



N° 1581

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2025.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

*sur l'aide publique au financement de la décarbonation
du site ArcelorMittal de Dunkerque*

ET PRÉSENTÉ PAR

M. CARLOS MARTENS BILONGO,
rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION	7
I. UN PROJET AMBITIEUX SUR LE PLAN ÉCOLOGIQUE	9
A. LA FABRICATION D'ACIER LIQUIDE PAR LA FILIÈRE ÉLECTRIQUE, UN LEVIER DE LA DÉCARBONATION DU SITE.....	9
B. UNE ÉVOLUTION TECHNIQUE BIENVENUE, QUI NE DOIT PAS OCCULTER L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL D'ARCELORMITTAL.....	12
II. UN PROJET QUI SERAIT SUBVENTIONNÉ PAR LA MISSION <i>INVESTIR POUR LA FRANCE DE 2030</i> À HAUTEUR DE 850 MILLIONS D'EUROS	15
A. L'IMPACT SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT.....	15
B. LES ETAPES DE MONTAGE ET DE FINANCEMENT DU PROJET	16
1. Un montage étalé sur trois ans	16
2. Une aide au versement fractionné, conditionné au franchissement de plusieurs jalons	18
III. UN PROJET AUX ENJEUX SOCIAUX FORTS	19
A. UN PROJET DONT L'IMPACT SOCIAL N'A PAS ÉTÉ MESURÉ EN AMONT	19
B. UN PROJET SUSPENDU À LA FIN DE L'ANNÉE 2024 DANS UN CONTEXTE DE CRISE DE LA SIDÉRURGIE	21
C. UNE SUSPENSION QUI FRAGILISE UN SITE AFFECTÉ PAR LE SOUS- INVESTISSEMENT.....	26
D. UN ENGAGEMENT DE L'ÉTAT INDISPENSABLE POUR GARANTIR LA PÉRENNITÉ DU SITE DE DUNKERQUE ET SA TRANSITION ÉCOLOGIQUE.....	28
TRAVAUX DE LA COMMISSION	31
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	33

SYNTHÈSE

Le 14 janvier 2024, une convention a été signée entre l'Ademe et ArcelorMittal pour la décarbonation du site de Dunkerque, qui est l'un des sites les plus importants du groupe en France. ArcelorMittal est le premier émetteur de CO₂ en France. Le site de Dunkerque est responsable à lui seul de l'émission de 7,3 millions de tonnes de CO₂ par an. Le projet de décarbonation doit permettre de réduire les émissions du site de 5,8 millions de tonnes de CO₂ par an. Il vise à décarboner partiellement la production d'acier en construisant une unité de réduction directe du minerai de fer, deux fours à arc électrique et deux fours poche.

Le montant du soutien public prévu par la convention s'élève à 850 millions d'euros, mais il est subordonné à l'engagement des investissements par ArcelorMittal. Il doit permettre la réalisation d'un investissement qui représentera au total 1,8 milliard d'euros. La subvention est portée par l'action 6 *Industrialisation et déploiement* du programme 424 *Financement des investissements stratégiques* de la mission *Investir pour la France de 2030*.

À la fin de l'année 2024, dans un contexte de crise de la sidérurgie, ArcelorMittal a indiqué suspendre ce projet. Puis il a annoncé une série de plans de licenciements en France, qui touchent notamment le site de Dunkerque (où 295 suppressions de postes sont prévues).

Le site de Dunkerque est déjà fragilisé par le manque d'investissements (notamment dans la maintenance). La réalisation de ce projet est indispensable à la survie du site, dont la capacité de production risque de chuter drastiquement à l'horizon 2030 en l'absence d'investissements. Les menaces de licenciements et la carence en investissements laissent penser qu'ArcelorMittal veut se désengager des sites européens au profit de ses sites extra-européens.

Dans ces conditions, le rapporteur spécial juge qu'une nationalisation temporaire d'ArcelorMittal France est nécessaire. Elle permettrait de garantir l'avenir de la filière sidérurgique française et la souveraineté industrielle française. Elle permettrait d'assurer la transition écologique de la filière tout en maintenant les emplois et en organisant un véritable plan de formation aux nouveaux métiers. C'est l'objet de la proposition de loi n° 1501 déposée à l'Assemblée nationale le 4 juin 2025 par Mme Aurélie Trouvé, présidente de la commission des affaires économiques.

Le rapporteur spécial apporte son soutien à cette proposition de loi. En outre, il juge indispensable de mettre en œuvre une véritable conditionnalité sociale et écologique des aides apportées par la mission *Investir pour la France de 2030*. Il faut instaurer une véritable planification économique et écologique.

La mission *Investir pour la France de 2030* n'est qu'un ersatz de planification : l'État n'a réalisé l'évaluation socio-économique du projet qu'au premier trimestre 2025, alors que le projet était suspendu.

INTRODUCTION

Le 14 janvier 2024, une **convention** a été signée entre l'Ademe et ArcelorMittal pour la **décarbonation du site de Dunkerque**. Il s'agit de l'un des sites les plus importants du groupe ArcelorMittal en France. ArcelorMittal est le premier émetteur de CO₂ en France et le site de Dunkerque est responsable de l'émission de 7,3 millions de tonnes de CO₂ par an. La convention prévoit de subventionner à hauteur de 850 millions d'euros le projet de décarbonation du site. Ce projet, qui correspond à un investissement total de 1,8 milliard d'euros, prévoit la construction d'une unité de réduction directe du minerai de fer, de deux fours à arc électrique et de deux fours poche. Le projet doit permettre de réduire les émissions du site de 5,8 millions de tonnes de CO₂ par an.

La subvention est portée par l'**action 6 Industrialisation et déploiement du programme 424 Financement des investissements stratégiques** de la mission *Investir pour la France de 2030*. À ce jour, **aucune subvention n'a été versée à ArcelorMittal** car celui-ci n'a pas rempli les conditions pour recevoir le premier versement. Plus encore, il a annoncé en novembre 2024 la **suspension du projet**, dans un contexte de crise de la sidérurgie. Cette annonce a été suivie, en avril 2025, par celle d'une série de **plans de licenciements**. Le site de Dunkerque est concerné par 295 suppressions de postes, soit la moitié des suppressions prévues.

Le site de Dunkerque est déjà fragilisé par le manque d'investissements, notamment dans la maintenance. La réalisation de ce projet **est indispensable à la survie du site**, dont la capacité de production risque de chuter drastiquement à l'horizon 2030 en l'absence de d'investissements. Les menaces de licenciements et les carences en matière d'investissements laissent penser qu'ArcelorMittal veut se désengager des sites européens au profit des sites extra-européens.

Dans ces conditions, le rapporteur spécial juge qu'une **nationalisation temporaire** d'ArcelorMittal France est nécessaire. Elle permettrait de garantir l'avenir de la filière sidérurgique française et la souveraineté industrielle française. Elle permettrait aussi d'assurer la transition écologique de la filière tout en maintenant les emplois et en organisant un véritable plan de formation aux nouveaux métiers. C'est l'objet de la proposition de loi n° 1501 déposée à l'Assemblée nationale le 4 juin 2025 par Mme Aurélie Trouvé, présidente de la commission des affaires économiques. Le rapporteur spécial apporte son soutien à cette proposition de loi.

En outre, le rapporteur spécial juge indispensable de mettre en œuvre **une véritable conditionnalité sociale et écologique des aides** apportées par la mission *Investir pour la France de 2030* et d'instaurer une véritable planification économique et écologique. Le cas de la subvention pour la décarbonation du site ArcelorMittal de Dunkerque est emblématique du manque de pilotage stratégique : l'État n'a même pas été capable de réaliser l'évaluation socio-économique à temps. Celle-ci a été finalisée au premier trimestre 2025, alors que le projet était suspendu !

I. UN PROJET AMBITIEUX SUR LE PLAN ÉCOLOGIQUE

A. LA FABRICATION D'ACIER LIQUIDE PAR LA FILIÈRE ÉLECTRIQUE, UN LEVIER DE LA DÉCARBONATION DU SITE

Le site ArcelorMittal de Dunkerque est l'un des sites les plus importants du groupe ArcelorMittal en France, qui compte 15 400 salariés sur une quarantaine de sites de production ou de transformation répartis sur l'ensemble du territoire ⁽¹⁾. Construit en 1962, le site **comprend l'une des plus importantes usines sidérurgiques de l'Union européenne**. Installé sur les communes de Grande-Synthe et de Dunkerque, il s'étend sur 450 hectares. Il comporte quatre départements de production : fonte, aciérie, cokerie et laminage à chaud. Il alimente en semi-produits les usines de finissage de Mardyck, Montataire, Florange, Basse-Indre, Mouzon et Desvres.

Il produisait avant l'épidémie de Covid-19 environ 6,8 millions de tonnes d'acier par an, ce qui représentait environ 10 % de l'acier produit par le groupe et 40 % de l'acier produit en France. Le haut-fourneau n° 2 ayant été mis sous cocon ⁽²⁾ à la fin de l'année 2022, la production du site repose sur les hauts-fourneaux n° 3 et n° 4 et le potentiel du site est désormais plus proche des **4,5 millions de tonnes** ⁽³⁾. L'effectif du site mobilise **3 611 salariés** (en CDI et en CDD) ⁽⁴⁾.

