
Compétitivité Européenne : quels enseignements tirer de l'IRA ?

NOTE D'ÉCLAIRAGE - MARS 2025



Think tank de référence en France et en Europe, l'Institut Montaigne est un espace de réflexion indépendant au service de l'intérêt général. Ses travaux prennent en compte les grands déterminants économiques, sociétaux, technologiques, environnementaux et géopolitiques afin de proposer des études et des débats sur les politiques publiques françaises et européennes. Il se situe à la confluence de la réflexion et de l'action, des idées et de la décision.

NOTE D'ÉCLAIRAGE - Mars 2025

Compétitivité Européenne : quels enseignements tirer de l'IRA ?



*Les notes d'éclairage de l'Institut Montaigne
permettent de se situer et de rendre intelligible
l'environnement dans lequel nous évoluons.*

**Note
d'éclairage**

Se situer
et rendre
intelligible notre
environnement

**Note
d'enjeux**

Poser des
constats et
identifier des
problématiques

**Note
d'action**

Formuler
des recom-
mandations
opérationnelles

**Opération
spéciale**

Sonder,
chiffrer,
expérimenter

Rapport

Analyser
et proposer
collégalement
des solutions
de long terme

La guerre économique actuelle qui structure les nouvelles relations entre puissances doit amener l'Europe à reconsidérer dans l'urgence les modalités de sa compétitivité mondiale. Ce défi est une préoccupation majeure de l'Institut Montaigne qui a choisi de mettre la sécurité économique au centre de ses travaux, dans un souci de renforcement de la résilience française et européenne.

Dans ce contexte, une analyse approfondie de l'*Inflation Reduction Act* de l'administration Biden apporte un éclairage utile à la réflexion sur les instruments de compétitivité à disposition des États. Portant bien mal son nom, l'IRA américain a peu à voir avec la lutte contre l'inflation ou la décarbonation de l'économie qu'il prétend servir ; il se révèle ouvertement un outil de renforcement de la compétitivité américaine à l'encontre de la Chine et au détriment de l'Europe et des principes du libre-échange.

Si des dispositions clés de l'IRA sont aujourd'hui démantelées par la seconde Administration Trump qui entend redéfinir ses propres priorités industrielles et énergétiques, le déséquilibre engendré par cette réglementation n'en perdure pas moins. Durablement affectés, les États européens ne se sont pas encore dotés de moyens leur permettant de passer de victimes collatérales de la rivalité sino-américaine à acteurs autonomes capables de riposte.

Une prise de conscience émerge lentement au sein de la Commission européenne, comme en témoigne le *Clean Industrial Deal* auquel les travaux de l'Institut Montaigne ont largement contribué. Cette étude met en lumière l'intérêt opérationnel des instruments de sécurité économique à disposition pour permettre à l'Europe de participer à la recomposition des rapports de force industriels et commerciaux.

Marie-Pierre de Bailliencourt,
Directrice générale de l'Institut Montaigne

Le 29 janvier 2025, la Commission européenne publiait sa boussole pour la compétitivité, proposant un nouveau plan pour rendre le marché européen plus résilient, plus sûr et plus compétitif à l'échelle mondiale. Ses trois piliers fondamentaux – combler le fossé de l'innovation, combiner décarbonation et croissance industrielle, réduire les dépendances stratégiques – rejoignent les ambitions de la loi de 2022 sur la réduction de l'inflation (*Inflation Reduction Act* – IRA) de Joe Biden. Mais avec le retour de Donald Trump à la Maison Blanche, l'avenir des investissements américains dans la *cleantech* est désormais incertain. En outre, le *Clean Industrial Deal* de l'UE, publié le 26 février, représente son effort le plus récent pour combiner la décarbonation et la croissance économique. Une fenêtre d'opportunité s'ouvre pour l'UE afin de renforcer son *leadership* en matière de politique industrielle propre. Cependant, y arriver exige des choix difficiles et une vision claire de l'économie et de la croissance verte.

LES AMBITIONS DE JOE BIDEN

- **L'IRA a été célébré comme une mesure phare du plan de Joe Biden visant à reconstruire une Amérique plus durable.** Il s'agissait d'utiliser les technologies vertes comme moteur de la croissance économique et au service d'une expansion industrielle sans précédent. Il prévoyait près de 400 milliards de dollars d'allègements fiscaux et de subventions pour les véhicules électriques, les panneaux solaires et les batteries, et environ 40 milliards de dollars pour la capture de carbone et l'hydrogène propre. Il faisait partie de la stratégie de puissance économique de Joe Biden et faisait suite à deux autres engagements importants en matière de dépenses et d'investissements : le *CHIPS and Science Act* de 2022 (d'une valeur de 39 milliards de dollars) et le *Bipartisan Infrastructure Deal* de 2021 (d'une valeur de 1,2 trillion de dollars).

- L'IRA portait à la fois sur le climat, la croissance et la sécurité de l'approvisionnement. Contrairement aux politiques climatiques traditionnelles, l'IRA était un outil géopolitique et économique visant à réduire les émissions de CO₂ de l'Amérique de 40 % d'ici 2030, à réduire la dépendance à l'égard des chaînes d'approvisionnement étrangères, à stimuler la croissance, la production industrielle et le renforcement du système de protection sociale. Jusqu'en août 2024, l'IRA avait déjà contribué à la création de plus de 330 000 emplois et généré 8,4 milliards de dollars d'économies pour les consommateurs, notamment grâce aux avancées en matière d'efficacité énergétique et d'électrification.
- L'IRA se distinguait par son ampleur : il s'agit de l'aide la plus généreuse accordée par une économie mondiale, à l'exception de la Chine. L'aide totale de l'IRA représente environ 0,5 % du PIB des États-Unis. À l'époque, la réaction des entreprises internationales avait été largement positive, certaines estimant que l'IRA pouvait entraîner entre 1 700 et 2 900 milliards de dollars d'investissements dans les technologies vertes américaines au cours de la décennie. Au-delà de sa taille, c'est la rapidité de ses subventions et de ses aides qui ont fait son efficacité.
- **Il était difficile de résister à l'attractivité de l'IRA.** Son ampleur a déjà activement façonné et élargi le marché grâce à des subventions non plafonnées pour la production et la R&D. Avec un dollar puissant, des coûts énergétiques plus faibles et un écosystème de *startups* plus développé (23 000 *startups* américaines contre 7 000 en Europe en 2019), les États-Unis sont devenus une destination de choix pour les investissements dans les technologies propres. Dès mars 2023, les États-Unis comptaient 20 nouvelles usines de technologies manufacturières vertes, dont la moitié étaient étrangères. L'administration Biden a également fait appel à des experts en technologies propres pour superviser la mise en place de l'IRA, simplifier les démarches administratives et réformer

les dispositions législatives relatives aux autorisations afin d'accélérer les projets d'énergie propre. Bien que les délais d'autorisation persistent, les crédits d'impôt ont permis de prendre des décisions d'investissement rapides.

- **Le cadrage de l'IRA autour de la notion d'inflation a coûté cher à l'administration Biden sur le plan politique.** Biden espérait obtenir le soutien des démocrates dans les bastions républicains, auxquels 82 % des investissements de l'IRA ont bénéficié – mais cela ne s'est pas traduit par des gains politiques. Si l'inflation est tombée à 2,9 %, les économistes en attribuent le mérite à la politique monétaire et au redressement des chaînes d'approvisionnement, et non à l'IRA. Lors de la campagne électorale, Joe Biden a admis qu'il regrettait l'appellation de la loi, reconnaissant qu'elle visait davantage à augmenter la croissance qu'à réduire l'inflation. De nombreux républicains ont également critiqué l'ampleur des emprunts de l'État, estimés par le FMI à 700 milliards de dollars jusqu'en 2030.
- **Malgré l'IRA, la Chine reste l'acteur prédominant dans le domaine des technologies propres.** Si l'IRA a contribué à rendre la plupart des technologies propres moins chères que les technologies polluantes, les technologies américaines restent plus chères pour l'énergie solaire, l'énergie éolienne et les véhicules électriques. Les efforts de *friendshoring* ont stimulé l'industrie manufacturière nationale, mais ont peu contribué à réduire la dépendance à l'égard des fournisseurs étrangers de matières premières essentielles.
- **La réaction initiale de l'UE à l'IRA a été un mélange de soutien et de panique** – les Européens saluant l'action climatique des États-Unis tout en craignant l'impact de l'IRA sur la *cleantech* européenne. Certains secteurs européens ont bénéficié de l'IRA comme l'industrie lourde allemande dont les exportations vers les États-Unis ont augmenté de plus de 40 % en septembre 2022 par rapport à l'année précédente. Cependant, l'IRA a aussi détourné certains

investissements européens, en particulier dans le secteur des véhicules électriques et des batteries. **L'UE s'inquiète également du protectionnisme croissant des États-Unis**, les subventions de l'IRA donnant la priorité à la production locale et à des chaînes d'approvisionnement strictes, bien que cela soit en contradiction avec les règles du commerce mondial.

LA TEMPÊTE TRUMP

- **Il ne sera pas aisé pour Donald Trump de démanteler l'IRA.** Bien qu'il ait critiqué la loi et qu'il cherche à revenir sur les politiques environnementales de Joe Biden, deux facteurs rendent ce revirement complexe à mettre en œuvre. D'une part, le démantèlement nécessite soit une action du Congrès, soit de longues batailles judiciaires. En effet, l'administration Biden-Harris s'est empressée d'accorder 50 milliards de dollars de prêts aux promoteurs dans les dernières semaines de sa présidence, consolidant ainsi les engagements financiers du programme et rendant toute remise en cause plus difficile. D'autre part, concernant les crédits d'impôt déjà réclamés ou transférés, leur révocation apparaît difficile. Les crédits d'impôt de l'IRA fonctionnent selon un système de contrôle *a posteriori*, ce qui signifie que les entreprises peuvent les réclamer à l'avance. Ils sont également transférables, c'est-à-dire que les entreprises remplissant les conditions requises peuvent les vendre à d'autres entreprises désireuses de réduire leurs obligations fiscales. De plus, l'IRA a bénéficié d'une large popularité, avec plus de 80% des investissements bénéficiant à des États républicains. Certains législateurs font pression pour des changements ciblés plutôt que pour un renversement complet. Étant donné que Donald Trump tient à conserver sa majorité au Congrès et au Sénat en 2026, il pourrait être plus enclin à les écouter.

- **La nouvelle administration Trump pourrait néanmoins ralentir les investissements dans les technologies propres américaines de trois manières.** Premièrement, en révisant les *guidances* relatives aux crédits d'impôt : celles-ci pourraient rendre les demandes plus difficiles d'accès sans abroger complètement l'IRA, bien que les entreprises puissent contester cette décision devant les tribunaux. Deuxièmement, en retardant l'approbation de règlements sur les crédits d'impôts en cours, l'administration pourrait ainsi décourager les nouveaux investissements et ralentir la mise en œuvre des projets. Troisièmement, le Congrès pourrait supprimer les crédits d'impôt de l'IRA dans le cadre de la renégociation du *Tax Cuts and Jobs Act* de 2017 expirant cette année.
- **Donald Trump considère le pétrole et le gaz comme un avantage stratégique pour les États-Unis.** Il donnera la priorité à l'exploration des combustibles fossiles, qu'il qualifie d'« or liquide » pour l'industrie, la compétitivité et l'économie fondée sur l'IA. Tout en reconnaissant que les investissements dans la *cleantech* persisteront, son administration estime qu'ils ne doivent pas se faire au détriment de l'énergie fossile.

LES LEÇONS DE L'IRA POUR LA COMPÉTITIVITÉ DE L'UE

- **L'UE passe souvent plus de temps à débattre sur la façon d'imiter les États-Unis ou de leur répondre, plutôt que de se concentrer à l'élaboration d'une stratégie de croissance adaptée à ses propres besoins.** Bien que l'UE ait pris des mesures pour renforcer ses politiques industrielles durables en réaction à l'IRA, ces efforts restent fragmentés et moins prévisibles comparé au système de crédit d'impôt simple et ciblé de l'IRA. À côté des 400 milliards de dollars d'investissements de l'IRA sur 10 ans, les investissements de l'UE semblent moins ambitieux : 40 milliards d'euros avec le Fonds

pour l'innovation¹ sur la même période, et 93,5 milliards d'euros avec Horizon Europe pour la période 2021-2027 du Cadre financier pluriannuel.

- **Depuis son entrée en fonction en décembre 2024, la nouvelle Commission européenne a fait de l'agenda vert un axe essentiel de la croissance de l'UE.** L'objectif de l'UE ne doit pas être de reproduire l'IRA, car elle ne dispose pas d'un système fiscal fédéral et doit respecter les règles de concurrence du marché unique. Mais elle peut s'en inspirer. Elle devrait utiliser le *Clean Industrial Deal* pour développer une stratégie globale qui permette d'accélérer l'octroi des permis, de faciliter l'approbation des crédits d'impôt nationaux, de garantir une distribution plus efficace des subventions, de garantir des incitations du côté de la demande et de l'offre et de renforcer la diversification de la chaîne d'approvisionnement.
- **L'UE devrait avoir une stratégie « *Made in Europe* », et non une stratégie « *Made by Europe* ».** Les mesures d'incitation « *Made in America* » de l'IRA ont donné la priorité à la production nationale et encouragé la délocalisation, mais elles ont été critiquées par les alliés en pointant le caractère protectionniste et les pratiques commerciales déloyales. L'approche de l'UE devrait viser à attirer les investissements et la production de technologies propres par le biais d'investissements directs étrangers, tout en continuant à forger des partenariats internationaux stratégiques pour protéger ses chaînes d'approvisionnement. En 2023, 94 % des importations européennes de terres rares provenaient de la Chine, de la Malaisie et de la Russie réunies.
- **L'UE devrait aussi mettre davantage en avant les domaines dans lesquels elle dispose d'un avantage concurrentiel par rapport**

¹ Commission européenne, « Qu'est-ce que le Fonds pour l'innovation ? » (n.d.), https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-funding-climate-action/innovation-fund/what-innovation-fund_en, consulté le 14 février 2025.

aux États-Unis. Contrairement à l'IRA, qui pourrait être remis en cause par l'administration Trump, un mécanisme de financement européen bien conçu offrirait des opportunités d'emploi et de production ainsi qu'une stabilité à long terme – une option d'investissement plus fiable et plus attractive. L'UE devrait **souligner comment la stabilité de son cadre réglementaire constitue un avantage clé pour les entreprises, en protégeant les investissements des fluctuations politiques.**

- **L'UE devrait consacrer plus de temps à forger des relations avec les acteurs économiques clés dans le domaine des technologies propres.** Tout comme les dirigeants américains rencontrent fréquemment des cadres de l'industrie et des investisseurs étrangers pour promouvoir l'IRA, l'UE devrait adopter une stratégie de communication efficace pour mettre en avant les opportunités de marché et la création d'emplois liées aux investissements dans les énergies renouvelables et les industries à faible émission de carbone. Cette stratégie devrait viser non seulement les grandes entreprises, mais aussi les PME et les *startups* de la *cleantech*. Les technologies propres offrent de réelles possibilités de création d'emplois en Europe : en 2022, les secteurs de l'énergie solaire photovoltaïque, de l'énergie éolienne et des pompes à chaleur ont créé plus d'un million d'emplois dans l'UE².

² Jugé, M., Keliauskaitė, U., McWilliams, B., Tagliapietra, S., et Trasi, C., “European Clean Tech Tracker”, Bruegel (7 janv. 2025), <https://www.bruegel.org/dataset/european-clean-tech-tracker>; consulté le 14 février 2025.

	Avant-propos	5
	Résumé exécutif	6
	Introduction	16
1	L'IRA : moteurs et priorités	19
	1.1. Agir face au changement climatique	19
	Encadré 1 • Exigences de la composante locale de l'EV de l'IRA	24
	1.2. Renforcer la sécurité aux États-Unis	27
	1.3. Pour une Amérique et des américains plus prospères	31
2	Le retour de Trump : coup de frein sur la <i>cleantech</i> américaine	34
	Encadré 2 • Les décrets de Trump et leur impact sur l'IRA	37
	Encadré 3 • Le principe de Chevron	39

3

Leçons de l'IRA : une approche plus stratégique pour l'UE	45
3.1. Des mécanismes de financement de l'UE plus intelligents	49
a. Crédits d'impôt : accélération de l'approbation des crédits d'impôt au niveau national et des remboursements d'impôt de l'UE	49
b. Financement des aides et subventions	51
c. Maintien de la flexibilité sur les aides d'État	55
3.2. Accélération de l'octroi des permis et simplification de la bureaucratie	58
3.3. Une stratégie « <i>Made in Europe</i> » et non « <i>Made by Europe</i> »	62
3.4. Renforcer les chaînes d'approvisionnement et sécuriser les matières premières essentielles	64
3.5. Améliorer la communication et l'engagement des marchés	65
 Conclusion	 68
 Remerciements	 69

Georgina Wright

Georgina Wright était Experte Résident et directrice adjointe des Études Internationales à l'Institut Montaigne, où elle dirigeait le programme Europe jusqu'en février 2025. Elle est également *Visiting Fellow* au German Marshall Fund of the United States, un *think tank* américain.

Georgina se consacre depuis plus de 10 ans à l'analyse approfondie de l'Europe. Ses travaux de recherche portent actuellement sur l'agenda politique de la Commission européenne, la politique étrangère britannique, ainsi que l'influence et la position de la France au sein de l'Union européenne. Membre de plusieurs comités d'experts auprès de gouvernements nationaux, elle conseille régulièrement les institutions européennes. Porte-parole régulière de l'Institut Montaigne dans les médias, elle a été auditionnée par plusieurs parlements, tant en Europe qu'aux États-Unis.

