

CHANGEMENT CLIMATIQUE,  
ÉNERGIE ET ENVIRONNEMENT

# COMMISSION DU CHARBON EN ALLEMAGNE

Quel modèle de participation pour  
la transition énergétique ?

**Philipp Litz**  
Novembre 2020



La « Commission Charbon » a réuni les acteurs économiques, politiques, syndicaux, associatifs et de la recherche pour sortir de l'énergie du charbon.



Le travail de délibération suivait plusieurs phases: audition d'experts, négociations concrètes et formulation du rapport final dans deux groupes de travail dédiés.



La commission a fixé un agenda de sortie et un plan global d'accompagnement économique et social. Sur le plan environnemental, sa transcription dans la loi est cependant moins ambitieuse que le compromis initial.

CHANGEMENT CLIMATIQUE,  
ÉNERGIE ET ENVIRONNEMENT

# COMMISSION DU CHARBON EN ALLEMAGNE

Quel modèle de participation pour  
la transition énergétique ?

# AVANT-PROPOS

Le bureau parisien de la Fondation Friedrich-Ebert a commandé au think tank spécialiste de politique énergétique, « Agora Energiewende », la rédaction d'une note sur la démarche, les objectifs et les résultats de la « Commission Croissance, Changement structurel et Emploi », appelée communément « Commission Charbon ». Produit d'une initiative inédite visant à prévoir et organiser la sortie de l'énergie du charbon en Allemagne dans les prochaines années, cette commission a réuni de juin 2018 à janvier 2019 des représentants de la recherche, des associations environnementales, du monde politique, de l'industrie et des syndicats afin de trouver un compromis historique sur cette question économique, sociale et politique extrêmement sensible. Au-delà du profond « changement culturel » à venir, les questions majeures d'investissements et de reconversion économiques, de protection de l'environnement, de politique de l'emploi et de cohésion sociale sont autant d'éléments concrets de cette transition, qui est un défi considérable pour certaines régions (et populations) encore très dépendantes de l'énergie du charbon en Allemagne.

Cette méthode de délibération politique, qui associe dans un cadre institutionnel contraignant de nombreux acteurs aux intérêts divergents, est une tentative de production de consensus pour favoriser l'acceptabilité de la transition écologique à long terme en Allemagne, notamment dans les régions charbonnières. Quel est le contexte économique allemand qui a conduit à l'instauration de cette commission ? Quelle a été la méthode de travail de la commission et quels sont ses objectifs concrets ? Quels sont ses résultats et quelles sont les chances de voir ses objectifs réalisés ?

## 1

# CONTEXTE ET DÉFIS DE LA SORTIE DU CHARBON EN ALLEMAGNE

## 1.1 CONTEXTE

En Allemagne, les débats sur le devenir de l'électricité produite à partir du charbon dans le pays ont commencé à s'intensifier au début des années 2010. Tandis que les écologistes et les associations de protection de l'environnement – inquiets de l'accélération du changement climatique – réclamaient une sortie rapide du lignite et de la houille, les milieux industriels, très largement sceptiques, s'y opposaient fermement, invoquant la compétitivité et la sécurité de l'approvisionnement. Les mineurs et le personnel des centrales à charbon, ainsi que de nombreuses communes des régions charbonnières, étaient également vent debout contre la sortie du charbon.

Dans ce contexte, le gouvernement fédéral avait essayé d'ajourner la question de l'avenir du charbon. Ainsi, si l'Allemagne s'était fixée pour objectif de réduire ses émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % à horizon 2020 et de 80 % à 95 % à horizon 2050 par rapport à 1990, elle n'avait pas posé explicitement la question des retombées de ces objectifs intersectoriels sur le secteur du charbon, notamment sur la production d'électricité issue du charbon, le devenir des régions charbonnières ainsi que la situation des personnes travaillant dans les mines et les centrales à charbon.

Tout a pourtant changé lors de la signature de l'Accord de Paris en 2015, puis du Plan Climat 2050 en 2016. Le gouvernement allemand a alors prévu de créer une « Commission pour la Croissance, le Changement structurel et le Développement régional »<sup>1</sup>, qui devait avoir pour mission de définir la trajectoire de sortie du charbon en Allemagne.

En mars 2017, la nouvelle coalition gouvernementale CDU-CSU-SPD a confirmé la mise en place de cette commission dans son contrat de coalition : « Nous mettrons en place une Commission « Croissance, Changement structurel et Emploi » intégrant les différentes parties prenantes des sphères politiques et économiques, des associations de protection de l'environnement et des syndicats, ainsi que les Länder et les régions concernés. Cette commission sera chargée d'éla-

borer d'ici fin 2018 un plan d'action fondé sur les Plans Climat 2020 et 2050. »<sup>2</sup>

## 1.2 LES DÉFIS DE LA SORTIE DU CHARBON EN ALLEMAGNE : LE RÔLE DU CHARBON DANS LE SYSTÈME ÉNERGÉTIQUE ET L'ÉCONOMIE DU PAYS

La part du charbon dans le mix énergétique de l'Allemagne ne cesse de baisser depuis 1990 au profit des énergies renouvelables qui dominent désormais le secteur de l'électricité.

