



Transition énergétique et évolutions socio-économiques : concepts pour la transition juste dans le cadre de la sortie du charbon en France et en Allemagne

22 juin 2021

Auteure :

Lucie Lochon, OFATE • lucie.lochon@dfbee.eu

Soutenu par :



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Soutenu par :



*Liberté
Égalité
Fraternité*



Résumé

En réponse à la crise climatique, les États signataires de l'Accord de Paris se sont engagés à atteindre la neutralité carbone d'ici 2050. Au sein du mix énergétique mondial, le charbon est le premier émetteur mondial de CO₂ avec 39 %. Pour respecter ces engagements, des restructurations sont nécessaires dans ce secteur. Les États concernés doivent donc trouver un équilibre entre sécurité d'approvisionnement, atteinte des objectifs climatiques et limitation des coûts engendrés par ces derniers.

Le secteur charbonnier n'a pas la même importance en Allemagne et en France. L'Allemagne a acté la fermeture des mines et centrales pour 2038 au plus tard. Le charbon est responsable de 70 % des émissions du secteur de l'électricité et de 45 % des émissions de CO₂ du pays. Quatre grands bassins miniers sont concernés, soit 19 400 emplois directs et 40 000 emplois indirects. Les localités touchées vont connaître des évolutions socio-économiques importantes du fait de ces restructurations.

En France, bien que le mix électrique soit majoritairement décarboné et que les centrales à charbon ne représentent que 1,18 % de la production d'électricité, elles représentent aussi 30 % des émissions de CO₂ du secteur. Environ 700 salariés directs et 720 salariés indirects sont concernés par la fermeture des quatre centrales encore en activité. Leur exploitation devrait cesser en 2022 au plus tard. Cette sortie du charbon pose toutefois la question de la reconversion des économies locales et de l'accompagnement des salariés, à la fois à l'échelle européenne, nationale et régionale. À ces trois niveaux, s'impose l'idée que la transition doit être juste.

À l'échelle européenne, le Pacte vert (*Green Deal*) prévoit la mise en place d'un mécanisme pour une transition juste reposant sur trois piliers de financement ainsi que sur une assistance technique. Destinés à accompagner les régions les plus touchées par la transition énergétique, ces dispositifs doivent leur permettre de concrétiser des projets de reconversion d'entreprises et de travailleurs. Ils ont pour objectif principal que ces territoires bénéficient des opportunités permises par la transition énergétique, notamment pour renforcer leur attractivité. L'Allemagne et la France sont toutes deux bénéficiaires des aides apportées par ce mécanisme.

À l'échelle nationale, l'Allemagne et la France ont opté pour deux stratégies de sortie du charbon différentes. En Allemagne, celle-ci a été décidée au terme d'un dialogue inédit entre parties prenantes, la Commission charbon, ayant mené à des propositions concrètes d'accompagnement. Elles se traduisent aujourd'hui sous la forme d'un comité de coordination entre l'État fédéral et les Länder concernés, chargé de la répartition des financements qui accompagnent cette transition. Cette structure dispose aussi de déclinaisons à l'échelle régionale. En France, si la décision n'a pas fait l'objet d'une telle commission, une concertation a tout de même été menée au sein des territoires concernés entre les acteurs principaux afin d'élaborer des projets de territoire devant traduire les reconversions envisagées pour les centrales amenées à fermer.

Au travers de la présentation d'une structure de développement régional en Allemagne et d'un projet de reconversion d'une centrale en France, il s'agira de montrer comment se traduisent concrètement les mesures prises par les gouvernements à l'échelle régionale. Bien que différents, ces exemples sont caractérisés par une coopération privilégiée entre acteurs privés et publics et par une volonté de promouvoir la participation des populations locales. La sélection de projets destinés à redynamiser le territoire, et leur financement, sont également au cœur de ces initiatives.



Disclaimer

Le présent texte a été rédigé par l'Office franco-allemand pour la transition énergétique (OFATE). La rédaction a été effectuée avec le plus grand soin. L'OFATE décline toute responsabilité quant à l'exactitude et l'exhaustivité des informations contenues dans ce document.

Tous les éléments de texte et les éléments graphiques sont soumis à la loi sur le droit d'auteur et/ou d'autres droits de protection. Ces éléments ne peuvent être reproduits, en partie ou entièrement, que suite à l'autorisation écrite de l'auteur ou de l'éditeur. Ceci vaut en particulier pour la reproduction, l'édition, la traduction, le traitement, l'enregistrement et la lecture au sein de banques de données ou autres médias et systèmes électroniques.

L'OFATE n'a aucun contrôle sur les sites vers lesquels les liens qui se trouvent dans ce document peuvent vous mener. Un lien vers un site externe ne peut engager la responsabilité de l'OFATE concernant le contenu du site, son utilisation ou ses effets.



Contenu

Résumé	2
Disclaimer	3
I. Introduction	5
I.1. État des lieux des objectifs climatiques actuels	5
I.2. Rappel historique et situation actuelle de la production de charbon	6
I.3. La notion de transition juste	9
II. Le mécanisme européen pour une transition juste	11
II.1. Le financement du mécanisme européen pour une transition juste	11
II.2. La plateforme pour une transition juste	15
III. La sortie du charbon et la transition juste en Allemagne et en France	17
III.1. En Allemagne : la sortie du charbon pour 2038	17
III.2. En France : l'arrêt de la production d'électricité à partir de charbon en 2022	20
IV. À l'échelle régionale	22
IV.1. Le bassin d'Allemagne centrale (Saxe Anhalt, Saxe, Thuringe)	22
IV.2. Le Warndt Naborien et la centrale Émile Huchet	26



I. Introduction

En 2018, l'énergie était le secteur le plus émetteur de CO₂. Au sein du mix énergétique mondial, le charbon était responsable de 39 % des émissions de CO₂¹. En 2020, il représente 70 % des émissions du secteur de l'électricité² en Allemagne et en France près de 30%³. Ce constat ainsi que la volonté de l'Union européenne et des États membres d'atteindre la neutralité carbone d'ici 2050 amènent les gouvernements à réfléchir à des concepts autour de la sortie du charbon.

D'après la Commission européenne (CE), « les citoyens et les travailleurs seront touchés de différentes façons [par les évolutions socio-économiques liées à la transition énergétique] et tous les États membres, régions et villes ne démarrent pas la transition du même point de départ ni ne disposent de la même capacité pour y faire face ». Ainsi, « pour être une réussite, la transition [énergétique] doit être juste et socialement acceptable par tous »⁴.

La présente note de synthèse étudie la notion de transition juste par le prisme de l'arrêt de la production d'électricité à base de charbon en France et en Allemagne et des transitions socio-économiques qui y sont liées. Elle compare l'encadrement de la sortie du charbon en France et en Allemagne, les solutions définies ainsi que les initiatives pour réduire l'impact sur l'économie locale. Elle présente tout d'abord les objectifs climatiques des deux pays à travers un rapide historique de l'utilisation du charbon dans la production d'électricité et les différentes définitions de la transition juste (I). Elle détaille ensuite les dispositifs mis en œuvre par l'Union européenne pour permettre cette transition juste (II). Puis, elle présente les modalités d'arrêt de la production d'électricité à base de charbon dans les deux pays (III). Enfin, la présente synthèse se concentre sur deux exemples régionaux et les mesures envisagées à cette échelle : le Bassin d'Allemagne centrale (Saxe-Anhalt, Saxe, Thuringe) et la région du Warndt Naborien (Moselle) (IV).

1.1. État des lieux des objectifs climatiques actuels

La France et l'Allemagne se sont fixé des objectifs climatiques s'inscrivant principalement dans le cadre de l'accord de Paris de 2015⁵. Afin de contenir le réchauffement climatique en-deçà de 2°C d'ici la fin du siècle, les deux pays se sont engagés à atteindre la neutralité carbone d'ici 2050 au travers d'objectifs nationaux découlant des objectifs européens.

Au moment de la rédaction de cette note, le Parlement européen et le Conseil ont conclu un accord provisoire sur la loi européenne sur le climat consacrant l'objectif de la neutralité climatique pour 2050⁶. L'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) d'au moins 55% d'ici 2030, par rapport à 1990, est l'un des résultats de cet accord. Cet objectif, désormais contraignant pour les États membres de l'Union européenne (UE), était l'une des ambitions principales portées par le Pacte Vert européen (*European Green Deal*)⁷. Il relève l'objectif initial qui d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % d'ici 2030, par rapport au niveau de 1990⁸.

Initialement, avec le Plan Climat 2050 (*Klimaschutzplan 2050*) de 2016 et la loi sur la protection du climat (*Klimaschutzgesetz*) de 2019, l'Allemagne s'était engagée à réduire ses émissions de GES d'au moins 55 % d'ici 2030 et 70 % d'ici 2040. Au moment de la rédaction de cette note, une révision des objectifs climatiques est envisagée, à la suite jugement de la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe du 29 avril dernier⁹. Les juges ont estimé que les objectifs issus de la loi sur la protection du climat de 2019 n'étaient pas suffisants et portaient atteinte à certains droits fondamentaux.

¹ I4CE 2021, Chiffres clés du climat France, Europe et Monde ([Lien](#) vers le document).

² Pao-Yu Oei et al. 2020, Coal phase-out in Germany – Implications and policies for affected regions ([Lien](#), en anglais).

³ Ministère de la Transition Ecologique 2020, Dossier de presse : Fermeture des centrales à charbon d'ici 2022 ([Lien](#) vers le document).

⁴ Commission européenne 2020, 22 final ([Lien](#) vers le document).

⁵ UNFCCC 2015, Accord de Paris ([Lien](#) vers le document).

⁶ Conseil de l'Union européenne 05/2021, Loi européenne sur le climat : accord provisoire entre le Conseil et le Parlement ([Lien](#) vers le communiqué de presse).

⁷ Commission européenne 2019, 640 final, Communication de la Commission : Le pacte vert pour l'Europe ([Lien](#) vers le document).

⁸ Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 ([Lien](#) vers le document).

⁹ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 ([Lien](#), en allemand).



En réponse, le gouvernement fédéral prévoit une avancée de l'objectif de neutralité carbone à 2045 au lieu de 2050 et une réduction des émissions de 65 % d'ici 2030.

La France s'est également engagée au travers de plusieurs lois. La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV)¹⁰ de 2015 prévoit la réduction des émissions de GES de 40 % par rapport à 1990. La loi relative à l'énergie et au climat (LEC)¹¹ de 2019 prévoit, quant à elle, la neutralité climatique pour 2050 et une division des émissions de GES par six par rapport à 1990¹². Pour parvenir à atteindre ces objectifs, deux instruments ont été mis en place par la LTECV : la stratégie nationale bas carbone (SNBC) et la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

Afin d'atteindre la neutralité carbone d'ici 2050 en France et 2045 en Allemagne, des restructurations sont nécessaires dans les secteurs et régions à forte intensité de carbone. Le choix d'arrêter la production d'électricité à partir du charbon est l'un des moyens envisagés pour y parvenir. Un rapport récent de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) préconise qu'il faudrait cesser tout investissement dans les énergies fossiles ainsi que toute nouvelle installation de centrales à charbon dès cette année¹³. Le poids de cette technologie dans le mix électrique est différent entre la France et l'Allemagne, notamment pour des raisons historiques.

1.2. Rappel historique et situation actuelle de la production de charbon

Si la part du charbon dans le mix électrique et les objectifs de sortie diffèrent actuellement entre la France et l'Allemagne, il convient de faire un rapide historique de l'exploitation du charbon dans les deux pays.

1.2.1. En Allemagne

En Allemagne, l'extraction de charbon trouve son origine à la fin du XIX^{ème} siècle et est considérée comme « un socle essentiel de l'approvisionnement énergétique allemand »¹⁴. En 1950, 73 % de la production d'électricité était issue du charbon. En 1960, l'Allemagne a connu une hausse de la part du nucléaire dans le mix électrique, qui a atteint plus de 30 % en 1990. Après 1990, le charbon représentait 57 % de la production d'électricité. Cette part a continué à diminuer pour atteindre aujourd'hui environ 23 %¹⁵. La production de lignite est passée de 411 millions de tonnes en 1989 à 166 millions de tonnes en 2018¹⁶.

L'exploitation lignitifère et houillère était également dépendante de la situation géographique : l'exploitation de la houille se situant principalement à l'Ouest, celle du lignite principalement à l'Est. Les mines de houille bénéficiaient d'importantes subventions étatiques mais étaient de plus en plus coûteuses à exploiter. Dès 1997, un accord conclu entre le gouvernement fédéral et les Länder a organisé la réduction progressive de ces subventions jusqu'en 2005 et la production a définitivement été arrêtée à partir de 2018¹⁷. Les débats sur la sortie du charbon à partir de 2015 s'inscrivent donc dans cette dynamique mais entrent aussi en résonance avec les transformations socio-économiques du secteur lignitifère de l'ex-RDA.

¹⁰ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ([Lien vers le document](#)).

¹¹ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat ([Lien vers le document](#)).

¹² L'objectif était une division par quatre auparavant.

¹³ AIE 2021, Net zero by 2050 : a roadmap for the Global Energy Sector ([Lien](#), en anglais).

¹⁴ Felix Matthes 2021, La sortie du charbon pour la production d'électricité en Allemagne ([Lien vers le document](#)).

¹⁵ OFATE 2020, Les lois allemandes sur l'arrêt définitif du charbon et sur le renforcement structurel ([Lien vers le document](#)).

¹⁶ Pao-Yu Oei et al. 2020, Coal phase-out in Germany – Implications and policies for affected regions ([Lien](#), en anglais).

¹⁷ Felix Matthes 2021, La sortie du charbon pour la production d'électricité en Allemagne ([Lien vers le document](#)).

Actuellement, la production d'électricité à partir de charbon se répartit de la façon suivante : 16 % pour le lignite et 7,4 % pour la houille¹⁸. En 2018, le charbon représentait 21 % de la consommation d'énergie primaire et 45 % des émissions de CO₂ de l'Allemagne¹⁹.