Énora Morin

Énora Morin est chargée de mission Europe au sein de la Direction des études internationales de l'Institut Montaigne depuis septembre 2024. Ses travaux portent principalement sur les questions de sécurité économique et sur la politique étrangère de l'Union européenne. Elle coordonne également l'ensemble des activités, publications et événements du programme. Elle avait rejoint l'institut Montaigne pour la première fois en septembre 2023 en tant qu'assistante chargée d'études Europe.

Après une classe préparatoire littéraire, Énora a effectué un master en histoire des relations internationales à l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne. Elle a également étudié en Suède et est diplômée d'un master en relations internationales et européennes de l'Université de Linköping (LIU).

Peu de choses rassemblent les présidents Biden et Trump, mais tous deux s'accordent à dire que des décennies de libre-échange ont affaibli la sécurité nationale des États-Unis. Si le commerce a créé un monde plus interconnecté et plus mondialisé, il n'a pas apporté la paix. L'industrie américaine s'est externalisée et ses chaînes d'approvisionnement sont soumises à de nombreuses vulnérabilités. Les deux présidents s'accordent également pour dire que les États-Unis devraient adapter leur accès au marché et réduire leurs dépendances aux fournisseurs étrangers – surtout ceux qui ne sont pas leurs alliés – car celles-ci peuvent être facilement instrumentalisées à des fins offensives. Tous deux placent donc la production nationale au cœur de leur stratégie de croissance, même si cela implique des mesures plus protectionnistes aux dépens des règles du commerce international.

Pour Joe Biden, la préservation des intérêts stratégiques à long terme des États-Unis reposait sur l'ambition de faire du pays la première puissance industrielle mondiale dans le domaine des technologies propres. **L'*Inflation Reduction Act* (loi sur la réduction de l'inflation – IRA), adoptée en août 2022, était la pierre angulaire de cette ambition.** Bien au-delà d'une simple initiative écologique, l'IRA avait pour objectif de dynamiser la production industrielle, de réduire les dépendances en matières premières et de renforcer la compétitivité américaine sur la scène mondiale.

En août 2024, l'IRA avait créé plus de 330 000 nouveaux emplois et permis aux consommateurs américains d'économiser 8,4 milliards de dollars sur les pompes à chaleur, les travaux d'isolation et les panneaux solaires, ainsi que 1,5 milliard de dollars dans l'achat de véhicules électriques³.

³ Maison Blanche, “Fact sheet: Two years in, the Inflation Reduction Act is lowering costs for millions of Americans, tackling the climate crisis, and creating jobs”, Biden White House Archives (16 Aug. 2024), <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2024/08/16/fact-sheet-two-years-in-the-inflation-reduction-act-is-lowering-costs-for-millions-of-americans-tackling-the-climate-crisis-and-creating-jobs/>, consulté le 12 février 2025.

La combinaison de subventions et de généreux allègements fiscaux, d'exigences de production locale, de procédures d'autorisations accélérées et de faibles coûts énergétiques, associés à la puissance du dollar, ont fait des États-Unis une destination attrayante pour de nombreuses entreprises étrangères spécialisées dans les technologies propres et cherchant un développement rapide. **Il apparaissait dès lors difficile de résister à l'attractivité de l'IRA, même pour les entreprises européennes.**

Pendant sa campagne, Donald Trump n'a cessé de formuler des attaques contre l'IRA en l'accusant d'alimenter l'inflation et de mal utiliser l'argent public⁴. Deux jours après son investiture, il retire une seconde fois les États-Unis de l'Accord de Paris et publie une salve **de décrets à rebours de la politique climatique de Joe Biden**. Il réoriente la politique énergétique sur l'exploration des combustibles fossiles et la production de gaz, qu'il voit comme un atout stratégique vital pour les États-Unis afin de garantir la croissance, la compétitivité et l'indépendance à long terme.

Ces mesures risquent de ralentir fortement les investissements dans les technologies propres américaines, mais elles ne suffisent pas à démanteler complètement l'IRA. Dans les dernières semaines de sa présidence, l'administration Biden-Harris s'était d'ailleurs empressée d'allouer 50 milliards de dollars de prêts aux développeurs de projets⁵. Les prêts déjà accordés seront plus difficiles à retenir et les crédits d'impôt de l'IRA devraient s'appliquer tant qu'une nouvelle législation n'est pas votée au Congrès. Par ailleurs, **supprimer complètement l'IRA serait très certainement impopulaire**. En effet, les trois quarts de tous les investissements de l'IRA et du *CHIPS and Science Act*⁶ ont

⁴ Tamborrino, K., "Trump criticizes the Inflation Reduction Act", Politico (9 mai 2024). <https://www.politico.com/news/2024/09/05/trump-inflation-reduction-act-00177493>, consulté le 12 février 2025.

⁵ Chu, A. & Smyth, J. Donald Trump interrompt le financement de plus de 300 milliards de dollars pour les infrastructures vertes aux États-Unis. Financial Times. (22 janvier 2024), <https://www.ft.com/content/fcaf50dc-6779-44d2-a7fa-264df798a4c1>.

profité aux bastions républicains⁷. Ils ont permis de créer des emplois et de stimuler les économies locales. Donald Trump souhaitant conserver sa majorité au Congrès et au Sénat lors des élections de mi-mandat en 2026, il pourrait être enclin à écouter les voix républicaines qui demanderaient une poursuite des projets financés par l'IRA.

Ceci dit, ce revirement de Trump en faveur des combustibles fossiles et de l'exploration du gaz naturel offre une fenêtre d'opportunité pour l'Europe. La Commission européenne a déjà promis de rendre l'UE plus compétitive, tout en protégeant son marché contre les distorsions économiques et le vol de technologies. Elle a déjà pris des mesures de réduction des risques liés aux chaînes d'approvisionnement et commence à repenser son soutien à l'industrie dans le cadre de son programme de sécurité économique, mais le *Clean Industrial Deal* promet d'aller plus loin avec une politique industrielle plus ambitieuse. Alors que l'UE cherche à devenir plus compétitive, elle devrait tirer des enseignements de l'IRA et élaborer une stratégie de croissance sur mesure à partir de ce qui a fonctionné ou échoué. Alors que Donald Trump cherche à affaiblir l'IRA, l'UE peut se positionner de manière stratégique.

⁶ Le 2022 CHIPS and Science Act visait à investir 280 milliards de dollars pour renforcer la capacité des États-Unis en matière de semi-conducteurs.

⁷ Chu, A., White, A. & Roeder, O., "EU launches new industrial strategy to boost green transition", *Financial Times* (2 déc. 2024), <https://www.ft.com/content/c46354fe-c1cc-4e9b-b18b-0c3f7b62c093>, consulté le 12 février 2025.

1 L'IRA : moteurs et priorités

Après quatre années de présidence Trump, l'administration Biden-Harris était déterminée à réaffirmer l'engagement des États-Unis en faveur d'un avenir plus propre et décarboné. L'IRA visait non seulement à favoriser la transition économique durable, mais aussi à stimuler la création d'emplois et à réduire la dépendance à l'égard de nations adverses en termes de technologies propres et de minerais critiques.

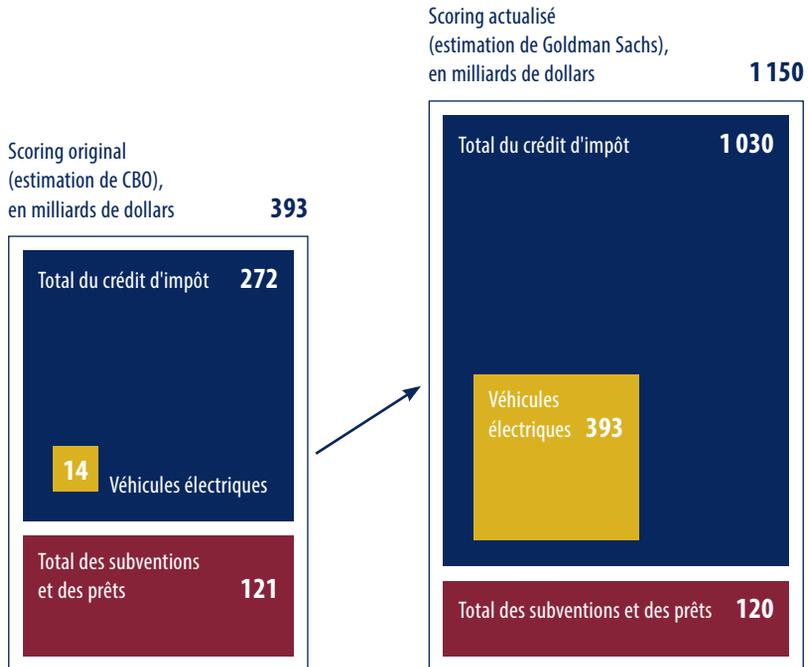
1.1. AGIR FACE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

L'IRA reste la tentative la plus ambitieuse de Washington pour réduire les émissions de gaz à effet de serre aux États-Unis. Elle prévoit des allègements fiscaux et des subventions d'une valeur d'environ 400 milliards de dollars pour la production industrielle à partir d'énergies propres sur une période de dix ans⁸, couvrant principalement les véhicules électriques, les panneaux solaires et les batteries produits en Amérique du Nord. Elle prévoit également près de 40 milliards de dollars de crédits d'impôt pour attirer les investissements dans la capture du carbone, l'hydrogène décarbonée et autres technologies propres. Bien qu'elle ne représente qu'environ 0,5 % du PIB des États-Unis en proportion⁹, il s'agit bien de l'aide la plus généreuse jamais accordée par une économie mondiale à l'exception de la Chine. Elle faisait suite à deux autres engagements importants en matière de dépenses et d'investissements : le *CHIPS and Science Act* de juillet 2022 (d'un montant de 39 milliards de dollars) et le *Bipartisan Infrastructure Deal* de 2021 (1 200 milliards de dollars).

⁸ Chu, A., White A. & Roeder, O., "Biden's Economy Legacy Tied to Fate of His Industrial Policies", *Financial Times* (2 déc. 2024), <https://www.ft.com/content/c46354fe-c1cc-4e9b-b18b-0c3f7b62c093>, consulté le 12 février 2025.

⁹ Tax Foundation, "Inflation Reduction Act" (2024), <https://taxfoundation.org/research/all/federal/inflation-reduction-act/>, consulté le 12 février 2025.

Graphique n° 1 • Dépenses totales de l'IRA



Source : TD Economics.¹⁰

L'objectif de ces mesures incitatives était de réduire drastiquement les émissions de carbone des États-Unis de 40 % d'ici 2030¹¹ (par rapport aux niveaux de 2005), et de s'affirmer ainsi comme leader en matière de climat. Le FMI a estimé¹² que l'IRA pourrait réduire les émissions annuelles de gaz à effet de serre de 710 millions de tonnes d'ici à 2030,

¹⁰ Durant, A., Kallen, C., Li, H., McBride, W. & Watson, G., "Canadian Climate Policy in a Second Trump Term", TD Economics (6 janv. 2024), <https://economics.td.com/ca-climate-policy-trump-term>, consulté le 12 février 2025.

¹¹ Benson, M., "Launching a transformative decade of climate action", Biden White House Archives (20 septembre 2022), <https://bidenwhitehouse.archives.gov/ostp/news-updates/2022/09/20/launching-a-transformative-decade-of-climate-action/>, consulté le 12 février 2025.

principalement grâce à l'augmentation de la production d'énergie renouvelable et du remplacement accéléré des véhicules thermiques par des modèles électriques. En redynamisant les chaînes de valeur locales et la production nationales, l'administration Biden était convaincue que l'IRA contribuerait à faire baisser les coûts des technologies propres de près de 25 % à l'échelle mondiale¹³. La plus forte baisse est attendue dans le secteur des électrolyseurs PEM à hydrogène avec un coût passant de 1 770 \$/kW en 2022 à 584 \$/kW en 2030, soit une diminution de 67 %¹⁴.

Face au besoin d'expertise dans la *cleantech*, l'administration Biden a fait appel à des experts pour superviser la mise en œuvre de l'IRA¹⁵ avec des procédures administratives simplifiées. L'administration Biden a également adopté les premières réformes majeures de la loi nationale sur la politique environnementale (NEPA) depuis 50 ans, visant à moderniser les contrôles environnementaux et à accélérer l'octroi de permis pour les projets d'énergie propre. En outre, le ministère de l'énergie (DOE) a élargi les exclusions catégorielles pour le reconditionnement¹⁶, réduisant ainsi la nécessité de contrôles environnementaux

¹² Voigts, S. & Paret, A.-C., "Emissions Reduction, Fiscal Costs, and Macro Effects: A Model-based Assessment of IRA Climate Policies", Document de travail du FMI (9 février 2024), <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2024/02/09/Emissions-Reduction-Fiscal-Costs-and-Macro-Effects-A-Model-based-Assessment-of-IRA-Climate-544749>, consulté le 12 février 2025.

¹³ Boston Consulting Group, "US Inflation Reduction Act : Global Implication" (déc. 2022), <https://media-publications.bcg.com/BCG-Executive-Perspectives-US-IRA-Global-Implications.pdf>, consulté le 12 février 2025. Maison Blanche, "OSTP Director Prabhakar on President Biden's Work to Leverage Clean Energy to Meet the Climate Crisis" (21 mars 2024), <https://bidenwhitehouse.archives.gov/ostp/news-updates/2024/03/21/remarks-of-ostp-director-prabhakar-at-the-tech-for-climate-action-conference/>, consulté le 12 février 2025.

¹⁴ Boston Consulting Group, *Loi américaine sur la réduction de l'inflation : Global Implication*.

¹⁵ Maison Blanche, "Fact Sheet: Biden-Harris Administration Takes Action to Deliver More Projects More Quickly, Accelerates Federal Permitting", (29 août 2024), <https://web.archive.org/web/20250116072250/https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/08/29/fact-sheet-biden-harris-administration-takes-action-to-deliver-more-projects-more-quickly-accelerates-federal-permitting/>, consulté le 12 février 2025.

¹⁶ Les exclusions catégorielles (EC) sont un type d'examen environnemental simplifié au titre de la loi nationale sur la politique environnementale (NEPA). Elles permettent à certains projets de ne pas faire l'objet d'une longue évaluation environnementale (EE) ou d'une déclaration d'incidences sur l'environnement (DIE) s'ils sont considérés comme ayant un impact minimal sur l'environnement.

approfondis et raccourcissant considérablement les délais de développement des projets.

Au moment de son adoption, la réaction des entreprises internationales à l'IRA est largement positive : la banque Crédit Suisse prévoit que l'IRA pourrait entraîner de nouveaux investissements à hauteur de 1 700 milliards de dollars¹⁷ dans les technologies vertes américaines au cours des dix années suivantes, tandis que Goldman Sachs estime le surcroît d'investissement à 2 900 milliards de dollars¹⁸ sur l'ensemble du système énergétique américain à horizon 2032. Depuis 2022, plus de 265 milliards de dollars ont été investis dans les énergies propres aux États-Unis¹⁹. En mars 2023, 20 usines avaient vu le jour ou été agrandies aux États-Unis, dont la moitié étaient étrangères²⁰. Parmi elles, l'entreprise sud-coréenne Hanwha Q-Cells annonçait²¹ l'expansion de son usine de panneaux solaires en Géorgie, pour un montant de 2,5 milliards de dollars. En septembre 2022, Tesla choisissait²² d'ouvrir sa nouvelle usine de batteries aux États-Unis plutôt qu'en Allemagne. De même, Iberdrola – une entreprise énergétique espagnole – ou Safran ont également délocalisé une partie de leurs activités aux États-Unis²³.

¹⁷ Brower, D. & Chu, A., “The US Plan to Become the Next World’s Cleantech Superpower”, *Financial Times* (16 février 2023), <https://www.ft.com/content/e0b55820-3a16-4018-a417-0e7c91737ffd>, consulté le 12 février 2025.

¹⁸ Goldman Sachs, “The US is poised for an energy revolution” (17 avril 2023), <https://www.goldmansachs.com/insights/articles/the-us-is-poised-for-an-energy-revolution>, consulté le 12 février 2025.

¹⁹ Maison Blanche, “Fact Sheet: Two Years In, the Inflation Reduction Act Is Lowering Costs for Millions of Americans, Tackling the Climate Crisis, and Creating Jobs”, *Biden White House Archives* (16 août 2024), <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2024/08/16/fact-sheet-two-years-in-the-inflation-reduction-act-is-lowering-costs-for-millions-of-americans-tackling-the-climate-crisis-and-creating-jobs/>, consulté le 12 février 2025.

²⁰ American Clean Power Association, “Clean Energy Investing Report”, (août 2023), https://cleanpower.org/gateway.php?file=2023/08/CleanEnergyInvestingReport_digital.pdf, consulté le 12 février 2025.

²¹ Chu, A., Brower, D. & Williams, A., “US Touts Biden Green Subsidies to Lure Clean Tech from Europe”, *Financial Times* (24 Jan. 2023), <https://www.ft.com/content/ca95d8e4-79f4-44bb-9d74-df86809de098>, consulté le 12 février 2025.

²² Elliott, R. & Colias, M., “Tesla Shifts Battery Strategy as It Seeks US Tax Credits”, *The Wall Street Journal* (2024), <https://www.wsj.com/articles/tesla-shifts-battery-strategy-as-it-seeks-u-s-tax-credits-11663178393>, consulté le 12 février 2025.

Volkswagen aurait également suspendu un projet d'usine de batteries en Europe de l'Est au profit de l'Amérique du Nord²⁴. La « course verte » américaine a aussi bénéficié directement à certains secteurs européens : les entreprises allemandes de l'industrie lourde, dont la production est nécessaire à la construction de nouvelles usines, ont vu leurs exportations vers les États-Unis augmenter de plus de 40%²⁵ en septembre 2022 comparé à l'année précédente.

