

LES DOSSIERS DE L'ASFE

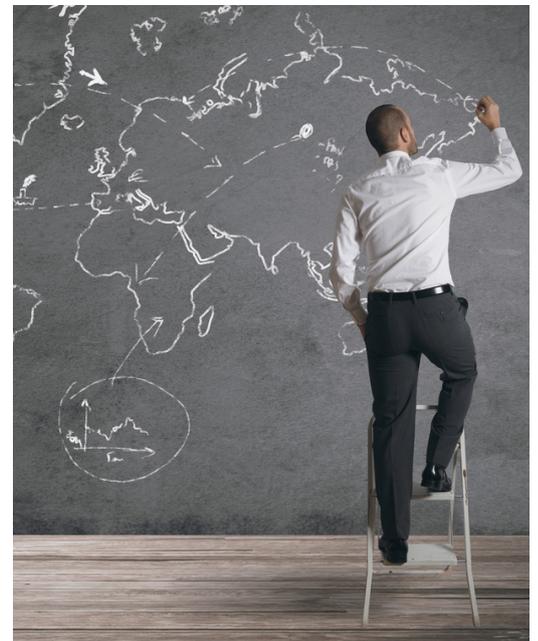
SYNTHÈSE DE LA NOTE DU CAE SUR LA MOBILITÉ INTERNATIONALE DES TALENTS

Environ 3 millions de personnes nées en France sont installées à l'étranger. Ce sont principalement des actifs plus qualifiés que ceux qui sont restés à l'intérieur de nos frontières, donc potentiellement des créateurs de richesses économiques et fiscales pour notre pays. Ces départs à l'étranger créent des inquiétudes, comme le traduit par exemple l'utilisation récurrente du terme « fuite des cerveaux ».

Avons-nous formé des élites « à perte », pour contribuer au dynamisme d'autres pays que le nôtre, ou bénéficions nous de leurs liens, de leurs retours d'expérience et d'autres formes intangibles de bénéfices pour la société française ?

Pour tenter de répondre à cette question, le Conseil d'analyse économique (CAE), instance pluraliste placée auprès du Premier ministre et composée d'économistes professionnels reconnus et de sensibilités diverses ayant pour mission « d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses, les choix du gouvernement en matière économique », a rendu une note au mois de mai 2016, intitulée « Préparer la France à la mobilité internationale croissante des talents ».

Pour les élus consulaires qui n'ont pas encore eu le temps de se pencher sur cette note instructive, l'ASFE a souhaité cette semaine en faire une synthèse récapitulative.



«La mondialisation est un nouveau visage de l'aventure humaine»

Jacques Chirac

Le saviez-vous ?

Le débat sur la «fuite des cerveaux» est apparu pour la première fois dans les années 60 en Angleterre. L'expression «brain drain» avait alors été utilisée par les journaux britanniques pour désigner une migration qualifiée de façon péjorative, comme une perte économique, et faisait référence à l'émigration des scientifiques britanniques vers les États-Unis. Les États-Unis furent à l'époque accusés de «parasiter les cerveaux d'autres pays» : une critique à laquelle se rallièrent d'autres pays développés, tels les puissances européennes, l'URSS, Israël ou encore l'Australie.



FICHE N°1 (pages 3,4 et 5)

Les chiffres de la mobilité internationale des personnes qualifiées



FICHE N°2 (pages 6,7,8 et 9)

Les enjeux de la mobilité internationale des qualifiés



FICHE N°3 (pages 10,11 et 12)

Rendre le système fiscal et social cohérent avec la mobilité internationale croissante des qualifiés

LES CHIFFRES DE LA MOBILITÉ INTERNATIONALE DES PERSONNES QUALIFIÉES

Comment mesurer la mobilité des cerveaux ?

