

Sucre : Une restructuration sous pression des règles internationales¹ : le rôle du dialogue social européen

Version provisoire, comments welcome

Philippe Pochet
pochet@ose.be

Le sucre a été protégé de la concurrence mondiale par la création d'une organisation commune de marché qui définissait les prix européens (bien au dessus des prix mondiaux). C'est la remise en cause de celle-ci qui va conduire aux changements que nous détaillons dans cette contribution.

L'industrie du sucre de l'UE élargie emploie environ 60 000 personnes dans 234 usines. Les emplois indirects sont estimés à environ 500 000 personnes (planteurs et sous-traitance). Ces chiffres, établis en juillet 2004, sont cependant déjà dépassés du fait du processus de restructuration, déjà fortement engagé dans les pays de l'Europe de l'Est et orientale. Les restructurations s'accélérent avec la réduction drastique des prix de soutien au sucre dans l'UE décidée en 2005. En effet, le 23 décembre 2003, à la demande du Brésil, de l'Australie et de la Thaïlande, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a créé un panel visant le régime communautaire du sucre. Ces pays contestaient en particulier :

- Le droit de l'UE de réexporter avec subvention l'équivalent du sucre raffiné produit à partir du sucre brut provenant des pays ACP (1.6 millions de tonnes). Selon eux, ces réexportations vont au-delà de l'engagement de réduction des subventions à l'exportation pris par l'UE au titre de l'accord agricole de l'Uruguay Round.
- Le droit d'exporter le sucre C (sucre hors quota) au prix du marché mondial, puisque les fabricants reçoivent déjà une subvention avec les recettes tirées du sucre du quota ("subventions croisées").

Le rapport du panel de l'OMC, rendu public le 15 octobre 2004, a confirmé ces charges. L'Union européenne a immédiatement fait appel à cette décision qui a été confirmée en 2005 par l'OMC. Dès lors, la Commission a décidé de réformer en profondeur le marché du sucre et de réduire drastiquement le soutien aux prix (de l'ordre - 38 %). Cette proposition approuvée sous une forme quelque peu adoucie a été par le Conseil Agriculture de novembre 2005. Pour accompagner les restructurations, un fonds spécial au secteur a été adopté

Cette contribution s'intéresse au dialogue social sectoriel et aux stratégies des acteurs face à un processus de restructuration imposé par le changement des règles de financement du secteur et le passage d'un marché encadré à un marché sous partiellement aux contraintes internationales. L'écas du sucre est également particulièrement intéressant car il existe des possibilités de développement dans la production de bioéthanol. Nous montrerons les apports et les limites du dialogue social dans son aspect production de textes conjoints mais aussi en tant que stratégie commune pour influencer la Commission et les politiques européennes.

Cette contribution est structurée comme suit. La première section présente quelques grands points de repère du dialogue sectoriel et ses acteurs. La seconde section présente les

¹ Les contacts avec le secteur sucrier se sont faits au travers d'une convention portant sur l'accès aux fonds structurels dans le cadre de la réforme du sucre (Degryse et Pochet, 2005). Dans ce cas, nous avons eu l'occasion de présenter nos résultats au sein d'instances internes à chacun des partenaires sociaux ainsi qu'à des réunions conjointes. Les informations ont été mises à jour en 2007 par l'interview des responsables du dialogue social sectoriel du secteur.

principaux résultats en terme de texte conjoints adoptés suivant la méthodologie développée à l’observatoire pour classer ces documents (Ose, 2004, Dufresne et al., 2006). La troisième section détaille le code de conduite conjoint sur la responsabilité des entreprise. La quatrième partie met en lumière la stratégie déployée pour influencer et accompagner la réforme. La cinquième détaille les premiers résultats de cette réforme et présente les restructuration par pays avant de conclure.

A. Évolution du dialogue social européen : quelques points de repère

Du côté syndical, la représentation des intérêts des travailleurs du sucre se fait au travers de la Fédération européenne des syndicats des secteurs de l’alimentation, de l’agriculture et du tourisme et des branches connexes (EFFAT). Celle-ci est née le 11 décembre 2000, de la fusion de SETA-UITA et EFA et comprend 128 syndicats nationaux installés dans 37 pays européens représentant quelque 2 600 000 membres. Cette fédération couvre les travailleurs de l’agriculture, de l’industrie agroalimentaire, de l’hôtellerie et du tourisme.

Du côté employeur, le Comité européen des fabricants de sucre (CEFS) (1954) représente les intérêts de l’ensemble des industriels producteurs de sucre de l’Union Européenne (sauf Chypre, l’Estonie, le Luxembourg et Malte, non producteurs). Les usines sont concentrées dans quelques pays gros producteurs comme la France, l’Allemagne ou la Pologne. D’autres pays ne comptent que quelques sites de production.

Le comité du dialogue social a été créé en 1997. Le sucre est, avec le commerce, le secteur où au moins un texte conjoint a été signé chaque année entre 1997 et 2004. Par contre en 2005 aucun texte n’a été signé ; deux ont été signés en 2006. Il s’agit d’un des plus petits secteurs du dialogue social sectoriel et le nombre de travailleurs ne cesse de décroître. Le nombre de raffineries dans l’UE-15 est passé de 360 à 150 en 30 ans (1968-1998). En 2002-2003, à la veille de l’élargissement ce nombre était tombé à 134 dans UE-15. Ce dernier a rajouté une centaine de sucreries. L’élargissement a aussi des conséquences importantes en termes de restructuration de la production dans les nouveaux membres, en particulier en Pologne. Plus qu’un secteur, il s’agit plutôt d’un ensemble d’entreprises dont une partie sont des PME eu une autre des filiales de groupes multinationaux. . En 2005, la répartition des sucreries par pays était la suivante.

