

RAPPORT Résumé exécutif - Décembre 2025

Dunkerque

Laboratoire d'un nouveau industriel ?



Près de quatre milliards d'euros d'argent public français et européen ont été consacrés au renouveau industriel de Dunkerque ces trois dernières années. L'objectif affiché est clair : en faire un laboratoire de la reconquête industrielle de l'Europe, au service de la transition environnementale, des technologies vertes et de la compétitivité de la région.

Nous avons voulu cette monographie de Dunkerque et de ses environs afin de poser un premier bilan d'étape au regard de cette ambition. Elle nous permet de poser un regard sur l'articulation des politiques publiques locales, nationales et européennes au service d'un tel projet et d'en tirer quelques enseignements.

Le premier a trait à la concentration des moyens sur un territoire et à leur synergie : foncier, infrastructures, procédures et fiscalité. Tout doit concourir à la vitesse d'exécution et à la cohérence du projet, tant au niveau industriel qu'aux niveaux social et politique. Le deuxième s'intéresse aux conditions de compétitivité : une énergie à bas coût, un portage des risques suffisamment pensé en amont, une célérité administrative – qu'elle propose des investissements, délivre des autorisations ou raccorde des réseaux. Le troisième enseignement parle de gouvernance, locale bien sûr mais surtout européenne, afin que les efforts de terrain ne soient pas invalidés par les grands principes de libre-échange et que les stratégies de sécurité économique viennent pleinement justifier les investissements publics gagnés de haute lutte.

Dunkerque est devenu le symbole d'un volontarisme indispensable à notre renouveau industriel. C'est un pari qui n'est pas encore gagné et qui illustre la difficulté qu'il y a, d'une part à concilier compétitivité française, gouvernance européenne, agressivité mondiale et d'autre part, à investir durablement des filières décarbonées encore trop peu matures dans un contexte économique et politique manquant de lisibilité dans la durée.

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

A l'heure où l'économie européenne marque le pas, que sa puissance industrielle vacille, que son influence internationale est remise en cause et que son agenda de transition environnementale est contesté, l'étude approfondie d'un territoire au croisement de tous ces défis est riche d'enseignements pour repenser l'action publique à un moment clef de l'histoire politique française.

1. DUNKERQUE, UN PROJET PHARE DE TRANSFORMATION ÉCOLOGIQUE ET INDUSTRIELLE AU CROISEMENT DES ÉCHELLES LOCALE, NATIONALE ET EUROPÉENNE

Dunkerque est aujourd'hui à la pointe des ambitions de relance industrielle en France, et plus largement en Europe. Deux dynamiques emblématiques y sont à l'œuvre : d'une part la décarbonation et la transformation des industries lourdes traditionnelles, et d'autre part des implantations nouvelles autour de la construction d'une chaîne de valeur de la batterie. À travers ces dynamiques se jouent la transition énergétique et la réindustrialisation de la France et de l'Europe, et par là la réduction de dépendances extérieures qui grèvent nos marges de manœuvre stratégiques.

ArcelorMittal et Aluminium Dunkerque (4 000 salariés) ont engagé ces dernières années environ 4 milliards d'euros d'investissement pour la décarbonation de sites locaux, tout en bénéficiant de près de 1 milliard d'aides publiques. Ces sites représentent à eux seuls 40 % et 2/3 de la production nationale d'acier et d'aluminium, et plus de 15 % des émissions industrielles de carbone françaises¹. Dans le même temps, en lien avec l'écosystème historique de l'industrie automobile dans le nord de la France, Dunkerque est au cœur des ambitions de développement d'une « vallée de la batterie ». Quatre projets concernés sont aujourd'hui en cours de développement sur le territoire.

- En amont, le projet d'Orano et XTC prévoit l'implantation de deux usines de production de composants et d'assemblage de cellules de batterie.

- Celles-ci devront notamment alimenter deux gigafactories de production et d'assemblage de batteries : Verkor, qui prévoit la production de 16 GWh de cellules lithium-ion par an dès 2026 et ProLogium qui ambitionne de produire 48 GWh de batteries solides. À elles deux, les gigafactories projettent d'équiper près de 1 million de voitures par an.
- Le projet de Suez complète la chaîne de valeur aval, avec une usine de démantèlement de batteries, dans une démarche d'économie circulaire pensée dès le départ en lien avec l'implantation des gigafactories. L'usine devrait traiter 200 000 batteries par an, et une deuxième usine de recyclage pourrait également être construite sur site. En outre, Orano/XTC prévoit également une usine de recyclage de batteries.

