

STATISTIQUES DE L'EMPLOI ET FORMES TEMPORAIRES DE MOBILITÉ PROFESSIONNELLE ET DE MIGRATION PROFESSIONNELLE INTRA-EUROPÉENNES : UNE COMBINAISON DIFFICILE ?

PAR | **FREDERIC DE WISPELAERE**

| Institut de recherche sur le Travail et la Société (HIVA), KU Leuven

1. INTRODUCTION

L'emploi de travailleurs étrangers¹ peut être permanent ou temporaire.² Dans ce dernier cas, il s'agit de personnes occupées dans le pays d'accueil pendant une période donnée qui retournent ensuite dans leur pays d'origine. Le groupe des travailleurs étrangers temporaires est de nature hétérogène. Nous pensons ici, par exemple, aux travailleurs saisonniers originaires de l'Union européenne (UE) et de pays tiers occupés pendant plusieurs semaines dans le secteur de l'agriculture et de l'horticulture du pays d'accueil. Il peut également s'agir de « voyageurs d'affaires »³ qui ne séjournent que quelques jours dans le pays d'accueil ou de travailleurs « détachés » par leur employeur dans un autre pays pour y fournir des services pendant une période donnée.⁴ Les personnes qui s'installent temporairement dans un autre pays pour des raisons autres que l'emploi peuvent également figurer dans ce groupe. C'est le cas, par exemple, des étudiants étrangers qui occupent un emploi parallèlement à leurs études. Enfin, nous constatons que pour certains travailleurs étrangers très mobiles, le pays d'occupation temporaire est très difficile à déterminer. Tout d'abord parce que leur lieu de travail n'est pas un État membre en particulier, mais « l'UE ». Cela concerne principalement les personnes

(1) À déterminer sur la base de leur nationalité, de leur pays de naissance ou de leur lieu de résidence qui diffère de celui dans le pays d'accueil. La variable utilisée dépend principalement des données consultées. Il est à noter qu'il peut y avoir des différences significatives au niveau des chiffres entre, par exemple, les variables « nationalité » et « pays de naissance ».

(2) Pour la Belgique : voir, par exemple, un rapport récent du SPF Emploi et d'Unia (2022) pour une analyse de la position sur le marché du travail belge en fonction de l'origine et de l'historique migratoire des individus. Un cahier sur la « migration économique » est également ajouté au rapport annuel de Myria.

(3) Les travailleurs détachés temporairement dans un autre État membre pour y travailler, mais qui n'y fournissent pas de services, ne sont pas considérés comme des travailleurs détachés du point de vue du droit du travail. Cela s'applique, par exemple, aux travailleurs en voyage d'affaires (si aucun service n'est effectué), à ceux qui assistent à une conférence ou à une réunion, à ceux qui participent à une foire commerciale, à ceux qui suivent une formation, etc. (Commission européenne, 2019).

(4) Ceci, en application de la libre prestation de services dans l'UE. Bien qu'il puisse également s'agir de ressortissants de pays tiers envoyés à partir d'un pays tiers de l'UE vers un État membre de l'UE. Ce dernier groupe se distingue des ressortissants des pays tiers détachés dans un autre État membre par un État membre de l'UE. L'importance de ce dernier groupe s'est considérablement accrue ces dernières années. Le détachement d'Ukrainiens en Allemagne depuis la Pologne en est un des principaux exemples.

occupées dans le secteur des transports, par exemple en tant que chauffeur routier international, pilote, steward/hôtesse, skipper... Mais aussi en raison de l'importance croissante du télétravail, qui a créé, par exemple, le groupe des « nomades numériques ».

