



LE FONDS DE TRANSITION JUSTE un outil clé pour accompagner la mutation des emplois en France

Analyse et propositions pour le renforcer

réseau
action
climat
france

Coordination

Antoine Durand,
*Responsable Transition écologique et emplois
au Réseau Action Climat France*

Réseau Action Climat

Mundo M,
47 avenue Pasteur
93100 Montreuil 01 48 58 83 92

Design graphique, Guérolé Le Gal

Remerciements

Nous tenons à remercier ici toutes les personnes qui ont contribué à la réflexion, en particulier Philippe Quirion, Aurélie Brunstein, Alix Mazounie, Adrien Corvisy.

Merci également à toutes les personnes qui ont contribué, à travers les échanges informels conduits sur la transition juste des emplois, en lien avec les dynamiques territoriales.

Merci enfin aux interlocuteurs de la DGEFP pour l'intérêt porté à la démarche et la qualité des échanges engagés.

Financé par



Sommaire

| | |
|--|-----------|
| Résumé | 4 |
| Préambule - Le cadre d'émergence du Fonds de transition juste | 11 |
| Chapitre 1. Le cadre du Fonds de Transition Juste : un dispositif indispensable | 14 |
| a) Emploi et transition : des "recompositions" attendues... et en cours | 14 |
| b) Une situation à risque réel pour certains territoires et salariés | 16 |
| c) La transition juste des emplois : des principe reconnus | 18 |
| d) Le FTJ, un dispositif indispensable, au sein d'une palette d'actions | 19 |
| Chapitre 2. Le FTJ et son déploiement : un "essai" qui reste "à transformer" | 22 |
| a) Des initiatives à souligner, un besoin de suivi partagé et d'évaluation | 22 |
| b) Une difficulté à toucher la cible des activités en reconversion | 24 |
| c) Un couple de critères secteur/territoires à interroger | 26 |
| d) L'Europe qui protège : une occasion manquée ou invisible ? | 33 |
| e) Un cadre d'action publique à consolider | 34 |
| Chapitre 3. Nos propositions pour renforcer l'impact du Fonds de transition juste | 37 |
| a) A l'échelle européenne : une dynamique à consolider et élargir | 37 |
| b) Mettre en dynamique "l'éléphant dans la pièce" | 38 |
| c) Secteurs et territoires : élargir les critères pour un fonds plus juste | 40 |
| d) Réussir le Green Deal : l'Europe qui protège doit se faire connaître | 41 |
| e) Pour une gouvernance renouvelée, qui donne de la force au dispositif | 42 |
| f) Pistes opérationnelles pour l'action publique en contexte de planification | 43 |
| g) Des prolongements nécessaires de nos travaux | 46 |
| Annexe 1. La méthodologie de traitement des données (chapitre 2) | 50 |

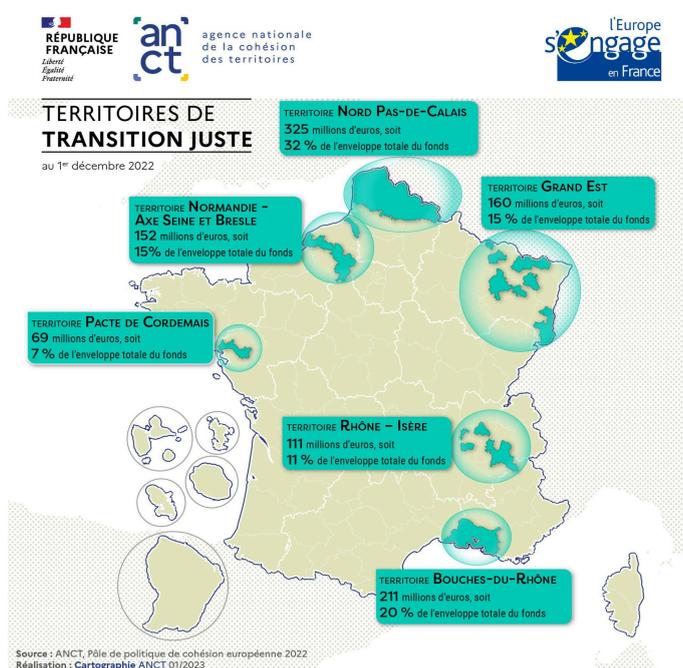
Résumé

Dans de nombreux secteurs d'activité, la transition écologique contribue à “rebattre les cartes” entre catégories de salariés, entreprises et territoires. Source d'opportunités, elle est créatrice nette d'emplois. Mais elle génère aussi des risques qu'il faut bien identifier, maîtriser et accompagner. Si la transition écologique est loin d'être la seule cause des crises sociales en cours dans l'industrie, le risque est déjà clairement perçu pour certains salariés et territoires : à Saint-Avold, avec la fin de la production électrique à partir du charbon ; à Fos-sur-Mer, où l'avenir de la sidérurgie s'écrit encore en pointillés ; chez les sous-traitants automobiles, où les salariés subissent la crise de plein fouet les Plans de Sauvegarde de l'Emploi qui s'enchaînent ; les experts économiques se disent également inquiets pour d'autres secteurs, comme celui du ciment par exemple.

Ces risques sont bien identifiés par les différents acteurs de la planification écologique en France. Des projets de PPE et de la SNBC, au rapport Pisani-Ferry sur le Marché du Travail, en passant par la stratégie emploi-compétence du SGPE, tous identifient bien ces “chocs” sur le marché du travail, des métiers en diminution, des fermetures de site en perspective, des reconfigurations sectorielles à accompagner dans les territoires¹. Ils soulignent le rôle clé de l'anticipation pour accompagner la réallocation de la main d'œuvre, faciliter leur reconversion et proposer des alternatives aux territoires concernés.

C'est tout l'enjeu du Fonds de Transition Juste, créé en 2021 dans le cadre du Pacte vert européen, comme “un instrument financier qui relève de la politique de cohésion et vise à soutenir les régions touchées par de graves difficultés socio-économiques résultant de la transition vers la neutralité climatique. Il facilitera la mise en œuvre du pacte vert pour l'Europe”². Ce fonds est doté d'un budget global de 17,5 milliards d'euros pour la période 2021-2027, à l'échelle européenne.

Pour la France, son budget est d'environ 1 milliard d'euros et porte pour une ambition financière de 2 milliards d'euros, en tenant compte des cofinancements³. En France, 6 territoires sont concernés par le FTJ (voir carte ci-contre).



¹ Voir la stratégie en question : [Stratégie emplois et compétences pour la planification écologique](#)

² Voir le site du Parlement UE : [Fonds pour une transition juste | Fiches thématiques sur l'Union européenne](#)

³ Voir : [Fonds européen pour une transition juste](#)

Le FTJ vise à la fois à :

- soutenir la résilience économique et sociale des territoires en finançant une nouvelle dynamique de développement et en diminuant ses fragilités sociales ;
- favoriser l'accompagnement des reconversions des salariés et activités en transformation prioritaire.

Il est décliné en 3 volets. Deux volets sont à la main des régions : financement de la transition écologique et énergétique d'une part, soutien à la compétitivité, la recherche et l'innovation de l'autre.

Le troisième volet est piloté par le Ministère du Travail : le programme national FTJ « Emploi et compétences », vise en particulier à soutenir la reconversion ou les formations des travailleurs et des demandeurs d'emploi, ainsi que l'anticipation des mutations économiques des territoires éligibles. Nous portons ici une attention particulière sur ce volet du Fonds.

| | Volet 1 | Volet 2 | Volet 3 |
|---|---|---|---|
| Pour quoi faire | Financement de la transition écologique et énergétique | Soutien à la compétitivité, la recherche et l'innovation | Soutien aux emplois et aux compétences |
| Pilotage | Les Régions | Les Régions | Ministère du Travail |
| Financement FTJ | 470 million € | 223 million € | 297 million € |
| Part du budget total du FTJ pour la France | 47% | 23% | 30% |
| Investissement total estimé grâce aux cofinancements | 1,057 milliards € | 532 millions € | 443 millions € |
| Nombre de bénéficiaires d'ici 2029 (objectifs) | 117 000 - 78 000 demandeurs d'emploi formés - 39 000 travailleurs soutenus dans leur transition | | |

Source : [Fonds européen pour une transition juste](#)

Alors que le Ministère du travail a engagé un point d'étape à mi-parcours, et que l'Europe planche sur la nouvelle architecture des fonds structurels, c'est le moment de tirer des enseignements de la 1ère phase de mise en œuvre de ce Fonds. A cette fin, le Réseau Action Climat a entamé une double démarche d'échange avec les parties prenantes pour mieux comprendre la déclinaison opérationnelle du FTJ sur les territoires, et d'analyse des données disponibles pour répondre à deux questions :

- Le Fonds de Transition Juste permet-il de couvrir tous les territoires et secteurs en situation de fragilité ?

- Les financements déployés permettent-ils réellement d'accompagner la reconversion des emplois et les mutations économiques ?

Ci-dessous, nous détaillons les 5 constats qui résultent de notre analyse ainsi que les recommandations qui en découlent.

Constat n°1. Le Fonds de Transition Juste est un outil indispensable et pleinement justifié

Le FTJ est une bonne nouvelle pour la transition juste car il répond à plusieurs enjeux clairement identifiés en matière d'emploi en transition écologique

- Il s'appuie sur un besoin d'accompagner de manière renforcée des travailleurs potentiellement fragilisés par la transition écologique.
- Il s'appuie sur une approche sectorielle, pour anticiper l'impact social. Les scénarios de planification écologique s'appuient, d'ici à 2030, sur la mutation prioritaire des secteurs d'activité les plus émetteurs. Cela se traduit logiquement en matière d'emploi, et permet en effet d'identifier plusieurs secteurs clés.
- Il s'appuie sur une approche territoriale, ce qui se justifie dans l'ensemble des analyses par le fait que les activités en mutation prioritaire sont inscrites dans le cadre d'un écosystème local, qui peut être mis à risque. L'impact du déclin d'activités industrielles peut fragiliser la santé socioéconomique du territoire.
- Le FTJ s'inscrit par ailleurs dans une logique de complémentarité, toujours sur le principe et dans les textes, dans le cadre d'une transition juste déjà partiellement "outillée" en termes de dispositifs et d'espaces de gouvernance identifiés⁴.

Constat n°2. Dans sa version actuelle, le FTJ ne couvre pas la totalité des secteurs industriels émetteurs de GES

La logique de double priorisation territoriale et sectorielle apparaît pertinente, car elle fait émerger des territoires principalement touchés par des activités directement émettrices (raffinage, chimie, sidérurgie, métallurgie, production d'énergie). Mais d'autres secteurs d'activités, qui en sont aujourd'hui exclus, seraient légitimes à recevoir des financements au titre de la transition juste des emplois et des compétences. A la lecture des projets de SNBC et PPE, ainsi que des plans de transition sectoriels analysés par l'Ademe, on peut en particulier citer les secteurs suivants : automobile ou bâtiment.

⁴ Voir l'étude du Réseau Action Climat publiée en 2024.

<https://reseauactionclimat.org/publications/territoires-et-emploi-en-transition-ecologique/>

| Secteurs d'activité émetteurs de GES | Couverts par le Fonds de Transition Juste ? |
|--|---|
| cokéfaction et raffinage | ✓ |
| Industrie chimique | ✓ |
| Fabrication de produits minéraux non métalliques | ✓ |
| Sidérurgie et métallurgie | ✓ |
| Production d'énergie | ✓ |
| L'industrie automobile, et toute industrie de construction liées aux véhicules thermiques (y compris camions, bus, tracteurs ou engins agricoles) ⁵ ainsi que les services de l'automobile ⁶ | ✗ |
| Bâtiment, notamment le logement neuf | ✗ |
| Les activités de fret routier | ✗ |
| Les activités liées au gaz naturel et aux chaudières à gaz | ✗ |
| Les activités de stockage des déchets. | ✗ |
| l'industrie du papier et du carton | ✗ |

Constat n°3. Dans sa version actuelle, le FTJ ne couvre pas l'ensemble des territoires en situation de fragilité

A l'échelle européenne, le FTJ a d'abord ciblé les territoires accueillant les centrales thermiques à charbon. En France, la sélection des territoires prioritaires s'est faite sur la base d'une approche sectorielle plus large, priorisant des secteurs industriels très émetteurs, donc à forte recomposition attendue. Au total, 6 territoires français ont été sélectionnés pour bénéficier des fonds.

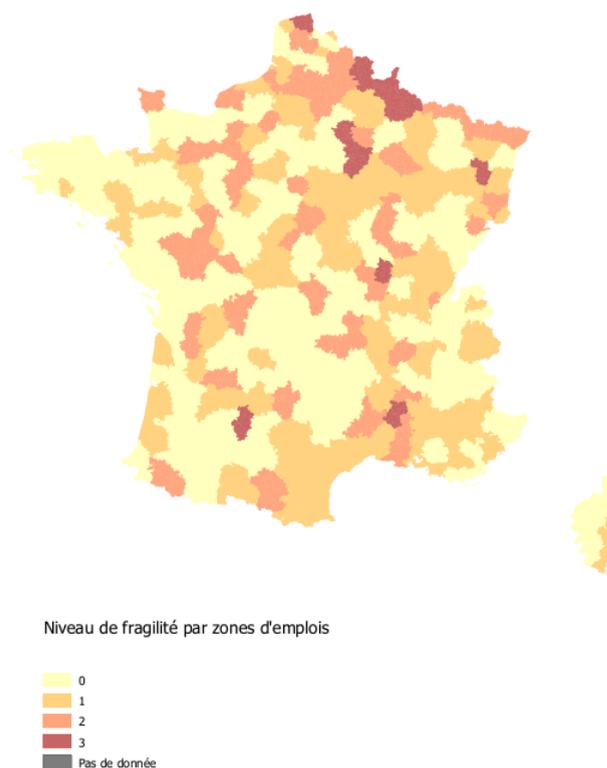
Mais à partir d'une approche plus complète de la planification écologique, et en croisant avec d'autres indicateurs de fragilité (*taux d'emplois dans les industries émettrices et le*

⁵ A noter ici : pour l'aéronautique, les trajectoires de transformation des emplois et compétences semblent moins immédiates dans le cadre de la SFEC, même si le Réseau Action Climat plaide pour une limitation du trafic aérien dans des proportions plus significatives.

⁶ Ainsi, selon le projet de SBNC : "Des mesures sont prévues pour accompagner les stations-service indépendantes essentielles au maillage territorial :
→ Accompagner, dans la durée, les stations-service indépendantes dans la diversification de leurs activités (installation d'IRVE36, nouvelles activités hors énergies).
→ Engager des réflexions sur les modèles "socio-économiques" de « stations du futur » intégrant la diversité des mobilités et les services associés adaptés aux stations-services-indépendantes."

secteur pétrolier, taux d'emplois dans les secteurs en transformation prioritaire d'après la SFEC, taux de chômage), on constate que de nombreuses autres zones en situation de fragilité mériteraient de bénéficier des financements du FTJ, mais se retrouvent en dehors du périmètre. En particulier, 9 zones d'emploi cumulant 3 indicateurs de fragilité synthétiques proposés dans notre analyse n'ont actuellement pas accès aux financements du FTJ. Les zones d'emploi qui cumulent 2 voire, a fortiori, 3 risques (voir carte ci-contre) devraient pourtant appeler à une attention retenue et, suivant la logique analysée dans ce rapport, à des moyens renforcés pour contribuer à leur résilience. Cette analyse gagnerait à être approfondie et, surtout, soumise au débat dans le cadre d'une gouvernance élargie.

| Zone d'emploi | Cumul de fragilités |
|------------------------|---------------------|
| Bagnols-sur-Cèze | 3 |
| Bollène-Pierrelatte | 3 |
| Castelsarrasin-Moissac | 3 |
| Charleville-Mézières | 3 |
| Château-Thierry | 3 |
| Creusot-Montceau | 3 |
| Dunkerque | 3 |
| Maubeuge | 3 |
| Romilly-sur-Seine | 3 |
| Saint-Dié-des-Vosges | 3 |
| Sedan | 3 |



Constat n°4. Les financements sont insuffisamment alloués au maintien de l'emploi pour les secteurs et territoires prioritaires

Les chiffres sont assez nets : actuellement, la France finance peu de projets relatifs aux reconversions d'activités économiques dans les secteurs à risque d'emploi : sur un budget FTJ d'environ 1 milliard d'euros, les financements alloués au maintien dans l'emploi pour les secteurs et territoires prioritaires représentent à ce stade 65 M€, soit, à ce stade 6,3 % du budget global (et un peu moins de 50% des dépenses effectivement engagées sur le volet emploi-formation du FTJ - voir ci-dessous). A ce rythme, le FTJ risque de manquer sa cible s'il n'est pas capable d'anticiper et d'accompagner le "risque en emploi", a minima dans les territoires et secteurs ciblés. La grande majorité des projets financés sur le volet emploi-formation du FTJ concerne l'insertion des demandeurs d'emploi, objectif louable, mais qui recoupe en partie celui d'autres dispositifs (comme le FSE), et ne répond pas à la préoccupation des travailleurs des secteurs en transformation. Le bilan à mi-parcours constitue probablement une opportunité pour ajuster le tir, et tout faire pour éviter que les salariés concernés par ces enjeux ne risquent le chômage.

| Objectifs principaux | Insertion | Anticipation des mutations économiques | Maintien dans l'emploi |
|----------------------|--------------------|--|------------------------|
| Nombre de projets | 116 | 19 | 6 |
| Total aides FTJ | 46 916 496.07 € | 20 879 814.69 € | 65 173 743.00 € |
| | <i>Dont OPCO2I</i> | | 78 899 100.00 € |

Source du tableau : à partir de la [Liste des bénéficiaires FSE/FTJ, tableau public](#), version de janvier 2025 - données analysées par le Réseau Action Climat.

