

Les restructurations d'entreprise et les politiques européennes

La politique commerciale extérieure de l'Union européenne : cohérence et intérêts des entreprises.

Hidia TAOUFIQI*

Le thème de la mondialisation, de la globalisation, de l'ouverture des marchés et de leurs effets critiques voire dramatiques sur l'emploi font aujourd'hui partie de notre quotidien de citoyens européens.¹

Le refus français de ratifier la Constitution européenne est peut-être aussi l'expression du rejet de la seule logique commerciale incarnée à tort ou à raison par l'Union européenne aujourd'hui. Une Union européenne qui ne fait rien pour contrer cette «menace» de destruction pure et simple d'une certaine sécurité et solidarité sociale au sens large du terme, une Commission européenne qui se désintéresserait de cette « violence sociale ».

Le Commissaire Européen au commerce en échos à ces craintes rappelle que « L'Europe sociale que nous construisons doit être moderne et regarder de l'avant plutôt que vers le passé . Sa motivation doit être d'offrir la sécurité en promouvant les perspectives plutôt qu'en tentant vainement de faire obstacle au changement. En dressant des barrières entre nous-mêmes et les marchés mondiaux, nous préservons des emplois à court terme mais avec la garantie que nos industries ne soient pas concurrentielles sur le plan international à plus long terme. Si l'Europe doit avoir une dimension sociale plus forte, il en va de même pour sa politique commerciale »

Or en parcourant un rapport de l'Assemblée nationale française sur l'idée d'un *small business act*² on y apprend que, par exemple, les petites et moyennes entreprises

* Version provisoire. Une version définitive sera proposée après les conclusion du Séminaire de Florence des 4 et 5 juin 2007.

¹ M. FOUQUIN, *Modalité des restructurations industrielles*, Revues d'économie industrielle 1985 vol 31 n°1. Dans la même revue J. de BANDT et Y. MORVAN, *Les restructurations industrielles ; les idées et les faits*.

américaines bénéficient d'un traitement de faveur dans l'accès aux marchés publics. En effet lors de la négociation de l'accord sur les marchés publics (AMP) les Etats-Unis ont exclu de l'application de l'AMP les marchés réservés aux PME et aux entreprises détenues par des minorités. La proposition de résolution de Monsieur Daniel Garrigue rapporteur de la délégation pour l'Union européenne appelle à une renégociation des accords sur les marchés publics.

« Considérant qu'une approche européenne ambitieuse de la mondialisation et de la compétition internationale repose très largement sur le développement d'un tissu dynamique de petites et moyennes entreprises (PME), dont la contribution à la croissance, à l'innovation et à l'emploi, est unanimement reconnue ; considérant aussi que l'Union européenne a constamment reconnu cet impératif, en particulier à travers la Stratégie de Lisbonne, le Programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (PIC) et, très récemment, lors du Conseil européen de mars 2006 ;

Considérant que plusieurs Etats, le Canada, la Corée du Sud et les Etats-Unis, ont mis en place par une dérogation aux règles de l'Accord sur les marchés publics (AMP), adopté dans le cadre de l'OMC, des dispositifs préférentiels d'accès des PME aux marchés publics ; considérant qu'en particulier le *Small Business Act* américain, institué dès 1953, a été un puissant facteur de développement des PME américaines, notamment des plus innovantes ;

Considérant qu'une renégociation de l'AMP est en cours et que, sans préjuger des dispositions que les Etats membres pourraient ensuite définir en ce domaine, il est essentiel que l'Union européenne obtienne, dans le cadre de cet accord, une dérogation comparable à celle déjà obtenue par les Etats précédemment cités »

Or à ce jour aucune négociations n'a eu lieu dans ce sens³.

Aussi en reprenant les termes de Monsieur Mandelson la question est ouverte de savoir si le besoin « de meilleures connaissances et de savoir-faire pour comprendre l'impact des politiques commerciales sur l'emploi et les conditions de travail - par exemple, comment améliorer les résultats de la croissance sur l'emploi et comment aider à s'adapter aux changements par des politiques actives sur le marché du travail- car sans

² CHANTAL BRUNEL Rapport n° 3437 Sur la proposition de résolution (N° 3395) de M. Daniel GARRIGUE, rapporteur de la délégation pour l'Union Européenne, *sur l'obtention d'une dérogation à l'Organisation Mondiale du Commerce en vue de favoriser l'accès des petites et moyennes entreprises aux marchés publics* Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 novembre 2006

³ Voir visite de Christine Lagarde ministre déléguée au commerce extérieur à Bruxelles 19 octobre 2006.

meilleure politique, les plus faibles et les plus pauvres risquent de se trouver au banc de la mondialisation »⁴ est une réalité ou un vœu pieux même si la Commission a lancé un projet commun avec l'OIT sur « la manière d'établir une méthodologie qui mesure l'impact de la libéralisation des échanges sur les indicateurs sociaux et d'emploi nationaux. »

En prenant comme exemple les restructurations d'entreprises, notre contribution s'inscrit dans le cadre d'une réflexion en terme de cohérence verticale et horizontale mêlant les volets interne et externe de l'action de l'Union Européenne.

