

Mme Lya Zhang

Master 2 Droit comparé des affaires

Université Paris-Panthéon-Assas

University of California, Los Angeles

Mémoire

Le droit européen des aides d'Etat et le règlement européen relatif aux subventions étrangères sont-ils adaptés et suffisants pour contrer les effets de l'*Inflation Reduction Act* américain sur la compétitivité européenne et la délocalisation des entreprises vers les Etats-Unis ?

Année universitaire 2024-2025

Directeur du mémoire : Professeur Laurent Benzoni

Toutes les traductions anglais-français effectuées sont les fruits de mon travail personnel.

SYNTHÈSE

01 Ce mémoire s'intéresse à l'impact de l'*Inflation Reduction Act* adopté par les États-Unis en 2022 sur la compétitivité industrielle de l'Union européenne, en particulier dans le contexte de la transition écologique. L'*Inflation Reduction Act* prévoit d'importantes subventions et crédits d'impôt pour soutenir les technologies vertes, attirant ainsi de nombreux investissements vers le territoire américain. Face à cette offensive économique, l'Union européenne se retrouve confrontée à un risque de délocalisation de ses industries vertes et à une perte d'attractivité pour les investisseurs.

02 La problématique centrale du mémoire est la suivante : Les réglementations européennes encadrant les aides d'État et les subventions étrangères sont-elles adaptées et suffisantes pour contrer les effets de l'*Inflation Reduction Act* sur la compétitivité européenne et éviter la délocalisation industrielle vers les États-Unis ?

03 L'analyse démontre que si les aides publiques européennes jouent un rôle essentiel pour soutenir l'innovation verte, elles restent limitées par un cadre juridique contraignant, des procédures complexes et une gouvernance fragmentée. À l'inverse, l'*Inflation Reduction Act* bénéficie d'un système simple, rapide et centralisé, ce qui accroît l'écart de réactivité entre les deux puissances économiques.

04 L'Union européenne doit alors adopter une stratégie industrielle plus offensive, en simplifiant ses règles sur les aides d'État, en adoptant des lignes directrices pour les subventions étrangères et en coordonnant mieux ses politiques entre États membres, notamment via un fonds de souveraineté européen. Faute de quoi, l'Europe risque de subir une perte structurelle de compétitivité et de voir ses filières industrielles stratégiques se fragiliser.

05 Ce mémoire invite ainsi l'Union européenne à transformer la pression concurrentielle américaine en opportunité de réforme pour affirmer une souveraineté industrielle verte durable et résiliente.

ABRÉVIATIONS

BEI : Banque européenne d'investissement

LDCEE : Les lignes directrices révisées de 2022 concernant les aides d'Etat au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie

CJUE : Cour de Justice de l'Union européenne

Règlement 2022/2560 : Le règlement relatif aux subventions étrangères

IRA : *Inflation Reduction Act*

OMC : Organisation mondiale du commerce

PIIEC : Les projets importants d'intérêt européen commun

R&D : La recherche et le/au développement

STEP : plateforme européenne des technologies stratégiques

TFUE : Le Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne

UE : L'Union européenne

Table des matières

SYNTHÈSE.....	1
ABRÉVIATIONS.....	2
INTRODUCTION.....	5
PREMIÈRE PARTIE : LE MARCHÉ INTÉRIEUR EUROPÉEN POUR UNE CONCURRENCE ÉQUITABLE MENACÉ PAR L'INFLATION REDUCTION ACT..	15
I. Garantir la compétitivité européenne : le rôle clé du droit européens des aides d'État et du règlement relatifs aux subventions étrangères.....	15
A. L'interdiction des aides d'Etat et des subventions étrangères qui faussent la concurrence au sein de l'UE : l'objectif clair de prévention des distorsions de concurrence.....	15
1. L'exigence d'équité et de transparence des aides d'Etat et des subventions étrangères pour une Europe de libre-échange concurrentielle.....	16
2. Les mécanismes de contrôle et d'application par la Commission européenne pour assurer la conformité des aides et subventions.....	19
B. L'autorisation des aides d'Etat et des subventions étrangères : des outils stratégiques pour garantir l'autonomie économique européenne face aux pressions externes.....	22
1. L'octroi d'aides d'Etat pour des fins d'intérêt général.....	22
2. La régulation des subventions étrangères pour compléter le régime des aides d'Etat.....	26
II. L'attractivité des subventions américaines de l'IRA : une menace pour la compétitivité européenne dans un contexte environnemental.....	29
A. Des incitations massives à investir aux États-Unis : un désavantage structurel pour les entreprises européennes.....	29
1. L'accès limité et conditionné des avantages fiscaux de l'IRA aux entreprises vertes implantées aux États-Unis.....	29
2. La rapidité et simplicité du dispositif américain face à la bureaucratie européenne pour l'octroi de bénéfices : un facteur déterminant pour l'attractivité économique.....	33
B. Les effets négatifs du risque de délocalisation des entreprises et des investissements européens vers les Etats-Unis.....	36
1. La perte du leadership européen en matière de technologies vertes : un effet collatéral des distorsions de concurrence induites par l'IRA américain.....	36
2. La délocalisation totale ou partielle des entreprises européennes vers les Etats-Unis pour obtenir les avantages fiscaux de l'IRA.....	40

DEUXIÈME PARTIE : LA RÉPONSE L'UNION EUROPÉENNE POUR PRÉSERVER SA COMPÉTITIVITÉ EUROPÉENNE FACE AUX EFFETS NÉGATIFS DE L'*INFLATION REDUCTION ACT*.....45

I. L'adaptation nécessaire du droit européen des aides publiques face aux déséquilibres concurrentiels engendrés par l'*Inflation Reduction Act*.....45

- A. L'assouplissement du régime des aides d'État : une réponse incomplète pour prévenir la fuite des investissements vers les Etats-Unis.....46
 - 1. Le cadre temporaire de crise et de transition et la modification du règlement général d'exemption par catégorie : une rapidité d'action européenne face à l'IRA....46
 - 2. Les limites de l'assouplissement des aides d'Etat..... 50
- B. Le règlement relatif aux subventions étrangères : une arme défensive mais non préventive.....54
 - 1. L'avancée du règlement relatif aux subventions étrangères reste limitée face à l'IRA.....54
 - 2. Le besoin d'adopter des lignes directrices pour encadrer la mise en oeuvre du règlement sur les subventions étrangères face à l'IRA..... 57

II. Des recommandations pour l'Union européenne pour combattre les effets négatifs de l'*Inflation Reduction Act* sur sa compétitivité.....60

- A. Faire face à l'IRA : le besoin d'une politique industrielle structurée et pérenne.....61
 - 1. La multitude de mesures pour la transition énergétique et industrielles suite à l'adoption de l'IRA pour une attractivité européenne..... 61
 - 2. La tentation d'imiter les incitations de l'IRA pour une Europe coordonnée..... 65
- B. Le besoin de nouvelles mesures fiscales européennes pour maintenir la compétitivité de l'UE sur le marché mondial..... 69
 - 1. La course européenne aux investissements pour la recherche.....69
 - 2. La création de fonds européen commun pour stimuler la transition industrielle verte : un impératif stratégique pour l'Union européenne..... 73

CONCLUSION.....78

BIBLIOGRAPHIE.....80

INTRODUCTION

06 « Nous assistons à une inflation galopante qui fait flamber le coût de la vie et des affaires. Nous assistons à l'utilisation de l'énergie comme d'une arme. Nous assistons à des menaces de guerres commerciales et au retour d'une géopolitique de la confrontation. À cela s'ajoute le changement climatique, dont le coût est déjà immense et qui ne nous laisse pas une minute à perdre pour réaliser la transition vers une économie propre¹ », s'exprima la Présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen à l'occasion de son discours spécial au Forum économique mondial le 17 janvier 2023. Déjà le 14 septembre 2022, la Présidente affirmait lors de son discours sur l'état de l'Union : « Faisons en sorte que l'avenir de l'industrie se crée en Europe² ».

07 Dans un contexte de transformations rapides de l'économie mondiale et d'urgence climatique, les cadres réglementaires nationaux et internationaux exercent une influence déterminante sur les politiques industrielles, la compétitivité des entreprises et la structuration des marchés. Un exemple emblématique en est l'*Inflation Reduction Act* (IRA) américain, dont les répercussions remettent en question la capacité du droit européen à préserver la compétitivité économique de l'Union européenne (UE), en particulier face au phénomène de délocalisation d'entreprises vers les États-Unis.

08 La transition verte, pilier essentiel des stratégies économiques contemporaines, constitue un enjeu majeur pour atteindre les objectifs climatiques fixés à l'échelle mondiale. Dans cette perspective, les États-Unis et l'UE se positionnent comme des acteurs clés, investis dans une course à l'innovation à travers des initiatives telles que l'IRA pour les premiers et le Pacte Vert pour l'Europe³. Toutefois, cette dynamique de transition écologique s'accompagne d'une compétition industrielle et technologique accrue, plus précisément dans le développement des énergies renouvelables et des technologies propres.

09 Face à ces défis, le régime des aides d'État et le règlement européen sur les subventions étrangères constituent des instruments essentiels pour soutenir les entreprises européennes et

¹ Discours de la Présidente de la Commission européenne von der Leyen au Forum économique mondial 2023.

² Discours sur l'état de l'Union 2022 de la présidente von der Leyen.

³ Une stratégie destinée à augmenter la capacité de l'UE à produire des technologies zéro émission nette.
Source : Conseil de l'Union européenne. « Pacte vert pour l'Europe ». 2019.

garantir une concurrence équitable. Cependant, l'entrée en vigueur de l'IRA remet en question l'efficacité et la suffisance de ces dispositifs, appelant ainsi à une réflexion approfondie sur l'adaptation du cadre réglementaire européen aux nouvelles réalités concurrentielles imposées par cette législation américaine.

10 L'aide d'État, au sens de l'article 107§1 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE), désigne toute intervention, directe ou indirecte, d'origine publique conférant un avantage économique à une entreprise ou à une organisation, de manière sélective, susceptible de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres.

11 L'objectif principal du régime des aides d'État dans l'UE est d'assurer une concurrence équitable, en évitant que des interventions publiques injustifiées ne confèrent des avantages sélectifs à certaines entreprises. Ce mécanisme contribue à la réalisation des objectifs de l'Union, tels que la cohésion économique, sociale et territoriale, tout en prévenant les distorsions du marché intérieur.

12 Quant au règlement (UE) relatif aux subventions étrangères du 14 décembre 2022 (règlement 2022/2560), il instaure un cadre juridique permettant à la Commission européenne de contrôler et de remédier aux distorsions de concurrence engendrées par des subventions octroyées par des États tiers à des entreprises opérant dans l'UE⁴. Il comble ainsi une lacune du droit européen de la concurrence jusqu'alors limité aux aides d'État accordées par les États membres, excluant de son champ les subventions étrangères.

13 Le règlement 2022/2560 constitue un mécanisme complémentaire aux règles internationales et s'applique à toutes les subventions étrangères indépendamment de leur origine. En particulier, il s'applique à l'ensemble des secteurs économiques avec une attention particulière pour ceux jugés stratégiques et les infrastructures critiques. Cette approche globale vise à prévenir les distorsions pouvant affecter le marché intérieur et à préserver une concurrence loyale.⁵

⁴ Direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. *Adoption du règlement européen relatif aux subventions étrangères*. 6 décembre 2022.

⁵ Déclaration de la Commission européenne sur les règles multilatérales visant à lutter contre les subventions étrangères générant des distorsions, à l'occasion de l'adoption du règlement (UE) 2022/2560.

14 En garantissant des conditions équitables pour toutes les entreprises opérant dans l'UE, le règlement 2022/2560 favorise un environnement propice à l'investissement, à l'innovation et au développement durable, renforçant ainsi la compétitivité européenne. Il transpose au niveau international les mécanismes du droit des aides d'État intra-UE, traduisant la volonté de l'Union de renforcer sa souveraineté économique grâce à des instruments juridiques adaptés à la protection du marché intérieur face aux pratiques de subventionnement des États tiers.

15 Adoptée le 16 août 2022, l'IRA constitue une législation fédérale majeure des États-Unis visant à lutter contre l'inflation, accélérer la transition énergétique et renforcer la compétitivité industrielle américaine. Cette loi instaure un dispositif d'incitations fiscales destiné à encourager la production et l'utilisation d'énergies propres aux États-Unis, reposant sur un engagement de financements fédéraux étalés sur une période de dix ans. Ces mesures sont accordées aux entreprises et aux ménages américains, sous réserve de conditions liées à la production locale et/ou à l'utilisation de composants d'origine locale dans les processus de fabrication.⁶

16 L'IRA, bien que son nom indique avoir pour priorité la réduction de l'inflation, s'inscrit dans une volonté stratégique des États-Unis de réduire leur dépendance à l'égard de certains matériaux et acteurs clés, spécialement dans les secteurs liés à la transition énergétique. En effet, des industries telles que la fabrication de batteries, de panneaux solaires ou de véhicules électriques se sont majoritairement développées en dehors du territoire américain. À travers l'IRA, les États-Unis cherchent donc à stimuler massivement les investissements dans les technologies vertes, tout en renforçant leur autonomie sur les chaînes d'approvisionnement en matériaux critiques, aujourd'hui largement dominées par l'Asie.⁷

17 Cette loi comporte plusieurs axes stratégiques : l'investissement dans des secteurs clés afin de favoriser une transition énergétique durable ; la réduction des coûts de l'énergie grâce à des financements massifs pour l'énergie solaire et éolienne ; l'amélioration de l'accès aux soins de santé en diminuant les prix des médicaments sur ordonnance ; le soutien prolongé à

⁶ Bouët, Antoine. *Inflation Reduction Act – Comment l'Union européenne peut-elle répondre ?* CEPIL. Policy Brief n° 40. Février 2023.

⁷ Par exemple, la Chine concentre à elle seule près de 80 % des capacités mondiales de production de batteries et environ 85 % de celles des composants nécessaires aux panneaux solaires.
Source : Banque Transatlantique. « Qu'est-ce que l'Inflation Reduction Act ? ». Actualités économiques.

l'*Affordable Care Act* garantissant une couverture santé plus accessible aux citoyens américains ; des investissements significatifs dans les infrastructures afin de dynamiser l'économie et créer de l'emploi ; la réduction des déficits budgétaires en augmentant les recettes fiscales et en réduisant les dépenses inutiles et la promotion de l'innovation et la recherche dans divers secteurs, y compris la technologie et la santé, pour stimuler la croissance économique à long terme⁸.

18 Avec une enveloppe d'environ 370 milliards de dollars dédiée aux initiatives climatiques et énergétiques, l'IRA représente l'investissement le plus conséquent du pays dans la lutte contre le changement climatique. En particulier, l'IRA poursuit trois objectifs majeurs pour une économie verte : elle vise (1) la réduction des émissions de CO₂ par une diminution de 40 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 2005, (2) la promotion des énergies renouvelables en encourageant le développement des technologies vertes, telles que les véhicules électriques, les batteries, l'hydrogène et les énergies renouvelables et (3) la stimulation de la production nationale de technologies propres en offrant des incitations fiscales, notamment des crédits d'impôts, et des subventions pour attirer les investissements dans la production de technologies propres sur le territoire américain.⁹

19 Bien que l'IRA s'inscrive dans une stratégie de souveraineté économique face à la crise climatique, son volet protectionniste suscite des tensions avec les principes du libre-échange et les règles de concurrence internationale. En effet, plusieurs objectifs de l'IRA ont un impact direct sur la compétitivité européenne en raison de leur potentiel à modifier les dynamiques industrielles et commerciales entre les États-Unis et l'UE.

20 L'IRA vise principalement à stimuler l'économie américaine et ne cible pas directement les produits ou les entreprises étrangères avec des mesures punitives. Cependant, cette loi peut être perçue comme une mesure protectionniste qui pourrait déclencher des tensions commerciales avec d'autres pays¹⁰. Les subventions massives américaines pourraient en effet fausser le marché intérieur européen. Bien que l'IRA aurait pu être saluée en Europe pour son

⁸ Bouët, Antoine. *Inflation Reduction Act – Comment l'Union européenne peut-elle répondre ?* CEPIL. Policy Brief n° 40. Février 2023.

⁹ Georgina Wright et Louise Chetcuti. « L'Inflation Reduction Act américain : au-delà de l'exigence climatique ». Institut Montaigne. 22 mars 2023.

¹⁰ Amsili, Sophie. « Qu'est-ce que l' « Inflation Reduction Act » qui inquiète tant les Européens ? ». Les Echos. 29 novembre 2022.

engagement inédit du gouvernement fédéral américain en faveur du climat, elle a davantage suscité des critiques. Celles-ci portent notamment sur le non-respect des règles de l'OMC et son caractère protectionniste¹¹.

21 Cette orientation protectionniste soulève ainsi des interrogations quant à la compatibilité de l'IRA avec les engagements multilatéraux des États-Unis, notamment au regard des règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires de l'OMC interdisent les subventions qui favorisent les produits nationaux au détriment des importations ou qui discriminent les produits étrangers. L'IRA enfreint en effet la clause de traitement national. Les exigences de contenu local de l'IRA peuvent être perçues comme une violation des principes de non-discrimination et d'accès équitable au marché, qui sont au cœur des règles de l'OMC.¹²

22 Outre la possibilité que l'OMC juge que les dispositions de l'IRA soient incompatibles avec ses règles, contraignant les États-Unis à modifier l'IRA ou à faire face à des sanctions commerciales¹³, en favorisant les entreprises nationales, l'IRA risque de provoquer des distorsions de concurrence sur le marché international, particulièrement pour l'UE. Ce dispositif illustre la tension croissante entre les politiques industrielles nationales et les obligations multilatérales, posant ainsi un défi majeur pour la gouvernance économique mondiale.

23 L'IRA représente une politique unique qui apporte une certitude aux réductions d'émissions américaines après l'abandon de la politique climatique de l'Accord de Paris par l'administration Trump et des décennies d'incapacité à adopter une législation significative sur le climat pour joindre l'acte à la parole¹⁴. Néanmoins, alors que les responsables américains ont déclaré qu'ils n'avaient pas l'intention d'affaiblir l'industrie européenne¹⁵, l'UE a exprimé des inquiétudes quant aux impacts de l'IRA sur ses industries, craignant une concurrence

¹¹ Bouët, Antoine. *Inflation Reduction Act – Comment l'Union européenne peut-elle répondre ?* CEPIL. Policy Brief n° 40. Février 2023.

¹² *Ibid.*

¹³ Kenning, Tom. « WTO establishes dispute panel over clean energy tax credits under US IRA ». PV Tech. September 23, 2024.

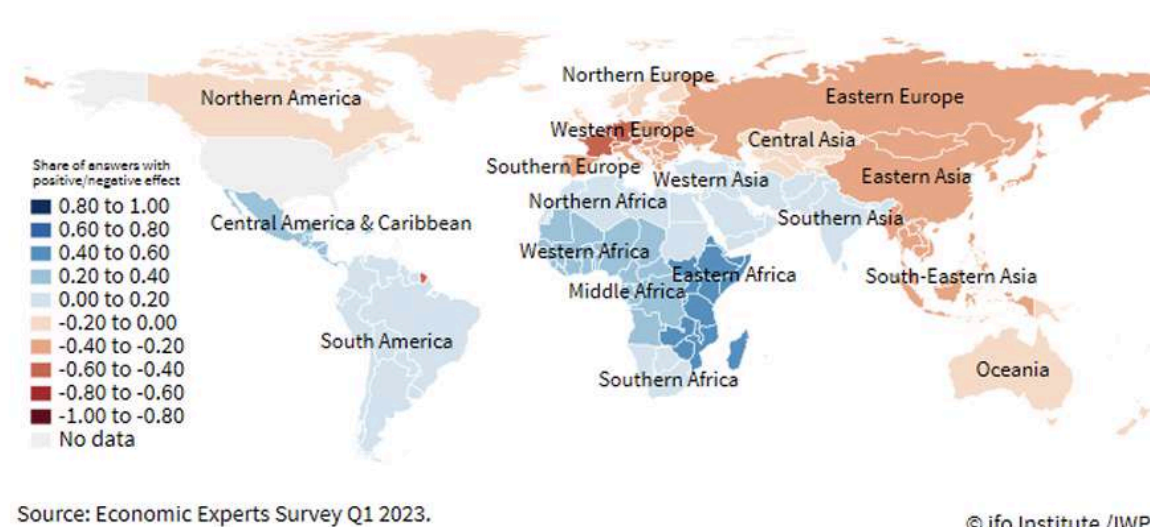
¹⁴ Guix, Pau Ruiz. *Key transatlantic implications of the Inflation Reduction Act*. Real Instituto Elcano. April 11, 2023.

¹⁵ Pancevski, Bojan et Bissierbe, Noemie. « U.S. and Europe Gird for Trade Spat Over Washington's Push for Domestic Investment : Subsidies in the Inflation Reduction Act trouble European Union leaders, who are divided on a response ». Wall Street Journal. Dec 4, 2022.

déloyale et une possible relocalisation des investissements vers les États-Unis, au détriment de leurs propres industries¹⁶.

24 La figure 1, ci-dessous, illustre la moyenne des réponses d'éminents experts économiques du monde entier sur la question : « Quelle sera, selon vous, l'ampleur de l'impact de l'IRA sur l'économie de votre pays ? » Les valeurs comprises entre -1 et 0 montrent une vision très pessimiste des conséquences de l'IRA et les valeurs entre 0 et +1 désignent une vision très optimiste des conséquences de l'IRA.¹⁷

Figure 1: Quelle sera, selon vous, l'ampleur de l'impact de l'IRA sur l'économie de votre pays ? (par région)



25 De nombreux experts en Europe, au Canada et dans les régions orientales de l'Asie s'attendent à ce que l'IRA ait un impact négatif sur les économies nationales de leurs pays. Les experts des pays d'Europe occidentale sont particulièrement pessimistes.¹⁸

26 Si la politique européenne partage les objectifs de l'IRA, à savoir accélérer la transition vers une économie à faibles émissions de carbone et se diversifier par rapport à la Chine, les dirigeants européens ont exprimé leur appréhension quant au fait que l'IRA soit

¹⁶ Scheinert, Christian. *EU's response to the US Inflation Reduction Act (IRA)*. European Parliament. Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies. June 2023.

¹⁷ Gründler, Klaus, Heil, Philipp, Potrafke, Niklas, and Wochner, Timo. *The Global Impact of the U.S. Inflation Reduction Act: Evidence from an International Expert Survey*. CESifo. Ifo Institute. EconPol. Vol. 7. June 2023.

¹⁸ *Ibid.*

discriminatoire à l'égard des entreprises européennes, qu'il puisse déplacer les investissements verts de l'UE vers les États-Unis et qu'il conduise en fin de compte à un protectionnisme déguisé¹⁹.

27 Toutefois, sans une réponse ambitieuse et adaptée aux incitations proposées par l'IRA des États-Unis, l'UE risque de voir ses ambitions en matière d'innovation industrielle et de transition écologique mises en péril. Un tel scénario entraînerait un recul de la compétitivité européenne, accompagné de pertes économiques substantielles, mettant ainsi en question le rôle de l'UE sur la scène mondiale.

28 L'UE a investi dans la recherche et le développement (R&D) pour soutenir l'innovation dans les technologies vertes, ce qui a permis à de nombreuses entreprises européennes de devenir des leaders mondiaux dans ce domaine²⁰. Une réduction des investissements dans les industries vertes freinerait le développement de secteurs stratégiques tels que les énergies renouvelables, l'hydrogène vert et les batteries. Cela risquerait de ralentir la modernisation industrielle et d'affaiblir la compétitivité de l'Europe sur la scène mondiale.

29 Par ailleurs, les investissements verts jouent un rôle clé dans la R&D, favorisant l'émergence de nouvelles technologies et la création d'emplois. Une fuite des capitaux vers les États-Unis pourrait freiner ces dynamiques en Europe, entraînant une perte d'emplois qualifiés et un ralentissement de l'innovation. Cela risquerait d'affaiblir la capacité de l'Europe à garantir sa sécurité énergétique tout en développant des sources d'énergie renouvelables.

30 De plus, une baisse des investissements implique également une réduction de la production et des profits des entreprises, réduisant ainsi les recettes fiscales pour les gouvernements européens. Cela pourrait limiter leur capacité à financer des politiques publiques essentielles, comme la transition énergétique ou le soutien aux entreprises locales.

¹⁹ Ruiz Guix, Pau. *Key transatlantic implications of the Inflation Reduction Act*. Real Instituto Elcano. April 11, 2023.

²⁰ Rapport 2020-2021 de la BEI sur l'investissement : l'Union européenne aux avant-postes de l'investissement dans les technologies vertes. 21 janvier 2021.

31 Si l'Europe dépend davantage des technologies vertes développées ailleurs, elle risque de perdre une partie de sa maîtrise industrielle et stratégique, ce qui peut augmenter sa vulnérabilité face aux crises énergétiques, industrielles ou même simplement économiques, et elle risque de perdre son influence globale et de jouer un rôle clé dans les négociations internationales et de défendre ses intérêts.

32 La perte d'investissements verts ne se limite donc pas à un simple déplacement de capitaux : elle affecte l'ensemble du tissu économique et industriel européen, réduisant sa capacité à croître, innover et rester compétitive sur la scène mondiale. La compétitivité renforce la résilience économique de l'UE, lui permettant de s'adapter plus rapidement aux changements globaux et de rester un acteur majeur dans l'économie mondiale. De ce fait, l'UE a pour objectif d'améliorer son attractivité pour garder ses entreprises sur son sol via des politiques industrielles, des financements et des réglementations adaptées.

33 Des experts en économie ont proposé plusieurs solutions pour contrer les mesures potentiellement négatives sur la compétitivité européenne : l'amélioration des conditions d'investissements comme par la réduction de bureaucratie pour les investissements directs étrangers ; l'adoption d'une politique industrielle active ou des programmes de subvention similaires à ceux inclus dans l'IRA ; l'augmentation des investissements dans les infrastructures et les secteurs verts ou bien encore une réponse supranationale à l'IRA²¹. Ces mesures sont à prendre en cours pour contrer les effets négatifs de l'IRA sur la compétitivité européenne.

34 Quelques experts mentionnent aussi la possibilité de négocier des accords commerciaux avec les États-Unis²². Des discussions transatlantiques ont été engagées pour aborder ces préoccupations et envisager des solutions mutuellement acceptables²³. Néanmoins, la demande de subventions est particulièrement forte en Europe ; certaines entreprises européennes ont aussi exprimé leur volonté de rester en Europe, à condition que l'UE améliore ses propres incitations²⁴.

