



Les enjeux des blue cards européennes.



**Frédéric
Docquier**
Université
Catholique de
Louvain

L'Europe et la Belgique sont déficitaires dans leurs échanges de main d'oeuvre qualifiée avec le reste du monde. Les pertes relatives s'aggravent lorsqu'on restreint le concept de cerveaux aux individus à qualifications exceptionnelles (par exemple, les travailleurs hautement qualifiés employés en sciences et technologies). Pourtant, dans un contexte de vieillissement et de mondialisation accrue, nous devons limiter nos pertes et augmenter notre stock de capital humain pour financer nos retraites et jouer un rôle moteur en matière d'innovation technologique et de compétitivité.

Pour atteindre ces objectifs, l'immigration sélective semble une piste intéressante, critiquée toutefois pour ses effets négatifs sur les pays en développement. Dans cette note, l'auteur soutient l'idée que la migration qualifiée n'est pas forcément néfaste pour les pays d'origine. De nombreux effets favorables (envois de fonds, migrations-retour, effets de réseaux favorisant les transactions commerciales et les investissements directs) peuvent compenser les coûts. Une politique d'immigration qualifiée respectant quelques principes fondamentaux (éviter de ponctionner dans certaines professions vitales, diversifier les pays d'origine, lier l'immigration et l'aide internationale, coordonner les actions européennes) peut générer des gains pour les pays en développement. Aussi, le véritable enjeu est celui des bénéficiaires, faibles ou inexistantes, pour les pays hôtes. Plusieurs raisons sont évoquées par l'auteur: l'effet sur les finances publiques est peu significatif; les politiques migratoires n'affectent que modérément les choix de destination des migrants; des pays comme la Belgique sont attractifs pour les migrants en provenance des pays moins développés; les qualifications obtenues dans ces pays sont souvent peu valorisées. Aussi, réduire nos pénuries d'ingénieurs et de scientifiques nécessite davantage des réformes internes visant à stimuler la recherche et améliorer les perspectives de carrière des chercheurs.

Sur cette base, l'auteur analyse les mesures récentes en matière de politique d'immigration belge, telles que l'ouverture rapide aux ressortissants des nouveaux membres de l'Union et la régularisation des sans-papiers sur base de critères économiques. Il souligne aussi les limites d'une sélection plus "dure". En respect des principes évoqués plus haut, il ressort que la constitution de shortage occupation lists est un outil simple permettant de réduire les pénuries temporaires dans certaines qualifications intermédiaires. Toutefois, de nombreux facteurs plaident pour que cette immigration à des fins d'emploi reste limitée et de nature conjoncturelle, plutôt que structurelle.

Encouragés par la Commission européenne, les pays européens sont de plus en plus enclins à réintroduire/renforcer les mécanismes de sélection des immigrés.

Le gouvernement belge a annoncé sa décision de ré-ouvrir les portes de l'immigration économique et négocie déjà quelques mesures pratiques. Ces

mécanismes de sélection sont souvent critiqués pour leurs retombées

potentiellement négatives pour les pays en développement.

Pourtant, il est vraisemblable qu'une politique de sélection "éthiquement correcte" puisse être bénéfique pour ces pays. Dès lors, le véritable enjeu est celui des gains escomptés

pour les pays hôtes. Il est à craindre que ces gains soient de faible ampleur. Notre analyse débouche sur quelques recommandations pour notre politique d'immigration.

Contrairement à l'évolution observée dans les grandes nations d'immigration (Etats-Unis, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande), l'immigration à des fins d'emploi a été considérablement freinée dans les pays européens dès le milieu des années 70 (voir Dumont et Lemaître, 2007).

Des mesures ciblées sur certaines professions qualifiées ont permis de répondre timidement aux besoins mais, sauf exception, l'immigration sélective est devenue une composante mineure des politiques migratoires européennes.

Le débat resurgit aujourd'hui avec la proposition de la Commission

européenne

d'instaurer une Blue Card visant, sur base du modèle de la green card américaine, à favoriser l'entrée de travailleurs qualifiés et de leur famille sans offre d'emploi préalable. En

France, le Président Sarkozy préconise une politique d'immigration choisie qui viserait à fixer un volume maximal

d'immigration annuelle et, pour environ 50% de ces

flux, des « quotas » qualitatifs par profession, niveau de diplôme et pays d'origine. Depuis novembre 2006, le gouvernement britannique a renforcé son Highly Skilled Migrant Programme (HSMP), doté d'un système à points comparable aux systèmes canadien ou australien.

Le nouveau gouvernement belge est également actif dans ce domaine. Il a annoncé sa décision de rendre plus restrictifs le regroupement familial et l'accès à la nationalité, et de ré-ouvrir les portes de l'immigration économique.

“

*La Belgique perdait
117.048 travailleurs
qualifiés en 2000, ce
qui correspondait à
5,5% de la
population qualifiée
résidente.*

”

Quelques mesures pratiques sont en discussion.

Dans une circulaire récente, la Ministre de la politique de migration et d'asile, Annemie Turtelboom, propose un permis à points pour objectiver le critère de régularisation des sans-papiers. Parmi les critères retenus, avoir du travail, suivre ou avoir suivi une formation, ou avoir des enfants scolarisés, jouent un rôle prépondérant.

