



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ENERGY/GE.1/2002/5
9 juillet 2002

FRANÇAIS
Original: RUSSE

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DE L'ÉNERGIE DURABLE

Groupe spécial d'experts du charbon
et de l'énergie thermique
Cinquième session, 18-19 novembre 2002

**MESURES PRISES DANS LE CONTEXTE DE LA FERMETURE DES
ENTREPRISES CHARBONNIÈRES DANS LA FÉDÉRATION DE RUSSIE
ET ATTÉNUATION DES CONSÉQUENCES SOCIALES PRÉJUDICIALES
DE CETTE FERMETURE**

(Document transmis par le Gouvernement de la Fédération de Russie)*

1. Le processus de restructuration de l'industrie charbonnière russe, amorcé en 1993-1994, a constitué une étape logique de la réforme de toute l'économie du pays. Durant la dernière phase de restructuration, l'accent principal a été mis sur la fermeture des sites de production non rentables. Ainsi, plus de 93 % des sites les moins rentables, n'offrant aucune perspective ou dangereux en raison de conditions géologiques propres ont cessé toute activité d'extraction charbonnière et sont sur le point d'être fermés. Jusqu'à présent, 176 entreprises charbonnières ont cessé toute activité d'extraction; au 1^{er} janvier 2002, sur 164 d'entre elles, les opérations techniques de mise hors service avaient été achevées, et ces opérations étaient en cours dans les 12 entreprises restantes.

* Établi par V.N. Popov, Directeur de l'Institut national chargé de la coordination des programmes de développement local et du règlement des problèmes sociaux liés à la restructuration des entreprises charbonnières (Institut «Sotsougol»), relevant du Ministère de l'énergie de la Fédération de Russie, Moscou, 2002.

2. La nature et l'intensité de main-d'œuvre des principaux travaux de mise hors service réalisés lors de la fermeture des mines de charbon les moins rentables et n'offrant aucune perspective se caractérisent par les indicateurs suivants (voir tableau 1):

Tableau 1

Nature et intensité de main-d'oeuvre des travaux de mise hors service réalisés lors de la fermeture des mines de charbon les moins rentables

Désignation des travaux de mise hors service	Intensité de main-d'œuvre de ces travaux (en pourcentage de la main-d'œuvre nécessaire à l'ensemble des opérations)
Élimination des résidus d'extraction	6,1
Démantèlement des bâtiments et démontage des équipements de surface	2,5
Nettoyage des terrains de mine	25,4
Viabilisation des sites demeurant en activité après la fermeture des mines	22,2
Reconstruction et remplacement des éléments d'infrastructure sociale dans les villes et villages des bassins miniers	22,2
Démolition des logements vétustes	0,2
Aide à l'acquisition de logements neufs en remplacement des logements démolis	21,4
Total	100,0

3. Au cours de la période de restructuration (1994-2001), 12 300 familles de mineurs qui occupaient des logements vétustes voués à la démolition ont été relogées. Dans les années qui viennent, il est prévu de reloger 23 800 autres familles.

4. Au cours de la phase actuelle du processus de restructuration de l'industrie charbonnière, l'essentiel du travail porte sur la modernisation et la construction d'éléments d'infrastructure sociale dans les villes et villages des bassins miniers et sur la protection sociale des travailleurs licenciés.

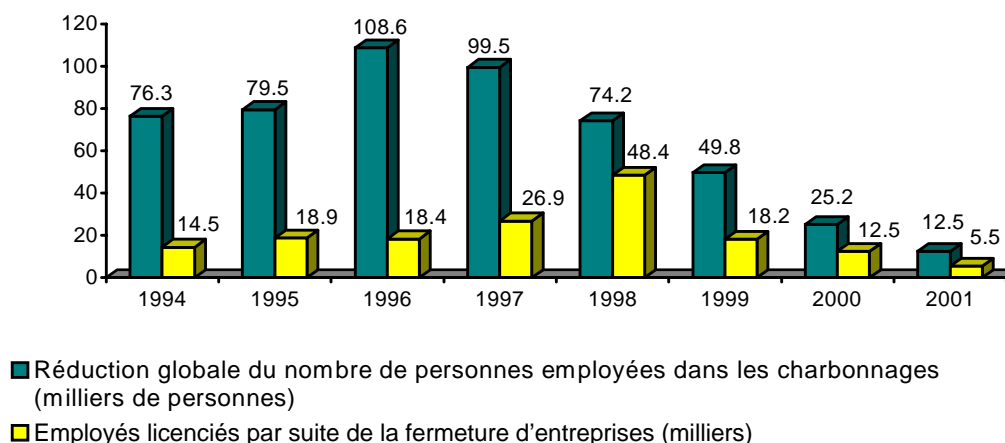
5. La période de restructuration de l'industrie charbonnière russe allant de 1998 à 2001, où ont été réglés de grands problèmes socioéconomiques peut être définie comme une période à orientation sociale.