La production d'acier suit une série d'étapes. La première est la fabrication d'acier liquide. Sur le site de Dunkerque, elle se fait dans le cadre de la filière fonte.

Les étapes de la production d'acier dans le cadre de la filière fonte

Dans un premier temps, de l'acier liquide est produit à partir de coke et de minerai de fer, dans le cadre de la filière fonte, selon les étapes suivantes :

- **Le minerai de fer est préparé**, broyé et calibré en morceaux qui s'agglomèrent entre eux puis il est concassé.
- **Le minerai concassé est chargé dans un haut-fourneau avec un combustible : le coke** (charbon cuit à une température de 1 200 °C). De l'air chaud est insufflé à la base du haut-fourneau pour provoquer la combustion du coke. En brûlant, le coke apporte la chaleur nécessaire à la fusion du minerai de fer et se transforme en oxyde de carbone. Cet oxyde de carbone réduit les oxydes de fer (il leur « prend » l'oxygène), ce qui permet de libérer le fer du minerai.
- **À la sortie du haut-fourneau, le fer est récupéré sous la forme d'un liquide : la fonte.** (À cette étape, on récupère aussi un produit secondaire, le laitier.)

(1) Source : ArcelorMittal France.

(2) Un haut-fourneau mis sous cocon est éteint mais maintenu en l'état et il est censé pouvoir redémarrer.

(3) Source : CFE-CGC ArcelorMittal de Dunkerque.

(4) Source du nombre de salariés : ArcelorMittal France.

– **La fonte est ensuite introduite dans un convertisseur à oxygène.** Le convertisseur est une sorte de cuve où la fonte est mélangée avec des ferrailles (de l'acier usagé). De l'oxygène pur est insufflé dans le convertisseur, ce qui fait brûler le carbone et les résidus indésirables contenus dans la fonte, **permettant d'obtenir un acier presque pur et liquide.**

Par la suite, **l'acier liquide est transformé** dans une coulée continue **en un produit semi-fini.** La coulée continue est un moule et l'acier liquide qui la traverse commence à se solidifier au contact des parois refroidies à l'eau. À la sortie de la coulée continue, l'acier peut être coupé pour fabriquer des demi-produits. Les demi-produits qui servent à la production de produits plats sont des barres solides, appelées « brames ». Enfin, **les brames sont transformées en produits finis** : elles passent dans un laminoir, qui permet de produire des bobines qui sont ensuite recouvertes d'un revêtement anti-corrosion.

ArcelorMittal est le premier émetteur de CO₂ en France : il émet chaque année 13,7 millions de tonnes de CO₂. Le site de Dunkerque est responsable à lui seul de l'émission de 7,3 millions de tonnes de CO₂ par an ⁽¹⁾, ce qui représentait 10 % des émissions de l'industrie française en 2022. **Le projet de décarbonation doit permettre de réduire les émissions du site de Dunkerque de 5,8 millions de tonnes de CO₂ par an.** Il vise à décarboner partiellement la production d'acier à Dunkerque. Le projet prévoit de supprimer un des hauts-fourneaux, de réduire l'activité du second haut-fourneau et d'arrêter deux des trois convertisseurs à oxygène.

Le projet prévoit la construction d'une unité de réduction directe du minerai de fer (dite DRP, acronyme de *Direct Reduction Plant*), qui permet une réduction du minerai de fer selon un autre procédé que la filière fonte et produirait 2,3 millions de tonnes par an de fer pré-réduit ⁽²⁾. En effet, la réduction de l'oxyde de fer peut se faire selon plusieurs procédés.

– Si elle se fait à partir de charbon, la réaction chimique est : $2\text{FeO} + \text{C} \rightarrow 2\text{Fe} + \text{CO}_2$;

– Si elle se fait partir de gaz naturel (méthane), la réaction chimique est : $4\text{FeO} + \text{CH}_4 \rightarrow 4\text{Fe} + \text{CO}_2 + 2\text{H}_2\text{O}$

– Si elle se fait à partir d'hydrogène, la réaction chimique est : $\text{FeO} + \text{H}_2 \rightarrow \text{Fe} + \text{H}_2\text{O}$

L'avantage présenté par le troisième procédé, de réduction à partir d'hydrogène, est de ne pas émettre de CO₂.

Dans un premier temps, le DRP doit être **alimenté uniquement au gaz naturel.** Lors de cette phase d'exploitation, **les émissions de CO₂ seraient réduites de 4,3 millions de tonnes par an.** Puis, progressivement le gaz naturel doit être

(1) Source : Secrétariat général pour l'investissement.

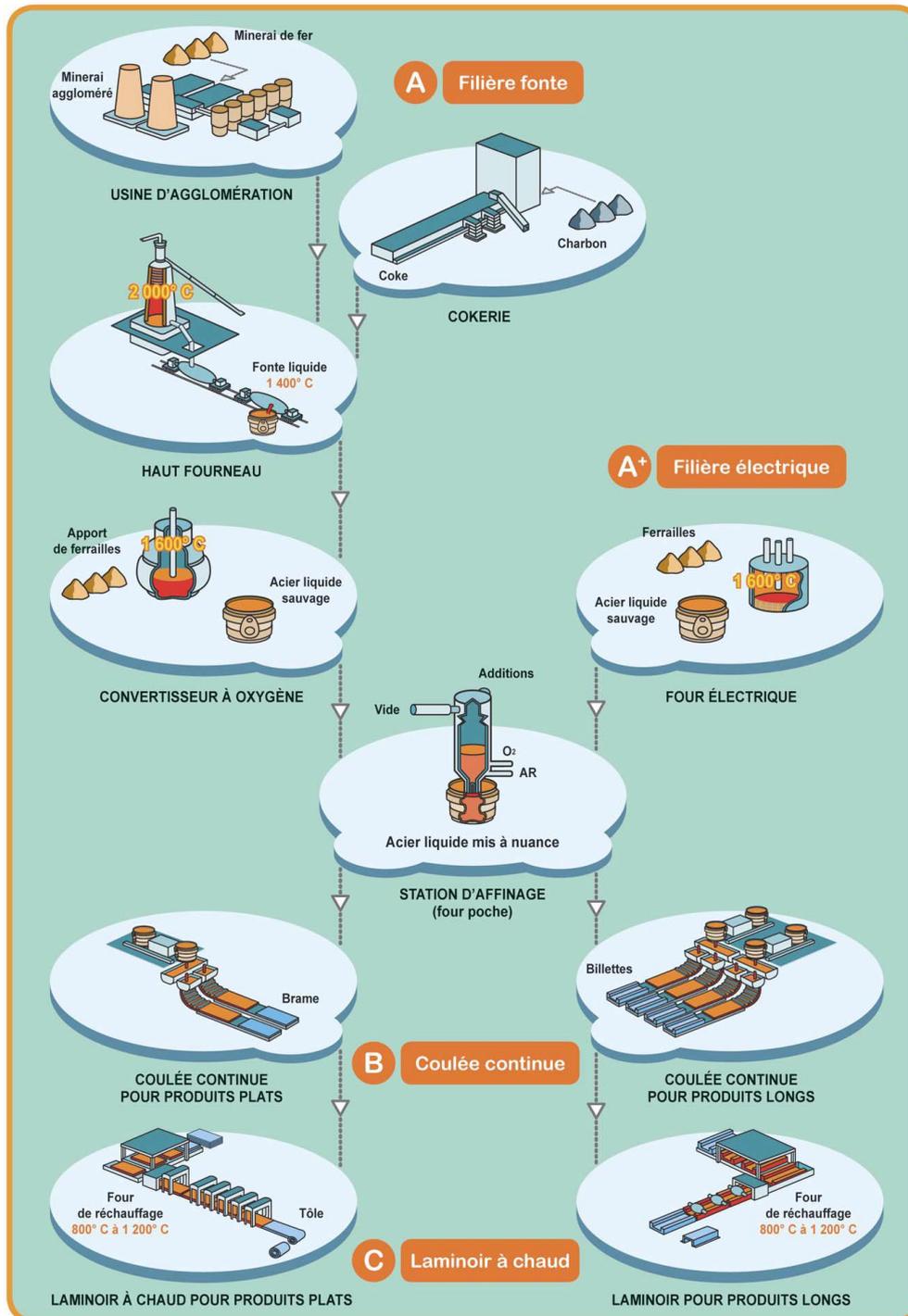
(2) Source : ArcelorMittal France.

remplacé par de l'hydrogène (en mélange). Enfin, à partir de 2035, le DRP ne doit plus être **alimenté que par de l'hydrogène**. La substitution totale de l'hydrogène au gaz naturel doit permettre de réduire encore les émissions de 1,5 millions de tonnes de CO₂, ce qui porterait **les réductions d'émissions à 5,8 millions de tonnes de CO₂ par an**. Cet équipement a vocation à **produire du minerai de fer réduit** (dit DRI).

La construction de cet équipement doit être complétée par l'installation de **deux fours à arc électrique** (dits « EAF », acronyme de *Electric Arc Furnace*) et de **deux fours poche** (pour affiner l'acier issu des EAF). Les EAF produiront chacun 2 millions de tonnes d'acier à partir du DRI issu du DRP, de DRI importé, et de ferraille, selon ArcelorMittal. L'alimentation des EAF en électricité décarbonée contribuerait aussi à la réduction des émissions de CO₂.