Pays	Nbre sucreries	Pays	Nbre sucreries
France	42	Lituanie	4
Pologne	42	Portugal	4
Allemagne	26	Slo	4
Italie	19	Autriche	3
Espagne	12	Danemark	3
Rép. Tchèque	12	Finlande	3
Belgique	6	Suède	3
Pays-Bas	6	Irlande	2
Royaume-Uni	6	LET	2
Grèce	5	Slo	1
Hongrie	5		

Les enjeux principaux pour la régulation du secteur se trouvent à l'échelle mondiale du fait de la concurrence de la canne à sucre (nettement moins chère que la betterave). Le Brésil serait le principal bénéficiaire de l'ouverture du commerce.

Dès lors, on peut dire de façon quelque peu abrupte que l'enjeu principal est de gérer au mieux les mutations profondes du secteur dans une période de temps la plus longue possible afin d'en atténuer les conséquences économiques et sociales. Selon les informations du CEFS, elle évalue qu'une réduction de 100 000 t de quotas entraîne la fermeture d'une usine dans l'ancienne UE à 15 et de 2 à 3 usines dans les nouveaux pays membres. Avec la réforme du secteur, la fermeture d'environ 40 % des usines est attendue. Ceci entraînerait la perte probable de 25 000 emplois directs, et 125 000 emplois indirects (selon le calcul qu'un emploi direct induit 5 emplois indirects), soit en tout 150.000 emplois directs et indirects dans l'Union Européenne.

Dans ce cadre, l'accès aux décideurs européens et, en particulier, la DG Commerce est essentiel. Le dialogue social permet aussi d'adopter des positions communes -qui sont censées apporter un plus par rapport au lobbying classique des organisations de employeurs - destinées à influencer les institutions européennes.

Selon le règlement intérieur du comité sectoriel², le dialogue social au sein du secteur sucrier porte sur :

- l'information et l'échange de vues sur l'ensemble des questions liées à la législation communautaire et à la politique communautaire, ayant une répercussion économique ou sociale pour le secteur sucrier (organisation commune de marché, accords internationaux, droit alimentaire, environnement, questions sociales, etc.) ;
- la réalisation de travaux communs, par exemple en matière de formation professionnelle portant sur la santé et à la sécurité, dans le cadre des grands programmes communautaires de formation professionnelle ;
- la possibilité de rédiger en commun des déclarations communes sur des sujets d'intérêt commun ;
- la possibilité d'intervenir conjointement, si nécessaire, dans le cadre du Protocole social.

B. Les résultats du dialogue social sectoriel

Le nombre de documents conjoints est particulièrement important. Il s'agit d'une construction progressive d'un agenda commun dont l'une des particularités est l'intérêt constant des employeurs du secteur pour construire le dialogue social et des relations de confiance avec les syndicats..

Tableau 2 : Les textes adoptés, le domaine, le type de document et ses destinataires³

² Convention entre le CEFS et le SETA, Bruxelles, 12 novembre 1997 (http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_dialogue/docs/120_19971112_sugar_fr.pdf).

³ Basé sur la banque de donnée de l'observatoire. Nous distinguons 5 grandes catégories de texte. Les positions communes destinées aux pouvoirs publics principalement la commission, les accords au sens des articles 138/9 du traité, les recommandations qui doivent être implémentées au plan national par les partenaires sociaux, les déclarations pour lesquels il n'y a pas de procédure claire de suivi de la mise en œuvre au plan national, les outils conjoints pour la formation par exemple et les règlements intérieurs qui fixent les règles du jeu.

Date	Titre	Domaine	Type	Destinataires	Suivi
10/07/2006	Faute de dimension sectorielle le fonds d'ajustement à la mondialisation serait inaccessible à l'industrie sucrière européenne	Aspects sociaux des politiques	Position commune	Institutions européennes	
16/01/2006	Fonds structurels – mode d'emploi pour l'industrie sucrière européenne (CD-rom)	Aspects sociaux des politiques	Outil	Organisations nationales	
4/06/2004	Site internet conjoint www.eurosugar.com	Dialogue social	Outil	Partenaires sociaux européens	
2/04/2004	Livre vert de la commission sur les règles d'origine préférentielles	Politiques économiques et/ou sectorielles	Position commune	Institutions européennes	
7/02/2003	Responsabilité sociale des entreprises dans l'industrie sucrière européenne. Code de conduite	Conditions de travail	Recommandation	Entreprises	Oui
5/11/2002	Déclaration conjointe sur l'impact de l'élargissement pour l'industrie sucrière	Élargissement	Déclaration	Partenaires sociaux européens	
14/12/2001	Responsabilité sociale et modèle social sucrier. Déclaration paritaire	Conditions de travail	Position commune	Institutions européennes	
14/11/2001	Position paritaire. Système de Préférence Généralisé. Des règles d'origine claires et cohérentes conçues comme indispensable contrepartie à l'ouverture des frontières	Politiques économiques et/ou sectorielles	Position commune	Institutions européennes	
20/02/2001	Déclaration paritaire sur. Projet révisé de règlement "everything but arms" en faveur des pays les moins avancés	Politiques économiques et/ou sectorielles	Position commune	Institutions européennes	
13/11/2000	Déclaration paritaire sur l'apprentissage	Formation	Position commune	Institutions européennes	
23/11/1999	L'organisation commune de marché du sucre et son importance pour l'emploi	Politiques économiques et/ou sectorielles	Position commune	Institutions européennes	
1/01/1999	Sécurité active/interactive en sucrerie. Un outil de formation professionnelle	Santé-Sécurité	Outil	Organisations nationales	
1/12/1998	Apprentissage dans le secteur sucrier. paritaire	Formation	Recommandation	Organisations nationales	Oui
12/11/1997	Convention entre le	Dialogue social	Règlement	Partenaires	

	CEFS et le SETA		intérieur	sociaux européens	
--	-----------------	--	-----------	-------------------	--

Sur les 14 documents conjoints, la moitié d'entre eux sont des positions communes. En effet, le secteur sucre est de plus en plus menacé par les évolutions des négociations commerciales. La question des règles d'origines est également un aspect très important car elles définissent les conditions d'entrée sur le marché européen. Selon le représentant des employeurs, le texte le plus important du dialogue social est celui sur « *Everything but arms* » (de 2001). Ce dernier a permis de limiter l'ouverture du marché européen aux pays les moins avancés (au travers des règles d'origine) telle qu'elle avait été initialement voulue par l'ancien commissaire européen au commerce extérieur M. Lamy (voir Lamy, 2003).

