

---

## Midi

*Prospective de la politique  
d'immigration de la France,  
élément d'une politique  
d'aide au développement*

### Migrations internationales et développement intégré

Les européens se prononcent majoritairement en faveur du recours à l'immigration. Selon un sondage Eurobaromètre réalisé en décembre 2003 auprès de 7 500 habitants des 15 États membres et publié en mars 2004, 56 % des européens sont «tout à fait d'accord» ou «assez en accord» avec l'idée que **l'arrivée d'immigrants est nécessaire pour le marché du travail. Les Français sont 64 % à être de cet avis.**

Ce pourcentage de répondants favorables augmente en Europe avec le niveau d'éducation. Une autre ligne de partage est le lieu de résidence, les ruraux n'étant que 51 % à être favorables. En revanche il n'y a aucune différence significative entre générations.

Pour autant, huit Européens sur dix sont favorables à un renforcement des contrôles aux frontières, marquant ainsi au total une préférence nette pour une immigration légale. Parmi les différents flux de migrants concernés, ce document vise à éclairer plus spécifiquement le cas des scientifiques.

#### Les mêmes droits

Le même sondage souligne que les deux tiers des Européens considèrent que les migrants devraient avoir «exactement les mêmes droits» que les nationaux (69 % en France). On note l'inquiétude allemande (50 % de réponses favorables seulement) et l'approche pragmatique d'un pays comme l'Espagne (respectivement 89 %), pourtant fortement soumis aux pressions migratoires.

L'approche juridique consistant à offrir les mêmes droits aux migrants qu'aux nationaux a été remise récemment en cause à l'occasion de l'élargissement par certaines analyses économiques, endossées par le Conseil scientifique du ministère allemand des Finances (voir par exemple H.W. Sinn dans *Sociétal*, deuxième trimestre 2004).

Dans une Europe marquée par de très importantes différences de salaires moyens, les minimums sociaux des pays membres les plus riches peuvent dépasser

largement les salaires moyens des pays de départ et entraîner un mécanisme de «tourisme social» (*Welfare shopping*) de la part des migrants. Cette préoccupation est particulièrement marquée en Allemagne, en raison de sa position géographique, de ses coûts de main-d'œuvre élevés (5 fois les salaires polonais) et de l'expérience douloureuse de la réunification.

Les économies dotées de forts mécanismes redistributifs, comme l'Allemagne ou la France poseraient un problème particulier par rapport à l'immigration : le solde des contributions et prestations serait positif pour les bas revenus et négatifs pour les hauts revenus. Dans l'hypothèse où ce sont des non-qualifiés qui migrent, l'État providence, par sa redistribution, fournirait donc des incitations à la migration dépassant les seuls écarts de salaires et interdisant soit de libéraliser les migrations, soit d'offrir aux immigrés les mêmes droits sociaux qu'aux nationaux.

Ce souci a conduit les États membres à prendre des mesures restrictives à l'immigration provenant des pays de l'élargissement. Même au Royaume-Uni, un revirement d'attitude de dernière minute a conduit à imaginer un système d'enregistrement des migrants, ouvrant les droits aux bénéfices sociaux uniquement à ceux ayant travaillé une année sur le sol britannique.

#### Une immigration des pays tiers

La focalisation du débat sur les migrations sur ce type de questions a fait perdre de vue les véritables enjeux. Dans une perspective de long terme, l'Union européenne vieillissante ne pourra pas compter sur le dynamisme démographique des pays de l'élargissement.

L'Union européenne aura moins d'habitants en 2050 qu'aujourd'hui, au rythme actuel d'immigration et en dépit de l'élargissement. Dans un pays comme l'Allemagne, les trois quarts de l'accroissement démographique proviennent déjà de l'immigration (un quart seulement en France, qui constitue une exception européenne de ce point de vue). Les migrations attendues en provenance des

nouveaux membres sont limitées et le plus grand d'entre eux, par exemple, est susceptible de perdre 15 % de sa population d'ici 2050 indépendamment de tout flux migratoire.

La situation démographique des pays accédant n'est pas meilleure mais plutôt pire que celle des pays membres, en particulier si l'on compare avec la situation française où les naissances l'ont encore emporté très largement sur les décès en 2003 (792 000 contre 560 000) grâce à un taux de fécondité élevé.