Ces projets en sont à des étapes très différentes : l'usine de Verkor est quasiment achevée, tandis que les premières pierres des usines de ProLogium et d'Orano ne devraient être posées qu'en 2026. Le lancement du site de Suez, quant à lui, a été repoussé après 2025. Au total, ces investissements dans le secteur batteries à Dunkerque dépasseraient 9 milliards d'euros, dont près de 3 milliards financés par des aides publiques (régionales, nationales et européennes). Ils devraient générer au moins 5 000 emplois directs.

Toutes ces entreprises convergent quant aux critères ayant conduit au choix de leur implantation à Dunkerque : la disponibilité d'un foncier viabilisé, l'accès à une électricité décarbonée et abondante, un territoire situé au carrefour de l'Europe industrielle et riche en infrastructures logistiques, une implication primordiale des collectivités locales et l'accompagnement des pouvoirs publics à l'échelle nationale (y compris sur le plan financier). Ce dernier élément est ressorti de l'ensemble des auditions des acteurs locaux : la dynamique industrielle dunkerquoise bénéficie d'un soutien de l'ensemble des acteurs publics travaillant de concert, soutenus par une opinion publique locale attachée à l'industrie, perçue comme constitutive de l'identité locale.

¹ 2/3 de la production d'aluminium primaire, et 1/3 de la production totale (incluant l'aluminium recyclé).

Pour autant, de nombreux défis et risques se dressent encore devant les ambitions industrielles renouvelées du Dunkerquois. Le prix de l'énergie est une source d'inquiétude prioritaire pour l'ensemble des projets. La concurrence internationale faussée par le capitalisme d'État chinois, qui subventionne abondamment le secteur de l'énergie verte, est une menace qui pourrait s'aggraver en l'absence de réponse politique à la hauteur des enjeux. L'accès durable à une main-d'œuvre qualifiée est un défi constant, dont tous les acteurs de la transformation de Dunkerque estiment qu'il nécessite un ajustement des politiques publiques. L'évolution du cadre réglementaire européen sur le marché carbone européen est source à la fois d'inquiétude, pour ce qui touche à la disparition des quotas d'émission gratuits, et d'espoir, dans la validation des efforts de décarbonation. Dans le même temps, l'émergence d'une politique européenne de la demande, à travers des critères de durabilité ou autour de préférences européennes dans les marchés publics, pourrait constituer un déterminant important du succès de Dunkerque. Or, cette option n'en est aujourd'hui qu'à une phase préliminaire de débats et de conception, par contraste avec la Chine qui en joue pleinement pour donner à ses acteurs nationaux l'échelle nécessaire à la conquête des marchés internationaux. S'y ajoutent des difficultés persistantes, notamment la lenteur des procédures administratives, en particulier pour les dossiers liés à l'environnement, ainsi que les obstacles à l'accès aux financements publics français et européens indispensables pour soutenir ces projets, liés à la lourdeur et à la complexité des dossiers.

2. L'IMPORTANCE DE CONCENTRER TERRITORIALEMENT LES RESSOURCES NATIONALES ET EUROPÉENNES DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE

Entre la création d'une vallée des batteries et la décarbonation de ses historiques industries lourdes, Dunkerque est à l'avant-garde du développement industriel de nouvelle génération. La convergence de ces ambitions politiques et des multiples soutiens qui les accompagnent, sur un territoire à bien des égards sinistré par la désindustrialisation des dernières décennies,

en font un lieu d'expérimentation exceptionnel des changements industriels en cours. Les enseignements qu'on peut y tirer résonnent avec force autant pour les politiques publiques locales et nationales qu'euro-péennes.