En effet, cette période a été marquée par l'élaboration et la mise en œuvre de nouveaux régimes de protection sociale destinés aux travailleurs licenciés, par l'introduction de programmes de développement local, par des créations d'emplois destinés à la population active

des villes et villages miniers et par la mise en place d'une surveillance socioéconomique des différents bassins miniers du pays.

6. L'évolution des licenciements dans les charbonnages est représentée à la figure 1.

Figure 1. Évolution des licenciements dans les charbonnages



7. Durant toute la période de restructuration des charbonnages (1994-2001), les effectifs ont été réduits de 520 100 personnes (passant de 859 600 à 339 500), soit une baisse de 61,5 %. Au cours de la même période, la fermeture des entreprises a entraîné 163 100 licenciements (soit 31,3 % de la diminution totale des effectifs).

8. Les licenciements dans les entreprises vouées à la fermeture ont été réalisés sur la base des critères suivants (tableau 2):

Tableau 2

Modalités de la cessation d'activité du personnel lors de la fermeture des entreprises charbonnières

Modalités de cessation d'activité	Pourcentage d'employés visés
Départ à la retraite	13,6
Licenciement avec versement d'une indemnité de licenciement et sans accompagnement dans la recherche d'un nouvel emploi	44,4
Reclassement des employés licenciés dans des entreprises charbonnières ou autres entreprises en activité	23,7
Divers	18,3
Total	100,0

9. Plus de 60 % des employés licenciés dans le cadre de la fermeture d'entreprises au cours de toute la période de restructuration étaient concentrés dans quatre bassins houillers: région de Kemerovo (28 %), région de Rostov (21,1 %), région de Perm (8,3 %), territoire de Primorié (7,5 %).

10. Tous les employés licenciés ont bénéficié de l'ensemble des prestations sociales prévues par la législation en vigueur. La protection sociale des employés licenciés était accordée à la fois aux employés des entreprises en cours de fermeture et à ceux des entreprises encore en activité.

11. Le total des dépenses consacrées à la protection sociale des employés licenciés au cours de la période 1998-2001 a été réparti comme indiqué ci-après entre les postes suivants:

- Versement d'indemnités de licenciement et d'autres indemnités (17,3 %);
- Distribution gratuite de rations de charbon aux retraités et autres personnes habilitées à recevoir cette prestation (25 %);
- Versement des salaires en retard (57,7 %).

12. De plus, jusqu'au début de l'année 2002, les prestations sociales prévues dans le cadre des conventions collectives sectorielles ont été financées par les fonds publics d'aide sociale.

13. La protection sociale des employés des charbonnages licenciés s'est trouvée considérablement renforcée par la mise en place, en 1994, d'un fonds de pension non étatique réservé aux employés de cette branche d'activité. Actuellement, près de 100 000 personnes perçoivent une retraite complémentaire représentant en moyenne 15 % de la retraite versée par l'État.

14. Le budget des prestations versées par l'État au titre des divers régimes de protection sociale durant la période 1998-2001 a varié en fonction de l'acuité des problèmes sociaux.

Ainsi, entre 1998 et 2000, la plus grande partie du budget était affectée au paiement des salaires en retard, dont l'accumulation était liée à divers facteurs (non-paiement des livraisons de charbon, accords de troc, mauvaise gestion financière, etc.).

À partir de 2001, la majorité des dépenses de protection sociale a été consacrée à la distribution gratuite de rations de charbon. Cette proportion s'est accrue du fait de l'augmentation du nombre de fermetures d'entreprises, de l'augmentation du nombre de retraités bénéficiant de cette prestation et de l'augmentation du prix du fioul domestique. Actuellement, plus de 90 000 personnes bénéficient de distributions gratuites de charbon.

La question du reclassement professionnel des employés licenciés dans les villes et villages miniers constitue une composante importante des mesures visant à réduire les conséquences sociales des fermetures d'entreprises et des réductions d'effectifs dans les bassins miniers.

15. Entre 1998 et 2001, une surveillance du marché du travail des bassins houillers a été réalisée. C'est sur la base des résultats de ces observations qu'ont été prises les décisions relatives au reclassement des employés des entreprises fermées.