L'expatriation des Français est difficile à calculer de manière précise. Toutefois, plusieurs sources permettent d'estimer cette mobilité :

- Les registres consulaires, qui indiquent que le nombre de Français habitant à l'étranger était compris entre 2 et 2,5 millions en 2013. L'inscription sur les registres consulaires étant facultative, ce chiffre n'est pas tout à fait fiable.
- Les calculs réalisés par l'INSEE à partir des recensements, qui indiquent qu'environ 3,5 millions de personnes nées en France vivent à l'étranger. L'INSEE calcule un stock théorique de personnes à une date spécifique, en l'absence de migrations nouvelles, grâce à leurs informations sur les naissances et les mortalités.
- Les données de l'impôt sur le revenu, les personnes parties à l'étranger devant déclarer leur nouvelle adresse. Cependant, cette source ne prend pas en compte les jeunes qui n'ont jamais fait de déclaration fiscale en leur nom.
- Les croisements des données de recensement des pays étrangers pour estimer les stocks de migrants. Cette source est en principe la plus fiable mais elle ne couvre pas tous les pays étrangers, certains n'ayant pas les structures pour récolter et donner ces informations.
- Enfin, les données d'internet et notamment des réseaux sociaux. Par exemple, selon une étude de 2015 auprès des utilisateurs du réseau social professionnel LinkedIn, la France se situe dans le top 20 des pays ayant eu le plus de mobilités entrante et sortante.

Il est plus facile de calculer les migrations de jeunes qualifiés vers la France. Les sources proviennent notamment :

- Du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, les étudiants étrangers y étant recensés.
- Des données du recensement qui permettent d'estimer précisément le nombre d'immigrés par niveau de qualification.

Même si ces données ne sont pas fiables à 100%, elles permettent de mesurer des tendances.

Ainsi, entre 1980 et 2010, le taux d'émigration (stock d'émigrants de plus de 25 ans divisé par la population résidant en France de plus de 25 ans) a doublé mais reste très inférieur aux taux observés en Allemagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

ENTRE 1980 ET 2010, LES TAUX D'ÉMIGRATION BRUTS DES PLUS DE 25 ANS ONT VARIÉ :



EN FRANCE, LE TAUX EST PASSÉ D'ENVIRON 1,15 À 2,25%



EN ALLEMAGNE, LE TAUX EST PASSÉ D'ENVIRON 3 À 3,5%



AU PAYS-BAS, LE TAUX EST PASSÉ D'ENVIRON 5,75 À 5%



AU ROYAUME UNI, LE TAUX EST PASSÉ D'ENVIRON 7 À 8%

Le flux net sortant de personnes nées en France est globalement du même ordre de grandeur que le flux net entrant de personnes nées à l'étranger. Les données de l'INSEE permettent une décomposition partielle par âge et par niveau de diplôme qui amènent plusieurs constats :

- Les personnes retournant en France après une période d'expatriation sont davantage diplômées que les personnes nées à l'étranger et immigrant en France (44% des premières ont un diplôme Bac+5, contre 27% des secondes). Toutefois, cette dernière catégorie est plus qualifiée que l'ensemble de la population résidente, dont seulement 22% des 25-49 ans ont un diplôme de type Bac+5.

- Parmi les arrivées, les personnes nées à l'étranger sont plus jeunes que celle nées en France : près d'un quart des premières a moins de 18 ans, contre 15% des secondes.

De façon générale, il a été démontré que la mobilité des travailleurs dotés d'un diplôme supérieur augmente, tous pays confondus, depuis 2000. Le taux d'émigration des travailleurs français qualifiés est également en augmentation, mais nettement moins que dans les autres pays européens. De plus, le solde positif des qualifiés en France est le fait de pays principalement émergents et en développement.

L'augmentation des départs à l'étranger est particulièrement importante pour les diplômés des grandes écoles. Ainsi, alors que 12% des diplômés de 2003 étaient en poste à l'étranger en 2005, on en comptait 17% pour la promotion de 2014 un an après leur sortie. Toutefois, il faut tenir compte de l'internationalisation des grandes écoles, 10% de leurs diplômés étant étrangers pour l'année 2014.

