

## Un accélérateur du cercle vertueux «Attraction de travailleurs étrangers hautement qualifiés – développement économique»

## La carte bleue européenne

Par Carlo THELEN, Chief Economist, Chambre de Commerce du Luxembourg

**F**in août 2011, la Chambre de Commerce a publié son avis sur le projet de loi n° 6306 modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, qui vise principalement à transposer en droit national la directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié.

L'objet de cette directive est de faciliter la migration des travailleurs hautement qualifiés ressortissants de pays tiers à travers une harmonisation de leurs conditions d'entrée et de séjour et une simplification des procédures d'admission afin de favoriser leur mobilité au sein de l'UE. A l'instar de la «green card» américaine, la directive introduit une carte bleue européenne et définit ses conditions d'obtention et les droits de séjour qui y sont rattachés dans l'Etat membre qui a délivré la carte, ainsi que dans les autres Etats membres. Le but affiché du dispositif est donc de déterminer les conditions d'entrée et de séjour de plus de trois mois sur le territoire des Etats membres des ressortissants de pays tiers qui viennent occuper un emploi hautement qualifié et sont titulaires d'une carte bleue européenne, et des membres de leur famille.

Même si la Chambre de Commerce a rendu un avis critique quant à la forme du projet de loi de transposition de la directive et quant à l'approche relativement restrictive<sup>1</sup> adoptée par les auteurs dudit projet de loi, elle salue le principe même de la carte bleue européenne, dont l'introduction au Luxembourg devrait contribuer à développer de nouvelles niches de compétences et à diversifier davantage notre économie à travers l'attraction de travailleurs hautement qualifiés et spécialisés.

La transposition – avec un certain retard – de la directive 2009/50/CE, qui constitue une pierre angulaire de l'édifice visant à pérenniser la vigueur et la vitalité de l'économie luxembourgeoise, permet de parachever le cadre accueillant déjà en place pour les ressortissants étrangers issus de pays tiers.

Depuis les débuts de l'industrialisation du Grand-Duché, la disponibilité de main-d'œuvre transfrontalière et l'attraction de capitaux et de savoir-faire étrangers, donc l'ouverture, sont largement à la base du succès économique et du niveau de vie élevé que le Luxembourg offre à ses résidents et à ses parties prenantes non-indigènes. Aux phénomènes migratoires économiques et saisonniers traditionnels se sont progressivement joints la migration familiale, la migration journalière (phénomène des frontaliers) ainsi que la

migration de fonctionnaires internationaux. Si ces différents flux migratoires se distinguent principalement de par leur ampleur et de par le statut social des personnes immigrées – du travailleur minier peu qualifié au haut fonctionnaire européen, – un trait commun est néanmoins perceptible: l'écrasante majorité des ressortissants étrangers présents aujourd'hui sur le territoire luxembourgeois sont des citoyens européens<sup>2</sup>. L'immigration de ressortissants communautaires a été largement facilitée par la liberté de circulation du travail et des personnes au sein du marché unique.

Le succès économique de notre pays a souvent été dépendant – outre l'utilisation intensive de facteurs de production étrangers – de l'exploitation de niches fiscales et réglementaires qualifiées de «niches de souveraineté». L'harmonisation progressive, à l'échelle communautaire et internationale, a toutefois réduit la probabilité quant à la durabilité d'un tel modèle économique, qui a certes généré des recettes fiscales et un niveau de vie élevés à ses «architectes» mais qui est, aussi, largement dépendant d'événements extérieurs sur lesquels les autorités nationales n'ont pas ou que peu d'emprise.

Après avoir progressivement tenté, souvent avec succès, de diversifier l'économie luxembourgeoise en l'ouvrant à de nouveaux secteurs d'activité, un nouveau paradigme a progressivement vu le jour : celui relatif aux niches dites «de compétences». A travers des leviers tels que la biomédecine, les technologies environnementales, la gestion des droits issus de la propriété intellectuelle, la logistique, les TIC, y compris le commerce électronique, et le développement de l'activité des quartiers généraux («headquarter activities»), le Luxembourg doit non seulement continuer de diversifier son appareil de production, mais également se procurer des avantages compétitifs et concurrentiels qui ne puissent pas être supplantés d'un seul coup suite à une décision prise à l'étranger.

Afin de mettre en œuvre ces vecteurs de croissance, il ne faut pas seulement une politique d'investissement publique idoine et des décisions politiques cohérentes et ambitieuses, mais il faut également disposer d'hommes et de femmes aptes à porter ce parachèvement du modèle économique luxembourgeois.

En d'autres termes, le pays doit disposer de ressources humaines hautement qualifiées en mesure d'occuper les postes de travail, à haute technicité et à forte composante de savoir et de savoir-faire, que l'économie luxembourgeoise se propose d'offrir à l'avenir. La question relative à la nationalité de ces personnes ne joue qu'un rôle au plus secondaire. Le Luxembourg, son Université jeune et ses CRP contribuent à former les res-

sources humaines dont auront besoin les acteurs économiques à l'avenir. Mais, comme il ressort déjà à l'évidence aujourd'hui, les ressources financières, techniques et humaines disponibles localement sont rigoureusement insuffisantes pour faire fonctionner une économie dont le rayonnement dépasse largement le seul cadre exigé de son territoire. Il en sera encore plus ainsi pour les profils hautement qualifiés et à haute technicité. Ainsi, les enjeux, pour un pays comme le Luxembourg, d'un dispositif tel que celui de la carte bleue européenne ne pourraient pas être plus cruciaux.

