

Séminaire 6

Où va l'Europe ?

Le rôle du Comité économique et social européen

Stéphane Buffetaut, directeur des relations institutionnelles de Véolia environnement, membre du CESE, vice-président de la section transports - énergie

Juriste de droit public, j'ai fait un 3^e cycle de droit des communautés européennes, avec Teitgen comme patron, grande figure du MRP. J'ai commencé, auprès du CNPF, par être délégué général de la fédération de Basse-Normandie, puis de la région Île-de-France. Parlementaire européen, n'ayant pas été réélu, je suis entré dans le groupe Véolia environnement – en demeurant élu local, en Normandie, puis à Versailles. Depuis cinq ans, je suis membre du comité économique et social européen.

Si vous avez bien lu les traités, vous avez repéré quatre institutions et deux organes : le Parlement, le Conseil, la Commission et la cour de justice, et deux organes consultatifs : le comité économique et social, créé par le traité de Rome, et le comité des régions. Ce qui montre bien l'origine française des institutions européennes. A l'époque, l'assemblée parlementaire européenne n'avait qu'un pouvoir consultatif, ce qui explique pour une part la psychologie du Parlement européen dans sa globalité, qui est assez revendicative : il a longtemps été la petite institution dans les grandes institutions.

Le rôle du CES : il y a 344 membres, dont 24 pour la France. Tous les États membres sont présents. Il doit représenter les forces sociales, et les secteurs économiques, parmi lesquels les transports, l'énergie, etc. Nous travaillons en trois catégories : la catégorie des entreprises, celle des salariés et celle des « activités diverses » qui est un aimable patchwork où l'on retrouve la présidente de la Croix rouge allemande, des agriculteurs, des organisations environnementales...

Notre travail est de donner notre avis sur tous les textes pour lesquels la commission nous saisit. C'est elle qui a l'initiative législative, et elle nous transmet à peu près tous les textes, puisque notre compétence est économique et sociale et que les compétences de l'union européenne sont principalement économiques et sociales. On fait une hiérarchie dans ces textes selon leur importance politique, en trois catégories. Par exemple, pour le texte concernant l'éradication du pou de San Jose, il n'est pas certain qu'il faille mobiliser tout le monde. De même qu'on est directif sur les tracteurs forestiers ou les prises de courant – ce qui fait rire : c'est simplement que l'union européenne ne connaît pas la distinction entre la loi et le règlement. Certaines directives seraient, en France, de l'ordre de l'arrêté ministériel. Il est certain que cela ne fait pas du bien à l'image européenne.

Nous avons, de notre côté, un droit de saisine. Chaque semestre, chaque section du CES décide d'émettre des avis d'initiative. Depuis le traité de Nice, nous avons aussi les avis exploratoires : les autres institutions peuvent nous demander un avis sur un sujet qui leur paraît important. Notamment, à chaque changement de présidence européenne, la présidence nous propose des

rapports d'étude sur des sujets particulièrement importants à ses yeux. C'est ainsi que j'ai été rapporteur d'un avis sur l'influence des politiques familiales sur la démographie en Europe, au moment de la présidence allemande. La question démographique est cruciale pour l'Europe, notamment pour l'Allemagne : le continent européen est le seul continent qui ne renouvelle pas sa population. Le taux moyen est de 1,5 enfant par femme, alors qu'il faudrait 2,1 enfant par femme. On est dans une situation qui devrait amener, dans les années 2030-2060, à une division de notre taux de croissance par deux. Je vous donne cet exemple parce que la présidence allemande était très sensibilisée : l'Allemagne perd 300 000 habitants par an. Et dans certains Länder de l'est, on a des équipements publics surdimensionnés par rapport à la population : au phénomène démographique s'ajoute la fuite des jeunes vers l'ouest. C'est particulièrement saisissant dans le land de Brandebourg, où la nuit vous voyez des barres d'immeubles avec quatre fenêtres allumées...

Présidence française : M. Hirsch nous a demandé un rapport très compliqué sur l'expérimentation sociale, comme préparation à l'acte législatif dans le domaine social. Sujet complexe !

Le but du CES était de constituer un pont entre l'Europe institutionnelle et la société civile, comme le but du comité des régions était d'être un pont vers les collectivités locales. Les systèmes de décentralisation sont extrêmement variables d'un pays à l'autre.