Plusieurs raisons expliquent pourquoi ces entreprises étrangères ont relocalisé une partie de leurs activités aux États-Unis. Tout d'abord, l'IRA contenait des exigences strictes en matière de *local component* (composants locaux) de la section 30D²⁶ de l'IRA : les entreprises ne peuvent bénéficier des subventions et des allègements fiscaux de l'IRA pour les véhicules électriques (VE) que si elles les produisent en Amérique du Nord et avec des composants locaux ou venant d'un pays avec lequel les États-Unis ont signé un accord (voir l'encadré 1). De même, les consommateurs américains ne peuvent bénéficier des allègements fiscaux de l'IRA que s'ils achètent des véhicules « *Made in America* ». De nombreux alliés des États-Unis, dont l'UE et le Japon, ont critiqué ces exigences rigides en matière de *local content*, arguant qu'il s'agit d'une mesure protectionniste destinée à favoriser les entreprises américaines de technologies vertes au détriment de leurs concurrentes étrangères.

²³ FT Reporters, "European Industry Pivots to US as Biden Subsidy Sends 'Dangerous Signal'", *Financial Times* (20 Nov. 2022), <https://www.ft.com/content/59a8d135-3477-4d0a-8d12-20c7ef94be07>, consulté le 12 février 2025.

²⁴ Milne, R., Nilsson, P. & Campbell, P., "VW Puts European Battery Plant on Hold as It Seeks €10bn from US", *Financial Times* (8 mars 2023), <https://www.ft.com/content/6ac390f5-df35-4e39-a572-2c01a12f666a>, consulté le 12 février 2025.

²⁵ YouTube, « Industriekonferenz 2022 mit Eröffnungsrede von Robert Habeck und Keynote von Thierry Breton », YouTube (29 Nov. 2022), <https://www.youtube.com/watch?v=DzPR3uQntcE>, consulté le 12 février 2025.

²⁶ Bloomberg Tax, "IRC Section 30D", (n.d.), https://irc.bloombergtax.com/public/uscode/doc/irc/section_30d, consulté le 12 février 2025.

Encadré n° 1 • Les exigences des *local component* pour les véhicules électriques sous l'IRA

Les subventions de l'IRA sont conditionnées au respect d'exigences strictes en matière de *local content*. Par exemple, les entreprises de véhicules électriques (VE) ne peuvent bénéficier de l'intégralité du régime de subvention – 7 500 dollars par véhicule – que si elles remplissent deux conditions :

- au moins 40 % des matières premières essentielles utilisées dans la batterie électrique sont extraites aux États-Unis ou dans un pays avec lequel les États-Unis ont signé un accord ;
- au moins 50 % des composants de la batterie sont fabriqués ou assemblés aux États-Unis, au Canada ou au Mexique.

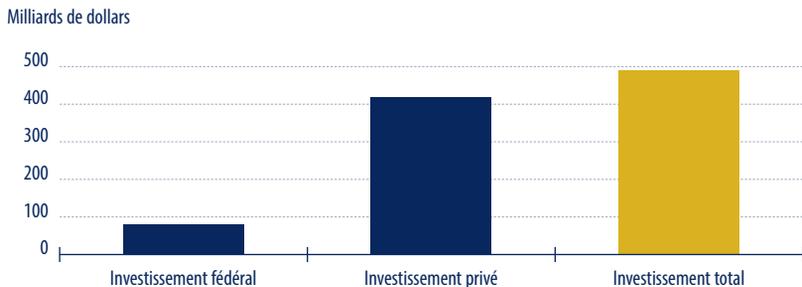
Ces deux seuils devaient ensuite être relevés. En pratique, si les entreprises étrangères de production de véhicules électriques voulaient continuer à recevoir des subventions au-delà de 2025, elles devaient relocaliser leur production aux États-Unis ou au minimum disposer de chaînes d'approvisionnement intégrées dans ce pays.

D'autres facteurs ont rendu l'**IRA particulièrement attrayant**. Contrairement aux mesures de soutien aux technologies vertes plus limitées de l'UE, l'ampleur des mesures de l'IRA a permis de façonner et d'élargir activement le marché. Les États-Unis sont beaucoup plus propices à l'expansion des *startup* – un rapport de 2019 fait état de 23 000 *startup* aux États-Unis, contre seulement 7 000 en Europe²⁷. En outre, le dollar reste une monnaie forte et les prix de l'énergie aux États-Unis sont

²⁷ Startup Europe Partnership, "Tech Scaleup Europe Report", (juin 2019), https://startup-europe-partnership.eu/wp-content/uploads/2019/06/2019_TechScaleupEurope.pdf, consulté le 12 février 2025.

nettement inférieurs à ceux de l'Europe. Ainsi, alors que les États-Unis apparaissent comme stimulant la croissance par des avantages fiscaux, l'UE et ses réglementations apparaissent comme un frein. Un autre facteur crucial, identifié par les entreprises comme essentiel pour le lancement des projets, est la simplicité et la rapidité d'accès aux aides et de validation des permis aux États-Unis par rapport à l'Europe.

Graphique n° 2 • Investissements
dans les transports et l'énergie propre
(T3 2022 - T2 2024)



Source : MIT-CEEPR Clean Investment Monitor, RaboResearch 2024²⁸.

Cependant, le succès de l'IRA doit être nuancé. Deux ans après son adoption, les analyses²⁹ révèlent qu'il a effectivement contribué à réduire le coût des technologies propres par rapport aux technologies polluantes, principalement grâce à la réduction des surcoûts écologiques³⁰ et en considérant les coûts énergétiques nivelés (c'est-à-dire

²⁸ Bermel, L., Cummings, R., Deese, B., Delgado, M., English, L., Garcia, Y., Hess, H., Houser, T., Pannau, A. & Tarez, H. Clean Investment Monitor: Tallying the Two-Year Impact of the Inflation Reduction Act, Rhodium Group & MIT Center for Energy and Environmental Policy Research (7 août 2024), https://cdn.prod.website-files.com/64e31ae6c5fd44b10ff405a7/666b2bf45bd0dd034beefb5bdClean%20Investment%20Monitor_Tallying%20the%20Two-Year%20Impact%20of%20the%20Inflation%20Reduction%20Act.pdf, consulté le 4 mars 2025.

²⁹ Larsen, J., King, B., van Brummen, A. & Kolus, H., "US Decarbonization Priorities in the Wake of the Inflation Reduction Act", Rhodium Group (9 février 2023), <https://rhg.com/research/us-decarbonization-priorities-in-the-wake-of-the-inflation-reduction-act/>, consulté le 12 février 2025.

les coûts totaux) de l'énergie solaire et des énergies éoliennes offshore et terrestre³¹. Cependant, les experts s'accordent à dire que dans des secteurs clés tels que les panneaux solaires, l'énergie éolienne et les véhicules électriques, la technologie américaine reste souvent plus chère et de moindre qualité que celle de la Chine, et donc de fait moins compétitive³². Dans le même temps, l'IRA a stimulé la demande d'électricité, alors que le réseau électrique américain très daté n'est pas en mesure d'y répondre. Pour réduire les coûts et soutenir le développement à long terme de la *cleantech*, le réseau a besoin d'investissements considérables en vue de sa modernisation³³. De nombreux républicains ont en particulier critiqué l'ampleur des emprunts de l'État et le parti a tenté à 54 reprises d'abroger l'IRA³⁴. Joe Biden espérait qu'en réduisant le coût des énergies renouvelables et de l'innovation dans la *cleantech*, l'IRA permettrait de réduire le déficit fédéral de 175 milliards de dollars d'ici à 2030³⁵. En réalité, celui-ci s'est aggravé. Les crédits d'impôt non plafonnés ont dépassé les prévisions initiales, les estimations atteignant désormais 786 milliards de dollars sur 10 ans³⁶, et ont créé des pressions inflationnistes à court terme. Les coûts futurs restent difficiles à

³⁰ *La prime verte correspond aux coûts supplémentaires associés au déploiement de technologies propres par rapport aux technologies basées sur les combustibles fossiles. En encourageant les technologies propres, l'IRA a compensé ce coût. Breakthrough Energy, "Crosstech Cleantech Policy Impact Assessment", (avril 2023), <https://www.breakthroughenergy.org/wp-content/uploads/2023/05/Crosstech-Cleantech-Policy-Impact-Assessment.pdf>, consulté le 12 février 2025.*

³¹ *Nallinger, S., Lorentz, B., Saha, D. & Hausotter, T. "EU Green Industrial Policy Study", Deloitte (mars 2023), <https://klimawirtschaft.org/wp-content/uploads/2023/03/Deloitte-EU-Green-Industrial-Policy-Study.pdf>, consulté le 12 février 2025.*

³² *Beatie, A. "Why the US Can't Launch a Green Marshall Plan", Financial Times (5 Sept. 2024), <https://www.ft.com/content/a8198ad7-779c-4e35-b560-ab3bb6520779>, consulté le 12 février 2025.*

³³ *Peters, A., "The outdated power grid is nearing a crisis point. Here's how to prevent it", FastCompany (23 Mai 2024), <https://www.fastcompany.com/91129900/the-outdated-power-grid-is-nearing-a-crisis-point-heres-how-to-prevent-it>, consulté le 27 février 2025.*

³⁴ *Chu, A., White A. & Roeder, O., "Biden's Economy Legacy Tied to Fate of His Industrial Policies", Financial Times (2 déc. 2024), <https://www.ft.com/content/c46354fe-c1cc-4e9b-b18b-0c3f7b62c093>, consulté le 12 février 2025.*

³⁵ *Koggan, B. & Duke, B., "The Inflation Reduction Act Still Reduces the Deficit", Center for American Progress (27 Juin 2024), <https://www.americanprogress.org/article/the-inflation-reduction-act-still-reduces-the-deficit/>, consulté le 12 février 2025.*

³⁶ *Tax Foundation, "U.S. Deficit: CBO Budget and Economic Outlook", Tax Foundation (13 février 2024), <https://taxfoundation.org/blog/us-deficit-cbo-budget-economic-outlook/>, consulté le 27 février 2025.*

prévoir, car le seul moyen d'éviter un déficit plus important et de limiter la dette publique serait que la croissance soit supérieure aux coûts. Selon une estimation du FMI³⁷ datant de 2024, le poids fiscal de l'IRA représenterait jusqu'à 700 milliards de dollars jusqu'en 2030. Le think tank Brookings³⁸ estime à environ 1 000 milliards de dollars le coût total de l'IRA sur 10 ans³⁹. Les pressions inflationnistes sont l'une des raisons pour lesquelles il serait difficile d'adopter un plan d'aussi grande ampleur que l'IRA dans l'UE, en particulier parce que les budgets de l'UE sont négociés pour des périodes fixes de sept ans.

1.2. RENFORCER LA SÉCURITÉ DES ÉTATS-UNIS

L'IRA a également joué un rôle important dans la poursuite des objectifs de sécurité nationale poursuivis par Joe Biden, en réduisant notamment la dépendance des États-Unis à la Chine en termes de technologies propres et de matières premières essentielles. Son administration considérait qu'investir dans les énergies solaire et éolienne, l'hydrogène et les technologies CCUS (capture du carbone) était le seul moyen d'affaiblir la domination de la Chine dans ces domaines. Comme détaillé ci-après, le camp de Trump s'est fortement opposé à cette stratégie, arguant qu'elle ne permettrait pas d'éliminer totalement la dépendance à l'égard des technologies propres chinoises et qu'elle pourrait mettre en péril un des avantages majeurs

³⁷ Voigts, S. & Paret, A-C., "Emissions Reduction, Fiscal Costs, and Macro Effects: A Model-based Assessment of IRA Climate Policies", IMF Working Paper (9 Feb. 2024), <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2024/02/09/Emissions-Reduction-Fiscal-Costs-and-Macro-Effects-A-Model-based-Assessment-of-IRA-Climate-544749>, consulté le 12 février 2025.

³⁸ Wolfram, C., "What Were the Climate Policies in the IRA and What Will Happen to Them After the 2024 Election?", Brookings (15 octobre 2024), <https://www.brookings.edu/articles/what-were-the-climate-policies-in-the-ira-and-what-will-happen-to-them-after-the-2024-election/>, consulté le 12 février 2025.

³⁹ Tax Foundation, "U.S. Deficit: CBO Budget and Economic Outlook", Tax Foundation (13 février 2024), <https://taxfoundation.org/blog/us-deficit-cbo-budget-economic-outlook/>, consulté le 27 février 2025.

des États-Unis, à savoir le pétrole et le gaz, dont la Chine est dépourvue. Jusqu'à présent, son administration est restée silencieuse sur l'impact que les nouveaux droits de douane auraient sur les chaînes d'approvisionnement, y compris sur les futurs coûts globaux des équipements *cleantech*, et les potentiels coûts supplémentaires que cela impliquerait pour le secteur privé (coûts de transaction et de l'équipement).

L'approche de Joe Biden était surtout marquée par l'urgence de freiner la domination chinoise dans les technologies propres. Il estimait que l'aide considérable apportée par la Chine aux technologies propres chinoises faussait la concurrence mondiale. En effet, depuis 2010, la Chine a constamment dépassé les États-Unis en matière d'énergie propre. Elle est également le plus grand bénéficiaire commercial de la transition grâce à sa position centrale dans les chaînes d'approvisionnement. En plus de l'énergie solaire et éolienne, elle est aussi le leader incontesté⁴⁰ dans le domaine des véhicules électriques. Pour de nombreux acteurs à Washington, la seule manière d'assurer la compétitivité américaine consistait dès lors à renforcer les incitations en faveur de la production sur le sol national.

La deuxième préoccupation était la dépendance des États-Unis à l'égard de la Chine concernant son approvisionnement en matières premières critiques. Aujourd'hui, la Chine est l'acteur dominant dans le traitement mondial des minerais qui sont essentiels à la transition climatique (68 % du nickel, 40 % du cuivre, 59 % du lithium et 73 % du cobalt sont raffinés⁴¹ en Chine). De plus, la Chine est un acteur stratégique dans les étapes ultérieures de la chaîne d'approvisionnement, pour la fabrication de composants de cellules de batteries par exemple. Ce problème de dépendance

⁴⁰ Pike, L., Deen, A. & Levitan, D., « *China Is Beating the US in Clean Energy : L'Amérique peut-elle rattraper son retard ? The Race in Five Charts* », *The Messenger* (16 août 2022), <https://web.archive.org/web/20240106091553/https://themessenger.com/grid/china-is-beating-the-us-in-clean-energy-can-america-catch-up-the-race-in-five-charts>, consulté le 12 février 2025.

⁴¹ Castillo, R. & Purdy, C., « *China's Role in Global Supply Chains* », *Brookings* (juillet 2022), https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2022/08/LTRC_ChinaSupplyChain.pdf, consulté le 12 février 2025.

ne concerne pas uniquement les États-Unis. Les chaînes d'approvisionnement en énergie propre de l'UE dépendent aussi très fortement des terres rares et du lithium de la Chine⁴². Avec l'IRA, les États-Unis espéraient stimuler le développement de chaînes d'approvisionnement nationales en minéraux critiques, ou avec des « pays dont ils partagent les valeurs »⁴³.

Les conditions de l'IRA spécifient clairement que les subventions et les allègements fiscaux sont conditionnés au fait que les entreprises se procurent la majorité de leurs composants aux États-Unis ou dans des pays avec lesquels les États-Unis ont signé un accord.

Plusieurs entreprises basées aux États-Unis ont rapidement réajusté leurs chaînes d'approvisionnement en conséquence. L'entreprise américaine Albemarle⁴⁴, premier producteur mondial de lithium, a revu à la hausse ses prévisions de résultats et ses objectifs de vente peu après l'adoption de l'IRA – toutefois, l'offre excédentaire et la chute des prix ont remis en cause la rentabilité à court terme de l'entreprise⁴⁵. Pour de nombreuses autres entreprises, la réalité s'est révélée plus compliquée. Pour répondre aux exigences de l'IRA en matière de *local component*, les constructeurs automobiles avaient besoin de minerais tels que le lithium, le cobalt, le graphite et le nickel, se trouvant dans des pays avec lesquels les États-Unis n'ont pas signé d'accord. La République démocratique du Congo abrite près de 70 % de l'extraction mondiale de cobalt ; l'Indonésie fournit 30 % du nickel⁴⁶ ; la Malaisie possède 12 %

⁴² Blenkinsop, P., “EU to Lay Out Green Industry Plan to Counter US, China Subsidies”, Reuters (1^{er} février 2023), <https://www.reuters.com/business/sustainable-business/eu-lay-out-green-industry-plan-counter-us-china-subsidies-2023-02-01/>, consulté le 12 février 2025.

⁴³ Brower, D. “US Energy Secretary Offers Olive Branch to EU in Green Subsidies Row”, Financial Times (10 mars 2023), <https://www.ft.com/content/22f83d2b-4f91-4012-99a1-638ff6dedeb?shareType=nongift>, consulté le 12 février 2025.

⁴⁴ Albemarle Corporation, “Recycling”, (n.d.), <https://www.albemarle.com/global/en/what-we-offer/reliable-supply/recycling>, consulté le 12 février 2025.

⁴⁵ Investing.com, “Albemarle’s SWOT Analysis: Lithium Giant Face Market Volatility” (1^{er} juillet 2025), <https://www.investing.com/news/swot-analysis/albemarles-swot-analysis-lithium-giant-faces-market-volatility-93CH-3801595>, consulté le 13 février 2025.

⁴⁶ Castillo, R. & Purdy, C., “China’s Role in Global Supply Chains”, Brookings (août 2022), https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2022/08/LTRC_ChinaSupplyChain.pdf, consulté le 12 février 2025.

des terres rares⁴⁷. De nombreux cadres de l'industrie ont affirmé qu'ils ne seraient pas en mesure de répondre à la demande de composants de batteries de l'IRA en comptant uniquement sur les ressources américaines et qu'ils auraient besoin de plus de temps pour diminuer la part des composants issus de pays tiers⁴⁸. L'accès aux minerais risque également de devenir plus coûteux sous la présidence Trump, car de nouveaux droits de douane pourraient augmenter les coûts d'importation, en particulier en cas de droits de douane adoptés en rétorsion de la part de pays tiers.

