

Travailler en tant qu'étranger en Belgique : cinq contextes

Libre circulation des personnes : le droit des citoyens de l'UE et des membres de leur famille de travailler et de séjourner dans un autre État membre de l'UE à titre de salarié ou d'indépendant et d'y être traités de la même manière que les ressortissants de l'État membre concerné.

Libre circulation des services - détachement : le détachement concerne aussi bien les travailleurs salariés que les travailleurs indépendants. En cas de détachement, une personne qui est établie dans un autre État membre de l'UE travaille en Belgique pendant un certain temps tout en continuant, elle-même et/ou son employeur, à payer ses cotisations de sécurité sociale dans son pays d'établissement.

Détachement international : lorsqu'un employeur établi en dehors de l'Espace économique européen (EEE) ou en Suisse envoie un de ses employés en Belgique pour y prêter certains services. Dans ce cas, la Belgique a conclu avec ces pays des accords bilatéraux ou multilatéraux qui fixent les règles en matière de cotisations de sécurité sociale. L'employé obtiendra un permis de séjour ou un permis de travail par les filières habituelles de la migration économique.

Sous-traitance : lorsque des employés effectuent certains travaux ou services dans une autre entreprise pour le compte et au nom de leur employeur, par exemple une entreprise de nettoyage qui envoie ses employés pour l'entretien de locaux à usage de bureau.

Mise à disposition de travailleurs : lorsqu'un employeur prête ses employés à un tiers qui recourt aux services de ces employés et exerce sur eux une autorité que l'employeur exerce normalement lui-même. Dans ce contexte, le terme « prêt de personnel » est parfois utilisé. En Belgique, cette mise à disposition n'est autorisée que dans certaines situations, par exemple une agence d'intérim qui emploie des travailleurs intérimaires en vue de les mettre à la disposition d'une autre entreprise.



Détachement en Belgique – portrait de nouveaux modèles migratoires et de mobilité

Dries Lens

Chercheur doctorant

Centre de politique sociale

Universiteit Antwerpen

Ninke Mussche

Chercheur postdoctoral

Centre de politique sociale

Universiteit Antwerpen

1. Objectif de la contribution

Cette contribution souligne l'importance du détachement temporaire et des services en tant que forme de mobilité de la main-d'œuvre sur le marché unique européen du travail. Le détachement est principalement abordé dans le débat social et dans les médias dans le cadre de la lutte contre la fraude et le dumping social. L'attention (négative) accordée au détachement ne permet cependant pas toujours de mettre suffisamment en lumière la diversité et les évolutions rapides du phénomène. Notre contribution vise précisément à combler cette lacune en décrivant les différents flux, origines et évolutions du détachement. Elle s'inscrit dans le travail de Myria pour mieux comprendre le phénomène du détachement en Belgique.

Par détachement, nous entendons l'envoi temporaire de travailleurs employés dans un État membre de l'UE vers un autre État membre de l'UE pour y exécuter un contrat de service, et ce dans le contexte de la libre circulation des services. Les détachements et les prestations de services reflètent une forme de mobilité de la main-d'œuvre dans laquelle le lien avec le pays d'accueil est moins fort. Il n'y a pas de contrat de travail avec un employeur en Belgique, mais il existe un contrat de détachement (ou un simple contrat pour la réalisation d'une mission spécifique). En principe, le détachement est temporaire et – dans la pratique – le plus souvent de courte durée, mais cela n'empêche qu'il peut être de longue durée. Cependant, il n'y a aucune perspective de résidence permanente pour le travailleur. Les cotisations sociales pour le travailleur ne sont pas payées en Belgique, mais dans le pays où l'employeur est établi et actif. Enfin, le détachement est souvent circulaire : les mêmes personnes viennent réaliser

différents projets dans le pays d'accueil et retournent ensuite dans leur pays d'origine.

