

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.7.2010
SEC(2010) 851

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Document accompagnant la

Proposition de

REGLEMENT DU CONSEIL

**relatif aux aides d'État destinées à faciliter la fermeture des mines de charbon qui
ne sont pas compétitives**

{COM(2010) 372 final}
{SEC(2010) 850}

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction.....	3
2.	Définition du problème	3
2.1.	Fermeture probable des mines de charbon dans plusieurs États membres	3
2.2.	L'impact social de la fermeture des mines	3
2.3.	L'impact environnemental de la fermeture des mines.....	4
2.4.	Impact marginal sur la sécurité des approvisionnements en énergie au niveau de l'UE	4
3.	Objectifs	5
4.	Options envisagées.....	5
5.	Analyse des incidences	7
5.1.	Option 1: le scénario de référence – règles générales en matière d'aides d'État	7
5.2.	Option 2: lignes directrices de la Commission	7
5.3.	Option 3: aide à la production.....	7
5.4.	Option 4: les aides à la couverture de charges exceptionnelles (charges héritées du passé).....	8
5.5.	Option 5: combinaison des options 3 et 4.....	8
5.6.	Option 6: prorogation de 10 ans du règlement actuel n° 1407/2002	8
6.	Comparaison des options	8

1. INTRODUCTION

Les aides de l'Union européenne à l'industrie houillère sont réglementées par un instrument juridique spécifique au secteur, le règlement (CE) n° 1407/2002 du Conseil du 23 juillet 2002 concernant les aides d'État à l'industrie houillère.

Ce règlement s'applique uniquement à la houille. Les autres types de charbon comme l'ortholignite sont couverts par les règles générales de l'UE en matière d'aides d'État.

2. DÉFINITION DU PROBLÈME

2.1. Fermeture probable des mines de charbon dans plusieurs États membres

Le règlement (CE) n° 1407/2002 expire le 31 décembre 2010. En l'absence d'un nouveau cadre juridique autorisant certains types spécifiques d'aides d'État à l'industrie houillère, les États membres pourront uniquement octroyer des aides dans les limites prévues par les règles générales de l'UE applicables aux aides d'État dans tous les secteurs.

Par rapport au règlement (CE) n° 1407/2002, ces règles générales limitent fortement les possibilités pour un État d'accorder une aide à son industrie houillère, surtout, mais pas uniquement, une aide à la production. Toutefois, selon une étude récente¹, certains États membres doivent faire face à des coûts de production très élevés par rapport aux cours actuels et prévus sur le marché mondial; leur production houillère n'est donc pas rentable, ni actuellement, ni très probablement à l'avenir. L'Allemagne, la Roumanie et l'Espagne sont particulièrement concernées. Les secteurs houillers hongrois et slovaque risquent aussi de devenir non compétitifs et de voir les mines fermer après l'expiration du règlement (CE) n° 1407/2002.

2.2. L'impact social de la fermeture des mines

Avec les mesures en vigueur actuellement, quelque 27 000 mineurs pourront garder leur emploi en Allemagne et en Espagne en 2010, mais ils risquent de le perdre en l'absence d'une aide à la production. En Roumanie, Hongrie et Slovaquie, 15 000 autres emplois de mineurs pourraient être menacés par l'arrêt des subventions. Si l'on prend en compte l'ensemble des emplois dans les industries dérivées, ce seront quelque **100 000 emplois (42 000 dans l'industrie houillère et plus de 55 000 dans les industries connexes) qui pourraient être menacés.**

Même si les répercussions de ces pertes d'emploi sur les chiffres du chômage à l'échelle nationale et à l'échelle de l'Union sont limitées, elles peuvent être **très importantes pour des régions minières spécifiques**, surtout en Allemagne, en Espagne et en Roumanie. La **fermeture immédiate** des mines non compétitives **déverserait sur les marchés régionaux de l'emploi une quantité de mineurs licenciés** qui ne pourraient pas être assez rapidement réengagés dans d'autres industries et risqueraient donc de devenir des chômeurs de longue durée.