Constat n°5. Le pilotage mérite d'être renforcé pour maximiser l'impact des financements

Les entretiens avec les opérateurs dans les territoires pointent tous le manque de cohérence et de pilotage global : il existe une diversité d'initiatives utiles, mais elles restent encore peu structurées dans l'ensemble. Sur les territoires, des travaux de diagnostic, des initiatives en matière de gouvernance ou de financement de la cohésion sociale (insertion professionnelle) coexistent. Il manque des lignes directrices partagées par l'ensemble des acteurs, et la logique d'appel à projet ne permet pas de favoriser le développement d'initiatives sur des sujets sous-investis. A l'échelle nationale, le Fonds de Transition Juste n'est même pas mentionné dans les projets de PPE et de SNBC. Par ailleurs, les parties prenantes, et au premier lieu desquels les partenaires sociaux et associations environnementales, sont encore trop peu associées au pilotage.

Nos principales propositions renforcer l'impact du Fonds de Transition Juste

- 1. Renforcer le Fonds de Transition Juste** : à l'heure du renouvellement du budget européen, en matière de fonds structurels, le Fonds de Transition Juste doit d'abord être conforté, a minima dans ses principes, et dans ses moyens.
- 2. Élargir son périmètre** : adapter les critères d'accès (secteurs/territoires) et permettre une évolution des priorités du FTJ.
- 3. S'appuyer sur une analyse, pour chaque zone d'emploi, des impacts en emploi de la transition écologique** par les territoires identifiés en niveau 2 ou 3 de fragilité par zone d'emploi.
- 4. Simplifier l'accès au FTJ pour les opérateurs**, et -sous réserve de compatibilité avec la SFEC- lever les blocages, en particulier sur le volet 1, pour le financement des reconversions d'activités industrielles émettrices, et sur le volet 3, sur le financement de reconversions et de formations des personnes issus des secteurs en transformation.

5. **Renforcer la part des financements alloués à la reconversion des emplois** en situation de fragilité, en faisant notamment le lien avec la refonte en cours des dispositifs de reconversion professionnelle.
6. **Renforcer la transparence** sur les choix des projets et l'affectation des financements, via un reporting plus régulier.
7. **A l'échelle territoriale, utiliser les GPEC comme lignes directrices** (la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences), et favoriser l'appui à la réorientation stratégique ou à l'émergence de Gestion des Emplois et Parcours Professionnels au sein des entreprises, en particulier pour les moins outillées en ingénierie ou les plus fragiles (PME, sous-traitance...).
8. **Mettre en place une gouvernance partagée au niveau national et territorial** pour accompagner les appels à projets, adapter les dispositifs, faciliter la remontée d'alertes et de bonnes pratiques issues des territoires, etc. Dans ce cadre, **la place des partenaires sociaux doit être nettement renforcée.**
9. **Assurer la mise en cohérence régulière des trois volets du FTJ**, en favorisant l'appui prioritaire aux secteurs en transformation, sur le plan de l'investissement, de l'emploi et des compétences.
10. **Mettre le FTJ au service d'une trajectoire énergétique, écologique et industrielle de la France** dans le cadre d'une planification écologique et industrielle cohérente, ambitieuse, territorialisée. Clarifier globalement la direction prise de manière stratégique pour l'économie et les secteurs en transition.

Préambule - Le cadre d'émergence du Fonds de transition juste

Le Fonds de Transition juste s'inscrit dans le cadre de l'engagement renforcé de l'Europe en matière de responsabilité climatique : le **Pacte Vert pour l'Europe**⁷ s'incarne d'abord dans un objectif, baptisé "fit for 55". L'Europe s'engage à réduire ses émissions territoriales de gaz à effets de serre de 55 % en 2030 par rapport à 1990.

Dans de nombreux secteurs émetteurs (transport, agriculture, bâtiment, industrie, énergie, en particulier), cet engagement se traduit par des mutations d'activités majeures, qui impliquent **des trajectoires de transformation ou de diminution d'emplois** et, dans tous les cas, un besoin d'accompagnement des travailleurs concernés.

En matière d'emploi, **la transition juste renvoie à un principe défini par l'Organisation internationale du travail et l'ONU :**

« rendre l'économie plus verte d'une manière qui soit aussi équitable et inclusive que possible pour toutes les personnes concernées, en créant des opportunités de travail décent et en ne laissant personne de côté »⁸.

Le Fonds de transition juste (FTJ) a été institué comme un outil d'anticipation des chocs annoncés et de péréquation. D'après le Parlement européen, il constitue "un instrument financier qui relève de la politique de cohésion et vise à **soutenir les régions touchées** par de graves difficultés socio-économiques résultant de la transition vers la neutralité climatique. Il facilitera la mise en œuvre du pacte vert pour l'Europe, dont l'objectif est de rendre l'Union européenne neutre sur le plan climatique d'ici à 2050"⁹.

Face aux "mutations socio-économiques profondes pour la France", "**des mesures d'accompagnement économique et social pour les salariés, les entreprises et les territoires**" sont indispensables. "Le Fonds pour une transition juste est essentiel pour soutenir les territoires les plus touchés par la transition vers la neutralité climatique et éviter l'aggravation des inégalités régionales"¹⁰.

Le règlement européen qui l'institue¹¹ en fixe l'enjeu de manière claire : il "établit le Fonds pour une transition juste (FTJ) afin d'aider les habitants, l'économie et l'environnement des territoires qui sont confrontés à de graves difficultés socioéconomiques découlant du processus de transition vers les objectifs spécifiques de l'Union pour 2030 en matière d'énergie et de climat". Ainsi, "**le FTJ contribue à l'objectif spécifique unique qui consiste à permettre aux régions et aux personnes de faire face aux conséquences sociales, économiques, environnementales et en matière d'emploi de la transition** vers

⁷ Voir sur le site de la Commission Européenne : [Le pacte vert pour l'Europe - Commission européenne](#)

⁸ Voir notamment sur le site du Programme des Nations Unies pour le Développement : [Qu'est-ce que la transition juste ? Et pourquoi est-ce important](#)

⁹ Voir le site du Parlement UE : [Fonds pour une transition juste | Fiches thématiques sur l'Union européenne](#)

¹⁰ Voir le site gouvernemental : [Fonds européen pour une transition juste](#)

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32021R1056>

les objectifs spécifiques de l'Union pour 2030 en matière d'énergie et de climat et vers une économie de l'Union neutre pour le climat à l'horizon 2050, sur la base de l'accord de Paris."

Les périmètres d'intervention territoriale du FTJ sont définis au niveau national. "Les États membres élaborent, avec les autorités locales et régionales compétentes des territoires concernés, un ou plusieurs plans territoriaux de transition juste couvrant un ou plusieurs territoires concernés correspondant aux régions de niveau NUTS 3 ou des parties de ces territoires".

Ce fonds est doté d'un **budget global de 17,5 milliards d'euros pour la période 2021-2027, à l'échelle européenne. A l'échelle de la France**, il est doté d'environ 1 milliard d'euros et porte pour **une ambition financière de 2 milliards d'euros**, en tenant compte des cofinancements¹².

En France, **6 régions sont concernées par le FTJ**, sur la base de périmètres départementaux ou infra-départementaux (voir ci-après).

Ces Régions ont mis en place un **Plan territorial pour une transition juste**. A l'échelle européenne, le FTJ a ciblé les territoires accueillant les centrales thermiques à charbon. En France, la sélection des territoires prioritaires s'est faite sur la base d'une approche sectorielle plus large, priorisant des secteurs à forte recomposition. La double approche sectorielle et géographique est présentée ci-après.

Méthodologie du rapport

Le rapport vise à présenter une analyse du déploiement du Fonds de transition juste à date, en particulier au regard des principes définis par l'OIT. Il vise à proposer des axes d'amélioration pour l'action publique.

Le présent rapport s'appuie sur un travail de synthèse issu des nombreuses études citées dans ce rapport, d'entretiens menés auprès de plus d'une centaine d'acteurs, en particulier dans le cadre d'une étude portant sur les mutations territoriales des emplois en lien avec la transition écologique, et publiée en mars 2024 par le Réseau Action Climat¹³. La méthode retenue ici ne prétend ainsi pas valoir évaluation de politique publique. Le recul temporel assez limité, au regard du calendrier de déploiement du dispositif, et l'enjeu d'accès aux données ne permettent pas à ce jour une analyse d'impact suffisamment poussée (un tel dispositif, avec des questions évaluatives prioritaires, est proposé en partie III).

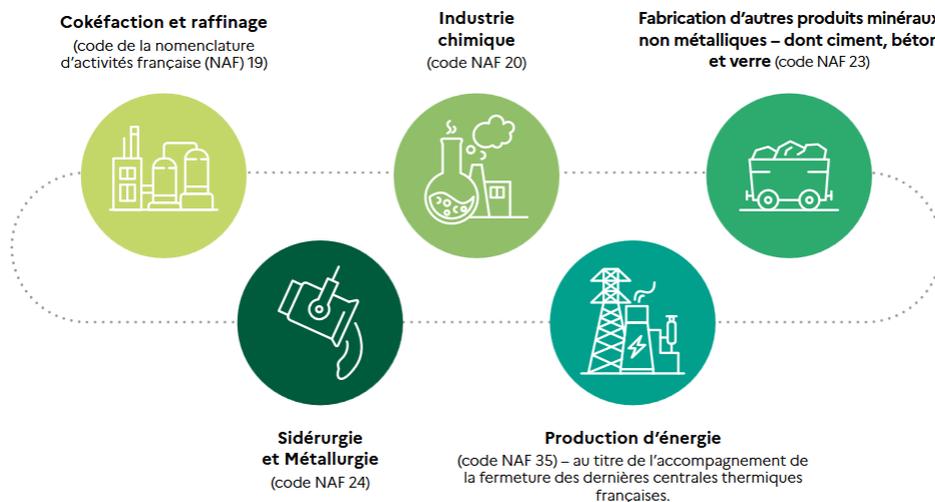
¹² Voir : [Fonds européen pour une transition juste](#)

¹³ Voir l'étude du Réseau Action Climat publiée en 2024.

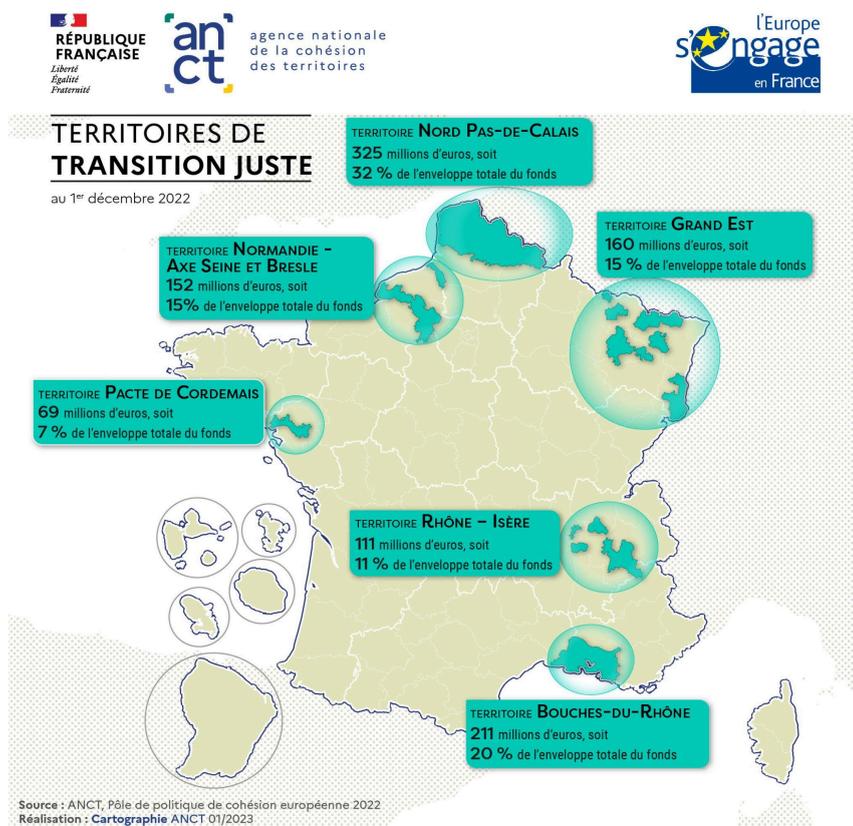
<https://reseauactionclimat.org/publications/territoires-et-emploi-en-transition-ecologique/>

Le Fonds de Transition Juste : une entrée sectorielle et géographique

1- Une sélection de secteurs industriels émetteurs à transformer



2- Une sélection de territoires où ces secteurs sont fortement implantés



Source : Ministère du Travail, de la santé, des solidarités et des familles¹⁵

¹⁴ Voir : [Fonds européen pour une transition juste](#)

¹⁵ Le site du gouvernement [Le programme FTJ | FSE](#)

Chapitre 1. Le cadre du Fonds de Transition Juste : un dispositif indispensable

a) *Emploi et transition : des “recompositions” attendues... et en cours*

La transition écologique, y compris dans le cadre européen du “Green Deal”, ne se réduit pas à la décarbonation de l'économie¹⁶. L'enjeu climatique est cependant le plus central dans la politique européenne, et le cœur des principes du FTJ. Il implique une mutation de l'économie, et en priorité des secteurs les plus émetteurs. Cette mutation est notamment décrite, pour la France, dans la Stratégie française pour l'énergie et le climat (SFEC), et en particulier dans la Stratégie nationale bas carbone (SNBC) et la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)¹⁷. Traduction française des objectifs climatiques européens, les troisièmes générations de SNBC et PPE ont été soumis à consultation fin 2024. Nous prendrons ce nouveau cadre de la SFEC comme référence pour l'analyse de ce rapport.

Ce cadre de référence fixe des principes directeurs cohérents pour l'évolution des emplois. Ainsi, le projet de SNBC **prévoit que « les évolutions industrielles en matière d'emplois et de compétences par bassin d'activité seront anticipées** pour permettre l'émergence d'activités alternatives dans les zones possiblement touchées par des disparitions d'activités économiques, maintenir le dynamisme économique local et donner de la visibilité aux individus sur leur emploi ». Le projet de future PPE indique qu'il « **sera fondamental d'accompagner vers de nouveaux emplois les personnels des métiers en diminution** ». Au niveau des raffineries : il faut « anticiper les fermetures des sites de raffinage dans une perspective [...] de transition juste pour faciliter la reconversion des salariés et proposer des alternatives aux territoires concernés (ex. conversion en bio-raffineries, nouveaux sites industriels...) ».

Cela rejoint **plusieurs scénarios d'ensemble, analysant les impacts sur l'emploi de la transition écologique**. Une telle démarche a d'abord été menée par des think tanks de la société civile, comme l'Institut négaWatt¹⁸ ou The Shift Project¹⁹. Ce dernier a estimé en 2021 un périmètre d'environ 800 000 emplois voués à disparaître dans divers secteurs, dans le cadre d'une politique visant la neutralité carbone. Les pouvoirs publics ont repris cette approche, avec des résultats plus modérés, à partir de scénarios prospectifs (Ademe²⁰) ou de la SFEC (France Stratégie²¹).

