

# La libre circulation en Europe : réelle pour les biens et les capitaux, partielle pour les personnes

Thierry Mayer\*

Dès le traité de Rome en 1957, l'ambition du processus d'intégration européen était de permettre la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. L'évaluation quantitative proposée dans cette *Lettre* montre que cette ambition a été largement réalisée pour les biens et les capitaux, permettant d'atteindre une mobilité comparable à celle observée au sein des États-Unis. Pour les personnes, en revanche, c'est loin d'être le cas : les frontières entre États freinent deux fois plus les flux migratoires qu'au sein des États-Unis.

## ■ Du rêve ancien des États-Unis d'Europe à une construction plus limitée

Le projet d'intégration des nations européennes a été évoqué bien avant sa concrétisation actuelle sous la forme du marché unique. Pour ne citer que l'un de ses promoteurs les plus illustres, Victor Hugo parlait déjà des États-Unis d'Europe, par analogie aux États-Unis d'Amérique, lors du Congrès international de la Paix de 1849 :

*« Un jour viendra où la France, vous Russie, vous Italie, vous Angleterre, vous Allemagne, vous toutes, nations du continent, sans perdre vos qualités distinctes et votre glorieuse individualité, vous vous fondrez étroitement dans une unité supérieure [...] absolument comme la Normandie, la Bretagne, la Bourgogne, la Lorraine, l'Alsace, toutes nos provinces, se sont fondues dans la France. Un jour viendra où il n'y aura plus d'autres champs de bataille que les marchés s'ouvrant au commerce et les esprits s'ouvrant aux idées. [...] Un jour viendra où l'on verra ces deux groupes immenses, les États-Unis d'Amérique, les États-Unis d'Europe, placés en face l'un de l'autre, se tendant la main par-dessus les mers, échangeant leurs produits [...]. »*  
(Victor Hugo, 1849)

Plus d'un siècle et trois guerres franco-allemandes plus tard, les pères de l'intégration européenne moderne posaient les fondations institutionnelles concrètes de ce projet au travers d'un traité établissant quatre libertés fondamentales de mouvement. Dans le traité de Rome de 1957 figurent un objectif et un calendrier précis pour atteindre la liberté de mouvement des biens, des services, des travailleurs et des capitaux. Trois grandes phases d'intégration peuvent être distinguées dans l'histoire de la construction européenne qui s'est ensuivie.

La première est la mise en œuvre, sur une décennie, du traité de Rome, qui prévoyait la suppression des droits de douane et des quotas entre États membres, et instaurait un tarif extérieur commun vis-à-vis du reste du monde. L'étape suivante la plus importante pour le renforcement de cette impulsion initiale a été le marché unique, mis en place entre 1986 et 1992 selon les directives de l'Acte unique européen, à la suite du livre blanc publié par la Commission européenne en 1985, établissant une liste de quelque 300 mesures à mettre en œuvre pour que le marché européen soit vraiment unifié. Les principales dispositions de l'Acte unique visaient à réduire les barrières non tarifaires qui subsistaient pour les quatre circulations. Pour les échanges de biens, il s'agissait essentiellement d'un processus de reconnaissance mutuelle (et d'harmonisation) des

\* Thierry Mayer est conseiller scientifique au CEPII et professeur d'économie à Sciences-Po.

normes nationales, de l'abandon de toute formalité au passage des frontières et de règles plus strictes concernant la nécessaire ouverture aux fournisseurs européens dans les commandes publiques. Pour les services, le livre blanc identifiait les secteurs de la banque et assurance et des transports comme ceux où le plus de progrès restaient à faire. Enfin, la troisième grande phase a commencé par le traité de Maastricht, entré en vigueur en 1993, qui a notamment institué l'Union européenne, créé la Banque centrale européenne et l'euro, et posé les bases institutionnelles de la politique étrangère et de sécurité commune et de la coopération en matière de justice et de sécurité.

Ces différentes étapes ont indubitablement contribué à une intégration progressive, mais à quel rythme et avec quelle ampleur ?