Au-delà d'un questionnement cloisonné, nous pensons que la question de la cohérence, croise celle des compétences : compétence de la Communauté européenne en matière de politique commerciale, compétence concurrente en matière de politique sociale au sens large du terme.

Il s'agira ici de déterminer s'il y a ou peut y avoir une cohérence entre politique sociale et négociations commerciales internationales au travers des exemples de la restructuration de l'industrie du sucre, (création d'un fond particulier, réforme de l'organisation commune du marché du sucre, négociations commerciales multilatérales) et de la filière textile.

La question des restructurations fait intervenir différentes politiques européennes : Politique de l'Emploi, Politique industrielle, Concurrence (Réforme des aides d'Etat, Règlement Concentrations), Politiques structurelles (Règlement 2007-2013, Priorité 'adaptation au changement' de l'objectif compétitivité et emploi) Politique commerciale (Evaluation d'impact dans les négociations bilatérales et multilatérales (Doha), Communication sur les aspects externes de la compétitivité, protection de la propriété intellectuelle, lutte contre les contrefaçons) Stratégie de Lisbonne, dès lors se pose la question de leur coordination et de leur cohérence.

⁴ Discours du Commissaire Mandelson au forum OIT/Commission européenne consacré aux dimensions sociales et de l'emploi dans un régime commercial ouvert

Il n'est en effet pas suffisant d'affirmer que «L'Union européenne met en œuvre des politiques destinées à aider les citoyens à affronter les changements, à encourager l'esprit d'entreprise dans les secteurs affectés par les mutations économiques et à anticiper les restructurations. (que) Le changement n'est pas toujours synonyme de perte d'emplois, mais il entraîne parfois de nécessaires et douloureuses restructurations. À la différence de ce qui se passe ailleurs dans le monde, l'Union encourage fortement le dialogue social pour gérer le changement. Les travailleurs et les régions touchés bénéficient également d'un grand nombre de mesures pour limiter les répercussions sociales. »⁵

La question des relations extérieures de l'Union européenne ou des accords commerciaux internationaux est fondamentale pour les entreprises, ces accords de manière directe ou indirecte ont un impact sur leurs activités et peuvent dans certains secteurs entraîner d'importantes restructurations.

Ainsi, la Commission justifie l'intervention communautaire en matière d'ajustement à la mondialisation car celle-ci « revêt à l'évidence une dimension européenne puisque la Communauté est compétente pour la politique de commerce extérieur et, partant pour les décisions qui conduisent à l'accroissement et à la libéralisation des échanges. Il est donc logique que l'Union supporte les coûts des politiques qu'elle met en œuvre, surtout dans le cas d'une politique commerciale qui si elle est globalement avantageuse pour l'économie européenne n'en est pas moins un facteur déclenchant de certains licenciements »

Nous ne questionnerons pas la pertinence de la création d'un fond global d'ajustement à la mondialisation qui ne prétend qu'aider les travailleurs ayant perdu leur emploi et non les employeurs.

Néanmoins, si l'impact de la politique commerciale en terme négatif et non plus seulement positif sur l'emploi n'est plus nié, force est de reconnaître qu'il est rarement

5

fait état de la présence d'acteurs privés dans la procédure / processus de conclusions des accords commerciaux internationaux.

Ainsi bien qu'il ne s'agisse pas de politique commerciale internationale l'Union européenne de l'artisanat regrette la non consultation des partenaires sociaux lors de la mise en place de ce fond d'ajustement à la mondialisation.

Les accords externes sont beaucoup plus envisagés sous l'angle des relations Etats membres/Communauté d'une part et entre les institutions européennes entre-elles d'autre part.

L'approche strictement juridique de ce processus ne laisse traditionnellement que peu de place à la participation ou l'influence des acteurs privés sur ce processus.

Dès lors, on peut s'interroger comme le fait la chambre de commerce et de l'industrie sur la cohérence entre négociation commerciale bilatérale et intérêt des entreprises— « depuis ces dernières années, la Commission européenne a négocié et/ou signé un nombre important d'accords bilatéraux de libre-échange avec des partenaires extérieurs. Ces différents accords servent-ils pleinement les intérêts des entreprises qu'elles soient exportatrices ou importatrices ? (...) La multiplication des accords de libre-échange doit se faire en accord avec l'industrie. Or, il semblerait que cette dernière soit insuffisamment consultée et que les accords résultent davantage de stratégies politiques. Les négociations bilatérales semblent se faire avec beaucoup moins de transparence que celles internationales et n'ont guère suivi en cela le mouvement de revendications de Seattle. »

I Les entreprises absentes du processus décisionnel en matière de relations

extérieures : une brève description du processus.