²¹ Gründler, Klaus, Heil, Philipp, Potrafke, Niklas, and Wochner, Timo. *The Global Impact of the U.S. Inflation Reduction Act: Evidence from an International Expert Survey*. CESifo. Ifo Institute. EconPol. Vol. 7. June 2023.

²² *Ibid.*

²³ Scheinert, Christian. *EU's response to the US Inflation Reduction Act (IRA)*. European Parliament. Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies. June 2023.

²⁴ Gründler, Klaus, Heil, Philipp, Potrafke, Niklas, and Wochner, Timo. *The Global Impact of the U.S. Inflation Reduction Act: Evidence from an International Expert Survey*. CESifo. Ifo Institute. EconPol. Vol. 7. June 2023.

35 La crainte d'une perte d'investissements verts pour l'UE est justifiée mais l'UE a réagi en annonçant des mesures comme le Net-Zero Industry Act pour renforcer sa compétitivité et éviter la fuite des capitaux. En effet, l'UE a donné laa permis aux pouvoirs publics de contrebalancer les subventions américaines afin de maintenir les investisseurs en Europe²⁵. Cette mesure vise à stimuler l'innovation industrielle et soutenir la transition écologique. Le plan industriel du Pacte Vert de la Commission européenne a effectivement catalysé des investissements massifs dans les technologies vertes et l'innovation dans l'UE²⁶. Toutefois, ces initiatives sont encore en cours de développement et pourraient ne pas suffire à compenser l'effet des subventions américaines.

36 Ainsi, l'intérêt croissant pour le droit des aides d'État et le règlement sur les subventions étrangères reflète l'importance stratégique de ces instruments dans la préservation de la compétitivité des entreprises européennes face à l'IRA. Ces dispositifs jouent un rôle clé dans la stratégie européenne visant à maintenir son attractivité économique et à limiter la fuite des capitaux et des investissements vers des régions proposant des incitations massives.

37 Ces instruments complémentaires renforcent l'écosystème réglementaire et financier de l'UE, stimulant les investissements dans les secteurs stratégiques et consolidant l'attractivité économique de l'Europe. Cependant, face à des politiques industrielles agressives comme l'IRA, il est crucial de considérer l'ampleur de ces cadres juridiques européens et d'envisager des ajustements afin de mieux répondre aux nouveaux défis économiques et stratégiques.

38 D'ailleurs, la Commission européenne a mis en consultation les lignes directrices pour l'application du règlement sur les subventions étrangères le 4 mars 2025 afin d'obtenir des informations sur les principaux objectifs, le champ d'application et le contexte des futures lignes directrices concernant la mise en œuvre du règlement relatif aux subventions étrangères²⁷. L'adoption de ces lignes directrices revêt une importance clé pour permettre à l'UE de répondre efficacement aux défis posés par l'IRA, en renforçant la sécurité juridique,

²⁵ Berretta, Emmanuel. « Ces 7 guerres commerciales entre l'UE et les États-Unis depuis 1963 ». Le Point. 22 janvier 2025.

²⁶ Vie publique. « Subventions américaines aux industries vertes : quelle réponse européenne ? ». 25 janvier 2023.

²⁷ Commission européenne. « La Commission lance des consultations sur les lignes directrices au titre du règlement relatif aux subventions étrangères ». 5 mars 2025.

la transparence et la prévisibilité dans l'application du règlement sur les subventions étrangères par la Commission.

39 Cette recherche se propose donc de répondre à la question suivante : le droit européen des aides d'État et le règlement relatif aux subventions étrangères sont-ils adaptés et suffisants pour contrer les effets de l'IRA américain sur la compétitivité européenne et la délocalisation des entreprises vers les États-Unis ?

40 La méthodologie adoptée repose sur une approche comparative intégrant des études de cas et une analyse documentaire approfondie des textes législatifs européens et américains. Cette démarche permet une compréhension fine des mécanismes juridiques en jeu, notamment les principes du droit européen et les impacts économiques et juridiques des régulations sur les entreprises aux États-Unis et dans l'UE. L'étude comparative entre l'IRA américain et le droit européen est essentielle afin d'évaluer dans quelle mesure les réglementations européennes existantes, notamment en matière d'aides d'État et de subventions étrangères, sont adaptées et suffisantes pour préserver la compétitivité européenne.

41 L'analyse des implications juridiques de l'IRA est d'autant plus cruciale que ce texte pourrait engendrer des déséquilibres commerciaux et affecter les relations transatlantiques. L'accent sera mis sur les politiques de soutien aux entreprises car elles jouent un rôle clé dans la compétitivité économique et l'innovation. Ce travail vise ainsi à éclairer les décideurs politiques sur les mesures légales à adopter pour assurer une concurrence équitable et renforcer la résilience économique de l'UE face à des politiques étrangères potentiellement déstabilisatrices.

42 Dans cette perspective, il convient d'analyser, dans un premier temps, les menaces que fait peser l'IRA sur l'équilibre du marché intérieur européen, pourtant fondé sur des règles juridiques destinées à garantir une concurrence équitable et une autonomie stratégique (Première partie). Dans un second temps, il s'agira d'étudier la réponse de l'UE face à ces bouleversements, à travers les mécanismes juridiques, politiques et économiques mis en place pour préserver la compétitivité de ses entreprises tout en respectant les objectifs de transition écologique (Deuxième partie).

PREMIÈRE PARTIE : LE MARCHÉ INTÉRIEUR EUROPÉEN POUR UNE CONCURRENCE ÉQUITABLE MENACÉ PAR L'*INFLATION REDUCTION ACT*

43 Le marché intérieur européen repose sur des principes fondamentaux d'équité et de compétition loyale entre les États membres. Le droit européen des aides d'État et le règlement sur les subventions étrangères en sont des éléments centraux, garantissant ainsi une compétitivité durable et une autonomie stratégique (I).

44 Cependant, l'adoption récente de l'IRA par les États-Unis, avec ses subventions massives en faveur des industries américaines, soulève des défis majeurs pour l'équilibre économique de l'UE. L'attractivité croissante des subventions américaines représente une menace pour la compétitivité européenne, particulièrement dans un contexte où les enjeux environnementaux sont au cœur des politiques industrielles (II).

I. Garantir la compétitivité européenne : le rôle clé du droit européens des aides d'État et du règlement relatifs aux subventions étrangères

45 Le droit européen des aides d'État et le règlement sur les subventions étrangères constituent des piliers essentiels pour préserver la compétitivité européenne. Les deux cadres juridiques visent à prévenir les distorsions de concurrence en interdisant les aides d'Etat et les subventions étrangères qui faussent la concurrence au sein de l'UE (A) et à garantir l'indépendance de l'économie européenne face aux pressions externes (B).

A. L'interdiction des aides d'Etat et des subventions étrangères qui faussent la concurrence au sein de l'UE : l'objectif clair de prévention des distorsions de concurrence

46 Ces deux régulations renforcent la compétitivité de l'UE en attirant des entreprises grâce à un environnement de concurrence équitable. Conçues pour instaurer l'équité entre les acteurs implantés sur le territoire européen et pour garantir la transparence des aides et subventions, elles visent à offrir un cadre économique juste pour tous les opérateurs du marché (1). Cette ambition repose sur les mécanismes rigoureux de contrôle et d'application mis en œuvre par

la Commission européenne, qui assurent la conformité des aides et subventions attribuées aux entreprises de l'UE (2).

1. L'exigence d'équité et de transparence des aides d'Etat et des subventions étrangères pour une Europe de libre-échange concurrentielle

47 L'UE accorde une importance fondamentale à l'équité entre les entreprises européennes et celles des pays tiers et à la transparence dans l'octroi des aides d'Etat et des subventions étrangères afin de préserver une concurrence loyale au sein du marché intérieur. L'objectif principal est de limiter autant que possible les distorsions de concurrence tout en permettant aux États membres de soutenir certaines entreprises ou secteurs stratégiques, notamment dans un contexte de transition écologique ou de crise économique.²⁸

48 L'octroi d'aides d'Etat et de subventions étrangères exerce une influence déterminante sur la performance financière des entreprises européennes. Les aides directes permettent aux entreprises en difficulté de renforcer leur trésorerie, contribuant ainsi à améliorer leur liquidité et leur solvabilité, particulièrement importante en période de crise. Elles peuvent également réduire les coûts de financement grâce à des garanties publiques ou des conditions de crédit avantageuses, augmentant la rentabilité nette des bénéficiaires.

49 Par ailleurs, les aides ciblant l'innovation ou la transition écologique, entre autres à travers le soutien à la R&D ou aux technologies propres, encouragent les investissements à long terme dans des secteurs d'avenir. Les entreprises bénéficiaires sont souvent mieux positionnées sur des marchés émergents comme les énergies renouvelables ou la digitalisation, consolidant alors la compétitivité européenne. De même, certains secteurs stratégiques, comme l'énergie, les transports ou la défense, bénéficient de soutiens spécifiques pour préserver la souveraineté économique de l'Union, stabilisant ainsi l'emploi et les chaînes d'approvisionnement.

50 Les aides et subventions peuvent donc renforcer la performance financière des entreprises. Néanmoins, elles doivent être encadrées par des règles strictes pour éviter les distorsions de

²⁸ Cour des comptes européenne. *Aides d'Etat en temps de crise - Une réaction rapide mais des insuffisances dans le suivi de la Commission et des incohérences dans le cadre de soutien aux objectifs de la politique industrielle de l'UE*. Rapport spécial 21/2024. 23 octobre 2024

concurrence et assurer une utilisation efficace des fonds publics. En effet, elles peuvent générer des déséquilibres concurrentiels si elles sont attribuées de manière discriminatoire ou disproportionnée et à court terme, elles améliorent les marges bénéficiaires mais à long terme, leur efficacité dépend de la capacité des entreprises à utiliser ces aides pour innover ou restructurer. L'UE impose ainsi des règles strictes pour éviter que ces aides publiques ne nuisent au marché unique.

51 Conformément à l'article 107§1 du TFUE, les aides d'État sont en principe interdites lorsqu'elles faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou productions. Cette interdiction repose sur la nécessité de garantir des conditions de marché équitables entre les entreprises des différents États membres. Plus précisément, la Commission européenne précise les conditions dans lesquelles ces aides peuvent être compatibles avec le marché intérieur lorsqu'elles soutiennent la transition énergétique ou la lutte contre le changement climatique²⁹. Cela indique le lien important entre les aides d'Etat et les enjeux environnementaux actuels.

52 Pour assurer une transparence totale, l'UE impose aux États membres de publier les aides accordées au-delà d'un certain seuil et de les soumettre à une évaluation de leur impact concurrentiel, garantissant ainsi un contrôle démocratique et une évaluation *ex post* de leur efficacité. En effet, le régime de minimis de 300 000 euros permet l'octroi d'aides d'Etat de faible montant sans obligation de notification préalable à la Commission car ces aides ne sont pas problématiques pour la concurrence européenne³⁰, donnant ainsi une flexibilité pour aider les entreprises dans le besoin.

53 À cette logique interne d'encadrement des aides s'ajoute une dimension externe avec le règlement relatif aux subventions étrangères, qui étend les principes de transparence et d'équité au-delà des frontières de l'UE. Ce règlement répond à la montée des subventions publiques, définies comme toute contribution financière directe ou indirecte accordée par une

²⁹ Communication de la Commission - Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020.

³⁰ Règlement (UE) 2023/2831 de la Commission du 13 décembre 2023 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis.

autorité publique d'un pays tiers conférant un avantage sélectif à une ou plusieurs entreprises ou industries opérant sur le marché européen³¹.

54 Les subventions étrangères sont considérées comme faussant le marché intérieur si elles renforcent la position concurrentielle d'une entreprise et affectent négativement la concurrence dans le marché intérieur. Cela signifie que lorsqu'une entreprise, bénéficiant de subventions de la part d'un gouvernement étranger, voit sa position sur le marché intérieur renforcée, cela peut lui conférer un avantage concurrentiel déloyal, tel que l'entreprise pourra baisser ses prix, d'investir davantage ou de se développer plus rapidement que ses concurrents locaux, ce qui déséquilibre la concurrence sur le marché intérieur. Ce mécanisme va à l'encontre des principes d'équité que le cadre réglementaire européen cherche à instaurer pour garantir une concurrence juste et transparente.

55 Le règlement 2022/2560 prévoit, comme pour les aides d'Etat, des seuils de notification en dessous desquels l'impact sur la concurrence est considéré comme négligeable³². De plus, aucune subventions étrangères ne faussent le marché intérieur lorsque la subvention totale accordée à une entreprise durant trois années consécutives est inférieure au seuil de minimis des aides d'Etat de l'UE (300 000 euros)³³. Ces seuils permettent une grande marge de manœuvre pour les entreprises européennes. Toutefois, en cas de distorsion avérée, la Commission européenne peut imposer des mesures correctives, voire interdire certaines concentrations ou contrats publics impliquant des entreprises subventionnées³⁴.

56 L'objectif est clair : éviter que des entreprises fortement subventionnées par des États non membres de l'UE ne disposent d'un avantage concurrentiel indu qui perturbe l'équilibre concurrentiel. Ce règlement contribue ainsi à assurer une égalité des conditions de concurrence entre entreprises européennes et étrangères, protéger les entreprises respectueuses des règles européennes contre des pratiques déloyales et préserver l'attractivité

³¹ CMS. « Nouveau dispositif de contrôle des subventions étrangères – Incidences sur les concentrations ». CMS.law. 18 janvier 2023.

³² Une analyse plus précise sur les seuils de notifications des subventions étrangères aux paragraphes **83 et suivants**.

³³ Règlement (UE) 2022/2560 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur.

³⁴ *Ibid.*

du marché intérieur tout en orientant les investissements étrangers vers des projets conformes aux normes européennes.³⁵

57 En instaurant un environnement économique plus transparent et équilibré, ces deux réglementations européennes renforcent alors la compétitivité de l'UE et encouragent les entreprises européennes à rester compétitives sur le marché intérieur et à investir dans des technologies propres et innovantes³⁶. Néanmoins, ces dispositifs ne sont possibles qu'avec un contrôle strict des aides publiques que les entreprises européennes peuvent bénéficier de la Commission européenne.

2. Les mécanismes de contrôle et d'application par la Commission européenne pour assurer la conformité des aides et subventions

58 La Commission européenne joue un rôle de gardienne de l'équilibre concurrentiel, en surveillant, en évaluant et, le cas échéant, en sanctionnant les pratiques non conformes avec des outils et des procédures bien précises.

59 La régulation des aides d'État dans l'UE repose sur un dispositif strict de surveillance et de contrôle piloté par la Commission européenne dont l'objectif central est de garantir la conformité des aides avec les principes du marché intérieur et d'éviter toute distorsion de concurrence. Le fondement juridique de cette mission est inscrit à l'article 108 du TFUE, qui impose aux États membres de notifier tout projet d'aide d'État à la Commission avant sa mise en œuvre. Le règlement (UE) 2015/1589 définit les modalités d'application de l'article 108 du TFUE, en détaillant les procédures de notification, d'examen et d'enquête sur les aides d'État. Chaque État membre de l'UE est tenu de transmettre l'ensemble des informations indispensables permettant à la Commission de prendre une décision éclairée.³⁷

60 Suite à la notification préalable de toute nouvelle mesure d'aide, la Commission européenne procède à un examen préliminaire dans lequel elle évalue alors la compatibilité

³⁵ Commission européenne. « Règlement relatif aux subventions étrangères : les règles visant à garantir des marchés de l'UE équitables et ouverts commencent à s'appliquer ». Représentation en France. 12 juillet 2023.

³⁶ Discours prononcé par la Présidente von der Leyen lors de la session plénière du Parlement européen sur les conclusions de la réunion du Conseil européen extraordinaire du 17 et 18 avril 2024.

³⁷ Règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (texte codifié).

des aides proposées avec les règles du marché intérieur, en s'assurant qu'elles sont justifiées, proportionnées, transparentes et qu'elles n'accordent pas un avantage indu. Elle peut alors approuver les mesures qui ne sont pas qualifiées d'aide et les aides compatibles avec le marché intérieur, modifier la mesure afin que sa mise en œuvre soit conforme ou interdire les projets d'aide si la mesure est incompatible.³⁸

61 Les États membres ont la responsabilité de s'assurer que leurs administrations attribuent les aides aux entreprises dans le strict respect des décisions prises par la Commission européenne. Ils sont également tenus, chaque année, de transmettre à la Commission un rapport détaillé sur les aides d'État effectivement octroyées. Dans un souci de transparence et de redevabilité quant à l'utilisation des fonds publics, les États doivent en outre publier des informations précises sur les aides accordées ainsi que sur les bénéficiaires. Cette exigence contribue non seulement à renforcer la confiance du public mais permet aussi aux entreprises de vérifier si certains concurrents ont pu bénéficier, à tort, d'aides publiques incompatibles avec le droit de l'Union.³⁹

62 Lorsque des aides sont accordées sans notification préalable ou en violation du droit européen, la Commission peut examiner les informations reçues sur ses aides supposés illégales, et si nécessaire, ouvrir une enquête préliminaire similaire à celle des aides notifiées et exiger le remboursement des montants jugés illégaux. Si l'aide incompatible ou illégale a déjà été octroyée, l'État membre doit récupérer les sommes auprès de l'entreprise bénéficiaire.

63 La Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) peut être saisie par la Commission en cas de non respect de sa décision d'interdiction d'aides d'État.⁴⁰ En effet, toutes les décisions de la Commission restent soumises au contrôle juridictionnel de la CJUE, garantissant un cadre juridique équilibré et protecteur⁴¹.

³⁸ Cour des comptes européenne. *Aides d'État en temps de crise - Une réaction rapide mais des insuffisances dans le suivi de la Commission et des incohérences dans le cadre de soutien aux objectifs de la politique industrielle de l'UE*. Rapport spécial 21/2024. 23 octobre 2024.

³⁹ Règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE.

⁴⁰ Règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (texte codifié).

⁴¹ Cour des comptes européenne. *Aides d'État en temps de crise - Une réaction rapide mais des insuffisances dans le suivi de la Commission et des incohérences dans le cadre de soutien aux objectifs de la politique industrielle de l'UE*. Rapport spécial 21/2024. 23 octobre 2024.

64 En complément du contrôle des aides d'État, la Commission dispose désormais d'un instrument pour traiter les subventions étrangères susceptibles de fausser la concurrence sur le marché européen. Le règlement (UE) 2022/2560 établit un cadre de contrôle *ex ante* pour les opérations économiques impliquant des entreprises bénéficiant d'un soutien financier de pays tiers.

65 La Commission européenne dispose de trois outils distincts pour contrôler l'impact des subventions étrangères sur le marché intérieur. Deux de ces instruments reposent sur une obligation de notification préalable. Ils s'appliquent aux opérations de concentration et aux procédures de passation de marchés publics dépassant certains seuils avant l'attribution du marché ou de la concession⁴². Cette exigence permet à la Commission d'examiner en amont les effets potentiels de ces opérations sur la concurrence.⁴³

66 En complément, un troisième outil, plus général, permet à la Commission de mener des enquêtes de marché sur toutes les autres situations, y compris celles portant sur des concentrations et des marchés publics inférieurs au seuil précité. Ce dispositif permet ainsi à la Commission d'ouvrir des enquêtes, de demander des informations détaillées et, le cas échéant, d'imposer des mesures correctives comme l'interdiction de certaines acquisitions ou l'exclusion de procédures d'appel d'offres lorsque des distorsions de concurrence sont constatées.⁴⁴ Ainsi, les entreprises européennes affectées par ces mesures peuvent saisir la CJUE pour contester une décision.

67 L'efficacité de ces cadres dépend largement de sa mise en œuvre concrète. Des décisions jurisprudentielles majeures rendues par la CJUE jouent un rôle clé dans l'interprétation des règles et dans la détermination des conditions dans lesquelles une aide est jugée compatible ou non avec le marché intérieur. Ces décisions contribuent à affiner la pratique de la Commission et offrent aux entreprises une protection juridique robuste face aux effets potentiellement déstabilisants des aides d'État ou des subventions étrangères mal encadrées.

⁴² Plus de détails aux paragraphes **83 et 84**.

⁴³ Commission européenne. « Règlement relatif aux subventions étrangères - Lutter contre les distorsions causées par les contributions financières étrangères dans le marché unique ». Stratégie industrielle pour l'Europe.

⁴⁴ *Ibid.*

68 L'ensemble de ces mesures vise ainsi à garantir des conditions de concurrence équitables entre les acteurs du marché européen et à préserver la compétitivité des entreprises européennes face à une concurrence mondiale de plus en plus intense.

B. L'autorisation des aides d'Etat et des subventions étrangères : des outils stratégiques pour garantir l'autonomie économique européenne face aux pressions externes

69 Face à l'intensification de la concurrence mondiale, l'UE a un arsenal pour défendre ses intérêts économiques et stratégiques. Dans ce contexte, l'encadrement et l'autorisation des aides d'Etat apparaissent comme des leviers essentiels pour soutenir des objectifs d'intérêt général (1), qu'il s'agisse de la transition écologique, de la relocalisation industrielle ou du développement technologique. Parallèlement, la régulation des subventions étrangères, en tant que complément au régime des aides d'Etat, vise à rétablir des conditions de concurrence équitables sur le marché intérieur, en limitant les distorsions causées par des soutiens publics non européens (2). Ces deux volets constituent ainsi les piliers d'une stratégie d'autonomie et de résilience économique pour l'Union.

1. L'octroi d'aides d'Etat pour des fins d'intérêt général

70 L'article 107§1 du TFUE interdit en principe les aides octroyées par les États membres susceptibles de fausser la concurrence mais prévoit des exceptions dans ses paragraphes 2 et 3 pour répondre aux défis économiques et technologiques tout en protégeant les intérêts fondamentaux de l'Union. Ces exceptions permettent d'autoriser certaines aides lorsqu'elles poursuivent des objectifs d'intérêt général clairement identifiés. En effet, dans certaines situations particulières, l'intervention de l'État peut s'avérer non seulement opportune mais également indispensable. Ces interventions sont admises dès lors qu'elles ne faussent pas les conditions de concurrence d'une manière contraire à l'intérêt commun de l'Union.

71 Le TFUE prévoit ainsi une série d'objectifs d'intérêt général susceptibles de justifier la compatibilité d'une aide d'Etat avec le marché intérieur. L'article 107§2 énumère les exceptions automatiques, pour lesquelles la compatibilité est reconnue de plein droit. La Commission européenne est tenue d'autoriser ces aides dès lors qu'elles remplissent les critères prévus. Il s'agit notamment des aides à caractère social accordées directement aux

consommateurs individuels sans discrimination selon l'origine des produits, des aides destinées à réparer les dommages causés par des catastrophes naturelles ou des événements exceptionnels, et des aides compensant les désavantages économiques liés à certaines situations historiques ou régionales particulières.⁴⁵

72 En revanche, l'article 107§3 prévoit des exceptions facultatives, pour lesquelles la Commission dispose d'un pouvoir d'appréciation. Ces aides peuvent viser à soutenir le développement de régions en difficulté, à promouvoir des projets d'intérêt européen ou à remédier à des crises économiques graves, comme ce fut le cas pendant la pandémie de Covid-19. D'autres aides peuvent également être autorisées si elles contribuent au développement de certaines activités, à la promotion de la culture ou à la conservation du patrimoine, à condition de ne pas fausser de manière excessive la concurrence.⁴⁶ Cette architecture permet ainsi de concilier flexibilité politique et discipline concurrentielle dans l'octroi des aides publiques.

73 Le cadre européen vise aussi à concilier la nécessité de préserver une concurrence équitable avec le soutien ciblé à des secteurs, tels que la protection de l'environnement et la promotion de la recherche, pour garder ses propres industries stratégiques. A cette dynamique s'ajoute une incitation pour les entreprises bénéficiaires d'aides conditionnées à des objectifs environnementaux ou sociaux qui peuvent avoir leur image améliorée en les positionnant comme acteurs responsables et engagés dans une dynamique de développement durable.

74 À ce titre, l'UE autorise des aides dans le cadre des projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC), permettant aux États membres de financer collectivement des projets transnationaux clés dans des domaines cruciaux comme les batteries, l'électronique ou encore l'hydrogène renouvelable, afin d'encourager la recherche, l'innovation et le développement durable⁴⁷. Ces projets, bien qu'alimentés par des fonds nationaux, peuvent dépasser les plafonds habituels des aides d'État et viser des objectifs communs d'innovation, de souveraineté technologique et de durabilité⁴⁸. L'essor des PIIEC marque une inflexion notable

⁴⁵ Article 107§2 du TFUE.

⁴⁶ Article 107§3 du TFUE.

⁴⁷ Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. *Les projets importants d'intérêt européen commun, un outil de politique industrielle européenne*. Direction générale des entreprises. 24 janvier 2024.

⁴⁸ Grjebine, Thomas et Héricourt, Jérôme. « Réindustrialisation (verte) : un retard européen à combler ». CEPII le blog. 18 mars 2024.

dans l'approche de la Commission, qui reconnaît la nécessité d'une intervention publique renforcée pour renforcer la compétitivité des entreprises européennes face à la concurrence mondiale, notamment en matière de transition écologique.

75 Par ailleurs, l'UE a adapté les règles encadrant les aides d'État pour encourager les transitions numérique et énergétique. Les investissements dans les infrastructures numériques, les énergies renouvelables et la décarbonation des secteurs industriels sont aujourd'hui facilités par des régimes d'aide autorisés, notamment à travers les lignes directrices révisées de 2022 concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie (LDCEE)⁴⁹. Ces dernières constituent un cadre essentiel pour accompagner la mise en œuvre du pacte vert pour l'Europe tout en préservant la concurrence au sein du marché intérieur. Cette évolution permet de mobiliser des ressources publiques vers les technologies d'avenir tout en alignant les politiques industrielles sur les objectifs climatiques de l'Union.

76 Les LDCEE permettent des investissements améliorant la position concurrentielle des entreprises européennes dans ces secteurs en plein essor. En effet, elles visent à étendre les possibilités de soutien public à un éventail plus large de technologies et d'investissements verts, en intégrant désormais des domaines tels que les infrastructures de mobilité propre, la biodiversité, l'hydrogène renouvelable, le stockage de l'électricité ou encore la décarbonation des procédés industriels. Les États membres peuvent accorder des aides couvrant jusqu'à 100 % du déficit de financement lorsqu'elles résultent d'une procédure concurrentielle et utiliser de nouveaux instruments comme les contrats d'écart compensatoire.⁵⁰

77 Les LDCEE renforcent également la flexibilité et simplifient l'évaluation des mesures en rationalisant certaines procédures, notamment en supprimant l'obligation de notification individuelle pour les projets écologiques majeurs intégrés à des régimes déjà autorisés. Pour garantir que les aides soient ciblées et proportionnées, des garde-fous sont introduits, tels qu'une obligation de consultation publique pour les projets dépassant certains seuils. Ces lignes directrices s'inscrivent dans une logique de cohérence avec les politiques européennes

⁴⁹ Communication de la Commission - Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité environnementale et énergétique 2022.