## ■ Comment évaluer l'intégration européenne ?

L'outil usuel des économistes pour évaluer le degré d'intégration d'une zone économique est le modèle de gravité, dont la première application au commerce international, par Jan Tinbergen, date de 1962. Dans sa version moderne, le modèle de gravité est une régression économétrique visant à estimer l'impact d'une série de facteurs sur les flux bilatéraux d'échanges. Il permet ainsi d'évaluer dans quelle mesure, compte tenu des autres facteurs d'influence connus (distance, contiguïté ou communauté de langue, etc.), les échanges sont plus intenses entre deux pays faisant partie de l'Union européenne (ou de la Communauté économique européenne – CEE – avant cela) qu'entre deux pays dont au moins un ne fait pas partie de l'Union. Ce type d'estimation a été largement utilisé pour évaluer l'impact de différents accords commerciaux dans le monde<sup>1</sup>. La disponibilité accrue de données et l'amélioration des techniques d'estimation, permettent aujourd'hui d'estimer l'effet de l'appartenance à l'UE année après année. Mayer *et al.* (2019)<sup>2</sup> ont par exemple montré que l'impact du processus d'intégration européen sur le commerce de biens croissait fortement au cours du temps, avec deux phases particulièrement dynamiques : une dans les années soixante, l'autre depuis l'avènement du marché unique en 1993.

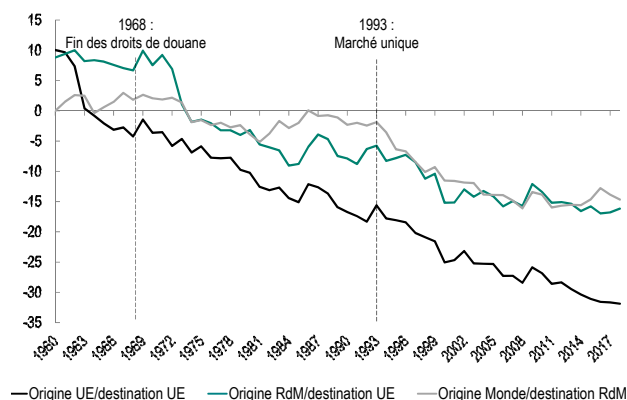
Si de telles études nous renseignent sur l'intensité croissante de l'intégration entre économies européennes, elles ne permettent pas de savoir si cette intégration s'est faite au détriment du reste du monde, sur le modèle d'une forteresse Europe favorable à ses membres mais défavorable aux pays partenaires en dehors de l'UE. Autrement dit, les échanges entre pays européens apparaissent-ils plus intenses seulement parce que les flux d'importations en provenance de pays tiers, auxquels on les compare, ont été réduits ? Ou bien s'agit-il simplement d'une plus grande facilité d'échanges au sein de l'Union ?

Pour le savoir, il faut évaluer l'évolution des barrières aux échanges entre un pays et chacun de ses partenaires ; pour y parvenir, les flux d'importations peuvent être comparés aux flux internes, c'est-à-dire à la consommation dans le pays de biens qui y sont produits (en quelque sorte, les ventes du pays à lui-même). Intuitivement, cela revient à supposer que les flux internes à chaque pays sont une référence stable et un point de comparaison adéquat pour juger du niveau des flux attendus en l'absence de barrières nationales. Si le principe est simple, encore faut-il disposer de données sur les flux internes aux pays. C'est le cas aux États-Unis, où les *Commodity Flow Survey* permettent de mesurer les échanges de marchandises entre États à intervalles réguliers. Pour le reste du monde, ces données sont en général inexistantes, mais la valeur totale des marchandises produites dans un pays qui y sont aussi consommées peut être obtenue en retranchant les exportations de la production de marchandises.

## ■ L'intégration du marché européen des biens progresse, sans qu'il s'agisse d'une forteresse

Le graphique 1 présente les résultats de cette estimation de l'évolution des barrières aux échanges depuis 1960, pour les flux internes à l'UE, ceux depuis des pays tiers vers l'UE et pour les flux vers des pays hors UE, quelle que soit leur origine<sup>3</sup>.

Graphique 1 – Les barrières aux échanges de biens au sein de l'UE ont baissé rapidement et constamment de 1960 à 2018 (barrières aux échanges de marchandises, écart en % par rapport aux barrières aux importations du reste du monde en 1960)



Lecture : en 1970, les barrières aux échanges entre pays de l'UE (courbe noire) étaient inférieures de 4 % à celles prévalant dans le reste du monde en 1960.

Source : Head et Mayer (2021).