Depuis les années 70 la Communauté européenne est un acteur de plus en plus important des relations économiques internationales, et le nombre de traités bilatéraux et multilatéraux sont en constante expansion.

Dès 1957, la Communauté économique européenne a été dotée de compétences externes, et de la capacité de conclure des traités internationaux. La personnalité juridique internationale a été déduite de l'article 281 du traité CE par la Cour de Justice des Communautés, comme il ressort de la jurisprudence *AETR*⁶. Cette capacité est encadrée par le traité et par la jurisprudence.

Si le traité de Rome de 1957 ne prévoyait que la possibilité pour la Communauté de conclure trois types d'accords internationaux. : -les accords tarifaires et commerciaux, qui figurent à l'article 133 CE, les accords passés avec d'autres organisations internationales, articles 302 à 304 CE, et les accords d'association de l'article 310 CE- l'Acte unique de 1986 ainsi que le traité de Maastricht ont étendu les possibilités de conclusion d'accords externes dans de nombreux domaines⁷

Selon l'article 133 du traité, la politique commerciale commune est une compétence exclusive de la Communauté européenne, au même titre que la politique de la pêche, la politique agricole commune, la politique de concurrence ou la politique monétaire, permettant ainsi en principe à la Communauté de parler d'une seule voix sur la scène internationale.⁸

⁶ CJCE, 31 mars 1971, Commission c/ Conseil, *AETR*, aff. 22/70, Rec. p. 263 : « Dans ses relations extérieures, la Communauté jouit de la capacité d'établir des liens contractuels avec les Etats tiers dans toute l'étendue du champ des objectifs définis dans la première partie du Traité.

⁷ recherche et du développement technologique par le biais de l'article 170 CE ,d'environnement à l'article 174 CE., coopération au développement ; l'article 181 CE prévoit ainsi la possibilité pour la Communauté, sous réserve de la compétence des Etats membres, de coopérer avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes, dans les mêmes conditions procédurales que pour les articles 170 et 174 CE

⁸ Sophie Meunier et Kalypso Nicolaïdas ; Who speaks for Europe ? The delegation of trade authority in the European Union

Nous ne reviendrons pas sur les diverses modalités d'extension des compétences de la Communauté en matière de relations commerciales internationales, néanmoins, il convient de rappeler le rôle essentiel de la jurisprudence de la CJCE en la matière. La CJCE a en effet dans un premier temps étendu la compétence externe de la Communauté estimant que cette compétence ne se résumait pas aux attributions du traité, c'est à dire aux accords tarifaires et commerciaux et aux accords d'association. Ainsi, dans l'arrêt 31 mars 1971, *AETR* la Cour précise que « ...chaque fois que, pour la mise en œuvre d'une politique commune prévue par le traité, la Communauté a pris des dispositions instaurant, sous quelque forme que ce soit, des règles communes, les Etats membres ne sont plus en droit, qu'ils agissent individuellement ou même collectivement, de contracter avec les Etats tiers des obligations affectant ces règles... »⁹. La capacité internationale de la Communauté ne dépend donc pas exclusivement d'une attribution de compétences fixée par le traité, mais est également le résultat d'une évolution dans le sens d'un élargissement de cette capacité chaque fois que la Communauté aura exercé cette même capacité sur le plan interne. (théorie du parallélisme des compétences interne et externes).

Au-delà de la problématique des compétences, il existe aussi un véritable questionnement quant aux procédures de conclusion des accords externes.

En effet, sans entrer dans le détail des différents débats sur l'étendue¹⁰ de la notion de politique commerciale commune il convient de préciser que la définition de la PCC a un impact certain sur les procédures de négociations et de conclusions des accords externes. En effet, « La Communauté traite déjà de façon courante les questions relatives au commerce des marchandises, à certaines parties des investissements, des services et de la propriété intellectuelle. Depuis le Traité d'Amsterdam, le reste se trouve dans une

⁹ CJCE, 31 mars 1971, *Commission c/ Conseil, AETR*, aff. 22/70, Rec. p. 263

¹⁰ P.PESCATORE, *La politique commerciale, le traité de droit des communautés européennes 1969* p.921, Marise Cremona *A policy of bits and pieces? The common commercial policy after Nice*. The Cambridge Yearbook of European Legal Studies, Vol. 4, 2001, 61-91, at 87.

position intermédiaire: il s'agit en substance de compétences communautaires mais qui ne peuvent être utilisées que moyennant décision unanime du Conseil »¹¹

Il n'existe pas une mais des procédures de conclusions d'accords externes, qui reflètent les tensions existantes entre les institutions. L'article 133 permet à la Communauté européenne de négocier, de conclure et de mettre en œuvre des accords commerciaux avec les Etats tiers. L'article 300 TCE donne plus généralement à la Communauté la possibilité de conclure des accords internationaux de tout type.

