

COMMENT LE TRAITÉ DE ROME PEUT À NOUVEAU SAUVER L'EUROPE

Éloi LAURENT et Jacques LE CACHEUX

Département des études

« L'équilibre dans les échanges » ; « la stabilité dans l'expansion » ;
« l'amélioration constante des conditions de vie ».

Préambule du traité instituant la CEE

Le traité de Rome instituant la Communauté économique européenne, signé le 25 mars 1957 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 1958, fait l'objet pour son cinquantenaire d'une nostalgie un peu déprimante : il réalisa concrètement la volonté européenne de paix et de prospérité, le fit à l'aide d'idées géniales et pragmatiques, et il fut mis en œuvre avec détermination et souplesse. Bref, il incarne tout ce que l'Europe n'est plus. Le traité de Rome¹ nous rappellerait en somme cruellement ce que nous avons perdu depuis un demi-siècle, dont il ne nous resterait que le contentement vague d'être « ensemble »². Rend-on le meilleur service à « l'Europe vivante et organisée » chère à Schuman et tout simplement justice au texte lui-même en le momifiant ainsi, à coup d'invocations élégiaques³ et de lamentations sur l'âge d'or révolu de l'idéal européen ? Il est permis d'en douter. Le traité de Rome peut encore nous aider à faire l'Europe autant qu'à en rêver.

Son 20^e anniversaire, en 1977, fut d'ailleurs bien éloigné de la solennité compassée et stérile d'aujourd'hui : ce n'est pas une déclaration commune qui marqua alors la commémoration mais un programme d'action, le Rapport MacDougall. Proposant de refonder l'Europe de manière pratique autour d'un nouveau budget européen, il demeure aujourd'hui encore le point de départ de toute réflexion sur le fédéralisme budgétaire européen. Certes, le projet échoua, mais il eut l'immense mérite de saisir l'occasion de la commémoration pour la convertir en ambition nouvelle. L'enjeu n'est pas autre trente ans après.

En effet, le traité de Rome n'est pas une statue du commandeur mais une boîte à outils pour l'Europe d'aujourd'hui. Il contient au moins deux solutions pratiques à la crise d'identité européenne dans la mondialisation et à la crise d'autonomie de l'union monétaire dans l'UE : la cohérence entre marché commun et marché unique ; la différenciation institutionnelle permettant la cohabitation de plusieurs Europe. Enfin, « l'autre traité » de Rome, Euratom, recèle l'ambition d'une Europe durable dont tous les moyens sont aujourd'hui réunis.

La paix par l'échange : réconcilier marché commun et marché unique

Seul traité de paix européen de l'après Seconde Guerre mondiale, le traité de Rome a visé à articuler de façon cohérente deux dimensions : l'intégration des nations en Europe et l'intégration de l'Europe dans le monde. « Décidés » à « éliminer » « les barrières qui divisent l'Europe », les signataires du traité de Rome ont institué en 1957 deux unions en une. La paix par l'échange que le traité a concrétisée repose ainsi sur « quatre libertés » protégées par une restriction : la libre circulation des biens, du capital, des services et des personnes (marché unique) s'est développée à l'abri du tarif extérieur commun (marché commun). Les deux processus étaient liés : le marché commun, qui supposait la suppression des droits de douane entre les six pays fondateurs, se voulait la préfiguration et la garantie du marché unique, censé abolir tous les autres obstacles aux échanges. Mais cette architecture a été progressivement déséquilibrée : par le développement du marché commun dans un contexte de mondialisation ; du fait de l'ascendant pris par la logique du marché unique sur celle du marché commun et finalement par l'asymétrie croissante entre les quatre libertés de circulation au sein du marché unique.

Le marché commun repose sur la conversion arithmétique des droits de douane des six pays fondateurs en un tarif extérieur commun (TEC) qui s'appliqua à partir de 1968 uniformément aux importations des pays tiers (c'est la fameuse « préférence communautaire »). Mais cette tarification commune n'est pas le tout de l'union douanière.

Celle-ci s'accompagne dès 1957 de l'intégration des politiques commerciales nationales en « une politique commerciale commune » définie par l'Article 133 du traité et rendue au fil des ans d'application large par la Cour de justice des Communautés européennes.