Il montre le progrès relativement constant de l'intégration européenne, qui se traduit par une tendance régulière à la baisse de l'impact des barrières nationales à l'intérieur de l'Union. Alors

1. Limão, N. (2016). Preferential trade agreements. In K. Bagwell and R. W. Staiger (Eds.), *Handbook of Commercial Policy*, Volume 1B, pp. 281–367. Elsevier, fournit un bon résumé de cette littérature.

2. Mayer, T., Vicard, V. & Zignago, S. (2019). The cost of non-Europe, revisited. *Economic Policy* 34(98), 145-199.

3. Les données et les méthodes utilisées sont décrites dans Head, K. & Mayer, T. (2021). *The United States of Europe: A gravity model evaluation of the four freedoms*. *Journal of Economic Perspectives* 35(2), 23-48. Les données sont intégralement disponibles en ligne : <https://www.openicpsr.org/openicpsr/project/133281/version/V1/view>.

qu'en 1960 les barrières aux échanges de marchandises étaient 10 % plus élevées entre pays de la CEE que dans le reste du monde, au cours de la décennie qui suit elles baissent de façon spectaculaire pour se situer environ 4 % en dessous en 1970. De fait, le niveau des droits de douane moyen des pays signataires du traité de Rome était en 1955 de 16 % à 20 % pour les grands pays (Allemagne, France et Italie) et de 10 % pour la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas<sup>4</sup> ; en 1968, ces droits avaient été intégralement supprimés pour le commerce intracommunautaire, de même que l'ensemble des quotas d'importation. L'augmentation du commerce entre les six pays membres est en conséquence beaucoup plus rapide que dans le reste du monde jusqu'au début des années 1970. La baisse des barrières aux échanges entre pays de la CEE, puis de l'UE, continue ensuite à un rythme moins soutenu que dans la phase initiale, mais plus rapide que celui observé pour les importations européennes depuis des pays tiers, ou pour les importations dans le reste du monde : l'intégration du marché européen des marchandises s'approfondit progressivement au cours de la période.

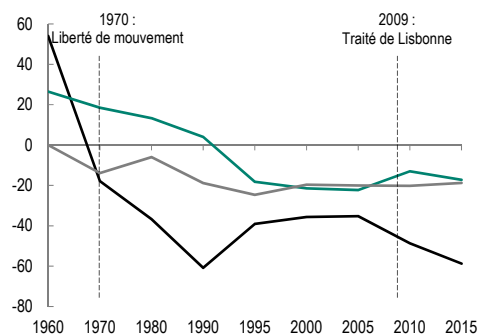
Le deuxième résultat important est que cette intégration ne s'est pas faite au détriment des importations en provenance de pays tiers : les barrières mesurées par rapport à ces derniers baissent sensiblement sur la période. Il n'y a donc pas d'effet « forteresse Europe » : l'Union réduit fortement toutes ses barrières au commerce de biens. La baisse des coûts au commerce entre 1960 et 2018 est de 38 % à l'intérieur de l'Union (courbe noire) et de 23 % quand les marchandises proviennent d'un pays tiers (courbe verte). Les barrières aux importations baissent également dans les pays en dehors de l'UE, mais dans une moindre mesure (-15 % ; courbe grise). Par ailleurs, les barrières aux importations de l'Union en provenance de pays tiers sont comparables, pour les années récentes, à celles estimées pour les importations des pays tiers : si elle n'est pas une forteresse, l'Europe n'apparaît donc pas particulièrement « naïve » non plus selon ces estimations, dans le sens où elle se protégerait significativement moins que le reste du monde.

## ■ Une circulation des personnes nettement facilitée

Ce cadre d'analyse est également adapté pour évaluer la facilité de circulation au sein de l'Union des services, des capitaux et des personnes, mais les données nécessaires ne sont disponibles en longue période que dans ce dernier cas. Les estimations économétriques concernent alors la mobilité des personnes, son niveau entre pays étant comparé à celui observé au sein d'un pays donné, en tenant compte des déterminants économiques observables. Lorsque cette mobilité est inférieure entre pays, l'écart est interprété comme une barrière à la mobilité des personnes. Son

Graphique 2 – Les barrières aux migrations au sein de l'UE ont considérablement diminué

(barrières aux migrations, écart en % par rapport aux barrières aux migrations observées dans le reste du monde en 1960)



— Origine UE/destination UE — Origine RdM/destination UE — Origine Monde/destination RdM

Lecture : en 1970, les barrières aux migrations au sein de la CEE (courbe noire) étaient inférieures de 20 % à celles observées dans le reste du monde en 1960.

