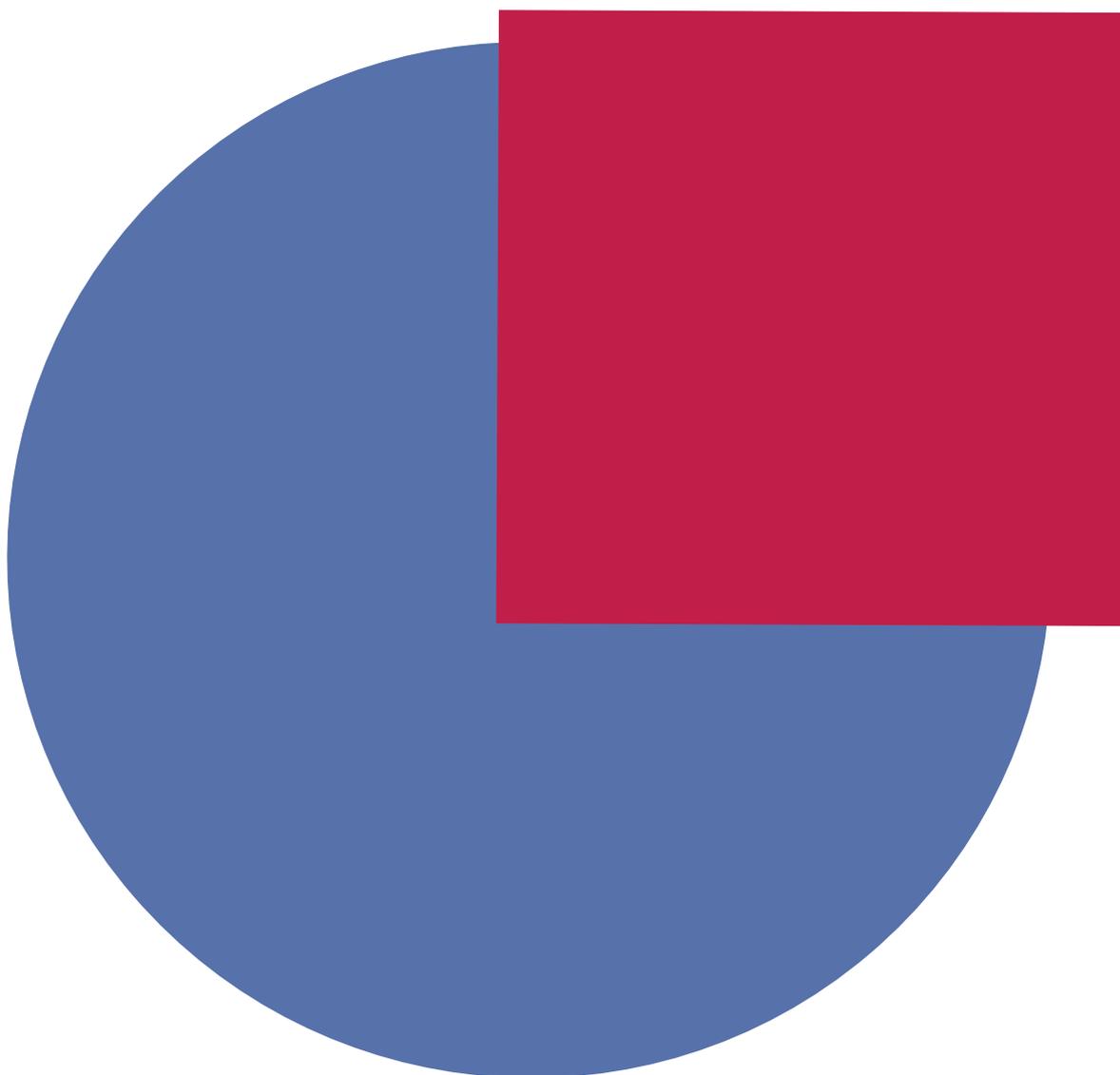


# Un visa pour le rêve européen



**Groupe  
d'études  
géopolitiques** Économie

## **Groupe d'études géopolitiques**

Économie

### **Un visa pour le rêve européen**

#### **Auteur**

Antoine Levy, Victor Storchan

#### **Avant-propos**

Philippe Aghion

45, Rue d'Ulm 75005 Paris  
legrandcontinent.eu  
geg@ens.fr

#### **Pour citer l'étude**

Antoine Levy et Victor Storchan, *Un visa pour le rêve européen*,  
Groupe d'études géopolitiques Économie, Note pour l'action 3, juillet  
2020.