¹⁶ Voir notamment le cadre des 9 limites planétaires :

<https://www.notre-environnement.gouv.fr/themes/societe/article/limites-planetaires>

¹⁷ Voir les futures SNBC et PPE 3 :

<https://concertation-strategie-energie-climat.gouv.fr/les-grands-enjeux-de-la-ppe-3> et

<https://concertation-strategie-energie-climat.gouv.fr/les-grands-enjeux-de-la-snbc-3>

¹⁸ Voir : https://negawatt.org/IMG/pdf/synthese_scenario-negawatt_2017-2050.pdf

¹⁹ Voir : <https://theshiftproject.org/plan-de-transformation-de-leconomie-francaise-axe-emploi/>

²⁰ Voir l'analyse emploi des scénarios de neutralité carbone 2050 de l'Ademe :

<https://librairie.ademe.fr/energies-renouvelables-reseaux-et-stockage/5442-prospective-transitions-2050-feuilleton-macroeconomie.html>

²¹ Voir le scénario SFEC de la démarche Métiers en 2030 :

<https://www.strategie.gouv.fr/publications/metiers-2030>

Le rapport consacré au Marché du Travail²², dans le cadre de la mission Pisani-Ferry / Mahfouz, porte ainsi les conclusions suivantes : **“la transition écologique va entraîner des chocs significatifs sur le marché du travail”**. **“les effets sur l’emploi seront en partie dépendants de notre capacité à anticiper ces effets négatifs de court terme et à accompagner la réallocation de la main-d’œuvre** concernée vers des secteurs porteurs, mais également des réorientations productives qui permettent de créer de nouveaux emplois en lien avec la décarbonation de l’économie (dans l’agriculture écologique, l’industrie décarbonée, les mobilités actives et la rénovation des bâtiments notamment)”

Par ailleurs, le rapport justifie l’approche territoriale : **“les évolutions de la répartition des activités sur le territoire dans le cadre de la transition seront a priori assez différentes suivant les secteurs concernés. Si les exemples étrangers suggèrent que le développement d’activités de réassemblage permettrait de maintenir ou de développer des emplois dans quelques bassins d’emploi industriels, certaines filières très concentrées territorialement pourraient voir leur emploi se réduire assez nettement (par exemple dans l’automobile en l’absence de gains de parts de marché importants).”**

D’autres analyses ont mesuré l’impact territorial sur l’emploi à partir de l’intensité en carbone des activités émettrices. De ce point de vue, l’analyse du CAE²³ s’appuie sur la modélisation d’une taxe carbone. Elle part de l’hypothèse que **“la transition énergétique va induire une transformation structurelle majeure des modèles de production et engendrer des répercussions macroéconomiques encore complexes à appréhender”**. Elle vise à analyser les impacts sur l’emploi.

L’étude souligne que **“la forte hétérogénéité entre entreprises implique de nombreuses réallocations de l’emploi au sein d’un même secteur,** plus importantes que les réallocations entre secteurs”. Par ailleurs, selon les auteurs du CAE, **“si les arguments du « job killing » sont faibles,** l’idée que la transition serait massivement créatrice d’emplois verts doit aussi être relativisée”.

Cette analyse est utile, mais **“la seule base annuelle de données sur les consommations d’énergie actuellement disponible est très incomplète : elle ne couvre que 40 % des établissements du secteur manufacturier et pas les autres secteurs de l’économie. Or, des données exhaustives et précises sont indispensables pour mesurer l’impact des politiques publiques liées à la transition énergétique, et identifier les entreprises et les territoires fragiles qu’il faudra accompagner en priorité”**.

Dans d’autres approches sectorielles, les recompositions d’emplois sont également anticipées. Des trajectoires de diminution d’emplois sont prévues. C’est le cas de travaux dans le secteur **automobile,** menés par la PFA²⁴ ou le syndicat CFDT avec la FNH²⁵. A noter : les scénarios ne sont pas écrits d’avance, et des potentiels d’emplois existent suivant les stratégies industrielles. On peut ici souligner le **potentiel d’emplois pour les véhicules**

²²https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2023-les_incidences_economiques_de_la_citoin_pour_le_climat-thematique-marche_du_travail.pdf

²³ Voir l’analyse du CAE en particulier : [Transition énergétique : faut-il craindre pour l’emploi](#)

²⁴ [La feuille de route de la filière automobile à l’horizon 2030](#)

²⁵ [Automobile : comment relever le défi d’une transition juste ? | CFDT](#)

électriques, récemment calculé par la FNH²⁶ ou les **scénarios d'emplois hétérogènes, des secteurs émetteurs de l'industrie lourde publiés par l'Ademe fin 2024**²⁷.

Dans la stratégie emploi-compétences associée à la planification écologique en France, les services du Premier Ministre (SGPE) soulignent les recompositions attendues en ces termes. **“La [planification] concernerait directement ~8M d'emplois et serait créatrice nette d'emplois d'ici 2030 (+200k à +550k dans les secteurs clés) ; ce gain masquerait des reconfigurations sectorielles à accompagner dans les territoires”**. Par ailleurs, au-delà des enjeux de réallocations d'emploi, le SGPE souligne l'enjeu d'accompagnement des salariés dans de nombreux secteurs, soulignant de “nouveaux besoins en compétences, dans des secteurs existants ou dans de nouvelles filières d'avenir”.

L'analyse existe de manière similaire au niveau européen. Ainsi, entre autres exemples, le Rapport Draghi est-il explicite : « L'Europe aura besoin d'une approche fondamentalement nouvelle en matière de compétences. **L'UE doit veiller à ce que tous les travailleurs aient droit à l'éducation et aux reconversions**, ce qui leur permettra d'assumer de nouvelles fonctions à mesure que leurs entreprises adoptent des technologies, ou d'obtenir de bons emplois dans de nouveaux secteurs »²⁸.

L'actualité industrielle de l'automne 2024 en France a contribué à nourrir certaines inquiétudes sur le sujet, avec les reports d'annonces d'investissements dans la sidérurgie, mais également des plans sociaux anticipés dans les secteurs de la Chimie ou mis en place dans l'automobile. Si les motifs des plans sociaux annoncés renvoient surtout aux dimensions structurelles du marché et à des logiques économiques mondialisées (notamment: surcapacité dans plusieurs secteurs), et si la compétitivité de l'Europe était particulièrement en cause²⁹, la décarbonation était également régulièrement citée comme enjeu au cœur de ces reconfigurations, fournissant une forme de “cas d'école” des enjeux de transition juste dans le domaine industriel³⁰.

b) Une situation à risque réel pour certains territoires et salariés

Comme toute situation de mutation de l'économie, avec ses “gagnants” et ses “perdants” sur le front de l'emploi, et impliquant de nouvelles compétences à mobiliser pour les activités en transformation majeure, **la transition écologique contribue à “rebattre les cartes” entre catégories de salariés, entreprises et territoires. Cette situation comporte des risques, bien identifiés dans une perspective historique et sociologique.**

²⁶ [Produire les citadines électriques en France - Fondation pour la Nature et l'Homme](#)

²⁷ <https://librairie.ademe.fr/ged/9457/2024Rencontresdelatransitionindustrielle12Decarbonationindustrie.pdf>

²⁸ <https://sgae.gouv.fr/sites/SGAE/accueil/a-propos-du-sgae/actualites/mario-draghi-remet-son-rapport-s.html>

²⁹ Voir notamment à ce sujet le rapport Draghi : [Mario Draghi remet son rapport sur la compétitivité européenne à Ursula von der Leyen - SGAE](#)

³⁰ Voir notamment sur la sidérurgie : [ArcelorMittal retarde son gigantesque projet d'acier décarboné à Dunkerque | Les Echos](#) ; Sur l'automobile : [L'équipementier automobile Valeo va supprimer 868 postes en France et fermer un site dans la Sarthe](#) ; Ou sur la chimie : [Faute de compétitivité, la chimie française enclenche des plans de licenciement en cascade | Les Echos](#)

La perspective historique peut être illustrée par le secteur du charbon, et notamment la prise en charge (tardive) par l'action publique des fermetures des mines de charbon. Celle-ci a été analysée par le Réseau Action Climat et l'Institut Veblen³¹ en 2023. Le rapport traitant du sujet évoquait notamment "l'extinction de plus de 350 000 emplois sur soixante ans, dans un secteur très localisé géographiquement et en synergie avec d'autres industries". "Malgré une grande diversité d'acteurs et politiques présentes depuis des décennies, ainsi que l'emploi de moyens considérables, force est de constater que le déclin des territoires charbonniers n'a pas été endigué et que les conséquences de la fermeture des centrales à charbon s'ajoutent à celles de la fermeture des mines plus de deux décennies après".

Le CEPIL a quant à lui analysé les **conséquences de long terme pour les territoires des dynamiques de désindustrialisation**³². Les conclusions sont assez claires : "La transition écologique constitue un défi majeur pour l'industrie, qui sera confrontée à une transformation des modes de production et à une concurrence internationale intense dans les industries vertes. Les effets des plans sociaux intervenus dans l'industrie entre 1997 et 2019 éclairent les capacités d'ajustement du marché du travail français face à des chocs passés qui pourraient préfigurer ceux de la transition écologique. Ces plans sociaux se sont traduits par un fort coût individuel en matière d'emploi et de salaire. Contrairement à l'hypothèse de destruction créatrice, ils n'ont pas permis de réallocations de main-d'œuvre bénéfiques pour l'économie locale". Le CEPIL préconise ainsi des politiques qui sortent de la logique curative : "l'enjeu de la transition consiste moins à compenser les « perdants » qu'à développer des politiques permettant de concilier décarbonation et renforcement des tissus industriels"

Du point de vue des salariés, l'impératif de reconversion qui émerge dans un contexte de mutation d'activité économique se heurte à des aptitudes inégales, suivant les profils. Pour Damien Brochier, du CEREQ³³ : « 12 % des salariés (aux trois quarts employés ou ouvriers) ont des parcours qualifiés de « bloqués », marqués par une absence de changements de poste et peu d'évolution professionnelle. Tout en bénéficiant de formations réglementaires, seuls 37 % d'entre eux ont pu réaliser des formations non obligatoires, contre 58 % pour l'ensemble des salariés, alors même qu'ils souhaitent tout aussi largement se former (70 % contre 68 %). Cette situation, en grande partie liée aux choix des directions d'entreprise, aboutit à les cantonner à des formations strictement adaptatives sans les faire progresser. De ce fait, ils ne sont pas préparés à engager une mobilité professionnelle lourde dans le cas où une restructuration intervient ».

Cet impératif concerne aussi les nouvelles compétences requises : dans les secteurs en transformation, l'enjeu de l'accès à la formation continue est également celui du maintien dans l'emploi, en particulier pour les salariés les plus éloignés des dynamiques de formation.

Le risque est réel et déjà tout à fait concret pour certains salariés, au-delà des annonces de l'automne 2024 : ce risque nous a été clairement signifié par plusieurs observateurs, notamment syndicaux : à Fos-sur-Mer, l'avenir de la sidérurgie s'écrit en pointillé, et les perspectives ne sont pas encore nettement établies; les salariés des sous-traitants

³¹ https://reseauactionclimat.org/wp-content/uploads/2022/09/emploi_climat_charbon_22_09_19v2.pdf

³² Voir : [Vingt ans de plans sociaux dans l'industrie : quels enseignements pour la transition écologique ?](#)

³³ [Des reconversions aux transitions : un nouvel âge des mobilités professionnelles ?](#)

automobiles subissent la crise de plein fouet et les PSE s'enchaînent ; les experts économiques se disent tout à fait inquiets pour le secteur du ciment, etc.

c) La transition juste des emplois : des principes reconnus

Face aux risques identifiés, **les principes de la transition juste des emplois font l'objet d'approches qui se rejoignent**. Nous citons ici quelques exemples de ces approches.

Dans son analyse du secteur du charbon³⁴, le Réseau Action Climat souligne que "l'accompagnement proposé pour les salariés du charbon ne doit pas être regardé comme une exception mais comme un acquis constituant la base de ce qui pourra être proposé à l'avenir aux travailleurs dans la même situation".

Selon l'étude, **les mots d'ordre d'une solide méthodologie d'accompagnement à la reconversion doivent rester :**

- 1. l'anticipation** : à travers un calendrier clair et compatible avec l'urgence du respect de nos engagements climatiques
- 2. le territoire** : c'est en développant une vision partagée du territoire entre acteurs publics, économiques et écologiques et acteurs de l'emploi et de la formation au niveau local que les possibilités de reclassement et de passerelles s'opèrent
- 3. le dialogue social** : l'acceptabilité de la transition passe par l'entière implication des salariés et de leurs représentants dans les discussions et les prises de décisions
- 4. L'implication financière de l'Etat**, afin d'assurer que tous les travailleurs ayant besoin d'être accompagnés vers la reconversion le soient »

A ces principes, on peut notamment ajouter deux logiques d'action à la lecture des travaux du CEPII et du CEREQ :

- Le besoin de **renforcer la résilience des territoires** identifiés comme principalement concernés par les recompositions en cours
- Le besoin de **mettre en dynamique de formation les salariés des secteurs concernés, en particulier ceux identifiés comme les plus fragiles**

Ces principes se retrouvent assez largement, avec des traductions différentes, dans plusieurs contributions au débat public, et par plusieurs organisations :

- L'Ademe³⁵,
- Les organisations syndicales, dont la CFDT, dans son manifeste³⁶ en particulier, la CFE-CGC³⁷ et la CGT, avec la démarche de "radar"³⁸, visant notamment à mobiliser les salariés sur ces enjeux de transformation du travail.

Le dernier colloque annuel de la DARES portait par ailleurs explicitement sur ce sujet.³⁹

³⁴ Voir la synthèse du rapport : [Relever le défi des reconversions](#)

³⁵ Voir en particulier : [AVIS de l'ADEME - La transition juste](#)

³⁶ [Manifeste pour une transition écologique juste](#) de la CFDT

³⁷ [La CFE-CGC mobilisés pour une transition juste](#)

³⁸ [Un "Radar travail et environnement" pour combattre le greenwashing des entreprises | CGT](#)

³⁹

<https://dares.travail-emploi.gouv.fr/evenement/quelles-perspectives-pour-une-transition-ecologique-et-juste-sur-le-marche-du-travail>

De fait, le SGPE reprend également ces principes dans sa publication portant sur **le volet emploi d'une transition juste, dans le cadre de la planification**⁴⁰ (voir ci-contre).

Impact sur l'emploi : une stratégie pour anticiper les créations et destructions d'emplois

La transition pourrait être créatrice nette **d'emplois d'ici 2030**, mais elle implique aussi des **reconfigurations profondes entre secteurs**. Pour anticiper et accompagner ces changements, la planification écologique se dote d'une **stratégie emplois et compétences** :

- Mesurer et anticiper les risques dans les secteurs fortement impactés : automobile, raffinage ...
- Revaloriser les secteurs/métiers clés pour la transition écologique pour en faire des opportunités attractives ;
- Accompagner les actifs, actuels et futurs, dans la durée : évolution du système d'orientation, de formation initiale et continue, des dispositifs de reconversion ;
- Décliner les plans d'actions à l'échelle territoriale pour tenir compte des contraintes de mobilité et des spécificités des bassins d'emplois.

d) Le FTJ, un dispositif indispensable, au sein d'une palette d'actions

Au regard des analyses précédentes, le Fonds de transition juste est pleinement justifié dans ses principes, car il répond à plusieurs enjeux clairement identifiés en matière d'emploi en transition écologique :

1- Des besoins d'appui identifiés : il s'appuie sur un besoin d'accompagner de manière renforcée des travailleurs potentiellement fragilisés par la transition écologique. Les analyses -historiques, notamment- convergent en effet pour identifier des mutations majeures à impulser et un besoin d'accompagnement renforcé par l'action publique. L'accompagnement des mutations d'emplois doit ainsi favoriser l'acceptabilité de la transition écologique, en minorant son impact social potentiellement négatif.

2- Des secteurs prioritaires : le FTJ s'appuie sur une approche sectorielle, pour anticiper l'impact social. Certes, l'ensemble des métiers doit intégrer la transition écologique et s'inscrire dans le cadre d'une économie décarbonée. Mais les scénarios de planification écologique s'appuient, d'ici à 2030, sur la mutation prioritaire des secteurs d'activité les plus émetteurs. Cela se traduit logiquement en matière d'emploi, et permet en effet d'identifier plusieurs secteurs clés, dont la trajectoire d'emploi peut être négative du fait de la transition, ou qui font face à un besoin de transformation majeure, impliquant le déploiement de nouvelles activités économiques, donc de nouvelles compétences.

3- Priorité territoriale, cadre d'intervention territorial : il s'appuie sur une approche territoriale, ce qui se justifie dans l'ensemble des analyses par le fait que les activités en

⁴⁰ [Planification écologique : les enjeux d'une transition juste](#)

mutation prioritaire sont inscrites dans le cadre d'un écosystème local, qui peut être mis à risque. L'impact du déclin d'activités industrielles peut mettre à risque la santé socioéconomique du territoire. Il dépend de la spécialisation historique du territoire, et l'impact anticipé est à ce titre tout à fait hétérogène entre territoires. Cela justifie un ciblage territorial. Par ailleurs, les parcours d'emploi et de reconversion en particulier doivent s'inscrire en priorité à l'échelle du bassin de vie. Le territoire est tout à la fois pertinent comme périmètre d'action sociale et périmètre de projet. De ce dernier point de vue, l'articulation entre l'Etat et les Régions sur la déclinaison du FTJ semble pertinente.

4- Reconversions et résilience : les analyses plaident pour un accompagnement renforcé des territoires concernés, à la fois en anticipation des reconversions et transformation d'activités économiques (volet "transition juste"), et en anticipation des difficultés sociales potentielles du territoire. Cette dernière logique plaide pour un renforcement de la résilience territoriale, par un soutien actif au développement d'activités nouvelles. Le FTJ agit sur ces deux leviers dans les territoires ciblés, en soutenant "les investissements dans des domaines tels que

- la connectivité numérique,
- les technologies énergétiques propres,
- la réduction des émissions,
- la réhabilitation des sites industriels,
- la reconversion des travailleurs"⁴¹.

Le FTJ s'inscrit par ailleurs dans une logique de complémentarité, toujours sur le principe et dans les textes, dans le cadre d'**une transition juste déjà partiellement "outillée" en termes de dispositifs et d'espaces de gouvernance identifiés**⁴².