- *Consommation d'énergie primaire*: ce recul s'explique par une baisse globale de la consommation d'énergie et par la progression des énergies renouvelables et du gaz naturel. En 2018, la part du lignite et de la houille dans la consommation d'énergie primaire était encore d'environ 21 %. Le reste provenait du pétrole (34 %), du gaz naturel (24 %), des énergies renouvelables (14 %) et d'autres sources d'énergie (13 %).<sup>3</sup>
- *Usage*: la majorité du lignite et de la houille est destinée aux centrales pour produire de l'électricité et de la chaleur. Le lignite est presque uniquement utilisé dans les centrales ou sous forme de briquettes destinées aux poêles domestiques. Environ deux tiers de la houille sont utilisés dans les centrales pour produire de l'électricité et de la chaleur. Le dernier tiers est destiné à l'industrie, en particulier pour la production d'acier ou d'aluminium.<sup>4</sup>
- *Production brute d'électricité*: à l'instar de la consommation d'énergie primaire, la production brute d'électricité affiche elle aussi un recul significatif dans le recours au lignite et à la houille. En 2018, le charbon représentait un peu plus de 35 % de la production brute d'électricité (23 % pour le lignite et 13 % pour la houille). Le reste provenait des énergies renouvelables (35 %), du gaz na-

<sup>1</sup> Ministère fédéral de l'Environnement, de la Protection de la nature et de la Sécurité nucléaire [Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit], 2016

<sup>2</sup> CDU/CSU/SPD, 2017

<sup>3</sup> Ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie [Bundesministerium für Wirtschaft und Energie], 2019

<sup>4</sup> Ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie [Bundesministerium für Wirtschaft und Energie], 2019

turel (13 %), du nucléaire (12 %) et d'autres sources (5 %).<sup>5</sup> Ce déclin observé ces dernières années s'explique notamment par l'essor des énergies renouvelables et la baisse de compétitivité de l'électricité produite à partir du charbon au regard de la hausse du prix de la tonne de CO<sub>2</sub> dans le cadre du système européen d'échange de quotas d'émission.

- *Émissions de gaz à effet de serre*: le recul du recours au charbon pour produire de l'électricité a entraîné dans le même temps une baisse des émissions de CO<sub>2</sub> dues à cette production. Cette source d'énergie étant très polluante, les centrales à lignite et à houille représentaient en effet encore en 2018 un tiers (273 millions de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> sur 866) du total des émissions de gaz à effet de serre en Allemagne.<sup>6</sup>

Le charbon se voit progressivement relégué au second rang outre-Rhin. L'industrie du charbon demeure toutefois un employeur majeur et une source de valeur ajoutée brute dans les régions traditionnellement minières. Parmi elles figurent en particulier ces régions où l'industrie du charbon tourne encore à plein régime, car celle-ci y est essentiellement à l'origine des créations d'emplois et de la valeur ajoutée.

- *Emploi*: fin 2018, l'Allemagne comptait environ 32 800 emplois directs dans le secteur du lignite et de la houille, soit 0,1 % des salariés allemands assujettis aux assurances sociales (32,8 millions en 2018):<sup>7</sup>
  - Le secteur du lignite employait directement environ 20 850 personnes, dont environ 15 600 dans les mines à ciel ouvert et 5 200 dans les centrales à lignite.<sup>8</sup> Ces emplois se concentrent principalement dans les bassins miniers de Rhénanie (Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie), de Lusace (Länder du Brandebourg et de la Saxe) et d'Allemagne centrale (Länder de la Saxe-Anhalt et de la Saxe).
  - Fin 2018, le secteur de la houille comptait au total, selon les estimations, 13 030 emplois: 4 120 emplois dans l'extraction de la houille – dont l'ensemble des mines a fermé en fin d'année pour des raisons économiques auxquelles s'est ajoutée la fin des subventions convenue en 2008 – et 7 830 emplois dans les centrales électriques à houille.<sup>9</sup>

De la chaîne de valeur de ces secteurs dépendent d'autres emplois indirects et induits.<sup>10</sup> Fin 2018, le secteur du charbon comptait au total 86 000 emplois directs, indirects et induits, soit 0,26 % des salariés allemands assujettis aux assurances sociales (32,8 millions en 2018).<sup>11</sup>

Dans les bassins de lignite, en raison de l'orientation régionale de l'industrie du charbon, le secteur représente 0,9 % des emplois directs et au total 1,4 % des emplois directs, indirects et induits pour les salariés assujettis aux assurances sociales. Les salaires annuels y sont supérieurs à la moyenne et se caractérisent par une convention collective comparativement plus avantageuse. L'âge moyen des personnes occupant un emploi direct dans ce secteur est d'environ 45 ans.<sup>12</sup>

- *Valeur ajoutée brute*: la valeur ajoutée brute de la production d'électricité à partir du lignite et de la houille dépend fortement de l'évolution des prix sur le marché de l'électricité et sur le marché des matières premières, (combustibles et échange de quotas CO<sub>2</sub>) et ne cesse de baisser depuis 2017 du fait de la hausse du prix du carbone. La valeur ajoutée brute de la production d'électricité à partir du lignite et de la houille a ainsi été estimée à environ 5,9 milliards d'euros en 2018,<sup>13</sup> dont 4,2 milliards imputés aux centrales à lignite et 1,7 milliard aux centrales à houille.

