

La fin de l'exploitation charbonnière

PRESENTATION

Pendant plusieurs décennies l'exploitation du charbon a occupé une place importante dans notre tissu industriel, modelant les paysages de régions entières. L'exploitation charbonnière s'est en effet développée dans 880 communes situées dans dix-huit départements, sur le territoire desquelles s'étendaient 261 concessions d'exploitations minières.

La fermeture en 2003 et 2004, années au cours desquelles sont extraites en France les dernières tonnes symboliques de charbon des puits encore en activité en Lorraine et dans le Midi, marque la fin industrielle d'une activité séculaire, tandis que la mise en liquidation de Charbonnages de France (CdF), au 1^{er} janvier 2008, met un terme à l'existence d'une entreprise, souvent en crise, gérant la récession de son activité depuis les années 60.

Dans ce contexte, la Cour a décidé d'examiner les conditions dans lesquelles s'achève la longue histoire de l'exploitation charbonnière. Pour ce faire, elle s'est appuyée sur les travaux réalisés pour l'élaboration du rapport public thématique qu'elle a consacré en 2000 à la fin des activités minières et sur les contrôles qu'elle a conduits depuis lors sur les différentes composantes du groupe Charbonnages de France.

Pour dresser ce bilan²⁸¹, la Cour a choisi de prendre comme point de départ l'année 1990, car cette date correspond à l'arrêt de l'exploitation dans le bassin Nord Pas de Calais. Cette fermeture, accompagnée d'un plan social dont le coût a été évalué par la Cour dans ses travaux antérieurs à 9 MdF de l'époque soit environ 1,88 Md€²⁸²₂₀₀₇.

281) Ce bilan ne prend pas en compte les conséquences des adaptations du régime spécial de sécurité sociale minière rendues nécessaires par les évolutions de la population affiliée.

282) Toutes les grandeurs monétaires citées dans cette insertion sont exprimés en euros 2007 par souci de cohérence, sauf exception dûment soulignée. L'indexation a été faite par rapport à l'indice général des prix, suivant la pratique généralement adoptée par CdF.

a ouvert la période des grands travaux de réhabilitation des sites miniers et celle des premières ventes.

Les cessions d'actifs, la gestion de la réduction des effectifs dans le cadre du pacte charbonnier à partir de 1994 et la remise en état de sites miniers seront les trois grandes activités de la période d'après-mines examinée ici.

I - La fin d'un groupe industriel

Après la dernière et coûteuse tentative de relance de la production de charbon de 1981 à 1983, le pacte charbonnier, conclu en 1994 entre l'État et les organisations syndicales, prévoyait la fin de l'exploitation charbonnière, sans toutefois en fixer la date précise. Cette exploitation a été poursuivie, pour des raisons sociales, jusqu'en avril 2004, date de fermeture du puits de la Houve en Lorraine.

La loi 2004-105 du 3 février 2004 a fusionné les deux houillères des bassins de Lorraine (HBL) et de Centre Midi (HBCM) avec l'établissement public industriel et commercial Charbonnages de France pour créer un établissement unique, en charge de la gestion de la fin des activités minières, dont la même loi a fixé le terme au 31 décembre 2007.

Parallèlement à l'arrêt de l'exploitation, CdF a cédé un important patrimoine composé d'actifs industriels et immobiliers.

A - La fin de l'exploitation

1 - Des structures inadaptées

Suivant les dispositions de l'article 46 du code minier, qui a codifié les dispositions de la loi du 17 mai 1946, seuls existaient juridiquement trois établissements publics industriels et commerciaux indépendants : l'établissement central CdF, les HBL et les HBCM. Ainsi, le groupe CdF n'avait pas d'existence juridique.

Les dispositions de la loi du 17 mai 1946 créaient des structures d'une grande rigidité, empêchant juridiquement l'établissement d'une vraie structure de groupe, qui aurait permis la mise en œuvre de synergies entre bassins.

Cette rigidité excessive face aux exigences de gestion d'un groupe industriel n'avait pas échappé aux autorités de tutelle ; mais il fallut attendre la loi du 3 février 2004, et la mort annoncée du groupe, pour que soient enfin prises les décisions de gestion qui s'imposaient.

2 - Des conditions économiques désastreuses

Les conditions d'exploitation charbonnière en France ont toujours été difficiles du fait de configurations géologiques beaucoup moins favorables qu'au Royaume Uni ou en Allemagne par exemple.

Jusque dans les années soixante, les coûts d'exploitation ont été occultés par le rôle majeur qu'a joué le charbon, énergie principale de la période de reconstruction après la seconde guerre mondiale.