L'administration Biden, consciente de ces contraintes, a mis en place diverses stratégies pour répondre à la demande de composants locaux. En avril 2022, l'adoption de la loi sur la production de défense (*Defense Production Act*⁴⁹) vise à stimuler l'exploitation minière, la transformation et le recyclage des matériaux essentiels aux États-Unis. En juin 2023, l'adoption du *Minerals Security Partnership* (MSP)⁵⁰ – surnommé « l'OTAN métallique » – doit permettre de renforcer les chaînes d'approvisionnement en minerais critiques avec des alliés tels que l'Australie, le Canada, le Japon, la Corée du Sud, le Royaume-Uni et l'Union européenne. Ces initiatives, qui s'inscrivent dans une nouvelle stratégie de relocalisation et de réduction de la dépendance aux importations chinoises dans des secteurs stratégiques, n'ont pas entièrement permis d'éliminer la dépendance des États-Unis aux minerais étrangers. Toutefois, elles ont contribué à attirer d'importants investissements manufacturiers et industriels sur le territoire américain.

⁴⁷ Agence internationale de l'énergie, "The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions: Executive Summary", IEA (2021), <https://www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transitions/executive-summary>, consulté le 12 février 2025.

⁴⁸ Klayman, B. "Automakers Need More Time to Meet US Minerals Requirements for EVs : Executives", Reuters (19 oct. 2022), <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/automakers-need-more-time-meet-us-minerals-requirements-evs-execs-2022-10-19/>, consulté le 12 février 2025.

⁴⁹ FEMA, "Defense Production Act" (26 septembre 2024), <https://www.fema.gov/disaster/defense-production-act>, consulté le 12 février 2025.

⁵⁰ Département d'État des États-Unis, "Minerals Security Partnership" (n.d.), <https://www.fema.gov/disaster/defense-production-act>, consulté le 12 février 2025.

1.3. POUR UNE AMÉRIQUE ET DES AMÉRICAINS PLUS PROSPÈRES

Le troisième et dernier objectif de l'IRA était de renforcer la base industrielle et les dispositifs de sécurité sociale des États-Unis. L'administration Biden souhaitait prouver que la transition vers la neutralité carbone ne supprimerait pas d'emplois mais stimulerait au contraire la production, l'investissement et la croissance économique – en particulier dans les États dirigés par des républicains, où Biden cherchait à élargir son soutien avant l'élection de 2024.

Pour faire passer ce projet de loi, l'administration Biden a dû rassembler un soutien bipartisan. À gauche, les jeunes électeurs, les défenseurs du climat et les mouvements sociaux faisaient pression pour qu'il adopte un programme plus progressiste en matière de climat. Les républicains, quant à eux, étaient opposés à tout nouvel emprunt de masse. Le texte a été adopté de justesse en août 2022 (220 contre 207 à la Chambre et 51 contre 50 au Sénat) grâce à d'intenses négociations⁵¹ menées notamment par le sénateur Joe Manchin (démocrate) et le chef de la majorité sénatoriale Chuck Schumer (démocrate). La faible marge du vote explique en partie pourquoi les États-Unis n'ont pas consulté leurs alliés au sujet de l'IRA, mais également que l'administration américaine aie rencontré de grandes difficultés à modifier le texte une fois celui-ci adopté.

Clean Jobs America a fait état d'une augmentation de 14 % des emplois dans le secteur de l'énergie propre depuis l'entrée en vigueur de l'IRA, – atteignant ainsi un total de 3,5 millions d'emplois dans ce secteur – principalement en Californie (544 604 emplois), au Texas (268 035 emplois) et dans l'État de New York (173 731 emplois)⁵². Par comparaison, le

⁵¹ Liptak, K., Duster, C., & Raju, M., "How secret negotiations revived Joe Biden's agenda and shocked Washington", CNN (28 juillet 2022), <https://edition.cnn.com/2022/07/28/politics/manchin-schumer-biden-deal/index.html>, consulté le 12 février 2025.

⁵² *Environmental Entrepreneurs (E2)*, "Clean Jobs America 2024", E2 (17 septembre 2024), <https://cleanjobsamerica.e2.org/>, consulté le 12 février 2025.

Net-Zero Industry Act (NZIA)⁵³ et le *Critical Raw Materials Act* (CRMA)⁵⁴, adoptés par l'UE en réponse à l'IRA, mettront plus de temps à créer moins d'emplois : le CRMA devrait créer 1,2 million d'emplois d'ici à 2030⁵⁵, tandis que le NZIA devrait créer 3 millions d'emplois supplémentaires dans le secteur énergétique de l'UE⁵⁶.

L'IRA visait également à garantir davantage de bénéfices sociaux aux Américains. Il a par exemple prolongé de trois ans les subventions de l'*Affordable Care Act* (« loi sur les soins abordables »)⁵⁷ grâce à un investissement supplémentaire de 64 milliards de dollars. Par ailleurs, le plafond de 35 dollars sur l'insuline a profité à plus de 4 millions de personnes âgées et de bénéficiaires de *Medicare*⁵⁸. L'IRA réserve également 250 millions de dollars⁵⁹ à la recherche agricole, notamment pour réduire les émissions de carbone dans l'agriculture.

⁵³ *Le Net-Zero Industry Act, qui est entré en vigueur en 2024, vise à développer la fabrication de technologies propres au sein de l'UE. Voir p. 47 pour plus de détails.*

⁵⁴ *La loi sur les matières premières critiques, adoptée en 2023, introduit plusieurs mesures clés pour sécuriser l'approvisionnement en minéraux tels que le lithium, le cobalt, les terres rares et le graphite. Voir p. 47 pour plus de détails.*

⁵⁵ *Comité économique et social européen, « Critical Raw Materials Act : Garantir l'approvisionnement durable de l'UE en matières premières », EESC Info (septembre 2023), <https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/eesc-info/092023/articles/111226>, consulté le 13 février 2025.*

⁵⁶ *PwC Strategy&, « Net-Zero Industry Act: A Key Step Toward EU Green Transition Goals », <https://www.strategyand.pwc.com/de/en/industries/energy-utilities/net-zero-industry-act.html>, consulté le 13 février 2025.*

⁵⁷ *Comité pour un budget fédéral responsable, « What's In the Inflation Reduction Act? » (28 juillet 2022), <https://www.crfb.org/blogs/whats-inflation-reduction-act>, consulté le 12 février 2025.*

⁵⁸ *Maison Blanche, « Fact Sheet: Two Years In, the Inflation Reduction Act is Lowering Costs for Millions of Americans, Tackling the Climate Crisis, and Creating Jobs », (16 août 2024), <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2024/08/16/fact-sheet-two-years-in-the-inflation-reduction-act-is-lowering-costs-for-millions-of-americans-tackling-the-climate-crisis-and-creating-jobs/>, consulté le 12 février 2025.*

⁵⁹ *Myers, S., « What's in the Inflation Reduction Act for Agriculture? » American Farm Bureau Federation (22 août 2022), <https://www.fb.org/market-intel/whats-in-the-inflation-reduction-act-for-agriculture>, consulté le 12 février 2025.*

Fidèle à son nom, l'IRA a également tenté de lutter contre l'inflation, qui s'élevait à 8,3 %⁶⁰ lors de l'adoption de la loi en août 2022. Toutefois, rares sont ceux qui pensent que l'IRA la réduira réellement. En 2022, le *Congressional Budget Office*⁶¹ prévoyait qu'il n'aurait qu'un impact minimal à court terme sur l'inflation, estimant un changement de seulement $\pm 0,1$ point de pourcentage par rapport à la loi existante. Si l'inflation est depuis tombée à 2,9 %, la plupart des économistes s'accordent à dire que cette baisse est due plus à l'allègement des pressions sur la chaîne d'approvisionnement⁶² et au resserrement de la politique monétaire⁶³ qu'à l'IRA. **Avoir axé la loi sur l'inflation a coûté à l'administration Biden un important capital politique.** Lors de la campagne électorale, Joe Biden a lui-même publiquement regretté d'avoir baptisé le projet de loi « *Inflation Reduction Act* »⁶⁴, car il s'agissait davantage de « générer de la croissance » que de « réduire l'inflation ».

⁶⁰ US Bureau of Labor Statistics, "Consumer Price Index (CPI)", (12 février. 2025), <https://www.bls.gov/cpi/>, consulté le 12 février 2025.

⁶¹ Swagel, P. L., "Economic Analysis of Budget Reconciliation Legislation", Congressional Budget Office (4 août 2022), <https://www.cbo.gov/system/files/2022-08/58357-Graham.pdf>, consulté le 12 février 2025.

⁶² Subran, L., Boata, A., Darmet, M., Fortes, R., Jobst, A., Kuhanathan, A., Sebastian, N., et Caccia, M., "US immaculate disinflation : How much should we thank the Fed for?" Allianz SE (21 juillet 2023), https://www.allianz.com/en/economic_research/insights/publications/specials_fmo/us-inflation.html, consulté le 12 février 2025.

⁶³ Attinasi, M. G., et Di Casola, P., "Post-pandemic US inflation: A tale of fiscal and monetary policy", Centre for Economic Policy Research (17 septembre 2024), <https://cepr.org/voxeu/columns/post-pandemic-us-inflation-tale-fiscal-and-monetary-policy>, consulté le 12 février 2025.

⁶⁴ Boak, J., et Wiseman, P., "Inflation is down, but the Inflation Reduction Act likely doesn't deserve the credit", PBS NewsHour (13 août 2023), <https://www.pbs.org/newshour/economy/inflation-is-down-but-the-inflation-reduction-act-likely-doesnt-deserve-the-credit>, consulté le 12 février 2025.

2 Le retour de Trump : coup de frein sur la *cleantech* américaine

Deux jours après son investiture, Trump retire de nouveau les États-Unis de l'Accord de Paris et signe une série de décrets pour une production accrue de pétrole et de gaz. Selon la spécialiste des États-Unis Maya Kandel⁶⁵, **Donald Trump considère le pétrole et le gaz comme un avantage stratégique majeur pour les États-Unis**. Dans son discours d'investiture, il a qualifié les combustibles fossiles américains « d'or liquide », essentiels pour faire tourner l'industrie, maintenir la compétitivité des États-Unis et alimenter la révolution de l'intelligence artificielle, particulièrement gourmande en énergie. Contrairement à la *cleantech*, elles ne dépendent pas de matières premières ou de technologies critiques provenant de l'étranger.

L'approche trumpienne « *drill, baby, drill* » vise également à faire baisser les prix du gaz et du pétrole pour les consommateurs américains, en particulier pour sa base électorale MAGA (« *Make America Great Again* »), qui considère les voitures à essence comme des symboles de la puissance des États-Unis. Donald Trump estime également que la baisse des prix de l'énergie aux États-Unis pourrait affaiblir la Russie et l'Iran, dont les économies dépendent fortement de leurs revenus du pétrole et du gaz. Dans cette lignée, le ministre de l'énergie de Donald Trump, Chris Wright, soutient que le changement climatique devrait être traité par une extraction plus « propre » des combustibles fossiles et des investissements dans les technologies de capture du carbone, plutôt qu'en mettant fin à l'utilisation de combustibles fossiles.

L'équipe de Trump est aussi sceptique quant à l'utilisation des crédits d'impôt de l'IRA, préférant réorienter le soutien du gouvernement vers

⁶⁵ L'Opinion, « Trump II, ennemi climatique numéro 1 ? », YouTube (5 fév. 2025), <https://www.youtube.com/watch?v=BeUaYOLHauQ>, consulté le 13 février 2025.

d'autres priorités. Son équipe est consciente que les énergies renouvelables resteront ancrées dans le paysage énergétique : les investissements se poursuivront et d'éventuelles actions en justice pourraient entraver toute tentative d'annulation des projets en cours. Toutefois, elle refuse de privilégier la *cleantech* au détriment de l'expansion des combustibles fossiles.

Pendant sa campagne, Donald Trump avait promis d'annuler [le versement de] tous les fonds non dépensés au titre du mal nommé « *Inflation Reduction Act* »⁶⁶. **Craignant une telle mesure, le président Biden avait adopté un décret⁶⁷ afin d'accélérer les approbations réglementaires pour les projets industriels et d'énergie propre dans le cadre de l'IRA.** En septembre 2024⁶⁸, son administration avait accordé 90 milliards de dollars sur les 120 milliards de dollars de subventions de l'IRA axées sur le climat. En décembre 2024⁶⁹, environ 88 % des fonds disponibles avaient été attribués. L'administration Biden avait également assoupli les règles de crédit d'impôt en janvier 2025 pour soutenir le secteur de l'hydrogène vert.

Une fois au pouvoir, Donald Trump met en application ses promesses de campagne. Toutes les informations officielles relatives à l'IRA sont immédiatement retirées des sites web du gouvernement. Le lendemain, Trump signe plusieurs décrets présidentiels ; le décret « *Unleashing American Energy* »⁷⁰ demande aux agences fédérales de « suspendre

⁶⁶ Tamborrino, K., "Trump Criticizes the Inflation Reduction Act", Politico (5 sept. 2024), <https://www.politico.com/news/2024/09/05/trump-inflation-reduction-act-00177493>, consulté le 12 février 2025.

⁶⁷ Politi, J., "Donald Trump vows to speed up permits for anyone investing \$1bn in the US", Financial Times (10 décembre 2024), <https://www.ft.com/content/740d339c-eb21-4fb5-8c29-db42e4937665>, consulté le 12 février 2025.

⁶⁸ Volcovici, V., "Biden administration spending climate cash fast, as Trump threatens to cancel it", Reuters (18 septembre 2024), <https://www.reuters.com/world/us/biden-administration-spending-climate-cash-fast-trump-threatens-cancel-it-2024-09-18/>, consulté le 12 février 2025.

⁶⁹ Chu, A., White A. & Roeder, O., "Biden's Economy Legacy Tied to Fate of His Industrial Policies", Financial Times (2 décembre 2024), <https://www.ft.com/content/c46354fe-c1cc-4e9b-b18b-0c3f7b62c093>, consulté le 12 février 2025.

⁷⁰ Maison Blanche, "Unleashing American Energy", (20 janv. 2025), <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/unleashing-american-energy/>, consulté le 12 février 2025.

immédiatement le versement de fonds » dans le cadre de l'IRA pendant 90 jours. Son champ d'application reste peu clair : s'applique-t-il aux subventions qui ont été accordées mais qui n'ont pas encore été transférées ? Certains ont émis l'hypothèse que Trump pourrait tenter de réorienter les fonds non dépensés de l'IRA vers d'autres programmes fédéraux. Mais légalement, une nouvelle administration ne peut réaffecter que jusqu'à 10 % du budget d'un programme⁷¹, tout dépassement devant être approuvé par le Congrès. Le 27 janvier, le bureau du budget (*Office of Management and Budget*) publie un mémorandum ordonnant aux agences de geler toutes les subventions et prêts fédéraux⁷² pour en effectuer une « analyse exhaustive » afin de s'assurer de la conformité des financements fédéraux avec les décrets publiés par le président Trump. La juge fédérale Loren L. AliKhan a bloqué cette demande jusqu'à nouvel ordre. Par ailleurs, plusieurs membres de l'équipe du Département de l'efficacité gouvernementale (DOGE) d'Elon Musk ont depuis obtenu l'accès au système de paiement du Trésor⁷³ et pourraient faire pression pour obtenir d'autres annulations de financements fédéraux.

⁷¹ Webb, R. M., Lockman, M. & Shumway, E., "Implementing the Inflation Reduction Act: Progress to Date and Risks from a Changing Administration", *Columbia Law School Scholarship Archive* (septembre 2024), https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1233&context=sabin_climate_change, consulté le 12 février 2025.

⁷² Vaeth, M. J., "Memorandum for Heads of Executive Departments and Agencies", *Washington Post* (27 janvier 2025), <https://www.washingtonpost.com/documents/feb7af80-48b6-4b8a-8bfa-3d84fd7c3ec8.pdf>, consulté le 12 février 2025.

⁷³ Duehren, A., Haberman, M., Schleifer, T. & Rappeport, A., "Elon Musk's Team Now Has Access to Treasury's Payments System", *The New York Times* (1^{er} février 2025), <https://www.nytimes.com/2025/02/01/us/politics/elon-musk-doge-federal-payments-system.html>, consulté le 12 février 2025.

Encadré n° 2 • Les décrets de Trump et leur impact sur l'IRA.

Au cours des premiers jours de son mandat, Donald Trump a publié plusieurs décrets et orientations. Les quatre décrets suivants ont des implications pour les projets engagés dans le cadre de la loi sur la réduction de l'inflation (IRA) :

- EO 14154 : *Unleashing American Energy* (Libérer l'énergie américaine)⁷⁴ ;
- EO 14153 : *Unleashing Alaska's Extraordinary Resource Potential* (Libérer le potentiel extraordinaire des ressources de l'Alaska)⁷⁵ ;
- EO 14156 : *Declaring a National Energy Emergency* (Déclaration d'une urgence énergétique nationale)⁷⁶ ;
- 90 FR8363 : *Temporary Withdrawal of all areas on Outer Continental Shelf from Offshore wind leasing and review of federal government's leasing and permitting practices for wind projects* (Retrait temporaire de toutes les zones du plateau continental extérieur des contrats de location d'éoliennes en mer et examen des pratiques du gouvernement fédéral en matière de baux et d'autorisation de projets éoliens⁷⁷).

⁷⁴ Maison Blanche, "Unleashing American Energy", (20 janvier 2025), <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/unleashing-american-energy/>, consulté le 12 février 2025.