Pour les scientifiques, dont la visibilité est mesurée par l'impact des publications, la France ne serait ni gagnante, ni perdante : la visibilité des scientifiques nés à l'étranger et travaillant en France est équivalente à celle des scientifiques nés en France et travaillant à l'étranger. Cependant, sur le marché international des talents scientifiques, les chercheurs les plus productifs semblent être ceux qui quittent l'Europe pour les Etats-Unis, suivis de ceux qui restent aux Etats-Unis, puis de ceux qui restent en Europe. D'autres données semblent montrer que finalement, la France perd plus de « talents » qu'elle n'en reçoit, même si l'impact sur la productivité est difficile à évaluer.

Des effectifs d'étudiants étrangers en hausse mais moins que dans d'autres pays comparables

En amont de la mobilité professionnelle des qualifiés se pose la question de la mobilité des étudiants, qui précède et favorise les mobilités professionnelles. La France est active dans ce domaine, notamment avec les programmes Erasmus et les 8000 accords bilatéraux internationaux entre universités et grandes écoles.

Ainsi, en 2013, la France a accueilli 6% de l'effectif total des étudiants en mobilité internationale, ce qui la plaçait au quatrième rang des pays d'accueil dans le monde après les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie. Le nombre d'étudiants étrangers a pratiquement doublé en France entre 1990 et 2014, passant de 161 000 à 299 000. Les principaux pays d'origine des étudiants sont les pays européens, les pays africains issus des anciennes colonies françaises, la Chine, les États-Unis et la Russie.

L'AUGMENTATION DES EFFECTIFS D'ÉTUDIANTS ÉTRANGERS ENTRE 1998 ET 2012 :



POUR LA FRANCE : + **83%**



POUR L'ALLEMAGNE : + **70%**



POUR L'ITALIE : + **330%**



POUR LA SUISSE ET LE ROYAUME UNI : + **270%**

LES ENJEUX POUR LA FRANCE DE LA MOBILITÉ INTERNATIONALE DES QUALIFIÉS

« Au regard d'autres pays, la France ne semble pas bénéficier d'un effet de rétention des étudiants à l'issue de leurs études sur le territoire national, ou d'un effet d'attraction des talents étrangers. » Fort de ce constat, le Conseil d'analyse économique (CAE) s'est donc penché sur les moyens pour la France de tirer bénéfice de cette mobilité internationale des qualifiés.

Une immigration bénéfique pour l'innovation du pays d'accueil et les échanges

De nombreuses études ont montré que l'immigration, et plus encore l'immigration de personnes « qualifiées », a sur le pays d'accueil un impact positif.

Ainsi, une étude de 2013 sur l'immigration « qualifiée » aux Etats-Unis constatait que celle-ci était concentrée dans « l'économie de la connaissance, (...) l'entrepreneuriat et [l']innovation ».

Si l'arrivée d'étrangers formés et qualifiés dans un pays booste son innovation, cela favorise également les échanges commerciaux entre le pays de départ et celui d'installation. Le CAE révèle qu'indépendamment du niveau d'études des migrants, « une augmentation de 10 % du stock de migrants entre deux pays stimule le commerce bilatéral de 1% ». Pourquoi ? Tout simplement en raison des liens que conservent les individus avec leur pays d'origine.

NB : Parallèlement, l'émigration des travailleurs qualifiés – couramment appelée « fuite des cerveaux » – réduit le potentiel d'innovation du pays de départ.

Comment attirer l'immigration qualifiée ?

La mobilité internationale est de plus en plus courante et survient de plus en plus tôt dans le parcours d'un individu. Dès lors, l'accueil d'étudiants étrangers est un bon moyen pour attirer cette immigration qualifiée, à condition qu'ils restent dans le pays à l'issue de leurs études (ce que l'on appelle la faculté de rétention).