- **Au sein des entreprises, la loi Climat et résilience** favorise le partage de la stratégie de décarbonation et sa mise en perspective dans le cadre du dialogue social, au sein du CSE, notamment en lien avec les enjeux d'emploi (accords de GEPP, en particulier) ; des dispositifs d'action publique sont également en place pour l'accompagnement des entreprises (ex : PACTE Industrie Ademe / PCRH pour le Ministère du Travail) ;
- **Au sein des filières industrielles,** les Comités stratégiques de filières élaborent des Contrats stratégiques de filières (CSF) visant une activité économique en cohérence avec la SFEC ;
- **Au niveau des branches, les OPCO** ont vu leurs missions renforcées par la loi Climat et Résilience, et sont financés sur les compétences de transition dans le cadre du FNE-Formation.

Au niveau territorial, plusieurs dispositifs sont à souligner, comme :

- Le dispositif Rebond industriel favorise la résilience des territoires centrés sur l'activité automobile ;
- Les Délégués à l'accompagnement des reconversions professionnelles (DARP) du Ministère du travail sont au contact des entreprises des secteurs identifiés (automobile, notamment), pour anticiper les difficultés éventuelles ;

⁴¹ [Fonds européen pour une transition juste](#)

⁴² Voir l'étude 2024 du Réseau Action Climat, [Territoires et emploi en transition écologique - Réseau Action Climat](#)

- Les associations transitions pro, qui interviennent sur les parcours de reconversion (PTP, Transco).

Au niveau sectoriel, plusieurs dispositifs existent, comme le fonds exceptionnel pour l'emploi automobile⁴³.

Au niveau des entreprises :

- En L'Ademe⁴⁴ ou le Ministère de l'économie (notamment via l'action de la DGE⁴⁵) proposent de aides au tissu économique,
- En matière d'accompagnement des transformations RH et d'emploi,
 - des accompagnements d'ensemble sont proposés par la DGEFP⁴⁶
 - Des dispositifs collectifs peuvent être activés, comme "Transitions collectives"⁴⁷, la VAE collective ou le CV site (parmi d'autres)⁴⁸.

Au niveau individuel, les dispositifs sont nombreux⁴⁹.

Le propos n'est pas ici d'analyser la qualité de ces complémentarités, mais d'indiquer qu'il **s'agit d'étudier le FTJ dans une logique de subsidiarité** et d'action renforcée pour certains secteurs et territoires dont la résilience doit être assurée.

⁴³ [Le fonds exceptionnel pour le secteur automobile | Travail-emploi.gouv.fr | Ministère du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles](#)

⁴⁴ [Pacte industrie](#)

⁴⁵ [Décarboner l'industrie | Direction générale des Entreprises](#)

⁴⁶ Par exemple avec la PCRH : [La prestation de conseil en ressources humaines pour les TPE-PME | Travail-emploi.gouv.fr](#)

⁴⁷ [Transitions Collectives \(Transco\) | Ministère de l'Économie des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique](#)

⁴⁸ Voir plusieurs retours d'expériences : [Territoires et emploi en transition écologique - Réseau Action Climat](#)

⁴⁹ Voir l'analyse FS/REC : [REC | Relever collectivement le défi des transitions professionnelles | France Stratégie](#)

Chapitre 2. Le FTJ et son déploiement : un “essai” qui reste “à transformer”⁵⁰

a) Des initiatives à souligner, un besoin de suivi partagé et d'évaluation

Couvrant la période de programmation 2021-2027, le programme national pour le Fonds de transition juste (FTJ) a été validé par la Commission européenne le 30 novembre 2022. Il est décliné, pour la France, en 3 volets (voir tableau ci-dessous).

| | Volet 1 | Volet 2 | Volet 3 |
|---|---|---|---|
| Pour quoi faire | Financement de la transition écologique et énergétique | Soutien à la compétitivité, la recherche et l'innovation | Soutien aux emplois et aux compétences |
| Pilotage | Les Régions | Les Régions | Ministère du Travail |
| Financement FTJ | 470 million € | 223 million € | 297 million € |
| Part du budget total du FTJ pour la France | 47% | 23% | 30% |
| Investissement total estimé grâce aux cofinancements | 1,057 milliards € | 532 millions € | 443 millions € |
| Nombre de bénéficiaires d'ici 2029 (objectifs) | 117 000 - 78 000 demandeurs d'emploi formés - 39 000 travailleurs soutenus dans leur transition | | |

Source : [Fonds européen pour une transition juste](#)

Deux volets sont à la main des régions :

- Financement de la **transition écologique et énergétique** avec 470 millions € de FTJ pour 1,057 milliard € d'investissements,
- Soutien à la **compétitivité, la recherche et l'innovation** avec 223 millions € de FTJ pour 532 millions € d'investissements.

Le troisième volet est piloté par le Ministère du Travail, et décliné régionalement par les Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités

⁵⁰ Nota : l'analyse présentée dans ce chapitre est notamment issue des entretiens et lectures citées en référence; la vision est ici partielle et n'a pas prétention à valoir évaluation de politique publique exhaustive.

(DREETS) : «le programme national FTJ « Emploi et compétences », géré par l'État, vise à soutenir la reconversion ou le perfectionnement professionnel des travailleurs et des demandeurs d'emploi, et l'accompagnement social de cette transition et l'anticipation des mutations économiques des territoires éligibles à ce fonds. Le PN FTJ c'est 297 millions € de FTJ pour 443 millions € d'investissements»⁵¹. Ses "principales cibles" sont ambitieuses :

Principales cibles de réalisations et de résultats à l'horizon 2029



- Plus de 78 000 chômeurs accompagnés ou formés
- Plus de 39 000 personnes exerçant un emploi soutenus

près de 120 000 personnes doivent être accompagnées grâce au FTJ dans les territoires ciblés ! C'est sur ce dernier programme que le présent rapport se concentre, puisque directement en lien avec les enjeux de transition juste des emplois.

Le FTJ se décline au plan territorial par plusieurs initiatives qu'ont pu relayer des acteurs territoriaux, et notamment :

- Des travaux de diagnostic et d'action visant une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) territoriale, pour anticiper les impacts sur l'emploi et les compétences des mutations à venir ;
- Le financement de structures d'insertion par l'activité économique, en particulier pour l'accompagnement de bénéficiaires des minimas sociaux dans les territoires les plus fragiles ;
- Le financement de l'appui d'un OPCO pour favoriser l'adaptation des compétences des salariés du territoire au sein des entreprises ;
- Le financement d'emplois en insertion ou de l'accompagnement vers l'emploi dans les filières de la transition bas carbone ;
- Le financement de projets de diversification d'activité pour des industries polluantes ;
- Le financement de plateformes territoriales de transition professionnelles, favorisant les espaces de gouvernance dédiés au sujet.

En l'absence de bilan consolidé à ce stade, les premiers éléments font donc émerger une diversité d'initiatives utiles, mais peu structurées dans l'ensemble. Des travaux de diagnostic, des initiatives en matière de gouvernance ou de financement de la cohésion sociale (insertion professionnelle) coexistent.

Par ailleurs, des effets d'opportunité semblent se faire jour, notamment des logiques de substitution entre fonds (FTJ pouvant dans certains cas remplacer le FSE - à ce sujet, la logique de renforcement du FSE pour favoriser la résilience de territoires potentiellement fragiles ne semble pas ici problématique s'il n'y a pas substitution).

A l'issue des échanges avec des opérateurs, émerge un besoin partagé de mieux appréhender les logiques d'action publique prioritaire pour une transition juste des emplois : quelle démarche globale pour la transition juste des emplois au sein du territoire ? Quelle déclinaison opérationnelle ?

On peut ici souligner un besoin d'évaluation, mais aussi de suivi in itinere, quantifié par objectif d'action publique, et partagé dans un cadre de gouvernance adapté.

⁵¹ Voir : [Fonds européen pour une transition juste](#)

A noter, ce besoin d'évaluation porte également sur les dispositifs complémentaires de transition juste des emplois (voir I-D et III-F), et sur la complémentarité des dispositifs.

b) Une difficulté à toucher la cible des activités en reconversion

A partir d'une approche sectorielle et (donc) territoriale des fragilités potentielles, le FTJ porte principalement sur 3 volets (voir II-A) et **2 logiques d'action publique**, pour favoriser une transition juste :

- **Soutenir la résilience économique et sociale des territoires en finançant une nouvelle dynamique de développement et en diminuant ses fragilités sociales**
- **Favoriser l'accompagnement des reconversions des salariés et activités en transformation prioritaire**

La première logique fonde les aides à l'investissement dont bénéficie les territoires cibles (volets 1 et 2 du FTJ). Elle fonde également le soutien aux actions visant à favoriser l'insertion et à lutter contre le chômage, dans ces territoires (une partie du volet 3).

La seconde logique fonde les aides à la formation ou à la reconversion pour les salariés des secteurs en transformation, afin d'éviter au maximum le risque social du chômage. C'est celle sur laquelle nous nous concentrerons ici en priorité.

En première analyse (voir tableau ci-après), la comparaison entre le montant global affecté au FTJ et les financements dédiés, à ce stade, à l'objectif "maintien dans l'emploi" (qui correspond au plus près à cette logique) amène à un constat : **sur un budget d'environ 1 milliard d'euros, les financements FTJ alloués au maintien dans l'emploi pour les secteurs émetteurs représentaient en janvier 2025 65 M€, soit 6,3 % du budget global du dispositif.** On le verra, par ailleurs ci-après, ce budget est largement délégué à un opérateur unique.

En cohérence, d'un point de vue plus qualitatif, **tous les acteurs s'accordent sur la dynamique bien plus modérée des projets relatifs aux reconversions d'activités économiques.** Au regard du contexte national et territorial en termes d'industrie (voir I-B), cette dimension paraît paradoxale ; elle est en réalité peu surprenante : c'est un diagnostic que le Réseau Action Climat a ainsi déjà posé, notamment dans le cadre de l'étude des territoires engagés dans les transitions de l'emploi⁵².

Or, le FTJ risque en effet de manquer sa cible s'il n'est pas capable d'anticiper et d'accompagner le "risque en emploi", a minima dans les territoires et secteurs ciblés.

A partir de la base de données publiques des projets financés⁵³, datée de janvier 2025 (voir tableau ci-dessous), plusieurs éléments apparaissent et confirment l'analyse :

⁵² Voir à ce sujet :

<https://reseauactionclimat.org/wp-content/uploads/2024/03/rapport-reconversion-web.pdf>

⁵³ Analyse des données - version de janvier 2025 - à partir de la base en ligne : [Les structures bénéficiaires du FSE | FSE](#)

- **Au total, sur le Programme national emploi-compétences (volet 3) du FTJ, 135 M€ de financements FTJ ont été fléchés** pour un total de dépenses prévisionnelles d'environ 208 M€ ;
- **Les porteurs de projets sont beaucoup plus nombreux en matière d'insertion** par l'activité économique (près de 80 % des projets) ;
- Mais l'insertion représente environ 35% des dépenses affectées ;
- **L'OPCO Interindustriel (OPCO 2I) capte l'essentiel des financements pour les volets anticipation des mutations économiques et maintien dans l'emploi ;**
 - vu leurs montants (5 projets portés par ces opérateurs bénéficient de plus de 10 millions d'euros de financement), les projets portés par ces opérateurs gagneraient ainsi à être détaillés et évalués, en particulier sur leur capacité à assurer le maintien de l'emploi industriel sur le territoire et l'adaptation des compétences des salariés les plus exposés aux risques ;
- **Les projets liés à l'anticipation des mutations économiques** comportent plusieurs démarches de diagnostic partagés d'anticipation des reconversions (mais également d'autres initiatives, portant en particulier sur des filières d'avenir de la transition écologique).

| Objectifs principaux | Insertion | Anticipation des mutations économiques | Maintien dans l'emploi |
|----------------------|--------------------|--|------------------------|
| Nombre de projets | 116 | 19 | 6 |
| Total aides FTJ | 46 916 496.07 € | 20 879 814.69 € | 65 173 743.00 € |
| | <i>Dont OPCO2I</i> | | 78 899 100.00 € |

Source du tableau : à partir de la [Liste des bénéficiaires FSE/FTJ, tableau public](#), version de janvier 2025 - données analysées par le Réseau Action Climat.

Le cadre d'action publique en fournit une illustration complémentaire : au-delà des principes, la notion d'anticipation des reconversions d'activités est par exemple moins présente dans la stratégie emploi-compétences du SGPE que les jalons posés en matière d'emplois à développer dans les filières de la décarbonation⁵⁴. Il ne s'agit pas ici de contester l'ampleur de l'enjeu de la disponibilité des compétences pour faire la transition. Mais bien de souligner celui de l'accompagnement des mutations économiques du point de vue de l'emploi et des compétences, et le déploiement partiel du dispositif central qui est censé l'assurer.

Dans le même ordre d'idée, le cadre du dialogue social fixé par la loi Climat et résilience est encore peu opérant : les stratégies de décarbonation sont encore rarement débattues en CSE, et encore plus rarement traduites dans des trajectoires emploi-compétences. La qualité de l'anticipation en CSF est également variable ; les espaces de dialogue territorial et sectoriel favorisant cette anticipation sont rares.

Enfin, il semble que l'articulation entre les axes prioritaires d'investissement régionaux (voir section a) du chapitre 2 concernant les volets 1 et 2 du FTJ) et la déclinaison territoriale du programme national emploi-compétences ne soit pas garantie. Or, dans les secteurs en transformation, les axes d'investissements à la main des Régions permettent notamment de financer les études visant les stratégies de diversification pour les entreprises, que le programme national (décliné par les DREETS dans les régions) viendrait ensuite

⁵⁴ [Stratégie emplois et compétences pour la planification écologique](#)

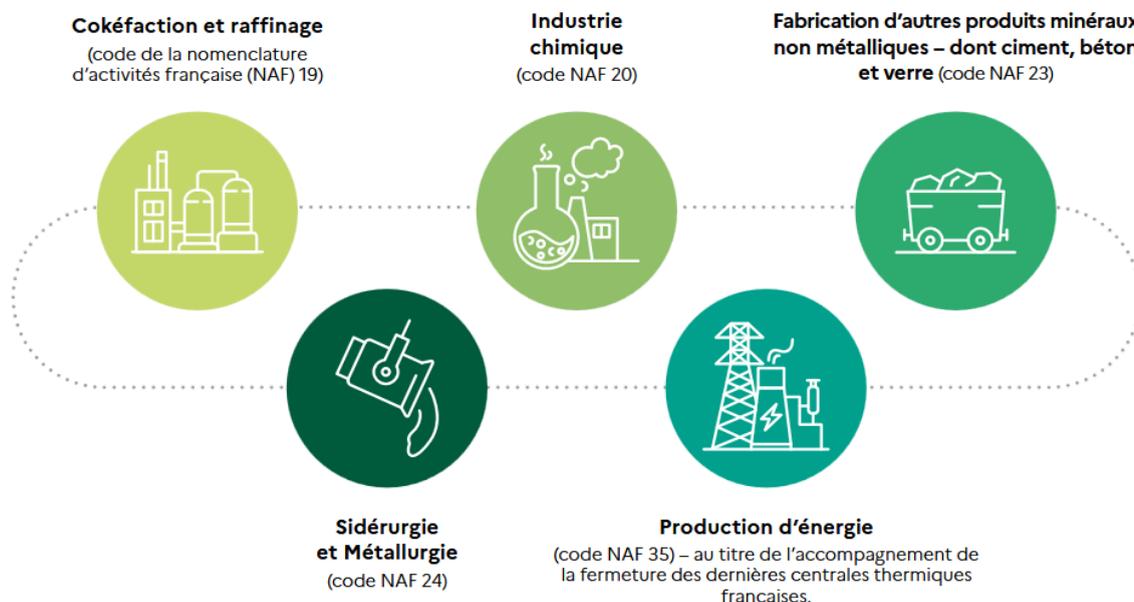
concrétiser, par des travaux sur le volet RH (GEPP en entreprises) et des financements de parcours emploi-compétences, prioritairement dans ces secteurs. Il semble cependant, à la lueur des projets recensés publiquement⁵⁵, que les exercices -indispensables- de GEPP ne soient pas à ce jour financés dans le cadre du FTJ.

Le FTJ n'est pas le seul dispositif à souffrir de la difficulté d'engager la transition juste des emplois dans les secteurs à transformation prioritaire. Mais on ne peut malgré tout se satisfaire de ce constat.

c) Un couple de critères secteur/territoires à interroger

La logique de double priorisation territoriale et sectorielle apparaît, on l'a vu (voir I-), pertinente. C'est d'abord la logique sectorielle qui prime, car elle permet de déterminer les territoires prioritaires.

De ce point de vue, les secteurs définis comme prioritaires sont les suivants (voir schéma ci-dessous). On peut s'interroger sur cette sélection.



Les secteurs et territoires identifiés sont a priori pertinents, car ils rassemblent des territoires principalement touchés par des activités directement émettrices :

- Centrales thermiques à charbon,
- Pétrochimie,
- Industrie lourde fortement émettrice, dont sidérurgie, industrie chimique, ciment ou verre.