⁷⁵ Maison Blanche, "Unleashing Alaska's Extraordinary Resource Potential", (20 Jan. 2025), <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/unleashing-alaskas-extraordinary-resource-potential/>, consulté le 12 février 2025.

⁷⁶ Maison Blanche, "Declaring a National Energy Emergency" (20 janvier 2025), <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/declaring-a-national-energy-emergency/>, consulté le 12 février 2025.

⁷⁷ Maison Blanche, "Temporary Withdrawal of all areas on Outer Continental shelf from Offshore wind leasing and review of federal government's leasing and permitting practices for wind Projects", (20 janvier 2025), <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/declaring-a-national-energy-emergency/>.

Les principales mesures sont les suivantes :

- **Suspension du financement des énergies propres** : tout nouveau financement des projets d'énergie propre au titre de l'IRA et de l'*Infrastructure Investment and Jobs Act* (IIJA) sont suspendus. Cependant, les entreprises qui ont déjà demandé des crédits d'impôt au titre de l'IRA pour des projets à venir devraient rester protégées. Les projets existants bénéficiant du soutien de l'IRA devraient se poursuivre, mais les fabricants de véhicules électriques comptant sur les subventions pourraient cependant subir des retards.
- **Fin des baux pour les éoliennes offshore sur les terres fédérales** : le décret prononce l'arrêt de tout nouveau projet d'éoliennes offshore sur les territoires fédéraux, parallèlement à un réexamen des contrats de location existants, qui pourrait conduire à des révocations. Les projets d'éoliennes terrestres sur des terrains privés ne sont pas affectés.
- **Accélération de l'exploitation des combustibles fossiles et de l'énergie nucléaire** : les agences fédérales sont chargées d'examiner les réglementations susceptibles de « peser » sur la production nationale d'énergie, en particulier le pétrole, le gaz, le charbon et l'énergie nucléaire. La forte poussée de l'administration en faveur des combustibles fossiles pourrait saper la confiance à long terme des investisseurs dans les marchés américains de l'énergie propre.

En ce qui concerne les crédits d'impôt, la situation est plus complexe. Ceux-ci, tels que le crédit 45V pour l'hydrogène propre et le crédit 45Q pour la capture du carbone, ont été les principaux moteurs d'investissement dans le cadre de l'IRA. À ce jour, les entreprises ont engagé plus de 130 milliards de dollars sur la base de ces incitations et nombre d'entre elles ont déjà contesté les décisions de la nouvelle administration devant

les tribunaux. De plus, les crédits d'impôt de l'IRA fonctionnent selon un système de contrôle d'éligibilité *a posteriori*, ce qui signifie que les entreprises peuvent les réclamer à l'avance. Ils sont également transférables, ce qui signifie que les entreprises qui remplissent les conditions requises peuvent les vendre à d'autres entreprises désireuses de réduire leurs obligations fiscales. **Cette structure rend difficile la révocation rétroactive des crédits d'impôt, en particulier ceux qui ont déjà été transférés. Toutefois, l'administration Trump dispose de plusieurs moyens pour les affaiblir.**

L'une des méthodes consiste à **réécrire les guidances (règles) relatives à l'application de ces crédits**. Étant donné que le département du Trésor est chargé de clarifier la mise en œuvre des lois fiscales, il pourrait être invité à réviser ces *guidances* afin de limiter l'éligibilité à certains crédits d'impôt⁷⁸. Cela pourrait les rendre plus difficiles à obtenir sans pour autant abroger l'IRA. Toutefois, dans un tel scénario, les entreprises pourraient contester l'interprétation de l'agence devant les tribunaux en invoquant la « déference de Chevron ».

Encadré n° 3 • Le principe de Chevron

Jusqu'à récemment, la Cour suprême avait confirmé le principe selon lequel les tribunaux devaient s'en remettre aux interprétations des règlements et des lois par les agences exécutives lorsque la législation du Congrès n'était pas claire. Ce principe avait été établi dans l'affaire *Chevron USA v. Natural Resources Defense Council* (1984) et réaffirmé dans l'affaire *Auer v. Robbins* (1997).

⁷⁸ La section 7 du décret précise que les agences doivent « revoir leurs processus, politiques et programmes d'octroi de subventions, de prêts, de contrats ou de tout autre déboursement financier de ces fonds appropriés pour s'assurer de leur cohérence avec la loi et la politique décrite dans la section 2 de ce décret ».

Pendant des années, les républicains ont plaidé pour l'annulation de ce principe vieux de 40 ans, arguant qu'il conférait aux agences exécutives un pouvoir excessif. En 2024, la Cour suprême à tendance conservatrice l'a renversé, dans ce que l'on a appelé l'affaire *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*. Elle a statué que les tribunaux – et non les agences – étaient désormais chargés de déterminer si les lois avaient été correctement mises en œuvre.

Au cours du premier mandat de Trump, la Chambre des représentants a introduit le 2017 *Regulatory Accountability Act* (loi sur la responsabilité en matière de réglementation) afin de limiter davantage le pouvoir discrétionnaire des agences, mais cette loi n'a pas été adoptée par le Sénat. Les républicains contrôlant désormais les deux chambres du Congrès, le projet de loi est susceptible d'être adopté rapidement.

L'administration pourrait également ralentir le processus d'approbation de l'*Internal Revenue Service* (IRS – l'agence responsables du système d'impôts) pour les réglementations en cours sur les crédits d'impôt, ce qui découragerait les nouveaux investissements et retarderait la mise en œuvre des projets d'énergie propre. L'administration a déjà démantelé le Bureau de la Maison Blanche pour l'innovation et la mise en œuvre des énergies propres, créé par Joe Biden, qui était chargé de coordonner la mise en œuvre des projets de l'IRA.

Une autre stratégie consisterait à ce que le Congrès modifie les crédits d'impôt de l'IRA dans le cadre de la renégociation de la loi du *Tax Cuts and Jobs Act* de 2017 (réforme fiscale du premier mandat de Donald Trump) expirant cette année. Donald Trump souhaite prolonger son application⁷⁹ et le Congrès pourrait proposer des amendements, y compris la suppression des crédits d'impôts IRA.

Toutefois, la suppression des crédits d'impôt de l'IRA n'est pas sans risques politiques, étant donné que nombre des crédits d'impôts ont contribué à hausser la croissance et les investissements dans les États contrôlés par les républicains. L'IRA a bénéficié de manière disproportionnée aux États à tendance républicaine, 80 à 85 % des financements de l'IRA étant destinés à la Caroline du Nord et du Sud, à la Géorgie, au Michigan, au Nevada, à l'Arizona et à l'Indiana⁸⁰. De nombreux législateurs républicains, en particulier ceux qui représentent des circonscriptions ayant connu une forte augmentation des investissements dans les énergies propres et des créations d'emplois, pourraient être réticents à remettre en cause une loi bénéficiant économiquement à leurs électeurs. En août 2024, dix-huit représentants républicains ont écrit au président de la Chambre des représentants Mike Johnson⁸¹ pour le mettre en garde contre la réduction des crédits d'impôt de l'IRA, en soulignant les avantages⁸² apportés à l'emploi, à la sécurité énergétique et à la compétitivité des États-Unis face à la Chine. Certains se sont même associés à des entreprises du secteur des énergies propres⁸³ pour inciter les républicains à adopter une position plus pragmatique à l'égard de la loi. Les démocrates espèrent que, compte tenu des investissements considérables déjà réalisés, le monde des affaires fera également du lobbying auprès des républicains afin qu'ils maintiennent plusieurs des dispositions de l'IRA.

⁷⁹ Guggenheim, B. & Becker, B. "Trump and Harris Outline Tax Plans with Trillions at Stake", *Politico* (27 août 2024), <https://www.politico.com/news/2024/08/27/trump-harris-tax-cuts-00175441>, consulté le 12 février 2025.

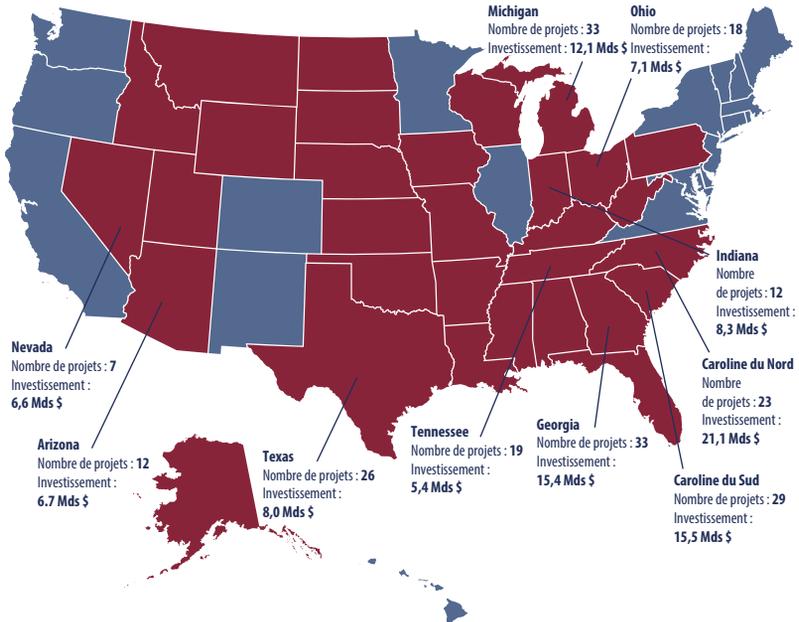
⁸⁰ Bonahoom, L. « Trump va-t-il retarder la transition énergétique de l'Amérique ? », *Aurora Energy Research* (9 décembre 2024), <https://auroraer.com/insight/will-trump-delay-americas-energy-transition/>, consulté le 12 février 2025.

⁸¹ Garbarino, A. R., Valadao D. G., Chavez-Deramer, L., Molarino, J. M., Houchin, E., D'Esposito, A., Lawler, M. V., Kiggans, J. A., Lalota, N., Kim, Y., Curtis, J. R., Bacon, D., Kean, T. H. Jr., Joyce, D. P., Miller-Meeks, M., Ciscomani, J., "Buddy" Carter, E. L. & Amodè, M. E. "FINAL Credits Letter", *US House of Representatives* (6 août 2024), <https://garbarino.house.gov/sites/evo-subsites/garbarino.house.gov/files/evo-media-document/FINAL%20Credits%20Letter%202024.08.06.pdf>, consulté le 12 février 2025.

⁸² Mundy, S. "The contradictions of Trump's 'national energy emergency'", *Financial Times* (22 janvier 2025), <https://www.ft.com/content/e45f915c-5af6-4759-ad96-0cf518923748>, consulté le 12 février 2025.

⁸³ Picon, A., & Dumain, E., "Reality of Repealing Green Credits Sinks in for Divided GOP", *E&E News* (5 décembre 2024), <https://www.eenews.net/articles/reality-of-repealing-green-credits-sinks-in-for-divided-gop/>, consulté le 12 février 2025.

Graphique n° 3 • Part des investissements IRA allant dans un district détenant par un républicain : 82 %.



Source : E2, TD Economics⁸⁴.

Le parti républicain reste toutefois divisé. Certains considèrent la loi comme emblématique de l'excès de pouvoir des démocrates. Des membres de l'administration Trump, dont le secrétaire au Trésor Scott Bessent et le secrétaire à l'Énergie Chris Wright, ont critiqué l'IRA, qu'ils considèrent comme une dépense gouvernementale excessive⁸⁵ et un

⁸⁴ Fong, F., "Climate Policy in a 2nd Trump Term—What's on the Chopping Block?", TD Economics (6 janvier 2025), <https://economics.td.com/ca-climate-policy-trump-term>, consulté le 12 février 2025.

⁸⁵ PBS NewsHour, "How Trump's Energy Policies Could Change if He Wins a Second Term", YouTube (15 janvier 2025), <https://www.youtube.com/watch?v=K4Uwg7QE0bs>, consulté le 12 février 2025.

exemple de politique industrielle inefficace⁸⁶. Les donateurs de l'industrie pétrolière – qui ont dépensé 450 millions de dollars pour soutenir la campagne de Trump⁸⁷ – ont également critiqué le programme vert de Biden. D'autres, comme le président républicain de la Chambre des représentants Mike Johnson, ont adopté une approche plus modérée, préconisant des changements ciblés plutôt qu'une abrogation pure et simple⁸⁸.

Certains ont en particulier exprimé leur soutien à certains crédits d'impôt spécifiques de l'IRA⁸⁹, tels que ceux bénéficiant au secteur des biocarburants, aux véhicules propres ou aux captage, à l'utilisation et au stockage de carbone (CCUS), faisant valoir les importants investissements en ayant découlé et les nombreux emplois créés. La position de certains républicains sur les énergies renouvelables pourrait évoluer à mesure que les technologies propres deviennent plus compétitives. Par exemple, le marché de l'électricité devrait croître de 16 % d'ici à 2030⁹⁰. L'administration Trump pourrait également donner la priorité à l'énergie nucléaire. Le 7 février, Donald Trump a publié un décret visant à « libérer l'énergie nucléaire commerciale aux États-Unis »⁹¹ et Chris

⁸⁶ Behr, P., “Chris Wright backs aggressive build-out of the US power grid”, *E&E News* (16 Jan. 2025), <https://www.eenews.net/articles/chris-wright-backs-aggressive-build-out-of-the-us-power-grid/>, consulté le 12 février 2025.

⁸⁷ Climate Power, “Big Oil Spent \$450 Million To Influence Trump & The 119th Congress”, (21 janvier 2025), <https://climatepower.us/research-polling/big-oil-spent-450-million-to-influence-trump-the-119th-congress/>, consulté le 12 février 2025.

⁸⁸ Picon, A., et Dumain, E., “Reality of Repealing Green Credits Sinks in for Divided GOP”, *E&E News* (5 déc. 2024), <https://www.eenews.net/articles/reality-of-repealing-green-credits-sinks-in-for-divided-gop/>, consulté le 12 février 2025.

⁸⁹ DCCleanTech, “The Month Where Decades Happened”, (8 février 2025), <https://www.dccleantech.com/newsletter/the-month-where-decades-happened>, consulté le 19 février 2025.

⁹⁰ Copley, M. “U.S. electricity demand is set to explode. That will make it harder to cut climate pollution”, *NPR* (17 janvier 2025), <https://www.npr.org/2025/01/16/nx-s1-5251454/electricity-demand-data-centers-climate-change-natural-gas-fossil-fuel#:~:text=Over%20the%20next%20five%20years,Grid%20Strategies%2C%20a%20consulting%20firm>, consulté le 26 février 2025.

⁹¹ Perlis, M. & Dorough, E. “Will the Trump Administration clear a path through the Nuclear Regulatory thicket for the co-location of data centers with Nuclear Generation (Part 1 of 2)”, *Covington* (18 février 2025), <https://www.insideenergyandenvironment.com/2025/02/will-the-trump-administration-clear-a-path-through-the-nuclear-regulatory-thicket-for-the-co-location-of-data-centers-with-nuclear-generation-part-1-of-2/>, consulté le 28 février 2025.

Wright a exprimé son soutien aux petits réacteurs modulaires (SMR)⁹². Le nouveau Conseil national pour la domination de l'énergie (*National Energy Dominance Council*), à travers les mots du secrétaire à l'énergie Chris Wright et du secrétaire à l'intérieur Doug Burgum, a également promis de promouvoir « toutes les formes d'énergie américaine », y compris les énergies propres⁹³.

Pour l'instant, l'approche de Donald Trump est surtout déclaratoire car le système juridique américain limite sa marge de manœuvre. En réalité, les actions de Trump suggèrent qu'au lieu d'une abrogation expresse, l'IRA – et la transition verte des États-Unis – pourrait connaître un lent déclin en raison du gel des financements, de l'incertitude juridique et de l'évolution des priorités réglementaires. Reste à savoir jusqu'où ira celui-ci. **Donald Trump cherchant à conserver sa majorité au Congrès avant les élections de mi-mandat de 2026, il pourrait être contraint de trouver un équilibre entre son opposition à l'IRA et la pression des législateurs qui reconnaissent sa valeur économique et politique.**

⁹² CNBC, "Trump to Help Nuclear Energy Renaissance: TEMA ETFs' Khodjamirian", CNBC, (6 février 2025), <https://www.cnbc.com/2025/02/06/trump-to-help-nuclear-energy-renaissance-tema-etfs-khodjamirian.html>, consulté le 28 février 2025.

⁹³ Maison Blanche, "National Energy Dominance Council Paves Way for Unleashing American Energy" (19 février 2025), <https://www.whitehouse.gov/articles/2025/02/national-energy-dominance-council-paves-way-for-unleashing-american-energy/trouv>, consulté le 26 février 2025.

3 Leçons de l'IRA : une approche plus stratégique pour l'UE

La première réaction de l'UE à l'IRA a été un mélange de soutien et de panique. D'une part, elle a reconnu qu'il s'agissait de la première tentative sérieuse d'une administration américaine pour lutter contre le changement climatique. D'autre part, elle craignait que l'IRA ne sape l'industrie européenne des technologies vertes en utilisant les 369 milliards de dollars de subventions et d'allègements fiscaux – une somme équivalant à peu près à la moitié du fonds de relance *NextGenerationEU* de l'UE après le Covid – pour attirer les entreprises aux États-Unis. L'IRA inclut également des crédits d'impôt pour promouvoir la capture du carbone et l'hydrogène propre – des domaines dans lesquels l'UE est déjà un leader mondial ou cherche à renforcer son expertise industrielle. Avec une énergie moins chère, des autorisations plus rapides et davantage de possibilités de mise à l'échelle, les États-Unis sont soudainement devenus une destination d'investissement beaucoup plus attractive pour de nombreuses entreprises européennes cherchant à se développer dans ce domaine. Avant tout, la principale spécificité de l'IRA – et la différence avec l'Europe – était l'ampleur de son investissement. Les États-Unis avaient les moyens d'allouer plusieurs milliards pour soutenir la *cleantech* ainsi que la possibilité d'offrir des crédits d'impôts non plafonnés, dont les coûts ont déjà dépassé les prévisions initiales. Par comparaison, le rapport Draghi recommande d'investir 800 milliards d'euros par an dans la transition verte, l'innovation et la défense, mais les États membres doivent encore se mettre d'accord sur les moyens de débloquer ces fonds. Si l'IRA n'a pas affecté le secteur des technologies propres de l'UE comme on le craignait, elle a néanmoins attiré des investissements, en particulier dans le domaine des véhicules électriques et des batteries⁹⁴. L'impact total sur les entreprises européennes et le secteur des technologies propres de l'UE reste à confirmer.