Source : Head et Mayer (2021).

niveau est alors calculé comme un taux de taxation équivalent. Pour simplifier, l'hypothèse sous-jacente peut se résumer en supposant que c'est un gain de revenu réel qui motive la migration : dans ce cas, la moindre mobilité induite par la frontière correspond à une baisse de la même ampleur que celle qui serait observée si, au lieu d'une frontière et des obstacles qu'elle induit, la seule limitation à la mobilité était un impôt sur le gain de revenu réel permis par la migration, dont le taux serait cet équivalent<sup>5</sup>.

Les résultats sont moins linéaires que pour la mobilité des marchandises, mais ils montrent une amélioration très substantielle de la facilité de circulation des personnes au sein de l'UE (graphique 2) : en comparaison avec le niveau observé dans le reste du monde en 1960, les barrières aux mouvements de personnes à l'intérieur du marché commun sont supérieures en 1960, mais inférieures dès 1970 et leur chute se poursuit ensuite jusqu'à devenir 60 % plus basses en 1990. Même si le traité de Lisbonne a étendu en décembre 2009 le principe de libre circulation à toutes les personnes physiques au-delà des travailleurs, la tendance n'est pas claire en fin de période, les barrières retrouvant en 2015 leur niveau de 1990. En somme, plus que les évolutions année par année, possiblement brouillées par les difficultés de mesure, c'est la tendance d'ensemble qu'il faut retenir, et elle est marquée par une diminution très forte des barrières à la mobilité des personnes au sein de l'UE, à la fois dans l'absolu, puisque leur niveau est divisé par plus de trois (elles passent de 150 % à 40 % du niveau de référence), et par rapport à celles observées dans le reste du monde.

Comme pour les marchandises, cependant, cette tendance ne s'accompagne pas d'un effet « forteresse Europe » : pour une personne originaire d'un pays extérieur à l'UE, les barrières à la migration vers un pays européen baissent également de manière régulière, pour atteindre en fin de période le niveau moyen estimé pour le reste du monde.

4. Bown, C. P. & Irwin, D. A. (2016). The GATT's Starting Point: Tariff Levels Circa 1947. The World Bank.

5. Cette équivalence s'appuie sur des hypothèses relatives aux ressorts économiques des décisions migratoires, fondées sur la littérature dans ce domaine. Voir Head et Mayer (2021).

## ■ Aussi intégrée que les États-Unis pour les biens et les capitaux, mais pas pour les personnes

Au-delà de ces évolutions, les mobilités au sein de l'Union ont-elles atteint un niveau élevé, comme le laisse attendre l'objectif affiché de libre circulation ? Pour en juger, on peut présumer qu'un État fédéral développé de grande taille comme les États-Unis constitue une référence pertinente, d'où l'idée de comparer les mobilités entre États membres de l'UE à celles entre États fédérés américains, ce que les données permettent de faire en 1997 et en 2017 pour trois types de flux : échanges de marchandises, migrations, fusions et acquisitions d'entreprises (tableau 1).

Tableau 1 – La mobilité dans l'UE est similaire à celle observée aux États-Unis pour les biens et les capitaux, mais inférieure pour les personnes

(équivalent tarifaire des barrières à la circulation entre États par type de flux, en %)

	États-Unis		UE à 15		UE à 28
	1997	2017	1997	2017	2017
Biens	11	10	19	13	8
Migrants	32	34	64	64	62
Fusions & Acquisitions	19	32	30	8	26

Note : pour les migrations, la première année est 1995 (UE) et 2000 (É.-U.) et la dernière année est 2015. Pour les fusions-acquisitions, les données concernent les périodes 1995-1998 et 2015-2018.

Lecture : en 1997, l'équivalent tarifaire des obstacles à la mobilité des biens entre États fédérés des États-Unis était de 11 % alors qu'il se montait à 19 % entre États membres de l'UE à 15.

Source : Head et Mayer (2021).