Par ailleurs, l'offre de migrants comme la demande de la part des pays d'accueil est susceptible de s'orienter de façon croissante vers les personnels qualifiés.

Une approche uniquement en termes de démographie soulignerait que les régions les plus susceptibles de nourrir les flux d'immigration vers l'Europe sont – au-delà de la Turquie susceptible d'intégrer l'Union – l'Afrique (en particulier le Maghreb) et le Bassin méditerranéen.

Mais l'orientation de la demande et de l'offre vers des personnels très qualifiés entraînera nécessairement une diversification des flux. L'Asie ou l'Amérique latine sont susceptibles de fournir à l'Union élargie les ingénieurs et scientifiques de toutes disciplines qui lui feront massivement défaut au milieu du siècle pour se maintenir à niveau dans la société de la connaissance, tandis que les scientifiques maghrébins, de leur côté seront attirés de façon croissante par l'aimant scientifique que constitue l'Amérique du Nord.

La réflexion sur les migrations doit donc être posée en termes différents, en s'intéressant aux flux en provenance des pays tiers, et à la montée en puissance de l'économie de la connaissance.

L'exemple de l'Amérique latine illustre de façon saisissante ces questions.

## Un environnement scientifique défaillant dans les pays de départ

L'investissement en Recherche et Développement (R & D) représente 0,6 % du PIB en Amérique latine. Ce chiffre est à comparer avec les 2 % à 3 % enregistrés en Europe, au Japon et aux États-Unis. On compte 300 chercheurs par million d'habitants en Amérique latine, 1 900 en Europe, 3 800 aux États-Unis et 4 700 au Japon. L'Amérique latine, outre le fait de ne pas être intégrée (en dépit d'accords comme le Mercosur), a donc un ratio très bas appliqué à des pays de taille limitée ; au total, 30 % des chercheurs mondiaux travaillent aux États-Unis, 27 % en Europe, 18 % au Japon et presque autant en Chine.

Les chiffres relatifs à l'Afrique (à l'exception de l'Afrique du Sud) sont, sans surprise, bien pires : 17 scientifiques par million d'habitants au Burkina Faso.

Qui plus est, les investissements par chercheurs sont sans commune mesure, et la production scientifique est proportionnée à l'investissement et au nombre de chercheurs : les États-Unis réalisent 35 % de la production scientifique mondiale, l'Amérique latine 1 %.

Fernando Lema, chercheur à l'Unité d'immunologie structurale de l'Institut Pasteur, voit dans ces chiffres à la fois le résultat et le déterminant des migrations qualifiées : le déterminant dans la mesure où seul un environnement scientifique de qualité permet aux scientifiques de valoriser leurs connaissances et leur potentiel de recherche ; le résultat dans la mesure où ces incitations au départ, qui ne sont donc pas uniquement financières, drainent les ressources en capital humain des pays de départ. C'est ainsi que plus de la moitié de la population scientifique de Trinidad et Tobago aurait émigré, les trois quarts de celle de la Guyane, les deux tiers de celle de la Jamaïque. À l'inverse, dans les pays ayant un potentiel local plus attractif, comme le Brésil et à un moindre degré l'Argentine ou le Mexique, les taux d'expatriation sont plus bas, au maximum 10 %.

## La moitié des scientifiques des pays en développement installés aux États-Unis

À partir d'enquêtes sur les professionnels d'Amérique latine émigrés aux États-Unis, Fernando Lema comptabilise plus de 200 000 personnels émigrés, parmi lesquels 51 000 ingénieurs, 24 000 spécialistes des sciences de la vie, 17 000 mathématiciens et informaticiens, 8 500 physiciens et 98 000 spécialistes de sciences sociales. Le recensement américain permet d'identifier 2 900 ingénieurs argentins, 1 800 biologistes, 700 mathématiciens, ou 400 physiciens du même pays exerçant aux États-Unis. Pour les pays de petite taille, la situation est encore plus remarquable : la Colombie compte 3 300 ingénieurs aux États-Unis, Cuba 6 100.