C'est pourquoi nous ne ferons pas une étude exhaustive des aspects juridiques de la procédure de conclusions des accords externes de la CE, mais nous nous attacherons à souligner le poids de chaque institutions dans cette procédure.

En effet, pour fondamentale qu'elle soit pour les entreprises, la question des relations commerciales internationales de l'UE reste enfermée dans une problématique institutionnelle et procédurale dont elles sont exclues et ce, alors même que ces accords de manière directe ou indirecte ont un impact sur leurs activités.

Les grandes lignes de la procédure de conclusion des accords commerciaux internationaux : qui parle pour l'Europe ?¹²

Dans cette partie nous envisagerons essentiellement le rôle de la Commission et du Conseil, en effet bien que les pouvoirs du parlement européen aient été considérablement élargis en matière de relations externes¹³ en matière commerciale cette compétence générale de consultation est assez restreinte.¹⁴

¹¹ Pour une étude de la politique commerciale commune telle que définie par le traité constitutionnel du 29 octobre, 2004 voir Eleftheria NEFRAMI, *La politique commerciale commune selon le traité établissant une constitution pour l'Europe* RTDe Avril-juin 2005 p.473, voir aussi Commission européenne; la politique commerciale commune et la conférence intergouvernementale mémo/00/86 Bruxelles 22 novembre 2000.

¹² Emprunt au titre de Sophie Meunier et Kalypso Nicolaïdas ; *Who speaks for Europe ? The delegation of trade authority in the european Union.*

¹³ Consultation formelle, pouvoirs d'avis conforme dans certains domaine

¹⁴. La Commission a accepté d'accorder au Parlement européen un statut d'observateur, par le biais de la présence de membres du Parlement dans les délégations de la Communauté, dans le cadre des accords multilatéraux, les parlementaires présents dans ces délégations n'ont aucun

La négociation des accords de commerce se décompose en deux phases, une phase préliminaire et une phase de négociation proprement dite.

Lors de la phase préliminaire l'existence de contacts et conversations exploratoires est reconnue. Même si les articles 300 et 133 du traité CE restent très imprécis sur cette phase préliminaire.¹⁵

L'article 300¹⁶ précise que la Commission ne peut poursuivre dans la voie de la négociation après les recommandations faites au Conseil, qu'avec l'accord de celui-ci. Le Conseil se réserve donc le pouvoir d'autoriser¹⁷ la Commission à négocier réellement. L'autorisation accordée à la commission n'emporte toutefois pas pleine autonomie, en effet, le Conseil encadre¹⁸ son action et peut parfois négocier à sa place.

La procédure de conclusion de ces accords n'est pas des plus lisible¹⁹. Comme mentionnée brièvement en introduction, l'article 300 n'est pas le seul article prévoyant une procédure. Il existe d'autres articles portant sur des accords plus spécifiques déterminant eux aussi leurs procédures, avec plus ou moins de précision. Ce problème de clarification se pose d'autant plus que les Etats ont quelques difficultés à renoncer au rôle largement prééminent du Conseil dans la procédure de conclusion de ces accords et ont tendance à l'étendre à la négociation proprement dite.

droit d'intervention C. Blumann et L..Dubouis *Droit institutionnel de l'Union européenne* 2 édition Litec 2005

¹⁵ ISAAC (G.), *Droit communautaire général*,

¹⁶ Article 300§1 : la Commission présente des recommandations au Conseil, qui l'autorise à ouvrir les négociations nécessaires

¹⁷ Cette autorisation peut prendre la forme d'une décision formelle ou non, et est assortie de directives de négociations.

¹⁸ Consultation obligatoire de comités spéciaux désignés par le Conseil, directives accompagnant l'autorisation de poursuivre les négociations par exemple.

¹⁹ L'arrêt en annulation de la Cour, *France c/ Commission* du 9 août 1994 n'a permis de déterminer l'institution compétente pour conclure l'accord en matière de concurrence avec les Etats-Unis, le Conseil qu'au bout de trois ans de procédure.

Ainsi « les grandes négociations commerciales dans le cadre du GATT-Omc constituent le terrain privilégié de ce genre d'affrontements » entre volonté de liberté et de souplesse de la Commission et encadrement de la phase de négociation par le conseil.

Si le principe d'attribution de la fonction négociatrice à la Commission subit des atteintes liées directement à la question de la souveraineté des Etats. Ces atteintes peuvent également provenir du fait que les accords envisagés seraient des accords mixtes, c'est à dire relevant de la compétence communautaire et de la compétence des Etats membres.

Dans ce cas le Conseil et les Etats peuvent accorder un mandat à la Commission, celle-ci remplit donc sa fonction de négociation pour la partie communautaire de l'accord, mais également pour la partie étatique²⁰.