⁵⁰ Commission européenne. « Questions et réponses : Lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie 2022 ». 18 février 2022.

en matière d'environnement et d'énergie, en prévoyant notamment la suppression progressive des subventions aux combustibles fossiles.⁵¹

78 De plus, la flexibilité des règles en période de crise illustre également l'importance stratégique de l'intervention publique. Durant la pandémie de COVID-19, la Commission européenne a instauré un encadrement temporaire des aides d'État, permettant aux États membres d'intervenir rapidement pour soutenir leur tissu économique. Des aides massives ont ainsi été accordées sous forme de subventions directes, de prêts à taux bonifiés ou de garanties publiques, sans qu'il soit toujours exigé un lien direct avec la cause initiale de la perte de revenus. Par exemple, en Allemagne et aux Pays-Bas, les dispositifs ont permis de compenser des pertes de chiffre d'affaires ou de couvrir des coûts fixes, incluant parfois des amortissements, afin de préserver les capacités d'investissement des entreprises.⁵²

79 Entre 2020 et 2022, le nombre de décisions adoptées par la Commission dans le cadre des aides d'État a fortement augmenté, passant d'environ 250 à près de 950 par an au plus fort de la crise sanitaire. Cette dynamique a été prolongée en 2022 avec l'adoption d'un nouvel encadrement temporaire en réponse aux perturbations économiques liées à la guerre en Ukraine.⁵³ Ces mesures exceptionnelles ont permis de répondre aux besoins urgents de liquidités et peuvent être utilisées à des fins de transition écologique.

80 L'ensemble de ces dispositifs traduit une évolution de la politique européenne des aides d'État vers une logique de souveraineté économique, où l'intervention publique est non seulement tolérée mais encouragée lorsqu'elle sert des intérêts collectifs majeurs. Cette approche permet à l'Union de mieux résister aux pressions externes, qu'elles soient d'ordre économique, sanitaire ou géopolitique, tout en affirmant son autonomie face à la concurrence étrangère.

⁵¹ Commission européenne. « Questions et réponses : Lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie 2022 ». 18 février 2022.

⁵² Cour des comptes européenne. *Aides d'État en temps de crise - Une réaction rapide mais des insuffisances dans le suivi de la Commission et des incohérences dans le cadre de soutien aux objectifs de la politique industrielle de l'UE*. Rapport spécial 21/2024. 23 octobre 2024.

⁵³ *Ibid.*

Plus de détails aux paragraphes **148 et suivants**.

2. La régulation des subventions étrangères pour compléter le régime des aides d'Etat

81 L'autorisation encadrée des subventions étrangères dans l'UE répond à une double exigence : préserver la souveraineté économique de l'Europe face aux pressions externes tout en assurant une concurrence équitable sur le marché intérieur. Le Règlement (UE) 2022/2560 relatif aux subventions étrangères constitue à cet égard une avancée déterminante. Il vise à combler une lacune juridique, puisque contrairement aux aides d'État internes, les subventions accordées par des pays tiers échappaient jusqu'alors à tout contrôle spécifique. Cette régulation marque donc un tournant dans la stratégie économique européenne, dans un contexte international de plus en plus compétitif et géopolitiquement tendu où les subventions étrangères sont souvent utilisées comme leviers géopolitiques par certains États tiers.

82 Le règlement n'interdit pas les subventions étrangères en soi mais les soumet à des conditions strictes. Toute aide publique octroyée par un État tiers à une entreprise active sur le marché européen doit être transparente, ne pas fausser significativement la concurrence, et faire l'objet d'un examen préalable. L'encadrement vise particulièrement les opérations économiques sensibles, telles que les concentrations ou les marchés publics d'envergure, qui peuvent servir de vecteurs d'influence géopolitique.⁵⁴

83 Le règlement sur les subventions étrangères instaure des seuils de notification précis afin de renforcer la transparence et préserver une concurrence loyale au sein du marché intérieur. Dans le cas des concentrations économiques, une notification est exigée si l'entité cible génère un chiffre d'affaires supérieur à 500 millions d'euros dans l'UE et si l'entreprise a bénéficié de subventions étrangères d'un montant supérieur à 50 millions d'euros sur les trois années précédentes.⁵⁵

84 Dans le cas de la participation aux marchés publics, lorsqu'une entreprise participe à un marché public d'une valeur estimée à plus de 250 millions d'euros, elle doit déclarer toute aide étrangère reçue égale ou supérieure à 4 millions d'euros sur trois ans. Dans l'un ou l'autre cas, la Commission dispose du pouvoir d'interdire l'opération si elle juge que la subvention compromet l'équité concurrentielle dans l'Union. De plus, même en l'absence de

⁵⁴ Règlement (UE) 2022/2560 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur.

⁵⁵ *Ibid.*

notification, la Commission dispose d'un pouvoir d'enquête, ce qui renforce sa capacité à prévenir les distorsions de marché.⁵⁶

85 Ces garde-fous sont essentiels pour garantir que l'ouverture du marché européen ne soit pas exploitée à des fins d'ingérence économique ou de dumping stratégique et imposer des mesures correctives pour rétablir des conditions équitables sur le marché. Ces mécanismes préventifs assurent que l'ouverture commerciale de l'UE ne soit pas exploitée à des fins hostiles ou déloyales.

86 En régulant les subventions étrangères, l'UE vise avant tout à préserver son autonomie stratégique, en réduisant la dépendance aux financements extérieurs, dans des secteurs jugés essentiels comme l'énergie verte, les semi-conducteurs ou les infrastructures numériques⁵⁷. Ces domaines sont devenus des terrains de compétition mondiale, notamment face à des politiques industrielles offensives telles que l'IRA ou les plans massifs de subventions industrielles en Chine.

87 Par exemple, en avril 2024, la Commission a ouvert des enquêtes anti-subventions sur deux consortiums chinois dans le secteur de l'énergie solaire, impliqués dans un appel d'offres pour la conception, la construction et l'exploitation d'un parc photovoltaïque en Roumanie, projet partiellement financé par des fonds européens. Après un examen préliminaire, la Commission a estimé y avoir des éléments suffisants laissant penser que ces aides pourraient fausser le marché intérieur en créant une concurrence déloyale. Ces consortiums ont retiré leur candidature suite à l'ouverture des enquêtes, conduisant la Commission à clore les procédures.⁵⁸

88 En empêchant des prises de contrôle ou des investissements étrangers soutenus par des aides opaques, l'UE protège ses capacités de production, d'innovation et de résilience, renforçant ainsi son indépendance économique. Cela limite les risques d'acquisitions prédatrices et d'une dépendance excessive aux capitaux étrangers, préservant l'indépendance

⁵⁶ Règlement (UE) 2022/2560 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur.

⁵⁷ Commission européenne. « Règlement relatif aux subventions étrangères - Lutter contre les distorsions causées par les contributions financières étrangères dans le marché unique ». Stratégie industrielle pour l'Europe.

⁵⁸ Le Temps. « L'UE ouvre deux enquêtes anti-subventions contre deux consortiums chinois du solaire ». 3 avril 2024.

technologique et économique du continent. L'UE peut alors garantir des conditions de concurrence équitables pour ses entreprises, ce qui est essentiel pour leur compétitivité mondiale.

89 En parallèle, cette régulation contribue à éviter les guerres de subventions, tant à l'intérieur de l'Union qu'en réaction aux pratiques protectionnistes de puissances économiques. En encadrant aussi bien les aides nationales que les apports étrangers, l'UE évite une fragmentation du marché et garantit des conditions égales pour toutes les entreprises européennes. Cela favorise un climat économique stable, transparent et compétitif à l'échelle mondiale, tout en répondant aux défis posés par les puissances économiques protectionnistes.

90 Cette approche s'inscrit aussi dans une logique de cohésion économique et sociale. En assurant une répartition équitable des investissements, elle empêche que certaines régions déjà attractives accaparent les flux de capitaux au détriment des zones moins développées. En assurant une surveillance proactive des subventions étrangères, l'UE affirme ainsi sa capacité à défendre ses intérêts économiques tout en consolidant l'intégrité et la résilience de son marché intérieur.

91 Ainsi, cette régulation des subventions étrangères est une stratégie globale visant à garantir la compétitivité des entreprises européennes à long terme, sans recourir à des pratiques de distorsion. Elle assure un environnement d'affaires fondé sur la transparence, l'égalité des chances et la loyauté, des conditions indispensables pour construire une économie européenne forte, capable de résister aux pressions extérieures tout en restant fidèle à ses principes de marché ouvert et concurrentiel.

92 Finalement, le droit européen des aides d'État et le règlement relatif aux subventions étrangères sont donc des éléments clés pour préserver la compétitivité et l'équité sur le marché intérieur de l'UE, que ce soit face à des pressions internes ou externes à l'UE, et ce grâce à un contrôle strict des aides publiques accordées aux entreprises européennes par la Commission européenne et la CJUE. Cependant, des défis subsistent, notamment pour répondre aux mesures protectionnistes d'autres puissances économiques comme l'IRA aux États-Unis.

II. L'attractivité des subventions américaines de l'IRA : une menace pour la compétitivité européenne dans un contexte environnemental

93 Face à l'urgence climatique et à la nécessité d'opérer une transition écologique rapide, les grandes puissances économiques multiplient les politiques incitatives en faveur des industries vertes. Parmi elles, les États-Unis ont adopté l'IRA, un vaste plan de subventions publiques et d'allègements fiscaux destiné à stimuler les investissements dans les technologies propres. Si cette stratégie ambitieuse renforce la compétitivité de l'économie américaine, elle fait peser une pression considérable sur l'UE. En offrant des incitations massives et en instaurant une logique de préférence nationale (A), l'IRA pourrait entraîner une fuite des capitaux et des savoir-faire européens vers les États-Unis (B). Cette situation soulève de vives inquiétudes quant à la capacité de l'UE à rester compétitive dans la course mondiale à la transition énergétique, tout en respectant ses propres règles de concurrence et de subventions.

A. Des incitations massives à investir aux États-Unis : un désavantage structurel pour les entreprises européennes

94 L'IRA constitue l'un des programmes les plus ambitieux en matière de transition énergétique avec des investissements publics sous forme de subventions, de prêts et de crédits d'impôt ciblés sur les technologies vertes, les énergies renouvelables, les véhicules électriques ou encore l'hydrogène vert. Cette loi favorise largement les investissements verts aux États-Unis, ce qui complique l'accès des entreprises européennes aux aides (1) et présente une rapidité et une simplicité d'octroi d'aides attractives qui s'oppose à la bureaucratie lourde européenne (2).

1. L'accès limité et conditionné des avantages fiscaux de l'IRA aux entreprises vertes implantées aux États-Unis

95 L'IRA américain constitue une rupture majeure dans la politique industrielle mondiale, suscitant de vives inquiétudes en Europe, tant sur le plan économique que stratégique. Trois aspects fondamentaux de cette législation posent particulièrement problème pour l'UE : la préférence nationale, incarnée par la clause « Buy American » ; les crédits d'impôt exclusivement réservés aux entreprises produisant localement et les subventions à la

production, qui risquent de déclencher une course aux aides publiques au niveau mondial⁵⁹. Cette orientation protectionniste, bien que formulée dans le cadre d'une politique climatique ambitieuse, menace directement la compétitivité de l'industrie européenne.

96 L'IRA constitue un tournant majeur de la politique industrielle américaine, particulièrement pour la lutte contre le changement climatique, reposant sur un arsenal massif d'incitations fiscales pour les ménages et pour les entreprises⁶⁰. Contrairement à la stratégie européenne axée sur la régulation carbone et le respect du libre-échange, l'IRA favorise une logique de soutien direct à la production domestique. Il s'agit de mesures protectionnistes déguisées, poursuivant la tradition du Buy American Act de 1933, qui impose l'utilisation de matériaux américains pour les projets publics.⁶¹ L'IRA s'inscrit dans cette continuité en conditionnant l'accès à ses avantages fiscaux à des critères stricts de contenu local.

97 Ces conditions s'appliquent notamment aux secteurs stratégiques de la transition énergétique. Des crédits d'impôt comme le *Clean Vehicle Credit* (crédit pour véhicules propres) ou le *Clean Electricity Production Tax Credit* (crédit d'impôt pour la production d'électricité propre) offrent un soutien financier considérable, susceptible de transformer la rentabilité de ces entreprises sur une décennie. Toutefois, ces aides ne sont accessibles qu'aux entreprises implantées aux États-Unis ou dans certains pays ayant conclu un accord de libre-échange avec les États-Unis, ce qui favorise l'investissement et la production local, au détriment des partenaires commerciaux qui ne remplissent pas ces critères, notamment l'UE.⁶²

98 L'un des aspects les plus emblématiques de cette politique est l'exigence de contenu local pour les véhicules électriques. Pour bénéficier d'un crédit d'impôt de 7 500 dollars sur l'achat d'un véhicule électrique neuf, celui-ci doit être assemblé en Amérique du Nord (États-Unis, Mexique et Canada) et équipé de batteries contenant des composants produits localement ou issus de pays partenaires, tel que la Corée du Sud, excluant *de facto* les constructeurs européens⁶³. Les consommateurs vont avoir tendance à choisir un véhicule bénéficiant de ce

⁵⁹ Vie publique. « Loi américaine sur la réduction de l'inflation : les inquiétudes de l'UE ». 19 décembre 2023.

⁶⁰ Bouët, Antoine. *Inflation Reduction Act – Comment l'Union européenne peut-elle répondre ?* CEPII. Policy Brief n° 40. Février 2023.

⁶¹ Lenain, Patrick. « Inflation Reduction Act versus Pacte vert : les divergences transatlantiques sur la transition énergétique ». Institut français des relations internationales (Ifri), 28 février 2023.

⁶² U.S. Congress. *H.R. 5376 – Inflation Reduction Act of 2022*. Public Law No. 117-169, 16 août 2022.

⁶³ Lenain, Patrick. « Inflation Reduction Act versus Pacte vert : les divergences transatlantiques sur la transition énergétique ». Institut français des relations internationales (Ifri), 28 février 2023.

crédit d'impôt, dans la logique d'acheter américain, et les producteurs ne pourront pas obtenir de subventions à leurs investissements pour les batteries sont fabriquées hors des États-Unis. Ainsi, non seulement cette disposition offrira un avantage privilégié pour les entreprises implantées sur le sol américain mais elle crée aussi une barrière non tarifaire majeure pour les acteurs étrangers qui vont devoir produire sur place.⁶⁴

99 Ce conditionnement est également appliqué aux infrastructures d'énergie renouvelable. L'accès aux crédits d'impôt pour les panneaux solaires, les éoliennes ou les bornes de recharge est subordonné à l'utilisation de matériaux produits aux États-Unis. Ainsi, les éoliennes et les panneaux solaires doivent être fabriqués avec de l'aluminium ou de l'acier d'origine américaine, et depuis juillet 2024, les bornes de recharge doivent intégrer au moins 55 % de contenu local pour être éligibles à un soutien public. Cette politique vise explicitement à relocaliser les chaînes de valeur industrielles aux États-Unis, en favorisant la souveraineté industrielle et énergétique nationale.⁶⁵

100 L'effet de ces mesures est déjà visible. Les ventes de véhicules électriques ont connu une croissance rapide, notamment grâce à la réduction d'impôt offerte à l'achat. Au premier trimestre 2023, elles représentaient une vente sur douze aux États-Unis, marquant une progression de 54 % par rapport à l'année précédente. Les constructeurs américains comme Tesla, Ford ou General Motors sont les principaux bénéficiaires, tandis que les constructeurs étrangers doivent désormais produire localement pour rester compétitifs. De même, des entreprises telles que First Solar profitent pleinement des exigences de contenu local pour bénéficier des crédits d'impôt sur ses modules solaires, au point d'enregistrer une demande si forte qu'elles ne peuvent plus livrer avant 2026.⁶⁶

101 L'IRA étend également ses avantages fiscaux à d'autres segments de la transition énergétique, comme l'hydrogène vert, la capture de carbone ou les biocarburants. Les aides prévues sont d'une telle ampleur qu'elles pourraient faire chuter significativement les coûts de production. Par exemple, dans le domaine de l'hydrogène vert, certains experts estiment que

⁶⁴ Feitz, Anne. « Les constructeurs américains grands gagnants de l'aide Biden aux voitures électriques ». Les Échos. 17 août 2022.

⁶⁵ Lenain, Patrick. « Inflation Reduction Act versus Pacte vert : les divergences transatlantiques sur la transition énergétique ». Institut français des relations internationales (Ifri), 28 février 2023.

⁶⁶ Schrodors. « Un an après la loi sur la réduction de l'inflation (IRA), qui sont les gagnants et les perdants ? ». 17 août 2023.

le prix du kilo pourrait tomber sous la barre du dollar dans les années à venir, rendant cette technologie extrêmement compétitive sur le marché mondial.⁶⁷ Des entreprises comme Air Liquide ou Linde, produisant des gaz industriels, bien que non américaines, peuvent bénéficier de ces aides à condition d'investir dans des installations sur le territoire américain et de respecter des critères liés à l'embauche locale ou à la fabrication sur place.⁶⁸

102 De ce fait, l'IRA ne s'arrête pas aux seules entreprises américaines. Certaines multinationales européennes peuvent théoriquement bénéficier des aides de l'IRA si elles choisissent d'investir sur le territoire américain. Toutefois, cela implique de respecter des exigences supplémentaires : embauches locales, utilisation de composants produits aux États-Unis ou encore production sur place. Une telle perspective renforce l'intérêt pour les groupes industriels d'investir rapidement sur le sol américain, au risque d'aggraver la désindustrialisation d'autres régions comme l'UE.

103 Par ailleurs, le risque d'une course mondiale aux subventions n'est pas à exclure. Face aux incitations massives proposées par les États-Unis, d'autres puissances économiques comme la Chine ou l'Inde pourraient adopter des politiques similaires, exacerbant la fragmentation du commerce mondial. Une telle dynamique affaiblirait encore davantage les règles multilatérales de l'OMC, déjà fragilisées par les tensions commerciales de ces dernières années. L'UE, quant à elle, se trouve dans une position délicate : elle doit défendre les principes de libre concurrence tout en protégeant ses intérêts stratégiques.⁶⁹

104 En somme, l'IRA impose une conditionnalité forte à l'accès à ses avantages fiscaux, centrée sur la relocalisation industrielle et la souveraineté énergétique. Ce choix stratégique permet aux États-Unis de renforcer leur tissu productif tout en accélérant leur transition écologique. Il en résulte toutefois un biais protectionniste clair qui fragilise les entreprises étrangères non implantées localement et remet en cause les principes du commerce international multilatéral. Pour les entreprises européennes, cette nouvelle donne implique un arbitrage complexe entre rester compétitives dans un environnement de plus en plus

⁶⁷ Schroders. « Un an après la loi sur la réduction de l'inflation (IRA), qui sont les gagnants et les perdants ? ». 17 août 2023.

⁶⁸ Banque Transatlantique. « Qu'est-ce que l'Inflation Reduction Act ? ». Actualités économiques.

⁶⁹ Vie publique. « Loi américaine sur la réduction de l'inflation : les inquiétudes de l'UE ». 19 décembre 2023.

fragmenté ou s'adapter aux nouvelles règles du jeu en relocalisant leur production aux Etats-Unis.

2. La rapidité et simplicité du dispositif américain face à la bureaucratie européenne pour l'octroi de bénéfices : un facteur déterminant pour l'attractivité économique

105 L'un des écarts les plus significatifs entre les dispositifs d'aides publiques des États-Unis et de l'UE réside dans la capacité de déploiement rapide et dans la lisibilité juridique des mécanismes mis à disposition des acteurs économiques. Cette différence structurelle influence profondément l'attractivité des territoires pour les investissements industriels, en particulier dans le contexte de la transition écologique et technologique.

106 L'IRA offre un cadre d'incitations fiscales et de subventions directes massives, conçu pour être simple, automatique et rapidement mobilisable. L'originalité de ce dispositif réside dans sa logique d'accessibilité immédiate : la plupart des crédits d'impôt sont octroyés automatiquement, dès la déclaration fiscale annuelle, sans nécessité de validation préalable ni d'instruction bureaucratique lourde. En outre, ces avantages fiscaux sont prévus pour être maintenus jusqu'en 2032, garantissant ainsi un cadre juridique stable et prévisible sur le long terme.⁷⁰ Cette stabilité permet aux entreprises de planifier leurs projets industriels avec une grande confiance, sans craindre des modifications réglementaires soudaines, ce qui constitue un avantage concurrentiel décisif.

107 À l'inverse, le système européen d'aides d'État demeure largement fondé sur des mécanismes complexes, fragmentés et soumis à un contrôle préalable rigoureux. Laurence Boone, la Secrétaire d'Etat auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, s'est d'ailleurs exprimée à ce sujet : « Je crains qu'en France et en Europe les entreprises ne soient découragées par la bureaucratie européenne et par des versements de subventions qui prennent plusieurs mois, quelquefois plusieurs années⁷¹ ».

⁷⁰ U.S. Congress. *H.R. 5376 – Inflation Reduction Act of 2022*. Public Law No. 117-169, 16 août 2022.

⁷¹ Déclaration de Madame Laurence Boone, Secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée de l'Europe, sur la réponse européenne aux récentes mesures protectionnistes américaines, au Sénat le 8 février 2023.

108 En effet, toute aide d'État potentielle doit, sauf exceptions spécifiques, être notifiée à la Commission européenne et faire l'objet d'une évaluation détaillée au regard des lignes directrices en vigueur telles que les LDCEE. Ces dernières imposent des conditions strictes : l'intensité énergétique de l'activité, le degré d'exposition à la concurrence internationale, la neutralité technologique, ou encore la démonstration de l'effet incitatif de l'aide.⁷² Cette procédure d'examen *ex ante*, bien qu'indispensable pour assurer une concurrence équitable au sein du marché intérieur, ralentit considérablement le processus décisionnel. Les délais d'instruction peuvent varier de six à douze mois, voire davantage en cas de complexité juridique ou de doutes sur la compatibilité de l'aide.⁷³ Cette lenteur crée une incertitude juridique dommageable pour les industriels, particulièrement dans un contexte où la rapidité d'implantation des projets est cruciale.

109 La complexité administrative européenne est également accentuée par la fragmentation institutionnelle de la gestion des aides. Certains fonds sont administrés directement par la Commission à Bruxelles⁷⁴, tandis que d'autres relèvent des plans nationaux de relance ou de fonds régionaux. Cette pluralité d'acteurs et de règles d'accès nuit à la lisibilité du système et constitue une barrière supplémentaire pour les entreprises, en particulier les PME. À cela s'ajoutent des obligations de reporting complexes, des partenariats transfrontaliers parfois requis et une coordination difficile entre niveaux de gouvernance.⁷⁵

110 Un autre contraste réside dans la logique même des politiques publiques. L'UE s'est historiquement concentrée sur la stimulation de la demande en soutenant la consommation de biens décarbonés. En revanche, l'IRA privilégie clairement le soutien à l'offre, c'est-à-dire à la production domestique de technologies propres. Les LDCEE, quant à elles, n'autorisent le soutien à la production que de manière exceptionnelle et temporaire, notamment en période de crise.⁷⁶ Ce déséquilibre désavantage structurellement les producteurs européens, qui sont de plus en plus incités à transférer leur production vers les États-Unis, où le cadre réglementaire est plus simple, les incitations plus généreuses, et les risques financiers moindres.

⁷² Commission européenne. « Questions et réponses : Lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie 2022 ». 18 février 2022.

⁷³ Communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁷⁴ Comme le programme Horizon Europe ou le Fonds d'innovation.

⁷⁵ KPMG Suisse. « EU Green Deal vs US Inflation Reduction Act ». KPMG Insights. 15 septembre 2023.

⁷⁶ Commission européenne. « Questions et réponses : Lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie 2022 ». 18 février 2022.

111 Par ailleurs, les dispositifs américains présentent une souplesse juridique qui tranche avec la rigidité du droit européen de la concurrence. Les États-Unis ne disposent pas d'un régime de contrôle des aides publiques aussi contraignant que celui de l'UE. Tant que les subventions respectent la législation fédérale ou étatique applicable, elles ne sont pas remises en cause a priori. Les contrôles *ex post* réalisés par l'Internal Revenue Service n'entravent pas l'octroi initial des aides et se concentrent davantage sur le respect fiscal que sur l'équilibre concurrentiel.⁷⁷ Cette flexibilité permet une plus grande réactivité des autorités américaines, qui peuvent adapter rapidement leurs instruments à l'évolution du contexte économique.

112 De plus, l'IRA prévoit des mécanismes novateurs de monétisation des aides : les crédits d'impôt peuvent être transférés à d'autres entreprises ou convertis en paiements directs pour les entités non imposables comme les start-ups. Cette innovation élargit considérablement le champ des bénéficiaires potentiels et permet de lever plus rapidement des financements pour les projets industriels.⁷⁸ À titre de comparaison, les aides européennes restent souvent soumises à des contraintes fiscales, budgétaires et comptables qui en limitent l'efficacité opérationnelle.

113 Une étude du Bruegel Institute de 2023 souligne ainsi que la rigidité administrative, l'incertitude juridique et les limitations budgétaires combinées pourraient freiner significativement l'essor des investissements verts en Europe, au moment même où les États-Unis attirent massivement capitaux, technologies et talents.⁷⁹ Le récent règlement européen sur les subventions étrangères, qui introduit de nouvelles obligations de transparence et de contrôle pour les entreprises bénéficiant de financements extra-européens, pourrait par ailleurs ajouter une couche de complexité supplémentaire avec un risque de tensions commerciales accrues.⁸⁰

114 En définitive, le modèle américain, en misant sur la simplicité procédurale, la rapidité d'accès aux aides et la stabilité juridique, apparaît aujourd'hui comme un levier puissant

⁷⁷ U.S. Congress. *H.R. 5376 – Inflation Reduction Act of 2022*. Public Law No. 117-169, 16 août 2022.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Pisani-Ferry, Jean et Tagliapietra, Simone. « An investment strategy to keep the European Green Deal on track ». Bruegel Policy Brief. 2 décembre 2024.