La faculté de rétention d'un pays dépend de plusieurs facteurs combinés :

- la facilité d'installation professionnelle dans le pays (conditions et délai d'obtention d'un visa de travail en 1er lieu) ;
- la qualité du premier poste et de l'environnement de travail ;
- le contexte fiscal.

Or, la France est très en retard par rapport à d'autres pays, avec un taux de rétention des étudiants étrangers qui atteint péniblement les 4%, quand celui du Royaume-Uni atteint les 47% et ceux des autres pays anglo-saxons dépassent les 100%. En cause en France, la politique de visa qui ne facilite pas le travail des étrangers, quand bien même formés en France.

ENQUÊTE SUR LES TRAJECTOIRES DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS DIPLÔMÉS EN FRANCE, 2005

30% SOUHAITAIENT RENTRER DANS LEUR PAYS D'ORIGINE

25% SOUHAITAIENT RESTER EN FRANCE

9% SOUHAITAIENT ALLER TRAVAILLER DANS UN PAYS TIERS

36% ÉTAIENT «SANS A PRIORI»

Les enjeux budgétaires pour la France de la mobilité des qualifiés

Notre système français d'enseignement primaire, secondaire, supérieur public et notre système public de santé sont financés par l'Etat et par les actifs (c'est-à-dire les 25-55 ans), à travers les impôts et les cotisations sociales. Les contributions aux finances publiques des étudiants et des retraités sont négatives : ils contribuent moins qu'ils ne reçoivent.

La mobilité croissante des travailleurs qualifiés, couplée au faible taux de rétention de la France de ses étudiants étrangers, recèle donc des risques pour le financement de notre enseignement supérieur public, l'Etat finançant des dépenses d'éducation pour des individus que ne contribueront pas à la croissance nationale, ou des dépenses de santé pour ceux qui, quand ils étaient bien portants, ont peu contribué par leurs impôts et cotisations au système social.

Le CAE a identifié deux freins importants à la mobilité entrante des travailleurs qualifiés en France : la portabilité et la prévisibilité limitées des retraites, et la complexité administrative pour les travailleurs étrangers non communautaires.

a/ Les retraites

Dans le domaine de la portabilité, la coordination des régimes de retraites français et étrangers, à travers les instruments communautaires et les conventions bilatérales de sécurité sociale (CBSS), n'apporte qu'une réponse partielle au problème. En effet, elle facilite la mobilité dans une certaine mesure mais elle est loin de permettre la prise en compte de chaque parcours d'expatriation (carrière effectuée dans plusieurs pays, pays non lié à la France par une CBSS, etc.).

Cette complexité des règles de portabilité, alliée à la complexité et à la multiplicité des régimes existant en France, rend très difficile pour les individus l'anticipation de leurs droits à retraite lorsqu'ils s'installent temporairement en France.

b/ L'accueil des travailleurs étrangers

En avril 2013, un rapport conjoint de l'Inspection générale (IG) des Finances, l'IG de l'Administration, l'IG de l'Education nationale et de la Recherche et l'IG des Affaires étrangères, intitulé « L'accueil des talents étrangers », pointait du doigt les conditions d'accueil des travailleurs étrangers, notamment ceux venant de l'extérieur de l'Union européenne, potentiellement décourageantes :

- la complexité des démarches et procédures ;
- les délais d'obtention des visas et titres de séjours ;
- l'incertitude dans laquelle se trouve le demandeur le temps que sa demande soit traitée.

Si les conditions d'accueil sur le territoire des personnes qualifiées ont connu des améliorations ces dernières années (développement de l'accueil sur rendez-vous, envoi postal des dossiers, etc.), elles restent néanmoins à compléter par un effort de rapidité et une démarche qualité. En effet, les délais d'instruction des demandes se sont rallongés ces dernières années, passant d'une moyenne de 106 jours pour le traitement d'une première demande de titre en 2012 à 122 jours en 2014, et de 34 à 50 jours pour un renouvellement.