La libre circulation des travailleurs, la liberté d'établissement et la libre prestation de services, a entraîné une augmentation significative de plusieurs formes de mobilité professionnelle temporaire vers un autre État membre au sein de l'UE au cours des deux dernières décennies. En application de la législation européenne, mais également sur la base d'accords bilatéraux et multilatéraux⁵, on observe également une forte augmentation de la migration professionnelle temporaire de ressortissants de pays tiers vers plusieurs États membres de l'UE. Dans un rapport récent de l'OCDE (2019), il est constaté que malgré l'importance croissante des flux temporaires de main-d'œuvre étrangère, leur impact sur le marché du travail du pays d'accueil n'a pratiquement pas été étudié. Ceci alors que le groupe des travailleurs étrangers temporaires peut représenter une part significative de l'emploi total dans un pays ou un secteur.⁶ Cela entraîne donc potentiellement une (forte) sous-estimation de l'ampleur réelle de l'emploi dans un pays ou un secteur. Par conséquent, les statistiques nationales et régionales sur l'emploi⁷, aussi bien dans le pays d'accueil que dans le pays d'origine, devraient également tenir compte de la mobilité/migration professionnelle temporaire⁸ entrante et sortante, ce qui n'est actuellement que partiellement le cas.

La présente contribution aborde les défis liés à la recherche d'une estimation exhaustive de l'emploi dans un pays ou un secteur, en tenant compte de tous les flux de mobilité/migration professionnelle temporaire. Ces défis sont à la fois conceptuels (quelle est la délimitation du concept d'« emploi » ?) et méthodologiques (comment les flux de mobilité/migration professionnelle temporaire sont-ils mesurés correctement ?) Avant d'aborder cette question et d'estimer la part des travailleurs détachés entrants dans l'emploi en Belgique, nous allons donner un aperçu des principaux flux de travailleurs temporaires en provenance d'un autre État membre ou d'un pays tiers de l'UE.

2. L'IMPORTANCE ACCRUE DES FORMES TEMPORAIRES DE MOBILITÉ PROFESSIONNELLE INTRA-EUROPEENNE ET DE LA MIGRATION PROFESSIONNELLE DANS L'UE, AVEC UN ACCENT SUR LA BELGIQUE

Il convient, en particulier dans le contexte de l'UE, d'établir une distinction entre les notions de « migration professionnelle » et de « mobilité professionnelle ». En effet,

(5) Vous trouverez ci-dessous un aperçu de cette législation européenne.

(6) Mais il ne faut pas, non plus, en surestimer l'importance. Par exemple, certains flux de main-d'œuvre temporaires ayant une durée de moins d'un an, la contribution des travailleurs étrangers temporaires au marché du travail du pays d'accueil en équivalents temps plein sera plutôt limitée. C'est le cas, par exemple, des travailleurs saisonniers qui ne travaillent dans le pays d'accueil que quelques semaines ou quelques mois par an. Il en va de même pour les travailleurs détachés dans un autre État membre pour quelques jours ou quelques semaines. Un afflux apparemment important de travailleurs étrangers temporaires peut donc se traduire par une contribution relativement modeste à l'emploi du pays d'accueil en termes d'équivalents temps plein.

(7) Par exemple, celui publié par l'ONSS : <https://www.rsz.be/statistieken>

(8) Ci-dessous, nous allons examiner la différence entre la mobilité professionnelle intra-européenne et la migration professionnelle des ressortissants de pays tiers.

les décideurs politiques européens ainsi que les experts juridiques soulignent que les citoyens de l'UE qui déménagent d'un État membre vers un autre État membre ne sont pas des « migrants » mais plutôt des « citoyens UE mobiles ». Ici, la notion de « mobilité professionnelle » reflète la possibilité pour les citoyens de l'UE de travailler dans un autre État membre sur la base de la libre circulation des travailleurs, de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services. Des libertés, qu'on ne retrouve pas dans la « migration professionnelle » de ressortissants de pays tiers vers l'UE. Dans cette contribution, nous utiliserons donc le terme « mobilité/migration professionnelle temporaire ».