⁵⁵ Voir le lien public : [Les structures bénéficiaires du FSE | FSE](#)

Néanmoins, les trajectoires d'emploi de ces secteurs ne sont pas homogènes. Si les centrales à charbon doivent fermer définitivement d'ici à 2027 et si la PPE 3 prévoit une diminution drastique de la consommation du pétrole en tant qu'énergie⁵⁶ (ce qui rend ces couples secteurs+territoires concernés indubitablement légitimes), ainsi qu'une trajectoire baissière pour le gaz, **d'autres secteurs industriels à décarbonation prioritaire⁵⁷ ne sont pas inscrits dans des trajectoires d'emplois automatiquement décroissantes.** C'est notamment ce qui ressort des analyses prospectives de l'Ademe dans le cadre des plans de transition sectoriels⁵⁸.

L'idée n'est pas, ici, de contester la légitimité de ces couples secteurs+activités : l'incertitude pesant sur les trajectoires d'emploi et la nécessité de penser l'accompagnement des nouvelles compétences à déployer fondent l'intérêt du FTJ pour ceux-ci.

Il semble cependant que d'autres secteurs d'activités seraient légitimes à recevoir des financements au titre de la transition juste des emplois et des compétences. A la lecture des projets de SNBC et PPE, on peut en particulier citer les secteurs suivants :

- L'industrie automobile, et toute industrie de construction liées aux véhicules thermiques (y compris camions, bus, tracteurs ou engins agricoles)⁵⁹ ;
- Les services de l'automobile⁶⁰ ;
- Les activités liées au logement neuf⁶¹ ;
- Les activités liées au gaz naturel ;
- Les activités de fret routier ;
- Les activités liées aux chaudières à gaz
- Les activités de stockage des déchets.

On peut également ajouter l'industrie du papier et du carton, cité dans le projet de SNBC 3, et surtout au regard des perspectives des Plans de transition sectoriels analysés par l'Ademe, en termes d'impacts potentiels sur l'emploi⁶².

Sur la base de cette analyse, et donc à partir d'une approche élargie des critères sectoriels d'éligibilité, nous avons souhaité redessiner la carte des fragilités territoriales (par zone d'emploi au sens INSEE)⁶³.

⁵⁶ Voir dans le projet de SFEC, SNBC3 et PPE3 : [Les grands enjeux de la PPE 3 | Décarboner la France : votre voix compte !](#) et [Les grands enjeux de la SNBC 3 | Décarboner la France : votre voix compte !](#)

⁵⁷ Voir à ce sujet le rapport annuel du RAC : [La difficile mutation de l'industrie française](#)

⁵⁸ <https://librairie.ademe.fr/ged/9457/2024Rencontresdelatransitionindustrielle12Decarbonationindustrie.pdf>

⁵⁹ A noter ici : pour l'aéronautique, les trajectoires de transformation des emplois et compétences semblent moins immédiates dans le cadre de la SFEC, même si le Réseau Action Climat plaide pour une limitation du trafic aérien dans des proportions plus significatives.

⁶⁰ Ainsi, selon le projet de SBNC : "Des mesures sont prévues pour accompagner les stations-service indépendantes essentielles au maillage territorial :

→ Accompagner, dans la durée, les stations-service indépendantes dans la diversification de leurs activités (installation d'IRVE36, nouvelles activités hors énergies).

→ Engager des réflexions sur les modèles "socio-économiques" de « stations du futur » intégrant la diversité des mobilités et les services associés adaptés aux stations-services-indépendantes."

⁶¹ Secteur fortement identifié dans le cadre du scénario du Shift Project - moins explicitement identifié dans le cadre de la SNBC 3, même si la sobriété foncière figure dans le projet : "La mobilisation du bâti existant et les opérations de recyclage urbain [...] seront favorisées afin de répondre aux besoins de logements, territorialisés, en limitant les constructions nouvelles et l'artificialisation des sols."

⁶² Voir : <https://librairie.ademe.fr/ged/9457/2024Rencontresdelatransitionindustrielle12Decarbonationindustrie.pdf>

⁶³ Voir méthodologie détaillée en annexe

Voici par exemple, en page suivante, **la liste des zones d'emploi (ZE) concentrant les principales activités liées aux industries directement émettrices et au secteur pétrolier**⁶⁴. La médiane nationale est à 1,5%, quant à la part des emplois dans ces secteurs, par rapport au total d'emploi, et pour la zone d'emploi. La liste ci-dessous présente à titre d'exemple l'ensemble des 19 ZE où la concentration des emplois (que nous appellerons ensuite "taux d'exposition") dépasse 6%.

Tableau 1. Liste des zones d'emploi présentant la plus forte concentration d'emplois dans les industries émettrices et le secteur pétrolier - par ordre de taux d'exposition

| Zone d'emploi | Part des emplois des industries émettrices et secteur pétrolier |
|--------------------------------|--|
| La Vallée de la Bresle-Vimeu | 16.8% |
| Saint-Junien | 14.1% |
| Saint-Omer | 12.7% |
| Yvetot-Vallée du Commerce | 10.8% |
| Bollène-Pierrelatte | 9.8% |
| Bagnols-sur-Cèze | 8.8% |
| Vitry-le-François Saint-Dizier | 8.6% |
| Issoire | 7.8% |
| Martigues-Salon | 7.7% |
| Thouars | 7.1% |
| Dole | 7.1% |
| La Maurienne | 6.8% |
| Dunkerque | 6.7% |
| Redon | 6.7% |
| L'Aigle | 6.4% |
| Gien | 6.4% |
| Châtillon-Montbard | 6.3% |
| Cherbourg en Cotentin | 6.1% |
| Compiègne | 6.0% |

Si on intègre l'ensemble des activités économiques identifiées comme devant subir une transformation majeure (dont les industries émettrices et le secteur pétrolier, en toute logique), **voici (en page suivante) la liste des ZE dont le taux d'exposition est supérieur à 20 %.**

⁶⁴ Les activités liées au pétrole ont été intégrées dans ce premier périmètre - voir en annexe. Ce périmètre est en théorie proche de celui du FTJ. A noter : pour le gaz, la tendance à la baisse de la consommation primaire est moins marquée au sein de la PPE. Par ailleurs, le secteur est intégré dans la base INSEE avec les autres activités énergétiques. Il est donc intégré dans les secteurs en transformation.

Tableau 2. Liste des zones d'emploi présentant la plus forte concentration d'emplois dans les secteurs en transformation prioritaire d'après la SFEC - par ordre de taux d'exposition (colonne de droite)

| Zone d'emploi | Part des emplois des industries émettrices et secteur pétrolier | Part des emplois des secteurs en transformation prioritaire |
|------------------------------|--|--|
| La Vallée de la Bresle-Vimeu | 16.8% | 36.5% |
| Oyonnax | 2.7% | 34.3% |
| Le Nord-Atlantique | 0.0% | 33.5% |
| Lesparre-Médoc | 0.1% | 30.5% |
| Montbéliard | 1.4% | 29.4% |
| Ghisonaccia | 0.3% | 28.7% |
| Épernay | 3.1% | 26.3% |
| La Vallée de l'Arve | 0.8% | 25.6% |
| Gien | 6.4% | 23.9% |
| L'Aigle | 6.4% | 23.9% |
| Bollène-Pierrelatte | 9.8% | 23.8% |
| Issoire | 7.8% | 23.0% |
| Chinon | 0.1% | 22.9% |
| Saint-Claude | 1.4% | 22.8% |
| La Flèche | 4.1% | 22.8% |
| Saint-Junien | 14.1% | 21.6% |
| Nogent-le-Rotrou | 4.7% | 21.2% |
| Cosne-Cours-sur-Loire | 1.3% | 20.8% |
| Le Livradois | 3.6% | 20.3% |
| Cherbourg en Cotentin | 6.1% | 20.2% |
| Sarreguemines | 3.5% | 20.0% |

Considérant (voir I) que **la résilience des territoires est moins aisée lorsque la situation socioéconomique du territoire est préalablement dégradée, nous avons ensuite souhaité intégrer à l'analyse un indicateur de fragilité sociale**, à partir de l'indicateur du taux de chômage.

Nous avons donc déterminé 3 critères synthétiques de fragilité :

- Exposition emploi aux industries directement émettrices (> 50% de la médiane)
- Exposition emploi aux activités à transformation prioritaire (>50% de la médiane)
- Exposition au risque chômage, fragilité sociale identifiée (> 20 % de la médiane)

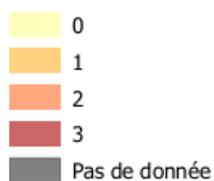
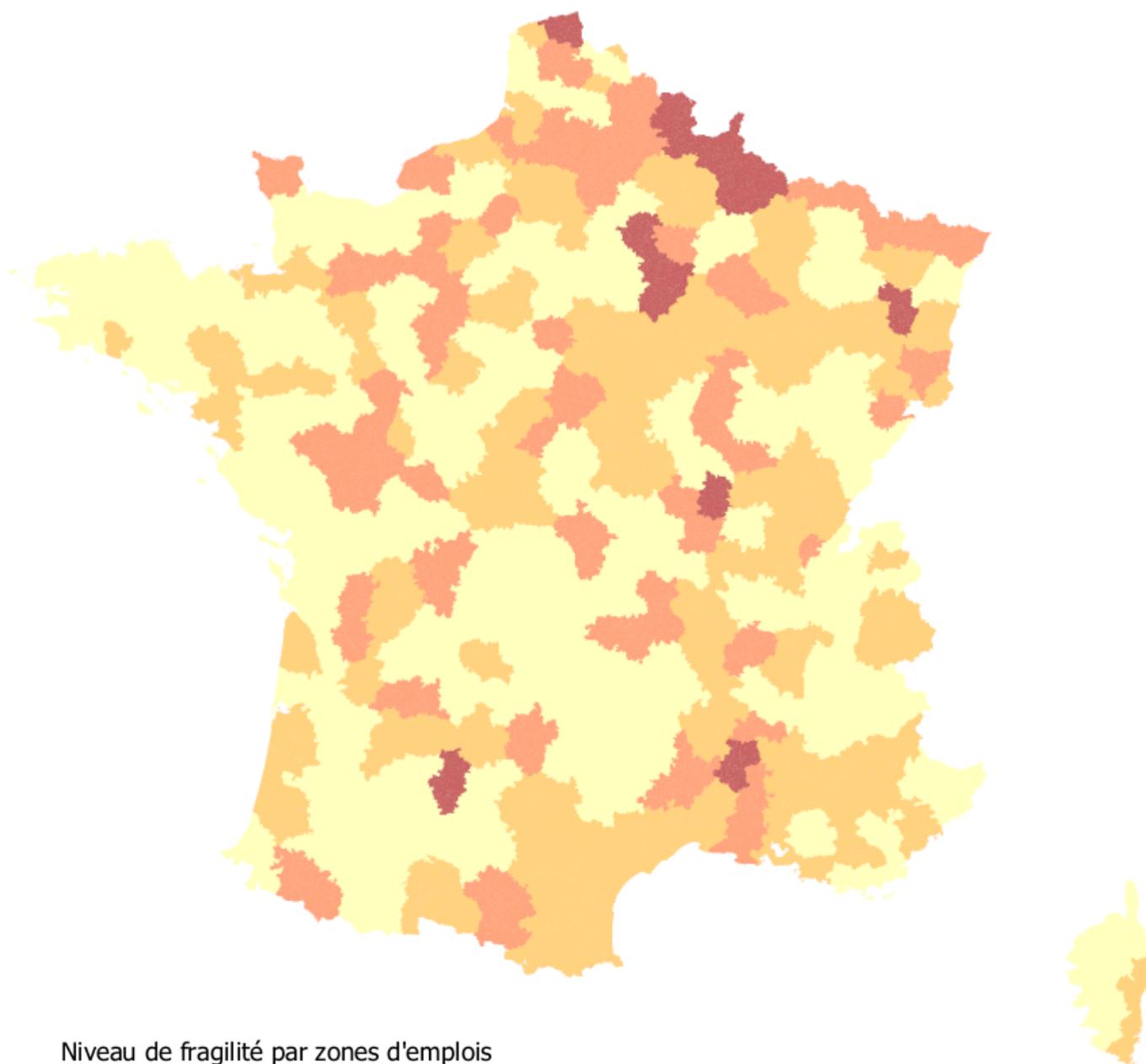
Nous avons ensuite dressé la liste des ZE présentant 0, 1, 2 ou 3 critères. Cela donne **une nouvelle liste de zones d'emploi, dont plusieurs cumulent 2 risques et a fortiori 3 risques**, dont au moins un risque d'exposition des emplois (voir page suivante). Cette dernière analyse synthétique nous permet de dessiner **une cartographie alternative des fragilités emploi identifiées en rapport à la décarbonation** (voir les pages suivantes).

Tableau 3. Liste des zones d'emploi présentant 2 ou 3 critères synthétiques de fragilité - par ordre alphabétique pour chaque groupe de ZE

| Zone d'emplois | Critère 1 - Surreprésentation des emplois des industries émettrices et secteur pétrolier | Critère 2 - surreprésentation des emplois des secteurs en transformation prioritaire | Critère 3 - fort taux de chômage | Nombre de critères constatés |
|--------------------------------|--|--|----------------------------------|------------------------------|
| Bagnols-sur-Cèze | O | O | O | 3 |
| Bollène-Pierrelatte | O | O | O | 3 |
| Castelsarrasin-Moissac | O | O | O | 3 |
| Charleville-Mézières | O | O | O | 3 |
| Château-Thierry | O | O | O | 3 |
| Creusot-Montceau | O | O | O | 3 |
| Dunkerque | O | O | O | 3 |
| Maubeuge | O | O | O | 3 |
| Romilly-sur-Seine | O | O | O | 3 |
| Saint-Dié-des-Vosges | O | O | O | 3 |
| Sedan | O | O | O | 3 |
| Alès-Le Vigan | O | N | O | 2 |
| Amiens | O | N | O | 2 |
| Argentan | O | O | N | 2 |
| Arles | O | N | O | 2 |
| Avignon | O | N | O | 2 |
| Beaune | O | O | N | 2 |
| Bergerac | O | O | N | 2 |
| Bernay | O | O | N | 2 |
| Béthune | O | N | O | 2 |
| Bressuire | O | O | N | 2 |
| Cambrai | O | N | O | 2 |
| Charolais | O | O | N | 2 |
| Châtelleraut | O | O | N | 2 |
| Châtillon-Montbard | O | O | N | 2 |
| Cherbourg en Cotentin | O | O | N | 2 |
| Cholet | O | O | N | 2 |
| Cognac | O | O | N | 2 |
| Compiègne | O | O | N | 2 |
| Douai | O | N | O | 2 |
| Épernay | O | O | N | 2 |
| Figeac-Villefranche | O | O | N | 2 |
| Flers | O | O | N | 2 |
| Foix-Pamiers | O | N | O | 2 |
| Forbach | O | N | O | 2 |
| Gien | O | O | N | 2 |
| Haguenau | O | O | N | 2 |
| Issoire | O | O | N | 2 |
| La Ferté-Bernard | O | O | N | 2 |
| La Flèche | O | O | N | 2 |
| La Vallée de la Bresle-Vimeu | O | O | N | 2 |
| L'Aigle | O | O | N | 2 |
| Le Havre | O | N | O | 2 |
| Le Livradois | O | O | N | 2 |
| Le Nord-Atlantique | N | O | O | 2 |
| Montbéliard | N | O | O | 2 |
| Montélimar | O | N | O | 2 |
| Montluçon | O | N | O | 2 |
| Mulhouse | O | N | O | 2 |
| Nogent-le-Rotrou | O | O | N | 2 |
| Oloron-Sainte-Marie | O | O | N | 2 |
| Orange | O | N | O | 2 |
| Oyonnax | O | O | N | 2 |
| Pithiviers | O | O | N | 2 |
| Saint-Avold | O | O | N | 2 |
| Saint-Junien | O | O | N | 2 |
| Saint-Omer | O | O | N | 2 |
| Saint-Quentin | O | N | O | 2 |
| Sarreguemines | O | O | N | 2 |
| Saumur | O | O | N | 2 |
| Thionville | O | O | N | 2 |
| Thouars | O | O | N | 2 |
| Valenciennes | N | O | O | 2 |
| Vernon-Gisors | O | O | N | 2 |
| Vienne-Annonay | O | O | N | 2 |
| Vierzon | N | O | O | 2 |
| Vitry-le-François Saint-Dizier | O | O | N | 2 |
| Yvetot-Vallée du Commerce | O | O | N | 2 |

Cartographie des zones d'emploi en France métropolitaine, analysées par niveaux de fragilité (0, 1, 2 ou 3)

Source : Réseau Action Climat/Adrien Corvisy à partir des données du tableau 3



Parmi les zones d'emploi les plus sensibles, cumulant les 3 risques, on retrouve bien les zones d'emploi de Dunkerque et Maubeuge (en territoire FTJ Nord-Pas-de-Calais). Mais **9 zones d'emploi sur 11 ne figurent pas dans le périmètre du Fonds de Transition juste** :

Tableau 4. Liste des ZE cumulant 3 critères synthétiques de fragilité et hors périmètre FTJ - par ordre alphabétique

| |
|------------------------|
| Bagnols-sur-Cèze |
| Bollène-Pierrelatte |
| Castelsarrasin-Moissac |
| Charleville-Mézières |
| Château-Thierry |
| Creusot-Montceau |
| Romilly-sur-Seine |
| Saint-Dié-des-Vosges |
| Sedan |

Il ne s'agit pas ici de défendre une approche définitive de l'analyse des fragilités socio-économiques et du risque emploi, en lien avec la transition. Il s'agit surtout d'indiquer que **plusieurs approches peuvent être retenues**, et donner des résultats significativement distincts. Ce qui **invite à l'élaboration d'une approche partagée et dynamique de la transition juste des emplois** (voir III).