Comme le montre la Figure 1, quatre grands bassins miniers sont concernés par la sortie du charbon, soit environ 19 400 emplois directs (9 400 en Rhénanie, 7 800 en Lusace et 2 200 dans le bassin d'Allemagne centrale)²⁰ et 40 000 emplois indirects. À l'échelle nationale, le secteur charbonnier ne concerne donc que 0,1 % des actifs. Si la proportion nationale semble faible, certains arrondissements (*Landkreis*) dépendent entièrement du charbon. Des bassins d'emplois sont donc localement susceptibles d'être fortement impactés par la sortie du charbon. En actant cette dernière pour 2038 au plus tard, le gouvernement allemand entend préparer aussi bien socialement que techniquement des régions entières à se reconverter. Quatre grands bassins miniers avec exploitations à ciel ouvert sont concernés par la loi sur la sortie du charbon (*Kohleausstiegsgesetz*).

L'objectif allemand de fermer les mines et les centrales à charbon n'est pas seulement justifié par des considérations techniques ou économiques mais résulte également d'un arbitrage entre la destruction de valeur ajoutée dans les régions concernées, la reconstruction de nouveaux bassins d'emplois et la sécurité d'approvisionnement énergétique²¹. Cette décision s'inscrit dans le triangle cible de la politique énergétique (*energiepolitisches Zieldreieck*) : assurer la sécurité d'approvisionnement, limiter les coûts et atteindre les objectifs climatiques²². Il est donc nécessaire de trouver un équilibre entre ces trois dimensions afin de réussir une transition énergétique socialement acceptable.



Figure 1 – Carte des bassins miniers en activité en Allemagne. Source : DEBRIV.

¹⁸ OFATE 2021, Baromètre de la transition électrique allemande ([Lien vers le document](#)).

¹⁹ DIW Berlin 2018, Coal transition in Germany, learning from past transitions to build phase out pathways, ([Lien](#), en anglais).

²⁰ Braunkohlenbergbau - Beschäftigte im [Rheinland](#)/in der [Lausitz](#)/im [Mitteldeutschland](#) bis 2020, Statista 2021 (en allemand)

²¹ Pour une comparaison sur les transitions énergétiques dans le secteur du charbon entre le Royaume-Uni et l'Allemagne, voir Hanna Brauers et al. 2020, Comparing Coal phase out pathways : the UK's and Germany's diverging transitions ([Lien vers le document](#), en anglais)

²² Karen Pittel 2012, Das energiepolitische Zieldreieck und die Energiewende ([Lien](#), en allemand)

1.2.2 En France

La particularité de la France, par rapport à l'Allemagne, est la faible disponibilité des réserves de charbon et leur difficile exploitation. Débutée au milieu du XVIII^{ème} siècle, l'exploitation du charbon a connu une accélération avec la découverte des premiers gisements dans le Nord au milieu du XIX^{ème} siècle. Malgré les contraintes liées à l'exploitation de cette ressource, la France a tout de même investi dans cette dernière pour limiter la dépendance énergétique du pays²³, en particulier après les deux conflits mondiaux²⁴. Dès lors, l'économie du charbon a pris une place importante dans certaines régions, en particulier dans le Nord de la France.

Après la Seconde guerre mondiale, d'importants programmes de financements publics ont été mis en place, et le secteur a connu une hausse de la main d'œuvre. Dans les années 1960, la progressive disparition des besoins liés à la reconstruction, les difficultés croissantes liées à la concurrence au sein de la Communauté économique du charbon et de l'acier (CECA) ainsi que la concurrence des ressources pétrolières ont été à l'origine d'une récession. Afin de conserver une relative indépendance dans l'approvisionnement en énergie, le nucléaire civil s'est alors développé.

Le choc pétrolier a entraîné une relance de l'activité charbonnière entre 1981 et 1983, qui est devenue par la suite de moins en moins rentable. L'année 1986 a marqué l'arrêt du recrutement dans le secteur, et les Houillères du Nord-Pas-De-Calais ont cessé l'exploitation dès 1990. Le Pacte charbonnier de 1994 a fixé l'arrêt de la production en 2005 et les dernières mines de charbon ont fermé en 2004²⁵.

Actuellement, la France dispose toujours de quatre centrales à charbon pour la production d'électricité (voir figure 2 ci-dessous), sollicitées essentiellement lors des pics de demande. Situées à Gardanne (Bouches-du-Rhône), Saint-Avold (Moselle), Le Havre (Seine-Maritime) et Cordemais (Loire-Atlantique), ces dernières ne comptent que pour 1,18% de la production électrique. Toutefois, elles représentent près de 30% des émissions du secteur soit environ 10 millions de tonnes de CO₂²⁶.

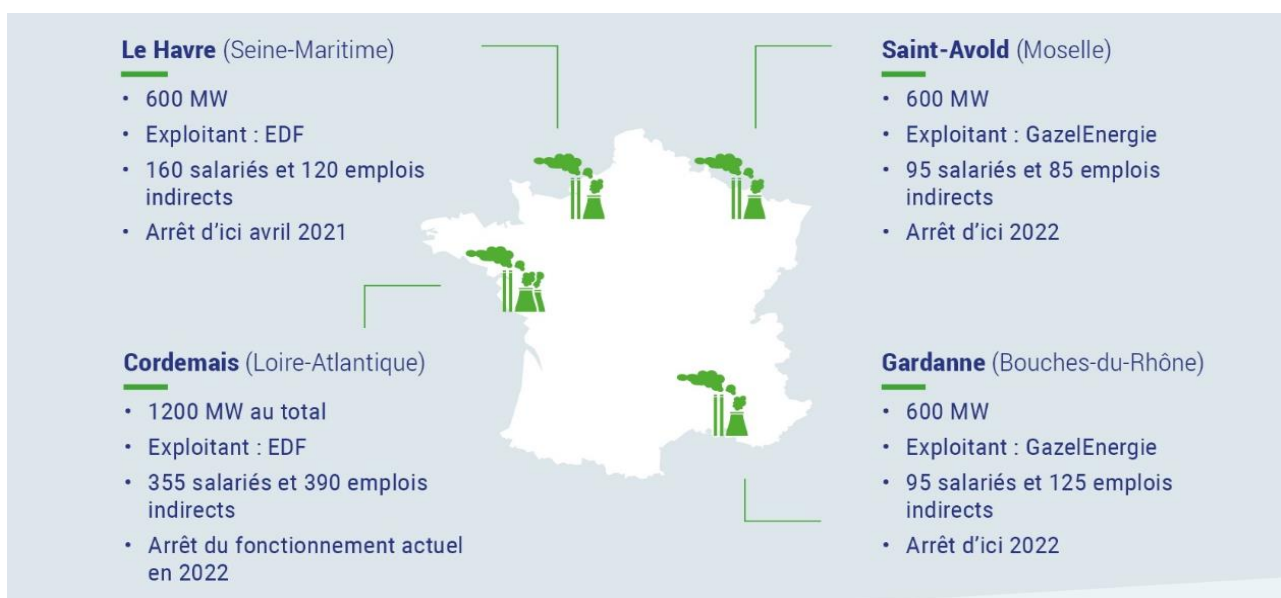


Figure 2 – Les quatre centrales à charbon encore en activité en France. Source : Ministère de la Transition écologique, dossier de presse, janvier 2020.

²³ Cour des comptes 2000, La fin des activités minières, Rapport de la Cour des comptes au Président de la République ([Lien](#) vers le document).

²⁴ La Première Guerre mondiale va placer la France dans une situation de dépendance énergétique et les houillères vont bénéficier d'aides généreuses de l'État pour se moderniser, malgré une fragilité du secteur. De même, après la Libération, les subventions vont être importantes dans le cadre de la reconstruction. Les mines vont être nationalisées durant cette période.

²⁵ Cour des Comptes 2009, La fin de l'exploitation charbonnière ([Lien](#) vers le document).

²⁶ Ministère de la Transition Ecologique 2020, Dossier de presse : Fermeture des centrales à charbon d'ici 2022 ([Lien](#) vers le document).



Leur fermeture semble donc contribuer aux objectifs de la politique énergétique française et s'inscrire dans une dynamique de diversification des politiques énergétiques²⁷. Ce secteur n'employant plus qu'un faible nombre de personnes²⁸, le gouvernement a décidé la fermeture définitive de ces quatre centrales pour 2022 au plus tard, dans le cadre de son Plan Climat du 6 juillet 2017²⁹. La centrale du Havre a fermé dès avril 2021.

Ainsi, la proportion plus importante du charbon dans l'approvisionnement en électricité allemand par rapport au mix électrique français et le temps nécessaire pour construire les capacités de remplacement des centrales en question explique pourquoi la sortie nécessite plus de temps en Allemagne. Du fait de la révision des objectifs climatiques en cours dans le pays, la sortie du charbon pourrait être avancée. Ainsi, *Prognos AG*, en partenariat avec le *Wuppertal-Institut* et l'*Öko-Institut* ont imaginé plusieurs scénarii pouvant permettre l'atteinte de ces objectifs climatiques plus ambitieux, parmi lesquels une sortie du charbon dès 2030³⁰. L'accélération de ces transformations nécessite donc encore plus de se pencher sur les défis de la transition juste.

I.3. La notion de transition juste

Malgré une différence en termes d'échelle et d'impact entre les deux États, le *fuel switch* pour raisons économiques ou environnementales, a un impact sur les régions concernées.

Pour mettre en œuvre la transition énergétique dans ces régions fortement émettrices en carbone, des transitions socio-économiques importantes sont à prévoir. Ces restructurations impliquent la fermeture d'usines et menacent les emplois et l'attractivité économique des régions et communes concernées. Si un rapport du *Joint Research Center* du Parlement européen montre que l'impact de la transition énergétique sur les emplois est relativement limité, et que de nouveaux emplois pourraient être créés³¹ (315 000 en 2030 et jusqu'à 460 000 en 2050)³², les risques de relocalisation existent³³. La limitation du réchauffement climatique en deçà des 2°C entraînerait la perte de 6 millions d'emplois dans le monde, mais en créerait 24 millions³⁴. Toutefois, les secteurs en déclin étant fortement concentrés à l'échelle locale, les régions ne seront pas touchées de manière équivalente par la transition énergétique³⁵. Cela nécessite donc un soutien important via des politiques publiques³⁶ et un accroissement des financements dans ces régions en particulier dans les infrastructures de développement économiques et de transport³⁷.

Il convient à ce titre d'introduire la notion de transition juste. Définie par la CE comme « le processus de transition vers une économie plus verte devant inclure toutes les parties prenantes et devant faire en sorte que les coûts sociaux et liés à l'emploi, qui sont inévitables, soient partagés par tous »³⁸, il en existe cependant de multiples définitions. Cette notion apparaît pour la première fois dans les années 1970 et est attribuée au leader syndicaliste américain Anthony Mazzocchi³⁹. Le syndicat plaidait pour un soutien en faveur des ouvriers dont les emplois étaient menacés par les réglementations environnementales et souhaitait dépasser l'opposition entre emplois et protection de l'environnement⁴⁰. L'argumentaire d'A. Mazzocchi tendait à montrer que la transition pouvait être à l'origine de création d'emplois.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ ADEME 2019, Marchés et emplois liés aux filières ENR&R dans les territoires impactés par la fermeture d'une centrale à charbon ([Lien](#) vers le document).

²⁹ MTES 2017, Plan climat ([Lien](#) vers le document).

³⁰ Prognos AG, Öko-Institut, Wuppertal Institut, Klimaneutrales Deutschland 2045 ([Lien](#), en allemand).

³¹ Joint Research Center 2019, Clean energy technologies in coal regions: opportunities for jobs and growth, ([Lien](#), en anglais).

³² Parlement européen 2020, Briefing, EU Legislation in Progress, 2021-2027 MFF, Just Transition Fund ([Lien](#), en anglais).

³³ OCDE 2018, Issue paper: A review of "transition management" strategies: lessons for advancing the green low-carbon transition ([Lien](#), en anglais).

³⁴ Dr. Ajay Gambhir et al. 2018, Towards a just and equitable low-carbon energy transition ([Lien](#), en anglais).

³⁵ Öko-Institut 2020, Just transition in the context of EU environmental policy and the European Green Deal ([Lien](#), en anglais).

³⁶ Öko-Institut 2017, Governance of exnovation: Phasing out non-sustainable structures ([Lien](#), en anglais).

³⁷ IDDRI 2017, Lessons from previous 'coal transitions', high-level summary for decision-makers ([Lien](#), en anglais).

³⁸ CE 2020, Supporting sustainability transitions under the European Green Deal with cohesion policy – Toolkit for national and regional decision-makers ([Lien](#), en anglais).

³⁹ Dr. Ajay Gambhir et al. 2018, Towards a just and equitable low-carbon energy transition ([Lien](#), en anglais).

⁴⁰ IRIS 2020, Qu'est-ce-que la transition juste ? ([Lien](#) vers le document).



En 1997, des syndicats américains et canadiens adoptent pour la première fois des principes de transition juste. Les organisations internationales, notamment la Confédération internationale des syndicats (CIS), s'approprient peu à peu le concept⁴¹ et participent à son inscription sur l'agenda des rencontres transnationales. Le terme apparaît pour la première fois dans une décision officielle lors de la conférence climat de Cancun en 2010. L'Organisation internationale du travail (OIT) la reprend en 2013 puis 2015 pour élaborer des lignes directrices pour la transition juste⁴² et la consacre comme norme internationale⁴³. Le préambule de l'Accord de Paris de 2015 y fait également référence⁴⁴. La COP24 de 2018 permet l'adoption de la Déclaration de Silésie sur la transition juste⁴⁵. Issue du mouvement syndical américain, la notion de transition juste est devenue depuis le début des années 2010 un concept important dans les politiques climatiques.