Une autre mesure consiste à supprimer les entraves à la mobilité des travailleurs issus des nouveaux pays membres de l'Union européenne.

Ces mesures modérées pourraient déboucher sur des mécanismes plus durs de sélection, fondés sur le diplôme, la profession, le pays d'origine. Il existe déjà, en Belgique, des voies facilitant et accélérant l'entrée de travailleurs hautement qualifiés. Toutefois, l'immigration économique ne représente qu'environ 15% de nos flux annuels. Devrions-nous aller plus loin et sommes-nous en mesure de le faire ?

Le recours à l'immigration économique, principalement l'entrée de jeunes immigrés qualifiés, est parfois vu comme une solution partielle au vieillissement de la population. L'immigration sélective permet de compenser des vagues de départs à la retraite dans des professions spécifiques ou de privilégier l'entrée de chercheurs hautement qualifiés utiles pour nos activités de recherche et développement ; elle peut aussi contribuer à atténuer la charge budgétaire du vieillissement.

Toutefois, pour autant qu'elles visent à accroître l'entrée de travailleurs qualifiés

(et non restreindre l'entrée des non-qualifiés), ces politiques sont souvent

décriées pour leur impact économique négatif sur les pays d'origine, en particulier les pays les moins avancés. Dans cette note, nous défendons une thèse différente : contrairement aux idées reçues, nous soutenons que ces politiques sélectives peuvent s'avérer bénéfiques pour les pays pauvres. Toutefois, les effets bénéfiques pour les pays hôtes sont très incertains et probablement mineurs. Les coûts et enjeux des *blue cards* ne sont forcément pas là où on les attend. Sur le plan économique, les pays européens ont peu de bénéfices à attendre des mécanismes de sélection des immigrés. Au mieux, la sélection peut réduire les pénuries temporaires dans certaines qualifications intermédiaires. Beaucoup de facteurs plaident pour que l'immigration à des fins d'emploi reste limitée et de nature conjoncturelle, plutôt que structurelle.

1. L'UE15 et la migration internationale des travailleurs qualifiés

Mesurer la fuite des cerveaux n'est pas une tâche aisée, tant les statistiques sur les migrations internationales sont pauvres. La base de données développée par Docquier, Lowell et Marfouk¹ offre une évaluation des sorties (uniquement à destination des pays de l'OCDE) et des entrées de main d'œuvre qualifiée pour les pays européens (Europe des quinze, UE15). Il s'agit de données de stocks, basées sur des définitions unifiées: ainsi, un « migrant » est défini comme une personne vivant (au moment du recensement) dans

1 Voir Docquier, F., B. L. Lowell et A. Marfouk (2007), A gendered assessment of the brain drain, IRES Discussion Paper, 2007-45 (November 2007).

un pays différent de celui dans lequel elle est née, et un « cerveau » est défini comme une personne âgée de plus de 25 ans et titulaire d'un diplôme professionnel ou universitaire supérieur au secondaire. Cette définition peut être considérée comme une définition large du concept de cerveau et s'avère particulièrement pertinente pour capturer les pertes des pays en développement.

Quels sont les principaux enseignements de cette base ? Considérons tout d'abord deux cas particuliers, le cas belge et le cas français. Au total, la Belgique perdait 117.048 travailleurs qualifiés en 2000, ce qui correspondait à 5,5% de la population qualifiée résidente (ce taux valait 5,2% en 1990). Les destinations principales des diplômés belges sont la France, les Pays-Bas, les Etats-Unis. La France perdait 317.054 travailleurs qualifiés en 2000, ce qui représentait 3,4% de la population qualifiée résidente (ce taux s'élevait à 2,6% en 1990). Les destinations principales des diplômés français sont les Etats-Unis et le Canada. Ces pertes sont-elles compensées par des afflux de travailleurs qualifiés en provenance des autres pays du monde ? En 2000, la Belgique perdait 13.506 travailleurs qualifiés dans ses échanges avec les autres pays européens, 31.861 travailleurs dans ses échanges avec les pays traditionnels d'immigration (Etats-Unis, Canada, Australie et Nouvelle Zélande) et 1.095 travailleurs dans ses échanges avec le reste de l'OCDE. En revanche, la Belgique attirait 29.211 travailleurs qualifiés en provenance du reste du monde. Au total, le déficit net s'élevait à 17.251 diplômés, soit 0,9% de la population qualifiée résidente. En 2000, la France bénéficiait d'un gain net

s'élevant à 298.409 diplômés, soit 3,4% de la population qualifiée résidente.

Au niveau européens et en termes relatifs, les principaux pays déficitaires sont l'Irlande (-25,0% de la population qualifiée résidente), le Portugal (-19,0%), la Grèce (-8,3%) et l'Italie (-6,8%).

Les principaux bénéficiaires nets sont l'Espagne (+58,9%), le Luxembourg (+18,6%) et la Suède (+6,7%). Au total, l'UE15 subit un déficit net d'environ 120.000 diplômés, soit 0,3% de sa population qualifiée résidente.