La question se pose également de savoir comment opérer une distinction claire entre la mobilité/migration professionnelle « temporaire » et « permanente », et comment ces deux termes sont liés à la mobilité/migration professionnelle « à court terme » et à la mobilité/migration professionnelle « à long terme ». En effet, la mobilité/migration professionnelle temporaire peut être à la fois à court et à long terme. En outre, on constate que rien n'est plus permanent que la mobilité/migration professionnelle temporaire. Cela s'explique par l'arrivée constante de nouveaux travailleurs étrangers temporaires, mais aussi par la nature circulaire de la mobilité/migration professionnelle temporaire, dans le cadre desquelles le travailleur étranger peut travailler dans le pays d'accueil à plusieurs reprises sur une courte période et systématiquement retourner dans son pays d'origine entretemps. Pour faire une distinction entre la mobilité/migration professionnelle permanente et temporaire, on peut prendre en considération l'intention du travailleur étranger (a-t-il l'intention de vivre/travailler de manière permanente ou seulement temporaire dans le pays d'accueil ?) ou la situation réelle (seul un séjour permanent dans le pays d'accueil est considéré comme une mobilité/migration professionnelle permanente). Dans certaines formes de mobilité/migration professionnelle, la distinction apparaît très clairement en raison de la fixation d'une durée maximale. Par exemple, la législation européenne limite l'emploi saisonnier des ressortissants de pays tiers à un maximum de 5 mois par an.

Examinons les principaux flux de travailleurs étrangers temporaires vers la Belgique, en commençant par ceux en provenance de pays tiers de l'UE. Il existe une législation européenne qui facilite la migration professionnelle (temporaire) en provenance de pays tiers de l'UE et prévoit une procédure de demande unique d'un permis unique destiné aux ressortissants de pays tiers qui leur permet de résider et de travailler sur le territoire d'un État membre (ce que l'on appelle le « single permit »). Environ 3,6 millions de permis uniques ont été délivrés dans l'UE en 2022.⁹ Au cours de la même année, la Belgique a délivré un peu plus de 17 000 permis de ce type. En outre, des directives européennes fixent les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers 1) dans le cadre d'un emploi saisonnier, 2) dans le cadre d'un emploi hautement qualifié (« blue cards »), 3) dans le cadre d'un transfert au sein d'une entreprise et 4) dans le cadre de recherches, d'études, de stages, de volontariat, de projets éducatifs ou en tant que jeunes au pair. Ces formes de migration professionnelle vers la Belgique sont pour la plupart (relativement) limitées.¹⁰

(9) Données tirées d'Eurostat (année de référence 2022).

(10) Les lecteurs intéressés pourront trouver plus d'explications et plus de chiffres (par exemple, par région) dans le rapport annuel de Myria, et plus spécialement dans le cahier sur la « migration économique ».

En outre, l'accès à l'économie et au marché du travail de certains États membres d'Europe occidentale, dont la Belgique, semble être devenu une porte tournante pour les travailleurs temporaires intra-européens, notamment les travailleurs saisonniers, les travailleurs détachés et les voyageurs d'affaires. Le détachement de travailleurs dans un autre État membre en est l'une des principales formes. En 2022, on a compté environ 4,7 millions de détachements et environ 1,9 million de travailleurs détachés dans l'UE, le plus souvent pour une période de plusieurs mois, semaines ou même jours (De Wispelaere et al, 2024).¹¹ Ces travailleurs sont principalement originaires de Pologne, d'Allemagne et de Lituanie et sont envoyés en Allemagne, en France, en Belgique et en Autriche pour exercer des activités dans les secteurs de la construction, du transport routier et de l'industrie manufacturière. Les données pour la Belgique montrent qu'environ 260 000 travailleurs détachés ont été enregistrés dans Limosa¹² en 2022, dont 87 % de salariés et 13 % d'indépendants.¹³ En outre, au sein de l'UE, environ 750 000 travailleurs saisonniers intra-européens, principalement en provenance de Pologne et de Roumanie et occupés pour la plupart dans les secteurs agricole et horticole d'Allemagne, d'Italie, de France, d'Espagne, d'Autriche, des Pays-Bas et de Belgique, sont utilisés chaque année (Fries-Tersch et al, 2021). Au 30 juin 2022, environ 16 500 travailleurs saisonniers étaient actifs en Belgique.¹⁴ La forme la plus importante de mobilité professionnelle temporaire au sein de l'UE est de loin celle des voyages d'affaires. En 2022, dans l'UE, on a recensé environ 18 millions de déplacements pour raisons professionnelles vers un autre État membre.¹⁵ En grande partie, ces voyages avaient pour point de départ l'Allemagne et la France. On estime qu'en 2022, la Belgique a accueilli environ 1,2 million de voyages d'affaires. Les chiffres ci-dessus montrent que les flux temporaires des voyageurs d'affaires et des travailleurs détachés vers la Belgique sont particulièrement importants. La question se pose de savoir si ces flux, en particulier ceux des travailleurs détachés entrants,¹⁶ sont visibles dans les statistiques belges de l'emploi.

