

Note sur la publication du rapport final de la Commission allemande pour la croissance, le changement structurel et l'emploi, dite « commission charbon »

26 Janvier 2019

Auteur : Markus Wagenhäuser, OFATE
markus.wagenhauser@developpement-durable.gouv.fr

Faits marquants

- 1 Le rapport de la « commission charbon » propose une feuille de route pour l'arrêt définitif de la production électrique issue du charbon d'ici fin 2038 au plus tard. Ce concept juridiquement non-contraignant doit être approuvé par les Länder concernés et le gouvernement fédéral puis fixé dans la loi au moyen d'un accord contraignant pour les futurs gouvernements fédéraux.
- 2 Les fermetures de centrales à charbon devront se faire sur la base d'accords mutuellement convenus avec les exploitants. La détermination des compensations pour les entreprises pourrait s'effectuer par un mécanisme similaire à la réserve de sécurité actuelle ou par des appels d'offres afin de convenir des arrêts de centrales volontaires.
- 3 Le compromis atteint par la « commission charbon » suggère un montant total de 40 Mrds d'euros d'aides structurelles. La répartition ferait l'objet d'un accord-cadre entre l'État fédéral et les Länder et communes concernés.
- 4 Un autre objectif est de conserver localement les emplois affectés (environ 20 000 emplois directs et 40 000 emplois indirects) et de créer de l'emploi notamment dans le secteur de l'énergie par une transformation en régions énergétiques durables. La création de 5 000 nouveaux emplois publics est également prévue dans les Länder de l'Est.
- 5 La « commission charbon » estime que des allègements fiscaux sur les redevances de réseau de transport d'au moins 2 Mrds d'euros par an à partir de 2023 seront nécessaires pour compenser l'impact de la sortie accélérée du charbon sur les consommateurs privés et les industriels énergie-intensifs.

Soutenu par :



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Soutenu par :



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE



I. Publication du rapport final de la « commission charbon » le 26 janvier 2019

Le gouvernement fédéral allemand a installé la Commission nationale pour la croissance, le changement structurel et l'emploi, dite « commission charbon » (par la suite : *commission*) dans les médias, en juin 2018. Elle réunit 31 membres représentant une diversité d'opinions : décideurs politiques (dont trois représentants du parlement allemand sans droit de vote dans la *commission*), représentants de l'industrie, organisations environnementales, syndicats et représentants des États fédéraux (*Länder*) sur les territoires desquels se situent des bassins miniers et/ou centrales à charbon.

1 Les membres de la *commission* ont adopté leur rapport final ([en allemand](#)) le 26 janvier 2019, ayant précédemment reporté la date initiale du 12 décembre 2018. Le rapport propose une feuille de route pour **l'arrêt définitif de la production électrique issue du charbon d'ici fin 2038 au plus tard**, tout en précisant le montant des aides structurelles allouées aux régions concernées. **Ce concept juridiquement non-contraignant doit maintenant être approuvé par les ministres-présidents des Länder et par le gouvernement fédéral**, une réunion étant prévue à cet effet le 31 janvier 2019. Le compromis doit ensuite être fixé dans la loi au moyen d'un accord contraignant pour les futurs gouvernements fédéraux.

Les questions de politique énergétique (fermeture des centrales électriques au charbon, impact sur les prix et la sécurité d'approvisionnement, etc.) ont été les plus difficiles à négocier dans le cadre de la *commission* et expliquent le report de la date de publication initialement prévue. L'un des autres sujets les plus controversés durant ces derniers mois concernait l'utilisation future de la forêt de Hambach, qui se situe dans le bassin rhénan (*Rheinisches Revier*) à l'ouest de Cologne. Le rapport final de la *commission* estime **qu'il est « souhaitable » de préserver la forêt de Hambach**. En outre, elle invite les gouvernements des Länder à engager un dialogue avec les acteurs locaux.

II. Mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre du système électrique allemand

Fin 2017, **l'Allemagne disposait d'une capacité installée issue du charbon de 42,6 GW** (19,9 GW lignite et 22,7 GW houille). La part des centrales à charbon dans la production électrique était de 37 %. Certaines centrales avaient déjà été intégrées dans deux mécanismes de réserve fonctionnant à côté du marché de l'électricité, dans le but de planifier leur arrêt définitif tout en garantissant la stabilité du réseau électrique : la réserve réseau (*Netzreserve*) comprenant environ 2,3 GW de centrales électriques à houille et le mécanisme de la réserve de sécurité (*Sicherheitsbereitschaft*) qui comptait 2,0 GW de capacité de centrales à lignite fin 2018. Dans la réserve de sécurité, un mécanisme établi par l'article 13 de loi allemande sur le secteur de l'énergie de 2016 (*Energiewirtschaftsgesetz*, EnWG), les centrales doivent être arrêtées quatre ans après leur introduction dans le mécanisme. La dernière centrale dans ce mécanisme sera arrêtée définitivement en 2023.

La *commission* recommande l'arrêt définitif de la production électrique issue du charbon d'ici fin 2038 au plus tard, et éventuellement dès **2035**, suivant un examen par une commission d'experts indépendants en 2032. Elle recommande par ailleurs la **feuille de route** suivante **pour la fermeture progressive de centrales au charbon** :

- Réduction de la capacité des centrales électriques présentes sur le marché **en 2022 à 15 GW de lignite** (réduction de 5 GW par rapport à fin 2017) et **15 GW de houille** (-7,7 GW).
- Passage de la houille au gaz dans la réserve réseau (*Netzreserve*) (environ 2,3 GW), correspondant à **une réduction globale de la capacité électrique issue du charbon sur le marché d'au moins 12,5 GW d'ici 2022**.
- Réduction de la capacité électrique sur le marché **en 2030** à un maximum de **9 GW de lignite** et de **8 GW de houille**, correspondant à une **réduction totale de la puissance installée de 25,7 GW** par rapport à 2017.

D'après les membres de la *commission*, cela permettrait de réduire les émissions de gaz à effet de serre du secteur de l'énergie de 61-62 % en 2030 par rapport à 1990, à un niveau de 175 à 183 Millions de tonnes d'équivalents CO₂. Cela correspond à l'objectif défini par le plan climat à horizon 2050 du gouvernement fédéral allemand ([en allemand](#)).



III. Procédure concrète pour la fermeture des centrales au charbon

2

Les fermetures de centrales à charbon devront se faire **sur la base d'accords mutuellement convenus avec les exploitants**, incluant des compensations financières avec des arrêts d'activité progressives et socialement acceptables. Les compensations seront plus élevées pour les exploitants des centrales à lignite, car leurs centrales sont plus rentables que celles à houille. La *commission* souligne également que les négociations avec les exploitants devraient prendre en considération plusieurs changements face à une sortie accélérée du charbon, notamment des durées d'exploitation plus courtes et des coûts plus élevés pour la réhabilitation des sites. La détermination des compensations pour les entreprises pourrait s'effectuer par un mécanisme similaire à la réserve de sécurité actuelle pour les centrales à lignite ou par des appels d'offres afin de déterminer des primes pour des arrêts de centrales volontaires.

L'objectif est enfin **d'éviter des licenciements pour motif économique**. Néanmoins, l'exploitant RWE a déjà suggéré que la suppression d'un nombre significatif d'emplois sera nécessaire du fait du compromis atteint par la *commission*. Si un compromis avec les exploitants n'est pas atteint d'ici juin 2020, la *commission* propose de déterminer des paiements compensatoires selon les exigences légales en respectant la feuille de route de l'arrêt des centrales.

Afin d'éviter une baisse de prix des certificats d'émissions dans le secteur de l'énergie, la *commission* propose **une réduction des certificats d'émissions** à hauteur des quantités de CO₂ économisées du fait de la fermeture anticipée de centrales à charbon dans le cadre du système européen d'échange de quotas d'émission de l'UE (ETS-UE) dans la nouvelle phase du système à partir de 2021. De plus, l'atteinte de l'objectif de l'accord de la coalition gouvernementale de 65 % des énergies renouvelables d'ici 2030 doit être assuré par **un cadre réglementaire fiable pour le développement accéléré des énergies renouvelables**. Les bassins miniers peuvent aussi être valorisés dans ce contexte et devenir des régions modèles utilisant des technologies innovatrices.