Encadré 1 : Les définitions multiples de la transition juste

Des définitions multiples de la transition juste existent et peuvent être classées en deux catégories :

- La première se concentre davantage sur la perte des emplois liée à la transition énergétique et suppose un processus équitable pour limiter les effets négatifs de la transition sur les travailleurs ;
- La deuxième adopte une vision plus large et se concentre sur la répartition équitable des coûts et avantages des transitions socio-économiques

L'IRIS, dans une [publication](#), distingue également quatre approches de la transition juste :

- Celle du statu quo, se traduisant par le concept de croissance verte notamment. Le principe n'est pas la lutte « contre les changements climatiques pour des raisons environnementales ou sociales » mais la nécessité « d'assurer la croissance future de l'économie » ;
- Celle des réformes managériales. Comme l'approche précédente, « le système économique à l'origine des problèmes environnementaux » n'est pas remis en cause. Il s'agit principalement d'intervenir pour compenser les effets de la transition écologique. Elle est caractérisée par une adaptation aux changements ;
- Celles des réformes structurelles. « Les partisans de cette approche considèrent en effet l'enjeu climatique comme une occasion de jeter les bases d'une économie faible en carbone qui soit aussi plus égalitaire, plus démocratique et qui respecte les principes de justice sociale » ;
- L'approche transformative se concentre quant à elle sur une modification du modèle de développement capitaliste « incompatible avec la préservation des écosystèmes ».

D'après une [étude](#) du DIW Berlin (en anglais), en 2018, aucune région n'avait réussi à accomplir de transition juste. Le plus important pour que la transition soit juste est, selon cette même étude, qu'il y ait une véritable interaction entre les différents niveaux, appelée également la « gouvernance multi-niveaux ». Il faut tout d'abord pouvoir donner aux salariés des perspectives en dehors du charbon. A ce titre, une reconversion possible dans le domaine de la transition énergétique peut être envisagée. La transition est juste si elle permet le passage d'une économie dépendante d'une énergie fossile vers une économie plus verte en accompagnant les bassins qui dépendaient de ces énergies. Le DIW Berlin prend l'exemple de la Ruhr, qui, après une période de désindustrialisation, a reconverti son économie dans le secteur tertiaire, en particulier dans le domaine de la santé. Enfin, la transition est qualifiée de juste quand la région se dote de nouvelles infrastructures (ou modernise celles qui existent) afin de renforcer son attractivité économique et de répondre au déclin démographique caractéristique de ces bassins. L'éducation et l'investissement dans des structures de recherche et développement sont également considérés comme des facteurs essentiels pour que la transition soit juste.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² OIT 2015, L'OIT adopte des principes directeurs sur le développement durable, le travail décent et les emplois verts ([Lien](#) vers l'article).

⁴³ Dr. Ajay Gambhir et al. 2018, Towards a just and equitable low-carbon energy transition ([Lien](#) vers le document, en anglais).

⁴⁴ UNFCCC 2015, Accord de Paris ([Lien](#) vers le document).

⁴⁵ COP24 2018, Déclaration de Silésie sur la transition juste ([Lien](#) vers le document, en anglais).



II. Le mécanisme européen pour une transition juste

Le cadre financier européen pluriannuel 2014-2020 prévoyait que 20 % des dépenses soient relatives au climat mais ne faisait pas mention de la transition juste⁴⁶. Dans le cadre du Pacte Vert européen et du plan d'investissement qui en découle, la CE a prévu de mettre en place un mécanisme pour une transition juste (MTJ) qui se décline en plusieurs points, avec en particulier une assistance financière et technique. La CE part du principe que, pour atteindre les objectifs climatiques du Pacte Vert, les citoyens européens ne seront pas touchés de la même manière par les transitions socio-économiques. Il existe également d'autres programmes pour venir en aide aux régions connaissant, ou qui vont connaître, ce type de transitions socio-économiques⁴⁷. La présente note choisit de se concentrer sur le mécanisme européen pour une transition juste car il comprend des dispositifs dans le cadre des régions charbonnières en transition.

II.1. Le financement du mécanisme européen pour une transition juste

II.1.1. Les trois piliers de financement

Le mécanisme pour une transition juste se concrétise d'abord sous la forme d'un soutien financier pour les régions les plus touchées par la transition énergétique. Comme le montre la Figure 2, il se décline en trois piliers de financements : le Fonds pour une transition juste (récemment adopté par le Parlement européen), le dispositif pour une transition juste via InvestEU⁴⁸ qui concerne principalement des investissements privés et une facilité de prêt au secteur public via la Banque européenne d'investissements (BEI).

II.1.1.1. Le fonds pour une transition juste

Le premier pilier, le Fonds pour une transition juste (FTJ), sera doté un budget total de 17,5 milliards d'euros, et se décompose comme tel : 7,5 milliards d'euros issus du cadre financiers pluriannuel et 10 milliards d'euros du programme NextGenerationEU⁴⁹. Le FTJ pourra être complété par des transferts volontaires du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds social européen (FSE+) ainsi que par des ressources nationales⁵⁰. L'accord politique entre le Parlement et le Conseil en décembre 2020 aura permis de préciser le champ d'application du FTJ : investissements dans les petites et moyennes entreprises, création de nouvelles entreprises, recherche et investissements (à la fois en entreprises mais aussi dans les universités et les instituts publics de recherche), la décarbonation des transports locaux, l'innovation et la connectivité numérique ainsi que la reconversion des travailleurs et des demandeurs d'emplois⁵¹. La mise en place d'un mécanisme de récompense écologique lié aux réductions des émissions de GES est également prévue au titre du FTJ. Aucun investissement ne devra être lié aux combustibles fossiles.

Les deux autres piliers de financement du MTJ ont pour objectif de compléter les actions prévues dans le cadre du FTJ mais auront un champ d'application plus large. Les financements des piliers 2 et 3 seront versés au moyen d'appels à projets.

⁴⁶ PE 2012, Résolution du Parlement européen du 23 octobre 2012 visant à favoriser un résultat positif de la procédure d'approbation du cadre financier pluriannuel 2014-2020 ([Lien](#) vers le document).

⁴⁷ « Le mécanisme pour une transition juste est destiné aux régions et aux secteurs les plus touchés par la transition en raison de leur dépendance à l'égard des combustibles fossiles, y compris le charbon, la tourbe et les schistes bitumineux, ou à des procédés industriels fortement émetteurs de gaz à effet de serre », *Ibid.*

⁴⁸ Il remplace le Fonds européen pour les investissements stratégiques.

⁴⁹ D'après l'accord de décembre 2020 conclu entre le Parlement européen et le Conseil ([Lien](#) vers le communiqué de presse). La version finale devrait être publiée d'ici l'été 2021, après le vote au Parlement européen du 18 mai dernier. La Commission prévoyait initialement un Fonds doté de 40 milliards d'euros. Cf. Plan de relance pour l'Europe – NextGenerationEU ([Lien](#) vers le site internet).

⁵⁰ Pour plus d'informations, un webinar de la CE a été consacré au FTJ ([Lien](#) vers les présentations, en anglais).

⁵¹ [Lien](#) vers l'accord (en anglais).

II.1.1.2. Le dispositif spécifique dans le cadre d'InvestEU

Le deuxième pilier de financement, est un dispositif spécifiquement dédié à la transition juste dans le cadre du programme InvestEU⁵². Ce programme est un instrument géré indirectement, pour lequel la CE négocie le mandat avec les partenaires et le financement est déployé avec la garantie de l'UE au nom de la CE. Le dispositif pour la transition juste pourra être déployé dans les quatre grandes catégories d'investissements concernées par le programme InvestEU : les infrastructures durables, la recherche, l'innovation et la digitalisation, l'investissement social et les compétences, ainsi que les petites et moyennes entreprises. Des projets relatifs aux infrastructures d'énergie et de transport ainsi que des projets de décarbonation pourront, entre autres, être financés. La CE offrira une garantie dans le cadre de ces investissements. Lors de la « Semaine virtuelle des régions charbonnières en transition », la CE notait que les incitations seraient nécessaires pour que les partenaires investissent dans les projets situés dans ces régions en transition⁵³. 1,8 milliard d'euros sera consacré au financement des objectifs de la transition juste.

II.1.1.3. La facilité de prêt au secteur public

Le troisième pilier de financement est une facilité de prêt octroyée au secteur public par la BEI. Il a pour objectif de relever les défis sociaux et économiques liés à la transition vers une économie neutre pour le climat dans les territoires identifiés par les plans territoriaux de transition juste, d'accroître les investissements du secteur public en accord avec les besoins spécifiques des territoires les plus impactés et de soutenir les projets qui ne génèrent suffisamment de recettes propres pour couvrir les coûts d'investissement. Dans ce cadre, le troisième pilier devrait avoir un effet de levier important sur les investissements publics puisqu'il se traduit par une combinaison entre 1,525 milliard d'euros des ressources de l'Union et 10 milliards d'euros de prêts du côté de la BEI. Cela pourrait générer des investissements d'une valeur comprise entre 25 et 30 milliards d'euros⁵⁴.

Les objectifs de facilitation d'obtention de prêts devront être cohérents avec les objectifs de développement durable des Nations Unies, mais aussi avec le pilier européen des droits sociaux, le principe du pollueur-payeur, l'Accord de Paris ainsi qu'avec le principe du « *do not significant harm* »⁵⁵. Pour être éligible aux financements, le projet ne devra pas être lié aux énergies fossiles et devra être explicitement en lien avec la politique de la BEI. Il s'agira de financer des projets qui contribuent directement à la transition tels que des infrastructures d'énergie et de transport, les réseaux de chauffage urbain et les mesures d'efficacité énergétique⁵⁶. Un accord politique a été conclu le 26 avril dernier entre le Parlement et le Conseil. D'après la CE, l'accord devrait être adopté d'ici la fin de l'été pour que les premiers appels à projets puissent être lancés à la fin de l'année⁵⁷.

⁵² [Lien](#) vers le site internet.

⁵³ [Lien](#) vers les conférences (en anglais).

⁵⁴ Commission européenne, Sources de financement de la transition juste ([Lien](#) vers le site internet).

⁵⁵ Benoît Nadler 2021, Pillars 2 and 3 of the Just transition mechanism, Just transition platform meeting ([Lien](#) vers la vidéo, en anglais).

⁵⁶ Commission européenne 2020, 22 final ([Lien](#) vers le document).

⁵⁷ Commission européenne, La Commission se félicite de l'accord politique sur la proposition d'une facilité de prêt au secteur public dans le cadre du mécanisme pour une transition juste ([Lien](#) vers le communiqué de presse).

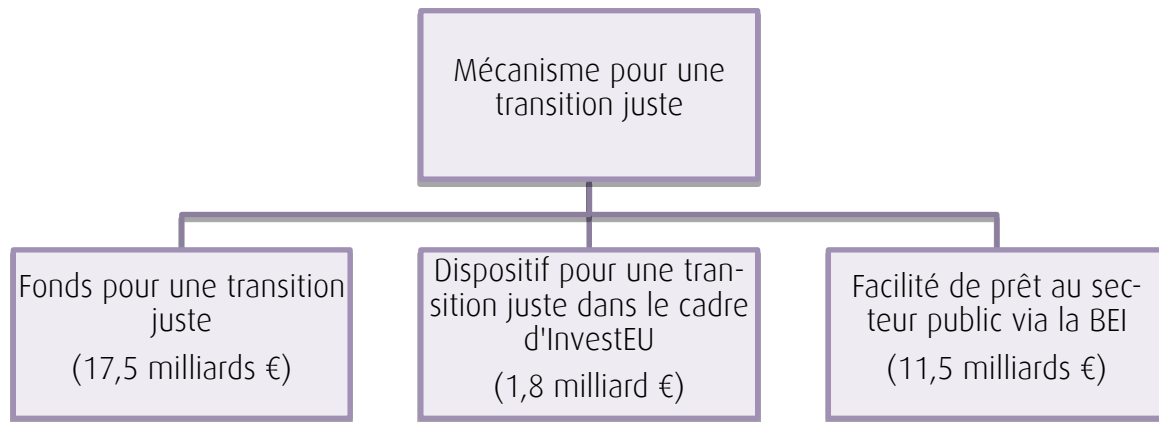


Figure 3 – Les différents piliers de financement du mécanisme pour une transition juste. Source : Commission européenne. Mise en forme : OFATE.

II.1.2. L'éligibilité aux financements du mécanisme pour une transition juste

Tous les États membres peuvent donc percevoir des financements au titre du mécanisme pour une transition juste selon une méthode de répartition prenant en compte différents facteurs. Le territoire concerné doit faire partie des régions les plus intenses en matière d'émissions carbone, dont le critère est défini par la CE en collaboration avec l'État membre. Des plans territoriaux pour une transition juste doivent être élaborés en concertation avec l'État membre, la CE et des acteurs nationaux, régionaux et locaux afin que les territoires puissent prétendre à ces financements. Ils doivent être cohérents avec les Plans nationaux en matière d'énergie et de climat (NECP) soumis depuis l'entrée en vigueur du paquet législatif « Une énergie propre pour tous les Européens » dans le cadre des objectifs définis lors de l'Accord de Paris ⁵⁸.

La CE a préalablement identifié les territoires éligibles à ces financements au sein de l'annexe D⁵⁹ des rapports par pays du Semestre européen 2020⁶⁰. C'est à partir de ces territoires présélectionnés que les États membres élaboreront leurs plans territoriaux de transition juste, dont un modèle a été mis à disposition par la CE⁶¹. Ils doivent détailler le processus de transition envisagé avec des projets de reconversion concrets, évaluer les défis pour les territoires présélectionnés mais aussi chiffrer les besoins et objectifs à atteindre ainsi que les mécanismes de gouvernance mis en œuvre pour y parvenir.

Les deux autres piliers de financement du MTJ (InvestEU et BEI) sont également dépendants des plans territoriaux des États membres, puisqu'ils complètent les actions prévues par le FTJ. Ainsi, un territoire ne pourra bénéficier du deuxième ou du troisième pilier que s'il est éligible au premier. De même pour percevoir les fonds de ces piliers, il faudra que les projets bénéficient au territoire identifié dans le plan territorial de transition juste, mais pas nécessairement qu'il y soit situé. Ainsi, un projet situé en dehors d'un des territoire présélectionné, mais ayant des effets positifs sur ce dernier, pourra être éligible. Puisque ces projets de reconversion seront en compétition dans une procédure d'appels d'offres, tous ne pourront être financés.