Dans cette contribution, nous démontrons que le détachement joue un rôle de plus en plus important dans les différents flux de mobilité en Europe. Même si une libre circulation plus permanente des personnes a toujours été le fer de lance de la pensée traditionnelle sur la mobilité, le détachement (détachement international ou détachement dans le cadre de la libre circulation des services) dépasse progressivement la libre circulation. En outre, le détachement n'est pas seulement un phénomène qui se produit entre des États membres « plus pauvres » et « plus riches » comme le laisse parfois entendre le débat sur le dumping social. Le détachement concerne principalement les anciens États membres (UE15) et reflète un marché intérieur de plus en plus intégré.

De plus, dans cette contribution, nous montrons que les personnes détachées ont aussi des origines nationales plus diverses qu'on ne le pense généralement. Les données pour la Belgique montrent qu'un nombre croissant de ressortissants de pays tiers sont mobiles en Europe en tant que travailleurs détachés ou indépendants. Les ressortissants de pays tiers sont généralement associés à la forme « traditionnelle » de migration de main-d'œuvre, basée sur une autorisation au travail et un permis de séjour (depuis le 1^{er} janvier un permis unique). Toutefois, en vertu de la jurisprudence de la Cour européenne de justice (Van der Elst 1994, récemment confirmé dans l'arrêt Daniëli du 14 novembre 2018 – C-18/17), les ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis de travail et de séjour valable dans un État membre peuvent être détachés librement dans d'autres États membres de l'UE. Cela est possible sans que l'employeur ou l'indépendant soient entravés dans leur droit de libre circulation de services en imposant des conditions d'autorisation pour les ressortissants de pays tiers qu'ils emploient. Cette évolution a entraîné une augmentation des entrées de ressortissants de pays tiers par le canal des prestations de services à l'intérieur de l'UE via le détachement.

Nous étayons les arguments ci-dessus avec une analyse descriptive du détachement en Belgique. Avec LIMOSA, la Belgique dispose d'une base de données relativement riche qui permet de cartographier de manière fiable les flux de services. Les travailleurs étrangers détachés ainsi que les travailleurs indépendants effectuant temporairement une mission en Belgique ou travaillant structurellement en Belgique et dans d'autres pays, doivent en informer les autorités belges avant de commencer leurs activités. Le signalement obligatoire dans LIMOSA⁵¹ s'applique tant aux services intra-européens qu'aux personnes de

pays tiers détachées vers la Belgique. Cette contribution présente les principaux résultats d'une analyse des données LIMOSA pour la période 2008-2018.

2. La Belgique, portrait de flux de mobilité de plus en plus diversifiés

La « mobilité » en Europe est principalement associée à la migration permanente d'un État membre vers un autre, et ce sur la base de la libre circulation de personnes. La libre circulation des travailleurs, qui est l'une des quatre libertés consacrées par le Traité de Rome (1957), est activement réglementée et promue depuis les années 1960, avec, entre autres, des dispositions complexes pour coordonner la sécurité sociale des travailleurs mobiles. En effet, ils étaient considérés comme la force motrice d'un marché du travail européen unifié. Toutefois, les chiffres montrent que cette mobilité intracommunautaire permanente des travailleurs reste un phénomène très modeste, y compris pour la Belgique. Selon les statistiques d'EUROSTAT sur la population et les migrations, en 2017, environ 600.000 citoyens de l'UE en âge de travailler vivaient en Belgique, soit 9% de la population active totale (*stock*). L'afflux annuel de citoyens de l'UE en Belgique en 2017 était d'environ 47.000, soit 0,7% de la population totale en âge de travailler (*flow*). De plus, ces chiffres sont restés très stables entre 2009 et 2017.