L'activité du comité sectoriel ne consiste pas uniquement l'adoption de positions communes, il organise également des conférences conjointes pour influencer la politique communautaire comme par exemple celle qui a réuni les partenaires sociaux mais aussi les betteraviers et les acteurs clés de la Commission et du Parlement européen sur la réforme du règlement sucre en juin 2005.

Il s'agit donc d'une palette large d'instruments qui complètent les actions communes menées par les partenaires sociaux afin de défendre les sucreries et l'emploi en Europe. Dit autrement, ils sont le résultat d'échanges entre syndicats et employeurs qui permettent d'avoir un front commun face aux institutions européennes. Néanmoins les activités dépassent le simple lobbying et par exemple des instruments de formation ont été adoptés. Parmi les instruments, le code de conduite sur la responsabilité sociale est certainement, d'un point de vue syndical, le plus intéressant.

C. Code de conduite conjoint sur la responsabilité des entreprises

Le dialogue social a conduit à l'élaboration et l'adoption en 2003 d'un code de conduite sectoriel innovateur dont les procédures de suivi sont parmi les plus strictes des textes analysés (voir notamment Nordestgaard et Kirton-Darling, 2004).

Nous détaillons ci-dessous ces principales dispositions en reprenant de larges extraits.

Code de conduite conjoint sur la responsabilité des entreprises 2003 (extraits)

Normes minimales

Les membres du CEFS (...) s'engagent à respecter les normes minimales ci-dessous, et, le cas échéant, à promouvoir ces normes au-delà de la zone d'activités pour laquelle le CEFS est mandaté. Ces normes volontaires, de portée générale, sont le plus souvent bien en deçà des normes réellement appliquées dans l'Union. Le respect de ces normes ne doit pas constituer une raison valable pour réduire des normes préexistantes plus élevées, bien au contraire.

1. DROITS DE L'HOMME

L'industrie sucrière européenne respecte les principes et droits fondamentaux du travail tels que définis par l'OIT, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, et la législation européenne. L'industrie sucrière européenne :

- a) Respecte la liberté d'association c'est-à-dire le droit pour les salariés de constituer des syndicats et de s'y affilier, ainsi que le droit d'accès à l'entreprise pour les représentants des salariés. (Convention OIT 87).
- b) Reconnaît le droit à la négociation collective, et octroie des facilités aux représentants des salariés de manière à leur permettre de remplir efficacement et rapidement leurs fonctions (Conventions OIT 98 et 135).
- c) Confirme que l'exercice des droits syndicaux n'entraînera aucun préjudice personnel ou professionnel pour les salariés et leurs représentants.

d) Ne fera appel à aucune forme de travail forcé ou obligatoire (Convention OIT 29).

e) Est opposée au travail des enfants (Convention OIT 182) et respecte la Convention OIT 138 définissant l'âge minimum d'admission au travail.

f) S'oppose à toute discrimination, qu'elle soit fondée sur l'origine sociale ou nationale, sur la religion, le sexe, l'orientation sexuelle, l'affiliation à des organisations syndicales, l'âge ou la sensibilité politique et s'engage en particulier à garantir et à promouvoir l'égalité des chances et de traitement entre hommes et femmes. (Conv. OIT 100 et 111 - Directives 76/207/CEE - 2000/43/CE et 2000/78/CE)

2. EDUCATION, FORMATION ET APPRENTISSAGE TOUT AU LONG DE LA VIE

L'industrie sucrière européenne s'efforce de donner à ses salariés les meilleures aptitudes et compétences en vue de développer au mieux leur potentiel personnel (...). L'éducation et la formation constituent une partie intégrante du dialogue social au sein des entreprises. Les propositions et initiatives des salariés et de leurs représentants en matière d'éducation et de formation continue sont bienvenues et seront mises en œuvre conformément aux habitudes nationales.

(Elle) recommande aux entreprises d'engager, à chaque fois que ceci est économiquement et socialement réalisable, un effort significatif pour offrir à davantage de jeunes des stages et postes d'apprentissage afin d'accroître leurs compétences sur le marché du travail.

3. SANTE ET SECURITE

L'industrie sucrière européenne porte une attention toute particulière à la santé et la sécurité. (...) En coopération avec les salariés et leurs représentants, elle prend soin de créer un environnement sûr et sain tendant vers les meilleures pratiques et connaissances. Toutes mesures favorisant la prévention et la santé sont considérées comme prioritaires. L'industrie sucrière ne se contente pas d'appliquer la législation européenne (...), dans la plupart des cas, va au-delà de cette législation. Des programmes de formation spécifiques sont mis en œuvre dans toutes les sucreries, de même que des politiques et procédures de sécurité spécialement conçues pour l'industrie sucrière prenant en compte les risques particuliers liés au processus de fabrication et mettant un accent particulier sur la prévention.

4. RELATIONS ENTRE LES PARTENAIRES SOCIAUX

Les partenaires sociaux (...) représentée par le CEFS et l'EFFAT considèrent qu'un dialogue social constructif, introduit à tous niveaux, avec les représentants des salariés et les syndicats est un élément de succès important pour le bon fonctionnement des entreprises. L'information et la consultation des représentants des salariés encouragent la confiance et la coopération entre les salariés et les employeurs. (...) Au niveau national, la législation concernant la représentation des travailleurs et la négociation collective est respectée, voire dépassée. (...)

Dans le cadre de l'élargissement de l'Union européenne, les partenaires sociaux émettent le vœu, qu'avec l'aide et le soutien des autorités publiques, s'instaure un dialogue véritablement constructif et responsable (...).