A partir du moment où le Parlement européen a été élu au suffrage universel direct, les choses ont changé. En 1979, le taux de participation aux élections européennes avait été de 60,4%, aux dernières élections c'était 40,2%. Ce qui donne une idée de l'intérêt des électeurs et des peuples pour l'idée européenne. Le Parlement a vu ses pouvoirs accrus. On s'est même demandé s'il était utile de garder un CES européen. Il a été confirmé, et même renforcé, au moment du traité de Nice.

Il existe des sections spécialisées, sur les questions économiques et monétaires, les questions de cohésion économique et sociale, sur le marché unique, la production et la consommation, sur les transports, l'énergie et les infrastructures, sur l'emploi, les affaires sociales et la citoyenneté, sur l'agriculture, le développement rural et l'environnement, sur les relations extérieures. Nous avons aussi trois observatoires : l'observatoire du marché unique, l'observatoire du développement durable, créé voici deux ans à la demande des autres institutions européennes, une commission consultative des mutations industrielles, qui est ce qui reste de la CECA, qui a disparu.

On se réunit en groupe d'étude, toujours un multiple de trois, avec un rapporteur. Le rapporteur présente en section, et le rapport est ensuite voté en assemblée plénière et transmis aux autres institutions.

Avec vingt-quatre Français, on avait une répartition de huit représentants par catégorie. Puis au fil du temps, la catégorie représentant les entreprises n'a cessé de diminuer. L'agriculture – ceci n'engage que moi – est surreprésentée.

Je me demande, au titre de l'autocritique, si cette institution a vraiment servi de pont entre l'Europe et la société civile organisée. C'est bien là le problème : quand on interroge la société civile organisée, les associations, syndicats, fédérations professionnelles, on a toujours une appréciation positive de l'action européenne, même si cela est en train de changer, notamment dans le secteur syndical.

On parlait d'un certain désamour pour les affaires européennes, ce dont attestent les dernières consultations référendaires. Le non hollandais a été encore plus troublant que le non français, plus hétéroclite. A l'évidence, il y a une difficulté de communication entre l'union européenne et les peuples européens. La question, plutôt que de vouloir stigmatiser tel ou tel peuple ou de dire que les gens ne répondent pas aux questions qu'on leur pose, est de poser des questions simples : voulez-

vous un président stable, une augmentation des pouvoirs du Parlement européen, notamment en matière de sécurité et d'immigration, voulez-vous un système de décision à la majorité qualifiée... Pourquoi ce projet qui a enthousiasmé nos pères ne soulève plus le même enthousiasme ?

Pendant longtemps, les classes politiques ont été assez incohérentes : les décisions qui étaient prises à Bruxelles étaient prises par le Conseil des ministres. L'intervention du Parlement commence avec Maastricht, avec la possibilité de la codécision, qui a encore été élargie lors du traité d'Amsterdam et lors du traité de Nice. Peu à peu, le Parlement est devenu colégislateur. On parle assez peu du Conseil européen : il est à la fois exécutif et législateur, ce qui ne facilite pas la compréhension. Le même ministre qui a signé le matin à Bruxelles telle ou telle directive rentre chez lui dans sa capitale, et quand la rue grogne, il dit : ce n'est pas moi, c'est la Commission européenne.

Le discours, par ailleurs, en France en tout cas, a toujours été une ritournelle disant : l'Europe, c'est la paix et la prospérité. Ce n'est pas faux. Mais, pour les jeunes générations, la paix semble un acquis, en tout cas en Europe, ce qui n'était pas le cas de nos pères ni des fondateurs de l'union européenne : tous les fondateurs sont nés au XIXe siècle et ont connu les deux guerres. La prospérité : c'était très vrai au moment du marché commun, avec les trente glorieuses et une ouverture des frontières qui avait fouetté les industries. Mais cela semble de moins en moins vrai. Quand on conclut « il faut plus d'Europe », les gens, qui sont effarés devant l'avalanche de textes européens, ont l'impression qu'il faudrait, en fait, moins d'Europe, en tout cas dans la vie quotidienne, et plus d'Europe dans l'international, à l'OMC, en matière de politique de défense ou de politique étrangère.