Il peut aussi être décidé d'associer des représentants des Etats aux négociations, soit par le biais de délégations individualisées, soit par le biais d'une délégation unique avec les représentants de la Commission.

Enfin, il peut y avoir une éviction pure et simple de la Commission, laissant alors le Conseil seul maître des négociations

Ainsi, même si dans la majeure partie des cas, la Commission occupe la fonction négociatrice, le Conseil et les Etats membres disposent en plus du pouvoir qu'ils ont sur la Commission lors des négociations, de solutions alternatives leur permettant d'y participer plus directement, voire exclusivement.

Si le Conseil est très présent, lors de la phase de la négociation, et qu'il dispose, comme nous l'avons vu, d'un pouvoir très important, il ne participe que de manière indirecte à la phase de négociation des accords externes.

La procédure de conclusion constituant le moment où le Conseil intervient de la façon la plus visible et la plus importante, puisque ce rôle lui est dévolu quasiment exclusivement.

²⁰ RIDEAU (J.), Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes, op. cit., p.561

Pour conclure il convient de souligner que le traité de Nice apporte des précisions quant à ce contrôle et à l'encadrement toujours plus rigoureux de la fonction négociatrice de la Commission, mais surtout pose une exigence fondamentale pour notre propos : **l'obligation faite, conjointement cette fois-ci, au Conseil et à la Commission « ...de veiller à ce que les accords négociés soient compatibles avec les politiques et les règles internes de la Communauté...».**

II - La présence des entreprises en amont du processus de négociations. : une réponse à l'obligation de cohérence et de compatibilité de la PCI avec les autres politiques de l'Union européenne ?

Les modalités des restructurations dans la filière textile et la réforme de l'OCM sucre illustrent les tensions existantes entre le Conseil et la Commission lors des négociations internationales comme nous le verrons dans cette partie. (1)

De plus, à partir de l'obligation faite au Conseil et à la Commission de veiller à la compatibilité de la PCI et des autres politiques internes nous nous interrogerons sur les moyens mis en oeuvre par les institutions communautaires afin de respecter cette obligation de cohérence inscrite dans le Traité constitutionnel (2)

La question sous jacente étant dès lors : une plus large participation des acteurs privés au processus de négociations internationales favorise-t-il la cohérence des politiques européennes. Cette participation est-elle un élément d'anticipation des restructurations ?

(3)

1- Les restructurations dans le secteur textile et la réforme de l'OCM Sucre.

En réponse à une demande relative à l'influence des entreprises sur le processus décisionnel européen deux réponses éclairantes nous ont été fournies²¹.

-D'une part une réponse de la DG AGRI, nous rappelle que les entreprises et plus généralement les intérêts privés sont pris en compte dans le processus de décision communautaire et en particulier dans le cadre de la réforme de l'OCM sucre.

La commission doit avant de transmettre au conseil des propositions de réforme mener une étude d'impact visant à évaluer les conséquences économiques, sociales et environnementales de ses propositions.

L'étude d'impact en vue de la réforme de l'OCM sucre a été effectuée par les services de la Commission sous la conduite de la DG AGRI – qui en était le chef de file- et en collaboration avec toutes les DG concernées notamment Entreprise, Concurrence, Santé et protection des consommateurs, Commerce extérieur, Relations extérieures, Développement Politique régionale.

Le syndicat européen des fabricants de sucre (CEFS) a eu l'occasion d'exprimer le point de vue de ses membres dans le cadre de l'étude d'impact.

-D'autre part, une réponse de la DG commerce nous rappelle que la politique commerciale commune est régie par l'article 133, les principaux acteurs étant la Commission et le Conseil et le Comité 133. La participation directe des entreprises dans la procédure de négociation commerciales internationales n'est pas prévue.

Néanmoins cela n'empêche pas la Commission dans le cadre de négociations plurilatérales d'engager de large consultation des entreprises et de la société civile.

Enfin les sujets relatifs au commerce sont discutés dans de nombreux forums tel le Trans Atlantic Business dialogue qui permet aux entreprises d'exprimer leur position.

²¹ Echange de courrier avec les services de la Commission européenne.

A la question : « Le textile a perdu sa protection. Pas l'agriculture. Comment expliquez-vous que l'agriculture y soit parvenue, pas le textile ? » le délégué général de la fédération de la Maille répond :

« L'agriculture possède une symbolique plus forte que le textile. La nourriture représente la vie. Pour cette raison, tous les pays sont attachés à leur agriculture.

Le textile a toujours été historiquement, le premier secteur d'industrialisation, quel que soit le pays. De ce fait, les pays en voie de développement ont commencé à produire du textile et ce secteur est devenu un moyen d'échange.

Et puis les paysans savent se faire entendre. Alors que l'on n'a jamais vu les gens du textile bloquer quoi que ce soit. De ce fait, on écoute davantage les agriculteurs que les bonnetiers.²² »

Ces différentes réponses illustrent la différence de traitement des restructuration dans le secteur du sucre et dans le secteur textile.