Philippe Aghion • Professeur au Collège de France et à la London School of Economics.

## Avant-propos

Les cerveaux issus de l'immigration apportent à leur pays d'accueil des connaissances et une expérience dans des domaines auxquels ils ont déjà contribué dans leur pays d'origine, et qui ne correspondent pas nécessairement aux points forts du pays d'accueil. La recherche économique a ainsi permis de mettre en évidence un lien causal entre la migration d'inventeurs étrangers spécialisés dans certains domaines et l'innovation future du pays d'accueil dans ces domaines : un doublement du nombre d'inventeurs étrangers spécialisés dans certaines technologies, conduit à une augmentation de 25 à 60 % de la probabilité pour le pays d'accueil de percer dans ces technologies au cours des dix années suivantes. En outre, les travaux de Gordon Hanson et ceux de Rebecca Diamond montrent un effet large des innovateurs étrangers sur la R&D domestique (brevets, nouveaux produits, productivité des chercheurs domestiques) : les inventeurs immigrés ont déposé le quart des brevets aux États-Unis entre 1976 et 2012, et se sont avérés 40% plus productifs que l'inventeur américain moyen, un chiffre frappant cité par Antoine Levy et Victor Storchan dans la note pour l'action qui suit.

Dans la continuité de l'idée précédente, la diversité, le fait d'accueillir des individus qualifiés qui ne proviennent pas tous du même pays ou de la même région du monde, est également un facteur stimulant pour l'innovation dans le pays d'accueil. Des inventeurs provenant d'origines diverses sont en effet porteurs de cultures, de qualifications et de savoirs complémentaires à l'avantage comparatif de leur pays d'accueil, ce qui permet de diversifier sa production scientifique et technique et d'étendre son réservoir de compétences. Le savoir scientifique et technique progresse mieux à travers la confrontation de ces expériences et de ces cultures.

En dépit de ces avantages clairement établis, un coup sérieux vient d'être porté à la migration qualifiée aux États-Unis : l'administration Trump a drastiquement réduit l'émission de nouveaux visas pour les travailleurs qualifiés jusqu'à la fin de l'année. Cette réduction pourrait aller jusqu'à inclure, depuis les nouvelles mesures prises par l'Immigration and Customs Enforcement (ICE), les étudiants étrangers et les professeurs invités dans les universités américaines.

L'Europe peut tirer partie de ce repli américain, si elle sait faire preuve d'audace dans sa politique d'accueil des migrants qualifiés et réagit de façon appropriée. La note d'Antoine Levy et Victor Storchan propose ainsi un plan d'accueil des travailleurs STEM (chercheurs, entrepreneurs innovants, détenteurs de brevets) axé sur deux piliers : (i) l'émission d'un visa de travail

de cinq ans, renouvelable, valable sur l'ensemble du territoire de l'UE – pour remplacer les schémas non coopératifs mis en place un peu partout en Europe ; (ii) l'engagement, financé en commun par le budget UE, d'exonérer d'impôt sur le revenu ces nouveaux tech migrants pendant les deux premières années de leur contrat, pour rendre leurs rémunérations nettes plus attractives.

Ces propositions vont dans le bon sens, car elles sont de nature à contribuer de manière substantielle à l'innovation et la croissance européennes. Elles permettront d'abord, grâce à l'afflux induit d'immigrants STEM, de renforcer la R&D privée et publique en Europe. Plus largement, elles redonneraient un objectif commun et coopératif à la politique migratoire européenne, en remettant l'Europe sur la carte des destinations des migrants qualifiés. Enfin, elles permettraient de contrecarrer, voire d'inverser l'émigration des Européens éduqués et qualifiés vers des marchés du travail plus attractifs, au fur et à mesure que les externalités positives des immigrants qualifiés sur l'innovation locale produiront leurs effets.