Certains des atouts mentionnés plus haut du Dunkerquois comme territoire industriel sont autant de conditions *sine qua non* au succès de nos ambitions industrielles. L'étude du cas de Dunkerque met aussi en évidence un facteur nécessaire à la réussite possible de la réindustrialisation : l'importance de concentrer les ressources dans un territoire géographique dans une logique de cluster. Le dynamisme industriel de Dunkerque repose ainsi sur un volontarisme politique local en phase avec les échelons national et européen. Il se matérialise, entre autres, par l'aménagement du territoire sur le plan foncier et des politiques d'accompagnement des projets et d'emploi adaptées. De telles politiques répondent à un contexte particulier, et perdraient en efficience à se généraliser.

Dans une économie industrielle mondiale particulièrement concurrentielle et toujours mondialisée, un tel volontarisme exige un alignement des acteurs industriels, politiques et administratifs. Au-delà des intérêts individuels, partisans, institutionnels et corporatistes, la volonté de « jouer collectif » est le marqueur non seulement de cette ambition stratégique commune, mais aussi de l'engagement opérationnel au quotidien dans l'accompagnement des projets contribuant à cette ambition industrielle. Les synergies entre les différents projets sont une dimension centrale de leurs réussites respectives.

L'effet de masse joue alors sur la mise en cohérence des différentes politiques publiques liées à la réindustrialisation. Cela permet d'orienter le territoire vers la mise en valeur de ses savoirs-faires et atouts, au service de la réussite de certains pans industriels : offre de formation en lien avec les besoins des industries, services pour répondre aux besoins de la main d'œuvre, services administratifs familiers de ces enjeux industriels, développement à long terme des industries grâce à l'implantation de centres de recherche à proximité, etc.

Qu'une vision commune, dans un environnement de forte confiance, soit un facteur déterminant du succès plaide directement pour une vision de la politique industrielle recentrée sur des clusters territoriaux et sectoriels – à l'inverse de l'approche européenne dominante qui privilégie une égalisation des territoires et saupoudre les moyens.

3. LE SUCCÈS DE DUNKERQUE ? UN MOMENT DE BASCULE

Le renouveau des politiques industrielles en Europe procède de plusieurs nécessités. Tout d'abord, la transition environnementale de nos économies face au changement climatique. Ensuite, la réduction de nos dépendances dans une mondialisation qui se brutalise. Enfin, l'arrêt de notre décrochage économique et de notre délitement territorial. À l'initiative de la France et de l'Allemagne, les Européens ont opéré ce revirement vis-à-vis de la politique industrielle un peu avant le Covid, avec le *Green Deal* puis le *Clean Industrial Deal* en figure de proue de ces nouvelles ambitions.

Ce retour d'une volonté industrielle européenne, déjà périlleux en soi, a été percuté par une succession de chocs d'une ampleur rare. La raréfaction de l'accès au gaz russe a durablement renchéri le prix de l'énergie en Europe par rapport au reste du monde. Les agressions commerciales américaines, que ce soit les subventions massives aux industries vertes sous Joe Biden ou les barrières douanières de Donald Trump, ont fortement affecté nos perspectives sur notre principal marché à l'export. Enfin, l'émergence rapide d'une base industrielle de toute première qualité en Chine dans un certain nombre d'industries, accompagnée des subventions et de surcapacités massives, met au défi les productions industrielles de par le monde et notamment en Europe.

Malgré un volontarisme réel mais tardif, les politiques industrielles en France et en Europe peuvent encore échouer et ne pas porter les retours sur investissements escomptés. À Dunkerque, plus de 4 Mds€ d'investissements publics sont déjà en jeu, sans compter les expositions indirectes et les dommages économiques et sociaux d'éventuels échecs.

Si, forts des multiples atouts évoqués plus haut, nos efforts industriels à Dunkerque devaient échouer, les conséquences seraient lourdes, en France et en Europe. C'est toute notre capacité industrielle qui serait mise en doute, *a fortiori* celle à nous inscrire dans la compétition industrielle à couteaux tirés de cette nouvelle phase de la mondialisation. Partant, ce seraient nos ambitions d'autonomie stratégique qui en seraient aussi durement affectées. Et plus généralement, le soutien de nos populations à un agenda de décarbonation, qui ne peut s'opérer par la simple fermeture de nos industries, en serait assurément affaibli. Dunkerque nous invite, et donc nous oblige par la même occasion, à identifier les marges de manœuvre aux niveaux national et européen pour accélérer encore sur le chemin de la réindustrialisation.