16. Alors qu'en 1999, pour l'ensemble des régions, la proportion de mineurs percevant une allocation chômage était de près de 3,5 %, cette proportion a été ramenée à 1,1 % au début de l'année 2002. Cependant, il existe encore localement des bassins houillers dans lesquels le niveau de chômage est supérieur à la moyenne régionale. C'est le cas pour plus de 45 % des localités (municipalités) minières, qui perçoivent de l'État des aides à la création d'emplois.

17. Entre 1998 et 2001, à la suite des licenciements provoqués par les fermetures d'entreprises et pour atténuer les tensions sociales sur les marchés locaux du travail dans les bassins houillers, le reclassement des personnes visées a été réalisé suivant divers procédés:

a) Reclassement dans les autres entreprises du secteur encore en activité, dans d'autres secteurs d'activité, etc.;

b) Créations d'emplois.

18. Sur l'ensemble des employés licenciés au cours de la période de restructuration par suite de la fermeture d'entreprises (près de 177 000 personnes), environ 80 % ont été réembauchés par d'autres entreprises du secteur encore en activité; près de 13 % ont obtenu un emploi dans des entreprises appartenant à d'autres secteurs d'activité et dans les infrastructures sociales municipales; enfin, près de 7 % ont directement bénéficié des créations d'emplois non qualifiés dans de nouveaux secteurs d'activité.

19. Les créations d'emplois s'effectuent dans le cadre des programmes de développement local et de promotion de l'emploi, élaborés et mis en œuvre depuis 1998.

Alors qu'en 1998, de tels programmes portaient sur 22 bassins houillers et 66 complexes miniers, en 2001, ils couvraient 24 bassins et 78 complexes.

20. L'appui des pouvoirs publics aux programmes de développement local revêt plusieurs formes. Les moyens engagés en 1998-2001 pour la mise en œuvre du programme de développement local ont été répartis dans les proportions suivantes sur la base des orientations retenues (tableau 3):

Tableau 3

Orientations fonctionnelles de l'exécution des programmes de développement local et structure du financement

Orientations de l'exécution des programmes de développement local	Part du financement de l'orientation dans le financement global des programmes (pourcentage)
Aide à la création d'emplois	42,6
Aide au déménagement des familles de mineurs vivant dans les villes et villages miniers sans perspectives situés dans l'extrême Nord et les localités assimilées	32,3

Orientations de l'exécution des programmes de développement local	Part du financement de l'orientation dans le financement global des programmes (pourcentage)
Organisation de travaux d'intérêt général destinés à assurer des emplois temporaires	15,0
Aide à la création de petites entreprises	8,4
Orientation professionnelle et recyclage	1,1
Fourniture de services consultatifs en prévision des licenciements	0,6
Total	100,0

21. De 1998 à 2001, dans le cadre des programmes de développement local, 27 000 emplois permanents ont été créés et près de 20 000 personnes ont pu bénéficier d'emplois temporaires.

22. Au cours de cette même période, avec l'appui de l'État, des expériences sociales ont été réalisées: octroi de subventions ciblées pour financer la création d'entreprises (région de Rostov) et délivrance de certificats de logement destinés à permettre aux mineurs de quitter les régions minières où les mines étaient le seul ou le principal employeur et ont été totalement fermées dans le cadre du processus de restructuration (région de Perm et bassin houiller de Kizel).

23. L'activité des charbonnages a connu une baisse particulièrement marquée dans les régions de l'extrême Nord et dans les localités de même nature. De ce fait, une partie importante de l'aide de l'État est utilisée pour permettre aux anciens mineurs de quitter ces régions. Entre 1998 et 2001, près de 3 000 familles ont quitté les bassins houillers de la Fédération de Russie (République de Komi, République de Sakha (Yakoutie), régions de Sakhaline et Magadan et district autonome de Tchoukotka). Entre 1998 et 2001, la majorité de ces réinstallations se sont opérées à partir de la République de Komi (58,4 %).

24. En conclusion, je dirai que l'action menée de 1994 à 2001 pour assurer la protection sociale des travailleurs licenciés dans le cadre de la restructuration du secteur charbonnier a permis une stabilisation de la situation socioéconomique dans les bassins houillers.

Grâce à la fermeture des mines les moins rentables et à la modernisation du parc minier, la productivité du travail dans le domaine de l'extraction charbonnière a augmenté de près de 20 % par rapport à 1990.

Lorsqu'on évalue les problèmes sociaux posés par la restructuration du secteur charbonnier russe, il est important de noter que la recherche de solutions à ces problèmes s'opère encore aujourd'hui sur fond d'instabilité économique. Pourtant, en dépit de ces difficultés, nombre des problèmes sociaux les plus aigus que pose la restructuration sont en passe d'être résolus.