Mais la baisse de la consommation de charbon, liée à la concurrence du pétrole, conjuguée à la baisse du prix du charbon sur le marché mondial ont conduit irrémédiablement à des déficits très élevés des entreprises charbonnières obligeant l'État à leur apporter des concours financiers toujours plus importants.

Après la tentative avortée de relance de l'extraction de 1981 à 1983, qui s'est traduite par l'embauche de 10 000 mineurs, le pacte charbonnier marqué, en 1994, la volonté d'arrêter une exploitation dont la poursuite était devenue totalement déraisonnable tant au plan économique que technique.

Sur le plan technique, l'épuisement des gisements avait conduit à des exploitations de plus en plus profondes de veines difficilement exploitables, ce qui ne pouvait que contribuer à l'augmentation des coûts de production.

L'exploitation profonde obligeait en outre à des travaux de soutènement considérables pour assurer la sécurité. Dans la mine de Gardanne on utilisait une tonne d'acier par mètre de galerie creusé ; en Lorraine, à Merlebach par exemple, l'exploitation à grande profondeur s'est poursuivie dans des conditions techniques complexes.

De 1999 à 2004, le coût de revient complet de la tonne de charbon a toujours été supérieur au prix de vente. Ainsi en 2002, année où la production est encore significative (1,6 million de tonnes), le coût de revient atteignait 222,8 € par tonne alors que le prix de vente n'était que

de 49,8 € par tonne. En Provence, pour le plus gros site des HBCM, la valeur ajoutée était négative depuis 1996. Pour la mine de la Mure, le prix de revient de la tonne de charbon a représenté en moyenne quatre fois son prix de vente pour les trois dernières années ayant précédé la fermeture en mars 1997.

Cependant, l'exploitation sera poursuivie jusqu'en 2004, date de fermeture du dernier puits en Lorraine, au prix d'importants concours financiers de l'État. De 1990 à 2007, celui-ci a apporté 20 Md€ de concours à CdF dont 7,9 Md€ de dotations en capital et 12,1 Md€ de subventions. Malgré ces concours, l'État a repris à sa charge, juste avant la liquidation de CdF, une dette s'élevant à 2,4 Md€ en principal et 470 M€ en intérêts.

B - Les cessions d'actifs

CdF avait créé un grand nombre de filiales liées à l'exploitation charbonnière. Ces filiales exerçaient diverses activités industrielles : cokeries, extraction de gaz de mine, filiales de production d'électricité (la plus importante est la société nationale de production d'électricité et de thermique - SNET- dans laquelle CdF détient encore une participation minoritaire). Certaines filiales exerçaient des activités de services liées aux métiers de la mine (ingénierie minière), ou à des activités de reconversion économique des bassins miniers, exercées principalement par la société financière pour favoriser l'industrialisation des régions minières (SOFIREM).

CdF possédait en outre un patrimoine immobilier important, composé de terrains et d'un parc important de logements sociaux.

1 - La cession des filiales

En 1999, CdF consolidait dans ses comptes plus de trente filiales. En 2004, seules cinq filiales étaient encore consolidées, si bien qu'à partir de 2005, l'entreprise n'a plus produit de comptes consolidés.

D'une manière générale, les participations de CdF étaient caractérisées par leur diversité, leur grande hétérogénéité et le plus souvent leur vétusté. En outre, la fermeture annoncée de l'entreprise et la qualité relative des actifs à céder plaçaient CdF dans une position de négociation a priori peu favorable.

Malgré cette situation de départ difficile, les cessions de ces actifs, conduites par CdF avec le concours de l'Agence des participations de l'État selon des procédures rigoureuses, ont été réalisées à des conditions

économiques convenables, en limitant les clauses de garantie de passif à des exigences raisonnables à l'exception du cas particulier de la SNET, filiale de production électrique à partir du charbon, où une garantie de passif importante, portant sur plus de 200 M€, a été donnée sans limitation de durée.

S'agissant de la cession de cette société, la décision de céder la participation de CdF en deux temps, motivée par la volonté de ne pas provoquer de mouvement social lié à une privatisation brutale, a conduit à réaliser, en 2004, la cession du deuxième bloc d'actions, soit 35 % du capital, à des conditions moins favorables que celles obtenues en 2001 pour la cession de 30 % du capital, du fait d'un retournement des conditions économiques. A ce jour, CdF dispose encore d'une participation de 16,5% dans le capital de cette société.

A l'inverse, la cession de la cokerie de Carling est un exemple où le groupe CdF a su profiter de la tendance haussière du marché pour céder à des conditions favorables cette entreprise en instance de liquidation.

