



### *UN NOUVEL ACTE UNIQUE AU CŒUR DE LA RELANCE DE L'EUROPE*

#### *Pourquoi une nouvelle proposition ?*

1. Nous avons voté oui au projet de Constitution en 2005 et souhaitons que tout nouveau texte conserve l'essentiel de sa substance. La présidence allemande va présenter une feuille de route en juin 2007, qui sera suivie d'une négociation et de procédures de ratification en 2008. Mais il y a un manque dans cette perspective. Les Européens expriment le besoin d'un projet qui réponde aux grands défis auxquels l'Union est confrontée. Chacun peut constater la faiblesse de l'Union économique et les préoccupations pour le modèle social dans la mondialisation. Or la coopération entre les Etats et la capacité d'impulsion de l'Union sont clairement insuffisantes.

La plupart des projets de relance de l'Union sont d'ordre exclusivement institutionnel. Riches de suggestions et de valeurs, beaucoup relèvent de la culture fédéraliste : le plan B constitutionnel d'Andrew Duff (avec une renégociation d'ensemble) ; le plan A+ de Gérard Onesta (qui reprend toute la substance du projet actuel, avec une séparation en deux textes – Constitution, Traité – et propose des modes de ratification innovants et responsables) ; le projet de refondation de Guy Verhofstadt qui donne corps à une Union politique pour un cercle de pays volontaires... Nous n'opposerons pas un réalisme réducteur à la vertu de l'ambition. Mais nous pensons qu'une Constitution ne peut suppléer à l'insuffisance de coopérations et de politiques communes autour de projets mobilisateurs.

2. Nous voulons aussi relever le défi d'une proposition française. Après avoir rejeté le projet de Traité constitutionnel et provoqué la crise, la France n'a pas procédé à un examen de conscience. Les responsables politiques n'ont pas encore précisé leur position. L'une évoque l'Europe des projets, l'autre propose un mini-Traité institutionnel. On doit coupler et élaborer projets et réformes institutionnelles. Mais dans quel esprit ? Quand nos dirigeants adoptent des postures protectionnistes et ciblent la BCE, ils entretiennent des idées fausses et nous isolent des autres Européens. Le potentiel du marché unique et de la monnaie unique pour l'emploi et la croissance française est considérable. Mais la France ne parvient pas à gérer ses problèmes de compétitivité et de crise de l'Etat, et cherche inlassablement des boucs émissaires extérieurs. De façon générale, il faut dissiper un malentendu. L'Union n'a pas pour rôle de protéger notre régime social et étatique usé, mais peut le rendre plus efficace et plus juste. Elle ne doit pas protéger de la mondialisation mais aider à l'affronter. Pour cela elle doit être plus forte. La concurrence ne suffit pas à fournir un moteur, il faut aussi des politiques industrielles, des réseaux d'intérêt public, des capacités humaines. L'effort urgent de réformes intérieures doit aller de pair avec une contribution humble mais ambitieuse pour la consolidation de l'Union économique.

3. Loin de compliquer l'issue à la crise, répondre au besoin d'un progrès conjoint des institutions et des politiques de l'Union permettrait de trouver les bonnes solutions.

En effet la crise de l'Union n'est pas due seulement au rejet de la Constitution mais aussi à l'échec de la Stratégie de Lisbonne, malgré les efforts de la Commission et du PE. Cette stratégie est bien orientée mais achoppe sur deux contradictions majeures : la logique de compétitivité n'est pas associée à un engagement communautaire suffisant pour le renouvellement du modèle social européen ; les Etats divergent et coopèrent très peu entre eux et avec l'Union, dont la capacité d'agréger les intérêts est bien trop faible. Il y a urgence, et d'ailleurs le Conseil a décidé que la révision du programme de Lisbonne et la réforme du Budget auront lieu en 2008. Dans ce contexte, Jacques Delors appelle à un Pacte de coordination des politiques économiques nationales. Il nous semble qu'il faut plus encore pour réussir : un Acte communautaire qui engage les sociétés civiles comme les Etats à partager certaines fonctions essentielles pour le développement de l'Europe.

Côté anglais, Anthony Giddens propose d'établir « a new mission statement » intégrant des dispositifs institutionnels. Mais il accompagne cette idée intéressante d'un rejet catégorique de l'idée même de la Constitution, alors que celle-ci serait un acte fondateur d'une Union politique.

Améliorer le fonctionnement des institutions de l'Europe élargie, consolider l'Union économique et sociale, maintenir la perspective constitutionnelle : tout ceci appelle un effort collectif de participation démocratique et la définition d'un agenda politique cohérent.