5 Ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie [Bundesministerium für Wirtschaft und Energie], 2019

6 Estimation personnelle fondée sur Ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie [Bundesministerium für Wirtschaft und Energie], 2019 (Ministère allemand de l'Économie et de l'Énergie [Bundesministerium für Wirtschaft und Energie], 2019)

7 Office allemand de la statistique [Statistisches Bundesamt], 2019

8 Statistiques sur le secteur du charbon [Statistik der Kohlenwirtschaft], 2019

9 Il n'existe aucune statistique officielle sur le nombre de personnes employées dans les centrales à houille. Ces estimations ont été calculés selon la capacité installée (23,7 GW) et un ratio de l'ordre de 0,3 emploi par mégawatt/heure produit.

10 De nombreuses études, s'appuyant sur des méthodologies différentes, ont évalué l'impact du secteur du charbon sur l'emploi (pour en savoir plus, voir l'étude Commission Croissance, Changement structurel et Emploi [Kommission «Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung»], 2019). Dans un souci de simplification, la commission recommande donc d'utiliser la méthode de calcul susmentionnée. Les emplois indirects et induits liés à la mine de houille ne sont toutefois pas pris en compte car celle-ci a fermé fin 2018.

11 Office allemand de la statistique [Statistisches Bundesamt], 2019

12 RWI - Institut Leibniz pour la recherche économique [RWI - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung], 2018

13 (Estimations personnelles. Les potentiels revenus issus de la production de chaleur ou de la mise à disposition de services systèmes ne sont pas pris en compte car aucune donnée officielle n'est disponible à ce sujet. Ces sources de revenus sont néanmoins minimes dans le revenu total des centrales. C'est pourquoi elles n'ont pas été prises en compte dans ce calcul. Les consommations intermédiaires de la mine sont en revanche prises en compte).

## 2

## LA MISSION ET LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION « CROISSANCE, CHANGEMENT STRUCTUREL ET EMPLOI »

### 2.1 MISSION, COMPOSITION ET DÉROULEMENT DES DÉLIBÉRATIONS DE LA COMMISSION

Le gouvernement allemand a créé en juin 2018 la Commission « Croissance, Changement structurel et Emploi » – ou « Commission Charbon ». Cette commission comptait 31 membres et était co-présidée par Ronald Pofalla, ex-directeur de la chancellerie fédérale, Barbara Praetorius, économiste spécialiste des questions énergétiques et environnementales, et les anciens ministres-présidents de deux Länder, Matthias Platzeck et Stanislav Tillich. Les membres de la commission n'étaient pas rémunérés pour cette fonction. Les autres membres de la commission étaient des représentants du secteur de l'énergie (4 membres), des régions minières d'exploitation du lignite (7 membres)<sup>14</sup>, de l'économie et de l'industrie (5 membres), des associations de protection de l'environnement (3 membres), des syndicats (3 membres), de la recherche (5 membres) et des partis de la coalition gouvernementale (3 membres). À noter que les représentants des partis de la coalition avaient le droit de s'exprimer mais pas de voter.

Les représentants des Länder, des ministères fédéraux concernés ainsi que de la chancellerie fédérale ont également participé aux séances plénières.<sup>15</sup> La commission bénéficiait du soutien logistique et conceptuel d'un comité rattaché au ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie. De plus, la présidence de la commission communiquait régulièrement sur ses travaux auprès d'une commission spécialement créée à cette fin et réunissant les secrétaires d'État des huit ministères fédéraux concernés.

Conformément à la décision gouvernementale du 6 juin 2018, la commission s'est vu confier les missions suivantes:<sup>16</sup>

- « Proposer une perspective concrète de création d'emplois d'avenir dans les régions concernées [...] »;
- Mettre au point un ensemble d'outils prenant en compte

à la fois le développement économique, le changement structurel, les intérêts sociaux, la cohésion sociale et la protection de l'environnement [...];

- Programmer les investissements nécessaires dans les secteurs économiques et les régions concernés par le changement structurel, pour lesquels les instruments existants de soutien de l'État et de l'UE seront mis en place de manière efficace, ciblée et prioritaire et un fonds pour le changement structurel, en partie financé par l'État.
- Prévoir les mesures permettant réellement d'atteindre l'objectif 2030 dans le secteur de l'énergie [...];
- Fixer un plan de sortie progressive du charbon pour la production d'électricité [...];

Et mettre en place des mesures fixant la contribution des entreprises du secteur de l'énergie afin de réduire aussi vite que possible l'écart restant à combler pour atteindre l'objectif de 40 % de réduction des gaz à effet de serre ».

Au total, la commission s'est réunie dix fois en séance plénière. La première partie des délibérations – jusqu'à l'automne 2018 – a principalement consisté dans l'audition de nombreux spécialistes du changement structurel, de la protection de l'environnement, de la sécurité de l'approvisionnement, de la compétitivité et de la consommation. La deuxième partie a essentiellement été consacrée aux négociations concrètes pour établir le rapport final et formuler les recommandations. Le rapport final et les recommandations ont été préparés dans deux groupes de travail dédiés : « changement structurel et emploi » et « énergie et climat », avant d'être soumis à délibération des membres de la commission puis adoptés en séance plénière.