¹ «An evaluation of the needs for State aid to the coal industry», Ecorys, décembre 2008, étude réalisée pour la Commission européenne, voir http://ec.europa.eu/energy/coal/consultations/2009_07_15_en.htm

2.3. L'impact environnemental de la fermeture des mines

La fermeture d'une mine de charbon **met fin aux effets négatifs sur l'environnement immédiat**, à savoir l'effet visuel sur le paysage, l'incidence sur la biodiversité et les eaux souterraines, ainsi que la subsidence des sols dans les galeries souterraines et les effets dus aux déchets miniers. Mais, la fermeture d'une mine suppose aussi un nettoyage et une réhabilitation du site, dont il faut prévoir le financement.

En ce qui concerne la dimension plus globale des émissions de gaz à effet de serre, il est difficile de savoir quel sera l'impact de la fermeture d'une mine. Comme l'activité minière dégage du méthane, puissant gaz à effet de serre, quelques États membres producteurs de charbon ont mis au point des technologies très avancées de capture du méthane. Et comme les émissions de gaz à effet de serre sont un problème plus mondial que local, l'incertitude est encore plus grande si l'on doit tenir compte des émissions produites par la combustion de la houille pour la production d'énergie.

En effet, dans les centrales électriques au charbon, il est très probable que **le charbon importé viendra remplacer le charbon indigène**. Il en résulte que l'impact global des émissions de gaz à effet de serre dépend des émissions provenant de l'exploitation houillère dans les pays tiers et du transport du charbon vers l'UE. L'incidence sur la palette énergétique générale de l'UE est limitée, du moins à court et moyen termes.

2.4. Impact marginal sur la sécurité des approvisionnements en énergie au niveau de l'UE

Pendant la consultation publique réalisée aux fins de la présente analyse d'impact, les parties prenantes de l'industrie houillère ont fait valoir que le charbon subventionné est essentiel pour assurer la sécurité des approvisionnements étant donné que l'existence de mines de charbon en Europe augmente la diversité géographique des sources d'énergie et diminue la dépendance vis-à-vis des importations.

Toutefois, **la part minimale qu'occupe la houille subventionnée dans la palette énergétique globale de l'UE limite d'autant plus fortement la capacité de ce genre de subventions à compenser les ruptures d'approvisionnement.** La houille subventionnée n'entre que pour 5,1 % dans la production électrique de l'UE. Si l'on tient compte uniquement de l'aide destinée à couvrir les pertes à la production, ce chiffre peut être ramené à 1,4 % (même s'il peut être plus élevé dans le cas particulier de certains États membres).

En outre, **la probabilité d'une rupture des approvisionnements en houille importée est très limitée vu que le marché mondial du charbon a fait preuve d'une plus grande stabilité que les marchés des autres sources d'énergie.** La houille peut provenir de toute une série de pays exportateurs. Depuis 2000, le volume des échanges de houille au niveau mondial a augmenté en moyenne de 7 % par an. L'énorme expansion des capacités dans plusieurs pays, comme l'Indonésie et la Russie, permet de penser que le commerce mondial va poursuivre sa croissance rapide à l'avenir. Vu la faible proportion d'électricité produite à partir de houille subventionnée, on peut douter qu'un instrument supplémentaire relatif aux aides d'État soit utile pour répondre aux préoccupations en matière de sécurité énergétique.

Quant aux goulets d'étranglement du court terme, les études montrent qu'il est plus avantageux de stocker le charbon importé pour assurer la sécurité des approvisionnements que de subventionner une production nationale de houille.

3. OBJECTIFS

Les objectifs horizontaux plus généraux de la Commission concernant les aides d'État et le charbon peuvent être déduits de la **Révision de la stratégie énergétique**², approuvée par le Conseil européen et le Conseil, ainsi que du **Plan d'action dans le domaine des aides d'État**³ et du **Programme d'action pour l'environnement 2002-2012**⁴: la Commission a l'intention d'appliquer les règles horizontales en matière d'aides d'État dans un maximum de secteurs et préconise, en ce qui concerne la politique énergétique, de se tourner vers des énergies renouvelables et une utilisation durable sur le plan environnemental des sources d'énergie indigènes.