La plateforme de conseil InvestEU⁶² servira de point d'entrée centralisé pour toutes les demandes de conseil relatives à la réalisation des projets dans le cadre des trois piliers du MTJ. La plateforme permettra d'apporter une assistance

⁵⁸ L'OFATE a publié un mémo sur le NECP de l'Allemagne ([Lien vers le document](#)) et de la France ([Lien vers le document](#), en allemand).

⁵⁹ Commission européenne, European semester 2020 : Overview of investment guidance on the Just Transition Fund 2021-2027 per Member State ([Lien](#), en anglais).

⁶⁰ « Les territoires doivent être ceux qui sont les plus durement touchés par les incidences économiques et sociales résultant de la transition, en particulier en ce qui concerne les pertes d'emplois attendues et la transformation des procédés de production dans les installations industrielles ayant la plus forte intensité d'émissions de gaz à effet de serre. », Commission européenne 2020, 22 final ([Lien vers le document](#)).

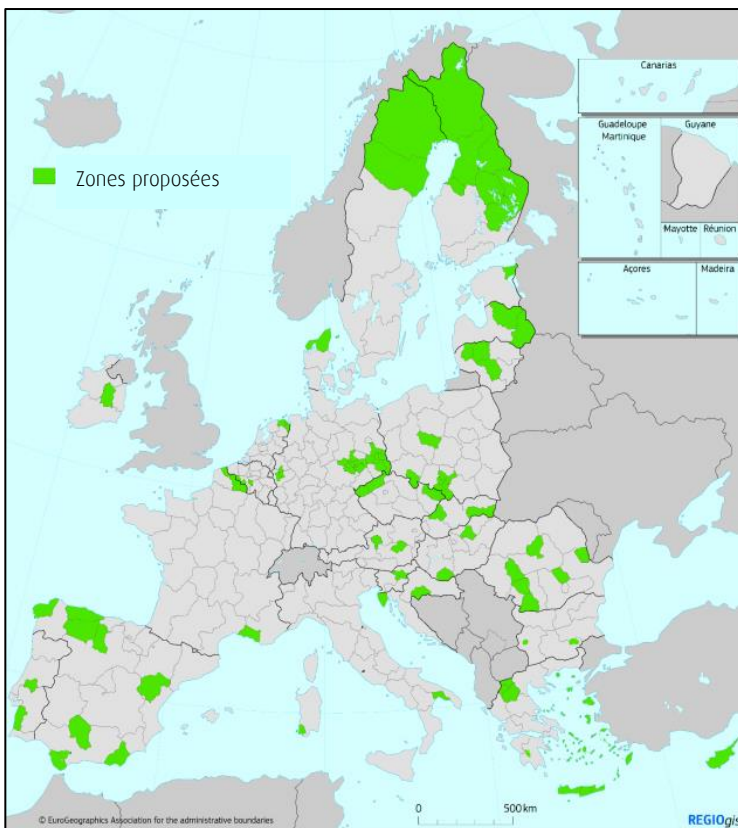
⁶¹ [Lien vers le modèle](#).

⁶² [Lien vers le site internet](#).

technique et un soutien à la construction du projet, pourra être mobilisée pour identifier, développer et structurer la mise en œuvre du projet. Les projets seront également soutenus via d'autres plateformes de conseil comme JASPERS (*Joint Assistance to Support Projects in European Regions*, Assistance conjointe à la préparation de projets dans les régions européennes)⁶³.

II.1.3. L'Allemagne et la France et le mécanisme pour une transition juste

D'après l'analyse préliminaire de la CE, l'Allemagne est l'un des principaux bénéficiaires FTJ. La CE a identifié deux territoires français (le Nord et les Bouches-du-Rhône) et 18 territoires allemands éligibles, regroupés au sein des régions suivantes : la Lusace, le bassin d'Allemagne centrale et le bassin Rhénan (cf. carte ci-dessous). Dans le cadre des plans par pays du Semestre européen 2020, la Commission dresse un portrait territorial de ces régions en ciblant les besoins prioritaires identifiés pour renforcer l'attractivité régionale dans le contexte des conséquences liées à la transition énergétique.



La CE invite les régions concernées à opter pour une « spécialisation intelligente ». Des retards en matière d'innovation et de recherche ainsi qu'une population vieillissante font partie des défis principaux identifiés en Lusace. La Rhénanie du Nord-Westphalie pourrait, selon la CE, s'adapter plus facilement aux défis engendrés par la transition énergétique grâce à la proximité des bassins miniers avec de grandes villes. Toujours selon ce rapport, le FTJ pourrait avant tout se concentrer sur des investissements dans les PME, la digitalisation, l'économie circulaire ou encore la création de nouvelles entreprises ainsi que sur la mise à niveau et la requalification des salariés. Pour la France, la CE propose par exemple que les financements du FTJ dans le département du Nord s'inscrivent dans la continuité de l'action pilote « régions industrielles en transition » (investissements en recherche et innovation, création de nouvelles entreprises et digitalisation)⁶⁴.

Figure 4 – Carte des territoires présélectionnés par la Commission pour l'obtention des financements via le Fonds pour une transition juste. Source : Commission européenne, Annexe D des plans par pays du Semestre européen 2020.

⁶³ JASPERS est un mécanisme d'assistance technique géré conjointement par la CE, la BEI, la banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Il concerne spécifiquement les pays ayant adhéré à l'Union européenne entre 2004 et 2007. JASPERS concerne avant tout les grands projets d'infrastructures. [Lien](#) vers le document (en anglais).

⁶⁴ [Lien](#) vers les documents de l'action pilote (en anglais).



II.2. La plateforme pour une transition juste

La plateforme pour une transition juste a été lancée le 29 juin 2020 « pour aider à débloquer le soutien disponible au titre du mécanisme pour une transition juste »⁶⁵. Sa mission est d'être un point d'accès unique et de centraliser l'information disponible sur les possibilités de financement ainsi que les mises à jour réglementaires.

II.2.1. L'apport d'un soutien technique

La plateforme se concrétise tout d'abord sous la forme d'un soutien technique et consultatif. Celui-ci est notamment offert pour l'élaboration des plans territoriaux pour une transition juste. Ces derniers pourront ainsi être établis dans le cadre du Programme d'appui à la réforme structurelle (PARS). Ainsi, 18 États membres bénéficient actuellement de ce programme d'appui dans le cadre du mécanisme pour une transition juste. Le PARS offrait déjà, depuis sa mise en place en 2017, un soutien aux régions charbonnières en transition, « afin de les aider à long terme pour sortir progressivement de la dépendance au charbon »⁶⁶.

Une assistance technique est également prévue grâce à l'instrument d'appui technique 2021-2027 (TSI), mis en œuvre à la suite de la pandémie de Covid-19. Ce dernier « fournit aux États membres une expertise technique sur mesure pour concevoir et mettre en œuvre des réformes » et est « un pilier important de l'initiative de l'UE visant à aider les États membres à atténuer les conséquences économiques et sociales de la crise de la Covid-19 »⁶⁷.

Pour favoriser l'échange de bonnes pratiques entre les différents acteurs de la transition, une base de données et de projets d'experts est mise en place pour compléter les autres instruments de la plateforme pour une transition juste.

II.2.2. L'initiative pour les régions charbonnières en transition

La plateforme pour les régions charbonnières et à forte intensité de carbone a été lancée le 11 décembre 2017⁶⁸, avant de se doter en 2019 d'un secrétariat⁶⁹. Faisant partie intégrante du paquet « Une énergie verte propre pour tous les européens »⁷⁰, elle permet un dialogue entre les parties prenantes, un échange de bonnes pratiques, une aide pour avoir un accès facilité aux fonds européens, un suivi des avancées réalisées ainsi qu'un dialogue politique et une coopération renforcée entre les régions concernées. Des études de cas sont également réalisées et détaillent les bonnes pratiques mises en place dans certaines régions⁷¹. Son but est de faciliter la mise en œuvre de stratégies et projets de long terme. L'initiative sert actuellement de modèle pour développer les instruments de la plateforme pour une transition juste.

Elle se compose par ailleurs de deux groupes de travail, qui se rencontrent deux fois par an afin d'échanger sur leurs projets et pratiques : l'un travaille plus particulièrement sur l'économie post-charbon et les transformations socio-économiques qui en découlent, tandis que l'autre se concentre sur le sujet de la qualité de l'air, les innovations et la transformation du système énergétique. Les membres se rencontrent tous les ans lors d'un dialogue. A titre d'exemple, s'est tenue entre le 26 et 29 avril 2021 la semaine virtuelle des régions charbonnières⁷². Des boîtes à outils sont également mises à disposition. La dernière en date concerne les options technologiques possibles pour orienter les industries des régions charbonnières vers une économie neutre pour le climat⁷³.

⁶⁵ Commission européenne, Plateforme pour une transition juste ([Lien](#) vers le site internet).

⁶⁶ Commission européenne, Sources de financement de la transition juste, ([Lien](#) vers le site internet).

⁶⁷ Commission européenne, Instrument d'appui technique (TSI) ([Lien](#) vers le site internet).

⁶⁸ Commission européenne, Platform on coal and carbon-intensive regions – terms of reference ([Lien](#), en anglais).

⁶⁹ Composé d'Ecorys, Climate Strategies, ICLEI Europe, Wuppertal Institute for climate, environment, energy.

⁷⁰ Commission européenne 2016, Communication Clean Energy For All Europeans ([Lien](#), en anglais).

⁷¹ Comme c'est le cas pour l'Innovationsregion Rheinisches Revier.

⁷² [Lien](#) vers l'événement, en anglais

⁷³ Commission européenne 2021, Toolkit, Technology options. Transforming industries in coal regions for a climate-neutral economy ([Lien](#), en anglais)



En janvier 2020, 21 régions pilotes faisaient partie de cette initiative, dont quatre en Allemagne : le Brandebourg, la Saxe, la Saxe-Anhalt et la Rhénanie du Nord-Westphalie. En décembre 2020, une initiative similaire, spécialement dédiée aux régions charbonnières en transition dans les Balkans occidentaux et en Ukraine a été lancée par la CE, et s'est vu attribuer un secrétariat en février dernier⁷⁴. Une nouvelle assistance technique pour une énergie propre et pour le développement de projets en lien avec l'efficacité énergétique sont également attendus dans les prochains mois⁷⁵.

Elle est soutenue par le Secrétariat technique d'assistance aux régions en transition (*Secretariat Technical Assistance to Regions in Transitions, START*), dont sept régions pilotes bénéficient : les Asturies en Espagne, la vallée du Jiu en Roumanie, la région de Karlovy Vary en République Tchèque, les régions de Malopolska et Silésie en Pologne, le Péloponnèse en Grèce et les Midlands en Irlande. Il est prévu que l'aide du START soit assurée jusqu'en octobre 2021. Le START se concentre sur deux aspects centraux de la transition : la décarbonisation et la diversification économique.

Elle est également complétée par l'action pilote « régions industrielles en transition », mise en place au début de l'année 2018 dont trois régions françaises (Hauts de France, Centre Centre-Val-de-Loire, Grand-Est) et une région allemande (Saxe) font partie. Dans le cadre de cette action pilote, des experts de la CE ainsi qu'une assistance technique du FEDER sont mis à disposition⁷⁶. Ils ont pour objectif de concrétiser la stratégie de « spécialisation intelligente » de ces régions en finançant l'action pour le climat⁷⁷.

Encadré 2 : Les autres sources d'assistance et de financement

Les autres sources d'assistance et de financement pouvant compléter le mécanisme pour une transition juste sont les suivantes :

- Horizon Europe : Programme de recherche et d'innovation doté d'un budget de 95.5 milliards d'euros pouvant notamment financer des initiatives en lien avec la transition énergétique. Le programme TRACER (*Transition in Coal Intensive regions*) est par exemple financé dans le cadre du programme européen Horizon 2020. Le but principal de TRACER est de cibler des régions dont l'utilisation et la production du charbon est intensive et de les aider dans leur stratégie d'innovation et de recherche pour faciliter leur transition. Neuf régions européennes sont concernées par TRACER, dont six parmi les États membres de l'UE. La Lusace fait partie des régions cibles ;
- Financer l'action pour le climat ;
- Programme LIFE : Il date de 1992 et a été doté d'un budget de 3.4 milliards d'euros pour la période 2014-2020 ;
- Fonds pour l'innovation ;
- Fonds pour la modernisation ;
- Mécanisme pour l'interconnexion en Europe.

D'après le [site internet](#) de la Commission européenne.

Dans le cadre du Pacte vert, en plus de cette plateforme et toujours avec la volonté d'encourager la participation des citoyens, la CE a instauré le Pacte européen pour le climat. Ce dernier vise à introduire des mécanismes de démocratie directe et « a pour but d'associer les citoyens et les communautés à l'action menée en faveur [du] climat et [de l'] environnement »⁷⁸. L'intégration des citoyens à ces processus doit donc permettre un meilleur accompagnement de la transition énergétique et des conséquences économiques et sociales qui en découlent.

⁷⁴ Commission européenne, Initiative for coal regions in transition in Western Balkans and Ukraine ([Lien](#) vers le site internet, en anglais).

⁷⁵ Commission européenne 2021, Opening session: Initiative for Coal regions in transition ([Lien](#) vers la conférence, en anglais).

⁷⁶ « Pour aider les régions de l'UE à gérer la transition vers une économie plus durable à faibles émissions de carbone et les mutations industrielles induites par la transition énergétique et climatique, un soutien spécifique a été proposé pour stimuler l'innovation, supprimer les obstacles à l'investissement et doter les citoyens des compétences appropriées ». Commission européenne 2020, 22 final ([Lien](#) vers le document).

⁷⁷ Commission européenne, Regions in industrial transition – No region left behind ([Lien](#), en anglais).

⁷⁸ [Lien](#) vers le site internet.

III. La sortie du charbon et la transition juste en Allemagne et en France

Il s'agit ici de se pencher sur le cadre national actant l'arrêt de la production d'électricité à partir de charbon en 2022 en France et en 2038 (au plus tard) en Allemagne en détaillant le cadre législatif ainsi que la mise en œuvre de cette décision. Cette partie permettra de comprendre comment sont envisagées les reconversions et l'accompagnement à l'échelle nationale.