Les pertes relatives sont beaucoup plus importantes si on restreint le concept de cerveaux aux individus à qualifications exceptionnelles. Concentrons-nous sur les travailleurs hautement qualifiés employés en sciences et technologies (S&T). Le Tableau 1 présente le taux d'émigration à destination des Etats-Unis des chercheurs employés dans la R&D et dans l'enseignement supérieur en S&T. Nous utilisons les données de la National Science Foundation américaine sur le nombre total de chercheurs employés aux Etats-Unis (en R&D et dans l'enseignement supérieur en S&T en informatique) par pays de naissance en 2003, et nous comparons ces montants avec les nombres de chercheurs employés en S&T dans les pays européens.

Afin de bien cerner l'auto-sélection positive dans l'émigration qualifiée, les deux dernières colonnes du tableau présentent les taux d'émigration (vers les Etats-Unis et vers l'OCDE) des individus avec diplômes supérieurs. Si la corrélation entre les taux est très forte (89%), le taux d'émigration des chercheurs en S&T vers les Etats-Unis est,

en moyenne, 5,4 plus élevé que le taux d'émigration des diplômés supérieurs.

Il est même 1,6 fois supérieur au taux d'émigration des diplômés supérieurs à destination de l'ensemble des pays de l'OCDE. L'émigration des chercheurs est particulièrement importante pour l'Irlande (49,3%), le Royaume-Uni (26,5%), la Pologne (22,7%) et l'Allemagne (18,8%). En moyenne, un émigrant qualifié européen sur cinq est employé dans le secteur de la recherche en S&T aux Etats-Unis alors que seulement 3,2% des résidents qualifiés en Europe sont employés dans ce secteur.

2. Pourquoi sélectionner les

immigrés ?

Plusieurs raisons peuvent justifier la sélection des immigrants.

a. Améliorer la compétitivité européenne.

A l'heure actuelle, l'UE15 subit un déficit net d'environ 120.000 diplômés dans le processus de migration internationale qualifiée, soit 0,3% de sa population qualifiée résidente. Cette perte est faible mais elle contraste avec le large gain net observé dans les pays menant des politiques de sélection (+12,5% de la population qualifiée résidente). Le contraste serait encore plus criant si l'on se concentrait sur les chercheurs et travailleurs à qualifications exceptionnelles.

Tableau 1. Taux d'émigration des diplômés et des chercheurs européens en S&T

Pays	Emigr. des chercheurs en S&T en 2003		Emigr. post-secondaire (en %)		
	Résidents	vers USA	Taux en %	vers USA (%)	vers OCDE (%)
Allemagne	404457	93749	18,8	2,4	5,7
Autriche	41842	6177	12,9	3,7	13,5
Belgique	46188	7096	13,3	1,0	5,5
Danemark	39231	4375	10,0	2,3	7,8
Espagne	164915	13073	7,3	1,1	4,2
Finlande	51409	1158	2,2	1,3	7,2
France	239749	24148	9,2	1,0	3,4
Grèce	30545	10177	25,0	4,2	12,1
Irlande	16496	16037	49,3	10,6	33,7
Italie	113116	20874	15,6	3,2	9,6
Luxembourg	2233	179	7,4	1,8	7,2
Pays-Bas	48655	9771	16,7	2,3	9,5
Pologne	94920	27817	22,7	5,7	14,2
Portugal	35984	4347	10,8	4,9	18,9
République tchèque	33438	3541	9,6	2,7	8,5
Royaume Uni	267757	96561	26,5	4,8	17,1
Suède	77044	5526	6,7	1,8	4,5

Sources: OCDE, NSF, Docquier, Lowell &, Marfouk (2007). Chercheurs résidents (OCDE): chercheurs en S&T employés dans l'éduc. supérieure et dans la R&D publique et privée (moy. 2002-2005) ; chercheurs aux USA (NSF): nombre de chercheurs en R&D et enseignement en S&T et informatique, par pays de

L'Europe peut vouloir limiter ces pertes et augmenter son stock de capital humain, une politique en totale cohérence avec les objectifs stratégiques définis lors du Conseil européen de Lisbonne en 2000 (en particulier celui qui consiste à faire de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010 »). Sélectionner les immigrés sur la base de leur diplôme indique la volonté de l'Europe de jouer un rôle dominant en matière d'attraction du capital humain.

b. Réduire les pénuries de main d'œuvre qualifiée.

Plusieurs études récentes soulignent que les pays les plus avancés, c'est-à-dire proches de la « frontière technologique » mondiale, doivent mettre l'accent sur l'innovation, la créativité et la R&D. Seule cette stratégie permet de rester dans le peloton de tête et d'affronter les contraintes de concurrence et de compétitivité. Il convient de privilégier l'enseignement supérieur ainsi que les passerelles entre celui-ci et la recherche.

Or, le nombre de chercheurs par 1000 actifs dans l'UE15 reste largement inférieur à celui observé au Japon ou aux Etats-Unis. Sur l'ensemble des pays de l'OCDE (augmentés de la Chine et de la Russie), on observe un mouvement de convergence très significatif sur les 10 dernières années ; ce mouvement est essentiellement lié au rattrapage des pays les moins performants et relativement plus pauvres en 1995.