Cette situation est générale dans les pays en voie de développement : on compte 1,2 millions de scientifiques dans l'ensemble des pays en développement, à comparer à 1 million de scientifiques de ces mêmes pays travaillant aux États-Unis. S'y ajoutent ceux exerçant dans d'autres pays industrialisés. Une estimation prudente effectuée dans le cadre de la récente expertise collégiale de l'IRD sur les diasporas scientifiques des pays du Sud évalue celles-ci à un tiers au moins des effectifs des communautés scientifiques de ces pays. D'autres calculs se rapprochent du niveau des deux tiers. Compte tenu de l'imprécision des chiffres, on peut considérer qu'environ la moitié des scientifiques issus des pays en développement exercent leur activité au Nord.

Le même constat peut être fait pour l'Amérique latine : 150 000 scientifiques dans ces pays, et 158 000 originaires de ces pays installés aux États-Unis. On relève de surcroît un biais en faveur des sciences dures, soulignant l'emprise de la société de la connaissance sur ces flux.

Ce constat, bien connu, a souvent nourri la thèse de l'exode des cerveaux, susceptible d'appauvrir les pays en développement. Il reste toutefois à prouver que les 3 800 physiciens, mathématiciens et informaticiens cubains auraient trouvé à s'employer de façon efficace dans leur pays d'origine, compte tenu du niveau de développement de celui-ci. Plus généralement, le taux de chômage des qualifiés est très élevé dans les pays en développement, et les édiles de certains pays de départ peuvent considérer comme une « soupape de sécurité » l'émigration d'une partie de leurs élites.

Dans des cas comme celui-ci, plutôt que les revenus de ce capital humain employé dans le pays d'origine, c'est donc le coût de formation qui doit être mis en balance avec les revenus rapatriés.

Fernando Lema propose de retenir le coût de la formation d'un docteur pour un étudiant brésilien comme base de calcul. Sur cette base, le million de latino-américains ayant reçu une formation universitaire complète dans leur pays d'origine et résidant aux États-Unis représentent un coût de formation d'environ 30 milliards de dollars pour les pays de départ.

Ce coût est-il prohibitif ? La réponse généralement donnée consiste à mettre en balance les envois d'économies sur salaires dans le pays d'origine.

Cette approche est toutefois délicate : on ne peut dissocier les revenus transférés par catégorie de qualification des migrants ; or, la propension des migrants hautement qualifiés à opérer des remises dans leur pays d'origine est l'objet de débat actuellement ; par ailleurs, on compare un stock (les personnels qualifiés émigrés) et un flux annuel, les remises de fonds. L'ordre de grandeur pour l'Amérique latine est d'environ 25 milliards de dollars transférés vers leurs pays d'origine par les 35 millions de latino-américains émigrés aux États-Unis, soit 7 % de leurs revenus. Ces sommes sont très importantes, en particulier pour la balance des paiements de pays comme le Nicaragua, Haïti, la Guyane ou le Salvador.

## Au-delà des transferts de fonds, le co-développement

Les pays en développement devraient pourtant pouvoir tirer des bénéfices beaucoup plus diversifiés de la présence à l'étranger d'une partie importante de leurs personnels très qualifiés, que de simples remises de fonds.

L'argument concerne d'abord le développement économique et l'efficacité dans l'allocation de l'épargne. Les fonds rapatriés vers le pays d'origine ne sont pas systématiquement investis dans des activités productrices, loin s'en faut. Le petit commerce, la spéculation immobilière, voire la simple subsistance, sont souvent privilégiés. Dans le meilleur des cas des activités de services non échangés comme les SSII, la maintenance, les cyber-cafés permettent d'utiliser le moins mal possible des capitaux et des compétences. Les conditions mêmes du transfert de ces sommes, via des intermédiaires financiers disposant d'un fort pouvoir de marché, sont généralement réputées très défavorables aux émigrés envoyant les fonds.

Les raisons de cette affectation inefficace des fonds sont multiples, mais la dimension institutionnelle dans le pays d'arrivée joue un rôle central. Le déficit réglementaire dans le pays d'origine, l'absence de protection de la propriété intellectuelle, l'insécurité juridique, la difficulté à lever des financements bancaires supplémentaires, sont autant d'obstacles à l'investissement productif. La mauvaise qualité des institutions, la mauvaise gouvernance, jouent ici non seulement contre le développement du pays d'une façon générale, mais surtout en faveur du départ du personnel scientifique, contre son retour éventuel, et

contre l'implication productive (financière, économique et sociale) des expatriés dans le développement local.