5. REMUNERATION EQUITABLE

Dans l'industrie sucrière, les rémunérations réelles sont conformes aux minima fixés par les conventions collectives de branche ou d'industrie et/ou les pouvoirs publics. Lorsqu'il n'existe ni convention ni barème, elles sont suffisantes pour assurer aux travailleurs un niveau de vie décent, tel que défini par la déclaration fondamentale des droits de l'homme et la Déclaration tripartite de l'OIT. Afin d'éviter toute discrimination, l'industrie sucrière reconnaît le droit à un salarié travaillant dans des conditions similaires de percevoir une rémunération égale pour un travail égal. (Conv. OIT 100 – Art.141 du Traité et Directive 2000/78/CE).

6. CONDITIONS DE TRAVAIL

(...)

7. RESTRUCTURATIONS

Au niveau européen, dans le cadre du dialogue social européen, une information régulière peut être organisée, de même que, des échanges de vues et, le cas échéant, une action conjointe, sur tous sujets, y compris les sujets liés aux politiques et législations communautaires ayant un impact économique et social pour le secteur du sucre.

Ce dialogue respecte et va au-delà de la législation européenne ou nationale sur l'information et la consultation. Un dialogue ouvert entre la direction et les salariés étant une condition préalable pour instaurer un climat de respect mutuel et de confiance, les salariés et leurs représentants seront régulièrement tenus au courant de la situation de l'entreprise, de même qu'informés et consultés, en temps utile, sur les mesures envisagées dans le cadre de restructurations.

En cas de restructuration, ou d'investissement ayant un impact social au sens du présent Code de Conduite, l'industrie sucrière agit d'une manière socialement responsable. Toutes mesures sont également prises en vue d'améliorer l'employabilité du personnel.

8. RELATIONS D'AFFAIRES ET CHOIX DES FOURNISSEURS

L'industrie sucrière européenne attend de la part de ses fournisseurs un comportement socialement responsable. Les fournisseurs sont généralement choisis sur une base professionnelle. Pour les principaux fournisseurs ceci inclut également une considération de leur responsabilité sociale, conformément aux dispositions du Code de

Conduite. À cet effet, l'industrie sucrière européenne s'efforcera de transmettre le concept de responsabilité sociale des entreprises, et verra si elle peut apporter une contribution concrète à la lutte contre le travail des enfants. (...) Dans le cadre général de l'éthique des affaires, l'industrie sucrière européenne s'efforce de se conformer aux lignes directrices pour les entreprises multinationales de l'OCDE, ou, au-delà de la zone d'activités du CEFS, de les promouvoir au maximum.

L'originalité de ce document est qu'il couvre un large spectre de thèmes et notamment qu'il s'intéresse aux sous-traitants (point 8). Par ailleurs il fait l'objet d'un suivi annuel. Le rapport de suivi comporte trois parties : un résumé des enjeux de l'année et des positions des partenaires sociaux, les actions de suivi proprement dites et des nouveaux exemples de bonnes pratiques. Ici aussi il est difficile de mesurer l'impact d'un tel code. Sa diffusion semble bonne et une traduction en polonais est par exemple maintenant disponible. Tant les syndicats que les employeurs sont satisfaits. L'importance du code consiste aussi en la plate-forme stabilisée qu'elle offre aux deux parties pour continuer leur discussion et le cas échéant résoudre l'un ou l'autre problème dans une entreprise. Ceci donne aussi l'occasion de mettre en avant des bonnes pratiques des anciens mais aussi des nouveaux pays membres.

D. Comment influencer le nouveau règlement sucre

Suite au résultat négatif pour l'UE du panel de l'OMC, la Commissaire en charge de l'Agriculture a été très ferme sur la réduction rapide et importante des prix sucriers. Invitée par les partenaires sociaux à leur conférence conjointe en juin 2005, elle a soutenu que cette réforme plutôt radicale était indispensable.

Les États membres étaient aussi divisés car la réforme épargne en partie les pays les plus productifs (France, Belgique, Allemagne) au détriment des industries/cultures plus périphériques qui sont également moins productives.

De nombreuses sucreries sont également des PME familiales ou des coopératives appartenant aux producteurs de betteraves. Elles n'ont pas la taille critique pour survivre mais également n'ont pas de possibilités de se développer internationalement (en investissent dans la canne à sucre). Leur choix est donc limité à se regrouper, se lancer dans le bioéthanol ou de fermer. Par contre, il existe aussi de grands groupes qui peuvent se redéployer comme XX qui est devenu le deuxième producteur brésilien.

La réforme a été décidée politiquement. La question de la réforme du secteur sucrier paraît avoir été l'enjeu pour la Commission de montrer sa bonne volonté aux pays exportateurs de canne dans le bras de fer plus global et particulièrement complexe de la libéralisation des échanges agricoles. Le cadre général n'étant pas négociable, l'accompagnement économique (création d'un fonds spécifique pour faciliter les fermetures) et social (reconversion et licenciement, accès aux fonds structurels de manière complémentaire au fonds spécifique) sont devenus centraux.

Face à cela, les partenaires sociaux sectoriels ont développé une triple stratégie :

- a) d'influence par des alliances avec les betteraviers, certains États membres, le Parlement européen pour tenter d'adoucir la réforme ;
- b) par l'accès à l'information de manière anticipative sur les sources communautaires de financement ;
- c) par la demande d'être reconnu comme secteur nécessitant un « suivi appuyé » de la part de la Commission.

Le partenariat développé précédemment a servi à renforcer la stratégie en développant un front uni. Les trois objectifs ont été remplis.