3. LE SIÈGE DE L'EMPLOYEUR EN TANT QUE FACTEUR DÉTERMINANT DE LA MESURE DE L'EMPLOI INTÉRIEUR

Deux concepts d'emploi sont utilisés. Il y a le concept d'emploi « national », qui consiste à compter tous les résidents actifs (c'est-à-dire les personnes résidant dans une région ou un pays). Cette délimitation est utile pour cartographier les taux d'activité et d'emploi dans un pays. Un des principaux inconvénients de ce concept est qu'il ne tient pas suffisamment compte de l'emploi réel ni dans une région ou un pays ni dans un secteur. Et cela, parce qu'il ne tient pas compte ni des non-résidents ni des

(11) Ces chiffres incluent les travailleurs détachés d'un pays hors de l'UE.

(12) Depuis le 1er avril 2007, l'obligation de notification Limosa prévoit la notification électronique préalable des travailleurs salariés et indépendants détachés en Belgique. https://www.international.socialsecurity.be/working_in_belgium/nl/limosa.html

(13) Pour plus d'informations sur l'ampleur et le profil des détachements en Belgique, voir par exemple De Wispelaere & De Smedt, 2023; SPF Emploi & Unia (2022); Myria (2023).

(14) Sur la base des données Dynam. Il s'agit des travailleurs saisonniers originaires de l'UE et hors UE.

(15) Données tirées d'Eurostat (année de référence 2022).

(16) Les voyages d'affaires sont, en effet, souvent limités à quelques jours. La question de savoir si ce flux doit être pris en compte dans les statistiques belges de l'emploi est (peut-être) moins pertinente.

résidents qui travaillent à l'étranger. Le concept d'emploi « intérieur » remédie à cette limitation en considérant l'emploi créé par les unités de production résidentes (lire les entreprises), indépendamment du lieu de résidence de la personne qui travaille. La différence entre les deux concepts correspond principalement au solde net des travailleurs frontaliers. Par conséquent, en particulier pour les pays qui comptent un grand nombre de travailleurs frontaliers entrants (comme le Luxembourg et la Suisse) et de travailleurs frontaliers sortants (comme la France et l'Italie), la différence en termes d'emploi entre les deux concepts sera significative. En 2023, l'emploi intérieur en Belgique s'élevait à 5 136,7 milliers (chiffre provisoire). En comparaison, en Belgique, l'emploi national s'élevait à 5 218,6 milliers (chiffre également provisoire).¹⁷ Le flux sortant des travailleurs transfrontaliers (notamment vers le Luxembourg) est donc nettement plus élevé que le flux entrant.