Au terme du projet, l'installation devrait être alimentée uniquement par de l'hydrogène (pour la réduction du minerai de fer), du biogaz et de l'électricité renouvelable ou bas carbone (pour le chauffage et la fusion). Cette installation devrait produire 4 millions de tonnes d'acier coulé bas carbone par an, selon les informations communiquées au rapporteur par le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI).

LA FABRICATION DE L'ACIER



Source : ArcelorMittal : https://packaging.arcelormittal.com/repository2/fce/Fiche_1_acier_cest_quoi.pdf.

B. UNE ÉVOLUTION TECHNIQUE BIENVENUE, QUI NE DOIT PAS OCCULTER L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL D'ARCELOMITTAL

Le rapporteur spécial souhaite souligner que la décarbonation du site prévue par le projet n'est que partielle : le projet prévoit une réduction 5,8 millions de tonnes de CO₂ par an à terme alors que le site produit actuellement 7,3 millions de tonnes de CO₂ par an, ce qui correspond à une réduction d'environ 80 %. Il ne faut donc pas croire que tous les problèmes liés aux émissions de CO₂

seront résolus avec la réalisation de ce projet, même si celui-ci permet de réduire fortement les émissions du site.

Par ailleurs, l'impact environnemental positif de ce projet ne doit pas occulter les autres nuisances environnementales liées au fonctionnement du site d'ArcelorMittal de Dunkerque, qui ont, elles aussi, besoin d'être traitées. Ainsi, l'Association des maires du Nord a indiqué au rapporteur spécial que « *la pollution provoquée par ArcelorMittal est un fait relativement accepté par la population, avec laquelle elle compose* » mais que « *pour les habitations à proximité des sites, la situation est beaucoup plus compliquée car la pollution est importante et provoque des désagréments visibles.* » et que « *les élus locaux ont malheureusement peu de marge de manœuvre.* »

Les **retombées de poussières** génèrent des nuisances fréquentes pour les riverains⁽¹⁾, même si elles se sont réduites au cours du temps. Le bilan d'activités 2023 de la direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement des Hauts-de-France relatif à l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement indique qu'ArcelorMittal était le principal émetteur de poussières en 2022, avec 2 434 tonnes émises. (Ce chiffre a diminué entre 2017 – 3 382 tonnes – et 2021 – 2 479 tonnes, avant de se stabiliser en 2022). **ArcelorMittal est le principal émetteur de la région de polluants tels que les oxydes de soufre (5 410 tonnes en 2022) ou les oxydes d'azote (4 375 tonnes en 2022)**⁽²⁾. Enfin, ArcelorMittal exerce **une pression sur les ressources en eau** de la région, du fait de fuites sur son réseau, qui sont liées à un manque de maintenance⁽³⁾.

Le rapporteur spécial déplore que **ces externalités négatives n'aient pas été prises en compte lors de la fixation du montant de la subvention** attribuée par l'État à ArcelorMittal pour réaliser son projet de décarbonation du site. L'État a en effet prévu d'attribuer dans le cadre de la mission *Investir pour la France de 2030* une **subvention de 850 millions d'euros** à ce projet, qui représente un investissement total de 1,8 milliards d'euros. La subvention de l'État représente donc près de 48 % de l'investissement total alors que le coût de la pression sur les communs (eau, air...) n'est pas pris en compte. Cette situation illustre le fait **que l'ersatz de planification économique que représente la mission *Investir pour la France de 2030* ne s'accompagne d'aucune planification écologique**, comme l'a souligné dès le départ notre collègue Damien Maudet, dans ses rapports sur le budget de la mission pour 2023 et 2024⁽⁴⁾.

(1) Voir notamment Julien Depelchin, « *Ils vivent au pied des cheminées et des hauts-fourneaux d'ArcelorMittal* », La Voix du Nord (site web), jeudi 23 mai 2024.

(2) Direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement Hauts-de-France. Bilan d'activités 2023. L'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement, p. 11-13 (https://www.hauts-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/bilan_icpe_2023-version-finale.pdf).

(3) Julien Depelchin, « *En attendant 2030, ArcelorMittal Dunkerque reste le plus gros émetteur français de polluants* », La Voix du Nord (site web), jeudi 23 mai 2024.

(4) Damien Maudet, Annexe n° 29 « *Investir pour la France de 2030* », Rapport sur le projet de loi de finances pour 2023, p. 30-35 ; Annexe n° 29 « *Investir pour la France de 2030* », Rapport sur le projet de loi de finances pour 2024, p. 18-19.

Cette absence de planification est d'autant plus critiquable que l'aide accordée vient s'ajouter aux autres aides accordées à ArcelorMittal par le SGPI au titre des programmes d'investissement d'avenir et de France 2030. Selon les informations fournies par le SGPI, le montant cumulé de ces aides au 31 mars 2025 est de 59,85 millions d'euros pour les engagements tandis que les décaissements correspondent à 16,33 millions d'euros. (Le reste à décaisser de ces aides correspond à l'écart avec les engagements) ⁽¹⁾.

TOTAL CUMULÉ DES AIDES ACCORDÉES À ARCELORMITTAL PAR LE SGPI AU 31 MARS 2025 (HORS AIDE À LA DÉCARBONATION DE 850 MILLIONS D'EUROS)

Plan	Procédure/appel à projets	Opérateur en charge	Total engagement (en euros)	Total décaissement (en euros)
PIA 1&2	Captage, stockage et valorisation du CO2	Ademe	2 256 839	2 256 839
PIA 1&2	Captage, stockage et valorisation du CO2	Ademe	83 363	83 363
PIA 1&2	Industrie et agriculture éco-efficientes	Ademe	2 075 748	2 075 748
PIA 1&2	Industries et agricultures écoefficientes_2017	Ademe	442 878	442 878
PIA 1&2	Industries et agricultures écoefficientes_2017	Ademe	1 574 752	1 574 752
PIA 3	Économie circulaire_écoefficiente dans l'Industrie, l'Agriculture et l'Eau	Ademe	335 052	195 967
PIA 3	Accompagnement et transformation des filières_aides d'État	BPI	444 735	444 735
PIA 3	Accompagnement et transformation des filières_aides d'État	BPI	444 735	444 735
France 2030	Développement d'une filière de production française de carburants aéronautiques durables_DEPL	Ademe	622 646	93 397
France 2030	Industrie Zéro Fossile Volet 2 - DECARB IND	Ademe	1 895 500	758 200
France 2030	DEMIBaC - Développement de briques technologiques et démonstrateurs - Réalisations de premières industrielles associant l'offre et la demande - Volet 1	Ademe	153 193	22 979
France 2030	DEMIBaC - Développement de briques technologiques et démonstrateurs - Réalisations de premières industrielles associant l'offre et la demande - Volet 1	Ademe	47 464	7 120
France 2030	DECARB IND	Ademe	14 950 000	-
France 2030	Soutien à l'investissement et la modernisation de l'industrie_Numérique	BPI	7 755 347	1 938 836
France 2030	Soutien aux projets d'investissements pour produire en France les véhicules routiers de demain et leurs composants	BPI	24 899 407	5 531 488
France 2030	Soutien à l'investissement et la modernisation de l'industrie_ANI	BPI	1 868 300	467 075
Total			59 849 959	16 338 112

Source : Secrétariat général pour l'investissement.

(1) Le calendrier de versement n'étant visible que dans le contrat géré par l'opérateur, le SGPI n'a pas pu fournir ces informations de calendrier au rapporteur spécial.

II. UN PROJET QUI SERAIT SUBVENTIONNÉ PAR LA MISSION *INVESTIR POUR LA FRANCE DE 2030* À HAUTEUR DE 850 MILLIONS D'EUROS

A. L'IMPACT SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT

La mission *Investir pour la France de 2030*, qui subventionne le projet, se caractérise par **des modalités de gestion particulières**, qu'il convient de rappeler ici.

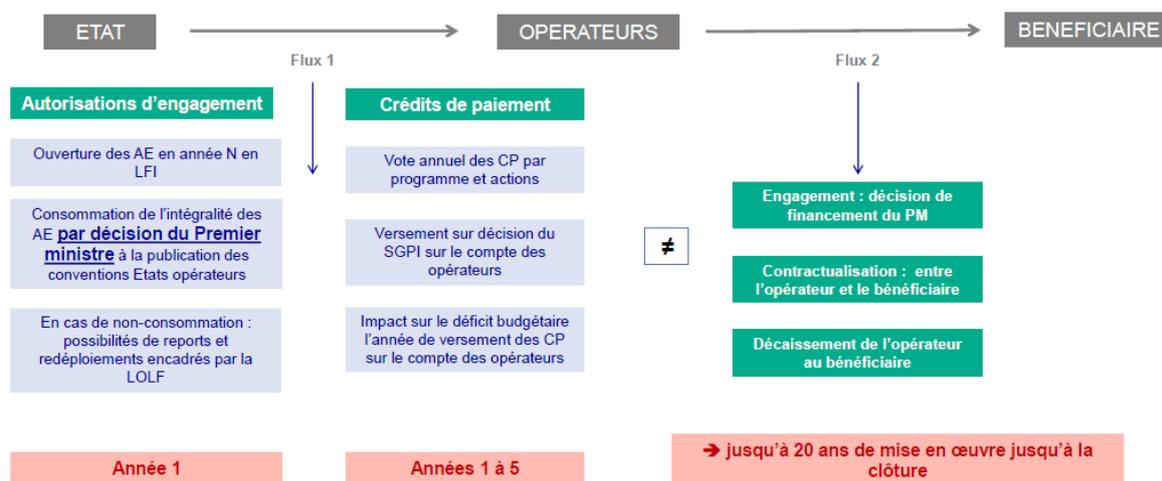
Tout d'abord la mise en œuvre des politiques prévues repose **sur quatre opérateurs** : l'Agence de la transition écologique (Ademe), l'Agence nationale de la recherche (ANR), Bpifrance et la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Pour ce qui concerne l'aide à la décarbonation du site ArcelorMittal de Dunkerque, l'opérateur est l'Ademe.