Néanmoins, si l'on compare les pays européens les plus avancés avec les Etats-Unis ou le Japon, on n'observe pas cette convergence. En moyenne, les écarts sont relativement stables.

Plusieurs études font état de pénuries de scientifiques et d'ingénieurs en Europe. Le vieillissement de la population et la désaffection des étudiants pour les filières scientifiques laissent craindre un accroissement des pénuries dans le futur. C'est le cas en Allemagne, en France, en Belgique, au Royaume-Uni où l'augmentation récente du nombre d'étudiants ne compensera pas l'effet de la vague de départs à la retraite dans ce domaine sensible et ne permettra même pas de maintenir le statu quo.

c. Finances publiques.

Seuls les immigrés qualifiés en âge d'activité contribuent significativement aux finances publiques. L'économiste français Xavier Chojnicki a estimé le montant moyen de taxe nette par catégorie d'âge (somme des taxes payées à l'Etat nette de la somme des transferts reçus) que payaient les autochtones et les immigrés en France en 2000.

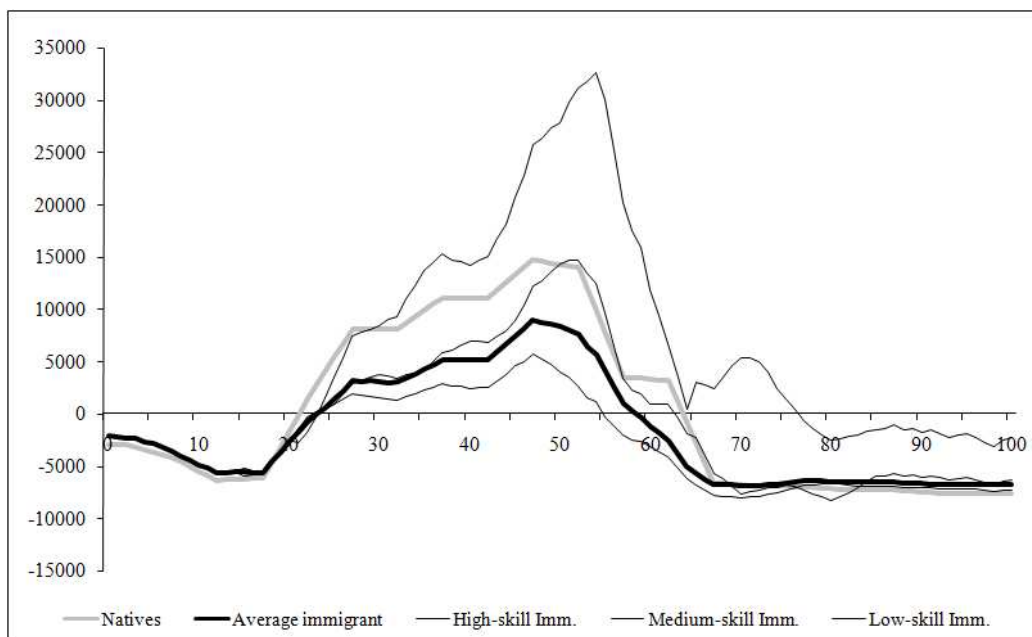
Les profils par âge de ces taxes nettes sont présentés sur la figure 1. En moyenne, les immigrés apportent moins que les natifs, ce qui reflète notamment une structure par qualification moins favorable.

Seuls les immigrés avec diplômes élevés contribuent davantage que l'autochtone moyen.

La contribution moyenne des immigrés non qualifiés est positive mais faible entre 25 et 55 ans. Elle est fortement négative avant 25 ans et après 55 ans. Celle des immigrés à qualification intermédiaire (éducation secondaire) est inférieure à celle des autochtones.

exclusivement les qualifications hautes. Dans un grand nombre de pays européens, les postes d'ouvriers qualifiés ou non qualifiés sont souvent difficiles à combler. Dans un contexte de chômage massif, ces pénuries reflètent l'inadéquation qualitative et géographique entre l'offre excédentaire et la demande de travail.

Figure 1: taxes nettes des autochtones et immigrés (par niv. d'éducation) en France (en Euro)



Source : Chojnicki (2006)

d. Réduire les pénuries de main d'œuvre non qualifiée ?

Notons que les pénuries de main d'œuvre ne concernent pas

A court terme, une immigration ciblée sur certaines qualifications moyennes ou faibles peut s'avérer utile pour nos entreprises.