## Résumé

Par un executive order du 22 juin 2020, l'administration Trump a drastiquement réduit l'émission de nouveaux visas pour les travailleurs qualifiés (H1B, L1 et J1) jusqu'à la fin de l'année. À rebours de l'histoire et de l'ethos des États-Unis, le décret plonge un nombre considérable de talents internationaux, scientifiques, chercheurs, ingénieurs et étudiants dans une incertitude inédite. Cette décision, qui s'ajoute à l'imprévisibilité du Brexit, offre à l'Europe une fenêtre d'opportunité inédite pour prendre toute sa place dans la compétition mondiale pour les talents.

Pour cela, l'Union européenne doit agir à la mesure de ses ambitions technologiques et scientifiques, en déployant rapidement un plan axé sur deux piliers. D'abord, l'émission d'un visa de travail de cinq ans, renouvelable, valable sur l'ensemble du territoire de l'UE, encourageant les travailleurs qualifiés très mobiles à venir créer, construire ou innover sur son territoire. Ce « European tech visa » constituerait un outil puissant d'unification du marché du travail qualifié sur le continent, et un facteur de compétitivité majeur à l'heure où partout ailleurs, les frontières se ferment et la mobilité internationale se tarit. Dans un second temps, les pays de l'UE doivent s'accorder sur l'engagement, financé en commun, d'exonérer d'impôt sur le revenu ces nouveaux migrants pendant les deux premières années de leur contrat, pour rendre leurs rémunérations nettes plus attractives. Combinée avec les systèmes de protection sociale et d'échanges universitaires européens, cette mesure viendrait compléter un paquet de dispositions attrayantes et compétitives face aux puissants financeurs de la recherche que constituent la Suisse, Singapour, et les pays du Golfe.

Une Europe conquérante et unie dans la bataille des talents peut faire de l'immigration qualifiée un moteur de relance de son innovation, et compenser les flux d'émigration des travailleurs scientifiques formés sur son sol. Les entreprises innovantes à fortes composantes technologiques, de l'intelligence artificielle à la médecine en passant par la robotique, doivent pouvoir s'appuyer sur une ressource renouvelée de talents mondiaux. Les conséquences positives de l'immigration qualifiée pour l'innovation, dont semblent se détourner les États-Unis aujourd'hui, ont été largement documentées dans la littérature économique : les inventeurs immigrés ont déposé le quart des brevets aux États-Unis entre 1976 et 2012, et se sont avérés 40% plus productifs que l'inventeur américain moyen.

Ce serait donc pour l'UE une faute politique, mais aussi un coût d'opportunité économique considérable que de ne pas se saisir de ce moment inédit. À l'heure de la concrétisation d'un plan de relance d'une dimension historique, les chefs d'États de l'Union actent un désir de reconstruction solidaire, et d'harmonisation économique et fiscale. Un visa et un crédit d'impôt communs pour les talents technologiques et scientifiques viendraient concrétiser cet effort.



**Antoine Levy** • Doctorant en économie au MIT.

**Victor Storchan** • Ancien élève de Stanford, ingénieur en IA dans l'industrie financière.

## Un visa pour le rêve européen

6

Dans la bataille stratégique de l'attractivité scientifique et technique, l'Union européenne (UE) doit développer et concrétiser un projet ambitieux de conquête des talents. Les États-Unis, en mettant un terme, à minima jusqu'à la fin de l'année 2020, à l'émission de nouveaux visas pour les travailleurs qualifiés (H1B, L1 et J1), offrent à l'Union l'occasion unique, non seulement de prendre une place privilégiée dans la compétition internationale pour les compétences, mais aussi de faire de cette quête d'attractivité un nouveau moteur de l'intégration fiscale, politique et économique du continent.