La mise en œuvre budgétaire et financière de la mission s'effectue en **deux étapes** : on distingue le flux « budgétaire » du flux « opérationnel » :

– **Le flux « budgétaire »** va de l'État vers les opérateurs. Il correspond aux autorisations d'engagement (AE) et aux crédits de paiement (CP) votés dans le cadre de la loi de finances.

– **Le flux « opérationnel »** va l'opérateur vers les bénéficiaires finaux, avec les étapes d'engagement, de contractualisation et de décaissement.

SCHÉMA DU FONCTIONNEMENT BUDGÉTAIRE DE LA MISSION *INVESTIR POUR LA FRANCE DE 2030*



Source : Secrétariat général pour l'investissement.

En ce qui concerne le flux « budgétaire », les AE ont été ouvertes en quasi-totalité dès le lancement du plan France 2030, ce qui est une spécificité de cette mission. Les CP sont, eux, ouverts annuellement pour couvrir les besoins de trésorerie des opérateurs pour la mise en œuvre des investissements. L'État accorde une dotation globale à l'opérateur sur un périmètre d'intervention qui couvre plusieurs appels à projets ou plusieurs projets décidés par la gouvernance de France 2030. De ce fait, en ce qui concerne le flux « budgétaire », toutes les autorisations d'engagement sont ouvertes lors du démarrage du plan et sont considérées comme consommées au moment de leur affectation à l'opérateur.

Selon les informations fournies par le SGPI, 850 millions d'euros ont été autorisés par l'État pour le projet de décarbonation du site d'ArcelorMittal de Dunkerque en 2023 et il n'est pas prévu d'ouvrir de nouvelles autorisations d'engagement pour ce projet. Les autorisations d'engagement dédiées au projet ont été ouvertes sur l'action 6 *Industrialisation et déploiement* du programme 424 *Financement des investissements stratégiques* et affectées à l'Ademe dans le cadre de son enveloppe globale pour l'action. Selon les informations communiquées par l'Ademe, le premier versement de CP avait été programmé en 2024.

Toutefois, cela ne signifie pas que l'aide prévue a été véritablement décaissée par l'Ademe au profit de l'industriel. Dans le cas du projet de décarbonation du site de Dunkerque, ArcelorMittal n'a pas à ce jour rempli les conditions permettant le début du versement de l'aide par l'Ademe. De ce fait, selon les informations fournies par le SGPI et l'Ademe, aucun CP versé à l'Ademe n'a été ce jour versé à ArcelorMittal dans le cadre du projet de décarbonation du site de Dunkerque. Il convient de souligner que, si aucun décaissement à destination d'ArcelorMittal n'a été effectué dans le cadre de la convention, les crédits alloués à l'Ademe n'ont pas vocation à revenir à court terme au budget de l'État car ils peuvent être réutilisés pour un autre projet. Les CP versés à un opérateur comme l'Ademe sont affectés à une action et non à un projet. Dès lors, s'ils ne sont pas consommés pour le projet, ils serviront à couvrir d'autres besoins de décaissements pour des projets financés par l'action 6 du programme 424 en fonction des besoins de décaissement et des niveaux de trésorerie. Le niveau des CP versés à l'Ademe est ajusté dans le cadre du dialogue de gestion qui a lieu entre le SGPI et l'Ademe lors de la construction du projet de loi de finances. Cependant, à terme, en cas de non-réalisation du projet, les AE excédentaires reviendraient à la mission *Investir pour la France de 2030* et pourraient être réaffectées à d'autres politiques de décarbonation de l'industrie.

B. LES ETAPES DE MONTAGE ET DE FINANCEMENT DU PROJET

1. Un montage étalé sur trois ans

Le projet a été présenté par ArcelorMittal en réponse à un appel à manifestation d'intérêt portant sur des « Projets innovants d'envergure européenne ou nationale sur la conception, la production et l'usage de systèmes

à hydrogène » lancé en 2020. Cet appel à manifestation d'intérêt visait à faire émerger des projets de grande envergure tout au long de la chaîne de valeur pour apporter une visibilité à la filière, de manière à faciliter sa structuration. Cet appel à manifestation d'intérêt devait permettre d'identifier les acteurs pouvant participer à un Projet Important d'Intérêt Européen Commun (PIIEC) ⁽¹⁾ relatif à l'hydrogène. Les projets de cet appel à manifestations d'intérêt (dont le dossier d'ArcelorMittal Dunkerque) ont fait l'objet **d'une pré-sélection** dans le cadre d'un comité de pilotage interministériel « hydrogène et décarbonation de l'industrie » animé par le SGPI.

Le projet de décarbonation du site ArcelorMittal de Dunkerque a été déposé dans le cadre du PIIEC H2. La direction générale des entreprises du ministère de l'économie a été chargée de l'instruction du projet pré-sélectionné tout au long processus allant de sa pré-notification à la Commission européenne (qui a eu lieu en 2021) jusqu'à sa validation par la Commission. La notification officielle du projet à la Commission européenne a eu lieu le 30 juin 2023. **La Commission a validé le projet et le montant d'aide maximal de 850 millions d'euros le 20 juillet 2023.** La Commission a apprécié la mesure au regard des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État, en particulier de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (qui permet aux États membres de soutenir le développement de certaines activités économiques sous certaines conditions) et des lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie pour 2022 (les « CEEAG ») ⁽²⁾.

Après cette validation, **l'Ademe** a été chargée de la finalisation de l'instruction et de la contractualisation ainsi que de la définition des jalons techniques et financiers qu'ArcelorMittal doit respecter pour obtenir les différentes tranches de l'aide prévues. Le comité de pilotage ministériel opérationnel « hydrogène et décarbonation de l'industrie » puis le comité exécutif de France 2030 ⁽³⁾ ont émis un avis favorable au projet. **Le Premier ministre a décidé l'octroi de l'aide le 7 novembre 2023.**

(1) Le PIIEC est un projet collaboratif associant des partenaires européens issus d'au moins deux pays, qui répond à un objectif d'intérêt européen et doit avoir des retombées en matière de compétitivité et de croissance durable dans l'Union européenne. Si le PIIEC n'est pas un programme de financement de l'Union européenne il permet cependant de faire de valider l'éligibilité d'un projet à l'échelle européenne, qui peut ensuite être financé par un État membre, sous réserve d'une validation par la Commission européenne à laquelle le projet est notifié.

(2) Lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie pour 2022 (2022/C 80/01).

(3) Le comité exécutif (Comex) est présidé par le secrétaire général pour l'investissement. Il est constitué du directeur général des entreprises, du directeur général de la recherche et de l'innovation, du commissaire général au développement durable (ou de son représentant) et des directeurs d'administration centrale concernés.

Enfin, **le 14 janvier 2024**, la **convention** relative à l'aide soutenant la décarbonation du site d'ArcelorMittal à Dunkerque **a été signée entre ArcelorMittal et l'Ademe**. Le soutien public à ce projet représente 850 millions d'euros. Ce soutien doit permettre la réalisation d'un investissement qui représentera au total 1,8 milliard d'euros ⁽¹⁾.

Cette convention a **été modifiée par un avenant du 29 novembre 2024**, qui a permis que les premiers investissements d'ArcelorMittal, qui devaient intervenir avant la fin de l'année 2024, puissent n'intervenir que d'ici le 29 juin 2025. Les premiers décaissements de crédits de paiement sont prévus à partir de 2025, une fois les investissements engagés par ArcelorMittal. Ils doivent s'échelonner jusqu'en 2027, au fur et à mesure que les jalons prévus dans la convention, tel que modifiée par l'avenant, sont atteints.

2. Une aide au versement fractionné, conditionné au franchissement de plusieurs jalons

La convention prévoit un versement fractionné de l'aide. Chaque versement est soumis à la fourniture de pièces et justificatifs spécifiques.

Le premier versement est une avance de 170 millions d'euros. Le versement de l'avance est en particulier conditionné à la commande de deux fours à arc électrique. Cette commande doit être effectuée avant le 29 juin 2025.

Le deuxième versement est conditionné à la commande du DRP, qui doit être réalisée avant le 30 juin 2025. La preuve de cette commande doit être transmise au plus tard au 31 juillet 2025. Le montant maximum cumulé des versements (incluant le versement précédent) est plafonné à 450 millions d'euros.

