

N° 394

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 octobre 1997

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

***sur le droit communautaire et le dispositif d'allègement
des charges sociales dans l'industrie du textile, de l'habillement,
du cuir et de la chaussure,***

ET PRÉSENTÉ

PAR M. MAURICE LIGOT,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Henri Nallet, président ; Mme Nicole Catala, MM. Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, Noël Mamère, vice-présidents ; MM. Alain Barrau, Jean-Louis Bianco, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, MM. René André, François d'Aubert, André Billardon, Jean-Marie Bockel, Didier Boulaud, Yves Bur, Didier Chouat, Yves Coussain, Camille Darsières, Jean-Marie Demange, Bernard Derosier, Yves Fromion, Gérard Fuchs, Hubert Grimault, Jean-Louis Idiart, Christian Jacob, Aimé Kerguéris, Gérard Lindeperg, François Loncle, Mme Béatrice Marre, MM. Jacques Myard, Daniel Paul, Mme Nicole Péry, M. Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
I. UN PLAN INDISPENSABLE QUANT A SES MODALITES ET INCONTESTABLE AU REGARD DE SES RESULTATS	7
A. La situation de crise du secteur du textile, de l'habillement, du cuir et de la chaussure imposait aux pouvoirs publics de prendre des mesures d'urgence	7
1) Une situation de crise au coût social exorbitant.....	7
2) Un plan d'allégement des charges sociales en contrepartie d'engagements en termes d'emplois.....	9
B. Le succès incontestable du dispositif d'aide mis en place laisse présager un retour à de massives suppressions d'emplois s'il venait à être supprimé	10
1) Un succès incontestable	10
2) Vers de nouveaux « Vilvoorde » ?	12
II. IL CONVIENT DE TROUVER UNE ALTERNATIVE.....	15
A. L'interdiction des aides sectorielles porteuses de distorsion de concurrence	15
B. Le plan <i>Maribel</i> en Belgique	16
C. Les justifications de la Commission	17
D. La recherche d'une véritable stratégie.....	18

CONCLUSION	21
TRAVAUX DE LA DELEGATION	23
I. Réunion du jeudi 16 octobre 1997	23
II. Réunion du jeudi 30 octobre 1997	26
CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION	29

MESDAMES, MESSIEURS,

Après des années de dégradation, le plan concernant le textile, l'habillement et le cuir, a permis de stabiliser l'emploi dans ces secteurs. Le Gouvernement a décidé de ne pas le reconduire pour se conformer à l'appréciation portée par la Commission européenne sur sa licéité au regard des règles communautaires.

Cette position ne serait acceptable que si elle s'accompagnait de la présentation d'un nouveau projet de nature à sauver des secteurs menacés, ce qui n'est, pour l'instant, pas le cas.

Le présent rapport, qui retrace les principaux éléments du plan et souligne son succès incontestable en termes de maintien de l'emploi, fait le point sur la position des instances communautaires et du Gouvernement. Il a surtout pour objectif de dégager des solutions pour l'avenir, la résignation devant une nouvelle cascade de suppressions d'emplois et délocalisations ne pouvant en tenir lieu.

I. UN PLAN INDISPENSABLE QUANT A SES MODALITES ET INCONTESTABLE AU REGARD DE SES RESULTATS

A. La situation de crise du secteur du textile, de l'habillement, du cuir et de la chaussure imposait aux pouvoirs publics de prendre des mesures d'urgence

1) *Une situation de crise au coût social exorbitant*

◆ Une crise structurelle, aggravée par les dévaluations compétitives européennes

⊗ Les secteurs du textile, de l'habillement, du cuir et de la chaussure connaissent, depuis plus d'une vingtaine d'années, une crise structurelle, essentiellement imputable au **différentiel de coût de production** opposant la France à ses concurrents internationaux et à la libéralisation des échanges au plan mondial. Ainsi, à titre d'illustration, si le coût horaire de la main d'œuvre se monte, en 1996, pour la France, à 16,5 dollars, salaire et charges comprises, il ne s'élève qu'à 0,56 dollar en Inde et 0,58 dollar en Chine.

Malgré des efforts d'investissements considérables et une bonne adaptation à la demande, l'industrie française ne peut donc lutter à armes égales avec les concurrents des pays à bas salaires.

Le coût horaire de la main d'œuvre dans l'habillement (salaires + charges – 1996) (en dollars)

Allemagne	22
France	16,5
Italie	16,5
Royaume-Uni	11,7
Portugal	4,7
Hongrie	3,18
République tchèque	2,2
Afrique du Sud	1,86
Chine	0,58
Inde	0,56

Source : Werner international,
repris dans *La Tribune*.

⊗ A ces difficultés structurelles, s'est ajouté, à compter de la première moitié des années 1990, **l'impact des dévaluations compétitives** de la lire sterling, de la lire et de la pesete.

Rappelons, en effet, qu'entre l'été 1992 et la mi-1995, la lire, la pesete, et la livre sterling ont respectivement chuté de 32 %, 24 % et 20 % par rapport au franc.