Cette cokerie, qui employait environ cinq cents personnes, devait être fermée définitivement fin 2004 faute de repreneurs, dans un contexte économique difficile du fait de la concurrence asiatique. Toutefois, le marché du coke a été l'objet d'un retournement spectaculaire au premier semestre de l'année 2003 à cause de la décision des opérateurs chinois de limiter fortement l'exportation du coke pour favoriser le développement de la production sidérurgique nationale. Dans ce nouveau contexte, la fermeture a été retardée et des négociations ont été engagées avec des acquéreurs potentiels. La cokerie a finalement été vendue le 1^{er} avril 2004 à une société allemande, celle-ci s'engageant à conserver l'intégralité de la propriété et de l'exploitation de la cokerie pendant au moins cinq ans. L'ensemble du personnel de la cokerie a été détaché auprès du repreneur dans le cadre d'une convention de mise à disposition. Cette convention a permis de maintenir l'emploi de 421 personnes en 2004 et de 257 en 2008, soit un gain pour CdF estimé à 49M€. Malgré une cession à l'euro symbolique, CdF a réalisé une économie de frais de personnels et de coûts d'entretien du site, de l'ordre 76 M€

Une telle issue n'a pu être trouvée pour la cokerie de Drocourt mise en liquidation amiable en 2003 avec un plan social dont le coût a été proche de 100 M€ pour 400 personnes.

En définitive, cette politique volontariste de cessions des filiales a conduit de 2000 à 2007 à céder la quasi totalité des actifs. Elle a généré un produit de cession de 1 241 M€ soit un excédent de 336,9 M€ par rapport aux valeurs nettes comptables enregistrées à l'actif de CdF.

2 - La cession du patrimoine immobilier

CdF possédait un patrimoine immobilier important, composé notamment de logements sociaux, que l'entreprise mettait à la disposition de ses salariés pour répondre aux dispositions du statut des mineurs de 1946 leur octroyant, au titre des avantages en nature, la gratuité du logement.

Dans son rapport public thématique sur la fin des activités minières, publié en décembre 2000, la Cour, s'intéressant à l'avenir du patrimoine immobilier locatif de Charbonnages de France indiquait (p.48) : *« La valeur de ce patrimoine ne saurait donc être sous-estimée. Il a été largement rénové au cours des dernières années, en particulier dans le Nord où 80 % des logements sont en bon état. De ce fait les loyers sont en hausse continue. Son coût de gestion est sensiblement moins élevé que celui des sociétés d'HLM, grâce à un encadrement plus léger, et il n'est grevé que par un endettement faible. C'est pourquoi la rentabilité de l'activité locative est bonne et ses perspectives encore plus favorables. Aussi doit-il être vendu dans des conditions normales de marché pour Charbonnages de France qui n'a pas à supporter une quelconque décote. ».*

Les procédures de cession mises en œuvre par CdF, prévoyant une évaluation des biens à céder par France Domaine ou par des experts indépendants, ont permis de conduire ces opérations de manière transparente et à des conditions économiques normales. La cession de la société de gestion du patrimoine immobilier du Nord et du Pas de Calais (SOGINORPA) à l'établissement public de gestion immobilière du Nord Pas de Calais (EPINORPA) a cependant été réalisée sans mise en concurrence réelle à un prix dont il est difficile, dans ces conditions, d'apprécier la pertinence économique.

Les cessions des constructions et terrains ont dégagé un produit de 344,2 M€; celles des installations industrielles se sont élevées à 43,8 M€

II - La gestion des effectifs

L'adaptation des effectifs à la réduction des activités minières a été, en dernier lieu, organisée par le pacte charbonnier conclu en octobre 1994. A cette époque, les effectifs de l'entreprise, répartis essentiellement dans les bassins de Lorraine et de Centre Midi s'élevaient encore à plus de 16 000 personnes.

Antérieurement, de nombreuses mesures moins générales de réduction et d'adaptation des effectifs avaient été prises dans différents bassins miniers. La fermeture des houillères du Nord et du Pas de Calais (HBNPC) avait été, de 1988 à 1992, assortie d'un plan social dont le coût avait été évalué par la Cour à 9 MdF de l'époque soit environ 1,88 Md €

L'objectif du pacte charbonnier était d'éviter tout licenciement, en proposant aux salariés des mesures d'âge adaptées, les conduisant à la retraite à taux plein. Ce pacte reposait en outre sur deux principes : ne pas recourir à la procédure de licenciement collectif, fonder les départs exclusivement sur le volontariat. Il était justifié en particulier par les grandes spécificités de l'emploi dans les houillères, les contraintes liées aux bassins d'emploi concernés et la place historique des activités minières dans l'histoire économique de notre pays.