Le troisième versement (prévu pour juin 2026) est conditionné à la livraison du DRP et au début des travaux. Le montant maximum cumulé des versements (incluant les versements précédents) est plafonné à 680 millions d'euros à cette étape.

Le dernier versement (prévu pour décembre 2027) est conditionné à la mise en service du DRP.

Pour les premier, deuxième et dernier versements, **des dates limites de fourniture des justificatifs** sont prévues par la convention. Le défaut de fourniture des justificatifs demandés fait obstacle aux versements. Selon les informations transmises par le SGPI et l'Ademe, à la fin du mois de mai 2025, ArcelorMittal Dunkerque n'a pas fourni les éléments justificatifs (notamment la preuve de commande de deux fours à arc électrique) nécessaires pour obtenir le versement de l'avance de 170 millions d'euros. **De ce fait, ArcelorMittal n'a reçu, à cette heure, aucun financement dans le cadre de cette aide.**

(1) Selon les informations communiquées au rapporteur spécial par ArcelorMittal France, ce coût d'investissement initial de 1,8 milliard d'euros correspond au coût avant études d'ingénierie.

De plus, selon les informations communiquées au rapporteur spécial, **en cas de dépassement des dates limites fixées par la convention**, celle-ci est résolue de plein droit. De ce fait, en l'absence de signature d'un nouvel avenant avant la fin du mois de juin 2025 qui permettrait de repousser les dates limites, la convention ne sera plus applicable et l'aide ne sera pas versée à ArcelorMittal. En cas de demande de modification, Arcelor Mittal doit saisir l'Ademe et l'État.

Les possibilités de modifier la convention sont limitées par le fait que l'aide a fait l'objet d'une notification à la Commission européenne dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt pour un PIIEC Hydrogène. Par exemple, si le projet de fabriquer de l'acier dans le cadre d'un DRP avec injection d'hydrogène était abandonné et que seul le projet d'installer des fours à arc électrique était maintenu, le projet ne pourrait plus bénéficier de l'aide prévue par la convention, car cela ne serait plus conforme à ce qui a été autorisé par l'Union européenne. Selon les informations communiquées au rapporteur spécial par l'Ademe, à la fin du mois de mai 2025, il n'y a pas eu de demande de modification de la convention, ni de la part d'ArcelorMittal, ni de la part de l'État.

III. UN PROJET AUX ENJEUX SOCIAUX FORTS

A. UN PROJET DONT L'IMPACT SOCIAL N'A PAS ÉTÉ MESURÉ EN AMONT

Ni l'entreprise au moment du lancement du projet, ni l'État au moment de l'instruction de la demande d'aide, n'ont évalué de manière **précise les impacts sociaux** du projet de décarbonation du site, alors qu'il suscitait **l'inquiétude des salariés**.

Si une procédure de consultation préalable a débuté en 2023 sous l'égide de la Commission nationale du débat public, **l'entreprise n'a pas elle-même associé les salariés à l'élaboration du projet** et elle a peu communiqué en interne. Cette lacune peut être mise en relation avec la dégradation du dialogue social observée au fil du temps. Ce dernier est devenu purement « formel » et les salariés ont l'impression que la direction française ne détient pas le véritable pouvoir de décision, qui se trouve à Londres. Comme le souligne la CFE-CGC, « *Pour l'instant, les organisations syndicales ne connaissent toujours pas les impacts sociaux de cette transition stratégique, ni pour les salariés d'ArcelorMittal, ni pour ses sous-traitants* ». Cette situation est d'autant plus problématique que la consultation annuelle sur la politique sociale de l'entreprise, les conditions de travail et l'emploi prévue par l'article L. 2312-26 du code du travail, qui devait avoir lieu à la fin de l'année 2024 ou au début de l'année 2025, a été reportée *sine die*, dans l'attente des décisions stratégiques. Cependant, en 2025, le Conseil social et économique central de la société ArcelorMittal France a fait usage du droit d'alerte économique prévu par les articles L. 2312-63 à L. 2312-69 du code du travail. Cette

procédure vise notamment à identifier, avec le concours d'un cabinet d'experts, les conséquences sociales de la mise en œuvre du projet ⁽¹⁾.

L'évolution du processus fait craindre la fermeture à long terme de certains départements du site. Cette situation inquiète particulièrement les salariés de la cokerie et de la fonte, comme l'a souligné le syndicat FO Arcelormittal Dunkerque et Mardyck, qui déplore le manque de garanties claires sur le maintien des emplois et l'absence d'un plan de formation. Un tel plan est pourtant indispensable car il permettrait aux salariés d'acquérir de nouvelles compétences pour se former aux nouveaux métiers qui apparaîtront sur le site. En outre, les fours à arc électrique nécessitent moins de main-d'œuvre pour fonctionner que les hauts-fourneaux, ce qui fait craindre des réductions d'emplois, point qui a notamment été souligné par la CFDT ArcelorMittal Dunkerque.

Si l'entreprise n'a pas informé les salariés de l'impact socio-économique du projet, **l'État n'a pas non plus cherché à évaluer correctement les retombées du projet lorsqu'il a accordé la subvention.** En effet, c'est seulement en 2025 qu'il a réalisé l'évaluation socio-économique prévue par l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 ⁽²⁾.

L'évaluation socio-économique des projets

L'article 17 de la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 a instauré **une obligation d'évaluation socio-économique** pour les projets d'investissements. Il prévoit aussi qu'au-delà d'un certain niveau de financement public, **une contre-expertise indépendante de cette évaluation** doit être réalisée. Les modalités d'application ont été précisées par le décret du 23 décembre 2013 ⁽³⁾.

Pour les projets dont le **montant de financement par l'État est supérieur à 20 millions d'euros**, une évaluation socio-économique préalable est exigée.

Pour ceux dont le **montant de financement par l'État est supérieur à 100 millions d'euros**, l'évaluation est soumise à une contre-expertise indépendante diligentée par le SGPI à l'issue de laquelle celui-ci rend un avis public.

L'objectif d'une évaluation socio-économique est de déterminer et de comparer les coûts et bénéfices attendus du projet d'investissement envisagé pour la société, en ne se limitant pas à la rentabilité financière mais en prenant en compte les bénéfices et les coûts extra-financiers.

(1) Source : CFE-CGC ArcelorMittal de Dunkerque.

(2) Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

(3) Décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics en application de l'article 17 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

Le projet de décarbonation d'ArcelorMittal est **loin d'être un cas isolé** : ce retard concerne l'ensemble des projets financés par la mission *Investir pour la France de 2030*, comme l'a souligné la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire sur l'exécution des crédits de la mission en 2024. En 2023, le SGPI n'avait pas appliqué le décret du 23 décembre 2013 et la plupart des évaluations socio-économiques n'avaient pas été produites. **Un rattrapage** a eu lieu en 2024, pour les plus gros projets⁽¹⁾. Le SGPI a établi en janvier 2024 la procédure relative à la réalisation de ces évaluations socio-économiques. Dans ce cadre, l'opérateur est responsable de la réalisation des évaluations socio-économiques, qu'il réalise à partir des informations transmises par le porteur de projet. L'Ademe a confirmé au rapporteur spécial que **l'évaluation socio-économique du projet de décarbonation du site d'ArcelorMittal de Dunkerque avait été finalisée au premier trimestre 2025**. La contre-expertise, pilotée par le SGPI, est en cours et devrait être rendue fin juin 2025.

Si le rapporteur spécial salue ce rattrapage, il regrette que celui-ci intervienne très tard. Il partage le jugement de la Cour des comptes, qui considère que le rattrapage tardif effectué par le SGPI pour les plus gros projets « *est emblématique de la priorité donnée à la rapidité de la dépense sur la qualité des investissements réalisés et sur leurs conséquences économiques, sociales et environnementales* »⁽²⁾.

Il juge **la situation particulièrement aberrante** s'agissant sur projet de décarbonation d'ArcelorMittal : l'évaluation socio-économique est en train de faire l'objet d'une contre-expertise par le SGPI alors que le projet a été suspendu par ArcelorMittal et qu'un plan de licenciements menace le site de Dunkerque. Cette situation **illustre la carence de pilotage de l'État**, alors que celui-ci devrait au contraire **mettre en place une véritable planification écologique et industrielle**.

B. UN PROJET SUSPENDU À LA FIN DE L'ANNÉE 2024 DANS UN CONTEXTE DE CRISE DE LA SIDÉRURGIE

Si la réalisation du projet faisait craindre à certains salariés la perte de leur emploi, la situation a encore empiré à la fin de l'année 2024 et au début de l'année 2025. En **novembre 2024, ArcelorMittal a déclaré suspendre le projet**. Dans un communiqué de presse du 26 novembre 2024, ArcelorMittal indique que la suspension de ses projets de décarbonation en Europe est notamment due au fait que « *l'hydrogène vert évolue très lentement vers un statut de source d'énergie viable et la production d'acier par un DRI au gaz naturel en Europe n'est pas encore compétitive comme solution de transition* »⁽³⁾. ArcelorMittal a confirmé au rapporteur spécial que **le projet de DRP est remis en cause tant par le prix de l'hydrogène que par celui du gaz**.