D'une étude consacrée à l'impact sur le secteur français du textile et de l'habillement des dévaluations compétitives en Europe, réalisée en novembre 1995, par M. Antoine Bouet, professeur d'économie à l'Université de Nantes, pour le compte de l'Union des industries textiles (U.I.T.), il ressort que si les dépréciations de la pesete et de la livre sterling ont constitué « *des phénomènes moins agressifs* » pour l'industrie française du textile et de l'habillement, **l'industrie italienne a, en revanche, « largement bénéficié d'une importante dépréciation de la lire sur le marché des changes, évolution qui lui a donné 20 à 30 % de compétitivité-prix dans les deux secteurs face à sa concurrente française ».**

Ces gains de compétitivité auraient permis à l'industrie italienne d'accaparer artificiellement des parts de marché en Europe et hors de l'Union européenne, au détriment de l'industrie française du textile et de l'habillement. Pour les seules exportations françaises à destination de l'Union européenne, le professeur Antoine Bouet évalue **le préjudice commercial à « 3,5 % des exportations totales de la France vers l'Union européenne dans les deux secteurs ».** Le même auteur souligne que le préjudice commercial réel serait nettement plus élevé en tenant compte de l'impact des gains de compétitivité italiens sur l'ensemble des marchés potentiels de la France à l'exportation. Ce phénomène est également observable pour le secteur du cuir et de la chaussure.

Soulignons que l'appréciation de la lire observée sur les marchés de 1995 à 1997 ne remet nullement en cause le préjudice commercial subi par l'industrie française, en raison de son caractère relativement restreint (appréciation de 13 % entre 1995 et 1997 contre une dépréciation de 32 % entre 1992 et 1995).

◆ **Une hécatombe en termes d'emplois**

La situation de crise que connaissent ces industries françaises de main d'œuvre s'est révélée partiellement coûteuse en termes d'emplois.

En quinze ans, le secteur du textile et de l'habillement a perdu 40 % de ses effectifs, lesquels ont été ramenés de 600 000 à 350 000 emplois en 1996, soit une perte de 20 000 emplois par an.

Ces pertes d'emplois se sont brusquement accélérées à partir de 1992. Le rythme des suppressions d'emplois a, ainsi, passé, pour le textile et l'habillement, de 4 % par an en 1992 à une tendance de 12 % par an en 1996 et atteint un taux de 7 % par an en 1996 pour le secteur du cuir et de la chaussure.

La situation était, en 1996, d'un tel paroxysme que les responsables des secteurs concernés envisageaient, pour 1996 et 1997, la suppression de 60 000 emplois.

Devant la perspective d'une telle hécatombe d'emplois, les pouvoirs publics ont réagi et présenté, le 6 mars 1996, un plan d'urgence en faveur du secteur du textile, de l'habillement, du cuir et de la chaussure.

2) Un plan d'allégement des charges sociales en contrepartie d'engagements en termes d'emplois

♦ Un dispositif fondé sur un allégement de charges sociales sur les bas salaires

Introduit par l'article 99 de la loi n° 96-314, du 12 avril 1996, portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, le plan d'aide aux secteurs du textile, de l'habillement, du cuir et de la chaussure se présente **comme un dispositif d'allégement temporaire des charges sociales pour les salaires compris entre le SMIC et 1,5 fois le SMIC.**

De manière plus précise, les exonérations envisagées portent, pour un salaire égal au SMIC, sur l'ensemble des cotisations patronales de sécurité sociale, puis sont appliquées de manière dégressive pour les salaires compris entre le SMIC et 1,5 fois le SMIC.

Appliqué à compter du 1er juillet 1996, ce plan doit prendre fin le 31 décembre 1997. Ses modalités d'application ont été fixées par le décret n° 96-572 du 27 juin 1996.

♦ Une logique de « donnant-donnant » : réduction de charges sociales contre maintien de l'emploi

Ces baisses significatives de charges sociales n'ont pas été accordées sans contreparties, loin s'en faut : **leur octroi a été subordonné à la**

conclusion d'engagements des trois branches concernées à sauvegarder et créer des emplois, ainsi qu'à donner une impulsion à la réduction et à l'aménagement du temps de travail. Il y a donc, derrière le plan d'aide en faveur du textile, de l'habillement, du cuir et de la chaussure, une véritable logique de donnant-donnant.

Dans le cadre de conventions-cadres⁽¹⁾, conventions relayées, pour les entreprises de plus de 50 salariés, par des conventions spécifiques destinées à préciser la portée des engagements souscrits, les trois branches sont ainsi, engagées à, sur deux ans :

- **sauvegarder 35 000 emplois, sur les 60 000 suppressions annoncées ;**
- **embaucher au minimum 7 000 jeunes ;**
- **conclure des accords relatifs à l'aménagement et la réduction du temps de travail.**

B. Le succès incontestable du dispositif d'aide mis en place laisse présager un retour à de massives suppressions d'emplois s'il venait à être supprimé

1) Un succès incontestable

◆ Un dispositif largement utilisé

Sur les 13 000 entreprises concernées, 5 300 ont eu recours au dispositif d'aide :

- 2 200 pour le secteur du textile,
- 2 400 pour le secteur de l'habillement
- 700 pour le secteur du cuir et de la chaussure.

Le succès du plan d'aide est encore plus important en termes d'effectifs : **70 % des salariés concernés ont bénéficié du dispositif, soit 220 000 sur un total de 330 000.**

Ce taux élevé s'explique par la forte proportion de bas salaires dans les secteurs du textile, de l'habillement, du cuir et de la chaussure, où les salariés dont la rémunération est inférieure à 1,5 fois le SMIC, représente

⁽¹⁾ Ces conventions-cadres ont été signées pour la branche du textile le 14 mai 1996, pour celle de l'habillement le 31 mai et pour celle du cuir et de la chaussure le 28 juin 1996.

deux tiers des effectifs. Ce succès est, sans doute, également imputable à l'automatisme du dispositif d'aide pour les entreprises de moins de 50 salariés, les allègements prévus s'appliquant dès la signature de la convention de la branche.