Les Länder qui exploitent encore aujourd'hui le lignite (Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Saxe, Brandebourg et Saxe-Anhalt) ont joué un rôle particulier dans les négociations. Bien que leurs représentants n'aient officiellement eu qu'un droit de parole, ils ont été intégrés aux réflexions du groupe de travail « changement structurel et emploi ». Par ailleurs, les stratégies de changement structurel élaborées dans les Länder ont été intégrées au rapport final de la commission et les ministres-présidents des Länder ont pris part aux négo-

<sup>14</sup> Les représentants des régions minières d'exploitation du lignite sont des élus locaux et des porteurs d'initiatives citoyennes locales.

<sup>15</sup> Commission Croissance, Changement structurel et Emploi [Kommission « Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung »], 2019

<sup>16</sup> (Gouvernement fédéral allemand [Bundesregierung], 2018)

ciations finales portant sur la date de sortie du charbon et sur les aides structurelles.

La dérogation à cette règle a été décidée par la commission elle-même – au motif que les propositions de la commission n’auraient une réelle chance d’être suivies que si elles recevaient le soutien des ministres-présidents des Länder où le lignite est encore exploité.

Le rapport final a été approuvé presque à l’unanimité par les membres de la commission en janvier 2019 (à raison de 27 voix contre 1) et remis par la présidence de la commission au gouvernement fédéral en février 2019.

## 2.2 LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

Outre un inventaire complet du rôle du charbon en Allemagne, de ses effets sur l’environnement et le climat et de son importance pour l’économie du pays, le rapport présentait des recommandations concrètes pour mener à bien la sortie du charbon.<sup>17</sup> Pour ce faire, la commission a proposé un échéancier de mise à l’arrêt des centrales à charbon en Allemagne (élément A). Elle a également recommandé d’adopter des mesures complémentaires afin de tirer parti des possibilités que présente la sortie du charbon et d’éviter ou d’amortir autant que possible ses externalités négatives : d’une part, une politique de développement structurel doit assurer l’avenir des régions charbonnières (élément B) et, d’autre part, le système électrique et énergétique du pays doit être globalement modernisé (élément C). Par ailleurs, il conviendra d’atténuer les potentiels bouleversements pour les personnes directement concernées par la sortie du charbon (élément D). Enfin, la sortie du charbon et ses répercussions doivent être régulièrement contrôlées au moyen d’un suivi rigoureux et réajustées si besoin (élément E).

### *Élément A : Sortir progressivement de l’électricité produite à partir du charbon*

La commission recommande notamment, dans la mesure du possible, qu’aucune nouvelle centrale à charbon ne soit raccordée au réseau et qu’aucune nouvelle mine à ciel ouvert ne soit mise en service. Par ailleurs, la capacité disponible sur le marché des centrales à charbon doit être abaissée à 30 gigawatts (15 GW pour le lignite et 15 GW pour la houille) à horizon 2022 et à 17 gigawatts (dont 9 GW pour le lignite et 8 GW pour la houille) à horizon 2030. Il est également prévu que la dernière centrale à charbon soit mise à l’arrêt en 2038, permettant ainsi une réduction progressive des émissions de gaz à effet de serre. Il sera possible d’avancer cette échéance à 2035 si les conditions sont réunies sur les plans du système énergétique et de la politique structurelle. Des indemnités seront versées aux exploitants qui mettront leurs centrales à l’arrêt de manière anticipée. Des

appels d’offres seront lancés à partir de 2023 pour les centrales à houille. Pour les centrales à lignites, du fait de leur structure à ciel ouvert et de leur positionnement en aval du cycle de production, une solution devra être négociée et établie par contrat entre le gouvernement fédéral et les exploitants des centrales.

- *Élément B : Assurer l’avenir des régions charbonnières*  
Pour pouvoir réussir la sortie du charbon dans les régions charbonnières particulièrement concernées, la commission estime nécessaire de prendre des mesures supplémentaires sur les plans de l’énergie et de la politique structurelle dans ces régions. L’objectif est notamment de remplacer la perte progressive des richesses et des emplois par de nouvelles sources de création de valeur et de nouveaux emplois, en particulier dans les secteurs industriels.

La commission recommande ainsi de faire de ces régions charbonnières des régions tournées vers la modernité énergétique. Cela implique de développer les énergies renouvelables, mais aussi de continuer à utiliser les centrales existantes pour en faire des pôles technologiques de production alternative et de stockage. La commission recommande également d’investir dans les infrastructures numériques et de transport ainsi que dans la recherche et l’innovation pour améliorer la compétitivité et la capacité d’innovation de ces régions. Pour ce faire, ces dernières doivent devenir des régions pilotes qui testent, développent et encouragent de manière ciblée de nouveaux processus ou procédés industriels. À court et moyen terme, la commission recommande l’implantation d’autorités fédérales, employant au total 5000 personnes, dans les régions charbonnières à horizon 2028. Pour financer ces mesures, 40 milliards d’euros devront être injectés au cours des 20 prochaines années.