⁸⁰ Commission européenne. « Règlement relatif aux subventions étrangères - Lutter contre les distorsions causées par les contributions financières étrangères dans le marché unique ». Stratégie industrielle pour l'Europe.

d'attractivité économique. À l'inverse, les lourdeurs et incertitudes du cadre européen représentent un désavantage compétitif préoccupant, susceptible d'entraver les ambitions industrielles et climatiques du continent si des réformes structurelles ne sont pas engagées à court terme.

B. Les effets négatifs du risque de délocalisation des entreprises et des investissements européens vers les Etats-Unis

115 L'IRA, en proposant des subventions, des crédits d'impôt et des investissements massifs dans les industries vertes opérant aux États-Unis, suscite des inquiétudes majeures au sein de l'UE, notamment avec une perte du leadership européen en matière de technologies vertes (1). Ces mesures pourraient favoriser une délocalisation partielle ou totale des entreprises européennes vers les États-Unis (2), en particulier dans les secteurs des technologies propres et des énergies renouvelables, où la réduction des coûts d'exploitation et l'optimisation des profits constituent des facteurs déterminants. Cela conduirait à des répercussions sociales et économiques pour l'UE telles qu'une perte d'emplois, un déclin de l'industrie et une dépendance aux États-Unis.

1. La perte du leadership européen en matière de technologies vertes : un effet collatéral des distorsions de concurrence induites par l'IRA américain

116 Avant l'adoption de l'IRA, l'UE s'affichait comme un leader mondial incontesté dans le domaine des technologies vertes⁸¹. Cette position dominante reposait sur un ensemble cohérent de politiques publiques ambitieuses, combinant régulation environnementale, incitations économiques et investissements publics massifs, avec pour objectif la neutralité carbone.

117 Dès 2005, l'UE mettait en place le système d'échange de quotas d'émission, l'un des marchés du carbone les plus avancés au monde, visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre de manière économiquement efficace⁸². Ce dispositif était complété par la taxonomie

⁸¹ Berretta, Emmanuel. « Ces 7 guerres commerciales entre l'UE et les États-Unis depuis 1963 ». Le Point. 22 janvier 2025.

⁸² Conseil de l'Union européenne. « Réforme du système d'échange de quotas d'émission de l'UE ». 6 décembre 2019.

verte, adoptée en 2018, qui orientait les investissements financiers vers des activités durables à l'aide de critères précis pour les investissements dits « verts »⁸³. Le Pacte vert pour l'Europe, lancé en 2019, marquait une étape décisive : il visait à atteindre la neutralité carbone d'ici 2050, tout en promouvant une croissance économique dissociée de l'exploitation des ressources naturelles⁸⁴.

118 Puis, en 2021, l'UE approfondissait encore cette stratégie avec le paquet législatif *Fit for 55*⁸⁵, dont l'objectif était de réduire les émissions nettes de 55 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990⁸⁶. Ce programme prévoyait notamment une extension du marché carbone, un renforcement de la fiscalité énergétique et la création d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières⁸⁷.

119 Sur le plan budgétaire, des instruments puissants ont été mobilisés pour encourager l'innovation et l'investissement dans les technologies propres. Le plan NextGenerationEU (2020) doté de 750 milliards d'euros pour faire face à la période post-covid⁸⁸, le programme Horizon Europe (2021) avec une enveloppe de 93,5 milliards d'euros pour la recherche et l'innovation dans les technologies propres⁸⁹ et le rôle accru de la Banque européenne d'investissement (BEI), devenue « banque du climat », pour le financement de projets à forte valeur environnementale⁹⁰, témoignaient de l'ampleur de l'effort consenti à la transition verte.

120 Ces efforts se reflétaient dans les indicateurs internationaux : l'UE représentait environ 18 % des investissements mondiaux dans la recherche et l'innovation vertes et 21 % des publications scientifiques dans ce domaine provenaient d'institutions européennes⁹¹. Par ailleurs, les entreprises européennes devançaient leurs homologues américaines en matière d'adoption de technologies numériques par les entreprises vertes, ainsi que dans leurs

⁸³ Commission européenne. « Taxonomie verte : mode d'emploi ». Représentation en France, 13 janvier 2022.

⁸⁴ Conseil de l'Union européenne. « Pacte vert pour l'Europe ». 2019.

⁸⁵ Ajustement à l'objectif 55.

⁸⁶ Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. « Fit for 55 : vers la mise en œuvre du Pacte vert pour l'Europe ». Horizon Europe. 19 juillet 2021.

⁸⁷ Lenain, Patrick. « Inflation Reduction Act versus Pacte vert : les divergences transatlantiques sur la transition énergétique ». Institut français des relations internationales (Ifri), 28 février 2023.

⁸⁸ Commission européenne. « Instrument de l'Union européenne pour la relance NextGenerationEU ». 22 décembre 2020.

⁸⁹ Commission européenne. « Horizon Europe ». 2020.

⁹⁰ Chauvière le Drian, Grégoire. « La décarbonation, une opportunité pour une réindustrialisation soutenable ». *Servir* 2025/9 (n° 533) : 39–41.

⁹¹ Occitanie Europe. « L'UE reste un leader mondial en matière de recherche et d'innovation ». 27 juillet 2022.

investissements liés à la durabilité⁹². Ainsi, avant l'adoption de l'IRA, l'UE apparaissait non seulement comme un pionnier réglementaire mais aussi comme un moteur d'innovation verte à l'échelle mondiale.

121 Toutefois, l'entrée en vigueur de l'IRA, avec son approche plus directe, massive et protectionniste en matière de subventions pour les secteurs stratégiques de la transition écologique, a profondément changé la donne. Contrairement au modèle européen fondé sur la régulation et les incitations indirectes, l'IRA privilégie des mécanismes incitatifs clairs et immédiats, souvent conditionnés à une production locale.⁹³

122 L'IRA attribue des aides sans imposer d'engagements aussi contraignants que ceux exigés par les LDCEE. En Europe, les entreprises bénéficiaires d'allègements fiscaux ou d'aides à la décarbonation doivent démontrer des engagements concrets : réduction de leur empreinte carbone, investissements dans des technologies propres ou consommation exclusive d'électricité verte⁹⁴. Ces exigences, bien qu'alignées sur les objectifs climatiques, peuvent dissuader certains industriels qui recherchent rapidité, simplicité et liberté d'action, et les conduire à privilégier un environnement plus permissif comme celui offert par l'IRA.

123 L'attractivité croissante des États-Unis repose aussi sur des facteurs structurels : un coût de l'énergie plus bas, notamment grâce au gaz naturel⁹⁵, un environnement réglementaire plus souple, une stabilité politique perçue comme plus favorable et un écosystème d'innovation dynamique, en particulier dans les technologies vertes. En outre, les exigences américaines en matière de contenu local pénalisent directement les exportations européennes, ce qui pousse davantage encore les entreprises à implanter leurs chaînes de valeur directement sur le sol américain.

⁹² Banque européenne d'investissement. *Rapport 2020-2021 de la BEI sur l'investissement : l'Union européenne aux avant-postes de l'investissement dans les technologies vertes*. 21 janvier 2021.

⁹³ Déclaration de Madame Laurence Boone, Secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée de l'Europe, sur la réponse européenne aux récentes mesures protectionnistes américaines, au Sénat le 8 février 2023.

⁹⁴ Communication de la Commission - Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020.

⁹⁵ Eurelectric. « US vs EU: the ultimate power prices showdown ». 19 avril 2025.

124 Certains experts estiment que l’IRA constitue un défi existentiel pour la compétitivité européenne⁹⁶. Non seulement il crée des distorsions de concurrence majeures mais il menace aussi le modèle de transition verte européen, fondé sur la coopération, la régulation et la cohésion sociale. Le risque est celui d’un désalignement croissant entre les objectifs climatiques et les réalités industrielles, où les entreprises européennes pourraient se retrouver contraintes de choisir entre rester en Europe ou accéder aux subventions américaines.

125 Enfin, cette évolution pourrait aussi avoir des répercussions juridiques avec un recours accru au règlement européen sur les subventions étrangères (UE 2022/2560). L’UE pourrait intensifier ses enquêtes sur les entreprises bénéficiant de l’IRA tout en opérant sur le marché européen, créant de nouvelles tensions transatlantiques. Paradoxalement, l’Europe se voit ainsi contrainte d’imiter partiellement le modèle américain qu’elle contestait, en développant une politique industrielle plus affirmée mais sans pour autant disposer des mêmes marges de manœuvre fiscales et politiques.

126 Cette politique industrielle agressive a été perçue en Europe comme une tentative de relocalisation massive des chaînes de valeur de l’économie verte au sein des frontières américaines, suscitant des inquiétudes quant à la perte d’attractivité du territoire européen pour les industries du futur. Le leadership de l’UE, bien que toujours solide en matière normative et environnementale, est désormais mis à l’épreuve par une concurrence transatlantique renouvelée, surtout car l’UE privilégie le libre-échange. En effet, les incitations comme le bonus écologique sont accordées sans distinction d’origine, y compris pour des véhicules importés des États-Unis ou de Chine.⁹⁷ Ce contraste stratégique affaiblit l’industrie européenne, confrontée à une concurrence étrangère subventionnée sur son propre marché.

127 Ce nouveau paradigme a provoqué une onde de choc en Europe, où de nombreuses entreprises sont tentées de délocaliser une partie de leur production pour bénéficier de ces subventions⁹⁸. Plusieurs grands groupes industriels européens, souvent parmi les premiers investisseurs étrangers aux États-Unis, réorientent désormais leurs investissements

⁹⁶ Pisani-Ferry, Jean, Tagliapietra, Simone, et Zachmann, Georg. « A new governance framework to safeguard the European Green Deal ». Policy Brief 18/2023, Bruegel, 6 septembre 2023.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ KPMG Suisse. « EU Green Deal vs US Inflation Reduction Act ». KPMG Insights. 15 septembre 2023.

outre-Atlantique, alors que l'UE reste prudente dans son soutien public, limitant ses aides et refusant de s'engager dans une course aux subventions.

2. La délocalisation totale ou partielle des entreprises européennes vers les Etats-Unis pour obtenir les avantages fiscaux de l'IRA

128 En Europe, cette politique américaine est perçue comme une attaque indirecte contre son tissu industriel. Les décideurs craignent une perte de compétitivité pour les entreprises européennes, déjà confrontées à un prix de l'énergie élevé et à un cadre réglementaire strict. L'IRA pourrait accélérer le phénomène de délocalisation vers les États-Unis, en particulier dans les secteurs à forte intensité énergétique et à haute valeur ajoutée technologique. Certaines entreprises envisagent d'y implanter de nouvelles usines, profitant des aides fiscales et du coût énergétique plus favorable, créant ainsi une fuite d'investissements hors d'Europe.⁹⁹

129 Bien que cette tendance ne se traduise pas nécessairement par une délocalisation absolue avec la fermeture massive des sites de production en Europe car certaines entreprises européennes pourraient décider d'ouvrir de nouveaux sites aux États-Unis sans nécessairement fermer leurs usines en Europe, selon une délocalisation relative¹⁰⁰, elle représente néanmoins un risque de perte d'investissements verts pour l'UE, fragilisant ainsi sa compétitivité industrielle au profit des États-Unis. En effet, les subventions américaines massives attirent des investisseurs qui avaient jusqu'ici soutenu la position de leader de l'Europe en matière de technologies vertes¹⁰¹.

130 Les entreprises européennes se trouvent alors face à un dilemme stratégique. D'un côté, les incitations financières et les avantages compétitifs offerts par l'IRA représentent une opportunité d'optimiser leurs marges et d'améliorer leur rentabilité en relocalisant certaines activités sur le sol américain. De l'autre côté, ces entreprises doivent également prendre en compte les attentes des parties prenantes dans leurs pays d'origine, notamment les gouvernements locaux, les travailleurs et les consommateurs, qui prônent souvent la

⁹⁹ Vie publique. « Loi américaine sur la réduction de l'inflation : les inquiétudes de l'UE ». 19 décembre 2023.

¹⁰⁰ Mouhoub, El Mouhoud. *Mondialisation et délocalisation des entreprises*. 2006.

¹⁰¹ Berretta, Emmanuel. « Ces 7 guerres commerciales entre l'UE et les États-Unis depuis 1963 ». Le Point. 22 janvier 2025.

préservation de l'emploi régional, le maintien des chaînes d'approvisionnement locales et le respect des intérêts environnementaux et sociaux.

131 Cependant, il convient de ne pas oublier que la finalité première des entreprises reste la maximisation des profits. Dans un système dominé par des considérations économiques et concurrentielles, les choix stratégiques des entreprises se fondent essentiellement sur des analyses de rentabilité, reléguant souvent au second plan les considérations patriotiques ou éthiques. Bien que des engagements en matière de responsabilité sociale des entreprises soient parfois mis en avant, ces derniers peuvent être perçus comme secondaires lorsque des opportunités de croissance significative se présentent sur des marchés étrangers.

132 Dans le cadre du commerce international, le sentiment d'attachement aux intérêts nationaux, bien qu'évoqué dans certains discours, tend à s'effacer face à la priorité donnée aux considérations financières et à la maximisation des profits. Cette réalité met en lumière une tension constante entre la recherche d'opportunités économiques mondiales et les responsabilités locales, un enjeu central pour garantir l'avenir de la compétitivité européenne.

133 D'ailleurs, l'IRA a provoqué un grand nombre de délocalisations des investissements européens vers les États-Unis. En 2023, les capitaux européens ont représenté une part importante des nouveaux projets industriels aux États-Unis, avec l'Allemagne et la France parmi les principaux investisseurs, 12 % et 8 % des projets respectivement¹⁰². Une enquête de 2023 révèle, de plus, que près de 10 % des entreprises allemandes envisagent de délocaliser leur production pour profiter des avantages de l'IRA, une proportion qui atteint 23 % dans le secteur automobile¹⁰³. Ainsi, la croissance industrielle américaine est de plus en plus portée par des investissements venus d'Europe, illustrant un déplacement stratégique de l'appareil productif.

134 Cette tendance reflète une stratégie d'internationalisation visant à accéder à des marchés dynamiques et à optimiser les coûts de production¹⁰⁴. L'IRA, avec ses subventions massives et ses crédits d'impôt conditionnés à la production locale, offre un environnement économique

¹⁰² Lann, Pierre. « Industrie : comment l'argent des Européens file aux États-Unis ». Marianne, 10 décembre 2024.

¹⁰³ Reuters. « US subsidies appealing to German companies, survey shows ». 1er mars 2023.

¹⁰⁴ Mouhoub, El Mouhoud. *Mondialisation et délocalisation des entreprises*. 2006.

particulièrement avantageux. En conséquence, de nombreuses multinationales choisissent de prioriser leurs investissements aux États-Unis, au détriment du territoire européen. Ces dispositifs fiscaux permettent de réduire significativement les coûts de production, ce qui améliore la compétitivité des entreprises sur le marché mondial. Pour ne pas être dépassées par leurs concurrentes américaines, les entreprises européennes sont donc tentées de relocaliser une partie de leurs opérations industrielles aux États-Unis.¹⁰⁵

135 Ce mouvement est renforcé par un effet d'entraînement : les investissements massifs dans les infrastructures et les technologies vertes aux États-Unis attirent non seulement les entreprises, mais aussi l'ensemble des chaînes d'approvisionnement et des partenaires industriels¹⁰⁶. Les firmes asiatiques ont rapidement saisi cette opportunité : LG et Honda ont annoncé un investissement commun de 4,4 milliards de dollars dans le secteur électrique aux États-Unis, tandis que Toyota a injecté 2,5 milliards supplémentaires dans son usine en Caroline du Nord¹⁰⁷. Ces décisions, directement liées aux incitations de l'IRA, illustrent la perte d'attractivité relative de l'Europe, qui peine à proposer une réponse aussi cohérente et incitative pour les acteurs industriels mondiaux.

136 Les filiales américaines de groupes européens peuvent accéder aux subventions si elles respectent les critères de production locale. Cela pousse de nombreuses entreprises européennes à s'implanter aux États-Unis pour profiter de ce cadre incitatif. D'ailleurs, des responsables américains démarchent activement les entreprises européennes¹⁰⁸, et 17 % des entreprises allemandes déjà présentes aux États-Unis prévoient d'y augmenter leurs investissements¹⁰⁹.

137 Plusieurs cas emblématiques illustrent ce phénomène de délocalisation des entreprises vers les États-Unis. Tout d'abord, le constructeur allemand Volkswagen a suspendu, en 2023, son projet d'usine de batteries en Europe de l'Est pour se concentrer sur le développement de

¹⁰⁵ KPMG Suisse. « EU Green Deal vs US Inflation Reduction Act ». KPMG Insights. 15 septembre 2023.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Godeluck, Solveig. « Voiture électrique : les coups de pouce de Joe Biden produisent leurs premiers effets ». Les Échos. 15 septembre 2022.

¹⁰⁸ Stiru, Andrei. « En quoi consiste la réponse européenne à l'Inflation Reduction Act de Biden ». Business AM, 10 mars 2023.

¹⁰⁹ Bretagne Commerce International. « Allemagne : des entreprises attirées par une délocalisation vers les États-Unis pour profiter de l'Inflation Reduction Act ». 15 mars 2023.

sa production aux États-Unis¹¹⁰. Volkswagen avait prévu d'investir 2 milliards de dollars dans une usine de batteries en Caroline du Sud, estimant pouvoir bénéficier de 10 milliards de dollars de subventions sur les dix prochaines années grâce à l'IRA¹¹¹. Le soutien offert par l'IRA était nettement plus intéressant que le soutien proposé par les pays européens¹¹².

138 De plus, le géant chimique allemand BASF avait prévu d'investir 3,7 milliards d'euros en Amérique du Nord entre 2023 et 2027, notamment pour l'expansion de ses usines pétrochimiques en Louisiane et dans l'Ohio. Cette décision s'inscrit dans une stratégie de réduction des opérations en Allemagne, confrontée à des coûts énergétiques élevés et à une réglementation contraignante en Europe.¹¹³

139 De même, Siemens Energy a annoncé en 2024 la construction d'une usine de transformateurs électriques à Charlotte, en Caroline du Nord, avec un investissement de 150 millions de dollars¹¹⁴. Ce projet bénéficie d'un crédit d'impôt de 18,3 millions de dollars accordé dans le cadre de l'IRA¹¹⁵. Siemens Energy a, par ailleurs, dévoilé un plan d'investissement de plus de 10 milliards de dollars en mars 2025, comprenant l'ouverture de deux nouvelles usines de fabrication de produits électriques au Texas et en Californie, qui pourra raisonnablement bénéficier de crédit d'impôt énorme grâce à l'IRA¹¹⁶.

140 Ces délocalisations massives vers les États-Unis mettent en lumière les défis auxquels l'Europe est confrontée pour maintenir sa compétitivité industrielle. Les entreprises européennes sont attirées par un environnement réglementaire plus favorable, des coûts énergétiques inférieurs et un accès direct à un marché de consommation vaste. Cela pourrait réduire leurs investissements en Europe, entraînant une perte de savoir-faire, d'emplois et de leadership technologique.

¹¹⁰ Wright, Georgina et Chetcuti, Louise. « L'Inflation Reduction Act américain : au-delà de l'exigence climatique ». Institut Montaigne. 22 mars 2023.

¹¹¹ Banque Transatlantique. « Qu'est-ce que l'Inflation Reduction Act ? ». Actualités économiques.

¹¹² Dubly Transatlantique Gestion. « Dans quel contexte s'inscrit l'IRA ». 20 avril 2023.

¹¹³ Smyth, Jamie et Nilsson, Patricia. « US subsidies appealing to German companies, survey shows ». Financial Times, 1er mars 2023.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Global Trade Alert. « United States of America: Introduction of tax credits worth USD 18.3 million for Siemens Energy Inc under the Advanced Energy Project Credit Program ». 19 avril 2024.

¹¹⁶ Siemens AG. « Siemens boosting U.S. investments by more than \$10 billion for American manufacturing jobs, software and AI infrastructure ». Siemens Press Release, 6 mars 2025.

Conclusion de la première partie

141 L'adoption de l'IRA par les États-Unis constitue un tournant majeur dans la compétition mondiale autour des technologies vertes. Grâce à des incitations fiscales massives, immédiates et conditionnées à la production locale, cette loi a redéfini les logiques d'implantation des entreprises industrielles à l'échelle internationale. De nombreuses entreprises européennes, comme Volkswagen, BASF ou encore Siemens Energy, ont soit suspendu leurs projets d'investissement en Europe, soit annoncé leur intention d'accroître leur présence sur le territoire américain afin de bénéficier des subventions de l'IRA. Ces choix stratégiques se traduisent par une délocalisation croissante des chaînes de valeur vers les États-Unis, attirées par un écosystème dynamique, des coûts de production moindres, une réglementation allégée et un accès facilité à un vaste marché intérieur. Cette dynamique entraîne une délocalisation croissante des chaînes de valeur vers l'Amérique du Nord, menaçant la base industrielle de l'UE.

142 Ce phénomène met en lumière les limites du modèle européen basé sur la régulation, la normalisation et des incitations indirectes. Malgré les efforts remarquables de l'Union européenne, à travers des politiques telles que le Pacte vert, le paquet *Fit for 55* ou le plan NextGenerationEU, le cadre actuel souffre de lourdeurs administratives, d'un manque de flexibilité et de délais d'exécution souvent incompatibles avec les rythmes industriels mondiaux. Alors que les entreprises ne peuvent bénéficier directement de l'IRA depuis l'Europe, elles contournent cette contrainte en créant des filiales américaines, ce qui accentue l'érosion industrielle du continent.

143 Face à cette nouvelle donne géopolitique et industrielle, l'enjeu est de préserver l'intégrité du marché unique tout en assurant la souveraineté économique et écologique de l'Europe. Cela exige un équilibre délicat entre concurrence équitable au sein de l'Union et réponses stratégiques aux distorsions générées par les politiques industrielles étrangères. Car si la délocalisation vers les États-Unis peut offrir des bénéfices à court terme pour les entreprises, elle constitue à long terme un risque majeur pour l'autonomie industrielle, technologique et énergétique de l'UE.

DEUXIÈME PARTIE : LA RÉPONSE L'UNION EUROPÉENNE POUR PRÉSERVER SA COMPÉTITIVITÉ EUROPÉENNE FACE AUX EFFETS NÉGATIFS DE L'INFLATION REDUCTION ACT

144 L'IRA, en combinant incitations fiscales massives et soutien ciblé à l'industrie verte, redéfinit les règles du jeu économique mondial. Pour l'UE, il devient donc impératif non seulement d'adapter ses instruments juridiques aux nouvelles réalités mais aussi de renforcer sa souveraineté économique, de sécuriser ses chaînes de valeur critiques et d'assurer un cadre de concurrence plus équitable. La compétitivité européenne est donc mise à rude épreuve. L'enjeu est de taille : préserver la souveraineté industrielle de l'Europe tout en garantissant une concurrence équitable au sein du marché unique face aux stratégies industrielles offensives venues d'ailleurs.

145 Pour rester dans la course, l'Union devra réévaluer ses politiques industrielles en profondeur. Cela implique un double impératif : repenser ses dispositifs d'aides publiques à l'échelle européenne face aux déséquilibres concurrentiels engendrés par l'IRA (I) et renforcer sa compétitivité européenne grâce à une simplification de ses procédures administratives et un mécanisme budgétaire commun pour accélérer l'approbation des projets (II). L'UE doit ainsi porter une grande importance aux développements de politiques industrielles européennes cohérentes et efficaces pour soutenir les secteurs stratégiques.

I. L'adaptation nécessaire du droit européen des aides publiques face aux déséquilibres concurrentiels engendrés par l'*Inflation Reduction Act*

146 Face à l'IRA, l'UE est confrontée à un risque croissant de déséquilibre concurrentiel et de fuite des investissements stratégiques. Si elle dispose d'outils comme le droit des aides d'État et le règlement sur les subventions étrangères, ces derniers montrent aujourd'hui leurs limites dans un contexte de compétition internationale accrue. Le maintien strict des règles en matière d'aides d'État pourrait s'avérer contre-productif face à la politique industrielle offensive des États-Unis. L'UE a donc assoupli son régime d'aides d'État mais cette réponse reste incomplète pour prévenir la fuite des investissements vers les États-Unis (A). De même, le règlement relatif aux subventions étrangères est une arme défensive mais non préventive des aides anticoncurrentielles (B).

A. L'assouplissement du régime des aides d'État : une réponse incomplète pour prévenir la fuite des investissements vers les Etats-Unis

147 En réponse, l'UE a assoupli temporairement son régime des aides d'État afin de permettre aux États membres de soutenir plus directement leurs industriels. Des ajustements ciblés, comme ceux prévus dans le cadre du plan industriel du Pacte vert ou du cadre temporaire de crise et de transition, pourraient permettre une réponse plus rapide et plus flexible (1). La Cour des comptes européenne souligne dans plusieurs rapports¹¹⁷ le défi croissant que représente la multiplication des aides dans un contexte de relance économique et d'autonomie stratégique¹¹⁸. Néanmoins, nombreuses sont les limites de l'assouplissement du régime des aides d'Etat pour contrer les effets négatifs de l'IRA (2).

1. Le cadre temporaire de crise et de transition et la modification du règlement général d'exemption par catégorie : une rapidité d'action européenne face à l'IRA

148 Face à la pression exercée par l'IRA américain, l'UE a réagi rapidement en adaptant son cadre réglementaire pour permettre aux États membres de soutenir plus efficacement leurs industries. Le droit européen des aides d'Etat était trop restrictif comparé aux bénéfices octroyés par les Etats-Unis dans le cadre de l'IRA. Il avait déjà été assoupli temporairement lors de la crise sanitaire de la COVID-19 en 2020 et pour réduire la dépendance de l'Union aux combustibles fossiles russes dans le contexte de la guerre en Ukraine en 2022 et cette logique d'adaptation a été reprise pour répondre à l'IRA en 2023.¹¹⁹

149 La pandémie de COVID-19 et la guerre en Ukraine ont profondément impacté l'économie de l'UE, mettant en évidence l'interdépendance des chaînes de valeur mondiales. Ces crises ont illustré l'importance d'un marché intérieur uni et efficace à l'échelle mondiale, tout en soulignant la nécessité pour l'UE de renforcer son autonomie stratégique, étant donné sa dépendance, dans de nombreux secteurs, aux importations en provenance de pays tiers.¹²⁰

¹¹⁷ Rapports de 2023 sur les batteries et de 2024 sur l'hydrogène renouvelable.