A la lecture des nombreuses publications promotionnelles du Grand-Duché, parmi les principales forces d'attraction du pays, quelques éléments clés sont cités de manière récurrente. Il en est notamment de l'aspect ayant trait à la localisation géographique centrale de notre pays, au cœur de l'Europe. De surcroît, sont souvent cités des critères socio-économiques tels que la qualité de vie et le pouvoir d'achat, la qualité des infrastructures, la grande stabilité politique et sociale, la force de travail multilingue, l'environnement fiscal attractif et l'accessibilité des décideurs politiques. A ce titre, il convient de souligner qu'il y a un cercle vertueux entre ouverture économique, force d'attraction du pays (carrefour de l'Europe, stabilité sociopolitique, etc.), attraction de nouveaux flux de travail et de capital, genèse de nouvelles activités économiques, nouvelle attractivité pérennisant cette attraction territoriale, etc.

Or cette force d'attraction ne doit jamais être tenue pour acquise et il faut constamment veiller à ce que le cadre politico-économique soit propice à l'activité économique et à l'accueil et à l'intégration dans l'économie et au niveau de la société de nouveaux flux humains et de capitaux. Il faut notamment avoir le courage, à travers des politiques ambitieuses, de faire évoluer ce cadre, de l'adapter au monde sans cesse changeant et sans cesse plus globalisé qui nous entoure, le mieux étant de le faire en anticipant ces grandes mutations. Ce n'est qu'en maintenant intact le mélange subtil de facteurs de compétitivité clés que la force de travail et les capitaux étrangers resteront investis dans l'économie nationale, au profit du bien-être du pays et de son modèle social généreux. Ce mélange doit constamment être adapté à l'aire du temps. Si, au 19<sup>e</sup> siècle, l'investissement à concéder avait trait au réseau ferroviaire, aujourd'hui, il doit porter dans une mesure sans cesse croissante sur des facteurs intangibles, tels que l'éducation, la formation professionnelle, la recherche et l'innovation et la présence d'un cadre favorable facilitant l'accueil des personnes hautement qualifiées (cadre légal dont la carte bleue européenne, offre en matière d'écoles internationales, cadre fiscal, accueil physique de ces personnes et lourdeurs des formalités y relatives, etc.).

L'intégration du Luxembourg au sein d'espaces économiques de plus en plus vastes, le caractère ouvert de son économie au sein desdits espaces et la rémunération intéressante du capital étranger ont jusqu'à présent été des conditions essentielles au succès économique remarquable du Luxembourg, et à la santé de ses finances publiques. Sans ces capitaux, l'immigration n'aurait pas eu lieu et notre société n'aurait pas pu se

transformer en un des pays les plus prospères au monde. Ce n'est que depuis peu que les acteurs institutionnels et politiques mettent davantage l'accent sur le développement endogène de l'économie (recherche et innovation, Université du Luxembourg, etc.) et sur le développement de niches de compétences (notamment via les clusters). Dans le meilleur des cas, croissance endogène et exogène vont de pair au bénéfice de la croissance globale.

Dans le contexte de la stratégie «Europe 2020 : Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive<sup>3</sup>», le Luxembourg doit en outre souscrire pleinement, voire l'anticiper, à la soi-disant «cinquième liberté fondamentale» européenne, relative à la libre circulation du savoir, établie en supprimant toute barrière à la mobilité des étudiants, des chercheurs<sup>4</sup>, des scientifiques et des universitaires, et ce en offrant à ces personnes d'excellentes structures de carrière, réconciliables qui plus est avec une vie familiale.

La matière grise est désormais la première et l'unique matière première dont peut encore prétendre disposer le Luxembourg et il convient de faire en sorte qu'elle puisse se développer librement. Les chercheurs et le personnel qualifié étrangers doivent trouver au Grand-Duché un environnement attractif en matière de R&D ainsi que des infrastructures de haute qualité pour leurs familles. La mise en commun du savoir, des compétences et du savoir-faire étrangers et luxembourgeois paraît être la seule issue possible afin d'assurer que le Luxembourg puisse renouer avec une croissance économique aussi dynamique qu'avant la crise.

Il est à noter que l'immigration de travailleurs hautement qualifiés est déjà une réalité tangible au Luxembourg. Comme le souligne l'exposé des motifs du projet de loi : «[...] sur un total de 1.326 nouvelles autorisations de séjour délivrées en 2009, 116 étaient destinées à des travailleurs salariés, alors que presque autant, à savoir 107 concernaient des travailleurs hautement qualifiés. Pour 2010, les chiffres étaient les suivants: total des nouvelles autorisations de séjour délivrées: 1.684, dont travailleurs salariés: 136 et travailleurs hautement qualifiés: 125». Les dispositions de la directive 2009/50/CE permettront sans doute d'amplifier cette tendance lourde. Grâce à la directive, après deux ans, la personne concernée bénéficie de l'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne l'accès aux emplois hautement qualifiés. Grâce aux dites dispositions, elle ne devra plus prouver qu'elle remplit les exigences requises en matière de salaire ou de compétences pour occuper un emploi dit «hautement qualifié». Ceci permet d'envisager une meilleure intégration et une «défiscalisation» des personnes concernées dans la société et l'économie luxembourgeoises.

1) Dans ce contexte, la Chambre de Commerce rappelle qu'elle plaide pour une transposition selon le principe de «tout le droit», mais rien que la directive.

2) Quelque 86% des étrangers présents sur le territoire luxembourgeois sont des ressortissants de l'UE en 2010.

3) Document COM(2010) 2020 du 3 mars 2010.

4) La directive 2009/50/CE ne s'applique pas aux chercheurs, la libre circulation de ces derniers étant réglementée par la directive 2005/71/CE.