- *Élément C : Moderniser le système électrique et énergétique*  
Dans son rapport final, la commission prévoit la modernisation du système électrique et énergétique. Il s’agit notamment d’augmenter la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique, pour atteindre 65 % en 2030, de poursuivre et d’ajuster la promotion de la cogénération<sup>18</sup> et d’annuler les quotas d’échange de CO<sub>2</sub> qui ne seront plus nécessaires du fait de la sortie du charbon. Afin d’assurer la sécurité de l’approvisionnement, le dispositif actuel de suivi de la sécurité de l’approvisionnement doit être développé tandis que le système de réserves déjà en place aujourd’hui doit être utilisé. À moyen terme, il conviendra d’envisager la mise en œuvre

<sup>17</sup> Commission Croissance, Changement structurel et Emploi [Kommission « Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung »], 2019

<sup>18</sup> Production simultanée de deux formes d’énergie différentes dans une même centrale, le plus souvent chaleur et énergie électrique.

d'un « cadre d'investissement systématique »<sup>19</sup> et d'optimiser et de développer les réseaux de distribution.

– *Élément D: Atténuer ou éviter les bouleversements pour les personnes concernées*

Afin d'atténuer, voire d'éviter si possible, les potentielles externalités négatives pour les personnes concernées, la commission propose un ensemble de mesures d'accompagnement et de compensation. Il s'agira notamment d'organiser la sortie du charbon de manière socialement responsable. La commission recommande de prendre des mesures globales concernant le marché du travail de sorte à ne pas léser les personnes travaillant actuellement dans le secteur du charbon. La sortie du charbon ne doit pas entraîner de licenciements économiques. Des mesures de formation continue doivent être prises pour que les personnes concernées retrouvent un emploi à qualification équivalente dans d'autres entreprises du secteur du lignite ou ailleurs. Il conviendra également d'offrir aux personnes âgées de plus de 58 ans la possibilité de partir plus tôt à la retraite sans perte de revenus, à l'aide de primes de restructuration. Le gouvernement des Länder concernés devra également ouvrir le dialogue avec les populations des régions abritant des mines à ciel ouvert et adapter rapidement l'organisation de ces mines dans les bassins concernés, conformément aux recommandations de la commission. Cela doit permettre aux entités concernées par les éventuels déplacements de pouvoir les planifier suffisamment à l'avance. Par ailleurs, la commission appelle le gouvernement fédéral à soutenir à l'échelon européen la poursuite et le développement du dispositif existant de compensation des coûts de l'électricité afin de ne pas mettre en péril la compétitivité de l'industrie à forte consommation d'énergie. Il faudra enfin protéger les consommateurs d'électricité – entreprises, industries et particuliers – contre une éventuelle hausse des prix en abaissant les coûts des réseaux de distribution. Les coûts qui résultent de la sortie du charbon ne doivent pas se répercuter sur la facture des consommateurs.

– *Élément E: Suivi*

Afin d'assurer la réussite de la transition dans tous les domaines, la mise en place des mesures doit être régulièrement et rigoureusement contrôlée au regard de critères précis et consignée dans des rapports d'avancement en 2023, 2026 et 2029, lesquels devront être soumis au gouvernement fédéral et au parlement (Bundestag). Un comité indépendant constitué de spécialistes aura la charge d'évaluer le déploiement de ces me-

ures. En cas de dérives, le gouvernement fédéral devra prendre les mesures qui s'imposent.

## 2.3 L'ACCUEIL RÉSERVÉ PAR LA POPULATION AUX RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

Si la population a réservé un accueil globalement positif à l'accord de principe conclu entre les membres de la commission en faveur d'une sortie du charbon, certaines recommandations ont été vivement critiquées. Les points suivants, tout particulièrement, ont été soulevés :<sup>20</sup>

- *Incompatibilité du plan de sortie avec l'Accord de Paris*: les défenseurs de l'environnement et des droits humains déplorent le fait que la trajectoire de sortie proposée ne soit pas compatible avec l'Accord de Paris. Ils lui reprochent de ne pas prendre suffisamment en compte les intérêts des générations futures et des personnes directement concernées par le changement climatique dans les pays du sud.
- *Un poids dans le budget fédéral*: d'aucuns accusent le plan de sortie proposé par la commission d'être plus coûteux pour le pays que d'autres mécanismes, tels que la fixation à l'échelle nationale ou régionale d'un prix plancher du CO2 dans le marché de quotas d'émissions. La proposition de verser des indemnités aux exploitants de centrales ainsi que le montant des aides structurelles à destination des régions charbonnières ne font pas non plus l'unanimité.
- *Risques pour la sécurité de l'approvisionnement et la compétitivité de l'industrie*: certains reprochent également à la commission de ne pas avoir pris suffisamment en compte la sécurité de l'approvisionnement, estimant que celle-ci est en danger à moyen terme. Des voix se sont également élevées contre le dispositif proposé, au motif qu'il ne serait pas suffisant pour protéger la compétitivité de la production industrielle.

