

NOTE D'ÉCLAIRAGE - Mars 2025

Compétitivité Européenne : quels enseignements tirer de l'IRA ?



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

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 (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.

- **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'innovation 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 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'UE.