Pour y parvenir, l'Europe peut mettre rapidement en œuvre un plan axé sur deux piliers : un visa STEM<sup>1</sup> européen valable sur l'ensemble du territoire de l'Union, et une exonération fiscale temporaire pour les travailleurs hyper-qualifiés extra-communautaires. La conjugaison d'une simplification administrative majeure – sous la forme d'un visa pour travailleurs hyper-qualifiés, harmonisé et non conditionné à un emploi salarié – et d'une incitation fiscale généreuse mais temporaire – via l'outil de la fiscalité personnelle, appuyé sur un financement communautaire – permettrait à l'UE de se saisir d'un moment inédit, propre à une conjoncture internationale particulière.

À la position américaine de clôture de l'immigration qualifiée, s'ajoute en effet l'incertitude du Brexit. La sortie britannique de l'UE fragilise l'enseignement supérieur du Royaume-Uni en soumettant les étudiants du reste de l'Union à des frais d'inscription alignés sur les extra-européens. Le Brexit obère du même coup le financement des travaux académiques, en excluant les chercheurs britan-

niques de l'accès aux subventions du European Research Council. Face au retrait des deux pôles d'attraction que constituent le Royaume-Uni et les États-Unis, l'UE peut se muer en une destination privilégiée pour les travailleurs spécialisés des secteurs STEM et les inventeurs, deux fois plus mobiles que les autres employés qualifiés, notamment au cours des premières années de leur carrière<sup>2</sup>.

Un plan européen d'accueil et d'intégration des immigrés qualifiés peut certes s'appuyer sur les attraits intrinsèques d'un modèle social largement partagé par les pays du continent – une couverture-maladie universelle prenant en charge les risques d'affections de longue durée, une régulation du travail protectrice de la vie privée, ou encore des garanties de garde d'enfant et de congés parentaux. Néanmoins, pour rendre l'Europe compétitive dans la course internationale pour les talents et l'innovation, de tels avantages sociaux sont insuffisants, s'ils ne s'accompagnent pas d'un effort commun ciblé vers les innovateurs « superstars », particulièrement mobiles et sensibles aux incitations économiques. C'est d'abord l'accès à un marché du travail géographiquement unifié, administrativement flexibilisé et économiquement performant qui replacera l'Europe sur la carte de la mobilité internationale des travailleurs les plus qualifiés. Pour cela, les mécanismes existants d'attractivité doivent être harmonisés, promus en commun et de manière coopérative par les États-membres et la Commission européenne et assortis d'incitations financières concrètes et immédiates.

### a. Un visa unique européen pour travailleurs STEM qualifiés

En premier lieu, cette « opération Paperclip » européenne (du nom de la stratégie américaine d'accueil des scientifiques allemands après la Seconde Guerre mondiale) doit s'appuyer sur une meilleure coordination des politiques d'accueil et d'attractivité. Les mécanismes de visas existants, comme la Blue Card européenne, doivent être largement étendus, mieux mis en avant dans le discours public et diplomatique, et adaptés aux nouvelles réalités du marché du travail hyper-qualifié et de la mobilité internationale. Devant la prolifération et la compétition entre schèmes de visas « innovateurs » non coopératifs dans l'UE (voir annexe), la lisibilité, l'universalisation, et l'harmonisation des offres migratoires « premium » doivent être la priorité pour que l'Europe intervienne comme un acteur majeur sur le marché international des talents mobiles.

Une telle unification pourrait s'incarner dans l'émission d'un visa unique de travail de cinq ans, renouvelable, valable sur l'ensemble du territoire de l'UE, à destination des travailleurs qualifiés (détenteurs d'un master ou d'un

1. Science, Technology, Engineering, and Mathematics.

2. Hanson, G. H., Kerr, W. R., & Turner, S. (Eds.). (2018). High-Skilled Migration to the United States and Its Economic Consequences. University of Chicago Press.

doctorat dans les domaines de la science et de la technologie, fondateurs d'entreprises innovantes, ou détenteurs de brevets). Un tel "European STEM visa", harmonisé dans sa durée et ses conditions d'obtention à travers l'ensemble de l'UE, constituerait un outil puissant d'unification du marché du travail qualifié sur le continent, et un facteur de compétitivité majeur à l'heure où partout ailleurs, les frontières se ferment et la mobilité internationale se tarit. Des mécanismes similaires ont déjà prouvé leur efficacité, notamment au Royaume-Uni (Global Talent Visa) ou en France (French Tech Visa).