D'où vient l'inflation législative européenne ? Tout simplement d'un traité qu'on mentionne rarement, l'acte unique, qui avait décidé de faire le grand marché. Cet acte unique a entraîné une logique : si on veut un grand marché, il faut des normes pour les produits, qui soient harmonisées. On s'est mis à faire des normes sur tout. Ce n'est sans doute pas inutile, mais sans distinction entre règlement et loi, on va vers une législation qui va jusqu'au degré d'inclinaison des rampes des bétailières... Quand on veut faire de la démagogie, c'est très facile de sortir ces textes, qui ont existé, ainsi que quelques erreurs comme les interrogations sur les fromages au lait cru... Delors avait vu le danger : quand il voyait cette législation abondante, il disait : reconnaissons les législations existantes. Cet aspect des choses a troublé les opinions publiques. La communication des gouvernements transformant l'Europe en bouc émissaire, c'est commode ; l'inflation législative est mal perçue. On parle de l'union européenne quand elle a des crises. Si on change la perspective, on voit un progrès.

Marché unique, harmonisation, monnaie unique, puis élargissement – les pays d'Europe de l'Ouest étaient devenus hémiplogiques : on avait acheté notre liberté au prix de l'asservissement et de la pauvreté des pays d'Europe centrale et orientale. Chacun se souvient du « plombier polonais ».

Le projet de constitution européenne lui-même a sans doute été une erreur : le mot même de « constitution » a fait peur à de nombreux pays. Dans cette consolidation des traités, on avait des articles de type constitutionnel, et à côté, des choses qui n'avaient pas grand-chose à voir avec une constitution.

Aujourd'hui, l'urgence est de recréer ce lien entre les opinions publiques et l'Europe. Il n'est pas inutile de rappeler que voici soixante ans l'Europe était en ruines. Cette construction a été un élément de pacification du continent. Il y a seulement trente ans, le Portugal, l'Espagne et la Grèce étaient sous des régimes autoritaires ou dictatoriaux : dès que ces pays se sont libérés, la première chose qu'ils ont demandée a été d'entrer dans l'union européenne. Dès que le mur de Berlin est tombé, les pays d'Europe centrale ont fait de même. Nous sommes maintenant vingt-sept pays, l'Europe respire de ses deux poumons – c'est une parole de Jean-Paul II – et il y a là un exemple

concret que la construction de l'union a été le moyen de créer ensemble un espace politique, économique, un peu social, pacifié, ce qui est un acquis extraordinaire. Et puis je crois qu'il faudrait, de même que pour nos pères c'était un instrument important de reconstruction de l'Europe, voir l'Europe comme un outil important dans la mondialisation, capable d'accompagner des progrès technologiques, les révolutions des transports, les mouvements migratoires... Or, les gens ont le sentiment que l'Europe n'est pas une arme dans la mondialisation, mais un cheval de Troie. Sans doute s'est développée une conception irénique, idéale, au sein de la Commission notamment, de la concurrence, du libre-échange, ce qui a amené une certaine naïveté dans les négociations avec, en particulier, l'OMC. L'union européenne arrive en disant à l'avance jusqu'où elle peut aller dans les négociations. Et on est assez timide pour demander la réciprocité, ce que ne redoutent pas les États-Unis, qui protègent des secteurs stratégiques. En revanche, la Commission européenne a pendant longtemps traqué les aides d'État, et avait une vision eurocentrée de la concurrence. L'exemple le plus frappant, c'est l'affaire Péchiney : Péchiney voulait acheter une entreprise américaine, la Commission européenne a refusé, au prétexte que Péchiney serait alors en position dominante sur le marché européen. Résultat : Péchiney a été rachetée par Alkan. On a dit : ce n'est pas grave, les centres de production restent en France. Mais, en revanche, sont partis aux USA l'état-major et les centre de recherche. Précisément ce qui peut faire la différence dans la mondialisation. Une vision un peu idéale d'une capacité à conquérir, chimiquement pure, a fait énormément de tort à l'Europe. Les gens adhèreraient s'ils sentaient que l'union européenne est efficace dans cette grande lutte économique de la mondialisation, grâce à plus de volontarisme et d'exigence dans les négociations à l'OMC, à une vision non eurocentrée de la concurrence qui devient une obsession. Restent les questions de la vie quotidienne : dans beaucoup de cas, c'est la subsidiarité qui doit s'appliquer. Mais il y a un sujet sur lequel l'Europe s'implique beaucoup, c'est l'environnement. Ce n'est pas suffisant pour accrocher l'adhésion des peuples. L'Europe proclame qu'elle a le leadership, ce qui peut amener des problèmes au sein de l'OMC, pour de simples questions industrielles, avec des contraintes en Europe qui ne valent pas pour les États-Unis ou l'Inde. Il est important pour retrouver une adhésion des peuples qu'ils sentent que l'Europe les protège, avec en outre une défense européenne plus forte.