3. Effet sur les pays d'origine

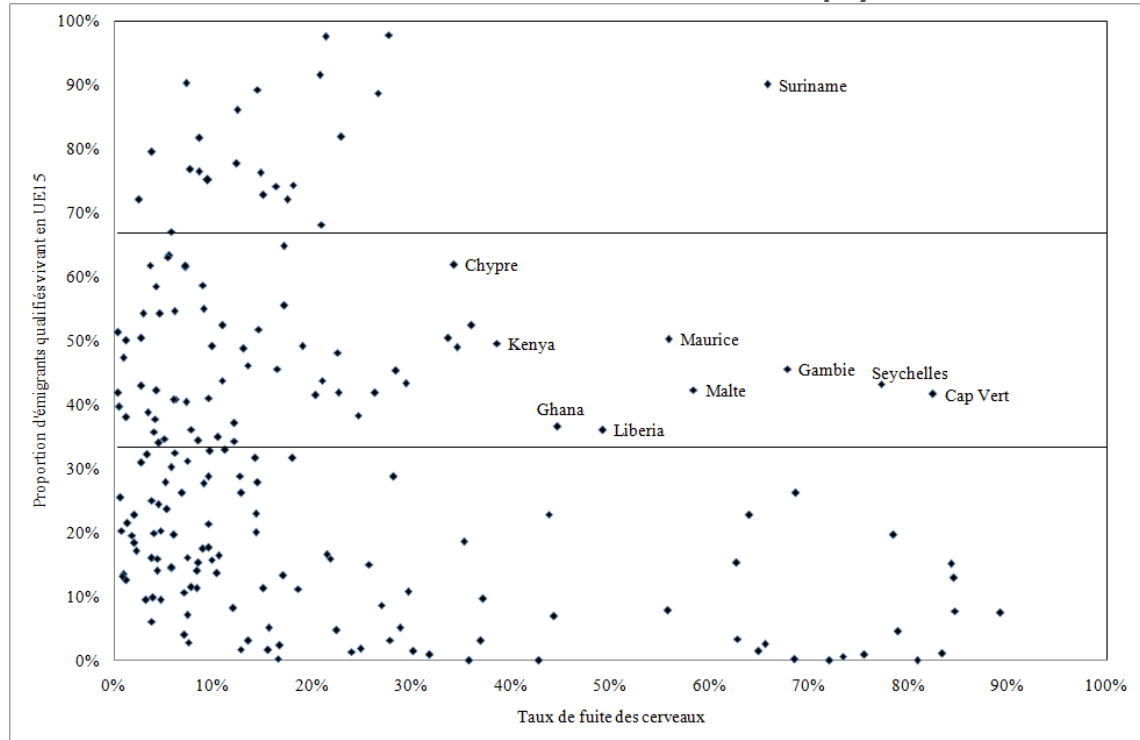
Une sélectivité accrue de la politique d'immigration européenne risque-t-elle de pénaliser les nations les plus pauvres ? Cette question est souvent perçue comme l'enjeu principal du débat sur la sélection. Si l'Europe n'est pas une composante majeure de la demande mondiale de cerveaux, elle n'en représente pas moins la destination principale des migrants qualifiés originaires d'un grand nombre de pays d'Afrique sub-saharienne et du Maghreb. Les premiers comptent parmi les plus touchés par la fuite des cerveaux.

C'est ce que montre la figure 2 qui livre le taux de fuite des cerveaux de tous les pays du monde (axe horizontal) et la contribution de l'Europe des quinze (axe vertical). Deux lignes horizontales de référence sont représentées : la première (respectivement, la seconde) donne la part (respectivement, deux fois la part) de l'Europe des quinze dans la population adulte de l'OCDE.

Les pays africains ont souvent des taux de fuite des cerveaux très élevés et seraient donc susceptibles d'être affectés par une émigration qualifiée accrue à destination de l'Europe. Néanmoins, un accroissement de la migration qualifiée vers l'Europe conduirait-il inévitablement vers un affaiblissement de leurs performances économiques ?

Si les pertes de capital humain sont vraisemblablement néfastes pour les pays d'origine, la littérature économique récente sur la fuite des cerveaux met en évidence certains effets potentiellement favorables de l'émigration qualifiée pour les pays d'origine (à travers les envois de fonds, les migrations retour, les effets de réseaux favorisant les transactions internationales, qu'il s'agisse du commerce ou des investissements directs étrangers). Par ailleurs, les perspectives de migration, en augmentant le rendement espéré du capital humain, peuvent induire un accroissement de l'investissement éducatif domestique. Il existe donc un effet d'incitation qui joue en sens opposé de l'effet de fuite traditionnellement mis en avant.

Un effet net positif a plus de chances de se matérialiser si le taux d'émigration des qualifiés n'est pas trop élevé, ce que l'on observe surtout dans les grands pays tels que la Chine ou l'Inde.

F1: Contribution de l'UE15 dans la fuite des cerveaux des pays du monde en 2000

Source : Docquier, Lowell et Marfouk (2007)

Quelles seraient alors les conséquences

d'une fuite des cerveaux accrue vers l'Europe ? Les analyses empiriques et numériques récentes offrent des résultats relativement optimistes. En utilisant un modèle macroéconométrique dynamique, nous avons simulé l'effet d'une augmentation de la sélection en France sur l'intensité de la fuite des cerveaux des pays d'origine².

Si la France menait une politique de sélection similaire à celle du Canada, cela n'affecterait que de façon mineure le stock de capital humain des résidents dans les régions d'origine et ce, malgré un accroissement marqué de la fuite des cerveaux des pays d'Afrique du Nord.

Seuls quelques pays subiraient une baisse significative de leur proportion de diplômés (1,4% pour l'île Maurice, 1,3% pour les Comores, 1,2% au Maroc, 0,8% en République du Congo, etc.).