Aider indéfiniment les mines de charbon par des aides publiques n'est pas dans la ligne des grands objectifs politiques de la Commission, car cela va surtout à l'encontre des efforts engagés pour améliorer la compétitivité ou pour adopter des sources d'énergies renouvelables, même si les effets sur la concurrence sont assez limités⁵. Mais en même temps, l'arrêt de mines non compétitives risque d'avoir des conséquences aux niveaux social et environnemental auxquelles il convient de remédier.

La politique que vise la Commission et sur laquelle porte la présente analyse est celle d'une **diminution au maximum des répercussions négatives possibles de la fermeture des mines, susceptibles de découler de la suppression progressive des subventions, en particulier en ce qui concerne les aspects sociaux et environnementaux, et d'une minimisation des distorsions de concurrence sur le marché intérieur.**

4. OPTIONS ENVISAGÉES

Les cinq options suivantes doivent être étudiées:

(1) Option 1: le scénario de référence

Dans ce scénario, la Commission ne propose pas un nouvel instrument juridique spécifique au secteur, applicable dès l'expiration du règlement (CE) n° 1407/2002. En fait, seules les règles générales en matière d'aides d'État s'appliquent à partir de 2011 au secteur houiller.

(2) Option 2: lignes directrices de la Commission

Dans cette option, la Commission adopte des lignes directrices fondées sur l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne («TFUE»), du même type que celles qui ont été adoptées pour les secteurs de la construction navale et de la sidérurgie, et autorise les États membres à accorder exclusivement des aides à la fermeture

² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Deuxième révision de la stratégie énergétique - Un plan d'action de l'UE pour la sécurité et la solidarité énergétiques, 13.11.2008, COM(2008) 781 final.

³ COM(2005) 107 final, disponible en ligne: http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/others/action_plan/saap_en.pdf.

⁴ Décision n° 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement, JO L 242 du 10.9.2002, p. 1, voir article 5(2).

⁵ C'est l'une des conditions figurant dans le règlement actuel n° 1407/2002 : la houille subventionnée ne doit pas influencer les prix de l'électricité [voir article 4 – paragraphes c) et e) du règlement et son annexe 3].

destinées à couvrir les primes de licenciement ou la retraite anticipée versées par les entreprises houillères à leurs travailleurs, ainsi que les coûts des services d'orientation et de reconversion professionnelles à l'usage de ces travailleurs. Cette option pourrait aussi couvrir les coûts de la résiliation des contrats en cours (pendant 6 mois maximum) ou de leur annulation, selon la solution la moins onéreuse des deux. Elle pourrait, en outre, couvrir les dépenses engagées pour le nettoyage et la remise en état immédiats des sites de production.

Ces lignes directrices expireraient fin 2013 puisque les mesures d'aide ne devraient s'appliquer qu'aux seules mines de charbon qui ferment du fait de l'expiration du règlement (CE) n° 1407/2002.

- (3) Option 3: un règlement du Conseil autorisant des aides au fonctionnement (aides à la fermeture) limitées dans le temps

Dans cette option, la Commission proposerait un règlement du Conseil sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point e), du TFUE. Ce règlement autoriserait les États membres à octroyer des aides au fonctionnement purement dégressives afin de couvrir des pertes à la production courante, pour autant qu'elles s'accompagnent d'un arrêt ordonné des activités dans le cadre d'un plan de fermeture des mines bien défini (concernant uniquement des mines déjà en activité aujourd'hui). Il s'agirait de retirer graduellement l'aide au fonctionnement sur une période maximale de 10 ans et au plus tard en 2020, avec une dégressivité de 10 % par an au moins.

- (4) Option 4: un règlement du Conseil autorisant l'octroi d'une aide pour couvrir des frais exceptionnels (charges sociales et environnementales héritées du passé).