Ce sont les conditions pour que l'image de l'Europe change. L'union, qui était un sujet d'espoir, devient un sujet d'inquiétude. Il faut des actes, des faits concrets.

Débat

Question

Première question : vous semblez dire que les populations attendent qu'on les protège, et non pas qu'on les rende plus conquérantes face à la mondialisation.

Deuxième question : qu'est-ce que Véolia voit comme intérêt à ce que siégiez au CES européen ?

Réponse

Protection... Les populations attendent les deux : la protection, et d'aller vers l'extérieur de manière plus conquérante. Certains programmes sont assez conquérants, comme Erasmus, qui touche une petite élite universitaire ; il y a un grand projet scientifique et technique, c'est Galileo, le GPS européen, instrument d'indépendance européenne par rapport aux États-Unis et à la Russie. En même temps, il faut calmer les inquiétudes.

Pour la deuxième question : 90 % de la législation environnementale provient de l'union européenne, avec les directives que les États mettent ensuite en œuvre avec plus ou moins de rapidité. L'Italie est la plus lente, derrière nous, tandis que les plus rapides sont les Britanniques, qui sont aussi les plus durs dans la négociation. Mon groupe est un groupe de services à l'environnement, qui en pratique fait que les entreprises et les collectivités soient en conformité avec les directives européennes. Il est évident qu'il a intérêt à ce que je sois là.

Question

En tant que syndicaliste, je relève que vous avez dit « un peu de social », et que le social appartenait aux États. Est-ce qu'on peut faire une Europe économique sans faire une Europe sociale ? Le social dépend aussi des États membres. Et aujourd'hui, quand les États membres décident de faire un peu de social, la cour européenne disent que ce n'est pas possible.

Réponse

Le fait est que les traités ne donnent pas de compétence particulière à l'Europe sur le social. Les questions sociales sont abordées, mais sous l'angle de l'entrave ou non à la circulation des personnes. C'était toute la question de la directive « services » avant le référendum. On a vu aussitôt le dumping social. Que le salarié soit soumis au droit du travail du pays d'origine, pour des pays comparables, France, Allemagne, Luxembourg..., ne pose pas de problème. Aujourd'hui, la majeure partie de la compétence en matière sociale appartient aux États membres, ce qui est vrai aussi pour d'autres sujets : l'union européenne, par exemple, n'a aucune compétence en matière énergétique. Pourquoi ? Sans doute parce qu'au moment où l'on a créé la communauté économique européenne, existaient la CECA et Euratome. Depuis le traité de Lisbonne, des compétences ont été affirmées, mais l'énergie est abordée à travers l'environnement, les règles de marché, l'ouverture des réseaux, pas directement. Pour le droit social, il en va de même. Du coup, les gens ont l'impression que l'union européenne n'est qu'économique. C'est le choix qu'avaient fait Monnet et Schumann : en commençant par la CECA, ils prenaient acte que les guerres entre France et Allemagne visaient à mettre la main sur les ressources minières de l'ex-Lotharingie. Schumann avait dit : « Là où le commerce passe, les canons se taisent ». Ensuite, il y a eu l'échec de la CED, communauté européenne de défense, et on s'est rabattu sur l'union économique, en oubliant deux choses : l'aspect social et l'aspect culturel. Monnet à la fin de sa fin aurait dit s'être trompé, que c'était par la culture qu'il fallait commencer.

Question

Quelle suite est donnée à vos rapports ?

Réponse

Depuis le traité de Nice, la Commission européenne nous envoie tous les trois mois un relevé des suites données aux rapports. En moyenne, 60 % de nos préconisations sont reprises par la Commission dans les textes présentés au Parlement ou au Conseil.