À l'échelle nationale, il est important d'agir en priorité autour de quatre axes :

- la clarification de la politique énergétique, notamment eu égard au rôle des acteurs de l'énergie français ;
- le renforcement des compétences dans les métiers de l'industrie, qui doit aussi se construire et s'articuler avec les clusters territoriaux existants ;
- la simplification et la dé-rigidification de notre cadre réglementaire, en réduisant les délais de mise en œuvre et de certification, voire en posant la question d'aménagements géographiques pour soutenir les territoires de concentration industrielle et les projets stratégiques ;
- la réduction des impôts de production, qui restent des boulets spécifiquement français aux pieds de nos productions nationales.

À l'échelle européenne :

- garantir une diminution du différentiel des prix de l'énergie pour les industriels par rapport aux autres grandes régions du monde, tandis que les flexibilités récemment pérennisées en matière de soutien direct aux industries intensives en énergie et aux projets de décarbonation doivent encore être exploitées et surtout financées ;
- concentrer les soutiens financiers : le sous-investissement public et privé (par comparaison avec

nos concurrents extra-européens, en particulier la Chine) et l'atomisation des instruments de financement nationaux et européens conduisent à une dispersion sous-optimale des efforts, et leurs lourdeurs y ajoutent des contraintes, délais et complexités en décalage avec la vitesse du monde. L'acceptation d'une logique de concentration territoriale de l'action publique en est une réponse évidente ;

- les politiques européennes existantes doivent être adaptées aux nouveaux objectifs de l'industrie. Loin de se limiter à la flexibilisation ciblée des aides d'État, la politique de concurrence doit dépasser le seul cadre du marché unique européen et se porter plus activement sur les compétiteurs mondiaux. Dans le même temps, la politique commerciale et l'instauration d'une préférence européenne dans nos marchés publics, et pour les projets recevant des financements publics, doivent stabiliser les perspectives de débouchés sur le continent pour les productions européennes dans certains secteurs critiques.

En étroite coopération avec le ministère de l'Industrie et en s'appuyant sur la connaissance des écosystèmes industriels des collectivités locales, **envoyer un signal fort aux acteurs locaux sur la priorité accordée à la création de valeur et à la création d'emplois industriels** et sur son engagement à **accélérer la mise à niveau des infrastructures requises** ainsi qu'à **simplifier la mise en œuvre des projets sur le plan administratif et réglementaire**.

L'établissement de zones prioritaires de relance industrielle s'appuie sur les initiatives locales spontanées en matière d'industrialisation et les accompagne *a posteriori* à travers des allègements fiscaux et bureaucratiques ou des mesures *ad hoc* pertinentes.

Dans cet objectif, il est nécessaire de réfléchir à l'échelle européenne : d'une part afin de convaincre la commission européenne et les autres États membres de la pertinence de ce type de concentration territoriale et d'autre part, afin de pouvoir s'appuyer sur des chaînes d'approvisionnement robustes à l'intérieur du marché européen. En effet, une approche intégrée à l'échelle continentale sécuriserait durablement une telle organisation en renforçant les complémentarités industrielles et les synergies de marché.

Recommandations

Recommandation n° 1

Établir des zones prioritaires de relance industrielle autour de l'accès au foncier, du soutien à la construction d'infrastructures, d'exemptions fiscales et d'allègement bureaucratique.

Dans le prolongement de l'initiative des Territoires d'industrie, politique publique initiée en 2018 et renouvelée en 2023 labellisant 183 territoires français, mais afin d'aller plus loin, plus vite et d'avoir plus d'impact, **confier au cabinet du premier ministre l'identification d'une douzaine de ces zones prioritaires en métropole et dans nos Outre-mer sur lesquelles concentrer les efforts et développer des régimes administratifs et fiscaux spéciaux.**

Recommandation n° 2

Favoriser une organisation en mode projet pour l'accompagnement administratif des projets industriels et des enjeux afférents d'aménagement du territoire.

À Dunkerque, la coordination du Grand Port Maritime et de RTE avec la Communauté Urbaine, soutenus par la sous-préfecture, a permis de jouer un rôle structurant dans la préparation du territoire en amont de la mise en œuvre (anticipation, coordination) des différents projets industriels. Ce succès plaide pour une généralisation de ces bonnes pratiques à échelle nationale.