C'est ici que de nouvelles approches des migrations sont nécessaires, s'appuyant sur un véritable partenariat entre pays de départ et pays d'accueil des migrants. De nombreuses pistes peuvent être envisagées, et les niveaux d'action sont multiples, du micro-local aux grands programmes.

Les pays d'accueil peuvent appuyer le système de formation au Sud : une partie des personnels formés émigrant de toute façon au Nord, les pays du Sud peuvent tirer bénéfice à travers eux d'une mise à niveau de leur système de formation pour les personnels restant sur place.

L'accueil de chercheurs dans les laboratoires européens devrait être une priorité : ces laboratoires constituent un environnement scientifique propice à la valorisation des connaissances.

D'une façon plus générale, l'accueil des émigrés, qualifiés ou non, élargit la surface des personnes dont les exigences en matière de démocratie et de gouvernance par rapport à leur pays d'origine sont élevées. Ceci constitue un puissant vecteur de changement des institutions, par « effet de démonstration ».

Le niveau régional, entre pays en voie de développement, constitue également un niveau pertinent. Un centre de recherche localisé dans un pays d'Amérique latine et fonctionnant sur une base régionale, avec un appui scientifique et financier européen, serait viable et offrirait des possibilités d'échanges scientifiques mutuellement bénéfiques.

Ici, la question migratoire rejoint celle de la coopération. En aidant à la construction de capacités locales et de partenaires de qualité et en entretenant un lien actif avec eux par l'entremise notamment des expatriés sur leurs sols, les pays européens s'ouvriraient des chantiers nouveaux de travaux scientifiques et techniques tout en contrôlant mieux les flux et leurs effets.

Une telle approche, dont l'Europe aura besoin à un horizon assez proche, impliquera des modifications substantielles d'approche politique. Le discours sur l'immigration zéro est en contradiction flagrante avec les pratiques de regroupement familial, de droit d'asile, par exemple, qui ont conduit à des entrées non négligeables en Europe au cours des dernières décennies. C'est aussi une forte immigration illégale, d'autant plus difficile à repérer dans un espace de libre circulation des personnes constitué de pays ayant une approche différente du problème. Cette seconde forme d'immigration se résout alors en plans de régularisation périodiques souvent difficiles à gérer.

Au niveau français, le recours à un traitement de la question migratoire par l'intégration du stock de migrants et à un discours sécuritaire sur le flux est particulièrement inadapté à ce nouveau contexte. Au niveau européen, et au-delà des déclarations de principe, la situation est également problématique. Dans ses accords de partenariat avec les pays Méditerranéens (fondés sur l'accord de Barcelone de novembre 1995 entre l'UE15 et 12 pays de

la région), le terme de migrations est accolé à celui de terrorisme et de criminalité : en matière de «partenariat social, culturel et humain» l'accord vise notamment à développer (...) «la coopération dans le domaine de l'immigration clandestine, dans la lutte contre le terrorisme, le trafic de drogues, la criminalité internationale et la corruption» (site officiel des Communautés européennes).

Il y a là un fossé important à combler avec une vision constructive et une utilisation rationnelle de la mobilité dans une perspective circulatoire qui constitue une perspective essentielle de l'Union européenne.

#### **Les membres du groupe de projet**

Lionel Fontagné, *chef de projet, directeur, Centre d'études prospectives et d'informations internationales* ;  
Christian Connan, *ambassadeur, délégué au co-développement, Quai d'Orsay* ; Jean-Christophe Dumont, *économiste, OCDE* ; Philippe Fargues, *démographe, IUE de Florence* ; Jean-Pierre Garson, *économiste, OCDE* ; Nicole Guimezanes, *juriste, université de Paris-XII* ; Sébastien Jean, *économiste, Centre d'études prospectives et d'informations internationales* ; Jean-Baptiste Meyer, *sociologue, Centre national de la recherche scientifique* ; El Mouhoub Mouhoud, *Commissariat général du Plan* ; Mireille Raunet, *Conseil économique et social*.

- **Contacts** : Lionel Fontagné  
[fontagne@cepii.fr](mailto:fontagne@cepii.fr)  
Sophie de Salée  
[desalee@cepii.fr](mailto:desalee@cepii.fr)