Malgré leurs doutes initiaux sur la participation qui leur était réservée, les ministres-présidents des Länder qui exploitent le lignite ont fini par apporter leur soutien au compromis après avoir été consultés lors des négociations.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Ce « cadre d'investissement systématique » se réfère au déploiement d'un mécanisme de financement supplémentaire rémunérant les capacités mises à disposition (mécanisme de capacité). Ce mécanisme répond à la problématique suivante: le marché de l'électricité actuel est-il conçu de manière à pouvoir offrir suffisamment de nouvelles capacités, notamment ajustables, pour remplacer les centrales à charbon? Ce dispositif sera nécessaire pour assurer la sécurité de l'approvisionnement en électricité à des périodes où les sources d'énergie renouvelables ne permettent pas de produire de l'électricité ou en produisent peu.

<sup>20</sup> cf. vue d'ensemble détaillée dans (Agora Energiewende, 2019)

<sup>21</sup> Armin Laschet, Ministre-Président de la Rhénanie du Nord-Westphalie (qui représente environ 50 % de l'extraction de lignite et de la capacité des centrales à lignite) a déclaré, une fois le compromis adopté: « Cette décision est une bonne nouvelle pour la Rhénanie du Nord-Westphalie car la commission a eu à cœur de mener à bien toutes ses missions: elle montre la voie vers la réalisation d'objectifs climatiques ambitieux, sans sacrifier la compétitivité de notre industrie et en accompagnant le changement structurel dans les régions concernées » (Rheinische Post Online, 2019). Les autres Ministres-Présidents des Länder d'exploitation du lignite d'Allemagne de l'Est ont tenu un discours similaire.



## 3

## MISE EN ŒUVRE DE LA SORTIE DU CHARBON PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ALLEMAND

### 3.1 MISE EN APPLICATION FORMELLE DES RECOMMANDATIONS

Après que les quatre co-présidents de la commission ont présenté au gouvernement fédéral allemand leurs recommandations en février 2020, deux lois ont été adoptées afin de mettre en application les principales recommandations.

- *Loi sur le renforcement structurel des régions charbonnières*: la « loi sur le renforcement structurel des régions charbonnières » précise et inscrit dans la législation les recommandations de la Commission Charbon en matière de politique structurelle. Les régions charbonnières recevront jusqu'en 2038 des aides financières pouvant atteindre 14 milliards d'euros destinées à des investissements importants pour soutenir les mutations structurelles. De plus, le gouvernement fédéral soutiendra les régions au moyen de mesures supplémentaires qui relèvent de sa juridiction pour un montant allant jusqu'à 26 milliards d'euros à horizon 2038, par exemple en élargissant les programmes de recherche et de subvention, en développant les projets d'infrastructures de transport ou en y installant des agences fédérales. Il a été décidé de répartir les financements comme suit: 43 % au bassin de Lusace (Saxe et Brandebourg), 37 % au bassin de Rhénanie (Rhénanie-du-Nord-Westphalie) et 20 % au bassin d'Allemagne centrale (Saxe et Saxe-Anhalt). Cette répartition s'applique aux subventions mais aussi aux mesures supplémentaires du gouvernement fédéral. En outre, certaines centrales à houille bénéficieront d'une aide totalisant un milliard d'euros. Ce projet de loi a été promulgué par décret en août 2019, adopté en juillet 2020 au parlement fédéral (Bundestag) et au Conseil fédéral (Bundesrat) avant d'entrer en vigueur en août 2020.
- *Loi sur la sortie du charbon*: la « loi sur la sortie du charbon » prévoit, outre la réglementation de la sortie du charbon, la modification d'autres lois affectées par la sortie du charbon, dont entre autres la loi sur le secteur énergétique, la loi sur les énergies renouvelables, la loi sur la cogénération, le livre VI du code social ainsi que la loi relative à l'impôt sur le revenu. Cette loi sur la sortie du charbon précise en particulier les réglementations concernant le secteur énergétique et les primes de restructuration destinées au personnel des entreprises du secteur du charbon. Elle renvoie également aux contrats publics qui concrétisent cette loi. Le projet de loi a été promulgué par décret en janvier 2020 et adopté en juillet 2020 par le Bundestag et le Bundesrat, conjointement à la loi sur le renforcement structurel des régions charbonnières. Elle est entrée en vigueur en même temps que cette dernière, en août 2020.

Ces deux lois sont complétées par des contrats publics conclus entre le gouvernement fédéral et les exploitants de centrales à lignite et qui régissent, dans le détail, la mise à l'arrêt des installations ainsi que les obligations de chacune des parties. Il s'agit notamment de réglementations sur l'indemnisation versée en contrepartie des mises à l'arrêt anticipées, qui s'élève au total à 4,4 milliards d'euros. Par ces contrats, les entreprises renoncent également à entreprendre une action à l'encontre de l'accord convenu si le contenu de l'accord ne se voit pas affecté par d'autres dispositions légales sans adaptation appropriée des indemnités. Les entreprises s'engagent également à ne pas procéder à des licenciements économiques dans le cadre des mises à l'arrêt et à organiser la sortie du charbon de manière socialement responsable et avec la participation des syndicats.

À la date de publication du présent rapport, la Commission européenne n'a pas encore délivré l'autorisation nécessaire concernant des règles en matière de subventions relatives aux contrats publics.