## *Un plan en trois étapes*

### **1. Un Traité de réforme institutionnelle**

La présidence allemande en fait une priorité : il ne faut surtout pas laisser retomber la pâte, la pause ne peut se prolonger sans de graves dangers. Dès 2008, sous la présidence slovène ou française, il faut que les Etats se mettent d'accord sur un texte.

Peut-on sauver le Traité constitutionnel ? Si oui, nous signons sans hésiter. Mais le risque d'une ambition excessive à court terme est de ne rien sauver du tout. La France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et d'autres, ne ratifieront pas le projet, même accompagné d'un protocole. Et même M. Juncker exprime ses réserves sur le mot « Constitution ». En revanche, on doit tenter de préserver les principales avancées : la présidence du Conseil, la capacité de politique extérieure, la démocratisation, la double majorité et la généralisation du vote à la majorité qualifiée dans la troisième partie... Un mandat institutionnel clair devra être donné à une Conférence Intergouvernementale brève. Ne livrons pas l'Europe en otage à de nouveaux referendums nationaux qui ne sont pas des modèles de démocratie s'agissant de bâtir une Communauté. Les Parlements nationaux auront la responsabilité de la ratification. Parallèlement à cette CIG, nous proposons la préparation d'un Acte Unique axé sur des projets stratégiques autant qu'urgents pour faire la preuve que l'Union est capable d'une nouvelle dynamique de développement.

### **2. Un Acte Unique de coopération et de participation**

Les citoyens ne sont absolument pas impliqués dans la Stratégie de Lisbonne, et les Etats le sont très inégalement. Une étape d'appropriation collective et de réalisations effectives est nécessaire. Nous présenterons plus loin trois projets structurants pour construire la société

du développement durable, de la connaissance et d'un nouveau plein emploi.

En même temps, il convient de clarifier le partage des responsabilités. La compétition règne entre les Etats, la méthode de coordination intergouvernementale ne suffit pas pour créer une synergie, il n'y a pas de budget européen digne de ce nom. Il faut donc impérativement renforcer la gouvernabilité de l'Union.

Pour avancer sur ces deux plans – projets structurants, gouvernance efficace – nous proposons d'emprunter la méthode de l'Acte Unique, une innovation politique remarquable conçue par Jacques Delors en 1986 pour fabriquer le marché unique. Un Acte Unique est un engagement collectif pour la réalisation d'objectifs précis avec un agenda précis, en prenant des décisions à la majorité qualifiée ciblées sur les enjeux essentiels, notamment une bonne régulation et des financements adéquats, et un mode de gouvernance institutionnelle qui permette d'avancer effectivement.

La préparation de ce nouvel Acte Unique démarrerait au 2<sup>ème</sup> semestre 2007. Réunir une Convention est une méthode bien adaptée aux travaux législatifs et constitutionnels. Mais s'agissant de projets de développement nous avons besoin d'une méthode participative mobilisant beaucoup plus la société civile. Le Conseil européen de juin prochain pourrait donner un mandat précis à la Commission ; celle-ci devra créer des groupes de travail consacrés aux projets structurants et à la gouvernance. Ces groupes réuniront des dirigeants d'entreprises, syndicalistes, universitaires, élus territoriaux et parlementaires, militants associatifs. La synthèse des travaux sera discutée avec des représentants du Parlement européen et des Parlements nationaux. Ensuite une CIG sera réunie au deuxième semestre 2008 et la ratification par les Parlements nationaux suivra. La réalisation du nouvel Acte Unique couvrira la période 2009-2014 correspondant à la législature. Ce processus permettrait aussi de mieux cerner les futures améliorations du cadre des Traités, anticipant l'étape 3.

### **3. Une Constitution pour l'Union politique**

Les Etats-membres ont d'ores et déjà indiqué que de nouveaux « élargissements » nécessiteront un approfondissement préalable de l'Union. A notre avis l'intégration des pays des Balkans s'impose de toute façon. L'intégration de la Turquie est un élargissement d'une toute autre nature, qui suppose le choix d'une grande Europe. Nous pouvons le juger souhaitable pour des raisons géopolitiques, économiques et culturelles, mais cela est aujourd'hui difficile pour des raisons liées aux problèmes de l'approfondissement. Les étapes 1 et 2 auront permis de mieux délibérer, élaborer, comprendre et expérimenter les objectifs et les intérêts communs de l'Union à 27 (+ autres Balkans). Elles devront s'accompagner d'un effort de compréhension mutuelle avec les futurs entrants potentiels, et de politiques des voisinages. Une Convention d'un type nouveau, beaucoup plus ouverte sur la société, sera réunie en 2014 pour élaborer une Constitution qui sera adoptée par referendum européen.