¹¹⁸ Cour des comptes européenne. *Aides d'État en temps de crise - Une réaction rapide mais des insuffisances dans le suivi de la Commission et des incohérences dans le cadre de soutien aux objectifs de la politique industrielle de l'UE*. Rapport spécial 21/2024. 23 octobre 2024.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Commission européenne. *EU strategic dependencies and capacities: second stage of in-depth reviews*. 21 février 2022.

Ainsi, en mars 2023, la Commission européenne a modifié le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC), a renforcé le soutien aux PIIEC et a introduit le cadre temporaire de crise et de transition (CTCT) pour simplifier le cadre d'octroi et de contrôle des aides d'État afin de soutenir la production industrielle et stimuler la compétitivité industrielle¹²¹. Cette flexibilité vise à retenir les entreprises en Europe en leur offrant un environnement plus compétitif.

150 Traditionnellement, le droit européen des aides d'État, régi par l'article 107 du TFUE, limite strictement les subventions nationales pour garantir une concurrence équitable au sein du marché intérieur. Toutefois, des exceptions existent, notamment pour les aides de minimis ou celles relevant du RGEC¹²². Ce dernier permet aux États membres d'accorder certaines aides publiques sans notification préalable, à condition de respecter des critères stricts garantissant la compatibilité avec le marché intérieur. En couvrant des domaines variés comme le soutien aux PME, l'innovation, la cohésion régionale ou la transition écologique, le RGEC vise à accélérer l'octroi d'aides tout en réduisant les lourdeurs administratives.¹²³

151 Dans le contexte du Pacte vert pour l'Europe, le RGEC a été révisé pour intégrer les priorités de la transition énergétique, permettant ainsi un soutien plus rapide et ciblé à des projets stratégiques, la mobilité propre ou la décarbonation industrielle¹²⁴. Cette réforme s'articule avec les LDCEE, qui encadrent les aides d'envergure dans les domaines climatiques et énergétiques. Ensemble, ces instruments renforcent la capacité des États membres à répondre aux défis contemporains, de la crise énergétique à la compétition industrielle mondiale, tout en assurant une prévisibilité juridique pour les entreprises et une transparence accrue dans l'attribution des fonds.¹²⁵ Le RGEC incarne ainsi une tentative d'équilibre entre la nécessité d'agir rapidement dans un contexte économique en mutation et la préservation de l'intégrité du marché unique.

¹²¹ Commission européenne. « Aides d'État: la Commission modifie les règles générales d'exemption par catégorie afin de faciliter et d'accélérer encore la transition écologique et numérique ». Brussels, 9 mars 2023.

¹²² Règlement (UE) 2023/1315 de la Commission.

¹²³ Commission européenne. « Aides d'État: la Commission modifie les règles générales d'exemption par catégorie afin de faciliter et d'accélérer encore la transition écologique et numérique ». Brussels, 9 mars 2023.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Commission européenne. « Questions et réponses : Lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie 2022 ». 18 février 2022.

152 Quant au CTCT, établi dans le cadre du plan industriel du Pacte vert, constitue un assouplissement temporaire des règles en matière d'aides d'État. Il vise à soutenir les secteurs stratégiques, en particulier les technologies propres, dans un contexte de transition énergétique et numérique, tout en limitant les distorsions de concurrence sur le marché intérieur et en évitant une fragmentation régionale de l'Union.¹²⁶ Ce dispositif s'inscrit dans la continuité des mesures d'urgence adoptées par la Commission européenne durant la pandémie de COVID-19 en 2020 et à la suite de l'invasion de l'Ukraine en 2022. Ces précédents encadrements visaient à permettre une réponse rapide et ciblée des États membres aux crises, tout en respectant le cadre du TFUE, avec des garde-fous stricts : plafonds d'aide, exclusion des entreprises en difficulté, et prévention des avantages injustifiés pour le secteur financier.¹²⁷

153 Le CTCT a ensuite été modifié en novembre 2023 pour mieux réagir à l'IRA, en autorisant des aides à l'investissement comparables à celles des États-Unis dans les secteurs clefs. Il autorise désormais des aides équivalentes à condition que l'entreprise visée envisage une relocalisation vers les États-Unis, afin de conserver l'investissement en Europe. Ce mécanisme permet ainsi de mieux faire face à la concurrence internationale tout en maintenant une concurrence équitable au sein du marché intérieur.¹²⁸

154 Le CTCT simplifie considérablement les procédures : réduction des délais de notification à la Commission, accès facilité aux aides pour les projets liés à la transition verte et numérique, et soutien direct aux secteurs à risque de délocalisation, tels que la production d'équipements pour les énergies renouvelables. Cela marque un tournant majeur par rapport aux règles habituelles qui interdisent en principe les aides directes à la fabrication de technologies vertes.

155 Le cadre conserve néanmoins certaines caractéristiques du régime temporaire mis en place pour la guerre en Ukraine, tout en introduisant des mesures inédites, applicables jusqu'au 31 décembre 2025. Trois assouplissements majeurs ont été maintenus pour accélérer les investissements : suppression de l'obligation de consultation publique sur les effets de la

¹²⁶ Commission européenne. « La Commission autorise une mesure d'aide d'État allemande d'un montant de 902 millions d'euros destinée à soutenir Northvolt pour la construction d'une usine de production de batteries pour véhicules électriques afin d'encourager la transition vers une économie à zéro émission nette. ». 8 janvier 2024.

¹²⁷ Cour des comptes européenne. *Aides d'État en temps de crise - Une réaction rapide mais des insuffisances dans le suivi de la Commission et des incohérences dans le cadre de soutien aux objectifs de la politique industrielle de l'UE*. Rapport spécial 21/2024. 23 octobre 2024.

¹²⁸ *Ibid.*

concurrence, possibilité de financement sans mise en concurrence (dans les limites d'intensité d'aide), et suspension de l'évaluation systématique des effets anticoncurrentiels. Ces leviers permettent une mise en œuvre plus rapide et ciblée des subventions.¹²⁹

156 Le CTCT permet ainsi de soutenir divers domaines : déploiement des énergies renouvelables, stockage d'énergie, décarbonation des procédés industriels, fabrication de technologies stratégiques, production de composants critiques, et recyclage des matières premières essentielles. Bien que les aides soient plafonnées, les zones assistées bénéficient de marges plus larges. En outre, le mécanisme d'aide d'alignement autorise un soutien renforcé lorsqu'il existe un risque avéré de relocalisation des investissements hors d'Europe.¹³⁰

157 Un exemple concret d'aide d'État stratégique est celui de l'Allemagne, qui a accordé en 2023 environ 902 millions d'euros à Northvolt pour implanter une usine de production de batteries sur son sol. Cette subvention, autorisée dans le cadre du CTCT, visait à empêcher la délocalisation de l'usine vers les États-Unis, attirée par les incitations de l'IRA. Grâce à cette aide, Northvolt a confirmé son implantation en Allemagne, créant jusqu'à 3 000 emplois.¹³¹

158 D'autres aides d'État majeure ont été accordé dans le CTCT en 2023 : l'Italie (100 millions d'euros), la Hongrie (2,36 milliards d'euros), l'Allemagne (3 milliards d'euros) et la France (3 milliards d'euros sur 15 ans) ont mis en place des dispositifs ambitieux pour soutenir les investissements stratégiques dans les équipements de transition énergétique et la décarbonation industrielle¹³². Ce soutien renforce la souveraineté industrielle de l'UE, soutient la transition verte, et montre comment des aides ciblées permettent de rivaliser avec les subventions étrangères tout en maintenant une concurrence équitable en Europe.

¹²⁹

Cour des comptes européenne. *Aides d'État en temps de crise - Une réaction rapide mais des insuffisances dans le suivi de la Commission et des incohérences dans le cadre de soutien aux objectifs de la politique industrielle de l'UE*. Rapport spécial 21/2024. 23 octobre 2024.

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ Commission européenne. « La Commission autorise une mesure d'aide d'État allemande d'un montant de 902 millions d'euros destinée à soutenir Northvolt pour la construction d'une usine de production de batteries pour véhicules électriques afin d'encourager la transition vers une économie à zéro émission nette ». 8 janvier 2024.

¹³² « D'autres mesures d'aide destinées à accélérer les investissements dans des secteurs stratégiques pour la transition vers une économie à zéro émission nette ont été autorisées par la Commission le 9 octobre 2023 (SA.108953), le 28 juillet 2023 (SA.107689), le 19 juillet 2023 (SA.108068) et le 26 mai 2023 (SA.107094). » respectivement.

Source : *Ibid.*

159 En somme, ce cadre temporaire permet à l'UE de réagir aux effets du dispositif américain IRA, en donnant aux États membres la possibilité d'octroyer des aides ciblées afin de retenir les investissements en Europe. L'objectif est triple : encourager l'investissement dans les technologies vertes, éviter les délocalisations industrielles et permettre une réponse compétitive par le biais d'aides équivalentes. À titre d'illustration, en 2023, la Commission a autorisé moins de 600 aides d'État, dont un quart dans le cadre du CTCT, contre seulement 200 en 2019, témoignant ainsi de l'ampleur de cette réponse exceptionnelle¹³³. Ainsi, l'assouplissement du droit européen des aides d'État constitue une réponse pragmatique à la politique industrielle offensive des États-Unis. Il permet de soutenir les industries vertes européennes sans violer les principes fondamentaux de l'UE mais soulève aussi un nombre de défis de coordination et de solidarité entre États membres.

2. Les limites de l'assouplissement des aides d'Etat

160 L'assouplissement progressif des règles européennes en matière d'aides d'État, initié en réponse aux crises récentes, a certes permis d'amortir certains chocs économiques et d'éviter une déstabilisation industrielle immédiate. Toutefois, cette stratégie présente d'importantes limites et suscite des inquiétudes croissantes sur le long terme. Le rapport *Much more than a market*¹³⁴ remis en avril 2024 par Enrico Letta au Conseil européen souligne clairement que, si ces assouplissements ont joué un rôle de soutien à l'économie réelle, ils ont également entraîné des distorsions de concurrence, remettant en cause l'équité du marché intérieur¹³⁵.

161 Le CTCT suscite des tensions internes au sein de l'UE. Alors que certains États membres comme l'Allemagne, disposant d'importantes marges budgétaires, appellent à plus de flexibilité nationale¹³⁶, d'autres, tels que les Pays-Bas et le Danemark, s'opposent à une libéralisation généralisée des aides d'État, redoutant une guerre des subventions entre pays européens¹³⁷. Ce cadre temporaire apparaît comme un compromis fragile : il répond à court terme à la menace américaine, sans remettre fondamentalement en cause les règles de

¹³³ Cour des comptes européenne. *Aides d'État en temps de crise - Une réaction rapide mais des insuffisances dans le suivi de la Commission et des incohérences dans le cadre de soutien aux objectifs de la politique industrielle de l'UE*. Rapport spécial 21/2024. 23 octobre 2024.

¹³⁴ Bien plus qu'un marché.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ Allenbach-Amman, János. « La Commission annonce une proposition de Fonds de Souveraineté européen pour l'été prochain ». Euractiv. 15 décembre 2022.

¹³⁷ Lenain, Patrick. « Inflation Reduction Act versus Pacte vert : les divergences transatlantiques sur la transition énergétique ». Institut français des relations internationales (Ifri), 28 février 2023.

concurrence. En effet, le CTCT est un instrument temporaire, prolongé seulement jusqu'à fin 2025. Après cette date, les règles ordinaires en matière d'aides d'État, notamment les LDCEE, seront alors de nouveau applicables.¹³⁸ Cela crée de l'incertitude pour les investisseurs, contrairement à l'IRA qui prévoit un cadre clair et stable sur 10 ans. Les entreprises hésitent à investir lourdement en Europe si le soutien peut disparaître à court terme.

162 En outre, malgré une certaine efficacité conjoncturelle, le cadre actuel reste marqué par une forte complexité administrative et une lenteur procédurale. Le régime actuel souffre de lourdeurs administratives et d'un manque de visibilité à long terme, ce qui le rend moins attractif que des dispositifs comme l'IRA américain¹³⁹. Là où l'IRA propose des incitations fiscales simples, automatiques et garanties jusqu'en 2032, le système européen repose sur des autorisations au cas par cas par la Commission européenne, freinant l'accès rapide aux aides. Cette incertitude décourage les investisseurs, qui privilégient des environnements réglementaires plus prévisibles.

163 Par ailleurs, le CTCT permet aux États membres de subventionner plus librement certains secteurs stratégiques afin de soutenir la relocalisation industrielle et de limiter la fuite des investissements. Toutefois, cette flexibilisation révèle plusieurs limites structurelles et soulève des risques importants pour l'intégrité du marché intérieur. En effet, ce CTCT tend à favoriser les États disposant de capacités budgétaires élevées, notamment l'Allemagne et la France. Ces derniers concentrent une large part des aides autorisées, creusant ainsi un écart de compétitivité avec les États membres aux ressources plus limitées.¹⁴⁰ Cette asymétrie alimente une fragmentation du marché intérieur et menace le principe d'équité concurrentielle au cœur du droit européen. Des voix s'élèvent parmi les petits États membres pour dénoncer cette tendance, qui accentue le déséquilibre entre les économies nationales et compromet le principe du *level playing field*¹⁴¹, fondement du bon fonctionnement du marché unique.¹⁴²

¹³⁸ Commission européenne. « La Commission adapte le calendrier de suppression progressive de certains instruments de crise prévus par l'encadrement temporaire de crise et de transition en matière d'aides d'État ». 20 novembre 2023.

¹³⁹ Schroders. « Un an après la loi sur la réduction de l'inflation (IRA), qui sont les gagnants et les perdants ? ». 17 août 2023.

¹⁴⁰ Stiru, Andrei. « En quoi consiste la réponse européenne à l'Inflation Reduction Act de Biden ». Business AM, 10 mars 2023.

¹⁴¹ Des conditions équitables.

¹⁴² Déclaration de Madame Laurence Boone, Secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée de l'Europe, sur la réponse européenne aux récentes mesures protectionnistes américaines, au Sénat le 8 février 2023.

164 L'efficacité économique de ces aides d'Etat est également sujette à débat. L'exemple du secteur des semi-conducteurs est révélateur : plusieurs projets d'usines allemandes ont été suspendus malgré le soutien public, soulevant des interrogations sur l'efficacité des subventions et la dépendance excessive au soutien étatique¹⁴³. Dans l'industrie automobile, malgré les aides reçues, certains groupes européens, tel que Volkswagen, peinent à rivaliser avec la concurrence chinoise, faute de modèles électriques abordables¹⁴⁴. Parallèlement, des entreprises ayant bénéficié d'aides publiques ont annoncé des suppressions d'emplois, ce qui a suscité des critiques exigeant davantage de transparence sur l'usage des fonds publics¹⁴⁵.

165 Les Etats-Unis disposent aussi d'un avantage énergétique, que l'Europe peine à compenser malgré les assouplissements permis par le CTCT. En effet, le coût de l'énergie reste structurellement plus élevé en Europe qu'aux États-Unis, ce qui pénalise fortement les industries électro-intensives, même en présence d'aides temporaires. Le faible prix de l'électricité outre-Atlantique, combiné aux avantages fiscaux de l'IRA, renforce l'attrait du marché américain.¹⁴⁶ En Europe, les mesures de soutien énergétique restent limitées : les réductions de taxes sur l'électricité ne concernent que certaines composantes réglementées et sont soumises à des conditions strictes. Elles n'incluent pas, par exemple, les coûts de distribution ou d'accès au réseau.¹⁴⁷

166 À l'inverse, l'IRA soutient de manière plus globale les coûts de production, créant ainsi un différentiel énergétique défavorable à l'Europe. Ce désavantage est accentué par un environnement réglementaire américain plus souple, qui favorise les investissements dans les secteurs énergivores. Le CTCT a, certes, permis de contenir la perte de compétitivité face à l'explosion des prix de l'énergie grâce à des aides directes pour compenser les surcoûts énergétiques, une tarification administrée de l'énergie pour les entreprises à forte intensité

¹⁴³ Boutelet, Cécile. « En Allemagne, les reports de projets d'usines de puces électroniques alimentent le doute sur le bien-fondé des subventions ». 2 septembre 2024.

¹⁴⁴ Lauer, Stéphane. « Ce n'est pas la transition vers le véhicule électrique qui est à l'origine des difficultés de l'industrie européenne, mais la façon dont elle a été menée » Le Monde.

¹⁴⁵ Bezat, Jean-Michel. « Plans sociaux : Michel Barnier réclame des comptes aux entreprises ». Le Monde. 5 novembre 2024.

¹⁴⁶ Eurelectric. « US vs EU: the ultimate power prices showdown ». 19 avril 2025.

¹⁴⁷ Commission européenne. « Questions et réponses : Révision de la directive sur la taxation de l'énergie (DTE): questions et réponses ». 14 juillet 2021.

énergétique et un soutien à l'électrification de procédés industriels¹⁴⁸. Néanmoins, ces mesures n'ont pas pour autant modifié les déséquilibres structurels entre les deux continents.

167 Enfin, le recours quasi-exclusif à des financements nationaux, en l'absence d'un fonds européen mutualisé, empêche l'Union de proposer une réponse unifiée à la hauteur de l'IRA. Contrairement aux États-Unis, l'UE ne dispose pas d'un budget fédéral équivalent permettant de soutenir massivement la transition verte et numérique¹⁴⁹. Cette situation accentue les inégalités de traitement entre entreprises européennes selon leur localisation géographique.

168 Dans ce contexte, la seule voie de l'assouplissement ne suffit pas. Le CTCT a permis à l'Europe de répondre partiellement à l'IRA, en assouplissant provisoirement les règles pour soutenir la production verte et atténuer les surcoûts énergétiques mais il n'a pas inversé la dynamique structurelle. Les États-Unis restent plus attractifs en termes de coût de l'énergie, de prévisibilité réglementaire et de générosité des aides. Pour renverser durablement la donne face à la compétitivité énergétique américaine et à l'attractivité de l'IRA, l'UE doit aller au-delà des mesures temporaires du CTCT et mettre en place une stratégie industrielle verte cohérente, prévisible et bien financée.

169 De ce fait, si l'assouplissement des aides d'État reste une réponse nécessaire dans l'immédiat, il ne saurait remplacer une véritable stratégie industrielle européenne commune. L'UE doit envisager une réforme plus ambitieuse de son régime d'aides d'État, articulée autour de trois axes : la mutualisation des efforts via un Fonds européen de souveraineté, la simplification et l'accélération des procédures et une meilleure prévisibilité des aides. Inspirée de l'IRA, l'UE pourrait développer une approche fondée sur des crédits d'impôt verts au niveau européen, plus simples et incitatifs que les subventions directes, ce qui permettrait d'offrir un soutien fiscal plus lisible, stable et accessible pour préserver la cohésion de son marché intérieur tout en restant compétitive face aux stratégies industrielles étrangères.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Commission européenne. « La Commission adapte le calendrier de suppression progressive de certains instruments de crise prévus par l'encadrement temporaire de crise et de transition en matière d'aides d'État ». 20 novembre 2023.

¹⁴⁹ Commission européenne. *The Draghi report on EU competitiveness*. 9 septembre 2024.

¹⁵⁰ Déclaration de Madame Laurence Boone, Secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée de l'Europe, sur la réponse européenne aux récentes mesures protectionnistes américaines, au Sénat le 8 février 2023.

B. Le règlement relatif aux subventions étrangères : une arme défensive mais non préventive

170 Face à la montée des pratiques économiques jugées déloyales de certains pays tiers, l'UE a adopté en juillet 2023 le règlement relatif aux subventions étrangères. Cet outil marque un tournant dans la défense de la souveraineté économique européenne, en s'attaquant aux distorsions de concurrence provoquées par les soutiens publics opaques dont bénéficient certaines entreprises étrangères. Conçu comme un mécanisme défensif, ce règlement vise à rétablir des conditions de concurrence équitables sur le marché intérieur. Toutefois, face à l'ampleur des subventions massives accordées par l'IRA américain, son efficacité préventive reste limitée (1), soulignant la nécessité d'une mise en œuvre rigoureuse et encadrée par des lignes directrices (2).

1. L'avancée du règlement relatif aux subventions étrangères reste limitée face à l'IRA

171 L'IRA, en offrant des subventions massives et des crédits d'impôt à long terme dans des secteurs clés, a modifié les arbitrages d'investissement à l'échelle mondiale. De nombreuses entreprises européennes, attirées par un cadre fiscal favorable et un prix de l'énergie nettement plus compétitif, ont annoncé des projets de relocalisation outre-Atlantique. En réaction, l'UE a adopté en décembre 2022 le règlement relatif aux subventions étrangères (Règlement 2022/2560) conçu pour empêcher que des entreprises subventionnées par des États tiers ne distordent la concurrence sur le marché intérieur en rachetant des sociétés européennes ou en remportant des marchés publics avec des offres artificiellement basses. Ce texte s'inscrit dans un mouvement plus large de réaffirmation de la souveraineté économique européenne.¹⁵¹

172 La vocation initiale du Règlement 2022/2560 était de répondre à une situation longtemps dénoncée par plusieurs États membres : la montée en puissance d'acteurs étrangers bénéficiant de subventions opaques, capables d'acquérir des entreprises stratégiques ou de remporter des appels d'offres publics à des prix défiant toute concurrence¹⁵². Ce dispositif

¹⁵¹ Commission européenne. « Règlement relatif aux subventions étrangères - Lutter contre les distorsions causées par les contributions financières étrangères dans le marché unique ». Stratégie industrielle pour l'Europe.

¹⁵² Commission européenne. « Règlement relatif aux subventions étrangères - Lutter contre les distorsions causées par les contributions financières étrangères dans le marché unique ». Stratégie industrielle pour l'Europe.

couvre toutes les opérations de concentration et les appels d'offres publics dépassant certains seuils, obligeant les entreprises concernées à notifier à la Commission l'ensemble des aides reçues à l'étranger.¹⁵³ En ce sens, il constitue une avancée importante pour le maintien de la concurrence.

173 La Commission européenne a, d'ailleurs, posé les premières bases d'une application rigoureuse du règlement. En septembre 2024, elle a ouvert une enquête sur l'acquisition d'un groupe de télécommunications européen par un fonds souverain émirati, en considérant que les garanties et subventions accordées par les Émirats Arabes Unis pouvaient fausser la concurrence. Cette décision témoigne de la volonté de la Commission d'utiliser l'outil pour protéger les secteurs sensibles.¹⁵⁴

174 Alors même que les subventions américaines attribuées dans le cadre de l'IRA pourraient être mises en examen dans le cadre de ce règlement, celui-ci ne suffit pas à combler le différentiel d'attractivité entre l'Europe et les États-Unis. Ce règlement ne constitue pas une réponse symétrique à l'IRA, qui agit comme une politique industrielle offensive visant à relocaliser les chaînes de valeur.

175 L'IRA est fondamentalement conçue comme une stratégie industrielle de reconquête, mobilisant des incitations à grande échelle, claires et stables pour attirer les investissements. À l'inverse, le Règlement 2022/2560 ne constitue pas une politique industrielle mais une réponse à un problème de concurrence. Il permet à la Commission européenne d'enquêter sur les contributions financières accordées par des pays tiers, qu'il s'agisse de subventions directes, de prêts garantis, d'exonérations fiscales ou encore de financements indirects via des entités publiques ou privées¹⁵⁵. Il s'agit donc d'un instrument essentiellement défensif qui ne permet pas de répondre avec la même intensité aux incitations américaines.

176 En effet, le règlement 2022/2560 vise à corriger des déséquilibres concurrentiels et non à stimuler de manière proactive l'investissement ou l'innovation en Europe. Ce règlement ne

¹⁵³ Règlement (UE) 2022/2560 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur.

¹⁵⁴ Jourdain, Marc-Fabian et Durand, Wilfried. « Le règlement européen sur les subventions étrangères : derrière la contrainte, l'opportunité ! ». EY. 31 octobre 2024.

¹⁵⁵ Commission européenne. « Règlement relatif aux subventions étrangères - Lutter contre les distorsions causées par les contributions financières étrangères dans le marché unique ». Stratégie industrielle pour l'Europe.

couvre que les opérations entrant dans l'UE : les fusions et acquisitions et les appels d'offres. Il n'intervient pas lorsque des entreprises européennes quittent le continent pour bénéficier de subventions à l'étranger¹⁵⁶. Ce règlement n'empêche donc pas directement les entreprises européennes de s'installer hors de l'UE. Son objectif est plutôt de garantir une concurrence équitable au sein du marché unique européen en évitant que des entreprises bénéficiant de subventions étrangères ne prennent un avantage indu sur leurs concurrents européens. De ce fait, il ne permet ni d'anticiper les effets de la concurrence mondiale, ni de renforcer l'attractivité du marché européen, ni de stimuler la localisation de projets industriels.

177 Pire, son application stricte pourrait, dans certains cas, nuire aux entreprises européennes elles-mêmes, notamment les filiales de groupes ayant des activités aux États-Unis, qui se verraient soumises à une charge administrative et juridique accrue. Les entreprises doivent prouver qu'elles ne bénéficient pas de subventions étrangères déloyales, ce qui peut impliquer des audits, des enquêtes approfondies et des procédures complexes. Pour les entreprises ayant des activités internationales, cela devient un obstacle qui ralentit leur compétitivité.

178 Si ces restrictions rendent plus difficile l'accès à des financements étrangers, certaines entreprises pourraient choisir de délocaliser hors de l'UE pour éviter ces contraintes. Cela limite alors son efficacité dans la lutte contre la désindustrialisation européenne et le départ d'entreprises stratégiques vers les États-Unis.¹⁵⁷ En ralentissant certaines opérations économiques sans répondre à la nécessité de renforcer l'attractivité du marché européen, ce règlement risque de générer un effet dissuasif au détriment de la réindustrialisation.

179 En ce sens, le règlement 2022/2560 complète bien le droit européen des aides d'Etat, qui s'appuie d'avantages sur la croissance de la compétitivité européenne en attribuant des aides publiques aux entreprises européennes. Néanmoins, ce règlement doit alors prendre une approche plus équilibrée, combinant les objectifs de protection du marché intérieur avec ceux de développement économique, pour être plus efficace contre les effets négatifs de l'IRA sur la compétitivité européenne.

¹⁵⁶ Règlement (UE) 2022/2560 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur.

¹⁵⁷ Jourdain, Marc-Fabian et Durand, Wilfried. « Le règlement européen sur les subventions étrangères : derrière la contrainte, l'opportunité ! ». EY. 31 octobre 2024.