La réforme a été en partie un peu moins radicale que les propositions initiales.⁴ Le règlement n° 320/2006 du Conseil du 20.2.2006 institue un régime temporaire de restructuration de l'industrie sucrière⁵, dont les modalités d'application sont précisées par le règlement 318/2006 du Conseil régissant les nouvelles règles de l'OCM sucre, applicables à partir du 1^{er} juillet 2006, a été adopté le 20 février 2006⁶. Il fixe notamment de nouveaux prix de référence pour le sucre blanc, qui passe graduellement de 631.9 EUR/t pour les campagnes 2006-2007 et 2007-2008 à 404.4 EUR/t à partir de la campagne 2009/2010. Par rapport à la production actuelle de 17.4 millions de tonnes de sucre par an, 6 millions de tonnes doivent être progressivement abandonnées avant la campagne 2009/2010, faute de quoi la Commission procédera elle-même à la réduction des quotas de façon contraignante et linéaire. Le Règlement 968/2006 du 27.6.2006⁷ prévoit qu'en cas d'abandon de ses quotas, une entreprise peut bénéficier d'une aide dégressive à la restructuration moyennant le respect d'un certain nombre de conditions, parmi lesquelles la présentation d'un plan de restructuration comprenant entre autres un plan social. Cette aide est de 730 EUR/t pour les campagnes 2006/2007 et 2007/2008. Elle est de 625 EUR/t pour la campagne suivante et de 520 EUR/t pour la dernière campagne (2009-2010).

Concernant le second point, les partenaires sociaux ont aussi commandé un guide interactif des accès aux fonds structurels pour les entreprises affectées par la réforme qui a été réalisé par l'observatoire social européen.⁸ Selon leur évaluation, l'accès aux fonds demeurent très compliquée.

Mais sans doute plus important pour le futur, des démarches communes ont été entreprises pour que le sucre soit considéré comme un secteur à surveillance étroite et puisse bénéficier d'une attention soutenue de la part de la Commission. Si cela avait été accordé directement au secteur textile/habillement, pour le sucre les partenaires sociaux ont dû se faire entendre de la Commission. Cette demande fut acquise relativement aisément et s'est traduite par la création du groupe de suivi qui est composé de représentant des DG Agriculture, Régio, Emploi et Industrie (voir infra).

E. Les premiers résultats de la réforme

Alors que la Commission attendait un volume d'abandon des quotas d'environ 4.5 millions de tonnes pour les deux premières campagnes, seuls 1.5 million de tonnes ont été abandonnés pour la campagne 2006/2007 et les intentions pour la campagne suivante s'élèvent actuellement à 0.8 million de tonnes. Rappelons que les restructurations se réalisent selon deux logiques : d'une part une restructuration pour renforcer la compétitivité (fermeture de

⁴ Les informations des paragraphes suivant sont tirées du document conjoints de partenaires sociaux sur la mise en œuvre du code de conduite (2006).

⁵ Règlement n° 320/2006 du 20.2.2006 – JO L 58/42 du 20.2.2006.

⁶ Règlement du Conseil n° 318/2006 du 20.2.2006 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre – JO L 58/1 du 28.2.2006

⁷ Règlement 968/2006 de la Commission du 27.6.2006 - JO L 176/32 du 30.6.2006

⁸ Ce dernier a été réalisé par Christophe Degryse et Philippe Pochet, observatoire social européen, asbl

certaines usines moins productives) et d'autre part une sortie du secteur en remettant son quota de production.

Il apparaît que le schéma volontariste envisagé par la Commission ne fonctionne pas correctement et ce pour deux raisons distinctes. D'une part, les planteurs, à ce stade, ne sont pas prêts à réduire les surfaces emblavées de façon substantielle. D'autre part, un certain nombre d'Etats membres hésitent à encourager la restructuration, notamment dans les zones peu industrialisées avec un taux de chômage élevé où il sera difficile de retrouver un emploi.

Aux contraintes de diminution des quotas de 6 millions de tonnes (soit 35 % de la production), avant 2010, dans le cadre de la réforme du régime sucrier, s'ajoute le risque d'importations ne pouvant plus être compensées par des exportations, puisque ces dernières sont à présent plafonnées à la suite de la perte du panel sucre à l'OMC. Des niveaux d'importations allant de 3.6 à 5.5 millions de tonnes pourraient donc entraîner une réduction complémentaire des quotas de production pouvant provoquer de nouvelles restructurations.

Selon les données syndicales (voir infra) les fermetures de sucreries en Europe se sont passées de manière très diverses mais dans l'ensemble (à l'exception de la Finlande et surtout de l'Irlande) de manière plus avantageuse que des restructurations classiques. Deux éléments jouent en cette matière. Tout d'abord les sommes importantes qui ont été débloquentées par l'Union européenne pour accompagner financièrement les restructurations. Ensuite la possibilité de reconverter certaines usines en producteurs de bioéthanol. Ce développement correspond avec les enjeux globaux du réchauffement climatique. Toutefois, il s'agit aussi d'un nouveau métier avec d'autres spécificités que celui de la production de sucre. C'est aussi une autre organisation patronale au niveau européen qui représente les producteurs de bioéthanol ;

Autriche

Agrana a annoncé la fermeture de sucreries durant la campagne de 2006/2007 : Hohenau en Autriche et Rimavská Sobota en Slovaquie. Environ 125 travailleurs permanents et 75 saisonniers sont concernés. Un plan social a été préparé avant l'adoption de la réforme et signé en janvier 2006. Le plan combine des compensations financières à des dispositions spécifiques pour les travailleurs handicapés et les travailleurs totalisant 25 années d'ancienneté au sein de l'entreprise, le travail à temps partiel pour les salariés âgés de plus de 55 ans durant la période précédant le départ à la retraite et la garantie, pour les apprentis de pouvoir terminer leur formation au sein de l'entreprise (voir bonne pratique en annexe). 50 emplois supplémentaires seraient créés dans la fabrique de bioéthanol de Pischelsdorf, qui devrait entrer en service à l'automne 2007.

Belgique

Iscal Sugar a fermé son implémentation de Furnes. 77 salariés sont concernés. Seuls quelques salariés restent employés chez Iscal. Le plan social prévoit tout d'abord un système de réinsertion professionnelle pour les travailleurs licenciés (obligation légale), des compensations financières de 1.000 – 1.500 euros suivant la fonction et l'ancienneté, un règlement de préretraite. Le redéploiement des travailleurs dans d'autres usines à échoué

Südzucker construit une usine de bioéthanol dans la région de Liège, créant ainsi immédiatement 100 emplois directs et jusqu'à 300 emplois à long terme dans un proche avenir.