### 3.2 LES DIFFÉRENCES NOTABLES PAR RAPPORT AUX RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

Les lois adoptées par le Bundestag divergent du compromis proposé par la commission et ces écarts sont parfois considérables, en particulier en ce qui concerne la politique climatique et énergétique :

- *Des politiques climatiques moins ambitieuses*: du point de vue de la politique climatique, le plan de sortie adopté pour les centrales à charbon est bien moins ambitieux que les recommandations initiales. Certes, le plan prévoit une réduction progressive des capacités des centrales à charbon, mais le transfert de charges profite aux centrales à lignite très polluantes. Par ailleurs, les centrales à lignite d'environ 6 GW ont jusqu'à 2038 pour fermer.
- *Désavantage de la houille par rapport au lignite*: alors que tous les exploitants de centrales à lignite perçoivent des indemnités dans le cadre d'une solution négociée, les centrales à houille, contraintes à une mise à l'arrêt à compter de 2026, n'en perçoivent plus. De plus, la trajectoire de sortie prévoit un transfert de charges, c'est-à-dire que les centrales à houille devront fermer bien plus tôt, de manière à desserrer l'étau de la transformation des régions d'exploitation du lignite, du personnel et des entreprises concernés.

Les recommandations de la commission en matière de politique sociale et structurelle ont été globalement suivies. On ne constate pas de différence notable concernant les aides structurelles convenues pour les régions charbonnières d'une part et les primes de restructuration destinées aux salariés des centrales d'autre part.

## 4

## RÉSUMÉ

*L'adoption de la loi sur le renforcement structurel des régions charbonnières et de la loi sur la sortie du charbon marque un tournant dans la transition énergétique de l'Allemagne.*

Les recommandations formulées par la commission offrent un compromis pragmatique entre les principaux intéressés que sont l'industrie, le secteur énergétique, les syndicats et les associations de protection de l'environnement. Le gouvernement fédéral a suivi ces recommandations à de nombreux égards, mais s'en est écarté sur plusieurs points décisifs (s'agissant par exemple de la protection de l'environnement). L'adoption de ces deux lois marque toutefois un tournant majeur dans la transition énergétique de l'Allemagne.

*Les lois adoptées par le Bundestag offrent aux régions charbonnières une perspective d'avenir crédible et au personnel du secteur des conditions de transition équitables.*

L'ampleur ainsi que la durée des aides structurelles octroyées aux régions charbonnières et les investissements qui y sont liés dans le secteur de l'énergie, dans les infrastructures et la recherche, offrent à ces régions des perspectives d'avenir durables. Un ensemble complet de mesures en matière d'emploi permet de faire disparaître des emplois de manière socialement responsable, sans condamner au chômage les personnes qui travaillent actuellement dans le secteur du lignite et de la houille. La réussite de la transformation des régions et des entreprises sera conditionnée à une série de facteurs économiques et régionaux. Elle est difficilement prévisible à l'heure actuelle au regard des processus de transformation entrepris à ce jour.

*La sortie du charbon se fera cependant bien avant 2038, et pas uniquement en Allemagne.*

À cause de l'augmentation des prix du CO<sub>2</sub>, de la baisse des prix du gaz naturel et de la chute de la consommation d'électricité liée à la crise du coronavirus, les centrales à charbon ont vu leur compétitivité et leur production dégringoler au plus bas en 2019 et au premier semestre 2020. Cette crise complique encore davantage la situation économique de nombreuses centrales à charbon déjà en difficulté. En outre, au vu des objectifs plus ambitieux prévus dans le « green deal » de l'Union européenne, la situation pourrait bien s'aggraver à moyen terme (2030). Ainsi, l'analyse d'impact de la Commission européenne relative à son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55 % à horizon 2030 indique qu'une sortie du charbon globale, à l'échelle européenne, sera nécessaire pour atteindre cet objectif. Il est donc probable que la sortie du charbon se produise bien avant 2038, en Allemagne comme dans les autres pays européens.

Cette note est une synthèse actualisée de l'étude **«La Commission charbon»** publiée par «Agora Energiewende» en août 2019. Elle contient des éléments complémentaires sur les dernières évolutions de la situation à la suite de l'entrée en vigueur de la loi sur la sortie du charbon et de la loi sur le soutien à la transition structurelle des régions charbonnières.

## BIBLIOGRAPHIE

**Agora Energiewende.** (2019). Commission charbon.

**CDU/CSU/SPD.** (2017). *Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode.*

**Commission Croissance, Changement structurel et Emploi** [Kommission «Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung»]. (2019). *Abschlussbericht.*

**Gouvernement fédéral allemand [Bundesregierung].** (2018). *Décision d'instauration de la Commission Croissance, Changement structurel et Emploi du 6 juin 2018.*

**Ministère allemand de l'Économie et de l'Énergie [Bundesministerium für Wirtschaft und Energie].** (2019). *Energiedaten Gesamtausgabe.*

**Ministère allemand de l'Environnement, de la Protection de la nature et de la Sécurité nucléaire** [Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit]. (2016). *Klimaschutzplan 2050.*