180 En conclusion, si le règlement relatif aux subventions étrangères représente un progrès important dans la défense des intérêts économiques européens, il ne constitue pas une réponse suffisante à l'IRA. Face à l'IRA, la réponse européenne ne peut reposer uniquement sur un renforcement du Règlement. Il est crucial que l'UE évite de se limiter à une posture de régulation. Si le Règlement permet de freiner certains abus, il ne suffit pas à construire un environnement économique favorable à l'innovation, à l'investissement et à la transition industrielle. C'est pourquoi la Commission européenne a prévu des lignes directrices au titre du règlement relatif aux subventions étrangères.¹⁵⁸

2. Le besoin d'adopter des lignes directrices pour encadrer la mise en oeuvre du règlement sur les subventions étrangères face à l'IRA

181 Face à l'impact croissant de l'IRA américain sur les choix de localisation industrielle des entreprises européennes, l'UE est confrontée à une nécessité stratégique, celle d'encadrer de manière rigoureuse et équilibrée la mise en œuvre du Règlement 2022/2560. Ce règlement vise à lutter contre les distorsions de concurrence générées par les soutiens publics accordés par des États tiers aux entreprises actives sur le marché européen. Si cet instrument juridique représente un levier majeur pour préserver l'intégrité du marché intérieur, son application exige une grande prudence pour ne pas nuire aux intérêts industriels européens.

182 L'adoption de lignes directrices détaillées pour le Règlement 2022/2560 est ainsi indispensable. Celles-ci permettront d'éclaircir les modalités d'évaluation des subventions étrangères, de préciser les obligations de notification imposées aux entreprises dans le cadre des concentrations et marchés publics, et de renforcer la sécurité juridique. L'objectif est de garantir une application cohérente et prévisible du règlement, tout en fournissant aux entreprises les repères nécessaires pour naviguer dans un environnement réglementaire complexe. Une consultation publique sur ces lignes directrices s'est tenue jusqu'au 2 avril 2025, permettant aux parties prenantes¹⁵⁹ de formuler des propositions. L'adoption définitive du texte est prévue pour le 13 janvier 2026.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Commission européenne. « La Commission lance des consultations sur les lignes directrices au titre du règlement relatif aux subventions étrangères ». 5 mars 2025.

¹⁵⁹ Les États membres, les entreprises et les experts.

¹⁶⁰ Commission européenne. « La Commission lance des consultations sur les lignes directrices au titre du règlement relatif aux subventions étrangères ». 5 mars 2025.

183 Comme l’a rappelé la secrétaire d’État française Laurence Boone, le Règlement 2022/2560 s’inscrit dans une panoplie d’instruments de défense commerciale développés récemment par l’UE, notamment des mécanismes antisubventions destinés à rétablir l’équité concurrentielle face à des soutiens étrangers excessifs¹⁶¹. Les lignes directrices à venir visent ainsi à renforcer la capacité de l’Union à faire respecter les règles du jeu, sans tomber dans des logiques de surenchère ou de protectionnisme inefficace.

184 Plusieurs principes clés qui pourraient encadrer les subventions étrangères faussant la concurrence au sein du marché intérieur sont possibles.¹⁶² Le premier pilier de cette régulation devrait être la définition et la transparence. Il est essentiel d’établir des critères précis permettant d’identifier ce qui constitue une subvention étrangère. Cette démarche doit s’accompagner d’une exigence de transparence totale sur l’origine des fonds, les modalités d’attribution, ainsi que leur impact économique prévisible. Une telle clarté permettra aux autorités européennes de détecter plus aisément les cas problématiques et aux entreprises de mieux anticiper les exigences du cadre réglementaire.

185 L’un des points cruciaux que ces lignes doivent clarifier est le traitement des entreprises bénéficiant de l’IRA. En théorie, si une entreprise soutenue par des subventions américaines participe à un marché public européen ou engage une opération de concentration au sein de l’UE, la Commission européenne peut ouvrir une enquête pour vérifier l’impact concurrentiel des aides reçues. Le Règlement 2022/2560 autorise également la Commission à lancer des enquêtes d’initiative en l’absence de notification préalable, lorsqu’elle soupçonne qu’une entreprise bénéficie d’un soutien financier étranger susceptible de fausser la concurrence. Cette capacité d’action proactive est précieuse face à des politiques industrielles déséquilibrées ou agressives.

186 Ensuite, l’évaluation des effets sur la concurrence est primordiale pour déterminer si une subvention provoque une distorsion significative du marché. Il ne s’agit pas simplement d’identifier l’existence d’un soutien étranger mais de mesurer concrètement ses conséquences sur les conditions de concurrence, notamment en termes de prix, d’accès au marché ou

¹⁶¹ Déclaration de Madame Laurence Boone, Secrétaire d’État auprès de la ministre de l’Europe et des affaires étrangères, chargée de l’Europe, sur la réponse européenne aux récentes mesures protectionnistes américaines, au Sénat le 8 février 2023.

¹⁶² Commission européenne. « La Commission lance des consultations sur les lignes directrices au titre du règlement relatif aux subventions étrangères ». 5 mars 2025.

d'innovation. Si une entreprise bénéficie d'un avantage indu par rapport à ses concurrentes européennes, cela remet en question l'équité des échanges et la souveraineté économique de l'UE.

187 Un critère de mise en balance pourrait toutefois introduire une certaine souplesse dans l'appréciation de ces subventions. En effet, il serait pertinent d'évaluer si les effets négatifs pour la concurrence sont compensés par des bénéfices pour l'économie européenne dans son ensemble, tels que la création d'emplois durables, le soutien à la transition écologique ou le développement de technologies stratégiques.¹⁶³ Ce principe permettrait d'éviter une application trop rigide du droit, en tenant compte des enjeux industriels et géopolitiques.

188 En cas de distorsion avérée, des mesures correctives proportionnées doivent être envisagées. Il peut s'agir de l'obligation de rembourser les aides perçues, de l'imposition de sanctions financières ou encore de l'interdiction d'accès à certains marchés publics. Ces mesures doivent être calibrées avec précision pour éviter un excès de zèle qui nuirait à la compétitivité globale de l'Europe, tout en envoyant un signal clair aux entreprises et aux États tiers quant à l'importance du respect des règles du marché intérieur. En effet, l'application trop concrète du Règlement 2022/2560 vis-à-vis des entreprises tiers pourrait poser de délicats problèmes diplomatiques. Elle pourrait susciter des représailles commerciales et nuire à l'attractivité de l'Europe pour les investisseurs étrangers.

189 Enfin, la mise en place d'une surveillance renforcée et de mécanismes d'alerte est indispensable pour réagir de manière rapide et efficace aux subventions étrangères déloyales. Cela pourrait inclure des systèmes d'alerte automatique, des outils numériques de détection des flux financiers suspects, ainsi que des procédures d'enquête accélérées¹⁶⁴. En parallèle, l'introduction de principes de réciprocité permettrait à l'UE de restreindre l'accès à son marché en réponse à des pratiques déséquilibrées. Ces outils renforceraient la capacité de l'Europe à défendre ses intérêts économiques, tout en maintenant des relations stables avec

¹⁶³ Commission européenne. « Règlement relatif aux subventions étrangères - Lutter contre les distorsions causées par les contributions financières étrangères dans le marché unique ». Stratégie industrielle pour l'Europe.

¹⁶⁴ Cela serait possible grâce à la surveillance des transactions financières et des aides publiques accordées aux entreprises opérant dans l'UE et à l'évaluation de l'impact potentiel des subventions sur la concurrence et le marché intérieur. L'alerte automatique sera lancée par le biais d'algorithmes qui repèrent les subventions suspectes. Les autorités européennes auront alors la possibilité d'enquêter rapidement et prendre des mesures correctives si nécessaire.

ses partenaires stratégiques, notamment les États-Unis, grâce à des lignes directrices transparentes et non discriminatoires.

190 Ce renforcement du cadre réglementaire s'inscrit dans une dynamique de limiter les dépendances vis-à-vis de puissances extérieures, de préserver les capacités productives stratégiques de l'Europe et d'empêcher des prises de contrôle hostiles de PME technologiques par des entités soutenues par des fonds publics non européens. Les lignes directrices viseraient à préserver une concurrence équitable tout en permettant aux entreprises européennes de rester compétitives face aux financements étrangers. Toutefois, ces mesures devront rester proportionnées et juridiquement fondées pour ne pas affaiblir la légitimité de l'action européenne.

191 En définitive, l'enjeu des lignes directrices du Règlement 2022/2560 dépasse largement la seule question technique de leur rédaction. Il s'agit de tracer la voie d'une Europe capable de se défendre face à des pratiques concurrentielles agressives, sans renier ses principes d'ouverture, de transparence et d'État de droit. C'est dans cette perspective que la publication de ces lignes, attendue début 2026, constituera une étape décisive dans la construction d'une politique industrielle européenne crédible, durable et tournée vers l'avenir.

II. Des recommandations pour l'Union européenne pour combattre les effets négatifs de l'*Inflation Reduction Act* sur sa compétitivité

192 Face aux effets d'éviction provoqués par l'IRA américain, l'UE doit réagir de manière stratégique et coordonnée pour préserver sa compétitivité et son autonomie industrielle. Si des réponses ont déjà été amorcées, elles restent encore fragmentées et limitées par les contraintes du cadre juridique européen. Une imitation directe de l'IRA contreviendrait aux règles de l'OMC, obligeant l'UE à explorer des voies alternatives. L'UE ne peut se contenter d'une posture défensive : elle doit bâtir un environnement attractif pour l'investissement, l'innovation et la production, capable de rivaliser avec les politiques étrangères massivement subventionnées. Cela implique de revoir les outils existants, de sécuriser des financements communs et d'adapter les règles européennes pour soutenir une souveraineté verte durable. L'UE doit transformer ce cadre temporaire en politique industrielle structurée et pérenne (A)

avec un financement européen clair (B) afin d'éviter la délocalisation d'acteurs stratégiques et de consolider une souveraineté verte sur le long terme.

A. Faire face à l'IRA : le besoin d'une politique industrielle structurée et pérenne

193 Bien que l'UE ait multiplié les initiatives pour favoriser la transition verte et soutenir ses entreprises, ces réformes peinent à contrer l'attractivité des incitations américaines. Dans ce contexte, l'UE cherche à renforcer son cadre juridique et économique afin de limiter les fuites d'investissements. Dès lors, l'adaptation de ses instruments juridiques apparaît essentielle pour rendre l'Europe plus compétitive et préserver sa souveraineté industrielle. L'UE a déjà réagi à l'IRA en mettant en place une multitude de mesures énergétiques et industrielles pour contrer ses effets et renforcer la compétitivité de ses entreprises (1) mais elle pourrait aussi décider de prendre exemple sur les mesures d'incitations de l'IRA pour pousser à créer une Europe plus coordonnée (2).

1. La multitude de mesures pour la transition énergétique et industrielles suite à l'adoption de l'IRA pour une attractivité européenne

194 Avant l'IRA, l'UE avait déjà lancé plusieurs initiatives pour soutenir la transition écologique, en particulier à travers le Pacte vert pour l'Europe (2020), qui vise la neutralité climatique d'ici 2050. Depuis, l'UE a renforcé son action avec des instruments comme le Plan industriel du Pacte vert, le programme NextGenerationEU et le Net-Zero Industry Act. Ensemble, ces mesures visent à construire un écosystème industriel européen résilient, neutre en carbone et compétitif, en favorisant les technologies vertes, la décarbonation, la souveraineté industrielle et la solidité des chaînes d'approvisionnement.¹⁶⁵

195 L'UE ne peut pas se contenter d'une réponse strictement interne ; un dialogue renforcé avec les États-Unis est indispensable. Une task force transatlantique UE–US, créée en octobre 2022, vise à atténuer les effets discriminatoires de l'IRA sur les entreprises européennes et à renforcer la coordination sur les chaînes d'approvisionnement durables dans le domaine de l'énergie propre. Des négociations sont en cours pour rendre certains produits européens éligibles aux crédits d'impôt américains. Une avancée notable a eu lieu en janvier 2023,

¹⁶⁵ Conseil de l'Union européenne. « Pacte vert pour l'Europe ». 2019.

lorsque les véhicules électriques européens loués à des fins commerciales ont été rendus admissibles aux mêmes avantages fiscaux que ceux produits aux États-Unis, sans exigence de contenu local ou de lieu d'assemblage.¹⁶⁶

196 Ainsi, un accord bilatéral entre les États-Unis et l'UE portant sur les biens environnementaux, présenté comme une opportunité de bénéficier des conditions strictes imposées par les clauses de contenu local de l'IRA dans le cadre d'un accord de libre-échange, pourrait incarner un renouveau véritable du dialogue transatlantique. L'objectif de ces accords serait double : garantir la compétitivité des industries européennes sur le marché nord-américain, tout en sécurisant l'accès de l'Europe aux matières premières stratégiques indispensables à la transition verte. Dans un contexte de forte augmentation de la demande mondiale, la conclusion d'un accord de ce type renforcerait à la fois la souveraineté énergétique et la résilience industrielle de l'Union.¹⁶⁷

197 Pour répondre à la pression exercée par l'IRA, la Commission européenne a présenté, en février 2023, le Plan industriel du Pacte vert, intégré au Pacte vert pour l'Europe. Conscients du risque de perte d'investissements et de délocalisation industrielle, ce plan vise à renforcer la compétitivité de l'industrie européenne dans la transition écologique et à faire de l'UE un leader mondial des technologies propres.¹⁶⁸ Articulé autour de quatre piliers (un cadre réglementaire simplifié, un financement plus accessible, le développement des compétences, et une politique commerciale ouverte), le plan entend stimuler la production locale de technologies vertes et réduire les dépendances stratégiques. Il prévoit notamment la réaffectation de fonds européens existants, sans création de nouvelle dette, pour soutenir rapidement l'industrie.¹⁶⁹

198 Ce plan industriel incarne une réorientation stratégique de la politique industrielle de l'UE, en combinant soutien à l'innovation, simplification réglementaire, investissement massif et coopération internationale. Il vise à faire de l'Europe un leader mondial des technologies vertes, tout en préservant sa souveraineté économique et sa cohésion sociale face

¹⁶⁶ Bouët, Antoine. *Inflation Reduction Act – Comment l'Union européenne peut-elle répondre ?* CEPIL. Policy Brief n° 40. Février 2023.

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ Vie publique. « Subventions américaines aux industries vertes : quelle réponse européenne ? ». 25 janvier 2023.

¹⁶⁹ Discours spécial de la Présidente von der Leyen au Forum économique mondial.

aux défis de la transition écologique.¹⁷⁰ Conçu comme une réponse directe aux subventions massives américaines, ce plan permet également d'adapter les règles encadrant les aides d'État afin d'éviter les délocalisations et maintenir une industrie compétitive en Europe. Il s'inscrit dans une stratégie à moyen terme, avec des objectifs à 2030, en vue d'atteindre la neutralité carbone en 2050. La seule mobilisation de subventions, bien qu'utile pour stimuler l'offre d'énergies propres, s'avère moins efficace pour traiter les externalités environnementales.¹⁷¹

199 Le programme NextGenerationEU (2023) est devenu un outil stratégique majeur pour accompagner la transformation verte de l'économie européenne. Ce plan de relance exceptionnel, doté de 800 milliards d'euros, s'inscrit dans le cadre plus large de l'ambition climatique européenne. En inscrivant cet objectif dans le droit, l'UE fournit aux entreprises une visibilité et une stabilité réglementaire indispensables pour orienter leurs investissements à long terme.¹⁷²

200 Une part importante de ce financement, environ un tiers du total des 1 800 milliards d'euros combinant NextGenerationEU et le budget pluriannuel de l'Union, est dédiée au soutien direct des technologies propres. L'objectif est clair : offrir des incitations compétitives aux entreprises européennes, équivalentes à celles proposées dans d'autres régions du monde, tout en respectant les règles de l'OMC.¹⁷³ Il s'agit ainsi de favoriser l'investissement durable dans les secteurs critiques de la transition climatique (énergies renouvelables, mobilité propre, efficacité énergétique, etc.) tout en assurant une cohésion territoriale et sociale à l'échelle de l'Union.

201 Néanmoins, adopté en juin 2023, le NZIA constitue la réponse européenne la plus directe à l'IRA américain¹⁷⁴. Il s'inscrit dans le cadre du Plan industriel du Pacte vert et vise à renforcer l'écosystème industriel européen dans les technologies propres. Le principal objectif

¹⁷⁰ Eich, Frank et Jeavons, Mark. « How the EU is responding to the green challenges ». Crugroup. April 5, 2023.

¹⁷¹ Landais, Camille et al. *Quelle réponse de l'Europe face à l'Inflation Reduction Act ?* Franco-German Council of Economic Experts. Conseil d'analyse économique. Septembre 2023.

¹⁷² Discours de la Présidente von der Leyen au Forum économique mondial 2023.

¹⁷³ Simeu, Brice Armel. *L'Inflation Reduction Act : Visage carboneutre du protectionnisme américain ou menace d'extinction de la compétitivité européenne ?* Chronique commerciale américaine, vol. 16, no 2, avril 2023.

¹⁷⁴ Règlement (UE) 2024/1735 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 relatif à l'établissement d'un cadre de mesures en vue de renforcer l'écosystème européen de la fabrication de produits de technologie « zéro net » et modifiant le règlement (UE) 2018/1724.

de ce règlement est de garantir que, d'ici 2030, l'UE soit en mesure de produire au moins 40 % de ses besoins annuels en technologies net-zéro, limitant ainsi sa dépendance aux importations tout en favorisant la création d'emplois industriels qualifiés.¹⁷⁵

202 Ce texte introduit des mesures concrètes pour simplifier les procédures administratives liées à l'implantation et à la montée en puissance des projets industriels stratégiques. Il établit également une liste unique de technologies net-zéro et des critères pour sélectionner les projets d'intérêt stratégique, ce qui permet de canaliser les financements et le soutien public de manière plus ciblée. Le NZIA vise ainsi à rendre le marché européen plus attractif pour les investissements industriels verts, en instaurant un environnement réglementaire plus stable et prévisible.¹⁷⁶

203 Le NZIA traduit une volonté claire de rehausser la souveraineté technologique et énergétique de l'Europe, tout en répondant au défi de la compétitivité face aux subventions massives américaines. Selon les estimations, le marché mondial des technologies net-zéro pourrait atteindre 600 milliards d'euros par an d'ici 2030.¹⁷⁷ Pour que l'Europe capte une part significative de cette croissance, elle doit développer un système industriel robuste, capable de produire en masse les technologies clés de la décarbonation¹⁷⁸.

204 Cependant, malgré son ambition, le NZIA ne suffira pas à lui seul à contrebalancer les effets puissants de l'IRA si les mécanismes de soutien budgétaire ne sont pas renforcés. C'est pourquoi il est conçu comme un cadre de convergence avec d'autres instruments, tels que NextGenerationEU, pour offrir une réponse européenne complète à la course mondiale à la transition énergétique.

205 Le tout vise à bâtir une Europe à la fois climatiquement responsable et économiquement compétitive, fidèle à ses engagements tout en réaffirmant sa place dans le leadership technologique mondial. Ces initiatives convergent vers une Europe plus verte, plus compétitive et plus résiliente. Ces efforts reflètent la volonté de l'UE de maintenir son

¹⁷⁵ Vie publique. « Subventions américaines aux industries vertes : quelle réponse européenne ? ». 25 janvier 2023.

¹⁷⁶ Stiru, Andrei. « En quoi consiste la réponse européenne à l'Inflation Reduction Act de Biden ». Business AM, 10 mars 2023.

¹⁷⁷ Commission européenne. « Net-Zero Industry Act. » 16 mars 2023.

¹⁷⁸ Conseil de l'Union européenne. « Règlement pour une industrie "zéro net" : le Conseil et le Parlement parviennent à un accord pour stimuler l'industrie verte de l'UE. » Communiqué de presse, 6 février 2024.

leadership dans les technologies vertes tout en répondant aux défis posés par les politiques protectionnistes américaines.

2. La tentation d'imiter les incitations de l'IRA pour une Europe coordonnée

206 Face à la montée en puissance de l'IRA, l'UE se trouve confrontée à un dilemme stratégique. L'attrait d'une imitation du modèle américain est fort, notamment en raison du risque de perte de compétitivité des industries européennes. Plusieurs options sont sur la table, allant de mesures protectionnistes à la création de dispositifs d'incitation fiscale européens comparables à ceux de l'IRA. L'objectif est clair : éviter que l'Europe ne devienne une zone de délocalisation industrielle dans la course mondiale aux technologies propres.

207 Dans cette perspective, l'UE pourrait être tentée d'adopter une législation imposant l'achat public de biens fabriqués en Europe ou intégrant des clauses de contenu local dans ses programmes de soutien aux filières vertes. Une telle réponse permettrait de renforcer la compétitivité interne tout en limitant les effets de distorsion provoqués par les aides américaines. Toutefois, cette orientation protectionniste risquerait de heurter les principes du multilatéralisme et les règles de l'OMC, affaiblissant la position normative de l'Europe dans les négociations commerciales internationales. Elle ouvrirait aussi la voie à des tensions avec ses partenaires économiques, en particulier les États-Unis.¹⁷⁹

208 Plutôt que d'opter pour un repli défensif, une réponse européenne plus coordonnée, centrée sur la simplification des dispositifs existants et l'amélioration de leur lisibilité est à plaider. Contrairement à la complexité des subventions européennes, l'IRA offre des incitations fiscales simples, prévisibles et facilement accessibles. L'UE gagnerait à s'inspirer de cette efficacité en clarifiant ses règles, en harmonisant ses dispositifs entre les niveaux européens et nationaux, et en réduisant les lourdeurs administratives qui freinent les investissements industriels. Cela permettrait d'accélérer les projets et d'améliorer l'attractivité du continent pour les investisseurs internationaux.

¹⁷⁹ Bouët, Antoine. Inflation Reduction Act – Comment l'Union européenne peut-elle répondre ? CEPII. Policy Brief n° 40. Février 2023.

209 Dans le même esprit, la création d'un crédit d'impôt européen ciblé sur l'industrie décarbonée pourrait constituer une réponse puissante et crédible à l'IRA. La France, par exemple, a annoncé la création d'un crédit d'impôt industrie verte, destiné à attirer les investissements industriels. Ce dispositif pourrait soutenir les investissements dans les batteries, l'hydrogène vert, les panneaux solaires ou encore l'efficacité énergétique, tout en assurant une meilleure prévisibilité aux acteurs industriels. Ce dispositif pourrait couvrir entre 20 % et 45 % des investissements engagés, bénéficiant d'un assouplissement des règles européennes sur les aides d'État pour les technologies vertes.¹⁸⁰ Cependant, à l'échelle de l'Union européenne, la mise en place d'un crédit d'impôt harmonisé reste encore en discussion.

210 En s'appuyant sur un mécanisme lisible et incitatif, l'UE pourrait combiner transition verte et soutien à la compétitivité, tout en maintenant un cadre conforme à ses engagements climatiques. Toutefois, pour que ces politiques soient véritablement efficaces, elles doivent s'aligner étroitement avec les besoins réels des acteurs économiques.

211 Dans ce contexte, plusieurs voix s'élèvent pour appeler à la création d'un Fonds européen de souveraineté industrielle. Ce fonds permettrait de financer des projets stratégiques dans les technologies vertes tout en évitant les déséquilibres entre États membres riches et moins riches.¹⁸¹ En mutualisant les efforts financiers, l'UE pourrait garantir une concurrence équitable au sein du marché intérieur, tout en consolidant sa base industrielle. Les aides directes, garanties ou crédits d'impôt issus de ce fonds contribueraient à faire émerger des champions européens de la transition verte, sans provoquer de fragmentation du marché.

212 Cette dynamique a été récemment renforcée par la publication, en janvier 2025, de la Boussole pour la compétitivité par la Commission européenne. Ce document stratégique, s'appuyant sur les recommandations du rapport Draghi, trace une feuille de route ambitieuse pour revitaliser l'économie européenne. Trois priorités ont été définies : combler le retard en innovation, accélérer la décarbonation industrielle, et réduire les dépendances critiques.¹⁸²

¹⁸⁰ Radio France Internationale (RFI). « France : ce qu'il faut retenir du projet sur l'industrie verte présenté par le gouvernement », 16 mai 2023.

¹⁸¹ Banque des Territoires. « Le Conseil européen "prend acte" de la proposition de création d'un fonds souverain », 13 février 2023.

¹⁸² Commission européenne. « Boussole pour la compétitivité. » 29 janvier 2025.

213 Concernant l'innovation, la Boussole propose de renforcer le soutien aux start-up et scale-up, de promouvoir l'adoption de nouvelles technologies¹⁸³ et de simplifier le cadre réglementaire avec l'introduction d'un 28ème régime juridique pour les entreprises opérant dans plusieurs pays. Ces mesures visent à faire de l'UE un écosystème propice à l'émergence d'industries technologiques de pointe.¹⁸⁴

214 En matière de transition énergétique, le Pacte pour une industrie propre est au cœur de la stratégie. Il vise à accompagner les secteurs à forte intensité énergétique, comme la chimie ou la sidérurgie, dans leur décarbonation. Des actions ciblées sont également prévues pour garantir un accès abordable à l'énergie propre, notamment via des investissements dans les infrastructures énergétiques et le développement de nouvelles capacités de production renouvelable.¹⁸⁵

215 Sur le plan géopolitique, la Boussole insiste sur la nécessité de sécuriser les chaînes d'approvisionnement en matières premières critiques. Pour cela, l'UE entend renforcer ses partenariats internationaux, réviser ses règles de marchés publics pour favoriser les technologies européennes et développer ses capacités internes d'extraction et de recyclage, en cohérence avec la stratégie sur les matières premières critiques.¹⁸⁶

216 Ces orientations sont soutenues par cinq catalyseurs transversaux. Le premier, la simplification administrative, vise à réduire de 25 % les charges réglementaires pesant sur les entreprises et jusqu'à 35 % pour les PME. Cela représente un allègement potentiel de 37,5 milliards d'euros, libérant des ressources pour l'innovation et l'investissement productif. Le deuxième catalyseur est la modernisation du marché unique, afin de supprimer les barrières internes persistantes et renforcer l'intégration économique.¹⁸⁷

217 Un troisième levier clé est le financement de la compétitivité, via le développement d'une Union de l'épargne et des investissements. Celle-ci doit faciliter la mobilisation des capitaux privés vers les secteurs stratégiques, notamment à travers le capital-risque et les

¹⁸³ Telles que l'intelligence artificielle et la robotique.

Source : Commission européenne. « Boussole pour la compétitivité. » 29 janvier 2025.

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ Commission européenne. « Pacte pour une industrie propre. » 26 février 2025.

¹⁸⁶ Commission européenne. « Boussole pour la compétitivité. » 29 janvier 2025.