◆ **Des gains élevés de compétitivité**

Les allègements de charges prévus sont particulièrement importants au regard des masses salariales en jeu : **les exonérations de cotisations pour un salaire égal au SMIC**, d'un montant de 1 892 francs, **représentent ainsi plus de 30 % du coût du travail brut**⁽²⁾.

Compte tenu du poids des bas salaires dans les branches concernées – rappelons que deux tiers des effectifs perçoivent une rémunération inférieure à 1,5 fois le SMIC – le dispositif d'aide aurait permis, selon les experts, **des gains de compétitivité de 12 à 13 %**.

◆ **Le retour à la stabilité de l'emploi**

⊗ **Le plan d'aide a permis de freiner les suppressions d'emploi, de les stabiliser, voire d'augmenter légèrement les effectifs.**

Ainsi, pour le secteur du *textile*, le dispositif d'allègement des charges sociales aurait permis, selon l'U.I.T., de **stabiliser les effectifs dès le second semestre 1996 et de les accroître légèrement au cours du premier trimestre 1997 pour la première fois en quinze ans**.

Au total, selon l'U.I.T., les effectifs auraient connu une hausse de + 0,43 % au cours des douze premiers mois d'application du plan. Le succès est particulièrement important **pour les entreprises de moins de 50 salariés**, lesquelles, selon l'I.U.T., auraient connu **une hausse de 2,4 % de leurs effectifs** au cours des douze premiers mois d'exécution.

Afin de mesurer l'ampleur de ces résultats, rappelons que le secteur du textile subissait, avant l'entrée en vigueur du plan, une véritable hémorragie de ses effectifs, ceux-ci diminuant au rythme de 12 % par an.

Ce phénomène de stabilisation des emplois est également perceptible pour les secteurs de l'habillement, du cuir et de la chaussure :

– du 1er juin 1996 au 31 mai 1997, les effectifs du secteur de l'*habillement* n'ont baissé que de 1 % selon l'Union française des

⁽²⁾ Rappelons, en effet, que le niveau mensuel du SMIC brut, charges salariales comprises, mais hors charges patronales, s'élève actuellement à 6 663,67 francs.

industries de l'habillement (U.F.I.H.) et ont augmenté de 2 % pour les entreprises de moins de 50 salariés ;

– du 1er juillet 1996 au 31 mai 1997, les effectifs du secteur du *cuir et de la chaussure* aurait cru, selon la Fédération nationale de l'industrie de la chaussure en France (F.N.I.C.F.) de 0,17 %, voire de 1,33 % pour les entreprises de moins de 50 salariés.

⊗ **En matière d'embauche de jeunes, les résultats dépasseraient légèrement les engagements souscrits.**

Ainsi, pour le secteur du *textile*, l'U.I.T. a été en mesure d'observer des embauches de 350 jeunes par mois, soit 50 de plus que les 300 prévus initialement.

Au total, du 1er juin 1996 au 31 mai 1997, les embauches de jeunes se seraient élevées :

- pour le textile⁽³⁾ : à 5 617 embauches ;
- pour l'habillement⁽⁴⁾ : à 2 962 embauches ;
- pour le cuir et la chaussure⁽⁵⁾ : à 1 322 embauches.

⊗ **Il convient de souligner que ces résultats spectaculaires ont été obtenus pour un coût somme toute modique.**

Le plan d'aide représente, en effet, **une dépense de 2,1 milliards de francs sur 18 mois**. Rappelons que la suppression des 60 000 postes envisagés, avant l'entrée en vigueur du dispositif d'aide, aurait représenté pour la collectivité un coût de 12 milliards de francs.

2) *Vers de nouveaux « Vilvoorde » ?*

◆ **De nouvelles hécatombes en termes d'emploi et de nouvelles délocalisations**

Selon les industriels des secteurs concernés, la suppression du plan d'allègement des charges sociales ramènerait à la période qui a précédé la mise en œuvre de ce plan ; elle se traduirait donc par de massives hémorragies en termes d'emploi et par une nouvelle vague de délocalisations.

⁽³⁾ Chiffre fourni par l'U.I.T.

⁽⁴⁾ Chiffre fourni par l'U.F.I.H.

⁽⁵⁾ Chiffre fourni par la F.N.I.C.F. pour la période du 1er juillet 1996 au 31 mai 1997.

⊗ Selon M. Georges Jollès, président de l'U.I.T., la France s'exposerait à des **pertes de 100 000 emplois** sur trois ans pour les trois secteurs, sur un total de 330 000. Ces pertes d'emploi seraient, selon lui, **équivalentes à la fermeture de dix Vilvoorde**.

⊗ Devant la hausse des coûts de production induite par la suppression du plan d'aide, il est à craindre que les industriels concernés ne décident de procéder à de **massives délocalisations** de leur site de production, ne serait-ce que dans des Etats membres de l'Union où les charges sociales sont moins élevées. **Il semble donc que les pouvoirs publics n'aient pas retenu la leçon de Hoover**.

◆ Un secteur de nouveau déstabilisé

La suppression du plan d'aide briserait la reprise observée depuis le second semestre 1997.

Le Centre textile de conjoncture et d'observation économique (C.T.C.O.E.) a, en effet, enregistré une progression plus qu'honorable du chiffre d'affaires du secteur du textile et de l'habillement : en mai 1997, le chiffre d'affaires serait en hausse de 6,2 % par rapport à mai 1996, soit une hausse de 5,8 % en francs constants.

