



**Conseil Économique  
et Social**

Distr.  
GÉNÉRALE

ENERGY/GE.1/1998/12  
21 janvier 1999

FRANÇAIS  
Original : ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DE L'ÉNERGIE DURABLE

Groupe spécial d'experts du charbon et  
de l'énergie thermique

Première session, 5 et 6 octobre 1998

GESTION DE LA CRISE SOCIALE DANS LE CADRE DE LA RESTRUCTURATION  
DE L'INDUSTRIE DU CHARBON DANS L'UNION EUROPÉENNE

(Communication de la Communauté européenne du charbon  
et de l'acier) \* \*\*

**I. Introduction**

1. En Europe, le charbon se trouve dans une situation particulièrement délicate. D'un côté, après plus de trois décennies de restructuration et de modernisation, l'industrie du charbon des quatre pays de l'Union européenne (Allemagne, Espagne, France et Royaume-Uni) qui en produisent encore n'est toujours pas, à de rares exceptions près, concurrentielle par rapport aux prix pratiqués sur le marché mondial. D'un autre côté, l'industrie du charbon des pays d'Europe centrale et orientale, neuf ans après l'instauration de l'économie de marché, est aujourd'hui aux prises avec un énorme problème : comment réussir à faire en peu de temps ce que l'industrie du charbon de l'Europe occidentale n'a pas réussi à faire en trois décennies ?

---

\*Établie par M. J. Ozdoba, Administrateur principal au secrétariat du Comité consultatif de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, à Bruxelles.

\*\*Le document initial a été raccourci par le secrétariat pour rendre sa distribution possible.

2. Si la situation de l'industrie du charbon en Europe aujourd'hui est extrêmement difficile, tant pour des raisons économiques que des raisons environnementales, la situation des mineurs et des communautés de mineurs n'est certainement pas désespérée. En effet, l'Union européenne possède une solide expérience en matière de gestion efficace des crises sociales et régionales.

3. Le présent document commence par un tour d'horizon de la politique générale des Communautés européennes puis, dans un deuxième temps explique comment - dans le cadre général du Traité de la CECA - plusieurs modèles "nationaux" de mise en oeuvre du concept de gestion des crises sociales ont été mis au point. Dans la dernière partie, le document s'efforce de tirer des enseignements de la restructuration de l'industrie du charbon dans l'Union européenne qui soient applicables ailleurs, même si aujourd'hui le contexte économique mondial est complètement différent de celui-ci dans lequel le "modèle social européen" avait vu le jour au lendemain de la Deuxième Guerre Mondiale.

## II. La Communauté européenne du charbon et de l'acier

4. Initialement, le Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, signé en 1951 par six pays (Allemagne, France, Italie et pays du Benelux) devait servir à réglementer le marché alors que l'économie était en pleine expansion au lendemain de la guerre. D'inspiration plutôt dirigiste, le Traité cherchait "une troisième voie" entre le capitalisme et le socialisme.

5. Cependant, au fur et à mesure que les deux industries s'enfonçaient dans la crise, les mécanismes de gestion des crises sociales ont commencé à prendre le pas sur les mécanismes de régulation du marché, le pertinent article 56 du Traité instituant la CECA étant largement invoqué pour le financement (partiel) de la plupart des importants moyens mis en oeuvre pour gérer la crise sociale.

6. La principale source de financement de ce qu'il a été convenu d'appeler l'aide à la reconversion, qui n'est pas remboursable, se composait d'un prélèvement sur la production de charbon et d'acier versé par les entreprises des États membres, le reste étant financé par la Commission et les États membres. Les principales formes d'aide à la reconversion étaient les suivantes :

- Mise à la retraite anticipée avec versement d'indemnités provisoires;
- Compensation pour manque à gagner (salaires et traitements);
- Encouragement financier à la mobilité géographique (frais de voyage, frais de déménagement et indemnités de licenciement);
- Indemnités diverses;
- Indemnités de formation pour les employés et remboursement aux entreprises du coût des cours de reconversion;
- Indemnités de précarité.

7. En général, on peut dire que la stratégie de reconversion sociale mise en oeuvre par la CECA avait pour but d'établir un équilibre entre les mesures favorables et les mesures défavorables, et entre une politique de licenciements et une politique de relance de l'emploi.

### **III. Dialogue social sectoriel**

8. En Europe dans les secteurs du charbon et de l'acier, la concertation entre les partenaires sociaux a toujours été bonne. Les entreprises se sentaient responsables de tous les aspects de la vie quotidienne des travailleurs, y compris de leur santé et de leur logement, ce qui a amené le patronat et les syndicats à administrer ensemble des programmes sociaux. Cette collaboration s'est révélée bien utile lorsqu'ils ont dû se mettre d'accord sur des "plans sociaux" de réduction d'emploi.