Ces mesures ont été complétées ultérieurement par diverses dispositions dont la dispense préalable d'activité (DPA) en 2003 et la possibilité de rendre obligatoires les mesures d'âge dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi à partir de 2005. Ce n'est donc qu'à partir de cette date que CdF a pu avoir une maîtrise réelle de la décroissance de son effectif.

A - Les principales mesures d'adaptation des effectifs

1 - Les mesures d'âge ouvertes aux ouvriers et aux employés, techniciens et agents de maîtrise (ETAM)

Les mesures d'âge ont pour but de conduire les salariés à une retraite à taux plein. Le salarié est tout d'abord placé en dispense préalable d'activité (DPA), la quarantaine à peine atteinte pour certains, en congé charbonnier de fin de carrière ensuite (CCFC), puis en retraite anticipée avant d'être placé en position de retraite normale.

Compte tenu de l'âge des mineurs, ces mesures sont en place pour une longue période : selon les projections réalisées par l'association nationale pour la gestion des droits des mineurs (ANGDM), le dispositif de dispense préalable d'activité devrait s'éteindre en 2015 et celui du congé charbonnier en 2021 ; les derniers salariés en position de retraite anticipée devraient bénéficier d'une retraite à taux plein en 2028.

La dispense préalable d'activité (DPA) a été instaurée par le protocole du 11 février 2003 portant sur les mesures d'accompagnement de la fin des activités minières.

Cette disposition dispense d'activité les salariés ne réunissant pas encore les conditions exigées pour bénéficier du CCFC. Ces agents demeurent salariés de l'entreprise et bénéficient du déroulement de carrière automatique prévu par les statuts pour les agents en activité. Par cette mesure ultime, CdF alloue en définitive pas loin de 90% de leur rémunération à des salariés dont certains sont âgés de 41 ans à peine. Environ 500 salariés bénéficiaient de cette situation à la fin du mois de mai 2008.

Dès qu'il en réunit les conditions, le salarié en DPA se voit appliquer le régime du congé charbonnier de fin de carrière. Dans son article 3-1, le protocole du 11 février 2003 revient sur le principe de base du volontariat édicté par le pacte charbonnier, disposant que, après arrêt de l'extraction dans un bassin, cette mesure « *peut constituer la seule possibilité que l'entreprise offrira à ses salariés pour les amener jusqu'à une mesure d'âge du pacte charbonnier* ».

Cette disposition a doté très tardivement CdF d'un outil lui permettant de contraindre des salariés au départ, contrainte au demeurant modeste eu égard aux conditions de départ extrêmement favorables et largement dérogoires au droit commun.

Le congé charbonnier de fin de carrière (CCFC), étendu par le pacte charbonnier à l'ensemble des bassins miniers, permet à un salarié d'être dispensé d'activité tout en restant salarié de CdF. Une rémunération de 80 % du salaire annuel net d'activité lui est allouée. Dans le cas le plus fréquent, cette mesure est ouverte au salarié de 45 ans au moins, ayant une ancienneté de 25 ans

Les sommes versées ont le caractère de salaires et supportent les cotisations aux différents régimes sociaux, CdF continuant en outre à cotiser aux organismes de retraite complémentaire afin que le salarié puisse bénéficier à terme des mêmes avantages de prévoyance que s'il était resté en activité.

La période de CCFC se termine par le passage de son bénéficiaire en retraite anticipée dès que les droits de celui-ci sont ouverts. 2 862 anciens salariés de CdF étaient dans cette position au 30 mai 2008.

La retraite anticipée est ouverte, sur la base du volontariat, aux ouvriers et ETAM après trente années d'activité. Cette retraite est assortie d'avantages divers, notamment d'une indemnité de mise à la retraite d'office (IMRO), sorte d'indemnité de licenciement destinée à compenser l'obligation de cesser son activité avant le terme normal. L'entreprise continue par ailleurs à cotiser aux caisses de retraite complémentaires jusqu'à ouverture des droits du salarié au taux plein. Fin mai 2008 9 571 anciens salariés ouvriers et ETAM de CdF étaient dans cette position.

2 - Les mesures d'âge ouvertes aux cadres.

Les ingénieurs et cadres ont aussi bénéficié de mesures pour faciliter leur départ à la retraite. Toutefois ces mesures n'avaient pas pour objectif de faire face à un problème quantitativement du même ordre que celui des ouvriers et ETAM. En 1994 l'effectif de cadre était d'environ 400 personnes.