Nul doute que l'amélioration de la conjoncture, tout particulièrement sensible au second semestre 1997, est en grande partie imputable aux gains de compétitivité générés par le dispositif gouvernemental d'aide.

La suppression de ce dispositif serait donc fatale à un secteur d'activité indispensable à l'économie française en termes d'emplois et d'aménagement du territoire.

Rappelons, à cet égard, que le secteur du textile, de l'habillement, du cuir et de la chaussure, demeure **le second employeur de France**. D'autre part, en raison de la large diffusion territoriale des entreprises – Nord-Pas-de-Calais, Alsace, Vosges, Normandie, Pays de la Loire et Poitou-Charentes, Rhône-Alpes –, la présence de ces industries stabilise la population dans de nombreuses zones rurales et zones urbaines fragiles.

*
* *

II. IL CONVIENT DE TROUVER UNE ALTERNATIVE

Le 9 avril 1997, la Commission européenne a déclaré contraire au traité, par une décision non encore publiée, le plan français d'aide au textile, à l'habillement, au cuir et à la chaussure. Cela tient à son caractère sectoriel dans un secteur jugé très sensible à toute distorsion de concurrence.

A. L'interdiction des aides sectorielles porteuses de distorsion de concurrence

Pour expliciter ce point, le plus simple est de donner la parole à la Commission⁽⁶⁾ :

« 172. Pour qu'une mesure soit qualifiée d'aide d'Etat, il faut qu'elle favorise seulement certaines entreprises ou certaines productions⁽⁷⁾. Ainsi, les mesures de politique économique, fiscale ou sociale générale, même si elles peuvent procurer un avantage concurrentiel aux entreprises du pays les mettant en œuvre, ne relèvent pas des règles de concurrence en matière d'aides d'Etat, mais constituent des mesures générales qui peuvent être soumises aux dispositions du traité relatives au rapprochement des législations. La distinction entre ces deux notions est difficile à établir à l'avance selon des critères universels. C'est pourquoi la Commission cherche à en affiner les limites de manière inductive sur la base des cas concrets qui se présentent à elle. Dans le cas Maribel bis et ter, la Commission a considéré que les mesures de réduction supplémentaire des charges de sécurité sociale contenues dans la loi belge en question constituaient des aides d'Etat, du fait qu'elles étaient limitées aux entreprises exerçant principalement leurs activités dans les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale. Dans le même esprit, la Cour de justice a soutenu la position de la Commission

⁽⁶⁾ XXVIème rapport sur la politique de concurrence, 1996.

⁽⁷⁾ Voir notamment les affaires 203/82 *Commission c. Italie*, Recueil 1983, p. 2525 ; 173/73 *Italie c. Commission*, Recueil 1974, p. 719 et C-189/91 *Petra Kirsammer*, Recueil 1992, p. 6185.

dans son affaire Kimberley Clark Sopalin⁽⁸⁾ et a jugé que, pour qu'une mesure soit qualifiée de générale, il fallait notamment que l'Etat ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire lui permettant de moduler l'application de la mesure en fonction de considérations telles que le choix du bénéficiaire, le montant ou les conditions de l'intervention. Le fait que le dispositif en question était en principe ouvert à toute entreprise, secteur ou région, mais était limité par la possibilité de l'Etat de refuser l'intervention, même sur la seule base de conditions objectives définies limitativement par les textes législatifs et réglementaires, a suffi à qualifier la mesure d'aide.

La Commission a aussi clarifié la distinction entre aides et mesures générales dans sa communication sur le contrôle des aides d'Etat et la réduction des coûts du travail. Elle y indique que des mesures nationales de réduction des coûts du travail ne tombent pas dans le champ d'application de l'article 92, paragraphe 1, du traité C.E. lorsqu'elles s'appliquent à toutes les entreprises en visant certaines catégories de travailleurs seulement (par exemple, les bas salaires), ou lorsqu'elles concernent des activités ne faisant pas l'objet d'échanges entre Etats membres (les services de proximité notamment) ». L'article 92 du Traité ne prohibe en effet les aides d'Etat que « dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres » et « faussent ou (...) menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions »

B. Le plan Maribel en Belgique

C'est la raison pour laquelle la Commission a condamné, le 4 décembre 1996, le plan belge « *Maribel bis et ter* ». Ce plan visait uniquement les entreprises les plus exposées à la concurrence internationale, avantageant ainsi les entreprises établies en Belgique au détriment de leurs concurrentes. L'article 2 de la décision était ainsi rédigé : « *La Belgique est tenue de prendre les mesures appropriées pour mettre fin sans délai à l'octroi des réductions majorées des cotisations sociales, [...], et doit récupérer auprès des entreprises bénéficiaires les aides illégalement versées. Le remboursement doit s'effectuer conformément aux procédures et aux dispositions de la loi belge, avec un intérêt jusqu'à la date de remboursement effectif calculé, à compter de la date d'octroi des aides, à un taux égal à la valeur en pourcentage à cette date du taux de référence servant au calcul de l'équivalent-subvention net des aides régionales en Belgique* ».

⁽⁸⁾ Arrêt de la Cour du 26 septembre 1996 dans l'affaire C241/94 République française c. Commission, non encore publié.

On mesure, à la lumière de ce texte, le danger de l'inaction et la nécessité de la recherche d'une stratégie.