La loi relative au droit des étrangers en France, promulguée le 7 mars 2016, va dans le bon sens en créant la carte de séjour « passeport talents » : un titre unique de séjour pluriannuel (4 ans maximum) pour de nombreux prétendants (salariés hautement qualifiés, en mission, chercheurs, entrepreneurs, artistes etc.), et assortie de plein droit d'une carte de séjour « passeport talents-famille » pour le conjoint étranger.

RENDRE LE SYSTÈME FISCAL ET SOCIAL COHÉRENT AVEC LA MOBILITÉ INTERNATIONALE CROISSANTE DES QUALIFIÉS

La mobilité croissante des personnes qualifiées est une opportunité pour la France, mais elle impose néanmoins de mettre en cohérence notre système fiscal et social, et d'améliorer l'accueil des étrangers. Trois dimensions sont à prendre en compte pour atteindre ces objectifs : le financement de l'enseignement supérieur, la question des retraites et l'attractivité du territoire.

Le financement de l'enseignement supérieur

Deux visions s'opposent : la quasi-gratuité de l'enseignement supérieur et le financement par chaque étudiant (éventuellement par emprunt). Mais alors que la quasi-gratuité permet de ne pas limiter l'accès à l'enseignement supérieur qu'aux individus disposant des ressources pour financer leurs études, elle rend l'étudiant redevable au système socio-fiscal de son lieu d'étude. Il convient dès lors de conclure à la nécessité de l'intervention publique, mais de s'interroger sur le bon degré de celle-ci. Les théories du fédéralisme budgétaire semblent les plus adéquates car compte tenu de la mobilité des travailleurs qualifiés, les dépenses d'un Etat membre ont un effet positif sur la qualification moyenne des travailleurs dans l'ensemble de l'Union. Une des options consiste donc à coordonner une partie de l'enseignement universitaire au niveau communautaire, par le financement par le budget européen d'universités d'excellence européennes. Ou, de créer un système de compensation vers les pays « formateurs nets » qui forment davantage d'étudiants que la classe d'âge née dans le pays. Un tel système existe déjà dans les pays nordiques. Ce type de compensation est vertueux car il incite chaque pays à attirer des étudiants étrangers par un programme d'enseignement et des conditions d'accueil adéquats.

Recommandation 1. Mieux coordonner au niveau européen l'intervention publique en matière d'enseignement supérieur, en mettant en place des transferts entre pays en fonction des flux intracommunautaires d'étudiants et réorienter les budgets européens vers le financement du capital humain.

Concernant les étudiants hors Union européenne, le modèle britannique pourrait servir d'exemple. Il différencie les étudiants en deux catégories : « Union européenne » et « Hors Union européenne ». Ces derniers doivent s'acquitter de frais de scolarité proches du prix coûtant, ce qui permettrait en France, sans que le contribuable français n'en supporte le coût :

- d'améliorer la qualité de l'enseignement et les conditions d'accueil des étudiants ;
- d'améliorer l'attractivité des universités et des écoles ;
- de financer des bourses d'excellence académique pour les étudiants hors Union européenne.

Recommandation 2. Introduire dans l'enseignement supérieur public un co-paiement différencié pour les étudiants hors Union européenne.

La mobilité (sortante et ré-entrante) des travailleurs qualifiés recèle d'importants bénéfices et est une puissante incitation à mettre en œuvre de bonnes politiques publiques. Or, cette mobilité est aujourd'hui, en France, freinée par l'imparfaite portabilité et prévisibilité des régimes de retraite (a) et par la qualité insuffisante de l'accueil des personnes qualifiées de nationalité étrangère (b).

a/ Les retraites

Afin de permettre la portabilité et prévisibilité des régimes de retraite, il serait nécessaire que tous les régimes reposent sur l'accumulation définitive et actuariellement neutre des droits (lors de la retraite, on reçoit l'équivalent de ce que l'on a cotisé pendant sa carrière). Cette harmonisation internationale est cependant irréaliste, même au niveau européen. Il paraît toutefois essentiel d'améliorer la lisibilité, comme la résilience par rapport à une croissance économique du système des retraites.