Au-delà des préoccupations immédiates en matière de compétitivité, l'UE s'est également alarmée de la poursuite du virage protectionniste de la politique industrielle américaine. L'IRA a donné la priorité à la production « *Made in America* », en conditionnant les subventions à la production locale et à des règles strictes en matière de chaîne d'approvisionnement. L'UE a compris qu'elle aurait du mal à rester compétitive face aux États-Unis et à la Chine si elle ne modifiait pas sa propre approche de la politique industrielle. La présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a même appelé à un « IRA européen⁹⁵ », mais n'a pas précisé comment l'UE pourrait soutenir l'industrie tout en restant fidèle à ses principes d'économie de marché et à ses règles de concurrence.

Comme l'a souligné l'expert en politique industrielle Nils Redeker⁹⁶, **l'UE cherche trop souvent à imiter les États-Unis au lieu d'élaborer une stratégie de croissance qui lui convienne.** La question est de savoir comment recréer les mêmes effets sans faire un simple copier-coller. Lorsque l'IRA a été adopté, l'UE a débattu de manière informelle de la meilleure manière de le reproduire – tant au sein du Conseil, le groupe des 27 États membres, qu'au sein du Parlement européen. Aujourd'hui, avec la vague de déréglementation entamée par Donald Trump, l'UE s'efforce une fois de plus de suivre le rythme de Washington en se concentrant plutôt sur la déréglementation. **En réalité, l'UE a besoin d'une approche sur mesure, qui s'appuie sur**

⁹⁴ Transport & Environment, « Deux tiers de la production européenne de batterie menacée » (6 mars 2023), <https://www.transportenvironment.org/te-france/articles/deux-tiers-de-la-production-europeenne-de-batterie-menacee>, consulté le 12 février 2025.

⁹⁵ von der Leyen, U., « Discours de la présidente von der Leyen devant l'assemblée plénière du Parlement européen sur la préparation du Conseil européen du 15 décembre 2022 », Commission européenne (14 décembre 2022), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_7727, consulté le 12 février 2025.

⁹⁶ Redeker, N., « Après trois ans de débats sur la meilleure façon d'imiter l'IRA des États-Unis, les discussions de l'UE s'orientent maintenant vers la façon de suivre le rythme de la déréglementation effrénée de Trump. Peut-être qu'au lieu de suivre toutes les tendances économiques de l'autre côté de l'étang, l'Europe devrait être un peu plus sérieuse dans l'élaboration d'une stratégie qui fonctionne pour elle-même », Bluesky (29 janvier 2025), <https://bsky.app/profile/nilsredeker.bsky.social/post/3lgus7wwgjk2d>, consulté le 12 février 2025.

ses points forts et tiennent compte des divergences entre les États membres.

L'UE a pris certaines mesures pour renforcer sa politique industrielle verte en réponse à l'IRA, en assouplissant les règles relatives aux aides d'État et en lançant des initiatives telles que le *Net-Zero Industry Act* (NZIA) et le *Critical Raw Materials Act* (CRMA). Le NZIA, en vigueur depuis 2024, vise à stimuler la production européenne de technologies propres de 40 % d'ici 2030 (énergie éolienne, batteries, biogaz, panneaux solaires, électrolyseurs, etc.), à faciliter les autorisations et à soutenir le captage du carbone, l'investissement, la recherche et le développement. Il a également introduit un nouveau processus de commandes de marchés publics avec des critères de résilience pour limiter les dépendances de l'UE⁹⁷. Parallèlement, le CRMA (2023) se focalise sur la sécurisation des minéraux critiques tels que le lithium, le cobalt et les terres rares, essentiels à la transition énergétique propre de l'UE. Ces mesures s'appuient sur des mécanismes existants basés sur le marché, tels que le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (ETS), qui fixe le prix des émissions de carbone et incite à une production plus propre. Le mécanisme de relance et de résilience (RRF) a également permis d'accroître le soutien financier aux industries vertes. Le *Clean Industrial Deal* de février 2025 promet également de nouvelles mesures.

Toutefois, les politiques industrielles vertes de l'UE restent fragmentées et moins prévisibles que le système de crédit d'impôt simple et ciblé de l'IRA. Le NZIA a été particulièrement critiqué comme étant une réponse inadéquate à l'IRA. Les analystes mettent en avant plusieurs insuffisances :

- il favorise des technologies spécifiques au lieu d'adopter une approche technologiquement neutre qui soutienne toutes les

⁹⁷ Commission européenne, "What do the Net-Zero Industrial Act and the Ecodesign Regulation mean for Green Public Procurement?", Commission européenne (30 septembre 2024), https://green-business.ec.europa.eu/news/what-do-net-zero-industrial-act-and-ecodesign-regulation-mean-green-public-procurement-2024-09-30_en, consulté le 13 février 2025.

innovations contribuant à la réalisation des objectifs de consommation nette zéro ;

- son objectif de 40% d'autosuffisance pour l'industrie européenne des technologies propres est mal défini et ne tient pas compte des différentes capacités des États membres ;
- ses règles en matière de *local content* pour protéger les chaînes de valeur européennes des technologies bas-carbone de la concurrence internationale risquent de se retourner contre elle-même et d'entraîner une hausse des coûts pour les industries de l'énergie plus traditionnelles. Cela révèle les tensions potentielles au sein d'agenda européen entre soutien aux chaînes de valeur et soutien à la compétitivité européenne ;
- il ne dispose pas d'une structure de gouvernance solide, ce qui suscite des inquiétudes quant à sa mise en œuvre et à son contrôle.

La nouvelle Commission européenne, en fonction depuis septembre 2024, façonne l'agenda vert comme un élément clé de la croissance européenne. La compétitivité est désormais une priorité majeure. Le 29 janvier, la Commission a publié sa boussole de compétitivité⁹⁸, décrivant sa nouvelle approche. Ses trois principaux piliers – combler le fossé de l'innovation, combiner décarbonation et croissance industrielle, et réduire les dépendances stratégiques – reflètent tous des domaines dans lesquels l'IRA offre à la fois des leçons et des avertissements. Le mélange de subventions et de crédits d'impôt de l'IRA a stimulé l'investissement, mais a également suscité des inquiétudes quant aux dépenses publiques excessives. L'UE doit trouver le bon équilibre, en assurant une allocation efficace des fonds tout en évitant les mêmes écueils.

L'UE bénéficie également d'un avantage par rapport aux États-Unis. La rafale de décrets de Donald Trump a créé de l'incertitude sur

⁹⁸ Commission européenne, "A Competitiveness Compass for the EU", (29 janvier 2025). https://commission.europa.eu/document/download/10017eb1-4722-4333-add2-e0ed18105a34_en, consulté le 12 février 2025.

le marché de l'énergie ainsi que de l'instabilité, bon nombre de ces mesures étant susceptibles d'être contestées devant les tribunaux. L'UE devrait saisir cette occasion pour prendre les devants et montrer comment un mécanisme de financement européen bien conçu peut offrir des opportunités d'emploi, de production et une stabilité à long terme, ce qui en fait une option plus fiable et plus attrayante pour les investisseurs de la *cleantech*.

L'objectif ne doit pas être de reproduire l'IRA, car l'UE n'a pas de système fiscal fédéral et doit respecter les règles de concurrence du marché unique, mais de créer une stratégie holistique qui favorise l'obtention plus rapide des permis, la simplifications des approbations de crédit d'impôt national, une distribution plus intelligente des subventions, des incitations du côté de l'offre et de la demande, et une plus grande diversification de la chaîne d'approvisionnement.

3.1. DES MÉCANISMES DE FINANCEMENT DE L'UE PLUS INTELLIGENTS

- a. Crédits d'impôt : accélération de l'approbation des crédits d'impôt au niveau national et remboursements d'impôt de l'UE

Comme mentionné ci-dessus, les crédits d'impôt ont été le principal moteur de l'investissement dans le cadre de l'IRA. **Contrairement à l'UE, le système fiscal fédéral et la flexibilité fiscale des États-Unis facilitent l'utilisation des crédits d'impôt.** En pratique, les entreprises des 50 États peuvent demander les mêmes crédits d'impôt au niveau fédéral. Les crédits d'impôt peuvent être demandés à l'avance et sont également transférables. Étant donné que le gouvernement américain contrôle entièrement la politique fiscale, il peut également se permettre d'accorder des crédits d'impôt très importants.

La structure de l'UE rend les crédits d'impôt beaucoup plus difficiles à mettre en œuvre. L'UE ne dispose pas d'un système de crédit d'impôt à l'échelle européenne. Cela nécessiterait un accord unanime au sein du Conseil, qui regroupe les 27 États membres⁹⁹. On voit mal pourquoi les capitales européennes accepteraient de mettre en commun leur souveraineté dans ce domaine. L'UE s'appuie également sur des règles strictes en matière d'aides d'État pour maintenir une concurrence équitable entre les États membres. **Ces règles empêchent les gouvernements de favoriser certaines industries** et garantissent que les États membres les plus riches ne peuvent pas dépenser plus que les États membres les plus pauvres en subventionnant les industries nationales. Tout pays souhaitant instaurer d'importants allègements fiscaux doit d'abord obtenir l'approbation de la Commission européenne.

Par ailleurs, l'UE ne peut pas se permettre un déficit aussi important que les États-Unis et elle dépend des États membres pour la majorité de son financement. **À ce stade, un nouvel emprunt commun semble peu probable.** De plus, les traités de l'UE stipulent clairement que les emprunts ne doivent pas dépasser les ressources financières propres de l'UE¹⁰⁰. À la place, l'UE devrait :

- **Accélérer les approbations de crédit d'impôt au niveau national** pour accélérer le soutien aux industries critiques. Le 14 décembre 2024, la Commission européenne a promis de définir un nouveau cadre pour rendre les règles relatives aux aides d'État « plus simples et plus rapides pour accéder aux aides à l'investissement et aux crédits d'impôt ». Ce nouveau cadre, qui fera partie du *Clean Industrial Deal*, devrait être publié au cours du deuxième trimestre de cette année.

⁹⁹ Union européenne, « Article 113 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) », EUR-Lex, publié en 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:12016E113>, consulté le 27 février 2025.

¹⁰⁰ Union européenne, « Article 310 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) », EUR-Lex, (2016), https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/art_310/oj/eng, consulté le 27 février 2025.

- **Explorer la possibilité de “tax refunds” de l'UE** – un système de *cash rebate* remboursant les entreprises après qu'elles aient réalisé des investissements, semblable aux crédits d'impôts mais dans le cadre de l'UE de subventions de l'UE. Toutefois, les retards de remboursement pourraient dissuader les entreprises d'investir, en particulier celles qui disposent de petits services de comptabilité, comme les *startups* et les PME.

b. Financement des aides et subventions

Au-delà des crédits d'impôt, l'UE devrait développer le soutien direct à l'industrie européenne par le biais de **subventions de prêts et d'autres instruments** en suivant le modèle du Fonds pour l'innovation (financé par le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne) et d'Horizon Europe (qui fait partie du budget septennal de l'UE). Elle doit améliorer la sensibilisation et l'accès à ses fonds, en veillant à ce que les PME et les *startups* puissent également bénéficier des financements de l'UE.

L'ancien commissaire au marché intérieur Thierry Breton a proposé un fonds de 350 milliards d'euros (2 % du PIB de l'UE), mais de nombreux États membres s'y opposent. Les pays dits « frugaux » – qui comprennent l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède – sont particulièrement réticents à l'idée de contracter davantage de dettes communes, d'autant plus que l'UE doit encore rembourser le plan « *NextGenerationEU* » d'un montant de 750 milliards d'euros. La difficulté d'adopter des réformes visant à réduire la dette nationale, comme l'illustrent les récentes discussions budgétaires en France, a également renforcé le scepticisme de ces pays.

C'est pourquoi plusieurs États membres, dont l'Allemagne, préféreraient réaffecter les fonds européens non dépensés. L'avantage

de la réaffectation des fonds existants réside dans le fait que ces ressources ont déjà été budgétisées, évitant ainsi la nécessité de nouveaux financements. Toutefois, cela impliquerait une réduction des moyens alloués à d'autres priorités de l'UE, telles que le soutien au développement régional dans des pays comme la Pologne et l'Italie. De plus, l'ampleur de cette réallocation reste largement inférieure aux financements massifs déployés dans le cadre de l'IRA.

Par exemple, l'UE pourrait décider de façon relativement simple de réorienter certains financements provenant des fonds structurels de l'UE, de la politique agricole commune (une option plébiscitée par plusieurs pays européens mais à laquelle la France s'oppose fermement) ou même du programme *RepowerEU*. Tous les sept ans, l'UE négocie un budget communautaire septennal (le cadre financier pluriannuel ou CFP), mais les États membres et le Parlement européen peuvent modifier les flux de financement lors des révisions annuelles du CFP. Cette possibilité s'est révélée particulièrement utile en temps de crise, lorsque l'UE a eu besoin de plus d'argent pour soutenir des initiatives humanitaires ou sanitaires. La stratégie de sécurité économique de l'UE, publiée en juin 2023, a proposé une plateforme de technologies stratégiques pour l'Europe (STEP), allouant 10 milliards d'euros provenant de programmes européens existants tels que le RRF et InvestEU.

Certains experts ont également suggéré d'utiliser les fonds disponibles dans le **Mécanisme européen de stabilité**, l'une des propositions clés du rapport d'Enrico Letta sur le marché unique¹⁰¹. Cependant, certains pays, notamment l'Allemagne par le biais de son futur chancelier Friedrich Merz, s'opposent catégoriquement à l'utilisation de ce mécanisme pour tout type de financement supplémentaire de l'UE, que ce soit pour la politique industrielle ou les dépenses de défense, arguant du fait qu'il agit comme une politique d'assurance et que sa suppression pourrait

¹⁰¹ Letta, E. (2024). *Bien plus qu'un marché : Rapport d'Enrico Letta. Conseil de l'Union européenne*, <https://www.consilium.europa.eu/media/my3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.

avoir des implications macroéconomiques plus larges pour la confiance des investisseurs¹⁰². L'autre option consiste à augmenter les prêts de la BEI, ce qui fait l'objet de discussions actives à Bruxelles, pour soutenir les PME et les scale-up d'entreprises, bien que les détails concernant les montants et les bénéficiaires de ces prêts restent flous. D'autres ont fait valoir que l'UE devrait réviser sa taxonomie verte, qui classe les activités économiques sur la base de critères de durabilité et du respect des objectifs « net zéro », afin d'utiliser au mieux les prêts de la BEI.

Le *Clean Industrial Deal* annonce de nouveaux instruments de la BEI pour soutenir l'industrie. Avec la Commission européenne, la BEI lancera un programme pilote de contre-garanties pour les accords d'achat d'électricité (*Power Purchase Agreements*) des PME et des industries à forte consommation d'énergie pour l'achat à long terme de production d'électricité. Un *Grids manufacturing package* (paquet pour le développement des réseaux) fournira également des garanties aux installateurs de réseaux, aux montants respectifs de 500 millions et 1,5 milliard d'euros. Si ces nouveaux instruments ne fournissent pas directement des prêts supplémentaires, ils pourraient au moins soutenir les investissements dans les réseaux à un moment où les prix de l'énergie augmentent.

Cependant, le débat européen sur la réallocation des fonds manque de direction stratégique. Plutôt qu'un plan cohérent, il existe peu de réflexion sur les compromis possibles et sur la question de savoir si un programme d'accélération de la *cleantech* devrait être prioritaire par rapport à une réindustrialisation plus large, à la sécurité de la chaîne d'approvisionnement ou au stockage des terres rares.

¹⁰² Le Mécanisme européen de stabilité (MES) sert de filet de sécurité financier pour les pays de la zone euro confrontés à d'importantes difficultés financières. Financé par les membres de la zone euro, il a pour objectif de lever des capitaux par l'émission d'obligations et d'offrir un soutien financier conditionnel pour garantir la stabilité budgétaire. Doté d'une capacité de prêt de 500 milliards d'euros, le MES est soutenu par un capital libéré de 80 milliards d'euros et un capital exigible de 624,3 milliards d'euros. Agissant en tant que prêteur en dernier ressort, le MES impose des conditions strictes, notamment la mise en œuvre de réformes économiques et fiscales.

Il est essentiel que l'UE améliore sa capacité d'investissement, conformément aux recommandations formulées dans le rapport Draghi. Le *Clean Industrial Deal* a annoncé la création d'une nouvelle « banque de décarbonisation industrielle » dotée de 100 milliards d'euros, qui centralisera les fonds provenant du Fonds européen pour l'innovation, des recettes du système d'échange de quotas d'émission et d'InvestEU. Cependant, il faut aller plus loin. Le déblocage de fonds pour la transition verte pourrait également se heurter à l'opposition des partisans d'une augmentation des dépenses de défense, par exemple¹⁰³. Des choix vont devoir être faits.