La retraite anticipée permet aux cadres, de partir en retraite à l'âge de 55 ans, s'ils ont 15 ans d'ancienneté. Divers systèmes dits de raccordement, à la charge de l'entreprise permettent aux bénéficiaires d'obtenir, en définitive, des pensions à taux plein. Ces mesures ont été complétées par deux mesures annexes, travail à temps partiel et compte épargne temps.

La retraite anticipée a été le principal dispositif pour faciliter le départ des ingénieurs. Il a été complété par différentes mesures destinées à faciliter le temps partiel. A la fin du mois de mai 2008, ces mesures concernaient environ 300 personnes, dont 118 retraites anticipées.

B - Le coût des mesures d'adaptation des effectifs.

A compter de sa date d'entrée en liquidation, CdF a perdu sa qualité d'employeur ; celle-ci a été transmise à l'agence nationale pour la gestion des droits des mineurs qui en assume les obligations depuis le 1^{er} janvier 2008.

En 2008, l'ANGDM gère un effectif de 4 500 salariés environ, composé en très grande majorité de salariés en « mesure d'âge » et de salariés détachés dans divers organismes (400 personnes) qui sont les seuls à avoir une activité effective.

1 - Les mesures d'âge

Jusqu'en 2007, le coût des mesures d'âge a été supporté, à titre principal, par CdF et très partiellement par l'ANGDM qui a ensuite pris en charge la quasi-totalité de ces dépenses.

Le coût des mesures d'âge prévues par le pacte charbonnier et prises en charge par CdF jusqu'à fin 2007, s'élève, selon les chiffres fournis par CdF à 2 774,1 M€ A cette somme s'ajoutent des indemnités diverses mises à la charge de CdF en liquidation, à hauteur de 31,5 M€

A partir du 1^{er} janvier 2008, l'ANGDM assure le paiement des rémunérations des ex-salariés de CdF. A ce titre, elle assume le paiement des mesures d'âge prévues par le pacte charbonnier. Le montant de ces

dépenses a été évalué par l'ANGDM, hors coût de retraite anticipée, à 691,7 M€ Les coûts supportés par l'ANGDM au titre de la retraite anticipée s'élèveront à 377,6 M€ étant précisé qu'une partie de ces coûts a été transférée à l'ANGDM dès 2005.

En définitive, le coût total des mesures d'âge depuis le pacte charbonnier jusqu'à l'extinction des droits est le suivant :

**Coût total des mesures d'âge depuis le pacte charbonnier
jusqu'à l'extinction des droits**

Source : en M€

Dépenses à charge de CdF	2 805,6
Dépenses à charge de l'ANGDM	1 069,3
Total	3 874,9

Source : CdF et ANGDM

Le coût élevé de ces mesures relève de la volonté de l'État signataire du pacte charbonnier de ne pas recourir à des licenciements, qui eux-mêmes auraient eu un coût, et celle de conduire tous les salariés, par des mesures d'âge adaptées, à la retraite. Ces mesures, exorbitantes du droit commun, maintenaient la fiction d'un contrat de travail entre CDF et les bénéficiaires. Le maintien de ce lien contractuel et le peu d'intérêt financier des bénéficiaires à rechercher un emploi nouveau ont limité la reconversion des mineurs vers d'autres secteurs.

2 - Les avantages en nature

Prévus par le statut des mineurs de 1946, ces avantages sont constitués par le logement et le chauffage. Ils sont accordés au mineur et à son conjoint, jusqu'à leur décès.

Le versement des avantages en nature ou des indemnités représentatives de ces avantages incombe à l'ANGDM. Ces avantages ne représentent pas un coût d'adaptation des effectifs puisqu'ils auraient été payés aux salariés même si l'exploitation avait été rentable. En revanche, ils constituent une charge future pour l'État dans le cadre de la gestion de la fin de l'activité charbonnière.

L'estimation réalisée par l'ANGDM de la charge des avantages en nature ou des indemnités qui les représentent dues à compter du 1^{er} janvier 2008 à 6 856 M€ Les avantages en nature étant viagers, ce calcul repose pour partie sur l'application de tables de mortalité à la population actuelle des bénéficiaires ou de leurs conjoints.

III - La remise en état des sites arrêtés

L'exploitation charbonnière a fortement marqué de son empreinte les paysages de certaines régions. Mais cette exploitation n'a pas été sans conséquences écologiques. L'arrêt des sites de production suppose a minima leur sécurisation : traitement des gaz potentiellement dangereux comme le gaz de mine, comblement des puits, stabilisation des terrains, traitement des eaux, dépollution des installations de surface etc. Quelques données permettent d'illustrer l'importance de ces travaux : le sous-sol du Nord Pas de Calais recèle 852 puits de mines et environ cent mille kilomètres de galeries, celui du bassin du Centre Midi plus de 4 000 orifices débouchant au jour et plus de mille puits.