Il convient ainsi de :

- Aligner les atouts du territoire sur les besoins indispensables à la réussite des projets : infrastructures, formation, accompagnement serviciel.
- **Identifier, dans chaque zone prioritaire, les acteurs nécessaires à son succès.** Les spécificités locales sont essentielles à la définition de la stratégie et un alignement des acteurs industriels et administratifs doit pouvoir être construit, sous l'impulsion d'un chef de fil industriel.
- Permettre aux industriels de rapprocher leur R&D des territoires de production, en facilitant le financement et la mutualisation de laboratoires multi-sectoriels régionaux et de bancs d'essais. Dans le cas de Dunkerque, une telle approche pourrait être portée par le Campus de Dunkerque de l'Université Littoral Côte d'Opale.
- Dans une logique de « clusterisation », prioriser les raccordements rapides au réseau électrique des sites à industrialiser et y développer des capacités de stockage d'énergie à grande échelle.
- Encourager l'ensemble des acteurs locaux à présenter à l'État via la préfecture **une liste de recommandations de simplification administrative et réglementaire** afin d'accélérer le développement des projets industriels identifiés. En effet, la **préfecture peut avoir un rôle majeur d'identification des conditions clés de succès** et coordonner au plus près les acteurs de la décentralisation territoriale – et en particulier les régions et les CCI.

Recommandation n° 3

Créer un régime fiscal spécifique à ces zones prioritaires de relance industrielle, notamment par la baisse des impôts de production.

L'étude des projets de renaissance industrielle à Dunkerque souligne l'importance prioritaire de stabiliser la fiscalité des entreprises et de poursuivre la baisse des impôts de production. En dépit des efforts entamés en 2017, la France reste en position défavorable

par rapport à ses partenaires européens (3,8 % du PIB contre 2,5 % en moyenne dans 12 autres États membres de l'UE, dont l'Allemagne).

Les industries, du fait de leur importante étendue foncière, sont particulièrement affectées par la taxe foncière sur les propriétés bâties, et un abattement ou une exonération de cette taxe contribuerait à encourager leur implantation. Au-delà de l'effet financier immédiat, des mesures ciblées sur les salaires qualifiés et experts peuvent améliorer l'attractivité salariale de la région : une exemption des charges patronales sur ces salaires permettrait de sortir de la trappe à bas salaire, de motiver les formations qualifiantes et d'attirer de nouveaux talents. D'autres leviers fiscaux, comme l'abattement ou la suppression de la C3S (Contribution sociale de solidarité des sociétés), constituent également des pistes à explorer pour renforcer l'implantation et le développement des clusters industriels.

Recommandation n° 4

Garantir dans la durée l'accès à une énergie sûre, décarbonée et compétitive.

L'accès à une électricité à prix abordable et stable est le premier facteur d'inquiétude des entreprises industrielles du Dunkerquois. Dans ce contexte, et dans le cadre du marché européen, il est nécessaire de :

- **En France, clarifier les objectifs et les priorités stratégiques de l'État en matière de politique énergétique** – ce à quoi devrait répondre le projet de Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 3) dont la publication est à venir cette année. Il est nécessaire de clarifier le rôle et les objectifs d'EDF, entre rentabilité de l'activité et priorité au développement industriel, qui doit concrètement aboutir à la multiplication de contrats d'allocation de production nucléaire (CAPN) entre EDF et les industriels « électro-intensifs ».
- **En Europe, encourager les marchés à terme pour réduire la dépendance aux marchés de court terme, et ainsi garantir aux industriels des prix**

de l'électricité stables et compétitifs, notamment grâce aux contrats de long terme de type *Power Purchase Agreements* (PPA) ou de type *Contract for Difference* (CfD).