(1) Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2024. Mission Investir pour la France de 2030*, avril 2025, p. 54-55.

(2) *Ibid.*, p. 54.

(3) Communiqué de presse, « ArcelorMittal fait le point sur ses projets de décarbonation en Europe », 26 novembre 2024, <https://france.arcelormittal.com/actualites/declaration-arcelormittal-reste-engage-pour-sa-decarbonation-en-europe>.

En ce qui concerne le **prix de l'hydrogène**, qui est produit par électrolyse de l'eau et dépend donc fortement du prix de l'électricité, ArcelorMittal juge que « *le prix cible pour que l'hydrogène permette la production de DRI à un coût compétitif est de deux euros du kilogramme en hydrogène* » alors que « *les offres actuelles sont de l'ordre de 7 euros par kilogramme* » selon les informations qu'il a communiquées au rapporteur spécial.

En ce qui concerne la question du **prix du gaz**, il convient de rappeler que l'instruction du projet a commencé en 2020, soit avant l'éclatement du conflit entre la Russie et l'Ukraine, qui a fait augmenter fortement le prix du gaz. Entre le moment où la demande a été formulée et celle où l'autorisation de subvention a été accordée par la Commission européenne, le prix du gaz avait fortement augmenté du fait de la guerre en Ukraine et le cours était devenu beaucoup plus volatil. Selon ArcelorMittal, « *Aujourd'hui en termes de prix de revient une bobine d'acier produite à partir d'une filière hauts fourneaux en payant les coûts de CO₂ est équivalente au coût d'une bobine produite par une filière DRP alimentée par du gaz. Il n'y a donc pas de modèle économique qui justifie à ce jour le passage au DRP du fait du coût très élevé du gaz.* » Le rapporteur spécial juge que la **question du prix du gaz aurait dû être prise en compte lors de l'instruction de la demande d'aide par la Commission européenne.**

La question du prix de l'énergie n'est pas le seul argument invoqué par ArcelorMittal pour justifier la suspension de ses investissements de décarbonation en Europe. Dans son communiqué du 26 novembre 2024, ArcelorMittal déclare que « *le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF)⁽¹⁾ actuel présente des faiblesses importantes* ». Enfin, il souligne que « *les mesures de défense commerciales ont besoin d'être renforcées* » pour faire face aux importations croissantes (conséquence des surcapacités mondiales) dans un contexte où « *les clients semblent peu disposés à payer un supplément de prix pour de l'acier à faibles émissions de CO₂* ». ArcelorMittal affirme que les projets sont **seulement suspendus** dans l'attente de mesures européennes⁽²⁾.

(1) Le règlement n° 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 a établi un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) pour prévenir les risques de « fuite de carbone » pour certaines marchandises importées. (On parle de « fuite de carbone » lorsque des entreprises transfèrent la production vers des pays ayant des règles d'émission de gaz à effet de serre moins rigoureuses que les leurs.) La mise en place du MACF doit aller de pair avec une réduction, à partir de 2026, de l'allocation de quotas gratuits prévue dans le système d'échange de quotas d'émission établi par la directive n° 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003. Le MACF doit devenir pleinement opérationnel en 2026. Il s'applique initialement à un certain nombre de produits présentant un risque élevé de fuite de carbone, tels que le fer et l'acier, l'aluminium, le ciment, les engrais, l'hydrogène ou encore l'électricité.

(2) Communiqué de presse, « ArcelorMittal fait le point sur ses projets de décarbonation en Europe », 26 novembre 2024, <https://france.arcelormittal.com/actualites/declaration-arcelormittal-reste-engage-pour-sa-decarbonation-en-europe>.

La crise de la sidérurgie

La crise de la sidérurgie est liée à plusieurs facteurs : coûts de production, baisse de la demande, concurrence déloyale des producteurs extra-européens...

Les coûts de production augmentent en Europe. La sidérurgie est une industrie très consommatrice en énergie. Or **le coût de l'énergie** en Europe, historiquement élevé, a fortement augmenté depuis la crise liée à la guerre en Ukraine. Cette augmentation a réduit considérablement la compétitivité des sites européens face à des concurrents installés dans des régions où l'énergie est plus abondante et moins chère comme les États-Unis, la Chine ou l'Inde.

De plus, on constate **une baisse constante et continue de la demande** en Europe et en France. Si, en 2008, la demande d'acier tous produits confondus s'élevait à 160 millions de tonnes, en 2024, elle n'est plus que de 120 millions de tonnes, soit une baisse de 25 % ⁽¹⁾. L'Europe est un marché mature où la croissance est faible. Si toute l'industrie européenne pâtit de cet état de fait, la sidérurgie est d'autant plus en difficulté que c'est une industrie de base, située en amont des autres secteurs industriels. Elle souffre donc de l'affaiblissement cumulé de tous ses marchés clients. Elle est particulièrement impactée par les difficultés du marché du bâtiment, qui est en « bas de cycle » du fait du contexte macroéconomique et de la hausse des taux. Elle est aussi affectée par les difficultés du marché de l'automobile, l'un de ses principaux clients. La transition vers l'électrique, les tensions sur les chaînes de valeur et le ralentissement des ventes entraînent une baisse de la demande en acier conventionnel. Le site de Dunkerque, qui produit des produits plats à destination de l'industrie automobile, est donc particulièrement affecté.

Auparavant, quand le marché européen de l'acier ralentissait, les sidérurgistes européens trouvaient des débouchés à **l'export**. Aujourd'hui ce n'est plus possible du fait des **surcapacités mondiales et d'une concurrence déloyale. Cette concurrence concerne l'export comme le marché intérieur**. Les producteurs extra-européens, qui sont soumis à des réglementations moins strictes et ont des coûts moindres, tirent les prix à la baisse. Cela compromet la rentabilité des sites européens, davantage encadrés sur le plan environnemental, fiscal et social. En outre, la fermeture du marché américain contribue à rediriger les surcapacités (notamment chinoises) vers le marché européen.

Le 19 mars 2025, la **Commission européenne a publié un « plan acier »** élaboré en concertation avec les industriels, pour soutenir le secteur de la sidérurgie. Toutefois, si ArcelorMittal salue ce plan, cela n'a pas débloqué la situation complètement et ArcelorMittal a indiqué au rapporteur spécial qu'il faut désormais *« transformer le plan en actions concrètes et efficaces en s'assurant que tous les détails nécessaires soient bien intégrés dans la législation »*.

(1) Source : ArcelorMittal France.

Le « plan acier » de la Commission européenne du 19 mars 2025

Le « plan acier » repose sur **six piliers** :

- **assurer un approvisionnement énergétique sûr et à un prix abordable** pour le secteur de la sidérurgie, notamment en encourageant les États membres à tirer parti de la flexibilité des taxes sur l'énergie et de la réduction des tarifs de réseau pour atténuer la volatilité des prix de l'électricité et en promouvant un accès plus rapide au réseau pour les industries à forte intensité énergétique ;
- **prévenir les fuites de carbone**, notamment grâce à un réexamen du MACF ;
- **développer et protéger les capacités industrielles européennes** face aux surcapacités mondiales, avec la préparation d'une nouvelle mesure de protection de long terme pour remplacer la mesure de sauvegarde actuellement mise en place, qui vient à expiration au 30 juin 2026 ⁽¹⁾ ;
- **promouvoir la circularité**, notamment par une amélioration du recyclage, en particulier pour l'acier et l'aluminium ;
- favoriser l'engagement des industries dans un processus de **décarbonation**, grâce à des financements européens et à la mise en place de critères de résilience et de durabilité pour les produits européens dans le cadre des marchés publics ;
- **protéger les emplois** avec des politiques soutenant le développement des compétences et les transitions professionnelles.

La réalisation du projet de décarbonation constitue une condition de survie du site de Dunkerque. La capacité de production du site sera réduite si rien n'est fait pour remplacer les hauts-fourneaux n° 3 et n° 4, qui sont vieillissants. Le haut-fourneau n° 3 (qui produit environ 5 000 tonnes de fonte par jour) devrait fonctionner jusqu'en 2028, en l'absence de modification. Le haut-fourneau n° 4 (qui produit environ 11 000 tonnes de fonte par jour) est à l'arrêt pour des réparations, qui devraient permettre de le maintenir en activité jusqu'en 2030 voire en 2031, selon la CFE-CGC ArcelorMittal Dunkerque.

L'annulation du projet aurait **aussi un impact sur le réseau des sous-traitants** d'ArcelorMittal Dunkerque, même si celui-ci est difficile à mesurer. La sous-traitance représente un volant de l'ordre de 20 % en ETP (équivalents temps plein) et concerne les services à la production (transports internes, emballage ou maintenance) ou des projets de long terme ⁽²⁾. Une annulation du projet de décarbonation ferait perdre des marchés aux entreprises. En outre, elle pourrait avoir un impact sur l'activité du port autonome de Dunkerque, par où transitent les marchandises.

(1) Le règlement d'exécution n° 2019/159 de la Commission du 31 janvier 2019 a mis en place des mesures de sauvegarde à l'encontre des importations de certains produits sidérurgiques. Cette mesure a été révisée à plusieurs reprises. Elle prévoit des contingents tarifaires pour 26 catégories de produits en acier. Les produits concernés peuvent être importés sans payer de droits additionnels dans la limite des volumes ouverts par les contingents tarifaires. En cas d'épuisement d'un contingent, les opérateurs doivent acquitter un droit additionnel. La mesure a été renforcée par le règlement d'exécution n° 2025/612 de la Commission du 24 mars 2025. Elle arrive à échéance le 30 juin 2026.