C'est à ces actions que CdF a consacré la plus grande partie de son activité dans les dernières années de son existence. Ces travaux ont parfois été spectaculaires, comme le traitement des découvertes du bassin du Centre Midi, transformées en lacs d'agrément à la suite de la remontée des eaux.

Ils se sont déroulés selon les dispositions du code minier, qui prévoit les exigences auxquelles doit se soumettre le concessionnaire dans le cadre de la renonciation à concession, exigences formalisées dans un cahier des charges dont l'exécution est vérifiée par les autorités de tutelle.

Conformément à ses prévisions, au 31 décembre 2007, CdF avait quasiment achevé ces travaux, respectant ainsi les échéances et les budgets prévus.

A - Le coût des travaux

L'année 1990, année durant laquelle ont été conduits les premiers travaux de remise en état de site dans le bassin du Nord Pas de calais, a été prise comme point de départ pour l'évaluation de ces dépenses.

La comptabilité détaillée de CdF permet d'obtenir le coût complet de ces opérations, incluant les dépenses de personnels, avec une bonne précision. Le coût des travaux de remise en état des sites arrêtés réalisés au cours de cette période, s'est élevé à 1 033,6 M€

Par bassin minier la répartition est la suivante :

Répartition des coûts des travaux par bassin

Bassins	M€
Lorraine	335,3
Nord- Pas -de -Calais	291,9
Centre Midi	406,4

Source : CdF

Les travaux résiduels qui seront à la charge de la cellule liquidation s'élèvent à 9,5 M€ Ils concernent les bassins de Lorraine et de Centre Midi et comprennent des travaux très largement engagés.

D'autres travaux ne pourront, pour des raisons techniques, être réalisés avant la liquidation de l'entreprise. Ce sont par exemple ceux consécutifs à la montée des eaux dans les puits après arrêt des pompes. Ces travaux concernent les trois bassins de Lorraine, Centre Midi, Nord Pas de Calais. Ils sont évalués à 13,2 M€, somme qui devra être prise en charge par l'État.

Les sites miniers, après arrêt de l'exploitation et sécurisation des installations, nécessiteront une surveillance et des opérations de maintenance.

Dès 2004, une mission conjointe du bureau des recherches géologiques et minières (BRGM) et de CdF a étudié les différents aspects techniques liés à la gestion de l'après mine. A la suite de ces réflexions, les missions du BRGM ont été modifiées pour attribuer à celui-ci compétence en la matière. Pour remplir ces missions, le BRGM a créé un « département prévention et sécurité minière » (DPSM).

Après réalisation des reliquats de travaux estimés à 13,2 M€ en 2013, ne demeureront que des dépenses récurrentes relatives à des activités de surveillance et de prévention. Elles devraient représenter un coût de 10 M€ par an environ selon les estimations du BRGM.

B - Les incertitudes sur l'évaluation du coût des travaux.

Les chiffrages réalisés supposent que la réglementation en matière de pollution reste constante. Mais, si des exigences nouvelles venaient à apparaître, elles auraient évidemment une incidence sur le coût des travaux de remise en état des sites miniers.

Par ailleurs, un problème spécifique de pollution important demeure à Carling, en Lorraine : une pollution de la nappe phréatique par

du benzène sur le site de la cokerie a été constatée. Cette cokerie a été vendue à un industriel allemand avec une garantie sur la pollution des sols antérieure à la cession. Le problème est d'autant plus complexe que la pollution est, certes, issue de la cokerie de Carling, mais aussi d'une usine chimique exploitée par un autre industriel. Des études sont en cours afin de déterminer les responsabilités respectives et donc un partage des coûts. L'incertitude sur ces travaux est d'autant plus grande que les exigences de l'administration en matière de dépollution finale n'ont pas encore été fixées. L'enjeu n'est pas négligeable puisque, selon une première étude, le montant des travaux pourrait s'élever de 20 à 90 M€ selon les exigences et solutions retenues

Enfin, des coûts supplémentaires pourraient résulter de contentieux que certaines collectivités territoriales, non satisfaites par les travaux, pourraient introduire.

IV - Les dommages miniers

L'exploitation minière peut entraîner des désordres divers dans les terrains en surface, qui viennent donc s'ajouter, lorsqu'ils surviennent, aux travaux de remise en état des sites arrêtés précités.