- **À moyen terme, diminuer la part d'énergies fossiles dans le mix électrique, afin de permettre une meilleure maîtrise des prix de l'électricité.**

Ainsi, il faudrait :

- poursuivre l'effort visant à basculer une part importante des usages de l'énergie vers l'électricité, pour remplacer les énergies fossiles ;
- soutenir la relance de la construction de nouveaux réacteurs nucléaires en France (qui ne pourront répondre à la demande supplémentaire avant 15-20 ans) ;
- compléter ce plan par une politique centrée sur un développement plus rapide des énergies renouvelables ;
- **tirer parti de la structuration politique autour de clusters pour soutenir l'augmentation de la demande en électricité décarbonée.** Lorsque cette demande dépasse l'offre nucléaire disponible, répondre à celle-ci par un déploiement concomitant des capacités renouvelables ;
- en lien avec ce développement accéléré des énergies renouvelables (intermittentes et décentralisées), accélérer et amplifier les investissements dans les réseaux, et les interconnexions énergétiques à l'échelle européenne afin de faciliter son équilibrage, accroître sa flexibilité, et rendre la consommation plus prévisible. Cela inclut également la question du stockage dans les clusters industriels. Ceux-ci encouragent l'implantation d'industries, décarbonées, et créant ainsi la demande, il est non seulement pertinent mais nécessaire d'anticiper les besoins futurs de stockage d'énergie et d'y installer des infrastructures de stockage à grande échelle.

Recommandation n° 5

Afin de créer les conditions pour une action en mode projet, le gouvernement doit mettre en œuvre un système de garantie de risques porté par l'État, par exemple, en donnant instruction à la Coface ou un équivalent d'y porter une attention particulière.

En effet, à Dunkerque, plusieurs projets de décarbonation utilisant des nouvelles technologies peinent à voir le jour ou ont été abandonnés. C'est le cas notamment de l'autoroute de la chaleur et d'autres projets de récupération de chaleur fatale, de l'hydrogène, et de l'utilisation et stockage du carbone. Cela s'explique par deux facteurs : l'absence de prise de risque par les acteurs face à l'incertitude économique des projets, et des garanties et dispositifs de soutien insuffisants.

Recommandation n° 6

Renforcer l'adaptation des systèmes de formations aux objectifs de la réindustrialisation.

Dans l'imaginaire collectif, l'industrie reste associée à des métiers pénibles. Réindustrialiser passe par un changement de ces représentations au moyen d'une communication et d'une pédagogie à destination de certains publics ciblés (les jeunes, les femmes, etc.). Toujours dans une logique de cluster, il faudrait organiser ces actions de pédagogie à échelle locale, en lien avec les industries de chaque territoire, dans une logique d'alignement des ressources et des atouts du territoire sur les besoins de son industrie. À titre d'illustration, à Dunkerque cela se traduit par l'organisation de journées portes ouvertes au sein des usines, de collaborations entre industries et écoles, l'organisation de salons à destination du grand public, etc. Au plan national, le besoin de requalifier la main d'œuvre nécessite de renforcer l'attractivité des formations scientifiques et techniques en formation initiale, de manière adaptée aux

besoins nouveaux de l'industrie, et en encourageant la formation tout au long de la vie professionnelle dans ces domaines. Il s'agit d'un élément clé d'une véritable stratégie de politique industrielle en donnant aux Français et aux Européens les compétences dont leurs ambitions ont besoin. La réindustrialisation doit aller de pair avec davantage d'inclusion sociale par des opportunités d'éducation, de formation tout au long de la vie et d'emplois de qualité bien rémunérés. Les clusters industriels territoriaux ont un rôle essentiel à jouer dans la mise en œuvre de cette politique.

Recommandation n° 7

Travailler à une meilleure mise en cohérence des politiques de concurrence et de cohésion territoriale européennes avec les objectifs de politique industrielle.

L'Union européenne tend à privilégier l'harmonisation économique des territoires de l'Union, un choix guidé par l'exigence légitime d'équité mais qui se traduit par une politique de cohésion territoriale conduisant au saupoudrage des moyens aux dépens de leur efficacité. Elle pilote ainsi ses politiques dans une logique de retards de développement à rattraper selon les régions, et non pas dans une logique de réorientation vers des projets industriels stratégiques à même de limiter ses fragilités économiques et ses dépendances. Cela passe notamment par une réorientation du FEDER, le Fonds Européen de Développement Régional (9,1 milliards d'euros pour la France dans le budget 2021-2027), vers les projets industriels dans des clusters territoriaux. Le cas de Dunkerque montre l'importance d'ouvrir une réflexion sur la politique de cohésion territoriale pour la mettre davantage en cohérence avec les objectifs de politique industrielle, mise en cohérence qui vaut aussi pour la politique de concurrence.