Au-delà de la garantie de financement, des inquiétudes s'expriment à Bruxelles sur la manière dont serait structuré le nouveau programme de soutien industriel de l'UE. Dans le cadre de *NextGenerationEU*, la Commission européenne contrôlait l'allocation des fonds, ne débloquent les paiements que lorsque les gouvernements de l'UE atteignaient les cibles et jalons de réforme définis dans leurs plans nationaux. Les États membres étaient alors chargés de distribuer les fonds.

Confier à la Commission européenne la responsabilité de choisir les lauréats pourrait poser trois problèmes. Tout d'abord, il serait délicat de déterminer quelles industries sont les plus méritantes sans l'expertise technique et industrielle nécessaire. Certains craignent que les subventions profitent de manière disproportionnée aux pays ayant une forte concentration d'industries de technologies vertes. Deuxièmement, il existe un risque que les subventions aillent aux entreprises disposant de puissants lobbies à Bruxelles et d'un accès aux gouvernements et aux institutions de l'UE, plutôt qu'aux entreprises les plus innovantes. En privé, certains fonctionnaires craignent également que les subventions profitent aux actionnaires plutôt qu'aux entreprises elles-mêmes.

¹⁰⁴ De la Feld, S., "EU and UK working on a joint fund for the continent's defence", *eunews* (25 février 2025), <https://www.eunews.it/en/2025/02/25/eu-and-uk-working-on-a-joint-fund-for-the-continents-defence/>, consulté le 28 février 2025.

Troisièmement, en vertu des règles de concurrence en vigueur dans l'UE, les aides d'État ne peuvent être accordées qu'à la R&D et non à la production. Cela constitue une différence essentielle par rapport à l'IRA, qui soutient à la fois la R&D et la production à grande échelle. Le rôle de la commission européenne n'est pas de décider quelles entreprises devraient bénéficier des aides mais davantage d'améliorer le cadre dans lequel les entreprises peuvent faire des offres pour obtenir des subventions et des financements. **L'administration Biden a relevé ce défi en créant un bureau spécialisé au sein de la Maison Blanche pour superviser la mise en œuvre de l'IRA¹⁰⁵, en s'assurant que les fonds soient dirigés vers des projets ambitieux et compétitifs. L'UE pourrait bénéficier d'une approche structurée de façon similaire afin de faciliter la distribution des subventions et de maintenir l'équité entre les États membres.**

c. Maintien de la flexibilité sur les aides d'État

Certains États membres, en particulier la France, affirment que les nouveaux financements de l'UE seront insuffisants pour répondre à l'ampleur du défi et préconisent une suspension temporaire des règles relatives aux aides d'État afin d'accorder aux gouvernements nationaux une plus grande flexibilité pour soutenir les industries critiques. Cette option donnerait aux pays membres la liberté de choisir comment allouer l'aide et qui soutenir. Elle signifie également que toute dette serait nationale et non pas commune à tous les États membres. Un autre aspect qui n'a pas encore été couvert et qui pourrait faire l'objet d'amélioration est le type de dépenses couvertes par les aides d'État. En l'état

¹⁰⁵ Biden, J. R., "Executive Order on the Implementation of the Energy and Infrastructure Provisions of the Inflation Reduction Act of 2022", The White House (12 septembre 2022), <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/09/12/executive-order-on-the-implementation-of-the-energy-and-infrastructure-provisions-of-the-inflation-reduction-act-of-2022/>, consulté le 12 février 2025.

actuel, elles soutiennent principalement les dépenses d'investissement (CAPEX), mais elles devraient soutenir davantage les dépenses opérationnelles (OPEX)¹⁰⁵.

L'UE peut – et l'a déjà fait dans le passé – modifier temporairement les règles relatives aux aides d'État : lors de la pandémie de COVID-19 par exemple, ou pour faire face à la guerre en Ukraine¹⁰⁶. Dans son rapport¹⁰⁷, Mario Draghi a proposé de prolonger ces modifications temporaires au-delà de 2025, date à laquelle elles doivent expirer, afin d'investir dans les technologies et les industries propres. Toutefois, cette approche n'est pas sans risques :

- **Fragmentation du marché unique** : l'extension des modifications temporaires des aides d'État pourrait creuser le fossé entre les États membres les plus riches et les plus pauvres de l'UE, car les grandes économies comme l'Allemagne et la France ont davantage de capacités pour soutenir les industries. En 2022-2023, elles représentaient 77 % des notifications d'aides d'État¹⁰⁸. Mais même ces plus grandes économies sont confrontées à des contraintes : la France, par exemple, a réduit son programme de financement France2030 destiné à soutenir l'innovation. On s'inquiète également de l'effet d'éviction des financements publics sur les investissements privés¹⁰⁹.

¹⁰⁵ Wolf, André, "A Bank to Boost Renewable Hydrogen", *Centrum für Europäische Politik* (31 octobre 2023), https://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Studien/cepInput_Hydrogen_Bank/cepInput_A_Bank_to_Boost_Renewable_Hydrogen.pdf, consulté le 28 février 2025.

¹⁰⁶ "Communication from the Commission to the Council on the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pact", *Eur-lex* (20 mars 2020), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0123>, consulté le 28 février 2025.

¹⁰⁷ Draghi, M., « Rapport Draghi sur la compétitivité de l'UE », *Commission européenne* (2024), https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en, consulté le 13 février 2025.

¹⁰⁸ *Polish Economic Institute*, "A threefold increase in the role of state aid to companies threatens the cohesion of the single market", (26 janvier 2024), <https://pi.e.net.pl/en/a-threefold-increase-in-the-role-of-state-aid-to-companies-threatens-the-cohesion-of-the-single-market>, consulté le 12 février 2025.

¹⁰⁹ *Reuters*, "Nine European countries warn of subsidy race from easier state aid", (29 février 2024), <https://www.reuters.com/markets/europe/nine-european-countries-warn-subsidy-race-easier-state-aid-2024-02-29/>, consulté le 12 février 2025.

- **Basculement de la mondialisation et tensions commerciales :** de nombreux pays y verraient la preuve que l'UE s'engage dans une course aux subventions avec les États-Unis et d'autres pays, et qu'elle tourne le dos aux règles du commerce mondial. Cette course aux subventions pourrait exacerber les inefficacités économiques et renforcer la domination de pays déjà leaders, comme la Chine, dans le domaine des technologies propres, d'autant plus que les entreprises européennes ont de moindres potentiels de *scale up* que les entreprises aux États-Unis et en Chine.

Le rapport Draghi reconnaît ces risques et propose d'harmoniser les lignes directrices relatives aux aides d'État, en donnant la priorité aux projets transfrontaliers. La Commission européenne prévoit également de proposer un cadre plus souple pour les aides d'État afin de renforcer la coordination et d'éviter la fragmentation du marché dans le cadre de son programme sur la compétitivité.

Il est intéressant de noter que les mesures de soutien de l'IRA portaient autant sur l'offre que sur la demande des consommateurs. Elles comprenaient 46 milliards de dollars de crédits d'impôt pour l'achat de véhicules électriques, de panneaux solaires et de pompes à chaleur. L'UE sait que la demande sera essentielle pour rester compétitive face aux technologies étrangères, en particulier celles provenant de Chine. La Commission est consciente de ce défi et a déjà entamé un dialogue avec le secteur automobile afin de suggérer une action de l'UE pour le secteur des véhicules électriques, qui devrait inclure des mesures relatives à l'offre et à la demande pour les produits fabriqués dans l'UE¹¹⁰.

¹¹⁰ Commission européenne, "A Competitiveness Compass for the EU", Commission européenne (29 janvier 2025), https://commission.europa.eu/document/download/10017eb1-4722-4333-add2-e0ed18105a34_en, consulté le 12 février 2025.

Stimuler la demande est un des enseignements principaux de l'IRA que l'Europe doit retenir. Si l'offre est supérieure à la demande, les industries européennes de la *cleantech* ne seront pas compétitives, il est donc essentiel que la demande fasse partie de la stratégie. Les mesures prises dans le cadre du *Clean Industrial Deal* pour stimuler la demande semblent aller dans la bonne direction : elles tentent de faciliter la centralisation de la demande des fournisseurs dans le secteur de l'hydrogène et explorent la possibilité d'inclure des exigences spécifiques dans les marchés publics afin de stimuler la demande de véhicules électriques pour les flottes de véhicules d'entreprise.

3.2. ACCÉLÉRATION DE L'OCTROI DES PERMIS ET SIMPLIFICATION DE LA BUREAUCRATIE

Une autre question importante est celle de la rapidité avec laquelle l'aide parvient aux entreprises de l'UE. L'un des principaux avantages de l'IRA est qu'il permet d'obtenir des permis plus rapidement et offre des mécanismes de financement simples. Joe Biden a particulièrement cherché à réduire les délais d'autorisations des permis en investissant plus d'un milliard de dollars¹¹¹ pour soutenir les processus d'examen des permis par les agences et par le Conseil d'attribution des permis. Il a aussi réformé la loi sur la politique environnementale nationale (NEPA) pour la première fois en 50 ans. Dans le même temps, le ministère de l'énergie (DOE) a élargi les exclusions catégorielles pour la reconduction, supprimant les exigences d'examen environnementaux approfondis¹¹² et réduisant les délais de développement des projets de

¹¹¹ *Federal Permitting Improvement Steering Council, "Permitting Council Recognizes Transformative Accomplishments in the Federal Permitting Process in Celebration of IRA Anniversary", (16 août 2023), <https://www.permitting.gov/newsroom/press-releases/celebration-ira-anniversary>, consulté le 12 février 2025.*

¹¹² *Les exclusions catégorielles (EC) sont un type d'examen environnemental simplifié au titre de la loi nationale sur la politique environnementale (NEPA). Elles permettent à certains projets de ne pas faire l'objet d'une longue évaluation environnementale (EE) ou d'une déclaration d'incidences sur l'environnement (DIE) s'ils sont considérés comme ayant un impact minimal sur l'environnement.*

plusieurs années. En réponse aux préoccupations de l'industrie concernant la lenteur des approbations de permis, les sénateurs Joe Manchin (démocrate) et John Barrasso (républicain) ont introduit en juillet 2024 la loi bipartisane *Energy Permitting Reform Act* (loi sur la réforme des permis pour l'énergie)¹¹³. Ce projet de loi vise à rationaliser l'octroi de permis pour les lignes de transmission, vitales pour les nouvelles industries, ainsi que pour l'exploitation des minéraux essentiels et la prospection pétrolière et gazière. Le projet de loi doit encore être approuvé par le Sénat.

En revanche, les subventions et les aides de l'UE sont fragmentées entre de multiples programmes et instruments différents (Horizon Europe, Fonds pour l'innovation, aides d'État, IPCEI, etc.). **Il est essentiel de simplifier les procédures administratives.** Pour bénéficier d'un financement de l'UE, les entreprises doivent remplir de longs formulaires et attendre plusieurs mois avant d'obtenir une réponse de la Commission européenne. De plus, il peut s'écouler jusqu'à six mois avant que la subvention ne soit versée une fois qu'elle a été approuvée. En outre, une entreprise doit prouver que l'argent a été investi dans un délai déterminé. Or un certain nombre de facteurs indépendants peuvent empêcher les entreprises de respecter ces délais. Compte tenu de cette complexité, les entreprises choisissent parfois de ne pas solliciter l'aide de l'UE. Certains dirigeants européens, dont l'ancien ministre français des finances Bruno Le Maire et le ministre fédéral allemand de l'économie Robert Habeck, ont demandé¹¹⁴ une procédure d'approbation plus rapide pour les projets importants d'intérêt européen commun (IPCEI) dans des domaines tels que les batteries, l'hydrogène et les panneaux solaires.

¹¹³ “*Energy Permitting Reform Act of 2024*”, Sénat américain (23 juillet 2024), <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/4753/all-actions>, consulté le 12 février 2025.

¹¹⁴ Le Maire, B., & Habeck, R., “*We call for a renewed impetus in European industrial policy*”, Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté Industrielle et Numérique (22 novembre 2022), <https://presse.economie.gouv.fr/22112022-joint-statement-by-bruno-le-maire-and-robert-habeck-we-call-for-a-renewed-impetus-in-european-industrial-policy/>, consulté le 12 février 2025.

L'UE a déjà pris plusieurs mesures pour accélérer l'octroi des autorisations : la directive sur les énergies renouvelables¹¹⁵ a introduit des procédures d'autorisation plus rapides et plus simples pour les projets d'énergie renouvelable, notamment par la désignation de « zones d'accélération des énergies renouvelables ». Le plan *REPowerEU*¹¹⁶ prévoyait une mesure similaire, tout comme d'autres plans tels que le train de mesures européennes sur l'énergie éolienne. Toutefois, les progrès restent lents, d'autant plus que les États membres ne transposent pas toujours les directives dans les délais impartis. Pour la directive sur les énergies renouvelables, le Danemark est le seul État membre à avoir respecté le délai¹¹⁷. En France, le développement de l'éolien en mer a été entravé par la longueur des procédures administratives et juridiques. En 2024, seuls trois parcs éoliens en mer étaient opérationnels après près d'une décennie d'attente¹¹⁸.

Quelques améliorations peuvent être signalées au cours des deux dernières années grâce au *Net Zero Industry Act*, qui a réduit les délais d'approbation à six mois et simplifié les procédures d'octroi afin d'accélérer la délivrance des permis. On peut citer comme exemple la façon dont cette loi a contribué à accélérer le développement du secteur du captage et du stockage du carbone (CSC) en Europe. Arcelor Mittal a été le premier à ouvrir un plan de capture et d'utilisation du carbone à Gand en 2022¹¹⁹. Un an après l'introduction du NZIA, les projets de CSC en

¹¹⁵ European Commission, “Renewable Energy Directive—Targets and Rules”, *Energy*, (n.d.), <https://energy.ec.europa.eu/topics/renewable-energy/renewable-energy-directive-targets-and-rules/renewable-energy-directive-en>, consulté le 27 février, 2025.

¹¹⁶ European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions—Towards a green, digital and resilient economy: our European Growth Model”, COM(2022) 230 final (17 mai 2022), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0230>, consulté le 27 février, 2025.

¹¹⁷ European Commission, “The Commission takes action to ensure the full and timely transposition of EU directives”, *Representation in Luxembourg* (26 septembre 2024), https://luxembourg.representation.ec.europa.eu/actualites-et-evenements/actualites/la-commission-prend-des-mesures-en-vue-dassurer-une-transposition-complete-et-en-temps-voulu-des-2024-09-26_fr, consulté le 27 février, 2025.

¹¹⁸ Pécout, A., « En France, l'éolien en mer attend encore son rythme de croisière », *Le Monde* (17 septembre 2024), <https://www.lemonde.fr/economie/article/2024/09/17/en-france-l-eolien-en->

Europe ont augmenté de 61 % par rapport à 2022¹²⁰, avec 119 projets de CSC en cours de développement ou déjà opérationnels en Europe en 2024. Le Fonds pour l'innovation et le mécanisme *Connecting Europe Facility on Energy* ont également joué un rôle important à cet égard¹²¹.

Toutefois, les procédures administratives et d'autorisation dans l'UE sont encore beaucoup plus longues qu'aux États-Unis et il est essentiel que l'UE accélère ses procédures d'autorisation. L'UE devrait :

- **Faciliter l'octroi des permis pour les projets énergétiques et industriels afin d'égaliser la durée du système américain.** Le temps d'attente moyen pour les permis fédéraux est passé de 9 ans entre 2007-2015 à 4 ans entre 2016-2023. À la suite de l'IRA, l'administration Biden-Harris a cherché à réduire le délai médian à 6 mois, sans toutefois y parvenir. Dans l'UE, les délais d'autorisation peuvent varier en fonction du secteur et des pays, mais ils peuvent aller jusqu'à 7 à 9 ans pour les projets d'énergie renouvelable¹²². En 2022, le Conseil a adopté des mesures visant à accélérer les processus d'autorisation¹²³ en fixant des délais maximums, entre un et six mois, pour les projets d'énergie renouvelable. Cependant, les réglementations nationales peuvent faire varier les délais d'autorisation d'un État membre à l'autre.

¹¹⁹ ArcelorMittal, "ArcelorMittal inaugurates flagship carbon capture and utilisation project at its steel plant in Ghent, Belgium", (8 décembre 2022), <https://corporate.arcelormittal.com/media/press-releases/arcelormittal-inaugurates-flagship-carbon-capture-and-utilisation-project-at-its-steel-plant-in-ghent-belgium>, consulté le 13 février 2025.

¹²⁰ Levina, E., Gerrits, B. et Blanchard, M., "CCS in Europe: Regional Overview", Global CCS Institute (novembre 2023), p. 14, <https://www.globalccsinstitute.com/wp-content/uploads/2023/11/CCS-in-Europe-Regional-Overview-Global-CCS-Institute-pdf.pdf>, consulté le 13 février 2025.

¹²¹ Global CCS Institute, "CCS in Europe: A Regional Overview", Global CCS Institute (17 déc. 2024), <https://www.globalccsinstitute.com/news-media/insights/ccs-in-europe-a-regional-overview/>, consulté le 13 février 2025.

¹²² Piotrowski, M., et Gislén, M., "How permitting processes are hampering Europe's energy transition", World Economic Forum (17 septembre 2024), <https://www.weforum.org/stories/2024/09/wind-energy-permitting-processes-europe/>, consulté le 12 février 2025.

¹²³ Conseil européen, "EU to speed up permitting process for renewable energy projects", (24 novembre 2022), <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/11/24/eu-to-speed-up-permitting-process-for-renewable-energy-projects/>, consulté le 12 février 2025.

- **Offrir des subventions accélérées avec des processus de demande plus simples, similaires au financement de l'IRA.**

3.3. UNE STRATÉGIE « MADE IN EUROPE » ET NON « MADE BY EUROPE »

Certains gouvernements de l'UE ont lancé l'idée d'un « *Buy European Act* », qui accorderait une préférence européenne dans les appels d'offres régissant les marchés publics. Toutefois, cette idée s'est heurtée à une forte opposition de la part de pays de l'UE très pro libre-échange, tels que la Suède ou la République tchèque, ainsi que de certains services de la Commission européenne, qui ont fait valoir qu'elle réduirait la concurrence et ferait grimper les prix. En 2021, on estime à 400 000 le nombre d'emplois créés grâce aux IDE en Europe. Toutefois, depuis 2022, ce chiffre a diminué.