L'approche serait à compléter (voir partie III) pour une approche affinée, toujours par zone d'emploi : notre analyse ici présentée de la répartition des emplois par secteur d'activité au sens le plus fin de la base FLORES accessible en ligne sur le site de l'INSEE s'appuie sur la répartition de l'emploi en 88 secteurs. Mais certains **sous-secteurs sont nettement plus touchés par les enjeux emploi de la décarbonation que d'autres** : ainsi de la sidérurgie par rapport aux activités métallurgiques en général, ou des sous-traitants automobile en métallurgie et plasturgie par rapport aux autres (surtout s'ils fabriquent des pièces liées au fonctionnement des modèles thermiques), du stockage de déchet dans l'ensemble des activités du secteur ou des emplois associés aux chaudières à gaz en particulier etc... De même, le secteur du gaz est, du point de vue de la nomenclature utilisé, intégré au système électrique, impacté de manière très hétérogène suivant les activités (production ENR, réseaux, production et distribution du gaz etc.).

Dans tous les cas, du point de vue des salariés et des parties prenantes d'une transition juste, l'approche sectorielle et territoriale du FTJ actuellement retenue semble limitée, discutable et partiellement juste. L'inéligibilité de certains secteurs touchés au premier chef par la décarbonation, y compris à travers les régulations européennes, paraît ici difficilement acceptable (à l'exemple significatif de l'automobile, parmi d'autres, nous l'avons vu). **Ces points doivent faire l'objet d'un débat** (voir II et III sur les enjeux de gouvernance).

Le cadre du règlement UE quant à la sélection des couples secteurs/territoires est a priori ouvert à une approche plus large (tout en demeurant sélective)⁶⁵, et autorisant, dans les périmètres des PTTJ les financements pour “le perfectionnement et la reconversion des travailleurs”.

La méthode de traitement des données ici présentée est résumée en annexe. Les données traitées ont été transmises à la DGEFP. Elles sont accessibles sur demande auprès du Réseau Action Climat⁶⁶.

d) L'Europe qui protège : une occasion manquée ou invisible ?

Le constat est sans appel : le FTJ est méconnu !

A l'issue de dizaines d'échanges avec des acteurs syndicaux de divers profils, des experts économiques de divers horizons, des acteurs en charge du pilotage de l'action publique (politiques de transition écologique, industrielle, de l'emploi), il ressort clairement que le FTJ souffre d'un déficit de notoriété.



Le constat se retrouve à différents niveaux : plusieurs acteurs syndicaux rencontrés critiquent le déficit d'appui en ingénierie de projet de diversification d'activité, alors qu'ils sont situés en territoire prioritaire du FTJ (centrales à charbon, pétrochimie notamment). **A un niveau programmatique, les projets de SNBC 3 et de PPE 3 n'évoquent pas explicitement le FTJ.** La planification écologique ne semble pas l'avoir totalement intégré à son logiciel⁶⁷, malgré l'importance du concept déployé au niveau européen, y compris dans le cadre du nouveau mandat de la Commission⁶⁸.

La notoriété d'un dispositif d'action publique n'est pas nécessairement indispensable à son impact. Mais il s'agit en l'espèce à la fois de minorer les conséquences sociales potentielles de la transition écologique sur l'emploi et de **favoriser l'acceptabilité des mutations indispensables.**

Cette acceptabilité dépend notamment de la capacité des acteurs publics, dont l'Europe, l'Etat et la collectivité régionale, à assurer la protection adaptée pour les

⁶⁵ Voir le règlement [Regulation - 2021/1056 - EN - EUR-Lex](#) et notamment l'article 11 : “Ces territoires sont ceux qui sont les plus durement touchés par les conséquences économiques et sociales résultant de la transition, en particulier en ce qui concerne l'adaptation des travailleurs ou les pertes d'emplois attendues dans les secteurs de la production et de l'utilisation des combustibles fossiles et les besoins de transformation des procédés de production des installations industrielles ayant la plus forte intensité de gaz à effet de serre”. - l'expression “en particulier” permet d'autoriser un ciblage différent pour les activités prioritaires, qui définissent le ciblage du financement territorial prioritaire du FTJ.

⁶⁶ Voir contact en fin de rapport.

⁶⁷ Le FTJ est notamment absent de la publication du SGPE sur la transition juste : [Planification écologique : les enjeux d'une transition juste](#)

⁶⁸ Voir en particulier : [Audition de Teresa Ribera Rodríguez, vice-présidente exécutive désignée | Actualité | Parlement européen](#)

citoyens, en l'occurrence travailleurs. Elle dépend également de la capacité des pouvoirs publics à faire connaître cette protection, pour autant qu'elle soit effective.

Ainsi, Théodore Tallent évoque **la nécessité d'un discours et d'une appropriation collective** : "la transition doit être juste pour les gens et pour les territoires. Elle ne doit pas être un concept creux, mais structurer un discours sur le fond. La transition doit être juste en termes d'emplois (destruction et création), de coûts (distribution des coûts entre individus et au sein des territoires) et de bénéfices (économiques et sanitaires). Les études confirment en effet que la transition porte le risque de non seulement imposer un coût sur tout un chacun mais également de renforcer les inégalités, aussi bien entre les individus (les plus pauvres payant un coût relativement plus élevé) et entre les territoires (avec les territoires ruraux / « périphériques » plus exposés). Cela signifie donc que le discours doit être structuré autour de la question des coûts et de la justice."⁶⁹

Le double constat de ce besoin de justice et de protection, et de l'absence d'identification du principal dispositif territorial se voulant protecteur et défini au niveau européen dans le cadre du Green Deal pose problème. Il pose d'autant plus problème que la dimension protectrice semble opérationnellement défailante, par difficulté de portage du sujet de l'anticipation des reconversions nécessaires de l'appareil productif. Et ce, **alors que le contexte fait état d'un "backlash" croissant sur la transition écologique, avec par ailleurs un narratif tout à fait impactant sur les pertes d'emplois dans les secteurs industriels** impactés au premier chef par la transition écologique, rendant d'autres dynamiques d'emplois plus favorables assez inaudibles dans le débat public⁷⁰.

Le Réseau Action Climat l'a déjà signalé au plus haut niveau politique, auprès de la Ministre du Travail en particulier : **le FTJ doit devenir un objet politique identifié** -et en premier lieu par les travailleurs et leurs représentants, qui sont les premiers concernés- **et partagé**⁷¹. **Nous réitérons ici cet appel.**

e) Un cadre d'action publique à consolider

Le cadre d'action proposé pourrait être amélioré, à différents niveaux :

- Au niveau du portage collectif des enjeux de transformation et reconversions de l'appareil productif (voir II-B),
- Au niveau des logiques de priorisation territoriale et sectorielle (voir II-C),
- Au niveau de la capacité d'implication des acteurs et -de manière connectée- de la capacité à faire connaître ce dispositif de protection pour qu'il soit collectivement approprié (voir II-D).

⁶⁹ Analyse à retrouver en ligne : [Backlash écologique : quel discours pour rassembler autour de la transition ? - Fondation Jean-Jaurès](#)

⁷⁰ Voir à ce sujet la communication du Ministère de l'Industrie sur la dynamique d'emploi industrielle précédant la période du 2e semestre 2024 : <https://travail-emploi.gouv.fr/ambition-pour-lindustrie-dossier-de-presse> ou les propositions du groupe Cleantech : <https://cleantechopenfrance.com/>

⁷¹ Notamment dans le cadre de notre proposition globale pour la politique d'emploi en contexte de planification écologique : [Pour une politique emploi-compétences ambitieuse au service de la planification écologique - Réseau Action Climat](#)

De même, le cadre d'action publique présente des limites à plusieurs niveaux :

Sur la gouvernance de déploiement du dispositif :

- les acteurs territoriaux (réseaux de collectivités, réseau des Maisons de l'emploi, par exemple) sont associés au pilotage, ce qui constitue un minimum logique ;
- au niveau régional, le dispositif est porté dans un cadre commun à celui du FSE, qui vise des objectifs stratégiques différents (même si l'objectif final de cohésion sociale et de résorption des fragilités sociales est proche) ;
- les acteurs de la société civile portant la transition écologique, de même que les partenaires sociaux, ne sont pas formellement associés au pilotage du dispositif, au niveau national comme au niveau infranational ;
- le dispositif semble porté d'une manière relativement déconnectée du niveau politique sur les politiques d'emploi et de transition écologique, et de la planification écologique, de manière spécifique.

Sur la logique d'appels à projets :

- Le FTJ fonctionne principalement (aux dires des acteurs rencontrés) sur une logique d'appels à projets. Cette logique a l'avantage de s'appuyer sur les forces motrices du territoire ;
- Mais elle a une limite : elle ne favorise pas spontanément le portage des sujets sous-investis localement ;
- Or, la transition juste des emplois dans les secteurs en transformation fait spécifiquement partie de ceux-ci ;
- Par ailleurs, des méthodologies d'action publique convergentes peuvent être attendues, si elles sont efficaces et reconnues, d'un territoire à un autre. La diversité des modes de traitement d'une problématique peut renvoyer à un manque de cadrage général de l'action publique à ce niveau, comme on a déjà pu l'identifier pour le traitement des enjeux emplois, particulièrement différencié et d'une qualité très hétérogène, pour les centrales à charbon⁷².

En lien avec ce dernier point, **au niveau territorial, la palette d'action publique semble manquer de lignes directrices, à la lueur de plusieurs retours : des logiques de GPEC de territoires (indispensables) engagées de manière hétérogène ou tardive ;** des collectifs de salariés qui se saisissent des enjeux du devenir de leur activité mais qui manquent de repères et d'appuis.

Le cadre de suivi du dispositif doit par ailleurs faire l'objet d'une transparence accrue : quid des projets retenus ? Quid des objectifs auxquels ils doivent répondre et quelle ventilation par objectif (financement du développement économique alternatif, financement de l'insertion par l'activité économique sur le territoire, financement des transformations de l'appareil productif dans les secteurs prioritaires, appui aux reconversions) ? En parallèle d'une nécessaire réflexion sur la gouvernance, il serait utile de favoriser un reporting régulier (notamment au plan financier et auprès des instances de gouvernance élargies - voir III à ce sujet). Des retours de parties prenantes faisaient en effet état **d'arbitrage peu lisible**.

⁷² Voir :

<https://reseauactionclimat.org/publications/emplois-et-climat-relever-le-defi-des-reconversions-le-cas-du-charbon-en-france/>

Le cadre d'action publique souffre également, à notre connaissance, **d'un déficit d'analyse disponible concernant les besoins financiers du financement de la transformation de l'activité productive des secteurs et territoires prioritaires** (du point de vue des emplois et compétences). Des alertes s'expriment⁷³, mais gagneraient à s'appuyer sur des études plus détaillées sur le coût de ces transformations⁷⁴. Toute évaluation d'impact du FTJ devrait être conduite à l'aune de cette question. Elle gagnerait à être mieux appréhendée, sans que cela ne puisse être l'objet de notre analyse ici⁷⁵.

Enfin, **le FTJ ne peut pleinement fonctionner que si on clarifie globalement la direction prise de manière stratégique pour l'économie et les secteurs en transition**. Son déploiement est donc en partie dépendant de la définition d'une vision claire au niveau européen et national, à la fois pour la trajectoire énergétique et écologique (c'est tout l'enjeu de la SFEC qui doit être prochainement établie), mais également pour les objectifs de politique industrielle.

⁷³ Voir par exemple l'intervention de Thomas Grjebine lors du colloque de la DARES sur l'industrie et le cadre limité du FTJ : [Quelles perspectives pour une transition écologique et juste sur le marché du travail ? | DARES](#)

⁷⁴ En particulier sur le coût de l'accompagnement des évolutions d'emplois et de compétences, sachant que le coût d'investissement est mieux balisé, comme dans le cadre des PTS par l'Ademe pour l'industrie lourde.

⁷⁵ Voir notre sollicitation de la Cour des Comptes à ce sujet : [L'argent public destiné aux fédérations de pêche de loisir et son usage - Contributions - 2023 - Aidez-nous à enrichir notre programme de travail - Plateforme de participation de la Cour des Comptes](#)

Chapitre 3. Nos propositions pour renforcer l'impact du Fonds de transition juste

a) A l'échelle européenne : une dynamique à consolider et élargir

La planification écologique⁷⁶ a identifié clairement les enjeux pour la France : la transition écologique est génératrice d'emplois, mais des recompositions fortes sont à attendre entre secteurs ou au sein des secteurs économiques. Ces recompositions peuvent inclure des risques sociaux, en termes de pertes d'emploi, notamment, et qui peuvent se traduire par des fragilités territoriales renforcées, si rien n'est fait en anticipation⁷⁷.

Il s'agit donc d'accompagner les transitions des entreprises, des territoires, des salariés. **Objet non identifié dans le cadre du Pacte industriel européen, le Fonds de Transition Juste constitue pourtant un outil clé des politiques climatiques européennes.** Il assure un rôle de péréquation et d'anticipation, en dotant de moyens renforcés les territoires qui pourraient être fragilisés.

Notre analyse de son déploiement en France nous amène à plusieurs propositions pour renforcer le dispositif :

1- Le Fonds de transition juste doit être renforcé en vue de la prochaine génération de fonds européens

Le fonds de transition juste doit être renforcé dans ses principes, à différents niveaux :

- Il ne peut se permettre d'exclure des secteurs (et territoires) particulièrement concernés par la transition des emplois, en matière industrielle comme sur les autres secteurs d'activités.
- En intégrant les mutations prioritaires de manière plus large, il doit être renforcé au plan budgétaire (sous réserve d'une évaluation nationale des besoins en ce sens).
- L'enjeu de l'emploi (pertes et création) doit être traité par l'échelon européen dans le cadre du Pacte industriel propre, pour articuler les objectifs sociaux (emplois/reconversions), climatiques et industriels.

2- Les modalités d'action publiques doivent être revues en lien avec les Etats

Symbole de l'Europe qui protège dans sa politique climatique sur le front de l'emploi, le Fonds de Transition juste doit favoriser l'acceptabilité sociale de la transition en la matière.

Pour ce faire :

- Il doit être mieux identifié, en premier lieu en étant construit avec les acteurs du dialogue social et environnemental (gouvernance),
- Une transparence sur le suivi des fonds alloués, par sous-objectif, est indispensable dans ce cadre en particulier,

⁷⁶ Voir la stratégie emploi-compétences du SGPE : <https://www.info.gouv.fr/upload/media/content/0001/10/df0f4182ce4d0e71f75a915e68ed32f233c82b35.pdf>

⁷⁷ Voir : https://www.cepii.fr/PDF_PUB/lettre/2023/let435.pdf

- Par ailleurs, les modalités d'ingénierie d'action publique doivent évoluer : l'Europe peut jouer un rôle actif auprès des Etats pour aller en ce sens (voir ci-après),
- Certains critères administratifs sont à analyser car identifiés comme bloquants par plusieurs acteurs : il s'agit ainsi de favoriser la possibilité d'investir dans des secteurs de diversification pour les entreprises (et les emplois) menacés (notamment à partir de travaux d'anticipation stratégiques de filières ou entreprises, et de GEPP, qui doivent pouvoir être soutenus et encouragés de manière volontariste dans le cadre FTJ⁷⁸ - voir ci-après sur l'arbre des objectifs).

***b) Mettre en dynamique "l'éléphant dans la pièce"*⁷⁹**

On l'a vu (voir chapitre 2, en particulier sections b et e), **le sujet des transformations de l'appareil productif est difficile à engager de manière structurelle**, et ce, pour tous les acteurs : acteurs publics, acteurs économiques, acteurs syndicaux. Il est **tabou, risqué. L'anticipation partagée est pourtant nécessaire**. Dans ce contexte, la logique d'appels à projets qui prévaut pour le déploiement territorial du volet emploi-compétences du FTJ semble relativement limitée.

Des logiques de portage volontariste de l'action publique seraient à privilégier, à partir d'une approche renouvelée, et en s'appuyant notamment sur des démarches d'aller-vers initiées par les DARP (voir II-D) ou des acteurs territoriaux, ou sur des **expériences réussies** d'anticipation de fragilités sectorielles (voir par exemple la feuille de route sur la filière automobile pour la Bourgogne-Franche-Comté)⁸⁰.