La Commission a approuvé, le 25 mars 1997, le plan « *Maribel quater* », qui introduit une réduction des contributions de sécurité sociale pour tous les employeurs occupant des travailleurs manuels, sur la base d'une réduction forfaitaire augmentée d'une réduction supplémentaire proportionnelle à l'intensité de main d'œuvre manuelle dans l'entreprise.

La Commission a accepté ce plan Maribel IV car le régime proposé a été considéré comme **une mesure générale et non comme une aide en raison de son caractère général et automatique et du fait qu'il n'établit pas de discrimination a priori entre secteurs**. Par ailleurs, le fait que les réductions accordées diffèrent d'une entreprise à l'autre en fonction de la part des travailleurs manuels dans leurs effectifs totaux n'enlève pas à la mesure son caractère général. La Commission a en effet considéré que ces différences étaient justifiées par des considérations de politique de l'emploi, en raison des différences de poids relatif des charges de sécurité sociale dans la masse salariale des entreprises. De plus, les risques de licenciement des travailleurs manuels par suite d'une automatisation dans l'entreprise apparaissent plus élevés dans les entreprises à forte intensité de main d'oeuvre manuelle.

C. Les justifications de la Commission

La Commission justifie ainsi cette hostilité aux aides sectorielles :

- Les secteurs en situation de surcapacité ou en crise sont des secteurs dans lesquels la demande de produits communautaires stagne, voire régresse. Toute aide ne fait que transférer le problème sur un autre Etat membre.
- Ces secteurs font généralement l'objet d'un vif commerce intra-communautaire.
- Le risque de « *surenchères d'aides* » est très élevé.

A cette argumentation, on peut opposer légitimement à la Commission le fait qu'elle ne tient aucun compte des dévaluations compétitives dont a été victime l'industrie française. Elle ne tient également aucun compte de la distorsion majeure de concurrence que constitue l'« *opting-out* » accordé par le Traité de Maastricht au Royaume-Uni. Le fait que le Royaume-Uni ait une protection sociale, y

compris le droit du travail, et des salaires nettement inférieurs à ceux d'autres pays de l'Union européenne est pourtant, à l'évidence, bien plus grave pour le maintien d'une concurrence équitable que le plan français, en faveur des industriels du textile, de l'habillement, du cuir et des chaussures;

On aurait cependant tort de rendre la Commission responsable de tous nos problèmes.

N'oublions pas que la France n'est pas, et de loin, l'Etat qui distribue le plus d'aides d'Etat. Le conflit de l'an dernier entre l'Allemagne et la Commission sur les aides à *Volkswagen* nous montre que nous n'avons pas nécessairement intérêt à soutenir la voie du laxisme. Il ne va également pas de soi qu'un transfert au Conseil⁽⁹⁾, qui supposerait une modification du traité, nous soit favorable, compte tenu de l'écrasante majorité en faveur d'une concurrence sévère chez nos partenaires. Efforçons-nous plutôt de trouver des solutions, d'autant que la Commission n'a, pour l'instant, pas mis à exécution sa décision du 9 avril dans l'attente d'un plan français acceptable. Sa patience n'est pas éternelle.

D. La recherche d'une véritable stratégie

- Pour défendre l'emploi industriel, marque d'une grande puissance économique, la France doit tout d'abord généraliser le précédent plan, en s'inspirant du dispositif belge, dont je rappelle l'essence :

Le calcul de la réduction des contributions de sécurité sociale dans « *Maribel* » s'établit comme suit : réduction annuelle par travailleur manuel de 20 000 FB⁽¹⁰⁾ + (20 000 × X). Le coefficient X indique la proportion des travailleurs manuels dans l'entreprise par rapport à ses effectifs totaux et peut varier de 0,01 à 0,66. Pour les petites entreprises comptant 5 salariés au maximum une réduction annuelle forfaitaire de 34 000 FB par travailleur est prévue.

S'agissant de la définition des emplois manuels, il convient de bien faire la distinction avec les emplois à rémunération modeste.

⁽⁹⁾ L'article 93-2, alinéa 3, offre actuellement au Conseil la possibilité de statuer sur un dossier d'aide d'Etat. Cette procédure n'a guère servi, compte tenu de l'impossibilité de réunir un consensus, difficulté qui n'a fait que se renforcer avec l'hostilité des « pays du sud » aux aides accordées par les Etats de Centre, en particulier l'Allemagne et la France.

⁽¹⁰⁾ 100 FB : 16,28 francs.

- La France doit s'opposer fermement au remboursement des aides précédemment perçues, sauf à mettre en faillite les entreprises concernées et à conduire à une destruction massive d'emplois.

- Elle doit tenter, au plan communautaire, d'éviter une nouvelle ouverture inconsidérée de nos marchés car, comme l'indiquait M. Franck Borotra, le 19 octobre 1996, devant la Délégation « *la mise en oeuvre d'un ultra-libéralisme idéologique constituerait une erreur grave pour l'avenir économique de l'Europe, dans la mesure où l'Union européenne est engagée dans une véritable bataille économique avec ses principaux concurrents.*

Ce combat, qui devrait se dérouler à armes égales, présente cependant une dissymétrie frappante entre l'Europe et les autres pays du monde, principalement les Etats-Unis.

Il ne faut pas s'engager trop vite dans une nouvelle libéralisation des échanges commerciaux, notamment pour les secteurs du textile, des métaux non ferreux et de l'automobile, ni vers la création de zones de libre-échange. Il faut garder une position industrielle forte et défendre nos intérêts industriels contre les concurrences qui provoquent le déclin industriel de l'Europe. Il faut donc utiliser les armes de défense commerciale dont l'Union européenne est dotée, faute de quoi on assisterait à l'affaiblissement de la puissance industrielle, économique et, par voie de conséquence, politique, de l'Europe ».