9. Par ailleurs, depuis les années 1950, plusieurs organes ont été créés au niveau européen, dans le cadre du Traité de la CECA, en vue de mettre en place un dialogue social structuré, secteur par secteur. Les principaux organes ainsi créés sont les suivants :

- Le Comité consultatif institué par l'article 18 du Traité de la CECA, qui est composé de représentants des producteurs, des travailleurs mais aussi des consommateurs et des négociants, qui est consulté sur tous les aspects de la politique industrielle dans les deux secteurs concernés, y compris en ce qui concerne la recherche et la concurrence;
- La Commission de sécurité et d'hygiène dans les mines et les autres industries extractives;
- La Commission mixte pour l'harmonisation des conditions de travail dans l'industrie du charbon.

10. Dans la perspective de l'expiration du Traité de la CECA, en juillet 2002, la Commission est tenue d'entretenir l'esprit de dialogue instauré entre les partenaires sociaux par ledit Traité, et d'étendre la politique du dialogue social sectoriel à tous les secteurs de l'industrie. En revanche, les mesures sociales en faveur des industries du charbon et de l'acier ne se poursuivront pas au-delà de 2002.

### **IV. L'exemple des principaux pays producteurs de charbon de l'Union européenne**

11. Malgré les traditions qui unissent les pays de l'Union européenne, dont nous venons de parler, il faut cependant souligner que dans chaque pays la restructuration est un phénomène unique, qui dépend de la situation politique particulière dudit pays, et que chaque pays doit trouver sa propre voie. Dans les lignes qui suivent, nous passons en revue la politique de trois des quatre pays de l'Union européenne qui produisent encore du charbon, pour essayer de comprendre comment le déclin inévitable de l'industrie du charbon a été administré dans chacun de ces pays, et quelles mesures sociales ont été mises en oeuvre avec succès.

## V. Le modèle allemand

12. Dans ce qui est aujourd'hui le plus gros producteur de charbon de l'Union européenne, le déclin de l'industrie du charbon a été géré de façon à maintenir un "noyau" de production intérieure, quels que soient les problèmes de concurrence. En 40 ans (de 1957 à 1996), la production charbonnière de l'Allemagne a tout de même diminué de plus de deux tiers (67,3 %) pour atteindre 49 millions de tonnes, tandis que le nombre d'emplois est passé de 607 000 à 85 000.

13. Les principales mesures sociales prises par l'Allemagne ont été les mises à la retraite anticipée et des aides financières relais. Cependant, compte tenu de la structure par âge de la main-d'oeuvre restante, ces mesures sont de plus en plus difficiles à appliquer. Ce qui peut être retenu du modèle allemand concerne moins les mesures sociales que la stratégie globale de conversion industrielle et régionale. La stratégie suivie par la société Ruhrkohle AG, créée en 1970, était fondée d'une part sur la modernisation, la rationalisation et une politique de licenciements socialement responsable, notamment par la création d'unités de production groupées au moyen de liaisons souterraines entre les mines existantes mais aussi par la réduction du nombre de puits et, d'autre part, sur la diversification, c'est-à-dire sur une solution de la crise par un abandon progressif du charbon, tant du point de vue de l'activité que de la région, avec pour résultat une amélioration du tissu économique des bassins miniers.

## VI. Le modèle britannique

14. Il y a encore quelques années, le Royaume-Uni était le plus gros producteur de charbon de l'Union européenne. Le programme draconien de restructuration lancé depuis la privatisation des charbonnages britanniques (British Coal) en 1994 fait qu'aujourd'hui les mines souterraines du Royaume-Uni sont les seules de l'Union européenne à produire dans des conditions plus ou moins rentables. En ce qui concerne les mines de charbon à ciel ouvert, on peut considérer qu'elles sont toutes rentables.

15. Bien que le programme de restructuration n'ait pas été directement conclu entre les partenaires sociaux, les mesures sociales proposées étaient très intéressantes : indemnités de licenciement, départs volontaires en retraite anticipée ainsi que paiements de transfert et autres indemnités. Mais ce qui distingue le modèle britannique des autres modèles est la création d'un organisme chargé de créer de nouveaux emplois, British Coal Enterprise. Cet organisme était censé créer des emplois en attirant de nouvelles industries dans les bassins miniers et en soutenant les entreprises en phase de démarrage, de relocalisation ou d'expansion en utilisant les moyens suivants :

- Aide financière sous la forme de prêts et de participation au capital social;
- Location de locaux commerciaux à de petites et moyennes unités avec fourniture de conseils et d'installations centralisées;
- Soutien aux organismes locaux de développement;

- Réinsertion professionnelle et aide à la recherche d'un emploi, ainsi que diverses mesures de formation, notamment dans les propres centres de formation de la British Coal Enterprise.