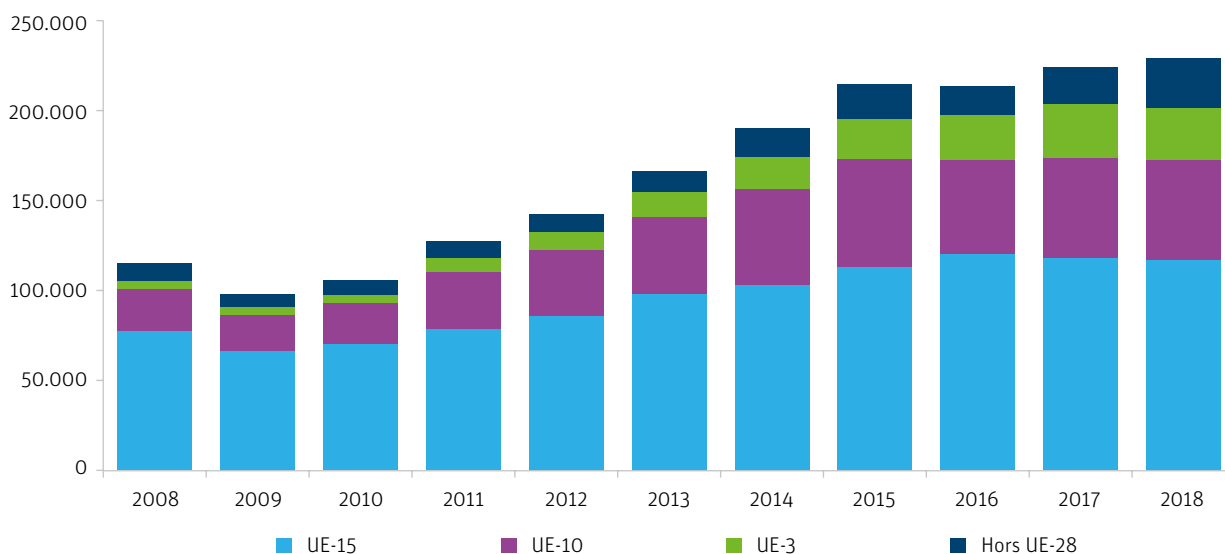
Les niveaux plutôt modestes et stables de la mobilité permanente contrastent fortement avec l'afflux croissant de travailleurs détachés et indépendants en Belgique. La figure 1 montre le nombre d'individus⁵² qui viennent travailler pour un service en Belgique chaque année, par groupe de nationalité. Ce chiffre reflète une augmentation forte et régulière du nombre de détachés : alors qu'en 2008, environ 115.000 salariés détachés et prestataires de services indépendants étaient enregistrés, ce chiffre a progressivement augmenté pour atteindre environ 230.000 détachés en 2018⁵³. Ces chiffres montrent que la mobilité permanente fondée sur la libre circulation des personnes est de plus en plus complétée et même dépassée par des flux de mobilité très circulaires et plus temporaires fondés sur la libre circulation des services.

52 Veuillez noter qu'il ne s'agit que des individus dont les détachements ont été déclarés cette année-là. Les individus détachés qui ont déjà été déclarés les années précédentes dans LIMOSA et dont la période de détachement s'étend sur deux ans ou plus ne sont visibles que la première année (l'année de création du rapport).

53 Cependant, le nombre de déclarations est beaucoup plus élevé. Une même personne peut venir en Belgique pour plusieurs projets de courte durée. Les 230.000 travailleurs détachés en 2018 correspondent à environ 847.000 déclarations effectives, et la durée moyenne de leur service est d'environ 107 jours. Dans cette contribution, nous nous concentrons sur le nombre d'individus.

51 www.limosa.be.

Figure 1. Nombre d'individus détachés par groupe de nationalité, 2008-2018



Source : Office national de Sécurité sociale, LIMOSA (traitement propre)

La figure 1 montre également que le détachement en Belgique est une question très européenne, avec les travailleurs de l'UE-15 dans le rôle principal⁵⁴. Sur les 230.000 détachés en 2018, 117.000 (51%) sont des citoyens des États membres de l'UE-15 (principalement des Pays-Bas, de France, du Portugal et d'Allemagne). Environ 55.000 (24%) sont citoyens des États membres de l'UE-10 (principalement de Pologne) et 29.000 (12%) viennent des États membres de l'UE-3 (principalement de Roumanie)⁵⁵. Toutefois, la part des travailleurs détachés des pays de l'UE-10 et de l'UE-3 augmente fortement avec le temps, passant de 24% en 2008 à 37% en 2018. Et ce, principalement au détriment de la part de détachés de l'UE-15.