(2) Source : ArcelorMittal France.

La situation est devenue encore plus critique avec l'annonce d'un plan de licenciements à Dunkerque au début de l'année 2025. Déjà, en novembre 2024, ArcelorMittal avait annoncé la fermeture des sites de Reims et de Denain ⁽¹⁾. Au début de l'année 2025, ArcelorMittal a annoncé la **délocalisation de certaines fonctions supports** en Inde et en Pologne. Cette délocalisation pourrait représenter, pour l'ensemble des sites français du groupe, jusqu'à 320 suppressions de postes ⁽²⁾. La **production** est également concernée par les licenciements.

Au total, le plan présenté par la direction prévoit la **suppression de 636 postes de travail**, ce qui pourrait conduire à **385 licenciements** sur huit établissements d'ArcelorMittal France ⁽³⁾ (les autres postes concernés sont vacants ou occupés par des intérimaires selon les informations communiquées au rapporteur spécial). **Le site de Dunkerque est concerné par 295 suppressions de postes**, soit près la moitié des suppressions prévues. Il faut rappeler que les effectifs d'ArcelorMittal France sont en diminution continue : ils sont passés de 20 000 salariés début 2010 à environ 15 500 salariés en 2024, selon les chiffres fournis au rapporteur spécial ⁽⁴⁾.

Dans ces conditions, la réalisation du projet est **indispensable à la survie du site et à la pérennisation de son activité**. En effet, la compétitivité de ce site est menacée du fait des sous-investissements chroniques. Ces sous-investissements et les licenciements prévus par le groupe laissent penser qu'ArcelorMittal est en train d'abandonner ses sites en Europe. Pour reprendre l'expression de Gaetan Lecoq, secrétaire général de la CGT ArcelorMittal à Dunkerque, « *ArcelorMittal veut se désengager du vieux continent européen pour aller fabriquer son acier au Brésil et en Inde, pour avoir des marges beaucoup plus importantes* » ⁽⁵⁾.

(1) *Ce qui impacte 112 salariés à Reims et 24 à Denain, soit près d'un quart des effectifs français des Centres de services d'ArcelorMittal (Source : CFE-CGC ArcelorMittal de Dunkerque).*

(2) *Source : CFE-CGC ArcelorMittal de Dunkerque.*

(3) *Dunkerque (Nord) : 295 postes supprimés ; Mardyck (Nord) : sept postes supprimés ; Desvres (Pas-de-Calais) : un poste supprimé ; Basse-Indre (Loire-Atlantique) : 97 postes supprimés ; Florange (Moselle) : 194 postes supprimés ; Mouzon (Ardennes) : deux postes supprimés ; Montataire (Oise) : 32 postes supprimés ; Saint-Denis (Seine-Saint-Denis) : huit postes supprimés (« "C'est un drame qui se passe : 636 postes supprimés chez ArcelorMittal, dont plus de la moitié dans les Hauts-de-France », France3 Hauts-de-France, 30 avril 2025, <https://france3-regions.franceinfo.fr/hauts-de-france/nord-0/dunkerque/c-est-un-drame-qui-se-passe-636-postes-supprimees-chez-arcelormittal-dont-plus-de-la-moitie-dans-les-hauts-de-france-3146498.html>).*

(4) *Source : FO Arcelormittal Dunkerque et Mardyck*

(5) *Cité par : « Suppressions de postes chez ArcelorMittal : " C'est un carnage ", s'indigne le secrétaire général de la CGT du site de Dunkerque ; Franceinfo, 23 avril 2025, https://www.franceinfo.fr/economie/industrie/suppressions-de-postes-chez-arcelormittal-c-est-un-carnage-s-indigne-le-secetaire-general-de-la-cgt-du-site-de-dunkerque_7206699.html.*

C. UNE SUSPENSION QUI FRAGILISE UN SITE AFFECTÉ PAR LE SOUS-INVESTISSEMENT

ArcelorMittal a indiqué au rapporteur spécial avoir investi entre 2019 et 2023 environ 1,7 milliard d’euros en France (hors projets de décarbonation) pour la sécurité, la maintenance, la qualité, la productivité, le renouvellement des capacités, et le développement de l’activité. Il a précisé qu’il investissait en France en moyenne 300 à 350 millions d’euros chaque année (hors décarbonation), ce qui représentait en moyenne 25 % des investissements européens réalisés par le groupe.

Il convient de relever que **certains investissements d’ampleur** ont été réalisés en France récemment, comme à Mardyck pour la création d’une nouvelle filière complète de production d’aciers spéciaux à haute teneur en silicium pour les moteurs électriques de voitures (investissement d’un montant de 500 millions d’euros) ⁽¹⁾. Un investissement de 254 millions d’euros est aussi prévu sur le site de Dunkerque ⁽²⁾ pour refaire la chaîne d’agglomération ⁽³⁾, remettre à niveau le haut-fourneau n° 4 et remplacer un convertisseur.

Toutefois ces investissements restent insuffisants pour rattraper le retard. Les syndicats dénoncent un **sous-investissement flagrant, notamment en ce qui concerne la maintenance**. Le caractère vieillissant des installations **pèse sur la production et dégrade les conditions de travail des salariés et la sécurité**. Par ailleurs, les salariés souffrent de sous-effectif chronique. On constate une démotivation croissante des salariés et une hausse des démissions ainsi que des difficultés à recruter. Travailler sur le site de Dunkerque n’est pas attractif pour les jeunes, alors que de nouvelles usines modernes (comme les fabriques de batteries) se développent sur le même territoire. Il y a d’importantes **difficultés de recrutement** dans certains domaines, comme la maintenance (pour les métiers d’hydraulicien ou de mécanicien par exemple), **ce qui ne favorise par le maintien de l’outil de production dans de bonnes conditions d’exploitation** ⁽⁴⁾.

Certes, le secteur de la sidérurgie est marqué par des **crises périodiques, qui entravent la réalisation des investissements**. En 2019, face à la faiblesse persistante du marché européen, à des importations massives – notamment en provenance d’Asie – et à des incidents techniques (comme celui ayant affecté le haut-fourneau n° 4 de Dunkerque), la production d’acier primaire sur le site de Dunkerque a été réduite. La pandémie de Covid-19 a aggravé la situation ⁽⁵⁾. Dans ce contexte, **les investissements se sont raréfiés sur le site de Dunkerque, entraînant une baisse continue des volumes produits**. L’incendie qui a éclaté dans le haut-fourneau n° 4 en en 2023 ainsi qu’une série de problèmes de fiabilité intervenus en 2024 (du fait des sous-investissements et de la perte de compétences)

(1) Source : ArcelorMittal France, CFE-CGC ArcelorMittal de Dunkerque.

(2) Source : ArcelorMittal France, CFE-CGC ArcelorMittal de Dunkerque.

(3) Installation sidérurgique servant à fripper le minerai de fer pour le rendre apte à l’utilisation dans le haut-fourneau.

(4) Source : FO Arcelormittal Dunkerque et Mardyck.

(5) Source : CFE-CGC ArcelorMittal de Dunkerque.

ont accentué cette tendance. La réalisation d'investissements conséquents dans une période plus faste aurait permis d'atténuer le choc.

Mais, entre les périodes de crise qui touchent la sidérurgie de manière périodique, **ArcelorMittal, mu par une logique financière, n'a pas cherché à réinvestir suffisamment ses profits dans les outils de production.** Comme le souligne la CFDT ArcelorMittal Dunkerque : *« les acteurs sidérurgiques ont évidemment des profils économiques et industriels incompatibles avec les logiques de financiarisation : beaucoup de CAPEX⁽¹⁾, activité cyclique et horizon d'investissement de très long terme. »*. Si la période 2021-2022 a été exceptionnellement favorable pour ArcelorMittal Europe sur le plan économique, avec des niveaux de trésorerie inédits, les résultats d'ArcelorMittal France, bien que positifs, ont été moins remarquables en raison de performances industrielles dégradées, principalement liées à un sous-investissement chronique en maintenance et en équipements jusqu'en 2021. Cette fragilité a été illustrée par l'incident majeur qui a affecté le haut-fourneau n° 4 : le 30 mars 2023, un incendie a éclaté dans le haut-fourneau, dont le blindage a percé, laissant échapper 150 tonnes de fonte en fusion. Si, depuis 2023, des efforts de redressement ont été engagés selon la CFE - CGC, la situation reste très critique pour l'ensemble des syndicats auditionnés.

Cette situation donne l'impression **qu'ArcelorMittal abandonne ses actifs en France et accentue sa politique de délocalisation.** Un déplacement de la production vers les sites plus modernes ou moins chers (notamment dans les pays de l'Est) s'est opéré au fil des années et a été accompagné d'une utilisation accrue d'aciéries extra-européennes pour alimenter le marché européen⁽²⁾. En Europe, ArcelorMittal cherche à se concentrer sur les actifs européens les plus compétitifs - ce qui implique une compétition exacerbée entre sites - et privilégie des logiques de survie au développement industriel⁽³⁾.