Si on intègre les autres effets indirects pouvant affecter de manière positive les pays en développement (effets de diaspora, envois de fonds, etc.), les conclusions sont plus optimistes encore. Nous avons simulé l'effet d'une migration qualifiée accrue à l'aide d'un modèle d'équilibre général calculable de l'économie mondiale, combinant les différents mécanismes à travers lesquels la migration qualifiée affecte les pays d'origine³.

2. Voir Defoort, C. et F. Docquier (2007), Impact d'une immigration « choisie » sur la fuite des cerveaux des pays d'origine, *Revue Economique* 58 (3), 713-723.

3. Voir Docquier, F., E. Lodigiani, L. Marchiori et I.-L. Shen (2008), Brain drain and the world economy, papier présenté à la conférence « Migration without borders », Université de Maastricht, Avril 2008

La simulation consiste à augmenter de 33% les flux de migration Sud-Nord (à destination de l'Amérique du Nord, du Japon et de l'UE15) par rapport aux prévisions des Nations Unies, et à supposer que 70% de ces migrants additionnels ont un diplôme supérieur.

Parmi les 7 régions d'origine distinguées dans le modèle, l'impact sur le PIB par habitant est positif et faible dans 3 régions bénéficiant d'un effet de brain gain sur leur stock de capital humain (l'Inde et ses voisins, l'ex-URSS et les pays du MENA). L'impact est négatif et faible dans 3 régions (Afrique subsaharienne, la Chine et ses voisins et l'Amérique latine) où la migration qualifiée détériore le capital humain. Il est négatif et fort en Europe de l'Est, région plus avancée souffrant d'un fort déclin démographique (accentué par la migration des jeunes). L'impact sur le revenu par habitant est sensiblement différent, du fait de la prise en compte des flux internationaux de capitaux (et des mouvements de revenus associés) et des envois de fonds des migrants. L'effet est légèrement négatif en Chine et demeure fortement négatif en Europe de l'Est. Les cinq autres régions en développement voient leur revenu par habitant augmenter de manière significative.

Il ressort de cette littérature qu'une réallocation « intelligente » et « éthiquement correcte » des cerveaux des pays pauvres vers les pays riches peut s'avérer bénéfique pour les pays d'origine. Une telle réallocation doit respecter quelques principes éthiques fondamentaux:

- il convient de privilégier l'émigration au départ des pays initialement peu touchés par le brain drain (si les quotas par pays sont souvent perçus comme discriminatoires, la constitution d'une liste de pays à risque permettrait de limiter les ponctions de capital humain là où les pénuries sont les plus importantes) ;
- il convient d'éviter de ponctionner des travailleurs exerçant des professions qualifiées répondant à des besoins vitaux dans les pays pauvres. Les secteurs de l'enseignement et de la médecine (médecins, infirmières, etc.) doivent être épargnés ;
- il faut assurer une coopération internationale accrue dans le domaine de la formation des cerveaux ainsi que la mise en place de mécanismes facilitant la circulation permanente des cerveaux, ceci afin de mieux partager les gains.

4. Des gains incertains pour les pays hôtes

Si le renforcement de la migration qualifiée vers l'Europe peut s'avérer bénéfique pour les pays d'origine, où sont dès lors les véritables enjeux ? Selon nous, l'enjeu majeur concerne les bénéfices escomptés pour les pays européens.

Ces bénéfiques risquent d'être faibles voire inexistants.

a. L'effet sur les finances publiques est peu significatif.

Les analyses de comptabilité générationnelle révèlent que l'impact de l'immigration reste très faible en comparaison de l'effort global qui devrait être entrepris pour réduire les déséquilibres budgétaires. L'analyse du cas français démontre qu'un changement radical de la politique d'immigration en France n'affecterait que de façon mineure le coût budgétaire du vieillissement. Avant les réformes récentes des retraites et à supposer que 30 pourcents des futurs immigrants en France aient un diplôme supérieur, le vieillissement nécessitait que les taxes et transferts soient révisés de façon permanente de 5,56%, à la hausse pour les taxes et à la baisse pour les transferts. Avec 50% de qualifiés parmi les futurs immigrants (respectivement, 100% de qualifiés), la révision requise serait de 5,18% (respectivement, 4,23%). La sélection des immigrants n'a que peu d'effet sur l'ajustement requis.

b. L'auto-sélection des immigrants est une contrainte importante.

Contrôler la qualité de l'immigration est compliqué. Les études économétriques montrent que le choix de destination des migrants est essentiellement guidé par des considérations économiques.

Une étude récente de Jeff Grogger et Gordon Hanson montre que 58% de la variabilité dans la composition par éducation des flux migratoires s'explique par des variables socio-économiques (écarts de salaires, fiscalité, liens coloniaux et linguistiques, distances géographiques, politiques de réfugiés). De plus, il est important de noter qu'environ la moitié de immigrants résidents dans les pays européens sont originaires d'autres pays d'Europe. Depuis les accords de libre mobilité de Schengen, ces migrants ne sont pas concernés par les politiques de sélection.

A supposer que l'UE15 adopte une politique de sélection identique, il est évident qu'elle restera en moyenne économiquement moins attractives pour les éduqués et que nous ne pourrions jamais attirer autant de personnel qualifiés que les pays attractifs (cf. l'exemple mitigé des green cards allemandes). L'UE15 ne peut espérer attirer des travailleurs qualifiés que des régions moins avancées, culturellement et géographiquement proches.

c. L'adéquation entre la demande et l'offre de qualification est souvent loin d'être optimale.