1. Par « traité de Rome » nous désignons dans cette Lettre le traité CEE. « L'autre traité » de Rome, le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), fait l'objet de la dernière partie de ce texte.

2. « Ensemble depuis 1957 » est le logo choisi pour célébrer l'évènement.

3. Le clou des commémorations du cinquantenaire sera en effet « la Déclaration de Berlin », accouchée dans la douleur entre partenaires européens.

La politique commerciale est ainsi à ce jour la seule véritable politique étrangère européenne. Le marché commun sera réalisé dès 1968, avant l'issue de la période de transition prévue par le traité de Rome. Il n'en ira pas de même pour le marché unique : la libre circulation des personnes, des services, des marchandises et des capitaux ne sera réalisée partiellement que près de trois décennies plus tard, sous l'effet de la relance de l'Acte unique (1986). Or, ce décalage est doublement important pour comprendre la situation actuelle.

Cinquante ans après, marché commun et marché unique présentent un visage bien différent de leur portrait idéalisé dans le traité de Rome. L'Union européenne est devenue la première puissance commerciale mondiale (le premier exportateur et le second importateur du monde derrière les États-Unis) et la première force motrice de la mondialisation. A en croire l'évaluation de sa politique commerciale par l'Organisation mondiale du commerce en 2004, non seulement l'UE applique au minimum comme il se doit la clause de la nation la plus favorisée à ses partenaires de l'OMC, mais elle se caractérise par une batterie d'accords commerciaux préférentiels tel que le programme « Tout sauf les armes » pour les pays les moins avancés et un « système de préférences généralisées » qui a conduit à libéraliser fortement les échanges avec les pays en développement. L'objectif « de contribuer, grâce à une politique commerciale commune, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux » est donc pleinement atteint, mais, du coup, Europe et mondialisation semblent bien difficiles à distinguer, la part des États de l'UE, commerce intra-européen compris, s'élevant à plus de 37 % dans le commerce mondial de biens (tableau 1).

TABLEAU 1 : L'EUROPE ET LE MONDE, 50 ANS APRÈS

UE et mondialisation	2005
Part de l'UE dans le commerce mondial des biens (sans le commerce intra-européen)	17,6
Part de l'UE dans le commerce mondial des services (sans le commerce intra-européen)	25,7
Part de l'UE dans les échanges mondiaux d'IDE (sans le commerce intra-européen, moyenne 2002-2004)	29,5
Européanisation et mondialisation : l'exemple du marché des biens	2005
Part des échanges intra-UE dans le commerce total de biens des pays membres de l'UE	65,6
Part de l'UE dans le commerce mondial de biens (avec le commerce intra-européen)	37,1
Part du commerce intra-européen dans le commerce mondial de biens	19,4
Ouverture et protection	
Taux d'ouverture ¹	2004
Union européenne (UE 15)	16,4
États-Unis	12,7
Japon	12,1
Taux de protection ²	2001
Union européenne	3,1
États-Unis	2,3
Japon	3,9
Monde	5,6

1. Moyenne des exportations et des importations (extra-communautaires pour l'UE) rapportée au PIB.
2. Droits de douane appliqués.

3. In « Principaux enseignements des simulations de la libéralisation des échanges commerciaux » Rapport d'information n° 120 (2005-2006) de MM. Jean-Pierre PLANCADE et Daniel SOULAGE, fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification, déposé le 7 décembre 2005. <http://www.senat.fr/rap/r05-120/r05-120.html>

Sources : OMC, Commission européenne, OCDE, CEPII ³ et calculs des auteurs.

La situation de forte ouverture et de relativement faible protection de l'UE (tableau 1) est en fait liée à la simultanéité des processus de mondialisation et d'eupéanisation : la fin de la période de transition de treize ans prévue par le traité de Rome pour instaurer un tarif extérieur commun a coïncidé à peu près avec le début de la mondialisation contemporaine (1971) et les progrès du GATT (Kennedy Round puis Tokyo Round).