L'Europe dispose certes en théorie déjà de la Blue Card, instaurée en 2009 pour concurrencer la Green Card américaine, mais aujourd'hui réservée aux salariés, assortie de conditions de ressources difficilement lisibles, et de ce fait peu utilisée. Au contraire, le visa STEM européen serait ouvert aux indépendants et entrepreneurs, et les conditions de ressources financières et d'emploi seraient temporairement allégées, mais complétées d'exigences de diplômes du supérieur (master ou doctorat dans les domaines STEM) ou de détention de brevets technologiques auprès de l'une des principales agences internationales comme l'European Patent Office (EPO) ou l'United States Patent and Trademark Office (USPTO).

La simplification des procédures administratives, via un guichet unique européen et une harmonisation des conditions d'entrée, constituera en elle-même un facteur de transparence et donc d'attractivité, au vu du coût cognitif et temporel que représentent aujourd'hui les procédures complexes d'admission dans l'UE et la migration d'un État-membre à un autre. La mobilité des travailleurs qualifiés, accrue par le recours toujours plus prévalent, dans les secteurs technologiques, au travail à distance et à des formes d'emploi ou de collaboration non salariales, requiert la possibilité d'émigrer facilement d'un État-membre à un autre, ou de changer temporairement de type de contrat de travail, sans perdre le bénéfice de son visa européen. Ainsi, l'Europe ne peut faire l'économie d'une homogénéisation des bourses de recherches, des incitations fiscales ou avantages sociaux pour rendre plus lisibles les conditions de mobilité à l'intérieur de son territoire. En plus de l'harmonisation des conditions d'entrée, l'Europe doit s'assurer de parler d'une même voix pour promouvoir l'attractivité de son offre : l'initiative EURAXESS, qui cible spécifiquement la recherche académique, symbolise une première tentative de guichet d'information unique pour environ 41 000 chercheurs. Cette première expérience doit inciter l'Europe à étendre ce type de mécanismes pour informer les travailleurs STEM très qualifiés des avantages dont ils peuvent bénéficier en rejoignant le continent.

#### **b. Une exonération fiscale temporaire financée par la solidarité européenne**

Si la simplification administrative et l'unification des

marchés du travail européens peuvent contribuer largement à l'attractivité de l'Union, la course aux talents, engagée rapidement par d'autres États comme le Canada pour faire contrepoids aux mesures américaines avant l'élection de novembre 2020, impose de jouer également à court-terme sur le tableau de l'attractivité financière.

C'est pourquoi, en second lieu, les pays de l'UE pourraient assortir le visa STEM européen d'un engagement commun d'exonérer d'impôt sur le revenu ces nouveaux migrants pendant les deux premières années de leur contrat. Une telle exonération est un moyen sûr de rendre leurs rémunérations nettes plus attractives face aux ogres du financement de la recherche que constituent la Suisse, Singapour, et les pays du Golfe, mais aussi de compenser la charge du déménagement parfois d'une famille entière. Associée à des systèmes de protection sociale et d'échanges universitaires européens sans équivalent, elle constituerait un gage d'attractivité pour les talents internationaux.

Le financement de cette exonération (traitée comme un investissement au sens comptable pour la soustraire aux procédures pour déficit excessif dans la zone euro) serait assuré par un fonds de compensation entre États membres, dans le cadre du plan de relance et d'investissement actuellement mis en œuvre par la Commission européenne. Les travaux d'Enrico Moretti et Daniel Wilson<sup>3</sup>, qui montrent combien les inventeurs les plus performants sont sensibles aux différentiels d'imposition entre États américains, ou ceux de Stefanie Stantcheva, Salomé Baslandze, et Ufuk Akcigit<sup>4</sup>, qui prouvent un résultat similaire pour la migration entre pays, suggèrent qu'une telle exonération pourrait même se révéler, pour les recettes fiscales en Europe, un investissement des plus rentables, surtout si l'UE parvient à y fixer durablement les immigrants qualifiés dès les prémices de leur carrière.