*
* *

CONCLUSION

Cette Communication a voulu montrer à la fois l'efficacité d'un plan industriel en faveur de l'emploi, les risques considérables encourus s'il venait à disparaître, la sécurité de mettre en place une stratégie de défense de ces grands secteurs industriels français, s'adaptant aux impératifs communautaires. Cette recherche est indispensable, faute de quoi la politique de l'emploi se trouvera mise à mal par un grand échec industriel. C'est pourquoi le Gouvernement doit se battre sur ce terrain, comme il s'efforce de le faire sur celui de l'emploi des jeunes.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie les jeudis 16 et 30 octobre 1997, sous la présidence de M. Henri Nallet, Président, pour examiner le présent rapport d'information.

I. Réunion du jeudi 16 octobre 1997

Après l'exposé du **Rapporteur**, un large débat s'est engagé entre les membres de la Délégation.

M. Gérard Fuchs s'est félicité de ce que la Délégation soit en mesure de débattre sur un sujet qu'il juge essentiel. Ayant déclaré rejoindre les propos du Rapporteur jugeant préférable que la Commission, et non le Conseil, exerce le contrôle des aides d'Etat, il a souligné que celle-ci semblait évoluer vers des décisions plus réalistes. Dans ce domaine, les Etats membres lui paraissent se répartir entre les « malins » - qui adaptent leurs politiques d'aides aux règles communautaires - et les « superbes », qui affectent d'ignorer totalement celles-ci. La France, ayant adopté ce dernier comportement en 1996, avec le plan textile, devrait maintenant changer de méthode. Il a souligné les difficultés soulevées par le non renouvellement des accords multifibres, avant d'évoquer la multiplicité des aides indirectes mises en oeuvre par les concurrents internationaux de l'Europe, notamment les Etats-Unis. Devant l'impossibilité de restaurer des barrières douanières aux frontières de l'Europe, il a appelé de ses voeux une véritable politique européenne d'aide aux secteurs du textile, de l'habillement, du cuir et de la chaussure, qui agirait comme un levier, les allègements de charges sociales ne lui paraissant constituer que l'une des solutions possibles.

Exprimant son total accord avec la position défendue par le Rapporteur, **M. Jean-Claude Lefort** a souhaité que la Délégation adopte la proposition de résolution, avant de regretter que la Commission européenne se montre souvent inactive face aux distorsions de concurrence.

Mme Nicole Catala a estimé que les distorsions de concurrence en Europe résultaient surtout des disparités de législations sociales. Ainsi, le

Royaume-Uni dispose d'une législation nettement plus souple, notamment en matière de durée du travail et de licenciement, l'adhésion de ce pays au protocole sur la politique sociale annexé au Traité ne suffisant pas à rétablir des conditions équitables de concurrence, puisque les normes sociales communautaires ne sont que des règles minimales. Elle s'est interrogée sur la pertinence d'une politique communautaire de la concurrence extrêmement stricte à l'égard des Etats membres, alors que les menaces les plus graves viennent de l'extérieur et contribuent à la disparition de pans entiers de notre industrie.

Ayant approuvé cette observation, **M. François Loncle** a déclaré apprécier le travail du Rapporteur avant de se demander - en évoquant le cas de l'industrie automobile -, si le champ d'application d'un dispositif d'aide concernant l'ensemble des bas salaires des industries de main-d'oeuvre ne serait pas excessivement étendu.

Mme Nicole Péry a insisté sur l'importance des industries du textile et de l'habillement pour l'aménagement du territoire, un grand nombre de petites entreprises étant situées dans des villes et villages de dimensions modestes.

Le Président Henri Nallet a souligné que la Commission européenne, en condamnant le système d'aide français, s'est contentée de remplir la mission que lui confère le Traité et a fait observer que la France a tout intérêt à confier à la Commission, et non au Conseil, le soin de contrôler les systèmes nationaux d'aide. S'agissant de la proposition de résolution, il s'est interrogé sur la pertinence du recours à un projet de loi pour introduire un nouveau dispositif d'aide.

En réponse aux intervenants, le **Rapporteur** a convenu avec M. Gérard Fuchs que la France devrait infléchir sa pratique pour passer du camp des « superbes » à celui des « malins ». Il lui a également semblé préférable que ce soit la Commission qui exerce le contrôle des aides plutôt que le Conseil. Si la Commission a condamné le plan textile, elle a en revanche accordé un délai à la France et n'a pas exigé des entreprises le remboursement des aides. Il a toutefois regretté qu'elle n'ait pas tenu compte, dans son approche des distorsions de concurrence, de la pratique des dévaluations compétitives, la stabilité monétaire que l'on connaît aujourd'hui ayant rétabli un certain équilibre, de même que l'augmentation des salaires en Italie.

En réponse à M. Jean-Claude Lefort, il a précisé que son intention était d'obtenir l'application d'une véritable stratégie dans les secteurs industriels en déclin. Si l'Allemagne a fait le choix de ne pas aider les secteurs industriels en difficulté et d'inviter les autres Etats à faire de

même, il n'en demeure pas moins que de grandes marques allemandes comme Hugo Boss revêtent des produits venant d'usines situées en Europe de l'Est. Evoquant la question des accords multifibres, le Rapporteur a précisé que, s'il ne traitait pas directement de ce point dans sa communication, il se prononçait en faveur de l'usage par l'Union européenne d'armes de défense commerciale, afin de lutter contre la concurrence de la Chine et des Caraïbes.