Or, la protection européenne n'est pas seulement relativement faible en moyenne ; elle est surtout très inégalement répartie : l'Union européenne est très protégée dans le secteur agricole (17,9 %) mais peu protégée dans le secteur manufacturier (2 % contre 4,2 % pour le monde) et moins encore dans certains secteurs très exposés à la concurrence internationale, tels que celui du textile-habillement (5,7 % contre 9,4 % aux États-Unis et 10,5 % dans le monde). Ce déséquilibre du marché commun se double de celui du marché unique.

Celui-ci a en effet pris le pas à partir de l'Acte unique (1986) sur l'objectif de marché commun. Mais l'accélération de sa réalisation, partiellement achevée en 1993, s'est faite au prix d'une forte asymétrie, voire d'une véritable schizophrénie : les marchés des biens et des capitaux sont très intégrés, mais les marchés des services et du travail le sont peu ou très peu. Or, l'intégration des marchés se double en Europe de celle des politiques publiques qui en reproduit la hiérarchie. Il en résulte un déséquilibre aggravé entre la logique contemporaine du capital et celle du travail (voir figure 1) ⁴.

Au total, réconcilier marché commun et marché unique supposerait à la fois de rééquilibrer la protection européenne (en jouant de politique commerciale et de la politique de la concurrence), gage d'une ouverture forte, en fonction des choix stratégiques de l'UE tant industriels et sectoriels que d'aide au développement, et de consolider le marché unique par une harmonisation fiscale susceptible de contrecarrer la dynamique de fuite des bases mobiles.

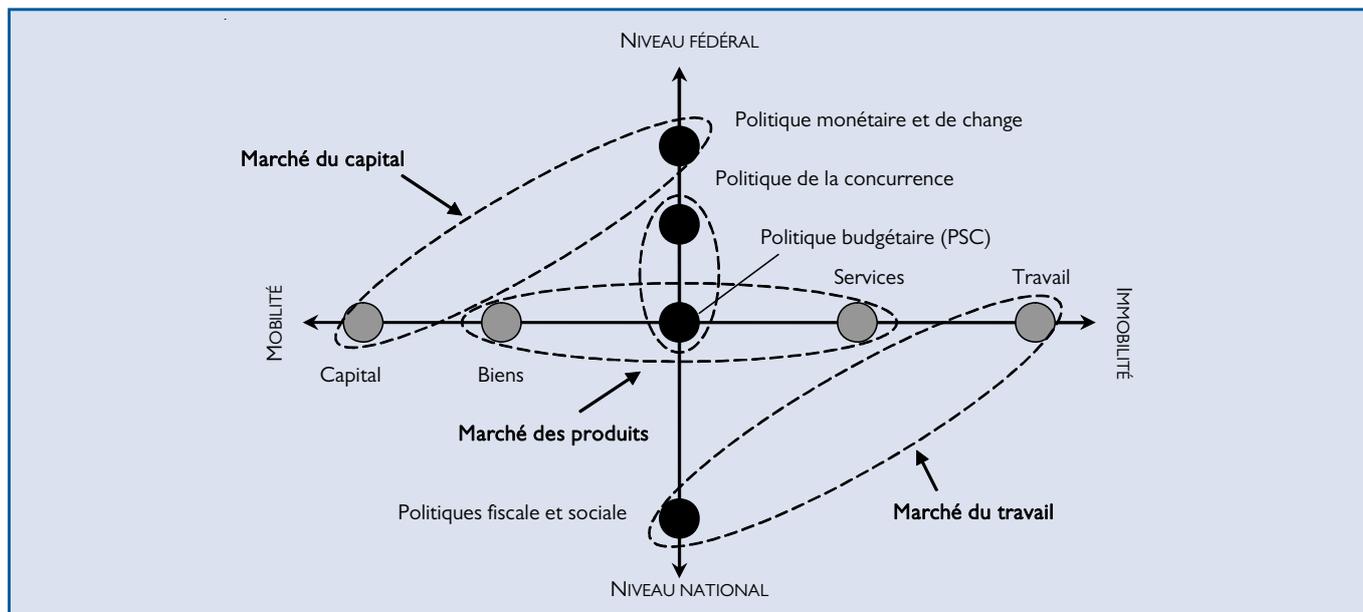
Entre pays de la zone euro, la concurrence fiscale est en effet en train de devenir la règle, dans la mesure où les gouvernements nationaux ne disposent plus de la possibilité de modifier la parité de leur monnaie pour influencer la compétitivité de leurs entreprises et l'attractivité économique de leur territoire.