Cependant, même le concept d'emploi intérieur n'est pas de nature exhaustive en termes de mesure de l'emploi dans un pays ou un secteur. En effet, dans le calcul de l'emploi intérieur tel que défini par le « système de comptes nationaux - SCN 2008 » et le « système européen des comptes nationaux et régionaux - SEC 2010 » (Commission européenne, 2013), le lieu d'établissement de l'employeur ou du travailleur indépendant est le (seul) critère de comptabilisation de l'emploi dans un pays ou un secteur.¹⁸ L'emploi intérieur belge comprend donc tous les travailleurs qui ont effectué un travail rémunéré pour un employeur établi en Belgique au cours d'une période de référence ainsi que tous les travailleurs indépendants établis en Belgique.¹⁹⁻²⁰ Par conséquent, un grand nombre de travailleurs indépendants permanents et temporaires sont inclus dans l'emploi intérieur belge (tels que les citoyens de l'UE et les ressortissants de pays tiers qui s'installent en Belgique, les travailleurs transfrontaliers, les travailleurs saisonniers). Il n'est toutefois pas tenu compte du travail effectué par des travailleurs (non-)résidents pour le compte d'un employeur non-résident, comme c'est le cas pour les détachements²¹ et les voyages d'affaires de courte durée. C'est également le cas pour le transport routier international, notamment le cabotage dans

(17) Basé sur les statistiques en ligne publiées par la Banque nationale de Belgique (NBB.Stat).

(18) Le SEC 2010 définit les travailleurs comme des « personnes liées par un contrat de travail à une unité institutionnelle résidente et qui perçoivent une rémunération pour leur travail ». Dans le cadre du détachement, il n'y a pas de relation employeur-employé, et donc pas de contrat de travail, entre le travailleur détaché et le donneur d'ordre établi dans le pays d'accueil.

(19) Ils seront donc également couverts par la sécurité sociale belge. Il convient toutefois de noter qu'il n'existe pas de relation univoque entre le lieu d'établissement de l'employeur et le lieu de l'assurance sociale. Ainsi, en cas de détachement, après un délai de 24 mois, le travailleur détaché sera couvert par le système de sécurité sociale du pays d'accueil. En outre, si un salarié effectue 25 % ou plus de ses activités dans l'État membre de son lieu de résidence, c'est la législation de sécurité sociale du pays de résidence qui s'applique. Cette situation pourrait se produire dans le cadre du télétravail de travailleurs transfrontaliers (voir De Wispelaere, 2024).

(20) Par exemple, le « baromètre de l'emploi » de l'ONSS mesure l'emploi sur le territoire belge couvert par la sécurité sociale belge.

(21) Par exemple, dans le rapport 2017 du Conseil supérieur de l'Emploi en Belgique (p. 39) on peut lire : « Les statistiques des comptes nationaux concernant les créations nettes d'emplois ne reprennent pas les travailleurs détachés. Ceux-ci sont des travailleurs qui effectuent temporairement des prestations en Belgique alors qu'ils sont habituellement occupés dans un autre pays. Ils ne sont donc pas comptabilisés dans l'emploi intérieur belge. »

lequel les marchandises sont transportées entre deux points d'un même pays par une entreprise d'un autre pays.²²

Par conséquent, la délimitation du concept d'emploi intérieur est trop stricte si l'on veut obtenir une image fiable du nombre de personnes travaillant dans un pays à un moment donné (et donc sur le marché du travail de ce pays). Cela pourrait, en effet, être indépendant du fait que l'employeur soit établi ou non dans le pays.²³ Un rapport de 2011 de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-ONU) sur l'impact de la mondialisation sur les comptes nationaux a reconnu le défi que représente le fait de mieux refléter l'impact de la mobilité/migration professionnelle internationale dans les indicateurs macroéconomiques. Dans ce rapport, on peut lire, entre autres, l'observation suivante : « *Les travailleurs et les indépendants étrangers au service de ou sous contrat avec une unité institutionnelle étrangère ne font pas partie de la population active intérieure. Ils sont néanmoins repris dans le tableau car les informations sur l'activité de toutes ces personnes sont importantes – car, elles sont, en effet, actives dans l'économie nationale et y effectuent généralement des dépenses de consommation, qui doivent être enregistrées dans les comptes nationaux* ». Mais d'autres raisons président aussi, bien sûr, au fait qu'il faut essayer d'arriver à une estimation exhaustive de l'emploi intérieur dans un pays. Tout d'abord, pour éviter que les statistiques publiées ne s'écartent sensiblement de la situation réelle d'un pays ou d'un secteur en raison du fait que les statistiques de l'emploi doivent permettre un suivi adéquat du marché du travail et de l'économie.²⁴