3. Origines nationales diverses - détachement croissant avec des ressortissants de pays tiers

Outre le fait que le détachement représente une part croissante de la mobilité européenne, il est également important d'attirer l'attention sur la diversité grandissante des origines nationales des travailleurs détachés. De plus en plus de ressortissants de pays tiers sont détachés librement par leur employeur, situé dans un

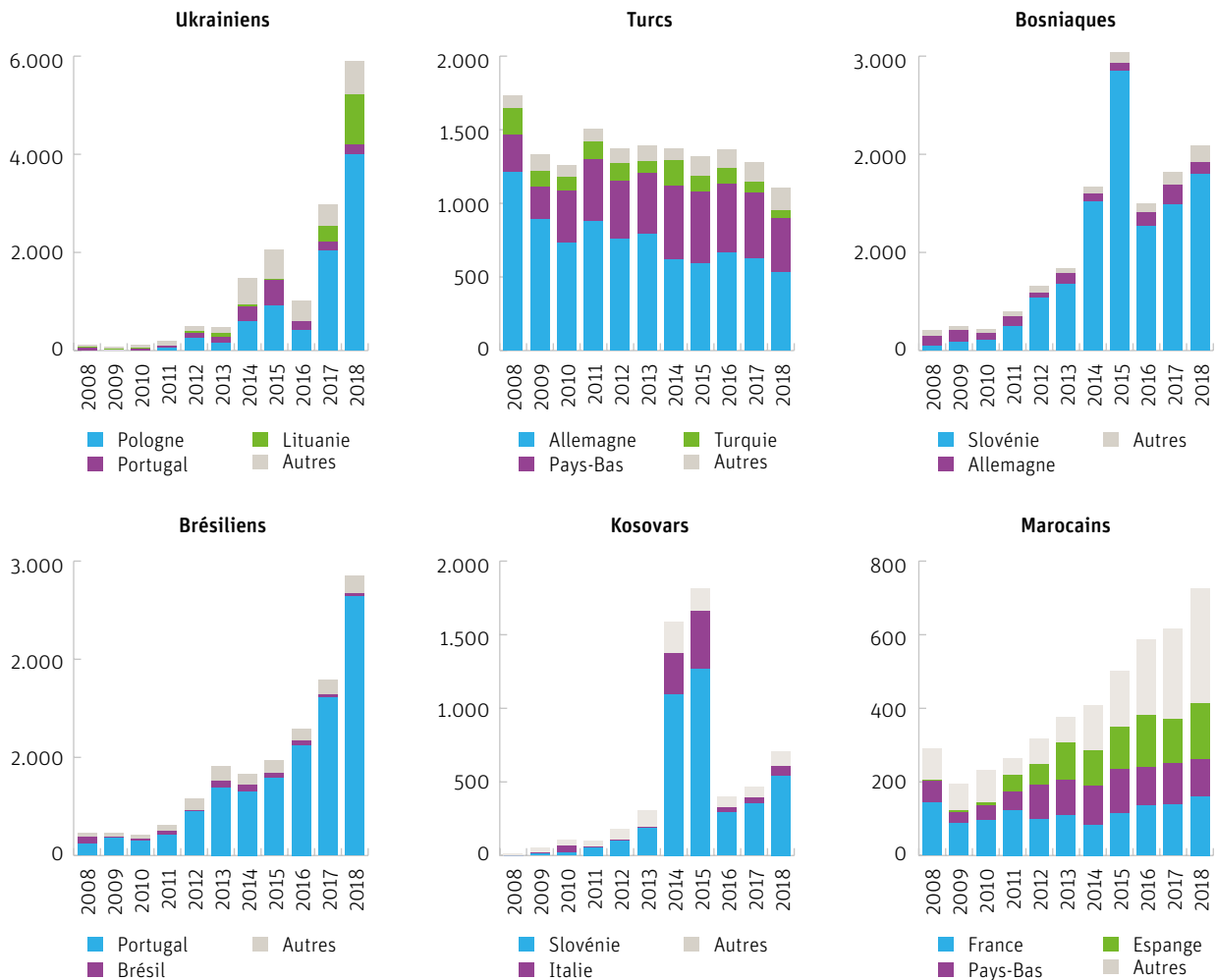
pays membre, dans toute l'UE sur la base de la libre circulation des services. En 2018, LIMOSA a enregistré 28.000 ressortissants de pays tiers, dont 20.000 (72%) ont été détachés en Belgique depuis d'autres États membres de l'UE, c'est-à-dire sans permis de travail belge.