IV. Reconversion des bassins miniers et aides financières structurelles pour les territoires concernés

Le rapport final de la *commission* établit un concept global dans les différentes régions concernées par la transition énergétique. Afin de permettre à ces régions de réaliser cette transition, un programme d'action immédiat pour la période 2019-2021 est proposé pour activer de l'investissement privé dans les régions (*Sofortprogramm für unternehmerische Investitionen*).

3

Le cœur de la recommandation de la *commission* concerne une proposition d'aides financières structurelles pour les territoires concernés. Le compromis atteint par la *commission* suggère un montant total de **40 Mrds d'euros d'aides structurelles** d'ici à l'arrêt définitif des centrales à charbon fin 2038. Cette somme serait répartie en deux fonds distincts : le premier, doté de **1,3 Mrds d'euros annuels** pour une période de 20 ans, servirait à la réalisation de projets concrets (infrastructure, soutien à l'innovation, transfert d'administrations, etc.) et ferait l'objet d'un accord-cadre entre l'État fédéral et les Länder et communes concernés. Le second fonds, doté de **0,7 Mrds d'euros annuels pendant 20 ans** selon la proposition de la *commission*, serait mis à disposition des territoires concernés pour mettre en œuvre toute mesure structurelle nécessaire et indépendamment de l'évolution des comptes du budget fédéral. Selon le rapport, la *commission* souhaite l'inscription de ces mesures dans **un projet de loi à développer en concertation avec les Länder d'ici fin avril 2019**. La répartition exacte entre les différentes régions reste à négocier.

La *commission* rappelle également que 1,5 Mdrd d'euros sont déjà inscrits au budget fédéral pour l'actuelle législature et invite le gouvernement à mobiliser ces fonds dans le cadre d'un programme d'action immédiat de politique structurelle (*strukturpolitisches Sofortprogramm*).



Une analyse économique des quatre principaux bassins miniers en Allemagne, représentant **environ 20 000 emplois directs et 40 000 emplois indirects**, avait déjà été présentée dans le cadre du rapport intermédiaire de la *commission*, publié en novembre 2018.

Les **quatre bassins miniers concernés par le compromis de la commission** sont les suivants :

- la Lusace (*Lausitz*), à la limite entre la Saxe et le Brandebourg
- le bassin rhénan (*Rheinische Revier*), en Rhénanie-du-Nord-Westphalie près de Cologne
- la région minière d'Allemagne centrale (*Mitteldeutsches Revier*), en Saxe près de Leipzig
- le bassin de Helmstedt (*Helmstedter Revier*), en Basse-Saxe près de Wolfsburg

4 Les recommandations de la *commission* **insistent sur des aspects de politique structurelle générale** (transports, infrastructure, télécommunication) pour améliorer le raccordement de ces régions aux centres urbains et les rendre plus attractives économiquement. Les propositions de la *commission* pour une reconversion des bassins miniers comprennent de grands projets d'infrastructures ainsi que la délocalisation d'autorités fédérales dans les Länder de l'Est. Entre autres, jusqu'à **5 000 nouveaux emplois publics devront être créés par le gouvernement fédéral d'ici 2028**, selon la recommandation de la *commission*.

Un autre objectif est enfin de **conserver localement les emplois affectés par la fin de l'exploitation minière** et de créer de l'emploi dans le secteur de l'énergie, notamment par une transformation en régions énergétiques durables. Dans ce contexte, la *commission* suggère **le développement des énergies renouvelables** (l'éolien, le solaire, l'hydrogène) et **des carburants synthétiques à base d'électricité d'origine renouvelable**. **Le renforcement de la recherche dans ce domaine** par l'installation ou le développement de sites universitaires est également prévu.