Au sein des périmètres ciblés comme hors territoire FTJ, à la lueur de l'étude publiée en 2024, **quelques exemples paraissent intéressants** (sans viser ici l'exhaustivité) :

- La mobilisation de démarches d'observation et d'échanges au niveau des instances de gouvernance ad hoc :
 - Au niveau régional : CREFOP Grand-Est sur l'automobile, Bourgogne-Franche-Comté,
 - Au niveau local : CLEFOP et CATEF en Pays de la Loire et Normandie, PTTP au Havre et à Flers (financement via Rebond Industriel),
- Des dynamiques d'action publique initiée par des acteurs volontaristes : voir la feuille de route pour la filière automobile de la Région Bourgogne-Franche-Comté,
- Les liens tissés entre les Maisons de l'emploi et des entreprises en transformation, par anticipation de ces recompositions sur plusieurs territoires (exemples, dans l'étude citée en Isère ou à Dunkerque).

Des conditions de réussite semblent se dégager pour un traitement amélioré de ces enjeux :

⁷⁸ Et sous réserve de compatibilité de l'activité avec la SFEC, sans nécessairement imposer ici une diversification dans les secteurs de la transition = priorité est donnée ici au maintien dans l'emploi.

⁷⁹ Référence au chapitre 1 de notre étude sur les enjeux d'emploi dans les territoires : <https://reseauactionclimat.org/wp-content/uploads/2024/03/rapport-reconversion-web.pdf>

⁸⁰ Sur ces initiatives, voir :

<https://reseauactionclimat.org/wp-content/uploads/2024/03/rapport-reconversion-web.pdf>

- **Un acteur territorial doit être positionné en “leader de cause” (et l’Etat doit intervenir par défaut)** : suivant les cas identifiés, ce “leader” peut être issu de la collectivité territoriale, des services de l’Etat (DREETS, en particulier) voire du tissu économique (partenaires sociaux, dans le cadre des CREFOP notamment).
 - ◆ Le FTJ doit intervenir en soutien de ce leadership. Lorsqu’il est absent, il doit faire l’objet d’un dialogue actif entre Etat et collectivités locales pour favoriser son émergence.
- **Une logique d’anticipation et d’observation** : les enjeux doivent être outillés, quantifiés, dans une logique de diagnostic qui implique la compréhension des impacts en emploi et compétences des perspectives d’évolution de l’activité identifiée comme fragile, des interdépendances territoriales, des opportunités existantes (notamment sur la diversification de l’activité). Ce diagnostic doit être partagé. Il doit favoriser le dialogue à l’échelle infra-territoriale (notamment en CSE).
 - ◆ Le FTJ doit financer ces démarches de manière prioritaire et, selon nous, systématique dans les territoires les plus sensibles.
- **Une logique d’articulation entre la cohérence écologique, la dimension économique et le volet emploi-compétences** : la transition juste des emplois, pour les secteurs émetteurs ou à transformation prioritaire, implique une réflexion sur la stratégie d’entreprise, afin de s’adapter au cadre de l’économie décarbonée. Cette réflexion doit impliquer les parties prenantes, conformément au cadre fixé par la loi Climat et résilience. Elle doit se traduire en GEPP, puis dans les parcours proposés aux salariés.
 - ◆ Cet enjeu implique une coordination nécessaire entre, d’une part, les actions des volets 1 et 2, en particulier les diagnostics stratégiques qui peuvent être financés pour les entreprises en reconversion / diversification, et les actions du volet 3, plus directement ciblé emploi-formation, pour les déploiements nécessaires en GEPP (en particulier pour les entreprises à capacité d’ingénierie limitée⁸¹) et en actions concrètes concernant les parcours emploi-formation des salariés⁸².
- **Une logique de partenariat** : ces sujets impliquent des approches collectives, qui impliquent une mobilisation des acteurs publics, des filières économiques, des partenaires sociaux, des experts de la transition écologique, d’experts économiques, de l’écosystème emploi-compétences⁸³ ;
 - ◆ Le FTJ doit favoriser les logiques de partenariat pertinentes.
- **Une logique d’action publique : le diagnostic, même partagé, n’est pas suffisant.** Les projets doivent s’orienter vers une action collective, qui détaille le rôle de chaque acteur (exemple : certaines démarches s’arrêtent au niveau de la prospective partiellement partagé ; c’est insuffisant) ;
 - ◆ Le FTJ doit favoriser des actions visant une logique d’action publique opérationnelle, avec des objectifs d’impact identifiés et suivis.

⁸¹ Ici, une logique de complémentarité est à trouver avec le dispositif de la PCRH, qui le permet déjà (droit commun) - le propos est surtout de souligner que l’accompagnement des entreprises à faible capacité d’ingénierie et concernées au premier chef par les mutations ici évoquées doivent être accompagnées de manière prioritaire, dans la logique du FTJ.

⁸² L’analyse de l’articulation combinée entre les volets 1 + 2 et le volet 3 du FTJ n’a pu être approfondie dans le cadre de cette étude, mais constituerait un axe d’étude utile pour l’efficacité du sujet (en particulier pour toute démarche d’évaluation d’impact).

⁸³ Sur un sujet différent (orientée vers le développement de filière économique en rénovation du bâti), voir par exemple la démarche SDP portée à Lille : [Mutations de l’emploi liées à la transition écologique : les territoires multiplient les initiatives | France Stratégie](#)

→ **Une ingénierie soutenue à la hauteur du besoin** : la démarche diagnostic requiert la sollicitation d'une expertise adaptée ; l'ingénierie de partenariat, le portage de l'action publique et sa coordination requièrent des moyens.

◆ Le FTJ doit pouvoir contribuer significativement à son financement.

Malgré les difficultés, nous invitons les acteurs du FTJ à ne pas considérer que ce sujet ne pose pas problème (voir partie II sur ce sujet), mais, au contraire, à prioriser le soutien actif et volontaristes aux transformations et reconversions de l'appareil productif dans les secteurs et territoires prioritaires, à partir d'une approche renouvelée de l'action publique. En matière de transition juste des emplois, l'exemple espagnol (parmi d'autres) est particulièrement éclairant⁸⁴.

c) Secteurs et territoires : élargir les critères pour un fonds plus juste

En cohérence avec l'analyse proposée dans la partie II-C, et sous réserve d'approfondissements (voir III-E), **nous proposons d'élargir l'approche sectorielle retenue, et d'intégrer de nouveaux territoires et secteurs dans le cadre de l'éligibilité FTJ** (a minima pour les logiques d'action présentées en III-A).

La lecture qui est ici faite de l'objectif stratégique initial donné au FTJ, et de son règlement, n'est pas prioritairement juridique. Elle compare l'intention initiale (soutenir la transition juste des emplois à partir de l'identification des fragilités territoriales) et une approche dynamique (s'appuyant sur le scénario récent de la SFEC) des critères de priorisation.

Sur cette base, **les secteurs d'activité impactés, à des degrés divers, par la décarbonation de l'économie, sont plus larges que la nomenclature retenue pour le FTJ.** On retient de manière privilégiée les secteurs de l'énergie et de l'industrie lourde. Mais en dehors des centrales à charbon et du secteur pétrolier, et en veillant à "isoler" le facteur de la transition écologique, les scénarios de l'emploi concernant l'industrie lourde décarbonée ne sont pas a priori clairement plus favorables que ceux de l'automobile ou de la construction, voire de certains sous-secteurs agricoles (élevage, notamment). **Il paraît logique de les considérer (l'inverse resterait incompris), a minima pour fonder une analyse partagée, transparente et si possible évolutive des critères de priorisation.**

A minima, **une analyse par zone d'emploi des impacts en emploi de la transition sur les territoires identifiés aux niveaux de fragilité 3 et 2, assortie d'une analyse d'opportunité d'un soutien public dédié, nous semble indispensable.**

⁸⁴ Voir à l'échelle européenne : <https://www.rejeneraxion.com/>

d) Réussir le Green Deal : l'Europe qui protège doit se faire connaître

La transition écologique est génératrice d'emplois. La planification écologique est assortie d'un scénario global positif en emploi⁸⁵ et l'étude annuelle de l'Ademe portant sur les mobilités, le bâtiment ou l'énergie le confirme sur la période passée⁸⁶.

Néanmoins, le narratif associant la transition écologique aux pertes d'emplois industriels est fort, en particulier sur certains territoires où l'enjeu est particulièrement associé à l'identité locale (cf. Gardanne, plus haute cheminée de France, par exemple) ou ceux où les plans sociaux ont récemment marqué l'actualité. Et ce, y compris dans des secteurs où la décarbonation n'est pas directement en cause à ce stade (enjeux de compétitivité, stratégies industrielles en place...), et où les scénarios de décarbonation peuvent s'accompagner d'une croissance des emplois⁸⁷.

Or, le Fonds de transition juste intervient sur deux logiques :

- Le développement d'activités et d'emplois dans les secteurs porteurs de la transition (**"la transition est bonne pour l'emploi"**) ;
- L'accompagnement des reconversions et transformations de l'appareil productif (**"l'Europe protège les territoires potentiellement fragiles"**).

Aucun sondage "pro-forma" n'a été réalisé pour ce rapport, mais **l'intégralité des échanges tenus avec des acteurs locaux conduisent à penser que le FTJ n'est pas significativement visible sur aucune des deux logiques, malgré le besoin :**

- **De valoriser les dynamiques positives et co-bénéfiques de la transition écologique (en emploi, notamment),**
- **D'identification d'un ou plusieurs acteurs publics mobilisés en protection efficace face aux mutations à venir.**

Une communication renforcée, à l'attention de l'ensemble des parties prenantes de ces enjeux, semblerait bienvenue pour valoriser l'action de l'Europe en ce sens. Néanmoins, **cette communication doit s'appuyer sur une action publique crédible par ses modus operandi, et notamment :**

- En lien avec les projets portés par les collectifs salariés ou entreprises du territoire,
- Dans une dynamique partenariale active.

De ce dernier point de vue, **cet axe portant sur la communication du FTJ doit nécessairement être approché de manière cohérente avec l'enjeu de gouvernance** (voir ci-après).

⁸⁵ Voir la stratégie emplois-compétences du SGPE : [Stratégie emplois et compétences pour la planification écologique](#)

⁸⁶ Voir : [Marchés et emplois concourant à la transition énergétique. édition 2024](#)

⁸⁷ Voir : <https://librairie.ademe.fr/ged/9457/2024Rencontresdelatransitionindustrielle12Decarbonationindustrie.pdf>

e) **Pour une gouvernance renouvelée, qui donne de la force au dispositif**

La “gouvernance du sujet transformation/reconversion” est essentielle et doit s’inscrire dans un cadre partenarial, impulsé de manière proactive par les acteurs du territoire. Il s’agit, pour reprendre l’analyse d’Alexandre Monnin, de “**politiser le renoncement**”⁸⁸.

Les enjeux touchant aux projections d’emplois dans un contexte de mutation voire de fragilité du tissu économique sont sensibles. Ils sont nécessairement sujets aux jeux de postures, qui rendent l’approche (diagnostic comme action) partagée délicate et risquée pour les acteurs. L’évitement du sujet n’est cependant pas une option ; elle conduit à des risques pour les territoires, les salariés (et les plus fragiles en particulier), à des logiques de dégradation du potentiel acquis en termes de compétences ou d’appareil productif (lorsque le PSE intervient, souvent, de manière trop tardive pour envisager des stratégies alternatives favorables à l’emploi territorial et au redéploiement de ce potentiel).

L’enjeu de gouvernance constitue ainsi l’une des clés (avec l’approche méthodologique d’ensemble, voir III-A) **pour faire émerger des approches plus constructives et performantes pour l’action publique d’anticipation des risques, de maximisation des opportunités économiques** (en cohérence avec la SFEC) **et d’accompagnement qualitatif des mutations pour les travailleurs** (clé de leur acceptabilité).

Il nous semble ici que le cadre de la loi Climat & Résilience, qui renvoie l’essentiel des enjeux de GEPP au niveau du CSE et de l’entreprise, soit trop restreint. **Les enjeux de trajectoires possibles d’emplois doivent être discutés -probablement en priorité, et dans tous les cas dans une logique complémentaire au CSE- à différents niveaux :**

- **Au niveau national**, comme le proposent par exemple des organisations syndicales⁸⁹, dans un cadre global qui n’existe pas à ce stade : celui de la gouvernance de la transition juste des emplois en contexte de planification écologique⁹⁰ ; cet enjeu a été clairement identifié en 2023 par les travaux du Réseau Emplois Compétences et de France Stratégie⁹¹ ;
- **Dans le cadre des espaces dédiés aux filières clés** (CSF, en particulier) ;
- **Aux niveaux territoriaux**, en fonction des spécificités territoriales, et dans une logique d’articulation entre :
 - Les espaces régionaux (CREFOP/CE) disposant d’outils (d’observation, par exemple, via le réseau des CARIF-OREF notamment) et de compétences clés (formation professionnelle, en particulier) ;
 - Les espaces territoriaux à faire émerger de manière nécessaire sur le sujet, de manière nécessaire en périmètre FTJ (voir III-A pour quelques exemples significatifs).

⁸⁸ Alexandre Monnin - Politiser le renoncement - Editions Divergences - 2023

⁸⁹ Voir par exemple les positions de la CFDT dans le cadre de la consultation sur la PPE3 : “Pour la CFDT, il est urgent de créer un Haut Conseil multipartite Emplois et transitions” - <https://concertation-strategie-energie-climat.gouv.fr/sites/default/files/2024-12/N%C2%B074%20-%20CFDT%20-%20Cahier%20d%27acteur%20SNBC%20PPE.pdf>

⁹⁰ Une réflexion est notamment engagée par le CGDD pour faire évoluer le CNTE en ce sens.

⁹¹ Sur le sujet, voir le rapport du Réseau Emplois Compétences et la note de synthèse de France Stratégie publiés en 2023 : [REC | Relever collectivement le défi des transitions professionnelles | France Stratégie](#)

La gouvernance du FTJ, sur le volet emploi-compétences, nous semble ainsi devoir évoluer à différents niveaux :

- **Au niveau national**, en associant de manière beaucoup plus directe les parties prenantes citées dans le présent rapport, et en renforçant le pilotage interministériel (et notamment, à ce titre, en articulant le FTJ et la planification écologique) ;
- **Aux niveaux territoriaux (région / intercommunalité) concernés**, dans une double logique
 - de cohérence avec le projet économique de territoire ;
 - d'espaces institués dans la durée, intégrant les parties prenantes citées dans le rapport et ayant notamment pour objet le portage du sujet transformation/reconversion des secteurs prioritaires (entre autres objets possibles, avec les thématiques de résilience économique local et de lutte contre l'exclusion sociale sur le front de l'insertion, par exemple).

L'espace de gouvernance national serait notamment consulté sur les secteurs et territoires sensibles, dans une approche dynamique du FTJ, ainsi que **sur les choix financiers** à opérer in itinere (par exemple : reventilation territoriale des enveloppes).

f) Pistes opérationnelles pour l'action publique en contexte de planification

La planification écologique offre le bénéfice d'une certaine clarté dans les mutations économiques indispensables, du moins à moyen terme (2030) et en matière de décarbonation. Elle a le triple mérite, par ailleurs :

- D'être déclinée dans une stratégie emploi-compétences
- D'être déclinée au niveau régional
- D'être souhaitée par les acteurs économiques et l'écosystème emploi-formation⁹².

Elle peut ainsi constituer un **cadre d'action collectif pertinent** (même s'il n'est pas suffisant, du point de vue des enjeux de transition, on l'a vu d'emblée dans ce rapport - voir préambule).

Elle implique des logiques de planification des évolutions nécessaires des activités économiques et des emplois et compétences associées, dans l'intégralité des territoires. Les logiques des démarches prospectives partagées trouvent ici une résonance particulière⁹³. La méthode du **“Support aux dialogues prospectifs”** rassemble les acteurs d'un territoire, pour définir une vision commune de transition écologique, de perspectives économiques et de besoins en emplois et compétences, afin d'agir collectivement et efficacement dans une logique de mutations coordonnées. Ces logiques pourraient inspirer le déploiement territorial du FTJ.

⁹² Voir la synthèse de l'événement que nous avons organisé sur le sujet avec l'Ademe en septembre 2024 : [Événement : Marché et emplois de la transition énergétique : quelles dynamiques et quels défis ? - Réseau Action Climat](#)

⁹³ Voir la démarche “SDP” portée par l'Ademe : [Développer l'emploi et la rénovation énergétique des logements avec le Support aux Dialogues Prospectifs \(SDP\)](#)

En l'occurrence, **les logiques de diagnostic partagé** doivent opérer de manière cohérentes et complémentaires, à l'échelle nationale, régionale, locale. **Le FTJ doit être en mesure de financer leur ingénierie⁹⁴.**

A l'échelle locale, plus spécifiquement, une démarche de type GPEC de territoire doit être engagée de manière systématique et prioritaire, en portant en priorité sur les secteurs identifiés comme sensibles et sur les besoins/potentiels identifiés en emplois-compétences pour le territoire. Cette démarche doit s'inscrire dans un cadre partenarial (voir notamment III-A) et ne pas se contenter d'une préoccupation de court-terme⁹⁵. La démarche initiée dans le cadre du dispositif Rebond Industriel semblait assez intéressante de ce point de vue⁹⁶.