¹⁸⁷ *Ibid.*

marchés de croissance. À cela s'ajoute le quatrième catalyseur : le développement des compétences. En créant une Union des compétences, l'UE vise à anticiper les besoins de main-d'œuvre liés à la transition verte et numérique.¹⁸⁸

218 Enfin, la Boussole prévoit une meilleure coordination des politiques industrielles. Un outil de coordination et un Fonds unifié pour la compétitivité permettront de rationaliser les dispositifs existants (InvestEU, BEI, Fonds pour l'innovation) et de maximiser l'impact des financements publics. Cette intégration est essentielle pour éviter la fragmentation, accélérer les synergies et renforcer la cohérence d'ensemble de l'action industrielle européenne.¹⁸⁹

219 Dans cette optique, la création d'un guichet unique européen pour les projets stratégiques s'impose comme une nécessité. Inspiré des pratiques fédérales américaines, ce dispositif permettrait de centraliser les demandes de soutien financier et réglementaire, tout en assurant une coordination efficace entre la Commission et les États membres. En fluidifiant les processus, il favoriserait l'émergence de projets industriels à haute valeur ajoutée et consoliderait la souveraineté économique de l'Europe.¹⁹⁰

220 En somme, l'UE cherche aujourd'hui à s'inspirer des réussites de l'IRA tout en restant fidèle à ses principes de durabilité, de transparence et de solidarité. Cette adaptation pragmatique renforce l'ambition industrielle européenne et accompagne la transition vers une économie verte, compétitive et résiliente. Toutefois, l'urgence climatique et la pression internationale exigent davantage qu'un ajustement progressif : elles appellent à un sursaut stratégique coordonné.¹⁹¹

221 Ce sursaut implique de doter l'Union d'instruments financiers puissants, accessibles et mutualisés afin de soutenir les filières vertes sur le long terme. Il suppose également un leadership politique affirmé pour intégrer les différentes dimensions de la politique industrielle européenne. Plus qu'une simple réaction à l'IRA, l'Europe doit construire son propre modèle, fondé sur l'innovation, la coopération et la soutenabilité.

¹⁸⁸ Commission européenne. « Boussole pour la compétitivité. » 29 janvier 2025.

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ Bouët, Antoine. *Inflation Reduction Act – Comment l'Union européenne peut-elle répondre ?* CEPII. Policy Brief n° 40. Février 2023.

¹⁹¹ Landais, Camille et al. *Quelle réponse de l'Europe face à l'Inflation Reduction Act ?* Franco-German Council of Economic Experts. Conseil d'analyse économique. Septembre 2023.

B. Le besoin de nouvelles mesures fiscales européennes pour maintenir la compétitivité de l'UE sur le marché mondial

222 L'UE a multiplié les initiatives pour accélérer sa transition écologique tout en préservant sa compétitivité industrielle. Si de nombreuses initiatives ont déjà été lancées pour accélérer la transition écologique tout en préservant la compétitivité, celles-ci restent fragmentées. Pour affronter les défis posés par la concurrence mondiale et la décarbonation de l'économie, l'UE doit désormais se doter d'une stratégie fiscale intégrée, cohérente avec le droit européen et conforme aux règles de l'OMC.

223 Une telle coordination permettrait de compenser les surcoûts énergétiques, de stimuler l'innovation dans les technologies vertes, de renforcer la résilience des chaînes de valeur critiques et d'harmoniser les incitations à l'échelle du continent. Comme le souligne l'eurodéputée Kathleen Van Brempt, l'enjeu est désormais d'attirer davantage d'investissements (1) et de créer un fonds européen (2) pour soutenir durablement la transition industrielle verte face à la compétition américaine et aux défis climatiques globaux.

1. La course européenne aux investissements pour la recherche

224 Pour garder une longueur d'avance dans la compétition mondiale, il est essentiel de poursuivre les investissements dans le renforcement de la base industrielle et de transformer l'Europe en un environnement véritablement attractif pour l'investissement et l'innovation. Ce cadre stimulant, qui favorise le développement de technologies propres et encourage le déploiement d'initiatives innovantes, capte actuellement l'intérêt des investisseurs sur les marchés internationaux.

225 En consolidant le tissu industriel et en créant des conditions propices à l'expérimentation et à l'innovation, l'UE pourra non seulement renforcer sa position concurrentielle mais également accélérer la transition vers une économie durable et respectueuse de l'environnement. Ce dynamisme est l'élément clé qui suscite la confiance et attire les capitaux

dans les secteurs stratégiques en pleine mutation, faisant ainsi de l'Europe un véritable pôle d'excellence dans les technologies vertes.¹⁹²

226 Face aux limites structurelles du droit européen des aides d'État, qui restreint la capacité de l'UE à répondre rapidement et massivement à des politiques industrielles comme l'IRA, le renforcement des incitations fiscales à la R&D apparaît comme une voie complémentaire stratégique. Contrairement aux subventions directes, souvent soumises à des procédures complexes et à un contrôle strict des aides d'État, les avantages fiscaux ciblés sur la R&D offrent une souplesse d'application tout en restant compatibles avec les règles européennes de concurrence.¹⁹³

227 Les incitations fiscales à la R&D se révèlent particulièrement efficaces pour stimuler l'investissement privé, notamment chez les PME innovantes, qui y sont plus sensibles que les grandes entreprises. Elles permettent aux entreprises de choisir librement leurs projets de recherche, évitant ainsi les lourdeurs administratives des dispositifs classiques. Cette liberté d'allocation des ressources favorise une innovation plus agile et décentralisée, essentielle dans un contexte de compétition technologique mondiale.¹⁹⁴

228 L'approche fiscale présente également l'avantage d'être plus équitable au sein de l'UE, contrairement au CTCT, qui tend à avantager les grands États membres capables de mobiliser des volumes importants de subventions, accentuant les déséquilibres entre économies nationales.¹⁹⁵

229 Au niveau international, cette stratégie s'inscrit dans une tendance globale : de nombreux gouvernements ont accru leur recours aux incitations fiscales pour stimuler la R&D, conscients que ces mesures facilitent les investissements privés dans des activités à haut risque et à forte externalité positive. L'OCDE souligne que ces dispositifs peuvent accroître les performances globales en R&D, favoriser la croissance économique et améliorer le bien-être social, tout en étant plus simples à administrer que les subventions directes.¹⁹⁶

¹⁹² Discours de la Présidente de la Commission européenne von der Leyen au Forum économique mondial 2023.

¹⁹³ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). « Incitations fiscales à la R&D. »

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ *Ibid.*

230 Le développement d'un système européen renforcé d'incitations fiscales à la R&D permettrait alors à l'UE de soutenir l'innovation privée sans contrevenir aux règles de concurrence ; cibler efficacement les PME innovantes ; réduire les déséquilibres internes liés à la capacité différenciée des États membres à subventionner et s'aligner sur les bonnes pratiques internationales en matière de politique d'innovation. Ce levier fiscal constitue ainsi une réponse cohérente, pérenne et compétitive pour consolider la base technologique et industrielle de l'UE face aux défis posés par des politiques étrangères agressives comme l'IRA.¹⁹⁷

231 En 2023, l'industrie européenne a connu une progression remarquable en matière de R&D, enregistrant une hausse des investissements de 9,8 %, soit une performance supérieure à celle des États-Unis (+5,9 %) et de la Chine (+9,6 %) pour la première fois depuis 2013. L'UE s'est ainsi hissée au deuxième rang mondial pour les investissements privés en R&D, représentant 18,7 % du total, bien que toujours loin derrière les États-Unis, qui en concentrent 42,3 %. Cette dynamique souligne l'engagement renouvelé des entreprises européennes en faveur de l'innovation, dans un contexte de transformation industrielle accélérée.¹⁹⁸

232 Réparties sur 19 États membres, les 800 plus grandes entreprises basées dans l'UE ont investi collectivement 247,7 milliards d'euros en R&D en 2023, soit une hausse de 8,7 % par rapport à l'année précédente. Le secteur automobile reste le moteur principal de cette dynamique, représentant 34,2 % des investissements, suivi par la santé (19,3 %), le matériel TIC (14 %) et les logiciels TIC (7,8 %). Certaines entreprises, notamment dans les semi-conducteurs, les composants automobiles ou les biotechnologies, ont vu leurs investissements multipliés de deux à cinquante fois en dix ans. Cette tendance témoigne d'une diversification croissante du tissu industriel européen et d'un fort potentiel de croissance dans des domaines technologiques stratégiques.¹⁹⁹

233 Les États membres pourraient, sous coordination de la Commission, adopter un régime commun de super-déductions fiscales pour les dépenses de R&D dans les technologies vertes,

¹⁹⁷ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). « Incitations fiscales à la R&D. »

¹⁹⁸ Selon la nouvelle édition du tableau de bord de l'UE sur les investissements en R&D publié le 18 décembre 2024.

Source : Commission européenne. « Les entreprises de l'UE dépassent leurs homologues des États-Unis et de la Chine en termes de croissance des investissements dans la R&D. » 18 décembre 2024.

¹⁹⁹ *Ibid.*

l'intelligence artificielle verte ou les infrastructures de stockage énergétique. Ces mesures fiscales harmonisées, tout en respectant le droit de l'UE, permettraient de réduire les disparités fiscales internes et d'attirer des investissements stratégiques.

234 Par ailleurs, la Commission européenne a proposé la création d'une plateforme européenne des technologies stratégiques, dite « STEP », destinée à encourager les investissements dans des secteurs technologiques jugés critiques pour l'avenir industriel de l'Union. Cette initiative vise spécifiquement trois grands domaines : les technologies de rupture et numériques, les technologies à zéro émission nette, et les biotechnologies. L'objectif affiché est de renforcer la souveraineté stratégique de l'UE dans ces secteurs, en assurant leur développement et leur implantation sur le territoire européen.²⁰⁰

235 Le dispositif STEP serait mis en œuvre via un règlement structuré autour de trois piliers principaux. Le premier consiste à assouplir l'utilisation de certains instruments financiers déjà existants, tels que le programme InvestEU ou le Fonds européen de développement régional, afin de réorienter plus efficacement les financements vers des priorités industrielles stratégiques. Le deuxième pilier prévoit la création d'un label « souveraineté » qui permettra de favoriser la synergie entre les divers mécanismes de financement européens et d'améliorer leur lisibilité. Enfin, le troisième pilier repose sur un renforcement budgétaire de 10 milliards d'euros, alloué à différents programmes existants : 3 milliards pour InvestEU, 1,5 milliard pour le Fonds européen de défense, 5 milliards pour le Fonds pour l'innovation et 0,5 milliard pour le programme Horizon Europe.²⁰¹

236 La course européenne aux investissements en R&D illustre une volonté claire de renforcer l'autonomie stratégique de l'UE et de soutenir l'innovation dans des secteurs clés. Pour maintenir cette dynamique, l'Union doit consolider ses outils, notamment par des incitations fiscales harmonisées et une coordination renforcée entre États membres. Ces efforts permettront de stimuler l'investissement privé, réduire les disparités internes et affirmer le rôle de l'Europe comme leader technologique mondial, tout en soutenant une transition verte et durable à long terme.

²⁰⁰ Sénat. *Projet de loi de finances pour 2024 : Affaires européennes*. Rapport général n° 128 (2023-2024), tome II, fascicule 2, déposé le 21 novembre 2023.

²⁰¹ *Ibid.*

2. La création de fonds européen commun pour stimuler la transition industrielle verte : un impératif stratégique pour l'Union européenne

237 Avec l'IRA, l'UE doit renforcer sa capacité à orienter et à soutenir la transformation industrielle de son économie vers des modèles durables. Si de nombreux dispositifs existent déjà à l'échelle nationale ou européenne, l'absence d'un fonds européen véritablement mutualisé pour soutenir l'industrie verte crée des disparités entre États membres et limite l'efficacité des politiques actuelles. La création d'un tel fonds, conçu comme un instrument budgétaire commun et structurant, permettrait de consolider une stratégie industrielle européenne cohérente, équitable et compétitive.

238 Aujourd'hui, les stratégies industrielles vertes reposent largement sur les capacités budgétaires nationales. Cela génère des déséquilibres au sein de l'UE, où certains États, comme l'Allemagne ou les Pays-Bas, disposent de marges financières suffisantes pour soutenir massivement leurs industries, tandis que d'autres, à l'instar de certains pays d'Europe de l'Est ou du Sud, peinent à mobiliser les ressources nécessaires. Cette asymétrie compromet les principes fondamentaux du marché unique, en créant une compétition fiscale et industrielle déséquilibrée entre les États membres.²⁰²

239 En l'absence de mécanisme centralisé, la tentation d'une course aux subventions menace la cohérence de l'UE. Des aides d'État trop ciblées sur les champions nationaux ou sur des intérêts géographiquement concentrés peuvent créer des distorsions de concurrence, freiner l'intégration industrielle et accentuer les fractures économiques internes.²⁰³ Une approche européenne intégrée permettrait au contraire de mutualiser les ressources, de lisser les inégalités budgétaires et de promouvoir une répartition plus équilibrée des investissements.

240 La mise en place d'un Fonds européen pour la transition industrielle verte constituerait une réponse structurelle à ces déséquilibres. Ce fonds, financé par des ressources propres de l'UE, par exemple via une taxe carbone aux frontières, une fiscalité sur les multinationales ou

²⁰² Bouët, Antoine. *Inflation Reduction Act – Comment l'Union européenne peut-elle répondre ?* CEPII. Policy Brief n° 40. Février 2023.

²⁰³ Landais, Camille et al. *Quelle réponse de l'Europe face à l'Inflation Reduction Act ?* Franco-German Council of Economic Experts. Conseil d'analyse économique. Septembre 2023.

les revenus du marché carbone, pourrait atteindre une taille critique équivalente à celle des grandes initiatives internationales comme l'IRA.²⁰⁴

241 L'objectif serait de financer, à l'échelle européenne, des projets stratégiques dans des secteurs clés : énergies renouvelables, stockage énergétique, captage du carbone, semi-conducteurs verts, électromobilité, ou encore infrastructures numériques bas carbone²⁰⁵. Contrairement aux aides nationales, ces financements communs garantiraient une cohérence des priorités et une équité dans leur répartition. Ils permettraient aussi de garantir aux entreprises un cadre stable, lisible et prévisible pour les dix prochaines années, condition indispensable à l'accélération des investissements privés.

242 Certes, des instruments comme InvestEU, le Fonds pour l'innovation, le programme Horizon Europe ou les PIIEC sont déjà mobilisés pour soutenir la transition verte. Le Fonds pour l'innovation, par exemple, doté de 40 milliards d'euros jusqu'en 2030, soutient le déploiement de technologies bas carbone dans toute l'UE. De même, le Pacte pour une industrie propre prévoit la création d'une « Banque de la décarbonation industrielle », avec une capacité de financement de 100 milliards d'euros, partiellement adossée à la Banque européenne d'investissement.²⁰⁶

243 Cependant, ces dispositifs souffrent de plusieurs faiblesses : complexité administrative, dispersion des moyens, inadéquation entre les ambitions climatiques et les volumes mobilisés. Le programme Horizon Europe, bien que doté d'un budget de 93,5 milliards d'euros, est critiqué pour sa bureaucratie excessive et la fragmentation de ses financements. Les PIIEC, bien que prometteurs, tendent à favoriser les États les plus riches car ils exigent une forte participation nationale, excluant de facto les pays disposant de moins de ressources fiscales.²⁰⁷

244 La transition verte nécessite des investissements massifs, durables et mutualisés. Il ne suffit pas d'améliorer les dispositifs existants ; il faut franchir un seuil qualitatif et

²⁰⁴ Landais, Camille et al. *Quelle réponse de l'Europe face à l'Inflation Reduction Act ?* Franco-German Council of Economic Experts. Conseil d'analyse économique. Septembre 2023.

²⁰⁵ Commission européenne. « Un Fonds de Souveraineté européen pour une industrie "Made in Europe". » Déclaration du 15 septembre 2022.

²⁰⁶ Déclaration de Madame Laurence Boone, Secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée de l'Europe, sur la réponse européenne aux récentes mesures protectionnistes américaines, au Sénat le 8 février 2023.

²⁰⁷ *Ibid.*

institutionnel. Cela implique de doter l'UE d'un véritable fonds de souveraineté industrielle, avec une gouvernance propre, des objectifs clairs, et un périmètre budgétaire à la hauteur des ambitions climatiques. Ce fonds pourrait fonctionner comme un « IRA européen », en soutenant fiscalement les entreprises investissant dans les technologies vertes, à travers des subventions, des crédits d'impôt ou des garanties d'investissement.

245 Pour en assurer la transparence et la légitimité, ce mécanisme devrait reposer sur des critères communs : respect des objectifs climatiques européens, soutien aux PME innovantes, répartition géographique équilibrée et interdiction des conditionnalités protectionnistes telles que le « Buy European ». Une coordination étroite avec les politiques de R&D permettrait également de combler le fossé entre recherche fondamentale et industrialisation.

246 Malgré les annonces de la Commission, notamment autour de la plateforme STEP et du projet de fonds de souveraineté, les avancées concrètes restent limitées. Lors du Conseil européen d'octobre 2023, plusieurs États membres ont exprimé leur opposition à toute augmentation du budget européen, bloquant *de facto* la création d'un tel fonds à court terme.²⁰⁸ Ce manque d'ambition reflète les tensions persistantes entre une vision intégrée de la politique industrielle européenne et la défense des souverainetés budgétaires nationales.

247 Pour dépasser ces blocages, l'UE pourrait opter pour une approche par étapes : commencer par renforcer les instruments existants, harmoniser les incitations fiscales à la R&D verte et l'emploi d'un mécanisme de financement transitoire via des euro-obligations vertes²⁰⁹. Ce dernier mécanisme a, d'ailleurs, été adopté le 22 novembre 2023 avec le règlement (UE) 2023/2631, applicable depuis le 21 décembre 2024²¹⁰. Cette approche graduelle permettrait de démontrer l'efficacité d'un modèle budgétaire commun sans exiger d'emblée une réforme institutionnelle lourde.

²⁰⁸ Euractiv France. « Le Parlement européen demande 10 milliards d'euros supplémentaires pour le budget pluriannuel de l'UE. » 1er juillet 2023.

²⁰⁹ L'UE ou des institutions financières pourront émettre des obligations sur les marchés, attirant des investisseurs souhaitant financer des projets durables. Les entreprises pourront obtenir des emprunts destinés à financer des projets respectant des critères environnementaux stricts.

²¹⁰ Règlement (UE) 2023/2631 du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 sur les obligations vertes européennes et la publication facultative d'informations pour les obligations commercialisées en tant qu'obligations durables sur le plan environnemental et pour les obligations liées à la durabilité.

248 Le développement d'un fonds européen pour la transition industrielle verte ne doit pas être perçu comme une dépense mais comme un investissement stratégique. En stimulant les innovations de rupture, en réduisant la dépendance aux technologies étrangères et en créant des emplois dans les filières du futur, l'UE pourra renforcer sa compétitivité tout en respectant ses engagements climatiques. Ce fonds serait également un outil essentiel pour assurer une convergence économique réelle au sein de l'Union. En comblant les écarts entre les États membres, il favoriserait la cohésion sociale, territoriale et économique, réduisant les tensions politiques internes et consolidant le projet européen.

249 Ainsi, la création d'un fonds européen commun pour la transition industrielle verte est aujourd'hui une nécessité autant économique qu'écologique et géopolitique. Il ne s'agit pas simplement de mutualiser les ressources, mais d'affirmer une ambition industrielle partagée, au service de la souveraineté technologique et de la neutralité climatique. Sans un tel outil, l'Europe risque de rester fragmentée, vulnérable, et en retard dans la compétition mondiale. En dotant l'Union de capacités budgétaires à la hauteur de ses objectifs, ce fonds serait le socle d'un nouveau pacte industriel européen, fondé sur la solidarité, l'innovation et la durabilité.

Conclusion de la deuxième partie

250 L'ensemble de ces initiatives, bien que variées, doivent être coordonnées pour former une réponse stratégique unifiée. En combinant les instruments du droit de la concurrence, les aides d'État, les subventions étrangères et la politique fiscale, l'UE peut se doter d'un modèle industriel vert et souverain, capable de faire face à la montée en puissance des politiques industrielles étrangères. L'UE doit combiner ses politiques environnementales et concurrentielles avec une fiscalité verte européenne cohérente et attractive. Sans une telle complémentarité, les ambitions industrielles et climatiques de l'UE risquent de rester en retrait face aux politiques offensives de ses concurrents mondiaux.

251 La réponse ne peut être purement défensive ou ponctuelle. Au contraire, elle doit s'inscrire dans une dynamique de transformation structurelle visant à renforcer la souveraineté industrielle et énergétique de l'Union tout en respectant ses engagements climatiques. Les initiatives actuelles, telles que l'assouplissement temporaire du cadre des aides d'État, la

mobilisation des instruments existants comme le Fonds pour l'innovation ou la plateforme STEP, constituent des réponses utiles mais encore insuffisantes. Elles manquent de cohérence globale et demeurent fortement dépendantes des capacités budgétaires inégales entre États membres, ce qui accentue les fractures économiques au sein du marché unique.

252 L'UE ne peut pas répliquer l'IRA à l'identique, notamment en raison de ses obligations vis-à-vis de l'OMC et des limites fixées par ses propres traités. Toutefois, cette contrainte juridique peut devenir une opportunité pour construire un modèle alternatif, plus conforme aux principes européens de solidarité, de transition écologique et de justice économique. Cela suppose d'adapter les outils existants, d'en rationaliser l'usage, mais aussi d'en créer de nouveaux. Il s'agit notamment d'instituer un véritable Fonds européen pour la transition industrielle verte, doté de ressources propres, capable de financer des projets stratégiques à l'échelle continentale. Un tel fonds pourrait offrir des subventions ciblées, des garanties publiques, ou encore des crédits d'impôt européens, de manière harmonisée, transparente et prévisible sur le long terme.

253 Au-delà du financement, l'UE doit se doter d'une politique industrielle pérenne et intégrée, structurée autour d'objectifs communs et articulée avec ses ambitions climatiques. Cela implique une gouvernance renforcée à l'échelle européenne, notamment en matière de recherche et d'innovation. Pour gagner en efficacité, l'Europe doit renforcer la coordination de ses efforts de R&D, cibler les nouvelles technologies et garantir un accès équitable aux financements pour tous les États membres, y compris ceux aux capacités budgétaires plus limitées.

254 La mutualisation des investissements à travers des projets transnationaux, comme les PIIEC, reste une piste précieuse mais elle doit être simplifiée et davantage intégrée à une logique d'aménagement équitable du territoire européen. En parallèle, des instruments tels que la Banque de la décarbonation industrielle, adossée à la BEI, ou un mécanisme de compensation fiscale européen inspiré de l'IRA, pourraient contribuer à rétablir un environnement propice à l'investissement industriel vert en Europe.

255 En conclusion, l'Europe ne pourra pas rivaliser avec l'IRA par des ajustements techniques ou ponctuels. Elle devra construire un véritable cadre industriel intégré, associant

politique fiscale, financement public, coopération commerciale ciblée et ambition climatique assumée. Seule une approche coordonnée permettra à l'UE de préserver ses capacités industrielles, d'éviter une fuite des investissements et de devenir une puissance verte compétitive à l'échelle mondiale.

CONCLUSION

256 L'adoption de l'IRA par les États-Unis a profondément modifié l'environnement concurrentiel international, mettant en lumière les limites du cadre réglementaire européen en matière d'aides d'État et de subventions étrangères, ainsi qu'un manque de réponse industrielle coordonnée. Cette loi, en mobilisant des crédits d'impôt massifs et facilement accessibles, a instauré une dynamique incitative immédiate qui séduit de nombreuses entreprises du secteur des technologies vertes. Face à cela, les dispositifs européens, plus complexes, plus rigides et fragmentés entre États membres, peinent à offrir une réponse à la hauteur des enjeux.

257 Les aides publiques en Europe jouent pourtant un rôle crucial pour accompagner la transition écologique. Elles permettent de partager les risques liés à l'innovation, particulièrement dans des domaines où les technologies restent émergentes et peu rentables à court terme. De plus, lorsqu'elles sont bien ciblées, elles peuvent structurer de véritables écosystèmes industriels durables autour de filières stratégiques telles que l'hydrogène, les batteries ou les semi-conducteurs. Cependant, ces dispositifs restent contraints par le droit européen de la concurrence, qui limite la portée et la rapidité des soutiens possibles. En parallèle, la gouvernance multi-niveaux de l'UE complique l'élaboration d'une stratégie industrielle unifiée, freinant sa capacité à réagir rapidement à des chocs externes comme l'IRA.

258 Dans ce contexte, l'UE doit passer d'une posture défensive à une stratégie industrielle offensive, structurée et ambitieuse. Cela suppose non seulement d'adapter le cadre juridique encadrant les aides d'État pour une longue période, de choisir minutieusement les lignes directrices adoptées pour le règlement relatif aux subventions étrangères, mais aussi de renforcer les instruments de financement européens, en particulier à travers la création d'un véritable fonds de souveraineté industrielle. Une telle stratégie devrait inclure des incitations

fiscales claires, des mécanismes de soutien simplifiés et prévisibles, ainsi qu'un meilleur alignement entre les États membres pour éviter une concurrence intra-européenne nuisible.

259 Une politique industrielle offensive et cohérente est aussi nécessaire pour répondre aux tensions potentielles entre l'UE et les États-Unis. Les clauses protectionnistes de l'IRA, bien qu'elles posent des questions de compatibilité avec les règles de l'OMC, doivent être comprises comme une invitation à l'UE à redéfinir sa propre stratégie de puissance industrielle verte. L'objectif n'est pas tant d'imiter l'IRA que de développer un modèle européen adapté, fondé sur l'innovation, la solidarité budgétaire entre États membres et la création de valeur durable à long terme.

260 Il convient néanmoins de relativiser certains effets de l'IRA. Les montants engagés restent limités en valeur relative, les conditions de contenu local sont complexes à respecter, et l'UE conserve des atouts majeurs : stabilité juridique, qualité des infrastructures, bassin de talents, accès à un marché unique vaste²¹¹. Sachant aussi que le futur de l'IRA lui-même demeure incertain. La nouvelle réélection de Donald Trump en 2025 pourrait entraîner l'abrogation de cette loi²¹².