#### **c. Effets d'éviction, d'aubaine et effets sur les pays d'origine : points de vigilance sur les externalités négatives de l'exonération fiscale**

Un tel mécanisme d'exonération fiscale est sujet à des risques bien connus. Pour ne pas se traduire par une concentration excessive de l'effort budgétaire ainsi consenti par l'UE vers un petit nombre de disciplines ou d'applications scientifiques ciblées, elle ne doit pas être strictement sectorielle. Elle doit au contraire s'avérer modulable, et couvrir un spectre large de champs de recherche et de secteur d'activités technologiques afin de ne pas créer d'effets d'éviction entre disciplines ou entreprises. En effet, en matière d'innovation, les promesses du moment ne sont pas toujours les vérités du lendemain.

3. Moretti, E., & Wilson, D. J. (2017). The effect of state taxes on the geographical location of top earners: Evidence from star scientists. *American Economic Review*, 107(7), 1858-1903.
4. Akcigit, U., Baslandze, S., & Stantcheva, S. (2016). Taxation and the international mobility of inventors. *American Economic Review*, 106(10), 2930-81.

Ainsi il est difficile de prévoir avec certitude les technologies de ruptures qui seront demain génératrices de valeur et d'avantages compétitifs pour l'industrie européenne. Entre autres exemples, les cas des hivers de l'intelligence artificielle (IA), périodes d'effondrement de l'investissement en IA consécutives à des promesses technologiques déçues, illustrent cet aléa.

De plus, ces exonérations doivent être implémentées de manière ciblée dans le temps, et leur mise en œuvre associée à des études d'impact rigoureuses, afin de mesurer leur impact causal sur l'immigration qualifiée, et de limiter les effets d'aubaine et leur capture par des talents étrangers qui seraient venus en Europe indépendamment de telles incitations. Ainsi, comme le montre l'étude Migration Policy Debates de l'OCDE<sup>5</sup> de 2019, l'attractivité des pays au sein de l'UE n'est pas homogène et diffère sensiblement, par exemple, entre l'Irlande qui a déjà adopté une fiscalité attractive pour les migrants qualifiés, et la France ou l'Espagne. L'exonération pourrait constituer un facteur d'harmonisation des politiques fiscales européennes, à condition d'être rigoureusement encadré par une Commission attentive aux comportements les moins coopératifs.

Enfin, il semble primordial d'évaluer l'impact de telles incitations sur les pays d'origine, en particulier sur les pays les moins avancés technologiquement – et, le cas échéant, de compléter ces mesures par une redistribution efficace des fruits de la propriété intellectuelle. Par exemple le taux d'émigration qualifiée du Mozambique est déjà de 47%, et l'Europe constitue la destination privilégiée pour plus de 80% de ces talents<sup>6</sup>. La mobilité internationale des talents ne doit naturellement pas conduire à l'assèchement de la capacité d'innovation domestique dans les pays d'origine, et la coopération scientifique et technique internationale devra s'appuyer sur les réseaux de migration ainsi créés. Il importe néanmoins de noter que, si la perte nette de valeur et de compétences à court terme pour ces pays est certaine, d'autres effets peuvent s'avérer a posteriori plus positifs (effets de réseaux, financement de l'activité dans les pays d'origine par le capital accumulé par les migrants, mécénat).

#### **d. De l'immigration qualifiée comme moteur de relance de l'innovation européenne**

Les pays de l'UE, efficaces dans la formation initiale, ne sont jusqu'ici pas parvenus à enrayer l'émigration subséquente d'une part substantielle de leurs travailleurs scientifiques, de l'intelligence artificielle à la médecine en passant par les sciences économiques et sociales, ou encore la robotique et les nanotechnologies. Ils demeurent éga-

lement à la traîne dans l'expansion de leurs entreprises innovantes, qui ne prennent que rarement les dimensions de leurs concurrentes américaines ou chinoises.