(1) *Le CAPEX ou « capital expenditure » désigne les dépenses d'investissement d'une entreprise capitalisées au bilan (par exemple, l'acquisition d'immobilisations corporelles – comme des machines – ou d'immobilisations incorporelles – comme des logiciels).*

(2) *Source : FO Arcelormittal Dunkerque et Mardyck.*

(3) *Source : CFDT ArcelorMittal Dunkerque.*

D. UN ENGAGEMENT DE L'ÉTAT INDISPENSABLE POUR GARANTIR LA PÉRENNITÉ DU SITE DE DUNKERQUE ET SA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Le rapporteur spécial juge que seul l'État peut apporter la stabilité nécessaire et garantir une planification des investissements. En effet, **le rapporteur spécial n'a pas été convaincu par le communiqué de presse publié par ArcelorMittal le 15 mai 2025**. Ce communiqué indique qu'« *ArcelorMittal reste confiant dans le fait que toutes les conditions seront en place prochainement, après l'été, lui permettant ainsi de relancer son plan européen de décarbonation.* » et que « *le Groupe confirme par conséquent son intention d'investir dans un premier four électrique, sur son site de Dunkerque, pour un montant d'environ 1,2 milliard d'euros.* »⁽¹⁾.

Tout d'abord, ce communiqué de presse **n'évoque qu'un EAF**, ce qui est bien loin de l'ambition du projet initial que l'État s'était engagé à subventionner (un DRP et deux EAF). Le rapporteur spécial trouve surprenant que le **montant** estimé pour un seul EAF soit de 1,2 milliard d'euros, alors que le montant prévu pour le projet initial, bien plus ambitieux, était estimé à 1,8 milliard d'euros. Par ailleurs, si **le projet de DRP est abandonné** et qu'aucun investissement n'est fait sur les hauts-fourneaux n° 3 et n° 4, les **pertes de capacités de production seront énormes**, ce qui ne peut que mettre en péril la viabilité économique du site. Actuellement les capacités de production du haut-fourneau n° 3 sont d'environ 1,9 million de tonnes de brames et celles du haut-fourneau n° 4, d'environ 3,4 millions de tonnes de brames, soit un total de plus de 5 millions de tonnes de brames. Si les deux hauts-fourneaux sont supprimés et que seuls deux EAF sont construits, les capacités de production chuteront à environ 3,8 millions de tonnes⁽²⁾.

Enfin, **l'abandon du DRP conduira à alimenter l'EAF avec du DRI importé et des ferrailles**. Si l'utilisation de ferrailles peut être l'occasion de développer la filière du recyclage en Europe, l'utilisation de DRI importé n'aura pas forcément les mêmes bénéfices écologiques. En effet, le projet initial prévoit la production de DRI par des technologies décarbonées tandis que le DRI importé peut être produit avec du charbon. Dans ce cas il **n'est plus possible de parler de décarbonation du site** ou de modernisation, mais seulement de **réduction de ses capacités de production et de son autosuffisance et de perte de savoir-faire**. Ce choix stratégique rendrait la France encore plus dépendante des autres pays pour la production de l'acier, un composant pourtant crucial dans l'industrie française. Sans production d'acier français, nombre de filières stratégiques devraient se fournir à l'étranger, ce qui ferait notamment peser des risques de ruptures

(1) Communiqué de presse, « *ArcelorMittal reste engagé dans la décarbonation de ses sites industriels en France. Le Groupe travaille à ce sujet en étroite collaboration avec le gouvernement français, dont le leadership est essentiel dans la défense de l'industrie de l'acier en France et en Europe.* », 15 mai 2025, <https://france.arcelormittal.com/actualites/arcelormittal-confirme-son-intention-d-investir-1-2-md-euros-a-dunkerque>.

(2) Source : CFE-CGC ArcelorMittal de Dunkerque.

d'approvisionnement et d'augmentation des coûts. La question de la **souveraineté industrielle** de la France est donc en jeu.

Les atermolements d'ArcelorMittal et le flou qu'il entretient sur ses décisions d'investissement justifient une reprise en main par l'État. Celle-ci doit être la plus rapide possible, du fait non seulement des **licenciements** prévus par ArcelorMittal mais aussi de la **nécessité d'investir rapidement** pour maintenir la viabilité du site à long terme. En effet, les hauts-fourneaux n° 3 et n° 4 devraient arriver en fin de vie en 2028 pour le premier et en 2030/2031 pour le second. Il faut donc déterminer rapidement quel haut-fourneau remettre en état. De plus, entre la décision d'investir dans un EAF et sa mise à feu, il s'écoulera au moins 30 mois. Cette période sera suivie d'une période de montée en puissance de plusieurs mois (qui permettra de garantir sa maîtrise et de procéder à l'élaboration et à l'homologation des nuances d'acier). Cela signifie que le premier EAF serait opérationnel au plus tôt début 2029, soit après l'arrêt du haut-fourneau n° 3, prévu pour 2028. De ce fait, le recul des décisions d'investissement fait peser un risque d'effondrement des capacités de production du site et menace sa viabilité et les emplois.

Dans ces conditions, **une nationalisation temporaire d'ArcelorMittal France** apparaît aux yeux du rapporteur spécial comme la solution qui permettrait de garantir l'avenir de la filière sidérurgique française et la souveraineté industrielle française. Elle permettra aussi d'assurer la transition écologique de la filière indispensable à la compétitivité tout en maintenant les emplois et en organisant un véritable plan de formation aux nouveaux métiers. C'est l'objet de la **proposition de loi n° 1501 déposée à l'Assemblée nationale le 4 juin 2025 par Mme Aurélie Trouvé**, présidente de la commission des affaires économiques.

Cette nationalisation temporaire permettrait aussi d'assurer une gouvernance transparente, sociale et industrielle de l'entreprise et de **mieux contrôler la correcte utilisation des subventions**. Ce sujet dépasse d'ailleurs le simple cas de la subvention accordée par la mission *Investir pour la France de 2030* à la décarbonation du site ArcelorMittal de Dunkerque. Il concerne l'ensemble des aides attribuées aux entreprises dans le cadre de cette mission et le rapporteur spécial préconise la mise en place d'une **véritable conditionnalité sociale et écologique de ces aides**. En particulier, il faut que les entreprises qui bénéficient de ces aides s'engagent au minimum à maintenir l'emploi.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 9 heures, le mercredi 11 juin 2025, la commission, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Carlos Martens Bilongo, rapporteur spécial des missions Investir pour la France de 2030 et Plan de relance, sur son rapport d'information sur l'aide publique au financement de la décarbonation du site ArcelorMittal de Dunkerque, présenté en application de l'article 146, alinéa 3, du règlement de l'Assemblée nationale.

La commission a autorisé la publication du rapport d'information.

La vidéo de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale. Le compte rendu sera prochainement consultable

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

(par ordre alphabétique)

– Ademe

M. Baptiste Perrissin-Fabert, directeur général délégué

M. Régis Le Bars, directeur adjoint des entreprises et transitions industrielles

– ArcelorMittal France*

M. Alain Le Grix de la Salle, président

M. Stéphane Delpeyroux, directeur des affaires publiques

– Association des maires du Nord

M. Bertrand Ringot, maire de Gravelines

M. Grégoire Paccou, directeur général des services de la ville de Gravelines

– CFE-CGC ArcelorMittal de Dunkerque

M. Marc Malhomme, titulaire CSE et délégué syndical CFE-CGC, établissement d'ArcelorMittal Dunkerque

M. Philippe Hollebeke, titulaire CSE, établissement d'ArcelorMittal Dunkerque, membre titulaire du comité de groupe européen ArcelorMittal

M. Pascal Deshayes, titulaire CSE, établissement d'ArcelorMittal Mardyck, délégué syndical central, société ArcelorMittal France

– CFDT ArcelorMittal Dunkerque

M. Jean-Marc Vecrin, représentant syndical national CFDT ArcelorMittal France

M. Xavier Garat, chercheur au centre de Maizières-lès-Metz, délégué syndical

– CGT AMF Dunkerque

M. Gaëtan Lecocq, secrétaire général de la CGT AMF Dunkerque, élu CGT CSE Dunkerque ArcelorMittal France, délégué syndical

M. Reynald Quaegebeur, délégué syndical central CGT AMF, membre de la commission exécutive de l'union locale CGT de Dunkerque

M. Ludovic Putter, élu CGT au CSE d'ArcelorMittal Mardyck

M. Sandy Poletto, délégué syndical central ArcelorMittal Méditerranée

– FO Arcelormittal Dunkerque et Mardyck

M. Tony Cascino, secrétaire général de la Sidérurgie Dunkerquoise

M. Jérémy Steen, secrétaire adjoint de la Sidérurgie Dunkerquoise

M. Hervé Le Foll, membre titulaire au comité européen

M. Michael Grives, membre

– Secrétariat général pour l'investissement

Mme Géraldine Leveau, secrétaire générale adjointe pour l'investissement

Mme Camille Muller, directrice financière et juridique

M. Vinh Anh Hoang Bui-Tu, coordonnateur des stratégies hydrogène décarboné et décarbonation de l'industrie

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*