V. Mesures d'accompagnement pour les consommateurs particuliers et les industriels énergie-intensifs

Les prix de l'électricité en Allemagne sont relativement élevés par rapport aux voisins européens, tant pour les consommateurs particuliers que pour les clients industriels. Toute augmentation supplémentaire des prix d'électricité aurait un impact négatif sur les consommateurs, en particulier pour les entreprises très énergivores. La *commission* souligne donc la nécessité d'instaurer **des mesures d'accompagnement pour freiner une potentielle hausse des prix de l'électricité** provoquée par la réduction accélérée de la production d'électricité issue du charbon.

5 Par conséquent, la *commission* estime nécessaire d'introduire des **allègements fiscaux sur les redevances de réseau de transport** (*Übertragungsnetzentgelte*) ou des mesures équivalentes pour soutenir les ménages et les entreprises. La *commission* estime que **des allègements fiscaux d'au moins 2 Mrds d'euros par an à partir de 2023** seront nécessaires pour compenser l'impact à la hausse sur les prix de cette sortie accélérée du charbon. La *commission* recommande en outre que le gouvernement fédéral développe un instrument conforme à la législation sur les aides d'État de l'UE afin de soulager les entreprises énergie-intensives qui ne bénéficieront pas des allègements fiscaux.



VI. Mesures d'accompagnement pour assurer la sécurité d'approvisionnement

Le rapport final propose un certain nombre de mesures d'accompagnement pour assurer la future sécurité d'approvisionnement du système électrique allemand telles qu'un cadre favorable pour le **développement de la cogénération, la modernisation et l'optimisation de l'infrastructure des réseaux électriques, l'investissement dans les technologies de stockage** ou **une simplification du cadre d'autorisation pour de nouvelles centrales à gaz naturel**.

Le compromis souligne l'importance du développement de la cogénération pour le futur système électrique en s'appuyant sur une prolongation et une extension du mécanisme de soutien existant. Ceci joue un rôle important dans la sécurité de l'approvisionnement en chaleur (chauffage urbain et industriel). L'accélération des procédures d'autorisation pour de nouvelles centrales à gaz devrait être également simplifiée, surtout sur les sites de centrales électriques au charbon existants. De plus, le développement des technologies de stockage devrait être une priorité de la politique énergétique. À cela s'ajoute, la nécessité de moderniser et d'optimiser les réseaux de transport et de distribution. Une première étape importante dans ce contexte est le projet de loi sur l'accélération du développement des lignes électriques ([en allemand](#)). Le rapport de la *commission* propose également **une révision du système des taxes et prélèvements**, afin de simplifier le développement de l'intégration sectorielle entre vecteurs (chaleur, électricité, transports, etc.).

Dans ce contexte, le ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie a fait de la production industrielle de batteries pour les systèmes de stockage d'énergie mobiles et stationnaires une priorité et a indiqué en décembre 2018 de prévoir 1 Mrds d'euros d'ici 2022 dans le cadre du fonds pour l'énergie et le climat (EKF) du gouvernement fédéral pour regrouper et renforcer les compétences technologiques en Allemagne ([communiqué de presse en allemand](#)). De plus, la ministre de l'Éducation et de la Recherche Anja Karliczek (CDU) a annoncé le 24 janvier 2019 de prévoir un budget de 500 millions d'euros supplémentaires au cours des quatre prochaines années pour un nouveau pôle de recherche dans le domaine des batteries (*Forschungsfabrik Batterie*).

Les membres de la *commission* proposent également d'évaluer l'introduction d'**une tarification-plancher du CO₂** dans tous les secteurs non soumis à l'ETS-UE (transports, bâtiment et agriculture), une mesure soutenue notamment par la ministre fédérale de l'Environnement Svenja Schulze (SPD). Elle s'oppose sur ce point à Peter Altmaier (CDU), ministre fédéral de l'Économie et de l'Énergie. Le ministre fédéral des Finances Olaf Scholz (SPD) a, de son côté, exprimé son opposition à toute tarification du carbone.