Pour éviter une surenchère nuisible à tous, il est donc impératif de promouvoir une coordination fiscale, au moins au sein de la zone euro. La proposition de la Commission européenne d'harmoniser, en la consolidant, l'assiette de l'impôt sur les sociétés (IS) pourrait en constituer le socle, en mettant un terme aux stratégies d'optimisation fiscale des entreprises multinationales les plus dommageables, sans préjuger d'une harmonisation des taux d'imposition. Mais il faudrait pour cela convaincre les plus réticents des gouvernements nationaux, notamment l'Irlande, dont la stratégie d'agressivité fiscale a constitué, ces dernières années, l'une des marques de fabrique et une sorte de modèle pour les nouveaux États membres.

La différenciation institutionnelle : laisser vivre les « deux Europe »

Cinquante ans après le traité de Rome, un des reproches majeurs que l'on peut adresser à la construction européenne n'est pas tant d'avoir privilégié l'élargissement au détriment de l'approfondissement

4. Pour des estimations empiriques du degré d'intégration de ces marchés, voir Éloi Laurent « From Competition to Constitution: Races to Bottoms and the Rise of 'Shadow' Social Europe », Working Paper Series n° 137, Center for European Studies, Harvard University, 2006 http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/docs/abs/Laurent_abst.html.



que d'avoir réduit, à mesure de ses élargissements, les possibilités d'intégration différenciée. Du traité de Rome au traité de Maastricht, par souci d'efficacité et de cohérence, on a ainsi fusionné les institutions et les Communautés européennes en un schéma unique, aujourd'hui très difficile à assouplir pour l'adapter aux nouveaux enjeux européens (tableau 2).

L'Union européenne est devenue un système institutionnel dans lequel il est presque impossible d'organiser une coopération plus avancée entre États sans dépendre du bon vouloir de ceux qui ne peuvent pas ou ne souhaitent pas en faire partie ⁵.

Or, la dynamique introduite par le traité de Maastricht a provoqué l'émergence *de facto* de deux Europe : la zone euro et l'Union européenne, dont le découpage paraît dans ses grandes lignes devoir demeurer tel qu'il est pour de longues années ⁶. Conçu alors que l'UE ne comptait que douze membres, le traité de Maastricht n'avait ménagé d'exception à la règle de l'appartenance à la monnaie unique que pour le Royaume-Uni, d'emblée réticent, mais dont le gouvernement a longtemps manifesté, au moins formellement, la volonté de rejoindre l'euro. Puis, en 1992, parce que les Danois avaient rejeté par référendum ce traité, on leur offrit, à leur tour, la possibilité de demeurer hors de la zone euro. Mais dans l'esprit de Maastricht, ces concessions devaient être les seules exceptions : tous les autres pays membres devaient faire les efforts nécessaires pour remplir, au plus vite, les fameux « critères de convergence » et rejoindre sans tarder l'union monétaire.

Quinze ans plus tard, et au terme de huit années de fonctionnement de la zone euro, ses performances économiques sont telles qu'elle ne fait pas rêver ceux qui n'en font pas encore partie, à la différence de l'Union dont le pouvoir d'attraction exercé sur ses voisins du centre de l'Europe et du Caucase reste intact, notamment parce que ses objectifs généraux, énoncés en préambule du traité de Rome, gardent toute leur pertinence. Tandis que le Royaume-Uni semble moins disposé que jamais à rejoindre une zone euro dont le fonctionnement n'est pas conforme au modèle pragmatique de politique économique qui lui a si bien réussi depuis une dizaine d'années, les Suédois, pourtant signataires du traité de Maastricht — avec l'ensemble de « l'acquis communautaire » — au moment de leur adhésion, en 1995, se sont plusieurs fois prononcés, par référendum, contre l'adoption de l'euro. Et parmi les nouveaux membres — Pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et petites îles méditerranéennes —, qui semblaient tous pressés de rejoindre

au plus vite la zone euro, seule la Slovaquie a adhéré, en janvier 2007. Chez presque tous les autres, c'est le scepticisme et l'attentisme prudent qui semble aujourd'hui l'emporter, de sorte que la situation actuelle — où une majorité de pays membres (quatorze à ce jour) demeure en dehors de la zone euro — devrait perdurer.