Répondant à Mme Nicole Catala, il a précisé que l'expression « protection sociale » utilisée dans sa communication recouvrait non seulement la sécurité sociale mais aussi le droit du travail. Si les différences de protection sociale entre les Etats sont source d'importantes distorsions de concurrence, le Conseil européen extraordinaire sur l'emploi devrait permettre de progresser sur ce point. La politique gouvernementale consistant à transférer les cotisations salariales sur la CSG lui paraît pouvoir répondre au souci d'alléger le coût du travail, ce qui rejoint les préoccupations de l'opposition.

Il a indiqué à M. François Loncle que l'application du critère « d'emploi manuel » pour étendre le plan textile ne conduirait pas à englober une part importante de l'industrie automobile, dans laquelle les rémunérations sont supérieures à celles du secteur textile, le travail manuel concernant, au surplus, une faible fraction des personnes employées dans l'automobile.

Rappelant que le plan textile avait été institué par la loi, il a souligné, au surplus, qu'un texte de cette nature traduirait mieux l'importance attachée par les pouvoirs publics à un tel dispositif de soutien.

Mme Nicole Catala a souhaité savoir si la loi de 1996 restait en vigueur après la condamnation du plan textile par la Commission et s'est déclarée étonnée de ce qu'une loi puisse être mise en échec par une simple décision de la Commission.

Le **Président Henri Nallet**, ayant rappelé qu'en vertu de la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation le droit communautaire prévaut sur la loi, a estimé qu'il serait intéressant d'approfondir la réflexion sur ce thème. Il a ajouté que, lors du vote de la loi sur le plan textile, l'incompatibilité de celle-ci avec le droit communautaire constituait une évidence, ce qui l'a conduit à s'interroger sur la pratique française consistant à adopter sciemment des textes en contradiction avec les règles européennes.

Répondant au Président, le **Rapporteur** a estimé que la stratégie consistant à adopter un plan dont la conformité avec le droit

communautaire était douteuse n'était pas nécessairement la plus mauvaise. En effet, le plan textile a donné de bons résultats en permettant d'arrêter la réduction drastique des effectifs dans ce secteur. Or, la Commission tient compte des résultats obtenus. A l'instar de la Belgique, la France pourrait obtenir l'agrément d'un plan dont l'efficacité serait démontrée.

M. François Loncle a estimé, contrairement au Rapporteur, que le critère relatif à l'emploi manuel appliqué au secteur de l'automobile pourrait conduire à inclure dans le nouveau plan nombre d'emplois peu rémunérés des sous-traitants de l'automobile et a souhaité par conséquent un chiffrage précis des conséquences de l'application d'un tel critère. Soulignant que la question de la baisse des charges pesant sur les entreprises de main-d'oeuvre était récurrente depuis les années 1970, il a jugé qu'il convenait de s'interroger sur l'efficacité des mesures prises en ce domaine.

Pour **Mme Béatrice Marre**, il serait préférable, compte tenu de cette discussion, qui fait ressortir les problèmes de compatibilité entre les lois françaises et le droit communautaire, de poursuivre la réflexion avant d'adopter une proposition de résolution.

Le **Rapporteur** a jugé, au contraire, qu'il convenait d'agir rapidement, sinon les entreprises du secteur textile allaient se trouver dépourvues de toute aide au 31 décembre prochain, date d'expiration du plan. **M. Didier Boulaud** a néanmoins souhaité qu'un délai de huit jours soit laissé aux membres de la Délégation pour qu'ils puissent examiner de manière approfondie la proposition de résolution.

Le **Rapporteur** a enfin souhaité que le Président de la Délégation se rapproche du Gouvernement pour examiner les solutions possibles.

A l'issue de ce débat, la Délégation a décidé de statuer lors d'une prochaine séance sur le dépôt de la proposition de résolution.

II. Réunion du jeudi 30 octobre 1997

Le **Président Henri Nallet** a rappelé que la Délégation avait procédé, jeudi 16 octobre, à un premier examen de l'incidence de la réglementation communautaire sur le dispositif d'allégement des charges sociales dans l'industrie du textile, de l'habillement, du cuir et de la chaussure, sur la base de la communication présentée par le Rapporteur et qu'elle avait décidé de statuer, lors de la présente réunion, sur le texte de la proposition de résolution qu'il avait élaboré.

Compte tenu des enjeux en termes d'activité et d'emploi dans les secteurs concernés par le plan d'allégement des charges sociales, le **Rapporteur** a souhaité que puissent être trouvées des solutions acceptables tant par la Commission que par le Gouvernement. Il a présenté le dispositif de sa proposition de résolution : le paragraphe premier invite le Gouvernement à obtenir de la Commission une proposition de règlement sur la procédure applicable au contrôle des aides d'Etat ; le deuxième paragraphe lui demande de soumettre au Parlement un projet de loi permettant de maintenir, sous une forme acceptable au regard du droit communautaire, le soutien apporté aux secteurs mis en difficulté par une concurrence internationale inéquitable ; le troisième l'invite à s'inspirer du plan belge « *Maribel Quater* », qui a allégé les contributions de sécurité sociale en faveur des entreprises employant des travailleurs manuels. Le Rapporteur a fait valoir qu'un tel dispositif permettrait de venir en aide aux secteurs en difficulté tout en ayant un coût financier relativement modeste, puisqu'il ne concernerait ni les entreprises prospères, ni celles qui sont à l'abri de la concurrence internationale. Rappelant que le plan « *Maribel Quater* » avait été accepté par la Commission européenne, il a estimé qu'un tel dispositif constituerait une solution adéquate et exempte de toute polémique.