#### ***Trois projets structurants***

Nous proposons que le Nouvel Acte Unique porte sur trois projets essentiels, qui visent à imbriquer véritablement trois impératifs : la compétitivité et la croissance, la cohésion et le renouvellement du modèle social, le respect de l'environnement. Partager des choix collectifs est au moins aussi important que la concurrence, et cela implique des politiques communes.

### 1. Pour le développement durable

L'Union européenne est un leader mondial pour l'environnement et doit faire beaucoup plus encore. Ceci contribue aussi à répondre au problème social. Mais assumer les coûts de cette politique exige de renforcer notre base économique.

*Une politique énergétique* est en préparation. Elle vise trois objectifs : la sécurité d'approvisionnement, la maîtrise des coûts et l'efficacité énergétique, la réduction des émissions de CO<sup>2</sup>. Nous proposons de mieux fonder le mix-énergétique en intégrant le nucléaire et le charbon propre (par exemple avec l'objectif de 60% d'énergie sans carbone en 2040) ; de développer les réseaux transeuropéens d'interconnexion et en faire des *public utilities*, avec des obligations d'intérêt général et une régulation communautaire ; l'unité d'action pour des relations extérieures axées sur des principes de réciprocité et de coopération.

*Une politique de transport propre* est déjà engagée. Mais pour abaisser massivement les émissions de CO<sub>2</sub> dans tous les modes de transports, la création d'outils européens d'ingénierie et de partenariat industriels et financiers est nécessaire ; par ailleurs, il ne faut pas abandonner l'objectif d'une réduction significative de la part de la route.

### 2. Pour la société de la connaissance et l'innovation

L'Europe ne peut plus vivre sur ses lauriers passés. Ses systèmes éducatifs sont inéquitables et inefficients, sa culture d'entreprise et d'innovation est à l'épreuve. Le défi de l'intelligence est devant nous.

*Une politique d'enseignement supérieur* doit répondre à deux missions explicites : l'excellence et l'emploi des jeunes formés. La voie intergouvernementale est loin de fonctionner, il faut des compétences et des ressources communautaires pour créer un espace européen de l'enseignement supérieur fondé sur la mise en réseau des Universités et l'articulation Recherche – Universités – Entreprises.

*Une politique d'éducation européenne* doit être engagée pour deux raisons. La première est que réussir l'« excellence » au niveau supérieur suppose de se fonder sur une base elle-même mieux ouverte et acculturée. La seconde est que la conscience européenne doit se construire, et ceci dès le jeune âge. Des missions d'intérêt européen devraient être définies pour l'étude des langues, des histoires croisées, la connaissance de l'économie, la promotion de la culture. La mise en œuvre reposerait sur une mobilité organisée des élèves et des maîtres dès le collège, par jumelages et conventions interrégionales, soutenues et coordonnées là aussi par des fonds structurels.

*L'innovation* ne résulte pas spontanément de la recherche et de l'éducation. Une approche intégrée est en gestation avec l'essor des Plates-Formes Technologiques, la promotion des PME, celle des Régions (pôles d'excellence et de compétitivité, clusters). Mais il faut réunir des partenariats et des ressources bien au-delà des dispositifs actuels.

### 3. Pour un nouveau type de plein emploi axé sur la mobilisation des capacités humaines.

La peur des Européens face au problème de l'emploi ne se dissipe pas et la précarité engendre la pauvreté. Mais les politiques de « préférence nationale pour l'emploi » et l'hostilité aux migrations sont des réactions illusoire, qui brisent les solidarités. Pour résoudre les problèmes du niveau et de la qualité de l'emploi, une mobilisation de l'intelligence et de la responsabilité est indispensable, elle exige la mobilité et la

multiplication des échanges humains transfrontières. Ceci a un coût qui doit être partagé.

De nombreux pays européens ont entrepris de réformer leur marché du travail, mais sans l'appui de coopérations en Europe. Les recommandations de l'Union vont dans le bon sens mais le manque d'institutions et d'outils communs, dans une optique de codéveloppement, est criant.