261 En définitive, les réglementations européennes actuelles, qu'il s'agisse des aides d'État ou du contrôle des subventions étrangères, ne sont ni adaptées ni suffisantes pour faire face à l'impact de l'IRA sur la compétitivité européenne. La réponse ne peut être que globale, offensive et structurelle : elle passe par une réforme du cadre juridique, une mutualisation des moyens, une politique industrielle assumée et un leadership politique fort à l'échelle de l'Union. À défaut, l'Europe s'exposera potentiellement à une perte de souveraineté industrielle verte et à un risque de marginalisation dans la course mondiale à la transition écologique.

²¹¹ Bouët, Antoine. *Inflation Reduction Act – Comment l'Union européenne peut-elle répondre ?* CEPII. Policy Brief n° 40. Février 2023.

²¹² Guarna, Olivia et Turner, Amy. « 100 Days of Trump 2.0: The Inflation Reduction Act ». Climate Law Blog, Sabin Center for Climate Change Law. Columbia University. 29 avril 2025.

BIBLIOGRAPHIE

Les traités

Union européenne. *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*. Journal officiel de l'Union européenne C 202, 7 juin 2016, p. 47–49.

Les règlements européennes

Commission européenne. *Règlement (UE) 2023/2831 de la Commission du 13 décembre 2023 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis*. Journal officiel de l'Union européenne. L 2023/2831. 15 décembre 2023.

Commission européenne. *Règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE*. Journal officiel de l'Union européenne L 140, 30 avril 2004, p. 1–134.

Commission européenne. *Règlement (UE) 2023/1315 de la Commission du 23 juin 2023 modifiant le règlement (UE) no 651/2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité*.

Conseil de l'Union européenne. *Règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (texte codifié)*. Journal officiel de l'Union européenne L 248, 24 septembre 2015, p. 9–29.

Parlement européen et Conseil de l'Union européenne. *Règlement (UE) 2022/2560 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur*. Journal officiel de l'Union européenne. L 330/1.

Parlement européen et Conseil de l'Union européenne. *Règlement (UE) 2023/2631 du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 sur les obligations vertes européennes et la publication facultative d'informations pour les obligations commercialisées en tant qu'obligations durables sur le plan environnemental et pour les obligations liées à la durabilité*. Journal officiel de l'Union européenne. 21 décembre 2023.

Parlement européen et Conseil de l'Union européenne. *Règlement (UE) 2024/1735 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 relatif à l'établissement d'un cadre de mesures en vue de renforcer l'écosystème européen de la fabrication de produits de technologie « zéro net » et modifiant le règlement (UE) 2018/1724*. Journal officiel de l'Union européenne. L 2024/1735, 28 juin 2024.

Les lois américaines

U.S. Congress. *H.R. 5376 – Inflation Reduction Act of 2022*. Public Law No. 117-169, 16 août 2022.

Les discours et déclarations institutionnels

Commission européenne. *Discours prononcé par la Présidente von der Leyen lors de la session plénière du Parlement européen sur les conclusions de la réunion du Conseil européen extraordinaire du 17 et 18 avril 2024.*

Commission européenne. *Discours spécial de la Présidente von der Leyen au Forum économique mondial.* Représentation en France. 17 janvier 2023.

Commission européenne. *Discours sur l'état de l'Union 2022 de la présidente von der Leyen.* Représentation en France. 14 septembre 2022.

Journal officiel de l'Union européenne. *Déclaration de la Commission européenne sur les règles multilatérales visant à lutter contre les subventions étrangères générant des distorsions, à l'occasion de l'adoption du règlement (UE) 2022/2560.* 23 décembre 2022.

Les ouvrages

Mouhoub, El Mouhoud. *Mondialisation et délocalisation des entreprises.* 2006.

Les articles et recherches institutionnels

Banque européenne d'investissement. *Rapport 2020-2021 de la BEI sur l'investissement : l'Union européenne aux avant-postes de l'investissement dans les technologies vertes.* 21 janvier 2021.

<https://www.eib.org/fr/press/all/2021-028-eib-investment-report-20202021-european-union-is-leading-the-way-in-green-technology-investment>. Consulté le 12 mars 2025.

Bouët, Antoine. *Inflation Reduction Act – Comment l'Union européenne peut-elle répondre ?* CEPII. Policy Brief n° 40. Février 2023.

<https://www.cepii.fr/CEPII/fr/publications/pb/abstract.asp?NoDoc=13599>. Consulté le 10 mars 2025.

Bretagne Commerce International. « Allemagne : des entreprises attirées par une délocalisation vers les États-Unis pour profiter de l'Inflation Reduction Act ». 15 mars 2023.

<https://www.bretagnecommerceinternational.com/donnee/allemande-des-entreprises-attirees-pour-une-delocalisation-vers-les-etats-unis-pour-profiter-de-linflation-reduction-act/>. Consulté le 15 mars 2025.

Chauvière le Drian, Grégoire. « La décarbonation, une opportunité pour une réindustrialisation soutenable ». *Revue servir* 2025/9 (n° 533) : 39–41.

<https://shs.cairn.info/revue-servir-2024-9-page-39?lang=fr>. Consulté le 15 mars 2025.

CMS. « Nouveau dispositif de contrôle des subventions étrangères – Incidences sur les concentrations ». CMS.law. 18 janvier 2023.

<https://cms.law/fr/fra/news-information/nouveau-dispositif-de-contrôle-des-subventions-étrangères-incidences-sur-les-concentrations>. Consulté le 10 mars 2025.

Commission européenne. « Aides d'État: la Commission modifie les règles générales d'exemption par catégorie afin de faciliter et d'accélérer encore la transition écologique et numérique ». Brussels, 9 mars 2023.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_23_1523. Consulté le 17 mars 2025.

Commission européenne. « Boussole pour la compétitivité. » 29 janvier 2025.
https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/competitiveness-compass_fr.
 Consulté le 20 mars 2025.

Commission européenne. *Communication de la Commission - Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020*. Journal officiel de l'Union européenne. C 200. 28 juin 2014. p. 1–55.
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0628\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0628(01)).
 Consulté le 11 mars 2025.

Commission européenne. *Communication de la Commission - Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité environnementale et énergétique 2022*. Journal officiel de l'Union européenne. C 80. 18 février 2022. p. 1–55.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52022XC0218%2803%29>.
 Consulté le 11 mars 2025.

Commission européenne. « Communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ». Journal officiel de l'Union européenne. C 262/1. 19 juillet 2016.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A52016XC0719%2805%29>.
 Consulté le 19 mars 2025.

Commission européenne. *EU strategic dependencies and capacities: second stage of in-depth reviews*. 21 février 2022. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/48878>. Consulté le 17 mars 2025.

Commission européenne. « Horizon Europe ». 2020.
https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_en. Consulté le 19 mars 2025.

Commission européenne. « Instrument de l'Union européenne pour la relance NextGenerationEU ». 22 décembre 2020.
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM%3Anext_generation_eu. Consulté le 15 mars 2025.

Commission européenne. « La Commission adapte le calendrier de suppression progressive de certains instruments de crise prévus par l'encadrement temporaire de crise et de transition en matière d'aides d'État ». 20 novembre 2023.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_23_5861. Consulté le 15 mars 2025.

Commission européenne. « La Commission autorise une mesure d'aide d'État allemande d'un montant de 902 millions d'euros destinée à soutenir Northvolt pour la construction d'une usine de production de batteries pour véhicules électriques afin d'encourager la transition vers une économie à zéro émission nette ». 8 janvier 2024.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_23_6823. Consulté le 19 mars 2025.

Commission européenne. « La Commission lance des consultations sur les lignes directrices au titre du règlement relatif aux subventions étrangères ». 5 mars 2025.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_25_685. Consulté le 10 mars 2025.

Commission européenne. « Les entreprises de l'UE dépassent leurs homologues des États-Unis et de la Chine en termes de croissance des investissements dans la R&D. » 18 décembre 2024.

https://france.representation.ec.europa.eu/informations/les-entreprises-de-lue-depassent-leurs-homologues-des-etats-unis-et-de-la-chine-en-termes-de-2024-12-18_fr. Consulté le 17 mars 2025.

Commission européenne. « Net-Zero Industry Act. » 16 mars 2023.
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan/net-zero-industry-act_en. Consulté le 15 mars 2025.

Commission européenne. « Pacte pour une industrie propre. » 26 février 2025.
https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/clean-industrial-deal_fr. Consulté le 20 mars 2025.

Commission européenne. « Questions et réponses : Lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie 2022 ». 18 février 2022.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/qanda_22_566. Consulté le 15 mars 2025.

Commission européenne. « Questions et réponses : Révision de la directive sur la taxation de l'énergie (DTE) ». 14 juillet 2021.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/qanda_21_3662. Consulté le 17 mars 2025.

Commission européenne. « Règlement relatif aux subventions étrangères - Lutter contre les distorsions causées par les contributions financières étrangères dans le marché unique ». Stratégie industrielle pour l'Europe.
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy/foreign-subsidies-regulation_fr. Consulté le 10 mars 2025.

Commission européenne. « Règlement relatif aux subventions étrangères : les règles visant à garantir des marchés de l'UE équitables et ouverts commencent à s'appliquer ». Représentation en France. 12 juillet 2023.
https://france.representation.ec.europa.eu/informations/reglement-relatif-aux-subsidions-etrangeres-les-regles-visant-garantir-des-marches-de-lue-2023-07-12_fr. Consulté le 10 mars 2025.

Commission européenne. « Taxonomie verte : mode d'emploi ». Représentation en France, 13 janvier 2022.
https://france.representation.ec.europa.eu/informations/taxonomie-verte-mode-demploi-2022-01-13_fr. Consulté le 12 mars 2025.

Commission européenne. *The Draghi report on EU competitiveness*. 9 septembre 2024.
https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en. Consulté le 29 mars 2025.

Commission européenne. « Un Fonds de Souveraineté européen pour une industrie "Made in Europe". » Déclaration du 15 septembre 2022.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/STATEMENT_22_5543. Consulté le 21 mars 2025.

Conseil de l'Union européenne. « Pacte vert pour l'Europe ». 2019.
<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/european-green-deal/>. Consulté le 14 mars 2025.

Conseil de l'Union européenne. « Réforme du système d'échange de quotas d'émission de l'UE ». 6 décembre 2019. Consulté le 17 mars 2025.

<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/climate-change/reform-eu-ets/>. Consulté le 19 mars 2025.

Conseil de l'Union européenne. « Règlement pour une industrie "zéro net" : le Conseil et le Parlement parviennent à un accord pour stimuler l'industrie verte de l'UE. » Communiqué de presse, 6 février 2024.

<https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2024/02/06/net-zero-industry-act-council-and-parliament-strike-a-deal-to-boost-eu-s-green-industry/>. Consulté le 20 mars 2025.

Cour des comptes européenne. *Aides d'État en temps de crise - Une réaction rapide mais des insuffisances dans le suivi de la Commission et des incohérences dans le cadre de soutien aux objectifs de la politique industrielle de l'UE*. Rapport spécial 21/2024. 23 octobre 2024.

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/SR-2024-21>. Consulté le 22 mars 2025.

Eurelectric. « US vs EU: the ultimate power prices showdown ». 19 avril 2025.

<https://www.eurelectric.org/blog/us-vs-eu-the-ultimate-power-prices-showdown/>. Consulté le 22 mars 2025.

Global Trade Alert. « United States of America: Introduction of tax credits worth USD 18.3 million for Siemens Energy Inc under the Advanced Energy Project Credit Program ». 19 avril 2024. <https://globaltradealert.org/state-act/86256>. Consulté le 15 mars 2025.

Grjebine, Thomas et Héricourt, Jérôme. « Réindustrialisation (verte) : un retard européen à combler ». CEPII le blog. 18 mars 2024.

<https://www.cepii.fr/BLOG/fr/post.asp?IDcommuniqu=1027>. Consulté le 17 mars 2025.

Gründler, Klaus, Heil, Philipp, Potrafke, Niklas, and Wochner, Timo. *The Global Impact of the U.S. Inflation Reduction Act: Evidence from an International Expert Survey*. CESifo. Ifo Institute. EconPol. Vol. 7. June 2023.

https://www.ifo.de/DocDL/EconPol-PolicyReport_41_1.pdf. Consulté le 13 mars 2025.

Landais, Camille, Jean, Sébastien, Philippon, Thomas, Saussay, Aurélien, Schnitzer, Monika, Grimm, Veronika, Malmendier, Ulrike, Truger, Achim et Werding, Martin. *Quelle réponse de l'Europe face à l'Inflation Reduction Act ?* Franco-German Council of Economic Experts. Conseil d'analyse économique. Septembre 2023.

<https://cae-eco.fr/static/pdf/cae-svg-joint-statement-ira-fr-231003.pdf>. Consulté le 20 mars 2025.

Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

Adoption du règlement européen relatif aux subventions étrangères. Direction des affaires juridiques. 6 décembre 2022.

<https://www.economie.gouv.fr/daj/adoption-du-reglement-europeen-relatif-aux-subventions-et-rangeres>. Consulté le 13 mars 2025.

Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. *Les projets importants d'intérêt européen commun, un outil de politique industrielle européenne*. Direction générale des entreprises. 24 janvier 2024.

<https://www.entreprises.gouv.fr/la-dge/publications/les-projets-importants-dinteret-europeen-commun-un-outil-de-politique>. Consulté le 16 mars 2025.

Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. « Fit for 55 : vers la mise en œuvre du Pacte vert pour l'Europe ». Horizon Europe. 19 juillet 2021.

<https://www.horizon-europe.gouv.fr/fit-55-vers-la-mise-en-oeuvre-du-pacte-vert-pour-l-europe-27932>. Consulté le 26 mars 2025.

Occitanie Europe. « L'UE reste un leader mondial en matière de recherche et d'innovation ». 27 juillet 2022.

<https://occitanie-europe.eu/lue-reste-un-leader-mondial-en-matiere-de-recherche-et-d-innovation/>. Consulté le 14 mars 2025.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). « Incitations fiscales à la R&D. » <https://www.oecd.org/fr/themes/incitations-fiscales-a-la-r%26d.html>. Consulté le 21 mars 2025.

Pisani-Ferry, Jean, Tagliapietra, Simone et Zachmann, Georg. « A new governance framework to safeguard the European Green Deal ». Policy Brief 18/2023, Bruegel, 6 septembre 2023.

<https://www.bruegel.org/policy-brief/new-governance-framework-safeguard-european-green-deal>. Consulté le 19 mars 2025.

Pisani-Ferry, Jean et Tagliapietra, Simone. « An investment strategy to keep the European Green Deal on track ». Bruegel Policy Brief. 2 décembre 2024.

<https://www.bruegel.org/policy-brief/investment-strategy-keep-european-green-deal-track>. Consulté le 15 mars 2025.

Ruiz Guix, Pau. *Key transatlantic implications of the Inflation Reduction Act*. Real Instituto Elcano. April 11, 2023.

<https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/key-transatlantic-implications-of-the-inflation-reduction-act/>. Consulté le 10 mars 2025.

Scheinert, Christian. *EU's response to the US Inflation Reduction Act (IRA)*. European Parliament. Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies. June 2023.

https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/740087/IPOL_IDA%282023%29740087_EN.pdf. Consulté le 9 mars 2025.

Sénat. *Projet de loi de finances pour 2024 : Affaires européennes*. Rapport général n° 128 (2023-2024), tome II, fascicule 2, déposé le 21 novembre 2023.

<https://www.senat.fr/rap/123-128-22/123-128-222.html>. Consulté le 20 mars 2025.

Simeu, Brice Armel. *L'Inflation Reduction Act : Visage carboneutre du protectionnisme américain ou menace d'extinction de la compétitivité européenne ?* Chronique commerciale américaine, vol. 16, no 2, avril 2023. Montréal : Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM), Université du Québec à Montréal.

https://ceim.uqam.ca/db/IMG/pdf/chronique_commerciale_ceim_hiver_avril_2023_-vd_1_.pdf. Consulté le 14 mars 2025.

Vie publique. *Déclaration de Mme Laurence Boone, secrétaire d'État chargée de l'Europe, sur la réponse européenne aux récentes mesures protectionnistes américaines, au Sénat le 8 février 2023*. 8 février 2023.

<https://www.vie-publique.fr/discours/288268-laurence-boone-08022023-mesures-protectionnistes-etats-unis-position-ue>. Consulté le 13 mars 2025.

Vie publique. « Loi américaine sur la réduction de l'inflation : les inquiétudes de l'UE ». 19 décembre 2023.

<https://www.vie-publique.fr/en-bref/292447-loi-americaine-sur-la-reduction-de-linflation-les-inquietudes-de-lue>. Consulté le 9 mars 2025.

Vie publique. « Subventions américaines aux industries vertes : quelle réponse européenne ? ». 25 janvier 2023.

<https://www.vie-publique.fr/en-bref/287950-inflation-reduction-act-ira-americain-vers-un-equivalent-europeen>. Consulté le 9 mars 2025.

Les articles en ligne

Allenbach-Amman, János. « La Commission annonce une proposition de Fonds de Souveraineté européen pour l'été prochain ». Euractiv. 15 décembre 2022.

<http://euractiv.fr/section/economie/news/la-commission-annonce-une-proposition-de-fonds-de-souverainete-europeen-pour-lete-prochain/>. Consulté le 11 mars 2025.

Amsili, Sophie. « Qu'est-ce que l' « Inflation Reduction Act » qui inquiète tant les Européens ? ». Les Echos. 29 novembre 2022.

<https://www.lesechos.fr/monde/etats-unis/quest-ce-que-l-inflation-reduction-act-qui-inquiete-tant-les-europeens-1883850>. Consulté le 9 mars 2025.

Banque des Territoires. « Le Conseil européen "prend acte" de la proposition de création d'un fonds souverain ». 13 février 2023.

<https://www.banquedesterritoires.fr/le-conseil-europeen-prend-acte-de-la-proposition-de-creation-dun-fonds-souverain>. Consulté le 14 mars 2025.

Banque Transatlantique. « Qu'est-ce que l'Inflation Reduction Act ? ». Actualités économiques.

<https://www.banquetransatlantique.com/fr/actualites/quest-ce-que-linflation-reduction-act.html>. Consulté le 13 mars 2025.

Berretta, Emmanuel. « Ces 7 guerres commerciales entre l'UE et les États-Unis depuis 1963 ». Le Point. 22 janvier 2025.

https://www.lepoint.fr/monde/ces-7-guerres-commerciales-entre-l-ue-et-les-usa-depuis-1963--22-01-2025-2580598_24.php#11. Consulté le 11 mars 2025.

Bezat, Jean-Michel. « Plans sociaux : Michel Barnier réclame des comptes aux entreprises ». Le Monde. 5 novembre 2024.

https://www.lemonde.fr/economie/article/2024/11/05/plans-sociaux-michel-barnier-reclame-des-comptes-aux-entreprises_6378028_3234.html. Consulté le 19 mars 2025.

Boutelet, Cécile. « En Allemagne, les reports de projets d'usines de puces électroniques alimentent le doute sur le bien-fondé des subventions ». Le Monde. 2 septembre 2024.

https://www.lemonde.fr/economie/article/2024/09/02/en-allemande-les-reports-de-projets-d-usines-de-puces-electroniques-alimentent-le-doute-sur-le-bien-fonde-des-subventions_6302039_3234.html. Consulté le 16 mars 2025.

Dubly Transatlantique Gestion. « Dans quel contexte s'inscrit l'IRA ». 20 avril 2023.

<https://www.dublytransatlantiquegestion.com/fr/actualites/Dans-quel-contexte-s-inscrit-l-IRA.html>. Consulté le 15 mars 2025.

Eich, Frank et Jeavons, Mark. « How the EU is responding to the green challenges ». Crugroup. April 5, 2023.

<https://www.crugroup.com/en/communities/thought-leadership/sustainability/how-the-eu-is-responding-to-the-green-challenges/>. Consulté le 19 mars 2025.

Euractiv France. « Le Parlement européen demande 10 milliards d'euros supplémentaires pour le budget pluriannuel de l'UE. » 1er juillet 2023.

<https://www.euractiv.fr/section/commission-europeenne/news/le-parlement-europeen-demande-10-milliards-deuros-supplementaires-pour-le-budget-pluriannuel-de-lue/>. Consulté le 21 mars 2025.

Feitz, Anne. « Les constructeurs américains grands gagnants de l'aide Biden aux voitures électriques ». Les Échos. 17 août 2022.

<https://www.lesechos.fr/industrie-services/automobile/les-constructeurs-americains-grands-gagnants-de-laide-biden-aux-voitures-electriques-1782202>. Consulté le 13 mars 2025.

Godeluck, Solveig. « Voiture électrique : les coups de pouce de Joe Biden produisent leurs premiers effets ». Les Échos. 15 septembre 2022.

<https://www.lesechos.fr/monde/etats-unis/voiture-electrique-les-coups-de-pouce-de-joe-biden-produisent-leurs-premiers-effets-1788042>. Consulté le 17 mars 2025.

Guarna, Olivia et Turner, Amy. « 100 Days of Trump 2.0: The Inflation Reduction Act ». Climate Law Blog, Sabin Center for Climate Change Law. Columbia University. 29 avril 2025.

<https://blogs.law.columbia.edu/climatechange/2025/04/29/100-days-of-trump-2-0-the-inflation-reduction-act/>. Consulté le 28 mai 2025.

Jourdain, Marc-Fabian et Durand, Wilfried. « Le règlement européen sur les subventions étrangères : derrière la contrainte, l'opportunité ! ». EY. 31 octobre 2024.

https://www.avocats.ey.com/fr_fr/fiscalite/reglement-sur-les-subsventions-etrangeres. Consulté le 17 mars 2025.

Kenning, Tom. « WTO establishes dispute panel over clean energy tax credits under US IRA ». PV Tech. September 23, 2024.

<https://www.pv-tech.org/wto-establishes-dispute-panel-over-clean-energy-tax-credits-under-us-ira/>. Consulté le 10 mars 2025.

KPMG Suisse. « EU Green Deal vs US Inflation Reduction Act ». KPMG Insights. 15 septembre 2023.

<https://kpmg.com/ch/en/insights/esg-sustainability/eu-green-deal-vs-us-inflation-reduction-act.html>. Consulté le 12 mars 2025.

Lann, Pierre. « Industrie : comment l'argent des Européens file aux États-Unis ». Marianne, 10 décembre 2024.

<https://www.marianne.net/economie/economie-internationale/industrie-comment-l-argent-des-europeens-file-aux-etats-unis>. Consulté le 17 mars 2025.

Lauer, Stéphane. « Ce n'est pas la transition vers le véhicule électrique qui est à l'origine des difficultés de l'industrie européenne, mais la façon dont elle a été menée » Le Monde.

https://www.lemonde.fr/idees/article/2024/09/09/ce-n-est-pas-la-transition-vers-le-vehicule-electrique-qui-est-a-l-origine-des-difficultes-de-l-industrie-europeenne-mais-la-facon-dont-elle-a-ete-menee_6309396_3232.html. Consulté le 19 mars 2025.

Lenain, Patrick. « Inflation Reduction Act versus Pacte vert : les divergences transatlantiques sur la transition énergétique ». Institut français des relations internationales (Ifri), 28 février 2023.

<https://www.ifri.org/fr/editoriaux/inflation-reduction-act-versus-pacte-vert-les-divergences-transatlantiques-sur-la>. Consulté le 15 mars 2025.

Le Temps. « L'UE ouvre deux enquêtes anti-subsidations contre deux consortiums chinois du solaire ». 3 avril 2024.

<https://www.letemps.ch/economie/l-ue-ouvre-deux-enquetes-anti-subsidations-contre-deux-consortiums-chinois-du-solaire>. Consulté le 15 mars 2025.

Pancevski, Bojan et Bisserbe, Noemie. « U.S. and Europe Gird for Trade Spat Over Washington's Push for Domestic Investment : Subsidies in the Inflation Reduction Act trouble European Union leaders, who are divided on a response ». Wall Street Journal. Dec 4, 2022.

https://www.wsj.com/economy/trade/u-s-and-europe-gird-for-trade-spat-over-washingtons-push-for-domestic-investment-11670020598?gaa_at=eafs&gaa_n=ASWzDAjK6ocBZzP35Xk0Vnh-tNp1CDMOViOvLQM3YJQkuSq89BwKroQ-tzSzXucWXrg%3D&gaa_ts=6839a24f&gaa_sig=PX-Ni8pFTJfC46vyI3ImiuU0mUW3c8AfVOKgxWDttFBPhTb4M34riDPrRDQk5UGcOpe2RDhdRIgdnvpI1uwZw%3D%3D. Consulté le 8 mars 2025.

Radio France Internationale (RFI). « France : ce qu'il faut retenir du projet sur l'industrie verte présenté par le gouvernement ». 16 mai 2023.

<https://www.rfi.fr/fr/france/20230516-france-ce-qu-il-faut-retenir-du-projet-sur-l-industrie-verte-pr%C3%A9sent%C3%A9-par-le-gouvernement>. Consulté le 19 mars 2025.

Reuters. « US subsidies appealing to German companies, survey shows ». 1er mars 2023.

<https://www.reuters.com/business/us-subsidies-are-appealing-german-companies-survey-2023-03-01/>. Consulté le 10 mars 2025.

Schroders. « Un an après la loi sur la réduction de l'inflation (IRA), qui sont les gagnants et les perdants ? ». 17 août 2023.

<https://www.schroders.com/fr-ch/ch/professionnel/paroles-d-experts/un-an-apres-la-loi-sur-la-reduction-de-linflation-ira-qui-sont-les-gagnants-et-les-perdants/>. Consulté le 15 mars 2025.

Siemens AG. « Siemens boosting U.S. investments by more than \$10 billion for American manufacturing jobs, software and AI infrastructure ». Siemens Press Release, 6 mars 2025.

<https://press.siemens.com/global/en/pressrelease/siemens-boosting-us-investments-more-10-billion-american-manufacturing-jobs-software>. Consulté le 16 mars 2025.

Smyth, Jamie et Nilsson, Patricia. « US subsidies appealing to German companies, survey shows ». Financial Times, 1er mars 2023.

<https://www.ft.com/content/bca7837a-6ac4-4ed1-ab73-18fbdfa5f1da>. Consulté le 15 mars 2025.

Stiru, Andrei. « En quoi consiste la réponse européenne à l'Inflation Reduction Act de Biden ». Business AM, 10 mars 2023.

<https://fr.businessam.be/net-zero/industry-act-europe-ira-van-bremp/>. Consulté le 14 mars 2025.

Wright, Georgina et Chetcuti, Louise. « L'Inflation Reduction Act américain : au-delà de l'exigence climatique ». Institut Montaigne. 22 mars 2023.

<https://www.institutmontaigne.org/expressions/linflation-reduction-act-americain-au-dela-de-l-exigence-climatique>. Consulté le 9 mars 2025.