Au-delà de la différence de ces deux secteurs - complexité, diversité de la filière textile ²³ qui connaît de grands groupes multinationaux, mais aussi un tissu très dense de PME voire des groupes pétrochimiques²⁴. Mécanisme de fonctionnement quasi inchangé de l'OCM sucre depuis 1968 « réalisation remarquable par sa cohérence interne et externe »²⁵ - ce sont d'une part les éléments qui poussent à la réforme qui sont fondamentaux mais aussi l'importance que peut avoir un secteur pour les Etats membres.

En effet, dans le cas du secteur textile le renoncement au système protecteur des accords multifibres résulte d'une démarche volontariste de libéralisation des échanges alors qu'à l'origine de la réforme de l'OCM sucre il y a une condamnation de l'ORD : « pour

²² Xavier Marin, Délégué général de la fédération de la maille, il était déjà en poste lorsque le démantèlement de l'accord multifibre été décidé.

²³ J.M Chevalier, Eléments de réflexion stratégique sur la filière textile, Revue d'économie industrielle 1991, vol 56 n°1 page 27.

²⁴ B. Boussemart ,J.C. Rabier, La restructuration de l'industrie textile française ; les problèmes de l'intégration à la filière mondiale, Revue d'économie industrielle, 1985 n°31 p. 57

²⁵ AN, Rapport d'information sur la réforme de l'OCM dans le secteur du sucre 19/10/2005.

la première fois l'Europe doit réduire l'une de ses productions agricoles au point d'y perdre son indépendance alimentaire, pour se mettre en conformité avec les conclusions de l'Organe de règlement des différends de l'OMC».²⁶

S'il est vrai que dans le cas de la filière textile, les Etats ont toujours cherché à aider cette industrie, en France le gouvernement annonce un plan textile en 1981 ayant pour objectif le maintien de l'emploi, la reconquête du marché intérieur et la promotion d'une industrie dynamique et efficace. De même en 1988 les pouvoirs publics nationaux interviennent de nouveau à l'aide d'un dispositif de soutien, « opération textile-habillement » visant la modernisation du secteur et surtout des PME. Enfin un règlement européen²⁷ prévoit en 1984 que le Fonds européen de développement régional contribuera à stimuler la création de nouveaux emplois dans ces zones en vue de suppléer aux pertes d'emploi et de contribuer ainsi à la réduction des disparités régionales²⁸.

Il est vrai aussi que l'activation d'une politique de la concurrence érigée en dogme ou en finalité au niveau européen, a remis en cause les aides nationales et que la libéralisation du marché textile par la suppression définitive des contingents d'importation depuis le 1^{er} janvier 2005 a fragilisé un secteur déjà sinistré sans pour autant avoir prévu **un système compensatoire spécifique**. On peut dès lors s'interroger sur la cohérence des actions internes en terme de politique de cohésion territoriale et la PCI en matière textile.

²⁶ Idem note 28

²⁷ (CEE) n° 219/84 du Conseil du 18 janvier 1984 instituant une action communautaire spécifique de développement régional contribuant à l'élimination des obstacles au développement de nouvelles activités économiques dans certaines zones affectées par la restructuration de l'industrie du textile et de l'habillement

²⁸ est institué une action communautaire spécifique de développement régional au sens de l'article 13 du règlement du Fonds, ci-après dénommée «action spécifique», contribuant à l'élimination des obstacles au développement de nouvelles activités économiques dans certaines zones affectées par la restructuration de l'industrie du textile et de l'habillement ».

En ce sens, le Parlement européen a réaffirmé « la nécessité d'envisager une approche sectorielle communautaire transitoire et insiste auprès de la Commission pour qu'elle tienne compte de cette considération, étant donné l'urgence et le caractère exceptionnel des défis à relever par le secteur.

Le parlement européen rappelle également « que le dialogue social joue un rôle fondamental dans le règlement des questions liées à la modernisation et dans la recherche des moyens d'apporter les changements nécessaires pour assurer la compétitivité du secteur » et demande à la Commission « de concevoir son futur mandat de négociations commerciales dans le sens d'une organisation des échanges commerciaux qui permette l'amélioration des conditions de travail, la protection et l'amélioration des droits sociaux et une protection efficace de l'environnement »²⁹

Dans le cadre de la réforme de l'OCM sucre au contraire, la Commission avait proposer un projet en 2004 « qui a heureusement échoué » la méthode choisie par la Commission tout comme son plan de restructuration étaient imprécis, illogiques et insuffisants³⁰. Aujourd'hui il convient de noter qu'un fond de restructuration temporaire a été mis en place même s'il est critiqué par les syndicats et qu'il n'y a pas de libéralisation totale du secteur.