Le régime de mobilité des ressortissants de pays tiers détachés à l'intérieur de l'UE est utilisé par de nombreuses nationalités (environ 200 nationalités différentes). Pour avoir une meilleure idée de qui utilise principalement ce régime de mobilité, nous nous focalisons sur les 6 nationalités les plus détachées en Belgique depuis d'autres États membres de l'UE au cours de la période 2008-2018. Le top 6 se compose des Ukrainiens, des Turcs, des Bosniaques, des Brésiliens, des Kosovars et des Marocains. La figure 2 montre, pour ces groupes, le nombre d'individus qui viennent travailler pour prester un service en Belgique chaque année, en fonction du siège principal de l'employeur. Tout d'abord, pour tous les groupes (à l'exception des Turcs), nous constatons une nette augmentation du nombre d'individus détachés au cours de la période d'observation. La Pologne est le pays détachant le plus important pour les détachés ukrainiens, sachant par ailleurs que ceux-ci sont également envoyés depuis des entreprises portugaises et lituaniennes. Les travailleurs détachés bosniaques et kosovars sont principalement détachés par des entreprises slovènes. Les Turcs sont principalement détachés d'Allemagne et des Pays-Bas, tandis que les Brésiliens sont principalement envoyés depuis le Portugal. Enfin, les Marocains sont pour leur part détachés depuis des entreprises françaises, hollandaises, espagnoles et italiennes.

⁵⁴ EU-15 : Belgique, Grèce, Luxembourg, Danemark, Espagne, Pays-Bas, Allemagne, France, Portugal, Irlande, Italie, Royaume-Uni, Autriche, Finlande et Suède.

⁵⁵ EU-10 : Pologne, République tchèque, Lettonie, Lituanie, Slovaquie, Estonie, Slovaquie, Hongrie, Chypre et Malte. EU-3 : Roumanie, Bulgarie et Croatie.

Figure 2. Nombre d'individus détachés par pays d'établissement de l'employeur, top 6 des ressortissants de pays tiers de l'UE-28, 2008-2018



Source : Office national de Sécurité sociale, LIMOSA (données traitées par les auteurs)

Les chiffres ci-dessus montrent clairement que la mobilité des ressortissants de pays tiers dans les États membres de l'UE par le biais du détachement, rendue possible par la Cour européenne de justice depuis l'affaire Vander Elst⁵⁶, est un phénomène important et croissant. Afin d'évaluer l'importance relative du détachement intracommunautaire par rapport au système traditionnel de migration de travail/permis de travail, nous présentons à la figure 3 le top 6 des nationalités des ressortissants de pays tiers détachés et le nombre de permis de travail délivrés pour les mêmes nationalités. Pour les Ukrainiens, les Bosniaques, les Brésiliens, les Turcs et les Kosovars, le nombre de travailleurs détachés est nettement supérieur au nombre de permis de travail. Pour les personnes originaires d'Ukraine (le groupe le

plus important en 2018), le nombre d'individus détachés en 2016 est presque trois fois plus élevé que le nombre de permis de travail. Pour les Bosniaques (2^{ème}), la migration par le biais de permis de travail est plutôt marginale (45 permis de travail) par rapport au nombre important de détachés (1.500 individus). Une tendance similaire se dessine pour les Kosovars (5^{ème}), mais le nombre absolu de détachements est inférieur. Pour les Brésiliens (3^{ème}), le détachement est progressivement devenu plus important que l'emploi par le biais de permis de travail, tandis que pour les Turcs (4^{ème}), le nombre de détachés a toujours été supérieur au nombre de permis de travail (environ deux à trois fois supérieur). Seulement pour les Marocains (6^{ème}), l'emploi par le biais de permis de travail est encore plus important que par le biais du détachement.