Attirer les talents et les compétences du monde entier est dès lors la condition sine qua non de leur succès dans ces domaines. Les travaux de Rebecca Diamond et ses co-auteurs de Stanford<sup>7</sup> ont ainsi prouvé que non seulement les inventeurs immigrés, par leurs contributions directes, ont déposé le quart des brevets aux États-Unis entre 1976 et 2012, et se sont avérés 40% plus productifs que l'inventeur américain moyen ; mais aussi qu'en améliorant la productivité des scientifiques natifs de plus de moitié, ils ont contribué par leur présence à plus d'un tiers des découvertes scientifiques en 35 ans ! En Europe, des travaux similaires montrent que ce canal de transmission causale de l'immigration qualifiée vers l'innovation et la productivité, est également opératoire<sup>8</sup>. Attirer des talents internationaux, en accroissant la productivité des activités scientifiques et techniques dans l'UE, est donc le plus sûr moyen d'enrayer l'émigration de la jeunesse qualifiée et de conserver sur le territoire européen une base productive puissante.

Ce serait pour l'UE une faute politique que de laisser à d'autres le soin d'accueillir les travailleurs scientifiques qui ne sont plus les bienvenus aux États-Unis ; mais aussi un coût d'opportunité économique monumental que de ne pas saisir la chance de faire des prochaines décennies celles de l'innovation en Europe, élément constitutif de son autonomie et de sa puissance. Au moment même où la crise du Covid-19 ancre le télétravail dans nos habitudes et redéfinit la notion de distance, l'Europe peut offrir un gigantesque terrain de jeu à ceux dont la productivité et la créativité bénéficient à tous. En se dotant d'un plan de relance d'une dimension historique, les chefs d'États de l'Union actent d'ailleurs un désir de reconstruction solidaire et d'harmonisation économique et fiscale, qu'un visa et un crédit d'impôt communs pour les talents technologiques et scientifiques viendraient concrétiser. Cette nouvelle donne est essentielle pour attirer les meilleurs talents du monde entier, étudiants, scientifiques, ingénieurs et chercheurs de haut niveau qui font l'innovation partout dans le monde et qui participeront demain à la croissance et au rayonnement européens.

5. OECD (May 2019). *Migration Policy Debates*.

6. Bosetti, V., Cattaneo, C., & Verdolini, E. (2015). Migration of skilled workers and innovation: A European perspective. *Journal of International Economics*, 96(2), 311-322.

7. Bernstein, S., Diamond, R., McQuade, T., & Pousada, B. (2018). The contribution of high-skilled immigrants to innovation in the United States (NBER Working Paper no. 3748).

8. Docquier, F. & Rapoport, H. (2007). L'immigration qualifiée, remède miracle aux problèmes économiques européens ?

# Annexe

## Liste (non exhaustive) de pays européens avec visas spéciaux pour innovateurs/entrepreneurs :

- **Allemagne** : BlueCard européenne (2012), 4 ans de validité, revenu minimal de 50,800 EUR.
- **Autriche** : Red-White-Red visa (2011), pour les travailleurs les plus qualifiés, éligibilité déterminée par un système à points.
- **Danemark** : Startup Denmark (2015), d'une durée de deux ans.
- **Espagne** : Visa de residence (« Highly-skilled professionnels »), d'une durée de deux ans.
- **Estonie** : Startup visa (2017), d'1.5 an.
- **France** : Visa French Tech (élargi en 2019 a toutes les entreprises innovantes) de 4 ans.
- **Irlande** : Highly-skilled occupations regime, d'une durée de deux ans.
- **Italie** : Italian start-up visa (2014), d'une durée d'un an.
- **Lettonie** : Startup Latvia visa, 3 ans.
- **Pays-Bas** : Dutch startup visa (2015), d'une durée d'un an.
- **Portugal** : Startup visa et TechVisa (2019), d'une durée de deux ans.
- **Royaume-Uni** : Tier 1 Exceptional Talent visa, devenu le Global Talent visa (2014), TechNation visa (5 ans).