Ces désordres se traduisent en général par des effondrements de terrain entraînant des dommages dans les constructions : fissures, perte de verticalité...etc. Des désordres peuvent également survenir du fait de la modification du régime des eaux, à la suite de l'arrêt de l'exhaure, c'est à dire du pompage des eaux de mines. Les techniques de l'exploitation charbonnière consistent à laisser s'effondrer les terrains après extraction du charbon. Elles laissent apparaître les dégâts plus rapidement que les techniques dites par chambres et piliers retenues pour d'autres exploitations minières.

Jusqu'au 30 juillet 2003, CdF était seul responsable des dommages miniers et avait l'obligation de remettre en état ou d'indemniser les biens endommagés. Les indemnisations étaient faites selon un barème dépendant principalement du degré de pente des immeubles touchés.

En 2003 à la suite des affaissements survenus dans le bassin ferrifère lorrain, le Parlement a adopté des dispositions complémentaires avec le vote de la loi du 30 juillet 2003.

Les victimes de dommages immobiliers résultant de désordres miniers peuvent désormais être indemnisées par le fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages, à charge pour ce fonds de se retourner contre l'exploitant ou contre l'État. En outre, cette loi a permis

d'ouvrir, à nouveau, certains contentieux, dans le Nord Pas de Calais par exemple, bien que l'exploitation ait cessé depuis 1990.

Depuis le 1^{er} janvier 2008, CdF, qui a perdu sa qualité d'exploitant, n'indemnise plus les dommages miniers, pris en charge par l'État. Depuis la fin de l'exploitation dans le bassin du Nord Pas de Calais en 1990, le montant des indemnités et réparations des dégâts miniers payés par l'entreprise pour la période 1990/2007 s'élève à 47,8 M€ CdF en liquidation est en train de réaliser une nouvelle tranche d'indemnisation à hauteur de 4M€

S'il est facile d'évaluer l'impact financier de la soixantaine de contentieux en cours, de l'ordre de 12 M€ en revanche, l'évaluation des dégâts miniers dont l'indemnisation incombera dans le futur à l'État est très difficile, à la fois pour des raisons techniques et à cause du changement dans les modes d'évaluation de ces dégâts. Leur évaluation incombe en effet depuis la loi du 30 juillet 2003, au fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAOD) dont les pratiques d'indemnisation sont nouvelles.

Dans le domaine technique, il est difficile, aux dires mêmes des experts, d'établir des prévisions fiables sur les conséquences de la remontée des eaux, assez rapide en Lorraine (vingt ans), mais très lente dans le Nord, de l'ordre d'une centaine d'années.

V - Le coût de l'après-mines

L'arrêt de l'exploitation charbonnière est un processus qui s'est étendu sur plusieurs dizaines d'années. Cela s'est traduit par des dépenses considérables liées essentiellement aux travaux de remise en état des sites et au coût des mesures d'âge.

Le coût des mesures d'âge a été apprécié à partir de 1994, date de la mise en œuvre du pacte charbonnier. A ces coûts doit s'ajouter le coût des mesures prises, en 1990, en faveur des personnels des houillères du Nord Pas de Calais, dans le cadre d'un plan social. Le coût des travaux, comme indiqué plus haut, a été évalué à partir de 1990.

Parmi ces coûts, certaines dépenses ne sont pas encore engagées et constituent pour l'État des charges futures. Il s'agit principalement du coût des mesures d'âge de 2007 à leur extinction, des reliquats de travaux et des coûts de maintenance des sites miniers, coûts qui, à partir de 2013, devraient, de manière récurrente, s'élever à 10 M€par an..

Suivant les hypothèses prises, le coût de la fin de l'activité charbonnière, y compris le coût du plan social de 1990 dans le Nord Pas de Calais, peut être estimé à 6,88 Md€, dont 1 Md€environ de charges

futures. A ces coûts, il convient d'ajouter la charge que représente la reprise d'une dette s'élevant 2,4 Md€ en principal et 470,5 M€ en intérêts.

S'agissant des travaux et des dégâts miniers des incertitudes techniques ou des évolutions réglementaires futures pourront avoir une incidence sur leur montant, difficile à évaluer à ce jour.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'arrêt de l'extraction du charbon a mis fin à une activité industrielle chargée d'histoire qui a très profondément marqué les mentalités et les paysages des bassins miniers.

La fin de cette activité posait essentiellement un grave problème social dans une industrie de main d'œuvre qui, en 1994, employait encore plus de 16 000 personnes. A cette même époque le groupe CdF était une entreprise toujours industriellement puissante comportant un grand nombre de puits de mines en exploitation et de nombreuses filiales telles que les cokeries ou les centrales thermiques de production d'électricité.