56 C-43/93 Vander Elst c. Office des Migrations Internationales [1994] ECR I-3803.

Figure 3. Nombre de permis de travail B délivrés (premières demandes et renouvellements) et travailleurs détachés uniques, top 6 des ressortissants de pays tiers de l'UE-28, 2008-2016



Note : Dans cette figure, nous n'indiquons que le nombre d'individus détachés en Belgique en provenance d'autres États membres de l'UE-28.

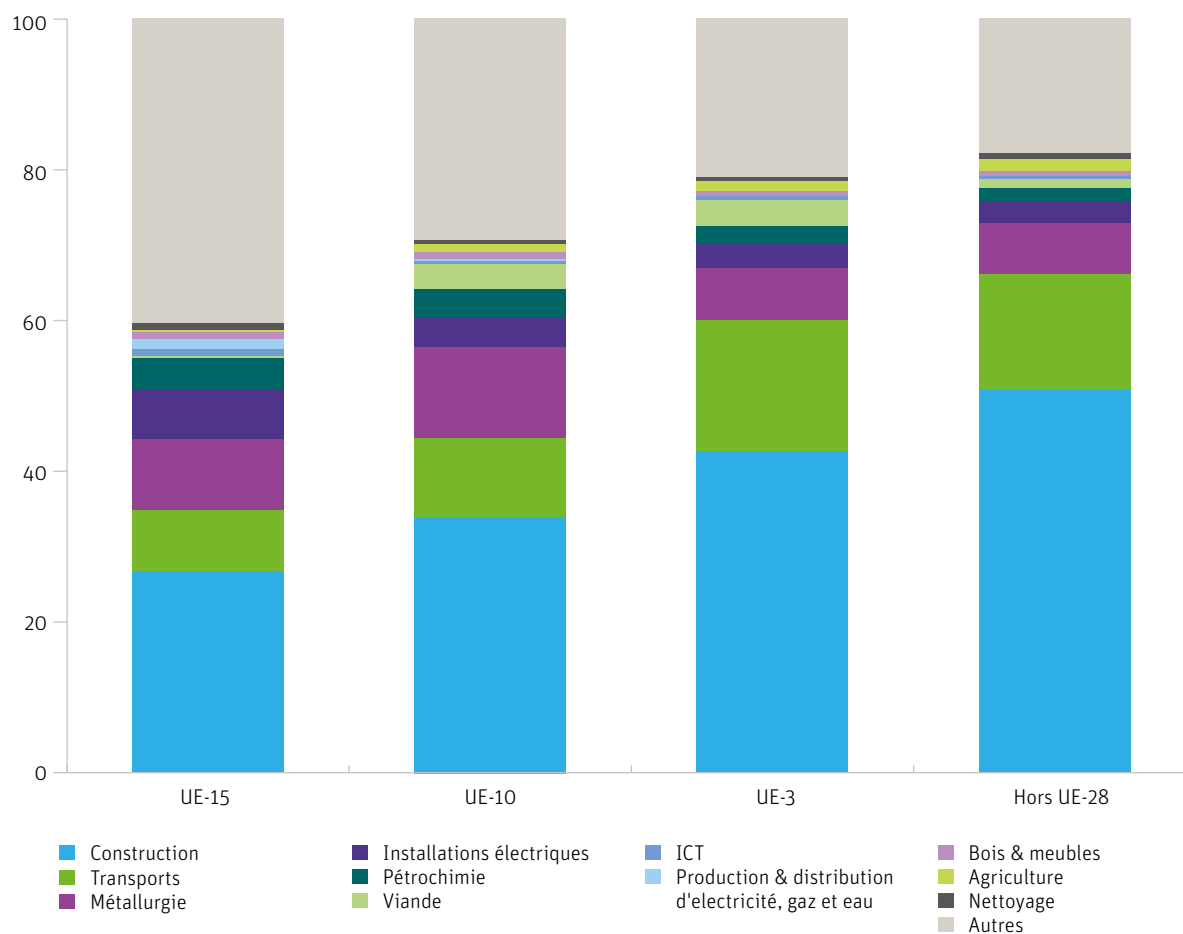
Source : SPF ETCS - Office national de Sécurité sociale, LIMOSA (données traitées par les auteurs)