Danemark

Danisco a annoncé la fermeture de l'implantation d'Assens après la campagne de 2006. Environ 120 travailleurs sont concernés. Le processus de fermeture de l'usine commencera le 1^{er} janvier 2007 et se terminera le 1^{er} avril 2007. Un plan social a été conclu. Il prévoit une période de préavis étendue, des programmes de formation et une compensation supplémentaire équivalente à deux mois de salaire. Comme le chômage est très faible au Danemark, les travailleurs sucriers qui restent pour Danisco jusqu'à la fin de la campagne percevront une compensation intégrale tandis que ceux qui quittent l'entreprise avant cela obtiendront une compensation moins élevée.

Finlande

Danisco (voir aussi plus haut) fermera l'usine de Salo après la campagne de 2006. Environ 39 travailleurs permanents et 34 saisonniers sont concernés. Au 1^{er} décembre 2006, aucun plan social satisfaisant n'a été signé. L'entreprise propose uniquement un soutien financier pour la reconversion des travailleurs. En conséquence de la fermeture de Salo, environ 40 travailleurs de la raffinerie de Kantvik perdront leur emploi; un plan social est négocié mais il n'est pas très ambitieux (compensation équivalente à trois mois de salaire, formation et règlement de préretraite) alors que l'entreprise prévoit de recevoir 67 millions d'euros du fonds de restructuration temporaire européen. D'autres entreprises du secteur de l'alimentation et des boissons ont adopté un plan social plus favorable sans un tel soutien financier supplémentaire.

France

En février 2007, Saint Louis Sucre (détenu par Südzucker) a annoncé au comité d'entreprise son intention de cesser les activités de raffinage dans l'implantation de Marseille avec effet au 1^{er} octobre 2008. Saint Louis Sucre envisage de maintenir le conditionnement de sucre avec une nouvelle organisation du travail pour 120 salariés. Cependant, environ 120 salariés permanents seront licenciés. L'entreprise a proposé aux représentants des travailleurs d'entamer des négociations afin d'éviter les licenciements.

Allemagne

Anticipant la réforme, Nordzucker a annoncé en septembre 2005 la fermeture de deux usines (Wierthe le 31 décembre 2005 et Barsinghausen Munzel le 31 décembre 2006). Un plan social a été négocié incluant principalement des dispositions en matière de préretraite et le redéploiement des salariés dans d'autres usines Nordzucker. Un élément important est que le plan social reste valide jusqu'en 2010.

Pfeifer & Langen ont décidé de stopper la production de sucre dans leur usine d'Elsdorf. Seules des activités de conditionnement sont maintenues. Environ 120 travailleurs sont

concernés. Un plan social a été conclu. Il prévoit des compensations financières, un règlement de préretraite et le redéploiement des travailleurs dans d'autres usines de l'entreprise.

Hongrie

Eastern Sugar mettra un terme à la production dans l'usine de Kaba en février 2007 et fermera en octobre 2007. 220 travailleurs permanents seront licenciés. L'entreprise planifie l'abandon de ses 110.000 tonnes de quota de production. Des représentants des travailleurs, les managers de l'entreprise et les pouvoirs publics hongrois ont conclu un accord tripartite en décembre 2006 qui prévoit des compensations équivalant à 12 mois de salaire ainsi que des mesures pour la reconversion avec le soutien des agences de développement régional existantes pour les travailleurs licenciés.

Irlande

Le 15 mars 2006, Greencore, propriétaire d'Irish Sugar, le seul transformateur de betteraves sucrières en Irlande, a annoncé la fermeture de sa dernière sucrerie située à Mallow, mettant ainsi un terme à la production sucrière en Irlande. L'usine a fermé le 12 mai 2006, ce qui a entraîné le licenciement de 330 salariés directs ; Les négociations entre les syndicats, SIPTU, TEEU et Irish Sugar, ont débouché sur une impasse : l'entreprise a proposé les mêmes conditions de licenciement que lors de la fermeture de l'usine de Carlow l'année précédente. De plus, Irish Sugar n'a présenté aucune proposition pour le redéploiement des travailleurs.

Le 26 avril 2006, le tribunal du travail a proposé une amélioration des conditions de licenciement, mais elles sont toujours loin de représenter une compensation équitable. Bien que la différence de coût entre l'offre de l'entreprise et la recommandation du tribunal du travail soit de 4,4 millions d'euros, l'entreprise a décidé d'ignorer la recommandation. Cette somme doit cependant être considérée à la lumière des 98 millions d'euros attribués à Greencore par le gouvernement ainsi que des 48 millions d'euros alloués aux betteraviers (bien au-delà des dispositions de l'article 3.6 de la réglementation 320/2006), qui bénéficieront également d'autres financements européens.

Un second problème est que le gouvernement a publié en juillet la somme que les parties prenantes recevraient avant même que l'entreprise soumette officiellement son plan de restructuration à l'administration. Greencore est en désaccord avec les chiffres présentés et a introduit un recours. L'arrêt du tribunal devrait être rendu au début 2007.

Cela signifie que les travailleurs sucriers de Mallow ont perdu leur emploi sans recevoir de compensation spécifique. Le 21 novembre 2006, Greencore a dévoilé ses projets de transformation du site de l'ancienne sucrerie de Carlow en un centre d'affaires, commercial et résidentiel représentant un investissement de 1,1 milliards d'euros alors que les travailleurs de Greencore sont toujours redevables de 4,4 millions d'euros dans le cadre de l'accord de licenciement. Toutefois le conseil communal a bloqué l'autorisation de réaffectation du terrain, la soumettant à un accord avec les travailleurs.