Affirmant partager le sentiment du Rapporteur sur la nécessité de mettre un terme à la controverse politique suscitée par la condamnation du dispositif d'aide au secteur du textile, de l'habillement, du cuir et de la chaussure, **M. Alain Barrau** a toutefois souhaité que la Délégation rappelle que le précédent Gouvernement avait adopté ce dispositif d'aide alors que la Commission l'avait informé de son incompatibilité au regard du droit communautaire avant même qu'il n'entre en vigueur.

Après avoir décidé de modifier en ce sens le premier « considérant » du texte de la proposition, la Délégation en a examiné le dispositif. Elle a adopté, au paragraphe premier, une modification de forme suggérée par le **Président**. Intervenant sur le deuxième paragraphe, **M. Gérard Fuchs**, estimant que la rédaction du Rapporteur n'était pas satisfaisante au regard du droit communautaire, a jugé préférable de recourir à la notion de « pérennité du développement de secteurs en difficulté ». Le **Rapporteur** a rappelé les motivations de la décision de la Commission européenne, qui n'interdit que les soutiens de caractère sectoriel ; il a jugé nécessaire d'écarter une application du dispositif à tous les secteurs employant des travailleurs manuels, le secteur de la grande distribution, par exemple, n'ayant pas besoin de soutien.

A l'issue d'un débat auquel ont participé **MM. Bernard Derosier, Daniel Paul, Christian Jacob**, le **Président** et le **Rapporteur**, la Délégation a adopté une rédaction par laquelle elle demande au

Gouvernement de soumettre rapidement au Parlement un dispositif permettant, sous une forme acceptable au regard du droit communautaire, de garantir la pérennité de secteurs actuellement en difficulté comme le textile, l'habillement, le cuir ou la chaussure, du fait, notamment, d'une concurrence internationale déloyale.

S'agissant du troisième paragraphe, **M. Gérard Fuchs** a rappelé la position exprimée par le Gouvernement, la veille, en séance publique : si la méthode belge mérite d'être examinée, elle coûte cher et ne constitue pas la seule possibilité d'action. Il a donc proposé de modifier le texte en ce sens et de le compléter par un nouveau paragraphe évoquant d'autres formes d'aide possibles, notamment en faveur de la recherche et de la formation professionnelle. Le **Rapporteur** a souligné que le problème à résoudre est celui du coût du travail et non la recherche ou la formation, pour lesquelles des mesures ont déjà été prises. Après les observations de **MM. François Loncle, Alain Barrau, Gérard Fuchs** et celles du **Président**, la Délégation a modifié le troisième paragraphe, dont le texte invite le Gouvernement à informer le Parlement des conditions dans lesquelles le dispositif en vigueur en Belgique – ou tout autre dispositif comparable – pourrait être adapté en France.

La Délégation a conclu au dépôt de la proposition de résolution ainsi modifiée, dont vous trouverez le texte ci-après.

*
* *

CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION

La Délégation, après avoir examiné la proposition de règlement du Conseil sur l'application des articles 92 et 93 du Traité C.E. à certaines catégories d'aides d'Etat horizontales (COM [97] 396 final du 15 juillet 1997 / n° E 916) dans le cadre du présent rapport d'information, est d'avis de conclure à l'opportunité du dépôt de la proposition de résolution suivante :

PROPOSITION DE RESOLUTION⁽¹¹⁾

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 92 à 94 du Traité C.E.,

Vu la proposition de règlement du Conseil sur l'application des articles 92 et 93 du Traité C.E. à certaines catégories d'aides horizontales (COM [97] 396 final du 15 juillet 1997/n° E 916),

Considérant que le plan d'aide au textile, à l'habillement, au cuir et à la chaussure n'était pas conforme aux règles

⁽¹¹⁾ Cette proposition de résolution est publiée comme document parlementaire sous le n° 398.

communautaires de la concurrence ;

Considérant que ce plan a cependant permis de stabiliser l'emploi dans les secteurs concernés ;

- 1. Invite le Gouvernement à subordonner son approbation du règlement visé ci-dessus à la présentation, par la Commission, d'une proposition de règlement sur la procédure applicable au contrôle des aides d'Etat ;**
- 2. Demande au Gouvernement de soumettre rapidement au Parlement un dispositif permettant, sous une forme acceptable au regard du droit communautaire, de garantir la pérennité de secteurs actuellement en difficulté comme le textile, l'habillement, le cuir ou la chaussure, du fait, notamment, d'une concurrence internationale déloyale ;**
- 3. L'invite à informer le Parlement des conditions d'une adaptation en France de la méthode suivie par la Belgique dans le cadre du plan « *Maribel Quater* » - qui introduit une réduction des contributions de sécurité sociale, sur une base annuelle, pour toutes les entreprises employant des travailleurs manuels, sur la base d'une réduction forfaitaire, augmentée d'une réduction supplémentaire proportionnelle à l'intensité de main d'oeuvre manuelle de l'entreprise et en ayant le souci de faire la distinction entre emplois manuels et emplois à salaire modeste - ou de tout autre dispositif parvenant à un résultat comparable.**