Peut-on raisonnablement penser que les besoins de coordination et de politiques communes sont les mêmes pour l'ensemble marché commun et marché unique d'une part, et pour l'union monétaire d'autre part ? Mais comment, dès lors, faire émerger les politiques communes spécifiques dont la zone euro a besoin ⁷ ? Il faudrait imaginer, sur le modèle du traité de Rome, un « Conseil zone euro » — Eurogroupe institutionnalisé, comme le prévoyait feu le traité constitutionnel — pour coordonner les politiques budgétaires et fiscales des pays membres de la zone, élaborer une stratégie commune pour la mise en œuvre du Pacte de stabilité et de croissance et pour la politique de change, et un « budget zone euro » voté par un « Parlement zone euro ». Ce budget, distinct de celui de l'UE, pourrait être financé par un impôt commun — impôt européen sur les bénéfices des sociétés, par exemple ⁸ ; comme le proposait le Rapport MacDougall, il permettrait une plus grande solidarité financière de fait entre les pays participant à la monnaie unique et servirait à la fois à la fourniture de « biens publics » et à la stabilisation conjoncturelle de la zone tout entière, facilitant ainsi l'émergence d'un véritable *policy mix* macroéconomique.

Le paradoxe du traité de Maastricht, dont on a fêté le 15^e anniversaire de la signature dans l'indifférence en février 2007, est qu'en lançant l'union monétaire, il l'a en même temps privée de son autonomie dans l'UE en instituant un continuum institutionnel vers la monnaie unique. Du coup, alors que le traité de Rome avait laissé l'avenir ouvert en ne définissant explicitement que trois politiques

5. La possibilité, a priori séduisante, des « coopérations renforcées » entre États introduite par le traité d'Amsterdam voici dix ans n'échappe pas à cette règle, ce qui explique qu'elle ait jusqu'ici si peu servi.

6. Même si à court terme, il est question que Chypre, et peut-être Malte, rejoignent la zone euro.

7. Sur ces deux questions, voir Jean-Paul Fitoussi, Éloi Laurent et Jacques Le Cacheux, « L'Europe des biens publics » in Fitoussi et Le Cacheux *L'État de l'Union européenne 2007*, Fayard/Presses de Sciences-po.

8. Pour une analyse plus poussée des différentes options de financement des budgets européens par un impôt européen, voir Jacques Le Cacheux, 2007, « Financing the EU Budget with a Genuine Own Resource: The Case for a European Tax », *Etudes de Notre Europe*, www.notre-europe.eu, à paraître.

TABEAU 2 : L'HOMOGÉNÉISATION EUROPÉENNE, DE ROME À MAASTRICHT

Traité CECA (1951)	Traité de Rome (1957)	Traité de fusion (1965)	Traité de Maastricht (1992)	
CECA	CECA	CECA	Union européenne (UE)	
Haute autorité	Haute autorité	Commission des Communautés européennes (CE)		
Conseil	Conseil CECA	Conseil CE		
/	CEE Commission CEE Conseil CEE	CEE Commission CE Conseil CE		Commission UE
	Euratom Commission Euratom Conseil Euratom	Euratom Commission CE Conseil CE		Conseil UE

communes (commerciale, agricole et de transports) et le principe de décision de compétences nouvelles (article 235), le traité de Maastricht a fait de l'union monétaire l'horizon partagé et indépassable des États membres de l'UE, qui peine de fait à s'en inventer de nouveaux depuis. Euratom, l'autre traité de Rome, pourrait bien lui inspirer celui de l'Europe durable.

« L'autre traité » de Rome et les moyens de l'Europe durable

La raison d'être d'Euratom comme de la CECA fut, en deçà de l'objectif de paix, la recherche de l'indépendance énergétique. Il y a d'ailleurs un lien naturel entre la mise en commun du charbon et de l'acier d'une part, et des coûts d'investissement du nucléaire de l'autre, les deux visant à palier les risques de pénurie. Cet objectif est non seulement toujours d'actualité mais il a trouvé une justification nouvelle avec l'émergence de l'exigence écologique (présente dans le traité Euratom à travers le souhait d'assurer « le développement et le renouvellement des productions »).