Cela passe notamment par :

- l'information auprès des assurés ;
- les conventions internationales : négocier avec nos principaux partenaires hors Union européenne une extension des conventions bilatérales pour leur donner une portée multilatérale ;
- les retraites supplémentaires : relancer le chantier d'harmonisation de la fiscalité afin de faciliter le développement de dispositifs de retraites supplémentaires paneuropéens ou transfrontaliers ;
- des mesures supplémentaires pour les mobilités entrantes de courte durée.

Recommandation 3. Améliorer la portabilité des droits à la retraite en centralisant l'information individuelle sur une seule plate-forme, en négociant des accords multilatéraux incluant des pays hors Union européenne, en harmonisant la fiscalité sur les retraites supplémentaires et en étendant aux régimes complémentaires la possibilité de se faire rembourser les cotisations pour les mobilités de courte durée.

b/ Accueil des personnes qualifiées de nationalité étrangère

Le « passeport talents » et le « passeport talents-famille » (cartes de séjour pluriannuelles) sont une avancée majeure pour attirer les hauts potentiels étrangers. Il est recommandé d'offrir aux travailleurs sollicitant un de ces titres, un guichet spécifique auprès de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et de la préfecture du chef lieu de chaque région, avec une formalité simplifiée d'attribution pour les détenteurs d'un visa long séjour (VLS). Ce regroupement permettrait d'apporter une masse critique d'expertise et de services, et une mise en œuvre administrative à l'écoute des besoins du tissu économique.

Recommandation 4. Créer un guichet unique régional pour l'accueil des talents étrangers ; simplifier la procédure de délivrance de la carte « passeport talents » par une instruction complète des dossiers dans les consulats lors des demandes de visa long séjour ; s'engager dans une démarche qualité.

Il faut que les procédures administratives soient simples et efficaces et pour cela il est nécessaire de :

Recommandation 5. Développer des plates-formes d'accueil des étudiants étrangers mutualisées entre universités et simplifier la procédure d'obtention du titre de séjour en la couplant avec la demande de visa long séjour.

Augmenter notre attractivité et créer des liens durables

Toutes les mesures permettant aux individus qualifiés de développer leur potentiel sont souhaitables. Il est question de créer les conditions favorables à l'innovation, à la création et croissance d'entreprise, à la recherche, et de contribuer à augmenter la qualité d'entrepreneurs, de scientifiques et spécialistes de haut niveau en France.

En amont, il convient de renforcer la notoriété des universités et grandes écoles françaises et d'améliorer l'accueil matériel des étudiants étrangers. De plus, la population française à l'étranger est en général hautement qualifiée et la probabilité de retour en France est une donnée à prendre en considération. Il convient par conséquent de mieux la cerner.

Recommandation 6. Améliorer notre connaissance sur les Français à l'étranger. A court terme, cela peut se faire au travers d'une étude spécifique en partenariat avec l'OCDE et d'un suivi régulier des données relatives aux flux de départ.

A long terme, la mobilité implique de repenser le lien avec leur pays d'origine :

- réaliser un suivi statistique régulier qui pourrait s'appuyer sur des registres consulaires pour lesquels les incitations à l'enregistrement et la mise à jour seraient plus puissantes ;
- se pencher sur le socle de droits et d'obligations des nationaux, qui ont bénéficié de la qualité du système public d'enseignement et de santé.

Le lien social passe par un système de droits et de devoirs renforcés. Il convient de le matérialiser par des avantages (accès prioritaire au cursus français d'enseignement), et des obligations (inscription administrative sur les registres, cotisations facultatives, etc.).