletin de la Banque de France*, n° 240/3, mai-juin.

[Heijdra \(M.\), Aarden \(T.\), Hanson \(J.\) et van Dijk \(T.\) \(2018\)](#)

« A more stable EMU does not require a central fiscal capacity », *VoxEU Column*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), novembre.

[Institute for Economics & Peace, IEP \(2024\)](#)

*Global Peace Index*, juin.

[Kaul \(I.\), Grunberg \(I.\) et Stern \(M.\) \(1999\)](#)

*Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Oxford University Press, juillet.

[Kenen \(P.\) \(1969\)](#)

« The theory of optimum currency areas: an eclectic view », in Mundell (R. A.) et Swoboda (A. K.), *Monetary Problems of the International Economy*, University of Chicago Press.

[Mourlon-Druol \(E.\) \(2024\)](#)

« An uphill struggle: a long-term perspective on the European public goods debate », *Policy brief*, n° 24/2024, Bruegel, octobre.

[Mundell \(R. A.\) \(1961\)](#)

« A theory of optimum currency areas », *The American Economic Review*, vol. 51, n° 4, septembre, p. 657-665.

[Musgrave \(R. A.\) \(1959\)](#)

*The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill Inc., décembre.

[Oates \(W. E.\) \(1972\)](#)

*Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich.

[Papaconstantinou \(G.\) et Buti \(M.\) \(2022\)](#)

« European public goods: How we can supply more », *VoxEU Column*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), janvier.

[Roth \(A.\) 2017](#)

« The size and location of Europe's defence industry », *Blog post*, Bruegel, juin.

[Samuelson \(P. A.\) \(1954\)](#)

« The pure theory of public expenditure », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 36, n° 4, novembre, p. 387-389.

[Scazzieri \(L.\) et Tordoir \(S.\) \(2024\)](#)

« European common debt: Is defence different? », *Policy brief*, Center for European Reforms, novembre.

[Steinbach \(A.\) et Wolff \(G. B.\) \(2024\)](#)

« Financing European air defence through European Union debt », *Policy brief*, n° 21/2024, Bruegel, septembre.

Thöne (M.) et Kreuter (H.) (2020)

« European Public Goods. Their contribution to a strong Europe », *Vision Europe*, n° 3, Bertelsmann Stiftung, septembre.

Weiss (S.) (2017)

*How Europe can deliver. Optimising the division of competences among the EU and its member states*, Bertelsmann Stiftung, novembre.

Wyplosz (C.) (2024)

*Which European Public Goods?*, analyse approfondie à la demande de la Commission des affaires économiques et monétaires, Econ, Parlement européen, mars.

---

**Éditeur**

Banque de France

**Directeur de la publication**

Claude Piot

**Rédaction en chef**

Céline Mistretta-Belna

**Secrétaire de rédaction**

Didier Névonnin

**Réalisation**

Studio Création

Direction de la Communication

ISSN 1952-4382

Pour vous abonner aux publications de la Banque de France

<https://www.banque-france.fr/fr/alertes/abonnements>

---