Même si les barrières aux échanges de biens sont interdites par la constitution américaine depuis presque 250 ans, les frontières entre États américains ont un impact sur la mobilité des biens équivalent à un droit de douane proche de 10 % pour les deux années considérées. Dans le cas européen, le niveau était plus élevé en 1997 (presque 20 %), mais il est désormais similaire : 13 % pour

l'Europe à 15 et même 8 % pour l'Union à 28, les nouveaux entrants apparaissant mieux intégrés encore que les autres États membres. Le niveau d'intégration du marché des biens en Europe est donc désormais proche de celui observé aux États-Unis<sup>6</sup>.

La mobilité des capitaux est plus difficile à apprécier, mais une indication partielle et imparfaite peut être obtenue en comparant l'intensité des fusions et acquisitions entre entreprises appartenant à des États différents à celle entre entreprises d'un même État. Comme pour les biens, cette mesure montre que le degré d'intégration est désormais similaire dans les deux grands ensembles, l'UE étant même légèrement plus intégrée que les États-Unis en 2017.

Le constat est différent pour les migrations. En effet, l'impact restrictif des frontières sur la mobilité des personnes, tel qu'il est mesuré ici en taux de taxation équivalente, reste très élevé au sein de l'UE, autour de 64 %, et ne présente pas de tendance à la baisse entre 1997 et 2017. C'est presque deux fois plus que le niveau estimé pour les États-Unis, de 32 à 34 %<sup>7</sup>. Cet écart tient en partie aux différences culturelles et linguistiques, qui sont plus limitantes pour la mobilité des personnes que pour celle des biens, mais il résulte aussi de choix réglementaires et de politiques économiques, comme ceux qui sous-tendent la faible portabilité des droits au chômage, à l'assurance santé ou à la retraite. Le caractère sensible de ces domaines est évident, tout comme les obstacles politiques que l'intégration rencontre en la matière. Le constat n'en reste pas moins clair : la libre circulation des personnes au sein de l'Union n'est pas atteinte d'une manière comparable à celle des marchandises ou des capitaux.

Si l'on peut soutenir que la libre circulation est une réalité au sein de l'Union pour les biens et les capitaux, c'est donc loin d'être le cas pour les personnes. Alors que les Européens ont insisté au cours de la négociation du Brexit sur le caractère indissociable des « quatre libertés », force est de constater que celles-ci restent très inégales dans leurs manifestations concrètes. L'intégration économique européenne est avancée mais elle reste asymétrique. Ce n'est pas une surprise, étant donné les limitations de l'intégration politique, mais la question de la cohérence demeure.

6. Une autre manière de mesurer le niveau d'intégration d'un marché est de mesurer le degré de dispersion spatiale des prix aux consommateurs entre les différents États. Dans les années récentes, la dispersion des prix entre les six membres fondateurs de la CEE est inférieure à celle des six premiers États ayant ratifié la constitution américaine.

7. Le chiffrage de ce taux de taxation équivalente nécessite de s'appuyer sur une hypothèse concernant l'élasticité des flux à la fiscalité, ici supposée égale à 5. Voir Head et Mayer (2021) pour une discussion.

## La Lettre du



© CEPII, PARIS, 2021

RÉDACTION :  
Centre d'études prospectives  
et d'informations internationales  
20, avenue de Ségur  
TSA 10726  
75334 Paris Cedex 07

Tél. : 01 53 68 55 00  
www.cepii.fr – @CEPII\_Paris

RÉDACTEURS EN CHEF :  
Sébastien Jean  
Vincent Vicard

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION :  
Sébastien Jean

RESPONSABLE DES PUBLICATIONS :  
Isabelle Bensidoun

RÉALISATION :  
Laure Boivin

La Lettre du CEPII  
est disponible en version électronique  
à l'adresse :

<http://www.cepii.fr/LaLettreDuCEPII>

Pour être informé de chaque nouvelle parution,  
s'inscrire à l'adresse :

<http://www.cepii.fr/Resterinforme>

ISSN 0243-1947 (imprimé)  
SSN 2493-3813 (en ligne)  
CCP n° 1462 AD

Septembre 2021

Cette Lettre est publiée sous la  
responsabilité de la direction du CEPII.  
Les opinions qui y sont exprimées sont  
celles des auteurs.

RECHERCHE ET EXPERTISE  
SUR L'ÉCONOMIE MONDIALE