En effet, **les difficultés rencontrées par plusieurs acteurs et entreprises du Dunkerquois soulignent que le champ des exemptions des PIIEC (Projets importants d'intérêt européen commun) au droit de la concurrence européen devrait être élargi.** Il n'est

pas seulement nécessaire de clarifier les objectifs qui permettent de s'y soustraire. Il est aussi urgent d'instaurer une lecture plus permissive des types de projet qui peuvent bénéficier d'exemptions. **Les projets à même de réduire une dépendance européenne avérée ou de favoriser la résilience de chaînes de valeur critiques devraient être assurés de leur éligibilité aux exemptions au régime des aides d'États des PIIEC, aujourd'hui limités par un critère d'innovation.** Ce cadre des PIIEC doit être mobilisé en faveur de ces clusters industriels territorialisés. Dans la même logique, l'élargissement des autorisations des aides prévues par le nouvel encadrement des aides d'État dans le cadre du pacte pour une industrie propre (CISAF) gagnerait à intégrer une logique territoriale. En outre, le droit de la concurrence devrait être amené pour ne pas entraver l'émergence de champions européens dans les secteurs où les masses critiques se jouent à des échelles continentales.

Recommandation n° 8

Au delà de l'*Industrial Accelerator Act* (IAA), créer un « choc d'investissement » pour l'industrie européenne via des labels dédiés et une fiscalité incitative.

L'étude de Dunkerque montre la pertinence de la conclusion du Rapport Draghi de 2024 sur la nécessité d'un choc d'investissement en Europe, seul à même de surmonter les asymétries avec la Chine et les États-Unis. Les instruments de réindustrialisation européenne sont en pleine recomposition au niveau de la Commission et des États membres : préférence européenne dans les marchés publics, réflexion sur le développement d'un marché unique des capitaux, préparation d'un deuxième Chips Act, recentrage du cadre budgétaire européen sur les enjeux industriels, etc.

Dans le sillage de l'adoption du Pacte pour une industrie propre au début 2025, de nouveaux outils sont en construction et vont dans ce sens. L'*Industrial Accelerator Act* (IAA), dont l'adoption est prévue pour le début de l'an prochain, doit stimuler la demande en insérant

des critères bas carbone dans la commande publique pour les projets de décarbonation des industries lourdes et les industries vertes. Des critères de contenu local européen sont également envisagés, ce qui est fortement souhaitable pour stimuler la demande et dans une logique de clusters. Des mesures pour soutenir les États membres dans la planification et la mise en œuvre d'environnements favorables aux pôles industriels (clusters) sont prévues, mais avec pour objectif principal de maximiser l'efficacité de la transition. Il doit constituer un pas important dans la reconnaissance par les institutions européennes de la nécessité d'agir en concentrant le soutien géographiquement dans les territoires les plus à même de renforcer la compétitivité industrielle et la résilience de Europe.

Il est pourtant nécessaire d'aller plus loin. En attendant des accords encore incertains sur l'union des marchés de capitaux européens, quelques dispositifs immédiats peuvent être envisagés :

- Placer des critères de résilience et de compétitivité européennes, de manière similaire à la démarche en cours sur le critère d'utilité des projets industriels à la transition énergétique, au cœur des dispositifs de soutien à l'industrie au niveau européen.
- Établir un système de « tax refunds » de l'UE – un système de cash rebate remboursant les entreprises après qu'elles aient réalisé des investissements, semblable aux crédits d'impôts mais dans le cadre de subventions de l'UE.
- Créer un label « résilience » pour les projets prioritaires, potentiellement adossé à des traitements préférentiels, en plus du label « bas-carbone » actuellement en préparation.
- Encourager la convergence des instruments de financement nationaux et européens existants à travers une réforme des PIIEC, dans le sens d'un choc de simplification des procédures, de l'élargissement de l'éligibilité selon des critères de résilience et de compétitivité, et d'allocation d'un budget européen en soutien aux aides d'État nationales.

Recommandation n° 9

Face à la concurrence internationale, mieux adapter la politique commerciale européenne aux impératifs industriels et de résilience en mobilisant les instruments de la sécurité économique de manière stratégique et coordonnée.