C'est d'ailleurs sur la base de l'article 235 du traité CEE déjà évoqué et de sa mise en œuvre à partir de 1972 que la Communauté européenne a développé les premiers jalons de sa politique environnementale. Il est vrai que le nucléaire constitue, aujourd'hui encore, une pomme de discorde entre gouvernements européens⁹ : alors que tous viennent de s'accorder sur l'objectif général de réduction des émissions de gaz à effet de serre (de 20 % d'ici à 2020 par rapport à 1990), les rôles respectifs qu'il convient d'attribuer, dans la réorientation des sources d'énergie, au nucléaire et aux énergies renouvelables — éolien, solaire et biomasse — font l'objet d'appréciations très divergentes. Un compromis sur cette question cruciale constitue, à l'évidence, un préalable à toute stratégie commune en matière d'énergie et d'environnement, dont le projet de Communauté européenne de l'énergie, de l'environnement et de la recherche (C3ER) pourrait constituer le support institutionnel et le cœur d'une relance de la construction européenne à 27¹⁰.

9. Comme l'ont montré les discussions présidant au Conseil européen des 8 et 9 mars 2007.

10. Pour une présentation du projet de la C3ER exposé dans Jean-Paul Fitoussi « L'énergie pour relancer l'Europe », *Le Monde*, 7 novembre 2006, voir Jean-Paul Fitoussi, Éloi Laurent et Jacques Le Cacheux, « La Communauté européenne de l'environnement, de l'énergie et de la recherche », *France 2012. E-book de campagne à l'usage des citoyens*, OFCE : 2007.

En effet, indépendamment des difficultés concernant les choix énergétiques, la stratégie environnementale de l'Union européenne est, en l'état actuel, paradoxale : elle penche nettement du côté de la solution coasienne, qui semble aujourd'hui insuffisante, tout en refusant de recourir à la solution pigouvienne dont elle a tous les moyens, et ce alors qu'une combinaison des deux se révélerait vraisemblablement efficace.

L'UE a choisi, conformément aux recommandations de l'analyse économique d'inspiration coasienne, de définir de nouveaux « droits de propriété », les droits à émission de gaz à effet de serre, pour l'instant réservés aux seules entreprises, et d'encourager la création d'un marché privé de ces droits. Malheureusement, les gouvernements nationaux ont, jusqu'à présent, été autorisés à émettre une quantité trop importante de ces « permis à polluer » et à les attribuer gratuitement aux entreprises selon des formules peu transparentes. Le résultat est que le marché des droits à émission de GES — marché du carbone, en pratique — s'est pratiquement effondré, l'offre excédentaire ne rencontrant quasiment plus aucune demande. Pour remédier à cet échec, qui risque de compromettre la réalisation des objectifs du protocole de Kyoto, la Commission européenne exige désormais des gouvernements nationaux qu'ils proposent, pour la prochaine période de programmation, des objectifs quantitativement plus raisonnables, donc plus restrictifs. Mais on pourrait imaginer d'aller au-delà, et de vendre les permis, au lieu de les distribuer gratuitement, ce qui introduirait une composante pigouvienne dans la stratégie commune. En outre, il serait sans doute souhaitable de pousser un peu plus avant cette seconde logique, par exemple en utilisant une éco-taxe pour financer le budget de la C3ER et en instituant, au sein de ce budget, des mécanismes d'incitation financière destinés à favoriser l'adoption, par les gouvernements des États membres, de comportements facilitant la réalisation des objectifs décidés en commun. L'Europe durable est une ambition dont l'UE a, cinquante ans après les traités de Rome, tous les moyens. Elle ne doit pas devenir un « agenda de Lisbonne » bis.

Comment fêter dignement le cinquantenaire du traité de Rome ? En préparant dès maintenant son centenaire ! Autrement dit, en jetant les bases d'une harmonisation fiscale européenne, en dotant la zone euro du gouvernement économique qui lui fait défaut, en instituant la Communauté européenne de l'environnement, de l'énergie et de la recherche, bref, en reprenant le chemin d'une « union sans cesse plus étroite entre les peuples européens » ■