La volonté de l'État de prendre en compte ces contraintes sociales et industrielles explique les conditions de durée et de coût des mesures prises pour mettre fin à cette activité dans des conditions socialement acceptables. Pour ne pas recourir à des licenciements et fonder les départs exclusivement sur le volontariat jusqu'en 2005, des mesures d'âge, exceptionnelles dans leur contenu et leur durée, ont été mises en œuvre. Ces mesures ont coûté 3,9 Md€ et ont conduit à rémunérer des salariés mis en situation d'inactivité, pour certains, la quarantaine à peine dépassée.

Globalement, le coût de l'après-mines, hors coûts récurrents de prévention et maintenance des sites, peut être évalué à 5 Md€, dont 1 Md€ en charges futures.

La remise en état des sites miniers par CdF a été conduite dans de bonnes conditions, se traduisant parfois par des réalisations spectaculaires. Toutefois, le problème des dégâts miniers, qui ne devrait pas se traduire par des coûts aussi importants que ceux engagés pour les travaux de remise en état, reste entier et pèsera dans l'avenir sur les finances de l'État d'un poids impossible à apprécier à ce jour.

La période de liquidation de CdF s'est ouverte le 1^{er} janvier 2008 pour une durée de trois ans. Correctement anticipée, elle se déroule dans des conditions satisfaisantes. Mais, à la fin de cette période, tous les travaux ne seront pas achevés et certaines attributions ou fonctions se poursuivront, dans le domaine contentieux par exemple. La Cour recommande que la désignation des organismes qui les prendront en charge soit suffisamment anticipée.

**RÉPONSE DU MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DE
L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

La Cour a examiné les conditions dans lesquelles il a été mis fin à l'exploitation par Charbonnages de France (CdF) du charbon, à compter des années 1990, processus qui a abouti à l'arrêt total de l'exploitation en 2004 et à la dissolution de l'entreprise au 31 décembre 2007. Je tiens à souligner la qualité du travail de la Cour qui présente dans cette insertion un bilan exhaustif des coûts encourus au titre de l'arrêt des activités charbonnières.

La nécessaire adaptation des effectifs de l'entreprise aux contraintes économiques liées à l'arrêt de l'exploitation a pu se faire en évitant des mesures de licenciement collectif qui auraient été d'une ampleur sociale sans précédent. Le pacte charbonnier de 1994, qui a mis en œuvre des dispositifs à caractère exceptionnel, dont la Cour souligne justement l'importance du coût, a ainsi été un facteur de paix sociale.

Du fait de la disparition programmée de l'employeur, l'Etat a par ailleurs tenu à ce que la gestion de cet effectif et le service des prestations dues aux anciens salariés, puissent perdurer en confiant cette mission à l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM), créée par la loi n° 2004-105 du 3 février 2004.

S'agissant des cessions d'actifs, je partage l'analyse de la Cour selon laquelle ces cessions se sont déroulées dans des conditions satisfaisantes, à la fois sur le plan patrimonial et en termes de qualité des procédures.

L'Etat a en outre veillé à ce que les travaux miniers postérieurs à la fin de l'exploitation, et la surveillance des sites soient assurés dans les meilleures conditions. Il a également préservé les intérêts des propriétaires riverains des exploitations vis-à-vis des incidences sur les terrains de surface. Le transfert de la gestion des sites arrêtés au département prévention et sécurité minière (DPSM) du bureau des recherches géologiques et minières (BRGM), agissant pour le compte de l'Etat participe de cette prise en compte.

Enfin, je partage l'analyse de la Cour relevant les bonnes conditions dans lesquelles se déroule la liquidation de CdF. Je reste attentif au fait que les compétences techniques et humaines qui seront encore nécessaires à l'issue de celle-ci, puissent être mises, par anticipation, à la disposition des organismes concernés, pour ce qui concerne notamment : le traitement des sites anciennement exploités, la gestion matérielle et juridique des litiges relatifs aux conséquences de cette exploitation et le suivi des dossiers et contentieux de sécurité sociale.

Les archives techniques et sociales ont ainsi été confiées respectivement au BGRM et à l'ANGDM. De même un certain nombre de salariés spécialisés de CdF ont rejoint ces deux établissements, dès le 1^{er} janvier 2008.

Enfin, je souhaite indiquer que la dévolution opérationnelle et juridique des dossiers dont la gestion actuelle reste encore confiée au liquidateur fera l'objet, en temps voulu, d'un transfert aux organismes les mieux à même d'en assurer le suivi ou la responsabilité, y compris pour le compte de l'Etat.