Les industries européennes, et en particulier les écosystèmes industriels comme celui de Dunkerque, subissent de plein fouet les dynamiques du commerce mondial : distorsions massives de la libre concurrence, expansion des capacités chinoises sur les segments stratégiques des chaînes de valeur (notamment les batteries), politique américaine visant à imposer des accords asymétriques, multiplication des actes de coercition économique, tensions sur les approvisionnements critiques et faiblesse persistante de la demande intérieure européenne.

Ces tendances génèrent une incertitude majeure sur la viabilité des projets industriels, face à une concurrence internationale faussée et à un cadre multilatéral en perte de capacité régulatrice. Le gouvernement français doit centrer son action politique au sein de l'UE autour de trois axes:

- **Mobiliser les instruments de défense des intérêts commerciaux européens de manière plus coordonnée et stratégique.** Les instruments existants (antisubventions, antidumping, mesures de sauvegarde, règlement anti-subvention étrangères) sont utilisés aujourd'hui de manière sporadique et ponctuelle. Ils doivent être déployés au service d'un agenda stratégique cohérent de protection de l'industrie européenne, de manière méthodique et avec une temporalité pensée pour que la séquence d'initiation des procédures ait un impact maximal. Il est nécessaire pour parvenir à cet objectif d'accélérer les procédures d'initiation des instruments de défense commerciale en renforçant les capacités d'enquête de la Commission européenne.

- **Mobiliser une diplomatie économique ciblée au service de la sécurisation des approvisionnements critiques.** Le nouvel instrument européen de politique commerciale (*Clean Trade and Investment Partnership*) est un outil prometteur, aujourd'hui en période d'essai dans les négociations avec l'Afrique du Sud. Il peut permettre de conclure des accords simplifiés centrés sur les matériaux critiques, les enjeux de résilience et les intérêts industriels de l'Europe. Ils doivent servir à la construction de partenariats industriels structurants (co-investissements, co-transformation, partage de valeur) afin d'ancrer durablement des capacités en Europe et avec des pays partenaires disposés à jouer selon des règles équilibrées.
- **Assumer une politique commerciale de coalition** en approfondissant les accords avec les économies prêtes à s'engager sur des intérêts de résilience et de compétitivité industrielle, notamment autour d'un alignement des critères de marchés publics. La présidence française du G7 offre une occasion de pousser cet agenda en 2026 dans un cadre qui pourra être étendu par une initiative plurilatérale portée par l'UE.
- Faire du MACF et de l'ETS de véritables garants de notre souveraineté industrielle. Le système ETS, combiné au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), doit devenir un outil d'équité concurrentielle plutôt qu'un facteur d'affaiblissement des industries intensives en énergie :
 - étendre progressivement le MACF aux produits intermédiaires et finis, afin d'éviter les contournements et de protéger l'ensemble de la chaîne de valeur européenne ;
 - assortir l'objectif européen de -90 % d'émissions en 2040 d'un mécanisme de financement mutualisé, permettant aux sites industriels stratégiques de réaliser les investissements de décarbonation nécessaires ;

- recycler les recettes du MACF et de l'ETS selon trois priorités :
 - compensation ciblée pour les industries exposées ;
 - financement des projets de transformation industrielle et de décarbonation sur le sol européen ;
 - partenariats de décarbonation avec les pays fournisseurs de ressources critiques, afin de sécuriser les approvisionnements tout en soutenant leur transition, dans une logique de réciprocité stratégique.

Recommandation n° 10

Veiller à ce que le commissaire à la prospérité et à la stratégie industrielle porte une politique cohérente auprès des États membres, des industriels et du grand public.

En effet, malgré de nombreuses initiatives nationales et européennes en matière de politique industrielle, il n'existe pas aujourd'hui de vision et de stratégie d'ensemble qui prennent en compte la réalité et le potentiel des territoires d'Europe. Si les plans sectoriels se multiplient (semi-conducteurs, hydrogènes, *cleantech*...), la gouvernance peine à élaborer une stratégie d'ensemble à dimension territoriale. Un mandat clair des chefs d'institutions nationales et européennes pour s'entendre sur quelques priorités est sans doute nécessaire, notamment pour coordonner les différents silos de politique publique qu'une telle ambition se doit de mobiliser. Cette approche a porté ses fruits pour sortir de la crise de l'euro et pourrait représenter, à l'égard de l'ambition industrielle, une étape nécessaire de convergence politique à l'échelle pertinente.