#### **VII. Le modèle français**

16. En France, qui est aujourd'hui le plus petit des quatre derniers producteurs de charbon de l'Union européenne, la stratégie choisie est la disparition programmée de l'industrie minière, sachant qu'il était irréaliste d'espérer atteindre la rentabilité économique. Le principal site d'exploitation du pays (Nord-Pas de Calais) a déjà été fermé de façon définitive et les deux bassins encore en exploitation (Lorraine et Centre-Midi) seront fermés d'ici l'an 2005.

17. Du point de vue social, le cas de la France est remarquable en ce sens que la cessation progressive de la production de charbon a été décidée par un accord de portée nationale conclu entre les employeurs, les travailleurs et le Gouvernement. Les mesures sociales d'accompagnement sont tout à fait intéressantes puisque, outre la retraite anticipée, elles prévoient la réembauche par un autre employeur, notamment par EDF, des aides à la création d'entreprises et des activités de formation ou de recyclage parallèlement à des transferts dans d'autres régions ou dans d'autres entreprises.

#### **VIII. Espagne**

18. L'Espagne vient seulement d'adopter un plan global de restructuration de son industrie charbonnière. Cela ne l'a pas empêchée depuis qu'elle a adhéré à l'Union européenne d'appliquer les mesures de reconversion préconisées par la CECA, dont il est question ci-dessus, dans plusieurs entreprises du secteur privé ou du secteur nationalisé. Cependant, il serait exagéré de dire qu'il existe un modèle espagnol de restructuration du secteur charbonnier. La situation de chaque entreprise est trop spécifique et ne peut donc être abordée dans ce court résumé.

#### **IX. Conclusions**

19. À l'issue de ce tour d'horizon des pays producteurs de charbon de l'Union européenne, voici ce que l'on peut dire de la restructuration du secteur charbonnier dans ces pays :

a) Une fois que les objectifs économiques d'un programme de restructuration ont été clairement définis, les modalités de sa mise en oeuvre doivent être négociées entre les partenaires sociaux de même qu'avec les autorités locales et nationales. Son succès dépend du maintien d'un dialogue social permanent et efficace. L'information, la communication et la transparence lui sont aussi indispensables. Une fois que les travailleurs ont compris les objectifs du programme, ils sont prêts à jouer un rôle actif dans la réforme. En d'autres termes, les ressources humaines sont la clef de la réussite de la restructuration et de la reconversion.

b) Le deuxième élément est la diversification, c'est-à-dire l'utilisation des connaissances et des compétences techniques de la main-d'oeuvre travaillant dans les mines pour créer de nouvelles activités économiques viables. Dans les différents pays producteurs de charbon, on connaît plusieurs exemples de sociétés ayant réussi leur reconversion dans des activités non extractives. Il faut insister sur le fait que pour réussir une reconversion et parvenir à une production concurrentielle, les possibilités des instituts de recherche charbonnière sont d'une importance capitale. La diversification suppose de l'imagination sociale et le placement de l'élément humain au centre du processus de transformation.

c) Le troisième élément est la qualité des mesures sociales conçues pour accompagner les pertes d'emploi consécutives à la restructuration. Cette qualité est importante parce que idéalement ces mesures sont censées aider les travailleurs qui abandonnent l'industrie minière à trouver une nouvelle orientation professionnelle et à s'épanouir dans un nouvel emploi. Cela dit, le financement des mesures sociales est capital. Si l'enveloppe financière n'est pas suffisante, les mineurs ne se laisseront pas convaincre d'abandonner leur industrie. L'enveloppe financière doit aussi être suffisante pour assurer le maintien du pouvoir d'achat et donc le développement économique des régions d'extraction charbonnière.

d) Enfin, la restructuration prend du temps, comme on a pu l'observer dans plusieurs pays. Un calendrier trop rigide peut être un obstacle. En revanche, ralentir le processus n'est pas forcément une bonne solution. L'exemple de bassins charbonniers d'Europe occidentale, montre que le bon rythme consiste probablement à ne pas supprimer plus d'emplois dans l'industrie minière qu'il ne s'en crée dans d'autres industries de la région pendant la même période.

20. L'Union européenne a toujours à coeur le sort de l'industrie minière et des communautés de mineurs, non seulement dans les États membres, mais aussi dans les pays d'Europe centrale et d'Europe orientale. Ces dernières années, l'Union européenne a fait un effort particulier pour mieux connaître la situation de ces pays. Un certain nombre d'ateliers communs ont été organisés avec des pays comme la Pologne, la Roumanie, la Fédération de Russie ou l'Ukraine. En outre, dans le cadre du Programme PHARE, ont été réalisés des projets multipays axés sur l'échange d'exemples de bonne pratique.

-----