Dans cette option, la Commission proposerait un règlement du Conseil sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point e), du TFUE. Il autoriserait les États membres à accorder une aide destinée à couvrir les charges sociales et environnementales liées à la fermeture des mines de charbon, comme les prestations sociales et les dépenses liées à la réhabilitation des anciens sites miniers, tels que définis dans l'annexe du règlement actuel n° 1407/2002.

- (5) Option 5: la combinaison des options 3 et 4

Dans cette option, la Commission proposerait un règlement du Conseil sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point e) du TFUE, qui autoriserait les États membres à accorder à la fois une aide à la fermeture (comme dans l'option 3) et une aide à la couverture de frais exceptionnels (comme dans l'option 4).

- (6) Option 6: prorogation de 10 ans du règlement actuel n° 1407/2002

Conformément à l'option préférée de la majorité des parties prenantes du secteur houiller, dans cette option, la Commission proposerait au Conseil de proroger de dix ans, soit jusqu'à la fin 2020, le règlement (CE) n° 1407/2002 du Conseil, dans sa forme actuelle. Cette solution différerait de l'option 5 sur les points suivants:

- des aides à la production pourraient être autorisées sur la base de l'article 5, paragraphe 3, à condition que l'exploitation des unités de production concernées s'inscrive dans un plan d'accès à des réserves houillères; aucune condition ne serait donc imposée en ce qui concerne la fermeture de ces mines;

- les aides à la production devraient être dégressives afin d'engendrer des ralentissements importants, sans pour autant imposer un taux de réduction particulier;
- des aides à l'investissement initial allant jusqu'à 30 % du coût de l'investissement total pourraient être accordées.

5. ANALYSE DES INCIDENCES

5.1. Option 1: le scénario de référence – règles générales en matière d'aides d'État

Ce scénario a déjà été décrit dans la section II. Les autres options sont analysées par comparaison à ce scénario de référence.

5.2. Option 2: lignes directrices de la Commission

Les effets de l'option 1 ne sont pas foncièrement différents de ceux de l'option 2. Les aides accordées par les États membres en vertu de l'option 2 entraîneront les mêmes déficits de production et le même nombre de pertes d'emplois. La différence réside dans la possibilité offerte par l'option 2 d'organiser l'arrêt d'une mine d'une façon ordonnée, voire de la reporter de quelques mois afin d'arriver au terme des marchés en cours. Cette solution permet de mieux organiser les aspects sociaux de la fermeture grâce à un soutien plus direct des travailleurs concernés, sous forme d'aides à la reconversion, d'orientations, etc. (c'est-à-dire une aide qui dépasse les droits statutaires). Le financement des responsabilités environnementales sera aussi mieux couvert tant que la mine est en phase de fermeture.

5.3. Option 3: aide à la production

Dès lors que les États membres comptent l'accorder, l'aide à la production, en couvrant des pertes d'exploitation, a la capacité de maintenir ouvertes des mines non compétitives. Cette solution ne permettrait pas de sauver des emplois permanents mais de réduire progressivement la main d'œuvre, ce qui laisse le temps de prendre en compte la structure des âges de celle-ci (retraite anticipée ou retraite véritable), les départs naturels (en ne remplaçant pas les travailleurs qui quittent leur emploi) et les qualifications des travailleurs (pour les reconverter à des emplois dans d'autres secteurs d'activité). Elle permet de diminuer la production d'une mine non rentable en réduisant au minimum le nombre de licenciements directs et en multipliant au maximum les mesures d'accompagnement permettant le redéploiement des forces de travail dans d'autres activités.

Les effets négatifs directs de l'activité minière sur l'environnement se maintiendront tant que la production continuera, mais l'impact d'une utilisation de la houille sur les émissions de gaz à effet de serre reste difficile à calculer vu son remplacement de plus en plus fréquent par de la houille importée. L'arrêt progressif de l'activité minière peut toutefois faciliter l'adoption de mesures préventives destinées à protéger le paysage en surface.

L'expérience acquise en ce qui concerne la reconversion économique et régionale a montré que le marché de l'emploi est plus facilement à même d'absorber la main d'œuvre licenciée si les licenciements sont étalés dans le temps. Cela permet de mettre plus facilement en œuvre des programmes d'orientation et de recyclage en évitant à une grande partie des anciens mineurs de glisser dans le chômage à long terme.