(NOUS DEVELOPPERONT LA REFORME DE L OCM sucre AU VU DES ELEMENTS DE REFLEXIONS NOUVEAUX que nous espérons obtenir lors du séminaire de Florence).

²⁹ Résolution du Parlement européen sur l'avenir du textile et de l'habillement après 2005 (2004/2265(INI))

³⁰ rapport de l'AN préc cité.

Une étude de Cornelia Woll³¹ met en lumière l'importance du soutien des Etats membres dans la protection d'un secteur ou au contraire dans sa libéralisation totale, et confirme le rôle prédominant du Conseil dans le cadre des négociations commerciales internationales.

« during the first years of the Uruguay Round, national farmer organizations, most notably in France and Germany, lobbied heavily to ensure that their governments did not cede ground on agricultural liberalization. In December 1990, strong internal divisions between the EU member states led to a rejection of the settlement on agriculture that was supposed to conclude the Uruguay Round. The Commission hoped to strike a compromise by tying the multilateral negotiations to a reform of CAP. At the beginning of the CAP reform process, the Commission had tried to consult with national farmers' unions, but eventually abandoned its contacts when it realized that farmers were not willing to move away from the status qu. As a consequence, the Commission negotiated directly with the member states and isolated itself from the critical farmers' union. In reaction, "farmers' unions simply intensified their lobbying activities at the member state level" to block CAP reform and concession in the GATT negotiations (Van den Hoven 2002: 11).

During the new round of trade talks, opposition to liberalization was also channelled through national routes. France and Ireland publicly criticized the Commission's negotiating position during the Doha ministerial meeting, arguing that the defence of CAP ought to be the EU's priority for negotiations. Until the time of writing, member state disagreement has severely constrained the Commission's room for manoeuvre in the current negotiations. **It is thus member state opposition, not agricultural lobbying, that explains development in agricultural trade negotiations. For the Commission, successful negotiations require neutralizing member state opposition, not resisting protectionist lobbyists at the supranational level.**"

Ainsi, par exemple le président de la République française Nicolas Sarkozy a déclaré que son pays mettrait son veto à tout accord de l'organisation mondiale du commerce qui irait à l'encontre des intérêts de l'agriculture française³².

Dans la filière textile l'auteur rappelle que la protection du secteur a aussi été le fait des stratégies des Etats (voir supra) mais que lorsque les groupes d'intérêts ont du commencer à interagir avec la commission en faveur d'une protection du marché textile

³¹ Trade Policy Lobbying in the European Union: Who Captures Whom? MPIfG Working Paper 06/7, October 2006

³² Source euractive.com

ils ont eu moins d'influence voire aucune influence alors même que la protection de ce secteur avait été acceptée pendant 10ans

Selon l'auteur :

“ As European countries turned away from Keynesian demand management, member state support faded. Despite intense lobbying from COMITEXTIL, trade unions and other textile associations, national representatives on the Article 133 Committee and COREPER were able to work out a compromise in favour of gradual liberalization

In 1990s, the Commission issued a communication underlining that restructuring was appropriate for the industry and Sir Leon Brittan announced to a shocked industry audience that "the textile industry is a normal industry" (cited in Scheffer 2003). Without the backing of the member states, protectionist lobbying in textiles and clothing at the EU level was a failure.

Faced with this new reality, the textile industry had to reorganize. COMITEXTIL, while other textile associations founded a new European association in 1995: the European Apparel and Textile Organization EURATEX. Needing to work with the Commission in order to affect or delay the integration of sensitive categories into the WTO agreement, EURATEX launched a review of its strategy . In contrast to the unsuccessful pressure lobbying that had characterized earlier protectionist demands, European industry representatives decided to engage in a more cooperative manner with the European institutions.

At the end of the Agreement on Textiles and Clothing's transition period in 2005, European companies complained vigorously about Chinese competition. Still, companies acknowledged that the abandonment of the quota system was beyond their control. Whether they liked it or not, "the affected companies had to accept the new logic in order to be able to influence the calendar, the modalities of the new measures or the transition aid" (Jacomet 2004: 5). **In the absence of member state pressure for protection, successful business–government relations at the supranational level required accepting the liberalization objective of the European Commission.”**

Il faut noter qu'une étude d'expert a été commandée par la Commission européenne ayant pour objet d'analyser l'incidence des résultats des négociations du cycle de l'Uruguay Round sur la filière mais « il n'a pas été possible d'établir une distinction claire entre l'impact des éventuels résultats du Cycle et les effets d'autres facteurs exogènes et endogènes. Les auteurs concluent donc que les résultats des négociations

n'auront qu'une incidence plutôt limitée sur le secteur.³³ Dans ce cas la Commission a opté pour une lecture « américaine » du principe de précaution.

2 – L'obligation de cohérence et de coordination.