Le fait de disposer d'un diplôme supérieur ne favorise pas l'intégration des immigrants sur le marché du travail. Le déclassement des immigrants qualifiés en provenance des pays pauvres est important en Europe.

L'écart en termes de taux d'emploi entre autochtones et immigrés persiste ou s'accroît dans presque tous les pays de l'OCDE avec le niveau d'instruction. Les immigrés qualifiés ne sont donc pas substituables aux autochtones qualifiés. Cette absence de « transférabilité » du capital humain s'explique potentiellement par des écarts de cursus, de qualité du système éducatif, par l'incertitude que les employeurs nationaux ont quant à la qualité des diplômes étrangers (discrimination statistique), ou par des différences en termes de capital social ou de compétences transversales ou organisationnelles. Au Canada, pays réputé pour la forte sélection des ses immigrés, l'écart de qualification entre un immigré et un natif avec un diplôme identique équivaut à 3,2 années de scolarité. L'écart décroît avec le niveau de développement des pays d'origine, ce qui laisse augurer de faibles capacités d'intégration d'éventuels immigrés qualifiés additionnels en UE15.

d. En R&D, la demande est la principale entrave.

Notre déficit dans l'emploi des chercheurs est fortement lié à la demande ou un manque de perspectives des chercheurs européens. Beaucoup d'économistes jugent fantaisiste l'idée d'une pénurie de scientifiques. Ils considèrent que les lois du marché résoudront le problème : une hausse de la demande entraînera une hausse des salaires des scientifiques (ce qu'on observe actuellement chez les ingénieurs), ce qui aura pour effet d'augmenter l'offre de compétences scientifiques.

Cependant, cette logique s'applique peut-être moins aux disciplines théoriques, dans la mesure où les universités et les pouvoirs publics sont les principaux employeurs et où la demande vient en grande partie de la R&D publique. Dans le secteur public, les salaires risquent de ne pas s'ajuster facilement à une baisse de l'offre ou à la concurrence avec d'autres secteurs comme les technologies de l'information. Quant à la R&D privée, son intensité dépend aussi étroitement des règles de subvention et d'exonération fiscales. L'Europe est également passive dans ce domaine. Une délocalisation de la R&D privée vers les pays émergents comme la Chine et l'Inde a été observée ces dernières années.

Les investissements européens dans la R&D et le savoir sont largement inférieurs à ceux des autres nations avancées. On reste loin des objectifs fixés dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, soit atteindre 3% de PIB en dépenses de R&D. Les subventions de l'éducation supérieure sont aussi nettement inférieures à celles observées aux États-Unis. L'écart est même croissant puisque notre taux de croissance des investissements entre 1994 et 2002 dans le savoir est inférieur aux taux américain.

Un paradoxe est éclairant. L'UE15 produit davantage de licenciés et de docteurs en S&T que les États-Unis. En 2000, l'UE15 a produit 2,14 millions de nouveaux diplômés en S&T (0,56 diplômés pour 1000 individus âgés de 20 à 34 ans), contre respectivement 2,07 millions aux États-Unis (0,41 pour 1000) et 1,1 millions au Japon (0,25

pour 1000). Ces écarts sont légèrement croissants dans le temps.

Toutefois, l'UE15 emploie moins de chercheurs que ses concurrents. Durant l'année 1999, le nombre total des chercheurs employés en S&T était estimé à 919.796 personnes dans l'UE15 (5,36 pour 1000 actifs), contre 1.219.407 aux États-Unis (8,66 pour 1000 actifs) et 658.910 au Japon (9,72 pour 1000 actifs).

4. Dans certains pays néanmoins, ce sont 10% à 15% des titulaires de doctorats qui sont au chômage ou dans des emplois sous-qualifiés. Une enquête menée en France révèle ainsi que 11 % des docteurs de 2001 étaient toujours au chômage en 2004.

Les docteurs européens ne trouvent pas d'emploi⁴, victimes de leur surqualification ou mis en concurrence avec des chercheurs sans doctorat. Les emplois sont de moins en moins stables et attractifs (les tâches administratives sont lourdes du fait de l'absence de personnel de soutien, les salaires sont relativement faibles). Il n'est donc pas anormal que nos étudiants se désintéressent de la recherche et que nos chercheurs optent pour d'autres carrières ou migrent vers les États-Unis. Contrairement aux échanges de diplômes supérieurs, l'exode massif des chercheurs européens vers les États-Unis n'est pas compensé par des entrées significatives en provenance des pays en développement.

La Commission Européenne a longuement souligné le déficit de l'Europe dans ce domaine. En 2000, elle a évalué à 550.000 le nombre de chercheurs supplémentaires qu'il faudrait engager pour rattraper les États-Unis d'ici à 2010. Le bilan à mi-parcours se situe à un gain de 122 000 chercheurs en 2004. Augmenter l'emploi hautement qualifié implique qu'il y ait une demande pour ce genre d'emploi et des perspectives de carrière intéressantes.