Le rapport Draghi a retenu cette idée, mais a fait valoir qu'elle ne devait s'appliquer qu'à des secteurs spécifiques. Par exemple, il recommande de réviser le *CHIPS Act* afin d'inclure une préférence pour les puces européennes dans les appels d'offres publics et privés. La boussole de compétitivité de la Commission a également annoncé l'introduction d'une préférence européenne dans les marchés publics pour les secteurs et technologies critiques. L'IRA a montré que le fait de donner la priorité à la production nationale peut attirer des investissements importants.

Plutôt que d'imposer des exigences strictes en matière de contenu local – ce qui risquerait d'entraîner des représailles de la part de ses partenaires commerciaux – l'UE devrait s'efforcer d'encourager les investissements en Europe et la production en Europe, y compris de la part des entreprises étrangères. Produire en Europe, même par des entreprises étrangères, crée de la valeur, des emplois et des recettes fiscales. Cette approche serait

particulièrement pertinente pour développer et produire des technologies pour lesquelles l'Europe ne dispose pas encore de capacités ou d'expertise. Les entreprises étrangères pourraient partager ces technologies avancées et contribuer ainsi au transfert de connaissances vers l'UE, ce qui permettrait de limiter sa dépendance à l'égard des technologies étrangères à plus long terme. Les IDE restent essentiels pour les économies européennes. Ils représentent 20 % du produit intérieur brut (PIB) en Allemagne et en France. Cependant, ils ne sont pas sans risques. Ils n'aboutissent pas toujours à la création d'emplois ou de nouvelles entreprises et peuvent, au contraire, conduire à la prise de contrôle et à l'acquisition d'entreprises par des sociétés étrangères. L'UE doit continuer à renforcer son instrument de contrôle des IDE afin d'éviter que cela ne se produise.

Elle doit également s'efforcer de conserver les capitaux européens et veiller à ce qu'ils soient investis en Europe plutôt qu'à l'étranger. Les IDE sortants européens ont augmenté après l'IRA, mais plusieurs pays de l'UE tels que l'Allemagne, la France, la Suède et l'Espagne figuraient déjà parmi les principaux investisseurs d'IDE à l'étranger dans le monde. Comme l'a souligné le rapport Letta, trop d'épargne européenne est dirigée et stockée dans les marchés financiers américains (environ 300 milliards d'euros par an¹²⁴). Une autre option qui pourrait être explorée est la finalisation de l'Union des marchés de capitaux proposée par Enrico Letta dans son rapport : parfaire son intégration afin de créer une épargne européenne de long terme qui pourrait soutenir les investissements dans la transition propre au sein de l'Europe.

¹²⁴ "Enrico Letta to Europe: 'Now is the time to act'", France 24 (7 février 2025), <https://www.france24.com/en/tv-shows/talking-europe/20250207-enrico-letta-to-europe-now-is-the-time-to-act>, consulté le 27 février 2025.

Une approche « *Made in Europe* » devrait :

- Encourager la production de technologies propres en Europe tout en gardant le marché ouvert aux investissements étrangers.
- Utiliser des incitations financières pour attirer l'industrie. Les 100 milliards d'euros de financement annoncés dans le cadre du *Clean Industrial Deal* constituent une première étape, utilisés pour favoriser la cleantech en Europe, encourageant ainsi l'investissement et le développement dans l'UE.

3.4. RENFORCER LES CHAÎNES D'APPROVISIONNEMENT ET SÉCURISER LES MATIÈRES PREMIÈRES ESSENTIELLES

L'une des principales priorités de l'IRA était de sécuriser les chaînes d'approvisionnement pour les matériaux essentiels tels que le nickel et le cobalt, que les États-Unis ne pouvaient pas produire sur leur territoire, ou le lithium, que les États-Unis importent à 59 % d'Argentine. De même, l'UE est très dépendante de pays tiers pour des matières premières telles que le lithium et le magnésium et, contrairement aux États-Unis, elle dispose de moins de réserves dans lesquelles elle peut puiser. Par exemple, elle dépend de la Chine pour 93 % de ses approvisionnements en magnésium et 97 % de ses approvisionnements en lithium¹²⁵.

Les gouvernements du monde entier se penchent de plus en plus sur la façon de soutenir leur industrie tout en réduisant leur dépendance à l'égard des pays « hostiles ». Plutôt que d'essayer de délocaliser ses chaînes d'approvisionnement, l'UE devrait les diversifier, en veillant à ne pas dépendre d'un seul pays, en particulier de la Chine. L'UE a déjà

¹²⁵ von der Leyen, U., « Discours de la Présidente von der Leyen sur les relations entre l'UE et la Chine », Commission européenne (30 mars 2023), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/speech_23_2063, consulté le 12 février 2025.

pris des mesures, telles que la *Critical Raw Materials Act* – dont la mise en œuvre sera prioritaire dans le cadre du *Clean Industrial Deal* pour simplifier l'octroi de permis. Cependant, l'UE devrait aller plus loin et :

- développer des accords commerciaux et des partenariats avec les pays riches en ressources et veiller à ce que les ressources soient partagées équitablement entre les États membres;
- renforcer le *Mineral Security Partnership* (partenariat pour la sécurité des minéraux), qui comprend les États-Unis, le Canada, le Japon et l'Australie;
- approfondir les partenariats avec l'Afrique dans le domaine des matières premières, comme l'accord de 2022 avec la Namibie.

Les *Clean Trade and Investment Partnerships* (partenariats pour le commerce et l'investissement propres (CTPI) avec les pays tiers, annoncés dans la boussole pour la compétitivité et le *Clean Industrial Deal* pour mars 2025, constitueraient une excellente prochaine étape. Ils sont conçus pour répondre aux ambitions européennes en matière de technologies propres et pour sécuriser les chaînes d'approvisionnement, en les diversifiant et en garantissant un meilleur accès aux matières premières, et seront élaborés en coopération avec les entreprises pour répondre à leurs besoins. Ils mobiliseront également de nouveaux investissements à grande échelle.

3.5. AMÉLIORER LA COMMUNICATION ET L'ENGAGEMENT DES MARCHÉS

L'une des plus grandes erreurs de l'IRA a été de la qualifier de « loi sur la réduction de l'inflation ». Cela en a fait une cible facile pour les critiques, alors que l'inflation n'a pas directement baissé grâce à la loi. L'UE devrait en tirer des leçons en assurant une communication claire

et stratégique sur ses politiques industrielles : pas trop brève, mais pas non plus trompeuse.

L'administration Biden-Harris a donné la priorité à l'engagement des parties prenantes, en rencontrant fréquemment les investisseurs de la *cleantech*. Les gouverneurs des États et les fonctionnaires fédéraux ont également tenu des réunions régulières avec les dirigeants de l'industrie pour promouvoir les mesures de soutien de l'IRA et encourager les investissements. **L'UE a notamment besoin d'une stratégie de communication efficace, qui mette l'accent sur les opportunités pour le marché et la stabilité réglementaire disponibles en Europe.**

La mise en œuvre de l'IRA dépend fortement de l'interprétation des agences, ce qui la rend vulnérable aux changements de gouvernement, comme en témoignent les efforts de l'administration actuelle pour revenir sur les politiques de l'ère Biden. Cette incertitude peut perturber la planification des investissements. En revanche, les directives et règlements de l'UE peuvent fournir des orientations plus claires et à long terme, offrant ainsi une plus grande prévisibilité aux entreprises. Par exemple, le *Green Deal*, qui fait l'objet d'attaques répétées, serait très complexe et long à démanteler et reste un atout important de l'UE et des investisseurs dans la transition verte et la décarbonisation.

En outre, l'UE devrait davantage communiquer ce qu'elle fait de plus pour soutenir l'industrie des technologies propres en Europe, y compris dans des domaines connexes tels que la R&D. En 2023, l'Union européenne a alloué 381,4 milliards d'euros à la recherche et au développement (R&D)¹²⁶, soit 2,22 % de son PIB, contre 3,59 % pour les États-Unis. Pour combler cet écart, le rapport Draghi recommande que l'UE double ses dépenses annuelles en R&D¹²⁷ pour atteindre 750

¹²⁶ Commission européenne, "R&D expenditure", *Eurostat Statistics Explained* (décembre 2024), https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=R%26D_expenditure, consulté le 12 février 2025.

¹²⁷ Science Europe, "Research Funding at the Forefront of EU Strategy in the Draghi Report", (26 septembre 2024), <https://scienceeurope.org/news/research-funding-at-the-forefront-of-eu-strategy-in-the-draghi-report/>, consulté le 12 février 2025.

à 800 milliards d'euros, soit 3 % du PIB. L'UE devrait également étudier les moyens de soutenir le déploiement des nouvelles technologies. Dans une enquête récente de PwC, les chefs d'entreprises européennes déclarent n'être que 66 % à utiliser les clouds et l'intelligence artificielle, contre 81 % aux États-Unis. La boussole de compétitivité propose une **loi européenne sur l'innovation** pour promouvoir l'accès des entreprises à la R&I et aux infrastructures technologiques financées par des fonds publics, une **stratégie européenne pour les startups** qui renforce les liens entre les universités et les entreprises, et une **Union de l'épargne et de l'investissement** pour stimuler le capital-risque européen. Elle développera également un programme d'investissement «TechEU» spécifique avec la BEI pour les entreprises qui investissent dans des technologies innovantes telles que l'IA, la *cleantech* et les matières premières critiques.

Il existe d'autres moyens de soutenir l'innovation, par exemple en réduisant les exigences en matière de reporting et en simplifiant les processus administratifs. **L'UE devrait également envisager de lancer une initiative en pour soutenir la main-d'œuvre qualifiée dans les secteurs critiques.**

Le 29 janvier 2025, la Commission européenne a dévoilé sa boussole de compétitivité, plan pour rendre le marché unique de l'UE plus résilient, plus sûr et plus compétitif à l'échelle mondiale. Ses trois piliers fondamentaux – combler le fossé de l'innovation, aligner la décarbonation sur la croissance industrielle et réduire les dépendances stratégiques – reflètent l'ambition qui sous-tend la loi sur la réduction de l'inflation (IRA) de Joe Biden.

L'accent mis par Donald Trump sur les combustibles fossiles et l'exploration du gaz naturel représente une fenêtre d'ouverture pour l'Europe. Toutefois, l'UE n'est pas les États-Unis. Plutôt que de les imiter, l'UE doit adopter sa propre approche. Cette note met en avant quelques idées, en soulignant les possibilités et les inconvénients de chacune d'entre elles. Ces idées devront toutefois être approfondies.

L'UE ne peut pas tout faire et des choix difficiles devront être faits. Elle doit saisir sa chance avant qu'il ne soit trop tard.

Remerciements

Cette note d'éclairage est la traduction d'un texte rédigé intégralement en anglais.

Sa publication n'aurait pas été possible sans les éclairages et les conseils de nombreuses personnes. Elle est le fruit de recherches approfondies et de multiples échanges, comprenant notamment :

- plus d'une centaine de sources primaires et secondaires consultées ou analysées (documents officiels de l'UE et des États-Unis, textes de loi européens et américains, rapports de *think-tank*, sources universitaires);
- plus de 20 entretiens avec de hauts représentants du secteur privé et des experts de haut niveau (dans le respect des règles de Chatham House);
- l'organisation d'un comité restreint avec des représentants d'entreprises et des experts.

Les auteures remercient les officiels, chefs et représentants d'entreprises et experts avec lesquels elles se sont entretenues qui ont tous contribué de manière significative à l'amélioration de cette note. Elles sont particulièrement reconnaissantes envers **Vera Edwall**, ancienne assistante chargée de projets au Programme Europe, pour ses recherches approfondies sur ce sujet et pour son aide dans la rédaction des premières versions de cette note. Elles remercient également **Louise Chetcuti**, ancienne chargée de projets au programme Europe, pour ses recherches initiales sur l'IRA, ainsi que **Dr. Marie-Pierre de Bailliencourt**, **Dr. Mathieu Duchâtel** et **Pierre Jérémie** pour leurs précieuses analyses et suggestions. Enfin, elles souhaitent remercier **Maxence Cordiez**, **Diane Zablit** et **Catherine Merle du Bourg** pour leurs commentaires et suggestions.

*L'Institut Montaigne vous propose de contribuer
à la réflexion sur ces enjeux afin d'élaborer
collégalement des propositions au service
de l'intérêt général.*



Institut Montaigne
59 rue La Boétie, 75008 Paris
Tél. +33 (0)1 53 89 05 60
institutmontaigne.org

Imprimé en France
Dépôt légal : mars 2025
ISSN : 1771-6756

ABB France	Dassault Systèmes	Jeantet Associés	RATP
AbbVie	Delair	Johnson & Johnson	Renault
Accenture	Deloitte	Jolt Capital	Ricol Lasteyrie
Accor	De Pardieu Brocas	Katalyse	Rivolier
Accuracy	Maffei	Kea	Roche
Actual Group	Domia Group	Kearney	Roche Diagnostics
Adeo	Edenred	KPMG S.A.	Rokos Capital
ADIT	EDF	Kyndryl	Management
Air Liquide	EDHEC Business	La Banque Postale	Rothschild & Co
Allianz	School	La Compagnie	RTE
Amazon	Edmond de	Fruitière	Safran
Amber Capital	Rothschild	LCH SA	Sanofi
Amundi	Ekimetrics France	Lenovo ISG	SAP France
Antidox	Engie	Linedata Services	Schneider Electric
Antin Infrastructure	EQT	Lloyds Europe	ServiceNow
Partners	ESL & Network	L'Oréal	Servier
ArchiMed	Eurogroup	LVMH - Moët-	SGS
Ardian	Consulting	Hennessy - Louis	SIER Constructeur
Arqus	FGS Global	Vuitton	SNCF
Arthur D. Little	Forvis Mazars	M.Charraire	SNCF Réseau
AstraZeneca	Getlink	MACSF	Sodexo
August Debouzy	Gide Loyrette Nouel	Média-Participations	SPVIE
AXA	Gigalis	Mediobanca	SUEZ
AXA IARD	Google	Mercer	Synergie
A&O Shearman	Groupama	Meridian	Teneo
Bain & Company	Groupe Bel	Microsoft France	The Boston
France	Groupe M6	Mitsubishi France	Consulting Group
Baker & McKenzie	Groupe Orange	S.A.S	Tilder
BearingPoint	Hameur et Cie	Moelis & Company	Tofane
Bessé	Henner	Moody's France	TotalÉnergies
BNP Paribas	Hitachi Energy	Morgan Stanley	TP ICAP
Bolloré	France	Natixis	Transformation
Bouygues	Hogan Lovells	Natural Grass	Factory
Bristol Myers Squibb	Howden	Naval Group	Unicancer
Brousse Vergez	HSBC Continental	Nestlé	Veolia
Brunswick	Europe	OCIRP	Verian
Capgemini	IBM France	ODDO BHF	Verlingue
Capital Group	IFPASS	Ondra Partners	VINCI
CAREIT	Incyte Biosciences	Optigestion	Vivendi
Carrefour	France	Orano	Vodafone Group
Chubb	Inkarn	PAI Partners	Wavestone
CIS	Institut Mérieux	Pelham Media	Wendel
Clariane	International SOS	Pergamon	White & Case
Clifford Chance	Interparfums	Polytane	Willis Towers Watson
CNP Assurances	Intuitive Surgical	Publicis	France
Cohen Amir-Aslani	Ionis Education	PwC France &	Zurich
Conseil supérieur du notariat	Group	Maghreb	
D'Angelin & Co.Ltd	iQo	Qualisocial	
	ISRP	Raise	

L'*Inflation Reduction Act* (IRA), adopté en août 2022, a marqué un tournant dans la politique industrielle américaine. Deux ans plus tard, Donald Trump retourne au pouvoir et cherche à effacer l'agenda climatique de Joe Biden – démantelant plusieurs des mesures clés de l'IRA et donnant la priorité aux énergies fossiles. Pour renforcer sa compétitivité, quels enseignements stratégiques l'Europe peut-elle tirer de l'IRA et de son approche de la réindustrialisation ?

La taille des investissements mobilisés, la rapidité et la facilité d'accès aux mesures de soutien sont les principaux éléments de succès de l'IRA, qui était bien plus qu'une politique climatique. L'IRA visait non seulement à réduire les émissions carbone, mais aussi à limiter la dépendance des chaînes d'approvisionnement, à contrer la domination de la Chine et à stimuler la croissance et la réindustrialisation sur le sol américain. Un démantèlement complet de l'IRA serait juridiquement et politiquement complexe mais l'administration Trump prend déjà des mesures en ce sens, rompant totalement avec l'approche de l'administration précédente en terme de politique énergétique et de compétitivité industrielle.

Cette note propose un aperçu des évolutions possibles de l'IRA sous l'administration Trump et offre des pistes de réflexion pour l'Europe. Si l'objectif n'est pas une réplique complète de l'IRA, l'UE devrait améliorer ses mécanismes de financement de la cleantech, accélérer les processus d'autorisation, de délivrance de permis et les procédures d'approbation des crédits d'impôt au niveau national, garantir une distribution plus efficace des subventions et soutenir autant l'offre que de la demande. L'expérience de l'IRA suggère également qu'une approche « *Made in Europe* » serait plus efficace qu'une approche « *Made by Europe* ». Enfin, l'UE devrait davantage communiquer sur la stabilité que son cadre réglementaire offre aux investisseurs.

10 €

ISSN : 1771-6756

NCL2503-01