Italie

L'Italie a décidé de vendre 50% de son quota (1.557.444 tonnes). Un fonds de 65,8 millions d'euros a été constitué pour la restructuration. Quelque 1.400 travailleurs permanents et 1.000 saisonniers sont concernés.

Les syndicats, les entreprises et le gouvernement se sont accordés sur un plan de reconversion pour ces usines. Parallèlement au plan social (pour aider les travailleurs touchés par la restructuration), les syndicats ont tenté d'offrir des perspectives d'emploi aux travailleurs : tout travailleur perdant son emploi doit trouver un autre emploi.

L'accord prévoit une indemnité de complément de revenu valable pendant trois ans (période durant laquelle les projets de restructuration doivent être finalisés). Sur les 1.400 travailleurs, 500 remplissent les conditions pour un départ en préretraite. Sur les treize usines fermées :

- quatre devraient produire du bioéthanol à concurrence de 1,5/2 millions hl par site pour un investissement équivalent à 70 millions d'euros et 200 travailleurs par implantation perdront leur emploi ;
- huit sites se lanceront dans la production d'électricité au départ de pétrole et de céréales pour un total de 18,5 à 40 mégawatts. L'investissement représente 25 à 90 millions d'euros et impliquera la création de 225 emplois.
- Un site produira du biodiesel pour un total de 22 millions de tonnes. Un investissement de 5 millions d'euros qui permettra de créer 35 emplois. Il reste à voir si ces projets se réaliseront, car il faut encore résoudre la question de 'approvisionnement en matières premières.

Lettonie

Le 15 janvier 2007, Liepajas Cukurfabrika (LC) a annoncé la fermeture de sa sucrerie et le licenciement d'environ 227 salariés. LC a informé l'agence nationale pour l'emploi qu'elle licencierait 94 salariés d'ici le mois de mars. La prochaine vague de licenciements touchant environ 50 salariés aura lieu en août, et les derniers salariés seront licenciés en septembre. Aucune information n'a été fournie au sujet des plans sociaux.

Le sucrier Jelgavas Cukurfabrika (JC) a annoncé le 22 janvier 2007 la fermeture de son implantation et le licenciement d'environ 300 travailleurs. L'entreprise recevra 30,4 millions d'euros du fonds de restructuration de l'UE. JC a informé l'agence nationale pour l'emploi que le licenciement des salariés se ferait en quatre vagues. La première vague portera sur le licenciement de 128 salariés, dont 11% hautement qualifiés. L'entreprise a élaboré un plan destiné à soutenir les travailleurs licenciés, qui comprend des mesures de formation.

Pologne

Pour le moment, seul un processus de rationalisation est appliqué et aucun quota de production de sucre n'a été abandonné.

Cinq sucreries du groupe d'Etat KSC Polskie Cukier ont été fermées. Environ 500 travailleurs étaient concernés. Comme des accords sont négociés dans chaque implantation, il n'y a pas d'uniformité des conditions : elles incluent principalement des compensations financières pour les licenciements et un redéploiement dans d'autres sites. En 2007, l'entreprise fermera un autre site..

Espagne

Ebro Puleva, a décidé de fermer son usine de Ciudad Real (pour une présentation plus détaillée voir le cas AGIRe). Le plan social lié aux pertes d'emplois prévoit le maintien des salaires, la formation du personnel et des compensations. Le gouvernement a élaboré un plan pour le redéploiement des travailleurs avec le même salaire ou, au moins, avec des compensations. En complément à cet accord, les syndicats ont signé un accord de formation en Castille-et-León (où se trouvent la majorité des sucreries). Une reconversion dans la production d'éthanol est planifiée, mais le gouvernement doit encore approuver la commercialisation interne du bioéthanol. La production de biocarburant et de biomasse est considérée comme un outil crucial dans la reconversion.

Azucareras Reunidas de Jaén (ARJ) a fermé son usine de Linares en juillet, entraînant la suppression d'environ 110 emplois. Les conditions liées à la fermeture étaient similaires à l'accord signé avec Ebro Puleva.

La sucrerie d'Acor n'a pas produit de sucre cette année et il y a actuellement des discussions sur l'avenir de l'usine : fermeture ou reconversion dans le bioéthanol.

Conclusion

Le dialogue social est certes constitué de documents conjoints mais aussi d'actions communes dont l'impact de ces dernières est encore plus difficile à évaluer.

Le dialogue social a permis aux partenaires sociaux et particulièrement aux syndicats d'avoir un impact sur les processus de restructuration du secteur qui se sont décidés au niveau mondial et européen. S'il ne faut pas surévaluer les résultats obtenus à ce jour et ignorer les intérêts différents voire parfois divergents entre pays et entre acteurs, l'existence d'un dialogue social structuré a toutefois permis d'accéder plus facilement aux décideurs politiques et de mener des actions en commun.

Les intérêts de chacune des parties sont différents. Pour les employeurs l'appui des syndicats renforce leur lobby et le justifier au nom d'un intérêt commun sectoriel. Pour les syndicats, cela offre des possibilités d'influence dans des directions générales de la Commission peu ouvertes aux problématiques sociales et aux syndicats. Cela leur permet de mettre l'accent sur les conséquences sociales des décisions.

Ce dernier couvre aussi les sous-traitants principaux. On assiste à une diffusion des codes dans d'autres langues que celles initialement prévues. Toutefois, même dans le cas du sucre où un rapport annuel sur la mise en œuvre est prévu et réalisé, on a peine à trouver des exemples concrets d'influence directe du code.

La démarche du secteur sucre et notamment du côté des employeurs a été pragmatique. Ils ont commandé une étude pour un outil interactif (réalisée par l'Observatoire social européen) sur l'accès aux fonds structurels qui devait permettre d'accompagner les entreprises en restructuration.

La question de l'innovation est importante. Pour le sucre, la reconversion risque d'être plus radicale car c'est un changement de métier. La production de bioéthanol en liaison avec la réduction de la pollution et maintenant de la dépendance énergétique paraît comme la seule

voie possible de redéveloppement. Toutefois, il n'est pas sur que la betterave soit la matière première la plus performante.