La Commission a depuis longtemps mis en place un système de consultation et de recours à l'expertise ce, afin de renforcer la transparence et la légitimité de l'Union européenne, le « recours à l'expertise externe peut se lire non seulement comme une stratégie de légitimation de l'administration communautaire, visant en quelque sorte à compenser ses déficits de légitimité politique mais aussi comme un processus de structuration d'un environnement favorable débouchant sur la mise en place de coalitions de soutien au développement de la politique portée par tel ou tel service administratif de la Commission ³⁴

Depuis le Traité d'Amsterdam la Commission a l'obligation d'impliquer les entreprises et des groupes de la société civile (ou lobbyistes³⁵) dans la définition et la mise en oeuvre des politiques communautaires, de mener de larges consultations et de publier des **documents avant de** présenter de nouveaux projets de législation.

La communication de la Commission « vers une culture renforcée du dialogue – principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la

³³ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen , l'incidence des développements internationaux sur le secteur de textile et de l'habillement dans la Communauté. 5.10. 95

³⁴ P. Hassenteufel, Introduction fragmentation administrative et concurrences inter-institutionnelles , Politiques européennes n°11 2003, p. 5

³⁵ T. LEFEBURE : "Ce n'est pas seulement faire antichambre, c'est avant tout analyser et comprendre un problème, afin d'en expliquer la teneur et les conséquences à ceux qui détiennent le pouvoir de décider" J-P QUENTIN : "Un instrument de communication stratégique, visant à mettre en phase des objectifs de management et des décisions politiques, sur la base de dossier techniques"

Commission avec les parties intéressées » en pose les principes et en fait « un aspect à part entière du processus législatif européen »³⁶

Néanmoins, s'il est donné aux parties concernées la possibilité de s'exprimer et il ne s'agit pas de participer à la procédure de décision en tant que tel. Une résolution de 2001, du Parlement européen insiste sur le fait que « la consultation des milieux concernés [...] ne pourra toujours que compléter et non pas remplacer les procédures et décisions des institutions législatives et démocratiquement légitimées. »

Et pourtant, présentant les résultats d'un sondage reposant sur un panel de 320 entreprises, **le secrétaire général de l'UNICE, Philippe de Buck**, a souligné que plus de 40% des entreprises avaient l'impression que l'UE n'était pas assez attentive à leurs intérêts.

Le **directeur de Greenpeace UE et membre d'ALTER-UE, Jorgo Riss**, a son tour affirme « qu' il est probablement normal que 40% des entreprises aient l'impression que l'UE ne les écoute pas car « cette Commission a une oreille sélective... elle écoute avant tout les grandes multinationales »

Sans entrer dans les polémiques, il n'en reste pas moins qu'en 2003 la commission reconnaît que d'avantage peut être fait pour améliorer l'intégration de la dimension des PME dans les politiques communautaires.

3. La Pertinence de la question de la participation des entreprises aux négociations commerciales internationale au regard de la question de l'anticipation

³⁶ De plus via internet de nombreux réseaux de soutien aux entreprises et particulièrement aux PME ont été mis en place ; Business to Europe, euroinfo centres ; Centres realis innovation, centres européens d'entreprise et d'innovation, base de donner Coneccs etc. ainsi qu'un représentant des PME.

Au vu des éléments précédents, nous ne pouvons apporter une réponse globale à la question de la pertinence de la participation des entreprises aux négociations internationale comme instrument d'anticipation des restructurations.

La complexité du processus de décision et son enferment dans des problématiques de répartition des compétences et pouvoirs en fait un instrument délicat.

De plus au regard de la restructuration de l'industrie textile et de la réforme de l'OCM sucre, il semble qu'un lobbying protectionniste doit être mener au niveau national alors qu'un lobbying en faveur de plus de libéralisation des marchés doit être mener au niveau européen.

Enfin, il faut garder à l'esprit que si les entreprises se doivent d'anticiper, c'est-à-dire « d'identifier dans les dynamiques économiques, commerciales et techniques, celles qui les concernent. Cette attitude de veille n'évite pas les restructurations »³⁷

Les petites entreprises ne disposent souvent que de faibles moyens d'anticipation autonome. Elles dépendent largement à cet égard de l'environnement régional et de l'existence de réseaux de coopération.

Enfin l'étude de D.Jacomet souligne en prenant pour exemple l'IUT la perte capacité d'influence de ce type d'organisation lorsque leur environnement change de manière profonde du fait de la dimension européenne et mondiale d'une part croissante des politiques publiques en tout cas de celles qui touchent plus particulièrement les groupes d'intérêt économique ayant pour mission de défendre des industries exposées à la concurrence internationale.³⁸

³⁷ http://www.mire-restructuration.eu/indexpartenaire_fr.htm

³⁸ D. Jacomet, Les changements induits par l'intégration européenne et la mondialisation sur la stratégie d'influence collective des entreprises : le cas de l'Union Industries Textiles (UIT) des Institut d'Etudes Politiques de Paris Communication du 24 09 2004