III.1. En Allemagne : la sortie du charbon pour 2038

III.1.1. La Commission « Croissance, Changement structurel et emploi » et ses résultats

En Allemagne, la sortie du charbon a été actée pour 2038 au plus tard⁷⁹ à la suite des travaux de la Commission « croissance, changement structurel et emploi », aussi appelée « Commission charbon » instituée le 6 juin 2018 par le gouvernement fédéral⁸⁰. Chargée de mettre en relation les diverses parties prenantes, elle était composée de 31 membres : quatre présidents (deux du champ politique, un de l'industrie et une de la recherche), sept représentants de l'économie et de l'industrie, cinq du monde universitaire, trois représentants d'associations environnementales et trois issus de syndicats. Cinq autres membres étaient des représentants des régions charbonnières. Elle était complétée par trois parlementaires sans droit de vote ainsi qu'une membre de la CSU. Les représentants des ministères de l'Economie, de l'Environnement et du Travail, ainsi que des représentants des Länder ont participé aux réunions, ceux de la chancellerie avaient le statut d'invité. Elle était dotée d'une instance organisationnelle chargée du secrétariat⁸¹.

Les membres ont travaillé sur six axes relatifs à la sortie du charbon dans le but de répondre au double défi de la sécurité d'approvisionnement et du maintien de la compétitivité des entreprises afin de « proposer une perspective concrète de création d'emplois dans les régions concernées »⁸². Dans ce cadre, les Länder étaient invités à élaborer une liste de projets accompagnant les transitions socio-économiques découlant de la sortie du charbon ainsi que leur planification.

Entre l'été et l'automne 2018, les dix premières rencontres ont donné lieu à l'audition d'experts, sur la question des effets socio-économiques de la transition énergétique, du changement climatique ou encore de la sécurité d'approvisionnement. Dans un second temps, les discussions se sont concentrées sur les négociations et l'élaboration du rapport final, au travers de deux groupes de travail : « développement structurel et emploi » et « énergie et climat »⁸³. Après avoir rendu un rapport intermédiaire en octobre 2018, le rapport final a été approuvé à la quasi-unanimité (27 voix pour, une voix contre) et publié le 26 janvier 2019⁸⁴.

Il propose un échéancier de l'arrêt des centrales à charbon ainsi que des recommandations pour assurer une transition juste dans les régions impactées. Le rapport final liste les projets envisagés pour la reconversion de chaque bassin minier. Ils sont au nombre de 650. La « Commission charbon » préconise que les fermetures se fassent sur la base d'accords conclus avec les exploitants des centrales et que les compensations soient plus importantes pour les exploitants de lignite, pour des raisons de rentabilité par rapport à la houille. Ces compensations devraient permettre d'éviter les licenciements pour motif économique. L'objectif de la Commission est aussi de rendre ces régions plus

⁷⁹ Au moment de la rédaction de cette note, ces objectifs sont amenés à évoluer.

⁸⁰ Sa création était inscrite dans le [traité de coalition](#) (en allemand) entre le SPD et la CDU/CSU du 7 février 2018 : „Wir gestalten den Wandel gemeinsam mit betroffenen Regionen: Einrichtung einer Kommission für Aktionsprogramm zur Erreichung des 40-Prozent-Ziels, zur Reduzierung der Kohleverstromung und zur Absicherung des notwendigen Strukturwandels.“

⁸¹ BMWi 2018, Einsetzung der Kommission Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung ([Lien](#), en allemand).

⁸² FES 2020, Commission du charbon en Allemagne, quel modèle de participation pour la transition énergétique ? ([Lien](#) vers le document).

⁸³ Agora Energiewende 2019, Die Kohlekommission: ihre Empfehlungen und deren Auswirkungen auf den deutschen Stromsektor bis 2030 ([Lien](#) vers le document).

⁸⁴ [Lien](#) vers le rapport final (en allemand).

attractives mais aussi de conserver les emplois en les reconvertissant dans les énergies renouvelables. Des rapports intermédiaires sur l'avancée des projets sont prévus en 2023, 2026 et 2029⁸⁵.

Ces recommandations ont marqué le début d'un processus législatif ayant pour objectif d'aboutir à des lois encadrant la sortie du charbon, entrées en vigueur en août 2020 (cf. Figure 5).

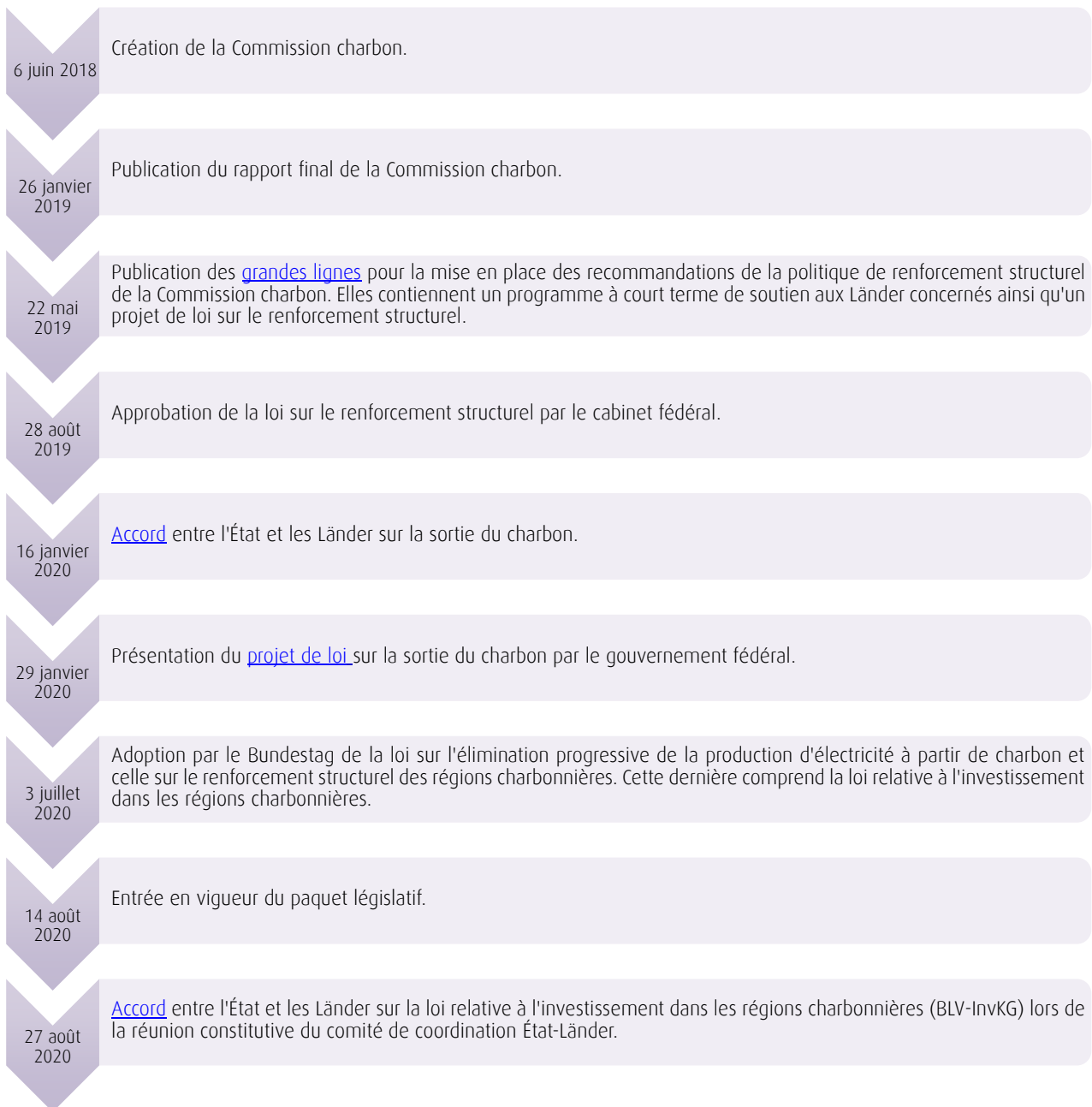


Figure 5 – Étapes ayant mené à l'entrée en vigueur du paquet législatif sur la sortie du charbon en Allemagne. Source : BMWi. Mise en forme : OFATE.

La loi sur la sortie du charbon (*Kohleausstiegsgesetz*) met en œuvre les recommandations de la Commission en matière de politique énergétique et détaille les dispositifs pour la houille et le lignite⁸⁶. Elle modifie d'autres lois qui seront affectées par la sortie du charbon. La loi sur le renforcement structurel dans les régions charbonnières

⁸⁵ Pour plus d'informations, lire le mémo de l'OFATE sur la publication du rapport final de la Commission ([Lien vers le document](#)).

⁸⁶ [Lien](#) vers la loi (en allemand).



(*Strukturstärkungsgesetz*) concerne l'accompagnement et la reconversion des régions charbonnières⁸⁷. Cette dernière contient cinq articles, dont le premier comprend les dispositions de la loi sur l'investissement dans les régions charbonnières (*Investitionsgesetz Kohlregionen*, InvKG)⁸⁸. A ce titre, les quatre régions concernées percevront au total 40 milliards d'euros se décomposant comme suit : des investissements directs d'un montant de 14 milliards d'euros jusqu'en 2038 ainsi qu'un soutien complémentaire à hauteur de 26 milliards d'euros pour développer des programmes de recherche et financer des projets d'infrastructures d'ici 2030⁸⁹.

Les fonds disponibles se répartissent de la manière suivante : 43 % pour la Lusace, 37 % pour le bassin Rhénan et 20 % pour le bassin d'Allemagne centrale (parmi lesquels 60 % pour la Saxe-Anhalt et 40 % pour la Saxe). Cette loi comprend également les modèles régionaux (*Leitbilder*) issus du rapport final de la Commission. Ils décrivent les objectifs envisagés pour le développement régional et sont construits sur la même structure.

L'accord entre l'État et les Länder ayant mené à la loi sur l'investissement dans les régions charbonnières (BLV-InvKG) du 27 août 2020 détaille les domaines dans lesquels les investissements pourront être effectués⁹⁰. Ils doivent être relatifs à l'amélioration des infrastructures économiques (BLV-InvKG, §4). Chaque année, les Länder doivent transmettre au BMWi une liste des projets devant être mis en œuvre pour l'année à venir. Ils ont aussi l'obligation de faire un rapport deux fois par an au BMWi devant donner un aperçu des projets réalisés et des fonds mobilisés à ce titre.

En plus de l'InvKG, les régions charbonnières disposent également du soutien du programme STARK⁹¹ depuis juillet 2020 ainsi que celui du programme KoMoNa, depuis novembre 2020⁹².

Une feuille de route pour l'arrêt de la production d'électricité à base de charbon a été rédigée dans le cadre de ce paquet législatif. Des mesures claires pour la remise en culture des zones minières ont également été décidées, ainsi que des mesures relatives à l'emploi. Le gouvernement fédéral prévoit par exemple d'installer des institutions fédérales dans ces territoires, pouvant conduire à la création de 5000 emplois. Ces lois sont complétées par des contrats conclus entre le gouvernement et les exploitants de centrales à lignite⁹³. Les employés âgés d'au moins 58 ans ne trouvant pas de nouvel emploi pourront bénéficier d'une allocation d'ajustement versée pendant cinq ans maximum jusqu'à leur retraite. L'agence fédérale pour l'emploi (*Bundesagentur für Arbeit*) a créé des agences pour l'emploi dans les bassins miniers (*Revieragentur*) dans les bassins atteints par la sortie du charbon⁹⁴. Ces structures doivent servir d'interlocuteur privilégié pour les entreprises impactées⁹⁵.

III.1.2. La mise en œuvre : le comité de coordination Bund-Länder

Le paragraphe 25 de l'InvKG instaure un comité de coordination entre l'État et les Länder (*Bund-Länder Koordinierungsgremium*), dont la réunion constitutive a eu lieu le 27 août 2020. A cette même date ont été lancés les premiers projets accompagnant les transitions socio-économiques dans les régions charbonnières, en particulier ceux permettant la création des emplois dans les institutions fédérales.

⁸⁷ [Lien](#) vers la loi (en allemand).

⁸⁸ [Lien](#) vers la loi (en allemand).

⁸⁹ La CE a approuvé les aides financières destinées aux régions concernées par la sortie du charbon. Le régime de compensation pour les centrales électriques alimentées au charbon a aussi été approuvé.

⁹⁰ [Lien](#) vers l'accord entre l'État et les Länder (en allemand).

⁹¹ Stärkung der Transformationsdynamik und Aufbruch in den Revieren und an den Kohlekraftwerkstandorten (STARK, [Lien](#) vers le site internet, en allemand). Ce programme est « destiné à soutenir les régions dans leurs dépenses afin de garantir une transition écologique, économique et socialement durable », cf. OFATE 2020 Mémo sur les lois allemandes relatives à l'arrêt définitif du charbon et au renforcement structurel ([Lien vers le document](#))

⁹² Kommunale Modellvorhaben zur Umsetzung der ökologischen Nachhaltigkeitsziele in Strukturwandelregionen (KoMoNa) géré par le Ministère fédéral de l'environnement (Bundesministerium für Umwelt, BMU). [Lien](#) vers le document (en allemand).

⁹³ Un accord pour l'indemnisation des exploitants de lignite a été approuvé par le Bundestag le 13 janvier 2021. L'[accord](#) de droit public (en allemand) a été signé le 10 février entre l'État fédéral et les entreprises exploitantes de charbon.

⁹⁴ FES 2020, Kohleausstieg und Strukturwandel in Sachsen-Anhalt ([Lien](#), en allemand).

⁹⁵ Pour plus d'informations sur le contenu des lois relatives à l'arrêt définitif du charbon et au renforcement structurel lire le mémo de l'OFATE ([Lien vers le document](#)).