**Office allemand de la statistique** [Statistisches Bundesamt]. (2019). *Statistik der Erwerbstätigkeit.*

**Rheinische Post Online.** (2019). Landesregierung begrüßt den Kohlekompromiss.

**RWI - Institut Leibnitz pour la recherche économique [RWI – Leibnitz-Institut für Wirtschaftsforschung].** (2018). *Erarbeitung aktueller vergleichender Strukturdaten für die deutschen Braunkohleregionen.*

**Statistiques sur le secteur du charbon** [Statistik der Kohlenwirtschaft]. (2019).

## AUTEUR

**Philipp Litz** est chef de projet « International Coal transition » du think tank Agora Energiewende. Il a été entre juin 2018 et janvier 2019 collaborateur auprès de Barbara Praetorius, co-présidente de la Commission « Croissance, Changement structurel et Emploi »

Autres publications de la FES Paris à télécharger sur le site <http://fesparis.org/publications.html> :

Hennicke, Martin et Noll, Wulf  
**Mutations structurelles dans la Ruhr**  
 Quels enseignements pour les processus de transformation à venir ?

Krause, Laura-Kristine  
**L'Allemagne divisée?**  
 Polarisation et état de la démocratie allemande

Suchy, Oliver  
**Le télétravail va-t-il devenir la norme?**  
 Les leçons de la crise du Coronavirus en Allemagne

Olivier Faure  
**Un nouveau souffle démocratique pour l'Europe**

Norbert Walter-Borjans  
**Pour un acte de vraie solidarité européenne**  
 Quelle stratégie allemande pour sortir de la crise économique ?

Rolf Mützenich  
**L'Allemagne et le partage nucléaire**

Bofinger, Peter  
**Les « États frugaux » et le projet européen**  
 Comment protéger l'Europe des effets de la crise du coronavirus

Barley, Katarina  
**Défendre la démocratie en Europe**  
 Comment garantir les valeurs européennes en temps de crise sanitaire

Hakverdi, Metin  
**Eurobonds: ne pas se tromper de bataille**

## IMPRESSION

Friedrich-Ebert-Stiftung Paris  
 41 bis, bd. de la Tour-Maubourg | 75007 Paris | France

[www.fesparis.org](http://www.fesparis.org)

Contact:  
[fes@fesparis.org](mailto:fes@fesparis.org)

L'utilisation commerciale des publications de la Friedrich-Ebert-Stiftung n'est autorisée qu'avec l'accord préalable de la FES.

Zimmermann, Jens  
**Le réseau 5G en Europe à l'heure du Coronavirus**

Balzer, Anne  
**L'Allemagne et la dissuasion nucléaire**  
 L'effet boomerang des armes nucléaires

Schmid, Nils  
**L'alliance pour le multilatéralisme**  
 Quelle stratégie face au nouveau désordre mondial ?

Köpping, Petra  
**Comment enfin faire de l'unité allemande une réalité ?**

Krumm, Reinhard; Dienes, Alexandra; Weiß, Simon  
**Cavalier seul ou allié?**  
 Les alliances dans une ère d'incertitudes diplomatiques

Gatz, Christopher  
**Le plafonnement des loyers**  
 Une mesure efficace pour répondre à la crise du logement

Fink, Philipp; Hennicke, Martin; Tiemann, Heinrich  
**Une Allemagne inégalitaire**  
 Rapport sur les disparités socio-économiques 2019

La Fondation Friedrich-Ebert (FES) est une fondation politique dont l'action est guidée par les valeurs fondamentales de la social-démocratie: la liberté, la justice et la solidarité. Organisation à but non lucratif, la FES travaille de manière autonome et indépendante. La FES a un réseau de plus de 100 bureaux dans le monde et de 15 bureaux régionaux en Allemagne. Le bureau parisien de la FES a été fondé en 1985. Il a pour objectif de renforcer le dialogue franco-allemand entre les acteurs de la société civile et les décideurs politiques.

## COMMISSION DU CHARBON EN ALLEMAGNE

### Quel modèle de participation pour la transition énergétique ?



Pour programmer la sortie de l'énergie du charbon, la « Commission Charbon » a réuni les représentants du secteur de l'énergie, des régions minières, de l'économie et de l'industrie, des associations environnementales, des syndicats, de la recherche et du gouvernement. La stratégie de « changement structurel » des Länder concernés et la participation des ministres-présidents y ont joué un rôle particulier.



Avec le soutien logistique d'un comité du ministère de l'Économie, le travail de délibération suivait plusieurs phases: audition d'experts et négociations concrètes en dix séances plénières, communication régulière à destination des ministères, formulation du rapport final dans deux groupes de travail dédiés (« changement structurel et emploi » et « énergie et climat »), puis adoption lors de la dernière séance plénière.



La commission a recommandé un échéancier de sortie jusqu'en 2038 et un plan global d'accompagnement: garantir l'avenir économique des régions charbonnières, moderniser le système électrique et énergétique, soutenir et former les salariés des régions concernées. Sur le plan uniquement environnemental, la transcription de ses recommandations dans la loi est cependant moins ambitieuse que le compromis initial.

Plus de détails sous ce lien:

[www.fesparis.org](http://www.fesparis.org)