Augmenter les investissements dans le savoir et les incitants fiscaux est une condition nécessaire. Atténuer les entraves internes à la recherche et améliorer les perspectives de carrière des chercheurs est une condition nécessaire pour garantir l'efficacité d'éventuelles politiques de sélection. Mais alors, l'Europe sera probablement en mesure de retenir ses propres cerveaux...

5. Quelques recommandations

L'immigration n'est pas le remède miracle aux problèmes économiques belges et européens. Plutôt que d'attirer les migrants qualifiés pour combler nos déficits quantitatifs et qualitatifs d'emploi, il serait préférable de s'attaquer aux sources profondes de ces déficits (d'une part, un retard important en matière de dépenses de R&D et de politique de recherche et, d'autre part, la faiblesse des taux d'emploi). S'attaquer de front à ces problèmes structurels rendrait le recours à l'immigration économique moins impératif pour la Belgique et l'Europe. Néanmoins, de l'analyse qui précède, nous pouvons recommander quelques orientations souhaitables pour notre politique d'immigration et énoncer quelques avis.

Premièrement, l'ouverture rapide aux ressortissants des nouveaux membres de l'Union européenne est une bonne chose. Elle permet d'éviter l'immigration illégale et de nous positionner comme pays d'accueil potentiel pour les travailleurs qualifiés issus de ces pays et souhaitant migrer de façon légale (au même titre que le Royaume-Uni, l'Irlande, la Suède, l'Italie, l'Espagne ou la Finlande).

La régularisation des sans-papiers sur base de critères économiques (emploi, formation, etc.) est également une bonne chose.

Elle traduit la volonté de régulariser les immigrés faisant preuve d'une capacité ou volonté d'intégration dans notre pays. Il ne faudrait toutefois pas que ces critères économiques ne soient les seuls retenus en matière de régularisation. Comme dans d'autres pays européens, laissons à la Belgique la faculté de régulariser des illégaux séjournant sur notre territoire depuis un certain nombre d'années (ce qui traduit également une forte volonté d'intégration), des immigrés avec enfants scolarisés, etc. Les "cas humanitaires" sont nombreux.

Comme beaucoup d'autres pays européens, la Belgique n'est pas en mesure d'attirer de façon permanente des travailleurs à qualification exceptionnelle. Les mécanismes facilitant l'entrée de travailleurs qualifiés et de leur famille existent déjà. Nous pourrions influencer sur ces flux en octroyant des crédits fiscaux d'installation sur notre territoire. L'effet d'une telle mesure reste incertain. Dans ce domaine, en partenariat avec le ministère de la coopération et du développement, nous devons être attentifs aux cas des pays du Sud. Nous devons éviter de ponctionner, sur une base économique et de manière volontariste (nous ne traitons pas ici de l'asile politique), des cerveaux en provenance de pays fortement touchés par le *brain drain* ou dans des professions stratégiques pour le développement.

Dresser une liste de pays et de professions à risque apparaît opportun.

Reconnaissons toutefois que la "sélection" peut réduire les pénuries temporaires dans certaines qualifications intermédiaires (ouvriers qualifiés). Dans ce domaine, les forces de marché et une mobilité européenne accrue peuvent rapidement changer la donne. Ceci plaide pour que l'immigration à des fins d'emploi reste limitée et de nature conjoncturelle, plutôt que structurelle. La constitution de *shortage occupation lists* est un outil simple et utile.

L'accueil des étudiants des pays du Sud peut s'avérer intéressante si elle est pratiquée dans le cadre d'un projet de co-développement. Les immigrés formés dans nos écoles ont une meilleure faculté d'intégration sur notre marché du travail et le coût de leur formation supérieure est supporté par les contribuables des pays d'accueil. Toutefois, en cohérence avec les principes évoqués plus haut (pays et professions à risque), il serait bon d'encourager la circulation de ces cerveaux via des mécanismes fiscaux complémentaires à l'aide au développement (par exemple, des subventions aux entreprises encourageant des retours temporaires).

Enfin, nous ne pouvons qu'encourager une harmonisation européenne accrue en matière de politique d'immigration. L'entrée permanente d'un immigré dans un pays européen lui donne le droit de séjourner dans n'importe quel autre pays membre. Une harmonisation éviterait des défauts de coordination et des mécanismes de passager clandestin dans la conduite des politiques.

Frédéric Docquier

Université Catholique de Louvain

Het Itinera Institute is een onafhankelijke denktank en doetank die, boven partijgrenzen, regionale verschillen en belangengroepen heen, wegen wil aanreiken voor beleidshervormingen met het oog op duurzame economische groei en sociale bescherming in België en zijn regio's.



Itinera Institute VZW-ASBL

Boulevard Leopold II Laan 184d - B-1080 Brussel - Bruxelles

T +32 2 412 02 62 - F +32 2 412 02 69

info@itinerainstitute.org www.itinerainstitute.org

L'itinera Institute est un think-tank et do-tank indépendant qui, au-dessus et au-delà des partis politiques, des différences régionales et des groupes d'intérêt, veut identifier les chemins de réformes qui garantissent une croissance économique et une protection sociale durables en Belgique et dans ses régions.

Verantwoordelijke uitgever - Editeur responsable: Marc De Vos, Directeur