*Un plan d'action communautaire pour la revalorisation du travail et des travailleurs doit donc être mis sur pied : des droits attachés à la personne ; une gestion collective des transitions dans la vie active pour stimuler la mobilité tout en créant une sécurité de formation et d'emploi ; la formation et la progression générale des qualifications au long de la vie.*

*Un cadre de coopération institutionnelle et financière doit être créé pour promouvoir des conventions collectives ; organiser une gestion participative des restructurations économiques ; multiplier les coopérations interrégionales avec cogestion de fonds structurels pour les mobilités. A l'évidence, ceci implique un grand renouveau du dialogue économique et social.*

### ***Un lien entre les projets structurants et l'achèvement du marché intérieur***


Vingt ans après le premier Acte Unique, le marché unique est loin d'être achevé et l'intégration économique est considérablement ralentie. Une raison fondamentale, très clairement apparue dans le débat sur la directive Services, est l'opposition qui peut exister entre les règles du marché et les choix collectifs de nos sociétés, en particulier le droit du travail et de la consommation et les services d'intérêt général. Accorder les règles et les choix est donc indispensable : ceci doit être au cœur de la « better regulation » que vise la Commission.

Les projets structurants contribueront puissamment à une dynamique d'intégration. Mais pour les réaliser, il faut que l'Acte Unique comporte deux avancées essentielles dans le domaine des règles :

- Des compétences communautaires accrues pour les échanges transfrontières, avec la création de *régulateurs européens, dans les domaines énergie-transport-communication*. C'est indispensable pour développer des infrastructures d'intérêt mutuel qui doivent être de véritables « public utilities » européens.
- *L'harmonisation fiscale ciblée* de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur les revenus financiers. Une première étape, proposée par le commissaire Kovacs, doit établir une assiette commune, les taux de prélèvement pouvant rester différenciés entre les Etats.

L'Acte Unique est un moment dans l'achèvement du marché intérieur, que nous plaçons dans une perspective de *capitalisme partenarial*.

Un des objectifs principaux de la Stratégie de Lisbonne est la promotion de l'esprit d'entreprise et l'amélioration de l'environnement des entreprises. Nous pensons qu'en contrepartie il faudra bâtir un cadre pour leurs responsabilités et leur contrôle afin que les intérêts du système productif européen soient mieux considérés. Actuellement les grandes entreprises choisissent leurs restructurations et consolidations dans des logiques unilatérales de global player sous le contrôle direct des grands investisseurs financiers ; et/ou les Etats interviennent, de façon souvent inefficace, pour défendre ou former des champions nationaux. Ceci fait problème tant pour l'industrie en Europe que pour la cohésion sociale



et territoriale. Les problématiques du contrôle devront faire l'objet d'un cadre européen conçu dans une logique partenariale. La politique de la concurrence devra prendre en compte la qualité des projets industriels et le besoin de coopérations et d'alliances en Europe.

Le commissaire Verheugen reconnaît que « *le renforcement du fondement industriel de l'Europe est devenu une question primordiale* ». La Commission analyse la compétitivité de vingt-sept secteurs. Mais ceci reste méconnu et incomplet. Il faudra bâtir de nouvelles politiques industrielles ou plutôt 'InduServices', notamment dans les domaines de l'information, l'environnement, la santé, la défense. Fondées sur le dialogue et le partenariat des acteurs publics et privés, elles impliquent la définition d'objectifs stratégiques, des relations industrielles basées sur le dialogue économique et une structuration favorable de l'espace financier.

*Bâtir le système financier et une industrie financière européens* est un enjeu crucial pour dynamiser l'économie, répondre aux défis de la démographie (retraites, mutation des cycles de vie) et du développement durable. Jusqu'ici l'Union ne s'est saisie de l'objectif du marché financier que sous l'angle technique. Des réalisations très importantes sont engagées. Mais il y aura besoin d'un deuxième plan d'action et de gagner l'opinion publique. Un système financier européen efficace exige des infrastructures et une industrie intégrées, une éducation financière accessible à tous, l'harmonisation de la protection des consommateurs, et la création de fonds d'investissements européens susceptibles de fournir un actionnariat stable pour le développement des entreprises.


Tout ceci devrait s'inscrire dans les programmes de la future législature 2009-2014.

### ***Une capacité de gouvernance de la politique économique***

L'horizon 2014 pour l'Acte Unique correspondra au lancement d'une nouvelle programmation financière pluriannuelle. *Une ambitieuse réforme du Budget* sera négociée dès 2008. Elle doit reposer sur la création de ressources propres, nécessaire pour abandonner la notion de « contributions nettes », sur un relèvement significatif du niveau du Budget, et sur une redéfinition des dépenses. Les trois projets structurants exigent une promotion considérable du rôle des collectivités territoriales et de leurs coopérations transfrontières, donc un grand développement de fonds structurels. En même temps, on le sait, la rénovation de la PAC est un impératif. Il ne faut pas démanteler cette politique commune, qui concerne – quoiqu'on en dise – un domaine stratégique. Mais il est possible de réduire globalement les aides et de les supprimer dans certains secteurs. Une agriculture beaucoup moins polluante nécessite, cela étant, une certaine remise en cause de la notion de « découplage » entre les aides et la production, dans l'Union comme à l'OMC.