Ce comité est présidé par le ministre de l'Économie et de l'énergie. L'État est représenté au travers des ministères des Finances, de l'Intérieur, du Travail, de l'Agriculture, des Transports, de l'Environnement et de l'Éducation. Les Länder sont représentés par l'intermédiaire des chefs des chancelleries. Chaque membre dispose d'une voix. Pour qu'une décision soit adoptée, il faut l'approbation de l'État par l'intermédiaire de ses représentants et ainsi qu'au moins la moitié des Länder⁹⁶. D'après son règlement intérieur, il est composé d'un comité directeur et d'un comité technique⁹⁷. Le comité directeur peut être saisi par le comité technique « pour des questions de principe, des questions d'une importance particulière et des cas individuels » (article 2). Le comité directeur peut nommer un comité consultatif d'experts pour évaluer l'efficacité de certains projets (BLV-InvKG, §18). Les réunions du comité de coordination ne sont pas publiques⁹⁸.

Ce comité a un rôle de soutien et de coordination dans la concrétisation des projets devant accompagner la transition énergétique. Il évalue leur réalisation et peut faire des recommandations qui ne sont pas contraignantes. Il a pour objectif principal de répartir les fonds disponibles au titre de l'InvKG de manière optimale entre les Länder. Il se charge également de soutenir les Länder dans la mise en œuvre des différentes lois sur la sortie du charbon⁹⁹.

Il s'agit d'une instance inédite de coopération à l'échelle fédérale, qui a également été déclinée sous une forme locale (cf. Encadré 4). Bien qu'un dialogue similaire entre État, régions et parties prenantes ait été engagé en France, une telle structure n'a pas été mise en place.

III.2. En France : l'arrêt de la production d'électricité à partir de charbon en 2022

III.2.1. La décision et le cadre législatif

Malgré l'abandon de la mise en place d'un prix plancher pour la tonne de carbone dans le secteur électrique en 2016, qui aurait rendu les centrales à charbon moins compétitives, la fermeture de ces dernières figurait parmi les promesses électorales du Président Emmanuel Macron lors de sa campagne de 2017. Le 6 juillet 2017, le Ministre de la Transition écologique a présenté un Plan Climat afin de répondre aux objectifs de l'Accord de Paris¹⁰⁰. L'axe 8 de ce plan était consacré spécialement à la décarbonation de la production d'énergie. En proposant un renforcement du prix du carbone, les centrales produisant de l'électricité à partir de charbon sont *de facto* concernées par une fermeture¹⁰¹. Le plan prévoyait donc dès juillet 2017 un accompagnement de ces centrales « vers des solutions moins carbonées, tout en garantissant la sécurité d'approvisionnement électrique ».

En octobre 2017, une mission interministérielle a été mandatée pour évaluer l'impact socio-économique de la décision. L'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), le Conseil général de l'environnement, et du développement durable (CGEDD) et le Conseil général de l'économie (CGE) ont conduit cette évaluation. Les parties prenantes ont à ce titre été consultées entre octobre et mars 2018. Le rapport, rendu aux ministres en juin 2018, n'a, à ce jour, pas encore été publié.

En novembre 2018, le Président a présenté la stratégie française pour l'énergie et le climat, dans laquelle la PPE 2019-2023 a confirmé l'arrêt de la production d'électricité à partir de charbon¹⁰². Le décret n°2019-67 du 1^{er} février 2019 a institué par la suite un délégué interministériel à l'avenir du territoire de Fessenheim et des territoires d'implantation

⁹⁶ §25, InvKG.

⁹⁷ [Lien](#) vers le document (en allemand).

⁹⁸ À la suite de la réunion constitutive du 27 août 2020, le comité de coordination s'est réuni le 30 novembre, le 15 décembre, le 9 février 2021 et le 1^{er} avril 2021 ([Lien](#) vers le document, en allemand).

⁹⁹ BMWi 2019, Eckpunkte zur Umsetzung der strukturellen Empfehlungen der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ für ein „Stukturstärkungsgesetz Kohleregionen“ ([Lien](#), en allemand).

¹⁰⁰ [Lien](#) vers le document.

¹⁰¹ Axe 8 : « L'ambition française d'un renforcement du prix du carbone condamne à moyen terme ces centrales, qui seront remplacées par des moyens de production moins polluants et plus compétitifs, ce qui ouvre la voie d'un monde sans charbon. »

¹⁰² [Lien](#) vers le document.



des centrales de production d'électricité à partir du charbon destiné à accompagner l'élaboration des projets de territoire¹⁰³. L'article 12 de la Loi énergie climat (LEC) du 8 novembre 2019 a, quant à lui, instauré un plafond d'émissions de CO₂ pour les centrales produisant de l'électricité à partir de combustibles fossiles actant la fermeture des centrales à charbon¹⁰⁴. L'ordonnance n°2020-921 « portant diverses mesures d'accompagnement des salariés dans le cadre de la fermeture des centrales à charbon »¹⁰⁵ du 29 juillet 2021¹⁰⁶ a permis de transposer le titre II de la LEC. L'une des principales mesures de cette ordonnance est la mise en place d'un congé d'accompagnement pour les salariés des centrales et places portuaires dont le poste est concerné par la fermeture des centrales à charbon.

La loi de finances initiale de 2020 prévoyait un fonds de 40 millions d'euros, sous la forme d'autorisations d'engagement, pour accompagner la transition des territoires concernés par l'arrêt de ces centrales et concrétiser les projets de reconversion. A ce titre, le fonds était réparti de la manière suivante : 11 millions d'euros pour Saint Avold, 11 millions d'euros pour le Havre, 10 millions d'euros pour Gardanne et 8 millions d'euros pour Cordemais¹⁰⁷.

Malgré la fermeture de ces centrales, une étude du réseau de transport d'électricité (RTE), reprise dans la PPE2019-2023, a montré que les critères de sécurité d'approvisionnement sont respectés, à l'échelle locale et nationale¹⁰⁸. L'ADEME estime également que le nombre d'emplois dans le secteur des énergies renouvelables et de récupération est amené à augmenter dans ces régions, notamment grâce aux projets de territoire¹⁰⁹.

III.2.2. La mise en œuvre : du CTE au projet de territoire

Dans le Plan Climat, il était initialement prévu que l'accompagnement des centrales concernées soit concrétisé au travers d'un contrat de transition écologique (CTE) (cf. Encadré 3). Il s'est avéré que ce dernier n'était pas l'outil le plus adapté pour un territoire confronté à des bouleversements économiques et sociaux dans le contexte de la transition énergétique. En prenant exemple sur Fessenheim, il a été décidé que les quatre territoires devaient élaborer un projet de territoire, et non un CTE. Les concertations ont débuté en 2019 et les premiers projets de territoires ont été finalisés en janvier 2020. Les projets qui découlent de ces concertations doivent être en accord avec les objectifs environnementaux et de transition écologique.

¹⁰³ [Lien](#) vers le décret.

¹⁰⁴ [Lien](#) vers l'article.

¹⁰⁵ [Lien](#) vers l'ordonnance.

¹⁰⁶ Le [projet de loi](#) ratifiant l'ordonnance n°2020-927 a été déposé devant le Parlement le 21 octobre 2020 accompagné d'une [étude d'impact](#).

¹⁰⁷ Assemblée Nationale, Avis présenté au nom de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi de finances pour 2021 (n°3360) ([lien](#) vers le document)

¹⁰⁸ [Lien](#) vers l'étude. Une [étude](#) complémentaire publiée en 2019 montre toutefois que, dans les cas « les plus défavorables », le critère pourrait ne pas être respecté. L'Allemagne a également engagé un processus d'examen sur la sécurité d'approvisionnement, du fait de la part conséquente que représente encore le charbon dans son mix électrique.

¹⁰⁹ [Lien](#) vers l'étude.



Encadré 3 : Les contrats de transition écologique

Annoncés dans le Plan Climat de 2017, et après l'élaboration d'un premier cadrage, l'expérimentation pour les premiers CTE a été lancée en 2018 sur la base du volontariat. Le 11 juillet 2018 a eu lieu le premier forum national des CTE durant lequel des chartes ont été signées avec les territoires volontaires. Le premier CTE avait, quant à lui, été conclu avec la Communauté urbaine d'Arras le 11 octobre 2018. Après une deuxième phase d'expérimentation au début de l'année 2019, une [boîte à outils](#) avec des tutoriels a vu le jour.

Les CTE ont pour objectif principal de traduire les engagements climatiques de la France à l'échelle locale. Ils sont le résultat d'une co-construction entre acteurs publics (EPCI, État, collectivités locales) et acteurs privés (entreprises, citoyens). L'État est dans ce cadre un « facilitateur de projets » ([PPE 2019-2023](#)) et s'appuie en particulier sur l'ADEME et la Caisse des dépôts. « Un CTE comprend un programme d'actions avec des engagements précis établis entre partenaires, avec des objectifs de résultat qui font l'objet d'un suivi et d'une évaluation » ([PPE 2019-2023](#)) sur une période de trois à quatre ans. Actuellement, on dénombre 26 CTE lauréats et 81 CTE ont été signés. 178 EPCI sont concernés. Cela représente au total 1233 actions concrètes dont 300 dans le domaine de l'énergie.

En février 2021, une [étude](#) de l'Association des communautés de France (AdCF) dressait un bilan des CTE. Parmi les points positifs, l'AdCF notait que les CTE permettaient d'avoir un partenariat fort entre les acteurs publics et privés. L'étude mettait également en avant la vision ambitieuse des CTE. Malgré cela, ces derniers faisaient face à des délais jugés « trop courts » ainsi qu'à un manque de moyens financiers.

Les CTE ont vocation à être regroupés dans les Contrats de relance et de transition écologique (CRTE) d'ici la fin de l'été 2021. Les CRTE intégreront désormais l'ensemble des contrats signés entre l'État et les collectivités (contrats de ruralité, Action cœur de ville...). Ils sont mis en place dans le cadre du plan France Relance afin de coordonner la cohésion territoriale et la transition écologique. Ils prennent la forme de projets de territoires et seront signés pour une durée de six ans. L'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et le Commissariat général du développement durable (CGDD) seront en charge du suivi des CRTE.

Pour plus d'informations sur les CTE, voir : <https://cte.ecologique-solidaire.gouv.fr/>

Pour plus d'informations sur les CRTE, voir : <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/crte>

IV. À l'échelle régionale

Il s'agit désormais d'étudier la manière dont sont articulées transition énergétique et conséquences socio-économiques de la sortie du charbon à l'échelle locale. Pour cela, la présente note se concentre sur les situations du bassin d'Allemagne centrale et du Warndt Naborien en Moselle, deux régions confrontées à des enjeux similaires de déclin démographique et de chômage.

IV.1. Le bassin d'Allemagne centrale (Saxe-Anhalt, Saxe, Thuringe)

IV.1.1. État des lieux

Le bassin d'Allemagne centrale est situé sur le territoire de trois Länder : Saxe-Anhalt, Saxe et Thuringe et comptait environ 2,2 millions d'habitants en 2018. Jusqu'à la fin des années 1960, ce bassin était le premier en termes de production de lignite, remplacé ensuite par la Lusace. La production du lignite dans le bassin d'Allemagne centrale est passée de 106 millions de tonnes en 1989 à 13 millions de tonnes en 2020, contre respectivement 196 millions de tonnes en 1985 et 43 millions de tonnes en 2020 en Lusace¹¹⁰.

¹¹⁰ Statista, Braunkohleförderung in der [Lausitz](#)/ in [Mitteldeutschland](#) bis 2020 (en allemand).



Cette diminution de la production s'est traduite par une baisse du nombre d'emplois directs : de 59 815 en 1989 à environ 2200 en 2019¹¹¹. Bien que le secteur du lignite ne soit plus un moteur pour l'emploi dans la région¹¹² et qu'il soit moins développé qu'en Lusace¹¹³, le bassin d'Allemagne centrale est celui qui a connu la plus forte baisse en termes d'emplois et de production de lignite. Or, comme le souligne un rapport de la Fondation Heinrich Böll, « l'importance de l'industrie pour l'économie régionale est considérable »¹¹⁴. Après 1991, le bassin d'Allemagne central a subi un effondrement industriel massif¹¹⁵. Les années 2010 ont également vu une chute importante de la part des emplois dans le domaine de la fabrication de panneaux photovoltaïques avec une baisse de 69,9 % entre 2012 et 2016.

En dehors du charbon, le bassin est aussi réputé pour le « triangle de la chimie » entre Halle, Mersebourg et Bitterfeld. Le bassin est donc moins dépendant de l'extraction du lignite que les autres régions charbonnières. Selon le rapport de la Fondation Heinrich Böll évoqué précédemment, cela pourrait être un atout pour le bassin et permettre de réussir à surmonter les défis de la transition plus facilement¹¹⁶. Toutefois, le lignite reste la source d'énergie principale pour les entreprises comme le groupe Südzucker à Zeitz (spécialisé dans la production de sucre) qui bénéficie de la proximité avec les mines de la MIBRAG (*Mitteldeutsche Braunkohlegesellschaft mbH*)¹¹⁷. Les chaînes d'approvisionnement locales en électricité et en chaleur sont donc menacées. Cette situation nécessite donc des politiques d'accompagnement.

IV.1.2. Mesures prévues dans le paquet législatif sur la sortie du charbon

Dans le cadre de la Commission charbon, chaque bassin minier a élaboré une liste des projets envisagés pour la reconversion et l'accompagnement, repris dans des modèles régionaux dans le paquet législatif. Celui du bassin d'Allemagne centrale insiste sur la situation géographique idéale pour en faire un « pôle logistique européen », en particulier dans les domaines de la chimie, de l'énergie, de l'automobile (développement d'une plateforme logistique européenne avec les villes de Leipzig et Halle qui bénéficient de la présence de grandes entreprises comme Porsche ou BMW) ainsi que dans celui des sciences. La sortie du charbon doit pouvoir transformer le bassin en un pôle d'innovation en Allemagne et en Europe et en faire un modèle d'une société industrielle durable. Il est aussi présenté comme une région modèle et un « laboratoire ». L'InvKG propose par exemple d'axer les financements sur la recherche et le développement de nouvelles technologies comme l'hydrogène vert notamment¹¹⁸.