L'exemple du sucre présente une façon de faire qui est celui de la gestion commune des restructurations qui pourra éventuellement être généralisé ab d'autres secteurs s'il s'avère être une réussite. A ce jour, les restructurations ont été plutôt réussies sauf dans le cas de l'Irlande qui constitue presque une caricature d'une stratégie patronale dure.

Fondamentalement, l'ampleur du dialogue social européen dépend en premier lieu de la volonté des employeurs. Les employeurs du sucre ont pu soutenir une stratégie de partenariat européen car à l'exception d'une poignée de multinationale leur intérêt était européen et ils n'avaient pas de stratégie d'exit. .

Références

CCE (1998), Décision 98/500/CE de la Commission du 20 mai 1998 concernant l'institution de comités de dialogue sectoriel destinés à favoriser le dialogue entre les partenaires sociaux au niveau européen, JO L 225, 12 août 1998, pp.0027-0028.

CCE (2002), Communication de la Commission « Le dialogue social européen, force de modernisation et de changement », COM (2002) 341 final du 26 juin 2002 (http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jul/socdial_fr.pdf).

CCE (2003), Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « L'avenir du secteur du textile et de l'habillement dans l'Union élargie », COM (2003) 649 du 29 octobre 2003.

CCE (2004), Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « L'avenir du textile et de l'habillement après 2005 – Recommandation du Groupe « Textile et Habillement de haut niveau », COM (2004) 668 du 13 octobre 2004 (http://europa.eu.int/comm/enterprise/textile/documents/com2004_668fr.pdf).

CCE (2005a), Communication de la Commission « Restructurations et emploi. Anticiper et accompagner les restructurations pour développer l'emploi : le rôle de l'Union européenne », COM (2005) 120 final du 31 mars 2005 (http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2005/apr/com_restruct_fr.pdf).

CEC (2005a), Communication from the Commission « Restructuring and employment. Anticipating and accompanying restructuring in order to develop employment : the rôle of the European Union », COM (2005) 120 final of 31 March 2005 (http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2005/apr/com_restruct_en.pdf)

Nordestgaard, M. et Kirton-Darling, J. (2004), « Corporate Social Responsibility within the European sectoral social dialogue », Transfer, Vol.10, No.3, Autumn 2004, pp.433-451.

Pochet, P. et Degryse, C. (2005), Accès aux fonds structurels européens. Guide pratique et mode d'emploi pour l'industrie sucrière européenne développé en collaboration avec les partenaires sociaux du Comité de dialogue social sectoriel sucre CEFS-EFFAT, Bruxelles, décembre 2005.

ANNEXE Bonne pratique telle que présentée dans le bilan annuel des partenaires sociaux de leur code de conduite en 2006.

Lieu et date : Agrana Zucker – Usine de Hohenau – Autriche 2006 à 2009

Sujet : Fondation de formation/reconversion professionnelle créée par Agrana (Arbeitsstiftung Agrana)

La fondation a pour but d'accompagner, par différents moyens, d'anciens salariés de l'usine de Hohenau d'Agrana ayant perdu leur travail : qualification, formation, aide à la recherche de nouvelles perspectives d'emploi ou d'un nouvel emploi, soutien à la création d'entreprise.

Contexte

En raison de la nécessité de réduire les coûts dans le cadre de la réforme du régime sucrier le site de Hohenau a été fermé après la campagne 2005. En dehors des travailleurs saisonniers, 136 travailleurs permanents ont été touchés. Dans le cadre du plan social négocié, la direction et le personnel se sont efforcés de trouver les solutions optimales pour les salariés concernés. Certains ont pu être poursuivre leur activité dans l'entreprise, d'autres ont bénéficié d'une retraite anticipée. Le but était d'offrir au personnel restant les meilleures possibilités de formation ou reconversion afin d'optimiser leurs chances de se réinsérer dans le marché du travail.

Projet

Il existe en Autriche la possibilité légale d'utiliser les allocations chômage pour mener à bien une formation pendant la durée de 209 semaines (Loi sur l'assurance chômage – Art. 18-5). Ceci est réalisable lorsque l'entreprise qui employait les personnes en question crée une institution responsable de la planification et de la mise en place de mesures ayant un impact économique. Cette institution doit être reconnue par les organismes patronaux et syndicaux habilités à négocier des conventions collectives (Loi sur l'assurance chômage - Art. 18-6).

C'est ainsi que fût créée la fondation de formation/reconversion d'Agrana Hohenau conjointement par le département responsable du marché du travail de Basse Autriche (Arbeitsmarktservice Niederösterreich), une institution expérimentée dans la création de fondations de formation pour la branche agro-alimentaire (Aufleb GmbH) et Agrana.

Il fût ainsi offert à chaque salarié la possibilité de choisir une nouvelle orientation, de compléter une formation, de mener à bien une reconversion, ou même d'opter pour de nouvelles formations. Pendant cette période une allocation spéciale de chômage est assurée.

Résultat

Le plan social a été finalisé au début de 2006. La fondation a été créée en mars 2006. Les travailleurs ont pu s'y inscrire jusqu'en décembre 2006. 60 travailleurs étaient intéressés. 49 ont été admis dans un but d'orientation professionnelle et de qualification. Il en résulte pour eux de meilleures possibilités de se réorienter sur le marché du travail, en particulier pour les travailleurs qui ont travaillé longtemps dans l'industrie sucrière, ce qui est le cas le plus général, et pour qui un changement est plus difficile à gérer.

Le pourcentage de réussite dépasse 90 % dans le cadre de la fondation créée par l'industrie alimentaire autrichienne. Le même résultat est espéré pour les anciens travailleurs d'Hohenau.

Ressources allouées

Les coûts de formation se sont montés à environ 6000 Euros et ont été financés par l'entreprise et les partenaires sociaux (par le biais de la fondation alimentaire). D'éventuelles allocations de chômage prolongées seraient à la charge des pouvoirs publics.