Plusieurs axes opérationnels semblent pouvoir être posés dans le cadre des démarches financées par le FTJ pour les secteurs sensibles :

- **La priorité doit être donnée à l'ingénierie favorisant l'évolution et à la transformation** (notamment : diversification dans le cas d'activités amenées à décliner) **des activités des secteurs sensibles** - il s'agit de maximiser le potentiel d'emplois local, de restreindre au maximum les logiques de fermetures de site et de "gâchis" de compétences comme d'outil industriel, tout en assurant une cohérence de l'activité avec la trajectoire de la SFEC ;
- **Les démarches de GEPP doivent viser le minimum de reconversions professionnelles contraintes**, considérant qu'elles sont souvent coûteuses, et difficilement acceptables (en particulier dans les secteurs industriels) ;
- En prévision des transformations d'activité (qui impliquent transformations des compétences) ou de reconversions volontaires (ou, le moins souvent possibles, contraintes), **les salariés doivent être accompagnés de manière active en matière :**
 - ◆ **D'appui à l'élaboration d'un projet professionnel,**
 - ◆ **D'appui à l'acquisition des compétences de base,**
 - ◆ Plus généralement, **de mise en dynamique de formation** (surtout lorsqu'ils sont identifiés comme ayant été cantonnés à des formations adaptatives au cours de leur expérience professionnelle⁹⁷), en cohérence avec le projet professionnel, ce qui peut impliquer de financer via le FTJ des formations, pour des publics identifiés comme issus des secteurs sensibles, vers des secteurs non directement axés sur la décarbonation (à partir du moment où il ne s'agit pas d'activité directement émettrices).

Le schéma présenté sur la page suivante vise à **proposer un nouvel arbre d'objectifs stratégiques pour le déploiement du FTJ**, en faveur d'une transition juste qui s'appuie pleinement sur les principes de l'OIT.

⁹⁴ Voir par exemple à ce sujet la stratégie emploi-compétences du SGPE - page 19, le secteur du raffinage manque d'un diagnostic national de type GPEC [Stratégie emplois et compétences pour la planification écologique](#)

Le Réseau Action Climat a prévu d'y travailler, avec plusieurs partenaires, en 2025.

⁹⁵ Voir à ce sujet la limite des GPEC de territoire identifiée par le CESER Bretagne : <https://ceser.bretagne.bzh/publications/organiser-lemploi-formation-dans-les-territoires-de-bretagne-dialogue-et-anticipation-une-necessite-2/>

⁹⁶ Voir : [Le dispositif Rebond industriel accompagne 12 nouveaux territoires dans leur transformation](#) / nous ne disposons pas de travaux évaluatifs d'impact à ce stade sur ce dispositif.

⁹⁷ Voir la note du CEREQ précitée à ce sujet dans l'analyse des risques.

Proposition d'arbre d'objectifs pour NE LAISSER PERSONNE DE CÔTÉ

Principe d'action : une transition écologique qui “ne laisse personne de côté” (définition OIT de la transition écologique juste).

Objectif stratégique : éviter au maximum les conséquences négatives pour les salariés dans les secteurs en transformation, en réduisant au maximum le risque de chômage et de rupture de parcours⁹⁸, et en minimisant leur ressentiment potentiel au regard de la transition.

Nous proposons de répartir cet objectif opérationnel en trois objectifs opérationnels :

1- Maximiser les potentiels d'emplois (anticipation stratégique)

2- Accompagner les transformations pour éviter les accidents de parcours (formation)

3- Accompagner les pertes d'emplois (reconversions)

Le premier volet implique les représentants des salariés ; les volets 2 et 3 doivent se traduire en actions concrètes et visibles pour les salariés.

En transversal, nous ajoutons l'objectif d'assurer l'ingénierie d'ensemble, dans un objectif de cohérence territoriale du projet.

Ces objectifs opérationnels conduisent logiquement au déploiement des actions suivantes, à l'échelle des territoires⁹⁹, que le FTJ doit pouvoir financer.

Voir proposition d'arbre d'objectifs - page suivante.

⁹⁸ Risque analysé par le CEPII, étude déjà citée supra : [Vingt ans de plans sociaux dans l'industrie : quels enseignements pour la transition écologique ?](#)

⁹⁹ Donc en complémentarité nécessaire des actions de niveau national, comme la planification écologique et la politique industrielle ou le cap fixé dans le cadre des CSF industriels, notamment.

Proposition d'arbre d'objectifs pour le Fonds de transition juste - volet emplois-compétences

Source : Réseau Action Climat

| Objectif opérationnel | Sous-objectif opérationnel | Actions à mener avec soutien FTJ | Acteurs-clés (maîtrise d'ouvrage) |
|---|--|--|--|
| 1- Maximiser les potentiels d'emplois (anticipation stratégique) | Dans les secteurs en transformation prioritaire, définir une vision commune des trajectoires d'activité économique (et industrielle en particulier) alliant soutenabilité économique, transition écologique et développement de l'emploi local + investir pour son déploiement | GPEC de territoire Diagnostic prospectif territorial de filière Diagnostic stratégique d'entreprise Investissement pour la résilience économique (liens avec volets 1 et 2) | Pouvoirs publics (démarche proactive pour l'ingénierie d'intelligence économique partagée) Représentants territoriaux des filières en mutation Organisations syndicales Entreprises Régions, pour l'investissement aval sur les volets 1 et 2 du FTJ |
| 2- Accompagner les transformations pour éviter les accidents de parcours (formation) | Eviter que la transformation des métiers et des compétences requises ne se traduise par des cassures pour les salariés les plus fragiles | Formation aux compétences-clés Formations adaptées aux nouveaux métiers/processus... GPEC de territoire (volet compétences) GEPP d'entreprise en lien avec les stratégies définies (point 1) | Opérateurs de compétences Acteurs locaux de la formation |
| 3- Accompagner les pertes d'emplois (reconversions) | En cas de suppression d'emplois, anticiper et accompagner au maximum les reconversions | GPEC de territoire (volet emploi) GEPP d'entreprise en lien avec les stratégies définies (point 1) Formation aux compétences-clés (anticipation, employabilité) Financement des reconversions via PTP renforcés/prioritaires etc. | Pouvoirs publics Opérateurs des reconversions pro, type ATPRO Opérateurs locaux de l'emploi |
| Axe transversal | Assurer l'ingénierie d'ensemble | Soutien à l'ingénierie pertinente | Collectivité locale ou opérateur local de l'emploi (type MDE) |

g) Des prolongements nécessaires de nos travaux

L'analyse ici présentée du déploiement du FTJ a été conduite dans la continuité de l'étude publiée en mars 2024¹⁰⁰, dans le cadre d'une analyse à mi-parcours réalisée par les pouvoirs publics, et à la suite d'échanges avec la DGEFP. **Elle ne se veut pas exhaustive et invite l'ensemble des parties prenantes à prolonger l'analyse.** Nous proposons en particulier les axes suivants.

Le Fonds de transition juste vise à respecter le principe de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), selon lequel l'économie doit opérer sa décarbonation d'une manière "aussi équitable et inclusive que possible" et en "ne laissant personne de côté". **Il serait utile de préciser** (dans le cadre d'un diagnostic partagé, via la gouvernance renforcée proposée dans ce rapport) **les déterminants de la sensibilité sociale du sujet.**

¹⁰⁰ <https://reseauactionclimat.org/wp-content/uploads/2024/03/rapport-reconversion-web.pdf>

L'impératif de formation voire le risque de perte d'emploi, ne sont pas vécus de manière similaire suivant le type d'emploi d'origine et son niveau de rémunération, la transférabilité possible (ou non) de compétences dans des secteurs localement porteurs, l'âge, la situation personnelle, le taux de chômage du territoire, le nombre d'emplois concernés, le rapport individuel préalable à la formation, le rapport de l'activité concernée à l'identité du territoire, etc. **Cette analyse multicritère sur le degré de sensibilité des risques de pertes d'emploi semble manquer dans le débat** (et serait à mieux outiller du point de vue scientifique).

De même, l'approche sectorielle proposée dans le présent rapport serait à préciser, notamment en analysant plus finement les secteurs d'activité (cf. sous-traitance automobile au sein de la plasturgie et de la métallurgie ; et au sein de cette sous-traitance : activité directement liée ou non aux moteurs thermiques). Dans tous les cas, cette analyse plaide pour revoir de manière dynamique le couple secteurs-territoires.

L'évaluation du dispositif du FTJ doit faire l'objet d'un échange dans le cadre des espaces de gouvernance proposés. Sur le volet de l'accompagnement des transformations-reconversions, **nous proposons notamment les questions évaluatives suivantes :**

- Dans les secteurs identifiés comme sensibles, quels projets ont été financés pour accompagner l'évolution de l'activité ? Pour accompagner les emplois-compétences des salariés ? Quel est l'impact carbone de l'évolution de l'activité en question sur la période du projet, et en projection sur les années à venir ?
- Dans ces secteurs en particulier, combien de parcours individuels ont-ils pu être accompagnés en évolution de compétences ? En reconversion ? Avec quel taux de réussite in fine (en emploi) ?
- Quel est le rapport à la transition écologique de ces salariés ? Est-il plus apaisé après l'intervention du FTJ qu'avant ?
- Dans les territoires concernés, quelle est la trajectoire globale de moyen-terme des indicateurs de santé socio-économique ?

Ces questions évaluatives pourraient utilement s'envisager à l'échelle européenne, pour une dynamique croisée des pratiques. Plusieurs initiatives existent en matière de transition juste à l'échelle de l'UE, mais nous n'avons pas noté d'initiative structurée, présentant une évaluation comparée des pratiques, dans le cadre du FTJ.

Nous plaidons également ici pour une approche complète de la transition écologique juste des emplois, dans son portage global par l'Etat, au niveau de la gouvernance (voir III-D), comme dans son approche technique des dispositifs. Une réflexion portant sur l'articulation entre ces dispositifs paraît nécessaire¹⁰¹, autant que leur évaluation. En dehors du FTJ, cela concerne en particulier :

- Les démarches diverses de GPEC territoriale engagées hors cadre FTJ
- Les EDEC financées par l'Etat
- Les autres dispositifs de résilience économique locale, comme le dispositif Rebond Industriel
- Les dispositifs de développement économique et industriel, comme France 2030 (et l'AMI-CMA en particulier) ou Territoires d'industrie

¹⁰¹ A ce sujet, la démarche de partenariat associant la DGEFP et l'OCDE semble tout à fait opportune.

- Les dispositifs d'accompagnement de l'écosystème de la formation continue, et le FNE formation en particulier
- Les dispositifs d'aide à l'insertion par l'activité économique (qui se combinent avec le FTJ sur les territoires identifiés, notamment), notamment à travers le FSE
- Les dispositifs d'accompagnement des salariés, et en particulier
 - Le fonds exceptionnel sur l'automobile (pour les salariés des sous-traitants)
 - Le dispositif TRANSCO

Ces éléments de réflexion rejoignent celle, nécessaire, et engagée par la Cour des Comptes récemment sur les fonds européens sur le champ social dans son ensemble¹⁰².

La réflexion de l'ajustement des dispositifs des politiques emploi-compétences en contexte de planification écologique est quant à elle engagée, dans le cadre d'un partenariat associant la DGEFP et l'OCDE¹⁰³. L'intégration du FTJ -et l'analyse de sa nécessaire articulation avec les autres dispositifs du Ministère du travail- dans le cadre de cette réflexion serait naturellement bienvenue.

La fenêtre d'opportunité semble particulièrement nette, dans le contexte de la révision en cours, dans un temps très court, des dispositifs de reconversion professionnelle¹⁰⁴. L'objectif en a été fixé par le gouvernement aux partenaires sociaux. La connexion du FTJ aux évolutions possibles des dispositifs, de leur gouvernance, voire de leur financement, est à repenser dans ce contexte. Les questions suivantes méritent a minima d'être soulevées : le FTJ peut-il contribuer à financer des PTP de manière prioritaire dans les secteurs et territoires prioritaires, en particulier en cas de risque de suppression d'emploi identifié ? Peut-il contribuer à conforter l'action des associations ATPRO sous ces mêmes conditions de priorité ?

Il nous manque enfin, une évaluation complète et chiffrée des besoins d'action publique pour accompagner la transition écologique juste des emplois (voir II-E). C'est le sens de la proposition que nous avons transmise à la Cour des Comptes¹⁰⁵. Une telle approche pourrait intégrer les besoins en formation, reconversion, ainsi qu'en ingénierie d'accompagnement indispensable à ces transformations¹⁰⁶. Elle impliquerait également une réflexion nécessaire sur la contribution du secteur privé au financement d'une telle transition¹⁰⁷.

¹⁰² [Observations définitives La performance dans la programmation et la gestion des fonds européens dans le champ social](#)

¹⁰³ Voir la démarche engagée : [Adapter les politiques de l'emploi et de la formation pour la transition verte en France](#)

¹⁰⁴ Voir dans l'actualité récente : [Reconversions professionnelles : ce qu'attend le ministère du Travail des partenaires sociaux \(lettre de cadrage\)](#)

¹⁰⁵ [L'argent public destiné aux fédérations de pêche de loisir et son usage - Contributions - 2023 - Aidez-nous à enrichir notre programme de travail - Plateforme de participation de la Cour des Comptes](#)

¹⁰⁶ A la manière de l'approche d'I4CE pour les politiques locales : [Collectivités : les besoins d'investissements et d'ingénierie pour la neutralité carbone - I4CE](#)

¹⁰⁷ Le modèle du secteur automobile nous semble devoir être approfondi à ce sujet - voir notre analyse <https://reseauactionclimat.org/wp-content/uploads/2024/11/position-rac-emploi-septembre-202475.pdf>

"Les principes du fonds exceptionnel pour l'automobile (portage financier partagé Etat/constructeur, solidarité financière constructeurs / sous-traitants) est intéressante, mais elle intervient en palliatif, lorsque les emplois sont supprimés : il s'agit d'y intégrer des logiques d'anticipation et de soutien à la résilience économique".

2 milliards d'euros ont été affectés (cofinancements compris) pour les territoires du FTJ. Cela peut être mis en perspective avec les 54 milliards déployés pour France 2030. Et avec le périmètre des territoires inclus dans le projet : ils "représentent 33 683 km² , soit 6,2 % du territoire métropolitain. Ils regroupent près de 11 millions d'habitants, soit 17 % de la population française. Ils représentent plus de 500 000 emplois du secteur industriel, soit plus de 18 % de l'emploi industriel".

En matière d'emploi, comme pour les mobilités ou la rénovation du bâti, la crédibilité de la transition écologique juste se joue également sur la dimension financière, qui traduit les priorités de l'action publique.

Contact

Antoine DURAND

Responsable Transition écologique et emplois

antoine.durand@reseauactionclimat.org

06 99 61 60 79

Annexe 1. La méthodologie de traitement des données (chapitre 2)

- **L'objectif de l'analyse des emplois par zone géographique** : à la lecture de la stratégie française pour le climat (projets de SNBC 3 et PPE 3¹⁰⁸), l'objectif est d'**analyser les secteurs et territoires en potentielles fragilités à anticiper** (logique de priorisation sectorielle et territoriale qui fonde le dispositif du FTJ et qui nous semble justifiée - voir I dans ce rapport).
- **La méthode** :
 - Nous avons **sélectionné** (avec un panel d'experts interne au Réseau Action Climat) **des filières** dont les enjeux de transformation sont identifiés comme prioritaires dans le cadre de la SFEC ;
 - Nous avons **classé ces secteurs suivant 3 catégories** :
 - décroissance d'activité prévue,
 - secteur industriel très émissif - décarbonation prioritaire
 - secteur en transformation
 - Pour analyser le risque au niveau territorial, nous avons opté pour **le niveau de la zone d'emploi (ZE)**. Nous avons donc croisé des bases INSEE de l'emploi salarié par commune (base FLORES - 2021) avec la liste des zones d'emploi (ZE - base INSEE 2024), pour avoir la **base de l'emploi salarié par ZE**.
 - Nous avons intégré à cette base de données le **taux de chômage par ZE** (INSEE - 3e trimestre 2024).
 - Puis, nous avons **regroupé les emplois par ZE et par groupe de filières suivant le degré de fragilité établi**.
 - Nous avons construit **trois indicateurs synthétiques** de risque par rapport à une médiane nationale :
 - ZE à forte prédominance de secteurs à transformation prioritaire (décroissance d'activité programmée ou secteur industriel très émissif)
 - ZE à forte prédominance de l'ensemble des secteurs en transformation
 - ZE à taux de chômage élevé
 - Nous avons ensuite cherché à **identifier les ZE cumulant 2 ou 3 zones de risques en priorité**.

Les données traitées ont été transmises à la DGEFP. Elles sont accessibles sur demande directe auprès du Réseau Action Climat¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Voir les futures SNBC et PPE 3 : [Les grands enjeux de la PPE 3 | Décarboner la France : votre voix compte !](#) et [Les grands enjeux de la SNBC 3 | Décarboner la France : votre voix compte !](#)

¹⁰⁹ Voir contact en fin de rapport.