Concernant *la politique macroéconomique de l'Union*, écartons les fausses cibles. Le Pacte de stabilité et de croissance est une discipline nécessaire mais très imparfaite, et elle doit avoir une contrepartie : une politique budgétaire dynamique au niveau de la Communauté.

L'indépendance de la BCE ne doit pas être remise en cause. Ce qui fait défaut, c'est une perspective commune de l'Union pour le long terme qui oblige chaque institution à coopérer. C'est un formidable défi qu'on ne pourra relever que dans une procédure communautaire démocratique. L'amélioration de la politique monétaire nécessitera d'affronter deux problèmes majeurs dans la globalisation : les relations de change et les mouvements de prix des actifs financiers.



*La gouvernance de la zone euro* est un vrai problème. Mais la proposition d'un gouvernement économique de la zone euro y répond mal. Un « gouvernement » sans l'assise d'un marché régulé et d'acteurs européens intégrés serait inefficace. Et les pays hors de la zone euro, en particulier ceux qui aspirent à y entrer, ont besoin d'une politique économique pour toute l'Union qui soit solidaire avec la zone euro. Le Conseil Ecofin de la zone euro devrait faire la preuve de son engagement effectif en définissant – pour la première fois ! – des objectifs de coopérations renforcées en particulier dans les domaines budgétaire, fiscal, et d'action internationale.

*Notre priorité est une réforme de la Commission.* En effet il apparaît de plus en plus inopérant d'assumer la gouvernance de l'Union avec une Commission composée à la manière du Traité de Nice ; elle ne doit pas être un clone du Conseil des ministres. Le projet de Traité constitutionnel ne résout rien en l'état, sauf sur un point important, avec la création d'un ministre des affaires étrangères à double casquette (intergouvernementale et supranationale). Nous empruntons à Jean-Louis Quermonne une proposition stratégique : étendre cette innovation à d'autres domaines que la politique étrangère et de défense. Des ministres à double casquette (Commission, Conseil européen) seraient chargés de la mise en œuvre des projets structurants. Ceci ferait l'objet d'une expérimentation inscrite dans l'Acte Unique. Elle permettrait de préparer une réforme plus systématique de la Commission lors de la Convention constitutionnelle que nous suggérons de réunir en 2014.

En outre, nous proposons de créer *un centre européen de prospective de l'Union dans la mondialisation* réunissant les acteurs économiques et sociaux et la Commission. Il devra expliciter la notion d'une région Europe optimale dans la mondialisation, engager un travail continu de diagnostic prospectif, clarifier les intérêts de l'Union et les options à prendre pour un mandat cohérent et efficace dans la politique commerciale et la gouvernance monétaire et financière mondiale.

\*\*\*\*\*

On pourra nous reprocher l'ampleur du chantier proposé. Encore n'avons-nous pas présenté les options à prendre dans les domaines sécuritaires, d'immigration, et plus généralement de politique extérieure. Cela étant, nous ferons observer que toutes les questions ci-dessus évoquées sont sur la table des travaux communautaires quotidiens, ou figurent dans les débats sur les perspectives.

Ce que nous proposons ici est d'**obliger** les Etats et l'Union à s'engager sur **un agenda** et à **coopérer**.

C'est l'esprit d'un Acte Unique qui fera appel à une très large **participation** de la société civile et des Parlements nationaux. Il permettra de faire reculer la radicalité et la négativité en faisant appel à l'esprit de coopération toujours présent dans nos sociétés.

Pour ces deux raisons notre proposition est rien moins que l'entrée en scène d'une démocratie européenne dans l'espace économique. Elle nécessite de renforcer les modes de consultation et de créer de nouvelles structures de participation décentralisée qui devront avoir les moyens de fonctionner en réseaux européens.

Il nous est apparu urgent de procéder ainsi parce que les mutations vont beaucoup plus vite que la capacité de décision communautaire, et parce que l'eurosepticisme gagne. Encore fallait-il inscrire notre proposition dans un calendrier surdéterminé par la question du projet

de Constitution. Nous sommes persuadés qu'elle permettrait de débloquer la situation, car il n'y aura pas de Constitution sans une Europe en marche dans une dynamique de projets.

Notre proposition est ouverte à la discussion. Elle est souple. Pourvu qu'on conserve son esprit, elle peut faire l'objet d'ajustements et de plusieurs variantes. Elle sera au cœur d'une campagne que Confrontations Europe entend développer dans son réseau régional et européen, et par le dialogue avec les institutions nationales et européennes.