Ces chiffres montrent que la migration classique de main-d'œuvre, où un travailleur étranger vient en Belgique pour travailler sur la base d'un permis de travail et d'une carte professionnelle, est de plus en plus complétée et même dépassée par des flux de mobilité très circulaires et temporaires, sous forme de détachement. Toutefois, il est particulièrement important de nuancer cette comparaison, précisément en raison de la nature temporaire et se reproduisant souvent et donc circulaire du détachement. L'autorisation de travail (assortie d'un permis de travail) (dans le cadre du règlement qui était en vigueur jusque fin 2018) offre un droit de séjour permanent d'un an, qui est généralement utilisé. Ce n'est pas le cas du détachement : ces personnes viennent (souvent plus d'une fois) pour des périodes de service plus courtes.

Afin de mieux comprendre le profil du détachement par rapport à celui de la migration classique de main-d'œuvre, nous montrons à la figure 4 la part des travailleurs détachés par secteur pour les différentes nationalités. Notez que

dans cette figure, nous nous concentrons à nouveau sur les ressortissants de pays tiers envoyés en Belgique depuis des entreprises d'États membres de l'UE-28. Le secteur principal est incontestablement celui de la construction, et ce pour toutes les nationalités. La construction est suivie du transport, de la métallurgie, de l'entretien des installations électriques, de la pétrochimie et de la viande. L'importance relative des « secteurs à risque » (transport, viande et construction) diffère en fonction des différentes nationalités. Parmi les ressortissants de pays tiers envoyés depuis des entreprises d'États membres de l'UE-28, 50% travaillent dans le secteur de la construction, 15% dans le secteur des transports, 7% dans le secteur de la métallurgie et 3% dans l'entretien des installations électriques. Cela montre que le profil des ressortissants de pays tiers à l'intérieur de l'UE est très différent de celui des ressortissants de pays tiers venant travailler en Belgique sous le couvert d'un permis de travail. En effet, les permis de travail couvrent principalement des catégories d'exception (personnes hautement qualifiées et cadres).

Figure 4. Part des travailleurs uniques détachés par secteur et par groupe de nationalité, 2018



Note : Dans cette figure, nous nous limitons aux salariés détachés, car LIMOSA ne contient que des informations sectorielles limitées (construction - autres) pour les indépendants.

Source : Office national de Sécurité sociale, LIMOSA (traitement propre)

4. Conclusion

Dans cette contribution, nous montrons que le détachement est un phénomène diversifié qui se produit au sein de l'UE-15 et de l'UE-28. L'analyse des chiffres indique un nombre croissant de ressortissants de pays tiers qui sont détachés en Belgique en provenance d'autres États membres de l'UE, sans conditions d'autorisation supplémentaires. Le profil des détachés est très différent du profil des travailleurs qui travaillent en Belgique sur base de la migration de travail traditionnelle (avec une autorisation au travail et depuis récemment, avec un

permis combiné). C'est particulièrement vrai pour les ressortissants de pays tiers détachés depuis une entreprise d'un État membre de l'UE-28. Les ressortissants de pays tiers qui entrent sur le territoire avec un permis de travail belge sont soumis à une enquête sur le marché de l'emploi ou doivent relever d'une catégorie d'exception (par exemple, être hautement qualifiés). Les ressortissants de pays tiers détachés d'autres pays de l'UE ne sont pas tenus de se soumettre à une étude du marché de l'emploi, à une condition de revenu ou à une exigence de diplôme.