L'innovation, la digitalisation (création d'un pôle d'infrastructures intelligentes à Leipzig et d'un pôle de systèmes intelligents à Dresde pour développer l'électromobilité), l'éducation ou encore la créativité font partie des objectifs avancés par l'InvKG pour ce bassin minier. La volonté d'axer la reconversion sur la digitalisation pose toutefois la question du potentiel de la reconversion des emplois et des salariés¹¹⁹. L'amélioration de la qualité de vie est aussi au cœur du modèle régional, grâce à une meilleure interconnexion entre les villes mais aussi avec le développement d'un tourisme « entre tradition et modernité »¹²⁰. La modernisation des liaisons ferroviaires entre le bassin minier et Leipzig, ainsi qu'avec le pôle universitaire de Mersebourg est l'un des projets majeurs envisagés.

¹¹¹ Statista, Anzahl der Beschäftigten im Braunkohlenbergbau in Mitteldeutschland in den Jahren von 1958 bis 2020 ([lien](#) vers le site internet, en allemand).

¹¹² FES 2020, Kohleausstieg und Strukturwandel in Sachsen-Anhalt ([Lien](#), en allemand).

¹¹³ Actuellement le volume d'extraction du lignite est nettement inférieur à celui de Rhénanie ou de Lusace : chaque année ce sont en moyenne 18 millions de tonnes qui sont extraites, principalement destinées à la production de chaleur et d'électricité. La société minière principale dans la région est la MIBRAG, rachetée en 2009 par EPH et CEZ. Le groupe EPH possède également le groupe GazelEnergie, exploitant de la centrale Émile Huchet, dont l'exemple sera détaillé ci-dessous. Toutefois, il apparaît qu'il n'y ait pas d'échanges sur les pratiques liées à la sortie du charbon entre les deux entreprises. Cf. Heinrich Böll Stiftung 2018, Europäische Braunkohleregionen im Wandel, Herausforderungen in Deutschland und Tschechien ([Lien](#), en allemand).

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ La proximité du bassin avec les villes de Leipzig et Halle pourrait permettre de compenser le déclin démographique de la région.

¹¹⁷ FES 2020, Kohleausstieg und Strukturwandel in Sachsen-Anhalt ([Lien](#), en allemand).

¹¹⁸ Projet „GreenHydroChem“ en partenariat avec le Fraunhofer IMWS notamment ([Lien](#), en anglais).

¹¹⁹ FES 2020, Kohleausstieg und Strukturwandel in Sachsen-Anhalt ([Lien](#), en allemand).

¹²⁰ Anlage 2, InvKG.

Le bassin d'Allemagne centrale, tous comme les autres bassins miniers, a également fait le choix d'accentuer la communication avec le public. Dans une perspective de transition juste, les habitants doivent être informés et doivent pouvoir prendre part à l'élaboration de certains projets. À cette fin, les bassins miniers ont créé des sites internet dédiés.

Dans le cadre de la loi sur le renforcement structurel, le bassin d'Allemagne centrale devrait toucher 4,8 milliards d'euros (Saxe-Anhalt)¹²¹ auxquels s'ajoutent 28,8 millions d'euros issus de fonds supplémentaires mis à disposition dans le cadre d'un programme immédiat pour la réalisation de projets de court terme¹²². Récemment, il a été montré que les fonds disponibles pour le bassin d'Allemagne centrale étaient utilisés dans un rayonnement géographique plus large, ne se concentrant pas seulement sur les localités directement impactées par la fermeture d'une mine ou d'une centrale. Les acteurs régionaux avancent que cet investissement plus large est nécessaire pour renforcer l'attractivité de la région et faire de la transition énergétique une opportunité plus globale.

Encadré 4 : Une déclinaison du comité de coordination à l'échelle locale

En plus du comité de coordination État-Länder, une unité « transitions socio-économiques » (*Stabsstelle Strukturwandel*) a été créée au sein de la chancellerie du Land de Saxe-Anhalt. Elle doit servir d'interface entre le bassin minier et le gouvernement du Land. À cet effet, elle est à la tête d'un groupe de travail interministériel comprenant des représentants des autorités régionales mais aussi de la chambre de commerce et d'industrie de Halle-Dessau, des organisations municipales ainsi que de la société représentant la région métropolitaine européenne d'Allemagne centrale (EMMD). Cette unité coordonne également les mesures liées à la sortie du charbon avec le Land de Saxe. L'un de ses buts principaux est la coopération entre acteurs régionaux et locaux.

Depuis février 2021, l'unité est dotée d'un nouveau rôle ([lien](#) vers le communiqué de presse, en allemand). Au nom de la chancellerie du Land, elle préside le comité minier (*Revierausschuss*). Ce nouveau comité a pour but de garantir la participation des différents acteurs du bassin minier afin que la reconversion puisse bénéficier à tous.

Ce comité a des fonctions de conseils et peut effectuer des recommandations. Il est l'interlocuteur privilégié pour les échanges entre le bassin minier et le Land. Il a pour principale mission d'apporter une expertise sur les questions stratégiques et opérationnelles de la reconversion du bassin. Pour cela, il évalue la mise en œuvre du programme de développement et de reconversion et donnera son avis sur les financements et les appels à projets lancés par l'État fédéral. Les avis rendus par le comité minier devront être pris en compte lors du vote au sein du comité de coordination Bund-Länder. Le comité est composé d'une grande diversité d'acteurs, à la fois des représentants des institutions du Land mais aussi des partenaires économiques, scientifiques et sociaux. L'EMMD fait partie de ce comité. Pour plus d'informations, voir le [document](#) (en allemand) détaillant les fonctions du comité minier, en allemand.

Le district de Mansfeld-Südharz, le plus touché de Saxe-Anhalt par le chômage (9,2 %) dispose depuis avril 2019 d'un groupe de travail sur les transitions socio-économiques liées à la sortie du charbon. Un groupe d'experts travaille avec l'administratrice du district afin de proposer un plan avec des mesures concrètes. Les cinq plus grandes entreprises du district étaient par exemple invitées à développer des idées lors de discussions bilatérales. Elles ont été présentées à la population en février 2020 dans le but de les faire participer aux débats.

IV.1.3. Zoom sur une initiative régionale : l'EMMD et la « région d'innovation »

La structure de développement régional de la région européenne métropolitaine d'Allemagne centrale (*Europäische Metropolregion Mitteldeutschland e.V.*, EMMD) est un exemple concret de coopération d'échelle locale en dehors du cadre institutionnel. Les districts concernés par la sortie du charbon ont décidé de regrouper leurs stratégies dans cette structure née en 2009. Elle trouve son origine dans la structure de développement régional de la région métropolitaine du triangle de Saxe et fait partie d'une des neuf régions métropolitaines d'Allemagne reconnue par la conférence ministérielle sur l'aménagement du territoire (MRKO). Son siège est situé à Halle et elle compte parmi ses

¹²¹ FES 2020, Kohleausstieg und Strukturwandel in Sachsen-Anhalt ([Lien](#), en allemand).

¹²² *Ibid.*

membres des villes issues de Saxe, Saxe-Anhalt et Thuringe. La structure est qualifiée de « modèle innovant de partenariat public-privé »¹²³.

En 2019, l'EMMD était un groupement composé de 55 entreprises, sept villes, sept districts, sept universités et quatre chambres/syndicats. La structure travaille sur dix points principaux : la coopération, la mobilité, la démographie, l'économie, les infrastructures, la culture, la digitalisation, les transitions socio-économiques, l'éducation et la science¹²⁴. Le but de cette coopération public-privé est de faire en sorte que la région puisse se développer et gagner en compétitivité. Elle entend parvenir à ces objectifs au travers d'une politique de communication au sein des trois Länder, mais aussi en développant de nombreux projets, dans le domaine de l'innovation.

Si l'EMMD ne se concentre pas seulement sur le charbon mais aussi sur le développement régional dans sa globalité, une structure dédiée a été mise en place en son sein en 2018. Dès juin 2016, l'EMMD avait d'ailleurs établi un groupe de travail intitulé « innovation dans le bassin minier ». La « région d'innovation d'Allemagne centrale » (*Innovationsregion Mitteldeutschland*) comprend sept districts et deux villes, soit environ deux millions d'habitants. La délimitation géographique de la région d'innovation a été conclue par un accord entre l'État fédéral, le gouvernement des Länder et les 9 collectivités concernées. La région d'innovation correspond au bassin minier (voir figure ci-contre).

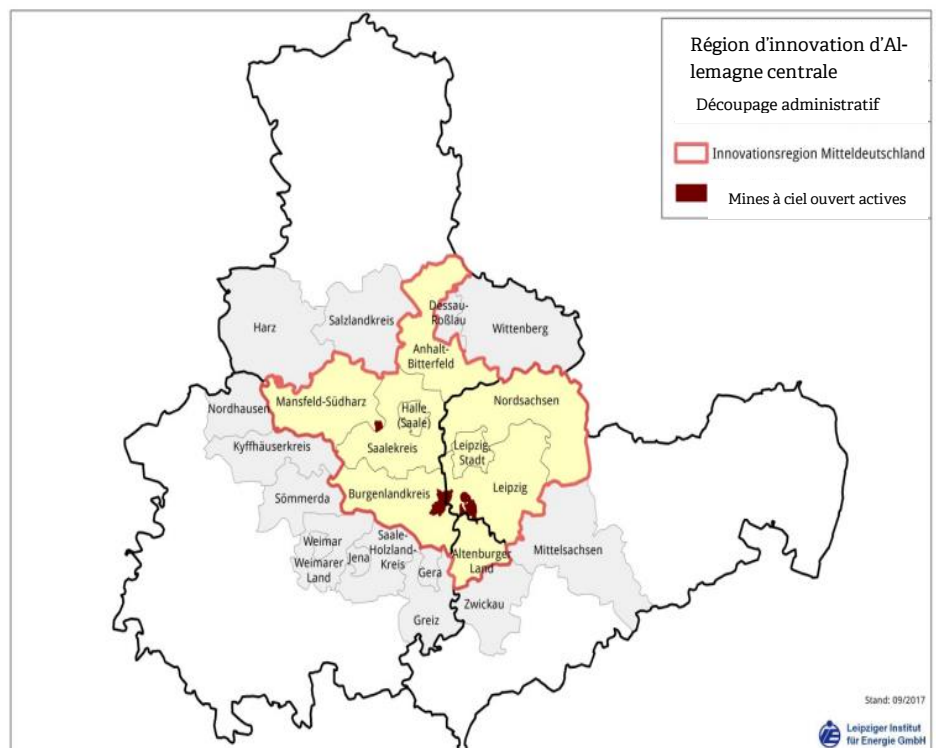


Figure 6 – Carte de la région d'innovation d'Allemagne centrale au sein de l'EMMD. Source : BMWi 2017, Regionales Investitionskonzept Innovationsregion Mitteldeutschland.

Les maires et conseillers de districts forment le comité permanent de la région d'innovation d'Allemagne centrale. Ce dernier décide de la sélection des projets pour bénéficier des financements existants. Il décide également de la participation à de nouveaux programmes de financements.

Cette structure a été construite autour de trois axes principaux : recréer du dialogue et de la confiance autour de la transition énergétique et des évolutions socio-économiques qui y sont liées pour qu'elle soit la plus juste et réussie possible, instaurer une coopération entre les différentes parties prenantes et élaborer des lignes directrices pour le développement régional. Ces axes seront concrétisés grâce à quatre objectifs : le renforcement de l'attractivité du bassin en développant la création de valeur, l'amélioration de la qualification des employés, la mise en réseau des différentes activités économiques et l'amélioration des compétences des salariés¹²⁵.

La « région d'innovation » est financée grâce au projet pilote *Modellvorhaben Unternehmen Revier* ainsi qu'avec le soutien des mesures d'amélioration de la structure économique régionale (*GRW-Maßnahmen*).

¹²³ [Lien](#) vers le site internet (en allemand).

¹²⁴ EMMD 2019, Strukturwandel im Mitteldeutschen Braunkohlerevier, Forum Wirtschaftsförderer Landkreis Leipzig ([Lien](#), en allemand).

¹²⁵ Metropolregion Mitteldeutschland 2017, Endbericht Regionales Investitionskonzept Innovationsregion Mitteldeutschland ([Lien](#), en allemand).

Le projet pilote a pour objectif de « façonner ensemble les transitions socio-économiques » depuis 2017. Présent dans chaque bassin charbonnier en Allemagne, les fonds disponibles se répartissent comme suit : 40 % pour la Lusace, 25 % pour la Rhénanie du Nord-Westphalie, 20 % pour le bassin d'Allemagne centrale et 10 % pour le bassin d'Helmstedt. Chaque année, les bassins charbonniers reçoivent huit millions d'euros dans le cadre de ce programme. A ce titre, la région d'innovation d'Allemagne centrale perçoit 1,6 million d'euros chaque année. Au sein de l'EMMD, une personne est chargée de la gestion de ces fonds. Ce dispositif intervient en soutien à des projets locaux donnant des perspectives d'avenir à la région.

La région d'innovation d'Allemagne centrale organise des concours d'idées, identifie les projets auxquels attribuer les financements, propose une expertise et promeut la participation du public, au travers de la conduite de sondages. C'est le cas de l'outil *Mitteldeutschland-Monitor* auquel a participé un échantillon représentatif de 1 000 personnes. Le but était de faire émerger « une image du type de transitions socio-économiques dans le bassin d'Allemagne centrale »¹²⁶. Les résultats ont été publiés en janvier 2021 et doivent servir de base à la gestion stratégique et à la communication auprès du public sur les évolutions socio-économiques liées à la transition énergétique.

Ces dernières font l'objet d'études régulières, qui doivent, selon Werner Bohnenschäfer, conducteur du projet « région d'innovation » au sein de l'EMMD, permettre de donner un élan à la planification et à l'élaboration des transitions socio-économiques dans la région¹²⁷. La structure a également conduit une étude pour analyser les opportunités technologiques, économiques et scientifiques de la région afin d'identifier les possibilités de les développer. En plus d'une étude menée à destination des entreprises souhaitant s'installer dans le bassin, une évaluation des perspectives socio-économiques pour 2040 est menée par la région d'innovation afin d'analyser la manière dont peuvent être reconvertis les anciens territoires miniers. L'objectif est d'aider à la réalisation d'infrastructures, de développer la numérisation et le tourisme autour de la valorisation du patrimoine industriel¹²⁸.