5.4. Option 4: les aides à la couverture de charges exceptionnelles (charges héritées du passé)

Cette option permet aux États membres d'assurer le financement des obligations d'ordre social (recyclage, pensions, etc.) et d'ordre environnemental (comme le nettoyage et la réhabilitation), dans le cadre, par exemple, de l'arrêt progressif d'une mine de charbon.

Ce type d'aide peut permettre à la société minière de ne pas détourner les ressources d'autres sites miniers, potentiellement compétitifs, vers les mines qui sont appelées à fermer.

5.5. Option 5: combinaison des options 3 et 4

Dans le cas d'un arrêt graduel des mines de charbon, il est probable que l'aide pour les charges héritées du passé soit nécessaire en même temps que d'autres types d'aides, principalement l'aide au fonctionnement.

L'impact en termes de production et d'emplois serait très similaire à celui de l'option 3, mais dans la présente option 5, il serait possible de garantir plus sûrement que les charges environnementales et sociales héritées du passé soient prises en compte pendant la phase de fermeture graduelle.

5.6. Option 6: prorogation de 10 ans du règlement actuel n° 1407/2002

Par la simple prorogation du règlement actuel, le type d'aide accordé actuellement pourrait être prolongé. Cette option autoriserait les États membres à s'écarter de l'objectif recherché en continuant simplement à verser des aides à la production à des mines non compétitives sans un engagement clair en faveur de leur fermeture. Il s'ensuit que ces mêmes entreprises minières pourraient toujours ne pas être compétitives dans dix ans, au moment de la nouvelle date d'expiration du règlement. Le problème sous-jacent du manque de compétitivité ne serait pas résolu, mais simplement reporté.

L'aide à l'investissement, autorisée dans cette option, ne peut pas contribuer à la réalisation des objectifs en cause, c'est-à-dire en tant que mesure d'accompagnement de la fermeture des mines. En effet, l'aide à l'investissement favorise plutôt le développement de nouvelles activités ou l'amélioration du rendement, qui ne sont ni l'un ni l'autre pertinents dans le cas de la fermeture d'une mine de charbon.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

Il ressort de l'analyse un tableau contrasté en ce qui concerne l'effet des différentes options:

du point de vue **économique**, l'option 2 (lignes directrices) semble préférable au scénario de référence en termes d'atténuation des répercussions économiques directes sur les régions et les industries les plus concernées.

Du **point de vue social**, c'est l'option 5 qui offre les meilleures possibilités d'amortir les effets négatifs de la fermeture des mines, étant donné notamment la concentration géographique de ces effets.

Sur le **plan environnemental**, les résultats sont difficiles à évaluer. Alors que l'environnement immédiat des mines profiterait certainement d'un arrêt immédiat ou quasi immédiat de la production (options 1, 2 et 4), les résultats sont mal connus en ce qui concerne

les émissions globales de gaz à effet de serre si l'on tient compte des émissions provenant de la combustion de la houille par les producteurs d'électricité. Cette incertitude résulte du taux de substitution élevé de la houille nationale par la houille importée. Même si une substitution totale n'est pas envisageable, la différence entre les différentes options dépendra des modalités retenues pour les mesures nationales en faveur d'une conversion à d'autres sources d'énergie.

Tout bien considéré, **ce sont les options 2 et 5 qui semblent les plus appropriées pour atteindre les objectifs**. Le choix de l'une de ces deux options dépend du poids que les décideurs politiques attachent aux aspects économiques, d'une part, et aux aspects sociaux, d'autre part.

Il faut noter que les différentes options qui ont été analysées ont été comparées en partant de l'hypothèse que les États membres concernés accorderaient effectivement les aides autorisées par l'option retenue. Les règles en matière d'aides d'État spécifiques à un secteur donné offrent la possibilité, sans la moindre obligation, d'accorder une aide d'État; l'analyse d'impact ne peut pas préjuger des décisions qui seront prises par les États membres en ce qui concerne les aides d'État.