Des initiatives similaires existent dans les autres bassins miniers. C'est notamment le cas de l'Agence pour le futur du bassin Rhénan (*Zukunftagentur Rheinisches Revier*), en place depuis 2011¹²⁹.

IV.2. Le Warndt Naborien et la centrale Émile Huchet

IV.2.1. État des lieux

La centrale Émile Huchet est issue de l'héritage de Charbonnages de France, qui avait installé des centrales de production d'électricité à proximité immédiate des mines d'extraction comme celle de Gardanne. Les deux premières unités de production de la centrale ont été mises en service en 1951 et 1952. A l'époque, la centrale Émile Huchet faisait partie des plus importantes d'Europe¹³⁰. L'unité 6, concernée aujourd'hui par la fermeture, a été mise en service en 1981. La centrale Émile Huchet (tout comme celle de Gardanne) est aujourd'hui gérée par GazelEnergie, filiale du groupe tchèque EPH (cf. Figure 7). Ce rachat, alors même que leur fermeture était déjà actée, représente une opportunité pour l'entreprise de développer de nouvelles activités industrielles.

¹²⁶ Metropolregion Mitteldeutschland 2020, Innovationsregion Mitteldeutschland startet ‚Mitteldeutschland-Monitor‘ ([Lien](#), en allemand).

¹²⁷ Le 25 mars dernier, la région d'innovation d'Allemagne centrale a commandé quatre études sur les thématiques suivantes : chaîne de valeur, énergie, mobilité, tourisme. ([Lien](#), en allemand).

¹²⁸ FES 2020, Kohleausstieg und Strukturwandel in Sachsen-Anhalt ([Lien](#), en allemand).

¹²⁹ Pour plus d'informations sur cette agence : [Lien](#) vers le site internet (en allemand).

¹³⁰ Source : GazelEnergie.

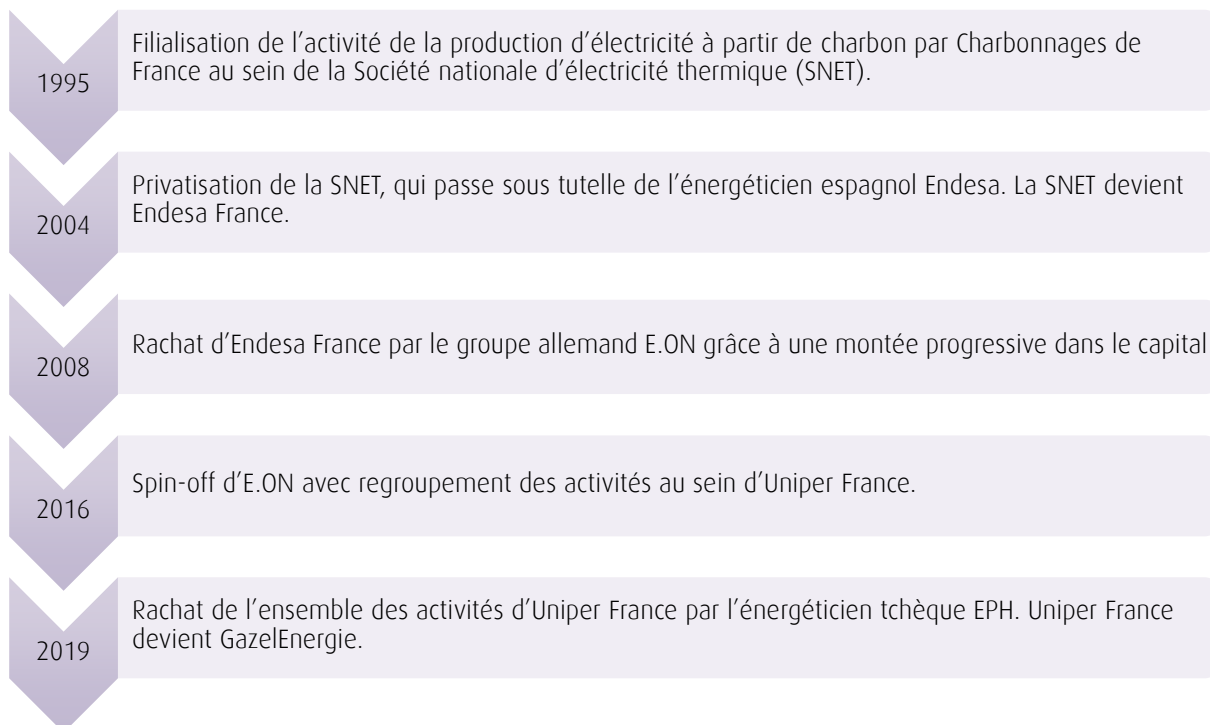


Figure 7 – Evolution de la propriété de la centrale Émile Huchet. Source : GazelEnergie. Mise en forme : OFATE.

Historiquement, la centrale Émile Huchet disposait de six unités charbon (CEH1 à CEH6), les deux premières ayant été mises à l'arrêt au début des années 1980, suivie de la troisième en 2003 et des unités 4 et 5 en 2015. L'unité restante est la plus importante, avec une capacité de 600 MW. Elle a fait l'objet de nombreux investissements afin de répondre aux nouvelles normes environnementales¹³¹. Ainsi, d'après le groupe GazelEnergie, la centrale « a divisé par deux ses rejets polluants dans l'atmosphère » et est certifiée ISO14001¹³² et OHSAS 18001¹³³. Une activité de valorisation des cendres issues de la combustion du charbon sur le site de la centrale a également été développée.

Le territoire du Warndt Naborien a déjà été durablement marqué par la fermeture des houillères du bassin de Lorraine au début des années 2000, puis celle de la cokerie de Carling en 2009. Des emplois ont également été supprimés après l'arrêt de deux vapocraqueurs sur la plateforme de Carling en 2009 et 2010¹³⁴. Dans le cadre de la cessation d'activité de la tranche charbon de la centrale Émile Huchet, entre 80 et 90 emplois directs, auxquels s'ajoutent les emplois indirects, sont menacés.

Tout comme dans le bassin d'Allemagne centrale, cette transition intervient dans un contexte local de déclin démographique pour le Warndt Naborien, de 137 398 habitants en 1990 à 128 990 en 2015¹³⁵. Le taux de chômage des 15-64 ans était également supérieur à celui du département de la Moselle, de la région Grand Est et de la France en général à la fin de l'année 2018. Il semble donc qu'il ne faille pas négliger les défis que vont entraîner ces transitions socio-économiques dans le Warndt Naborien. C'est ainsi que la construction d'un projet de territoire complet est apparue comme nécessaire.

¹³¹ E.ON : Commission de Suivi des Sites (CSS) 2015, Centrale Émile Huchet : éléments d'informations ([Lien](#) vers le document).

¹³² Elle « définit les critères d'un système de management environnemental [...] elle propose un cadre que les entreprises ou organisations peuvent appliquer pour mettre en place un système efficace de management environnemental. » ([Lien](#) vers le site internet).

¹³³ Elle « indique la méthode de mise en place d'un management de la santé et de la sécurité au travail. L'objectif est d'obtenir une meilleure gestion des risques afin de réduire le nombre d'accidents, de se conformer à la législation et d'améliorer les performances. » ([Lien](#) vers le site internet).

¹³⁴ Le Monde 2018, En Moselle, Saint Avold, entre la fin du charbon et l'espoir d'un renouveau ([Lien](#) vers l'article).

¹³⁵ Projet de territoire du Warndt Naborien 2020-2025 ([Lien](#) vers le document).



IV.2.2. Le projet de territoire du Warndt Naborien

Le projet de territoire du Warndt Naborien, dont les négociations ont débuté le 4 février 2019, a été signé le 17 janvier 2020¹³⁶. Il concerne quatre communautés d'agglomération : Saint Avold Synergie (CASAS), Freyming-Merlebach (CCFM), Communauté de communes du Warndt (CCW) et la Communauté de communes du district urbain de Faulquemont (CCDUF)¹³⁷.

Le projet a vocation à ne pas se concentrer uniquement sur la transformation industrielle du site Émile Huchet, mais correspond à un projet global de revitalisation du territoire, autour de quatre axes stratégiques. La reconversion de la centrale constitue le premier axe¹³⁸. Des problématiques beaucoup plus larges ont été évoquées, notamment la question des déserts médicaux ou encore de l'agriculture biologique. Cette ambition d'avoir un projet global ne se limitant pas aux seuls enjeux liés à la fermeture entre en cohérence avec la notion de transition juste, exposée ci-supra. Le projet de territoire présente la fermeture de l'unité 6 de la centrale Émile Huchet et sa reconversion comme des opportunités pour le territoire d'opérer des transformations plus larges et de renforcer son attractivité. Celui-ci possède en effet de nombreux atouts, du fait de sa situation géographique transfrontalière. Les collectivités sont aussi encouragées à investir dans le tourisme engendré par la culture industrielle et artisanale locale.

Pour les rédacteurs du projet, la seule concentration sur la centrale ne suffit donc pas à réussir la transition. Selon eux, le dialogue doit être mené à plusieurs niveaux et la modernisation des infrastructures constitue un des éléments essentiels de cette transition¹³⁹.

Afin de permettre le contrôle de la mise en œuvre du projet de territoire, celui-ci comporte un volet « gouvernance ». Un comité de pilotage (COFIL) ainsi qu'un comité de pilotage restreint ont été créés. Le COFIL se réunit au moins une fois par an pour valider les orientations du projet de territoire. Il est composé du délégué interministériel, des élus nationaux et locaux, des services de l'État, des structures institutionnelles, sociales, associatives et économiques du territoire, des chambres consulaires de Moselle, des fédérations syndicales du département et du secrétaire du Comité d'entreprise de la centrale Émile Huchet. Le COFIL restreint doit préparer ces réunions annuelles en amont. Un comité opérationnel (COMOP), chargé de l'évaluation et du suivi du projet, et un comité d'expertise et de financement (COMEF) viennent compléter la gouvernance du projet de territoire.

Les instances de gouvernance mises en place par les projets de territoires sont propres à chacune des régions concernées. Hormis la nomination d'un délégué interministériel, il n'existe pas d'instance unique de gestion de ces projets de territoire.

IV.2.3. Zoom sur une initiative régionale : la reconversion de la centrale Émile Huchet

Dans la continuité du projet de territoire, GazelEnergie a défini un projet industriel dans le but de reconverter l'activité de la centrale Émile Huchet en de nouvelles activités post-charbon. Deux reconversions principales sont envisagées : un projet de production de vapeur et de chaleur renouvelable à partir de biomasse ainsi qu'un projet de production d'hydrogène et d'e-méthanol, intitulé « Emil'Hy » d'une capacité de 5 MW. Ce dernier sera mis en œuvre en partenariat avec Storengy, qui dispose de capacités de stockage près de Nancy. L'accord a été signé le 20 octobre 2020 entre les deux entreprises¹⁴⁰.

¹³⁶ Entre l'État, la région Grand Est, le Conseil départemental de la Moselle, la Caisse des dépôts-Banque des territoires, l'ADEME, l'Agence régionale de santé Grand Est, la Société GazelEnergie génération, l'Établissement public foncier de Lorraine ([Lien](#) vers le document).

¹³⁷ Ces quatre collectivités territoriales ont été identifiées par l'INSEE comme étant les plus impactées par la fermeture de la centrale Émile Huchet.

¹³⁸ Les trois autres axes du projet de territoire sont les suivants : la qualité du service apporté aux habitants et acteurs du Warndt Naborien, l'attractivité du territoire et enfin la préservation de la santé humaine.

¹³⁹ DIW Berlin 2018, Coal transition in Germany, learning from past transitions to build phase out pathways, ([Lien](#), en anglais).

¹⁴⁰ [Lien](#) vers le communiqué de presse.



Cette stratégie s'inscrit dans la continuité de la création du Composite Park de Porcellette en 2010 au sein duquel le Pôle de plasturgie de l'Est travaille au développement d'un projet sur la filière hydrogène depuis quelques années. Cela s'inscrit également dans la participation du Warndt Naborien au programme « territoires d'industrie ». Dans ce cadre, il est prévu de développer une filière hydrogène au sein des infrastructures de la centrale Émile Huchet et de la plateforme CHEMESIS. Il est également prévu que cette dernière soit développée¹⁴¹ afin de faciliter l'implantation d'industriels qui pourraient avoir des besoins en hydrogène ou en chaleur renouvelable.

Les projets de reconversion envisagés dans le projet de territoire doivent passer par un système d'appel à projets pour obtenir des fonds de droit commun.

Du fait de la localisation géographique avantageuse du territoire, un projet entre GRT-gaz et son homologue allemand Creos, intitulé « MosaHYC » est envisagé. Il s'agirait de réutiliser des parties obsolètes du réseau de gaz et de les reconvertir pour le transport d'hydrogène. L'une des parties du réseau étant disponible sur la plateforme de Carling, cela favoriserait le développement d'une vallée hydrogène dans un objectif de coopération franco-allemande¹⁴².

En complément de l'ordonnance n°2020-921 et en lien avec les pouvoirs publics locaux, une discussion a été lancée avec de potentiels employeurs des industries électriques et gazières (IEG) situés aux alentours de Saint-Avold afin que le reclassement des salariés de la centrale soit facilité. L'idée de ce dialogue est d'identifier les besoins des employeurs afin d'aider les salariés à se positionner sur ces postes et de créer ainsi une dynamique de reclassement en amont. De plus, l'installation de futurs industriels sur la plateforme de Carling pourra aussi constituer de nouvelles opportunités pour le reclassement.

¹⁴¹ Cette plateforme accueille huit industriels, parmi lesquels Air Liquide, Altuglas, Arkema, Cokes de Carling, Portelor, SNF Floerger, Total, GazelEnergie. Elle est classée site Seveso.

¹⁴² [Lien](#) vers le communiqué de presse.