4. DÉFIS LIÉS À LA COLLECTE DES DONNÉES

Même si on voulait intégrer toutes les formes de mobilité/migration professionnelle temporaire dans l'emploi intérieur, la réalisation pratique de cette intégration représenterait un défi majeur. Un des plus grands défis consiste à mesurer l'ampleur réelle de la mobilité/migration professionnelle temporaire (UNECE, 2018). En effet, tous les travailleurs étrangers temporaires ne sont pas repris dans les sources de données standards utilisées pour mesurer la mobilité/migration professionnelle ou l'emploi dans un pays, notamment les Enquêtes sur les forces de travail²⁵ et les données administratives²⁶. Ces travailleurs risquent, en effet, de passer inaperçus, surtout, s'ils

(22) Le cabotage implique donc toujours un détachement.

(23) Howe et Owens (2016) affirment : « Lorsqu'un contrat de fourniture d'un service par un prestataire de services dans un pays à un consommateur dans un autre pays implique également que les employés du prestataire de services se déplacent dans l'autre pays pour la période pendant laquelle ils produiront et fourniront le service, cela peut être considéré comme un exemple de migration professionnelle temporaire du travailleur qui participera au marché du travail du pays dans lequel il travaillera temporairement. »

(24) Il est ainsi frappant de constater que l'ampleur de la mobilité professionnelle intra-européenne via le détachement dépasse de loin celle de la mobilité professionnelle interrégionale (par exemple celle-ci de la Wallonie et de Bruxelles vers la Flandre), et ce malgré des taux de chômage élevés dans la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale (voir également Goesaert & Huysmans (2024) pour une analyse de la mobilité interrégionale en Belgique).

(25) Par exemple, sur la base de l'Enquête sur les forces de travail (EFT).

(26) Par exemple, sur la base des déclarations des employeurs dans Dimona. Dimona (Déclaration Immédiate/ Onmiddellijke aangifte) est un simple message électronique qui informe immédiatement l'ONSS du début et/ou de la fin d'une relation de travail entre un travailleur et un employeur.

ne résident pas dans le pays d'accueil ou ne sont pas occupés chez un employeur établi dans le pays d'accueil. Ainsi, la population de l'échantillon de l'EFT se compose des personnes vivant dans le pays de l'enquête depuis au moins un an ou ayant l'intention d'y vivre pendant au moins un an. Les sources de données administratives tendent également à se concentrer davantage sur les entreprises et les personnes couvertes par le système de sécurité sociale du pays d'accueil (voir, par exemple, les données Dimona et DmfA).

La mesure du nombre de personnes détachées entrantes et sortantes dans un pays nécessite donc, entre autres, la recherche de sources de données alternatives. La cartographie de l'ampleur du détachement intra-UE se fait généralement de deux manières (De Wispelaere & De Smedt, 2023). Premièrement, on peut examiner les attestations A1 publiées peuvent être examinées du point de vue de l'envoi (lire le pays d'origine). Ce formulaire est délivré par l'organisme compétent de l'État d'envoi à la demande de l'employeur ou du travailleur indépendant concerné. Au moment du détachement, l'État d'envoi délivre une attestation A1 qui doit indiquer que « les conditions de détachement » sont remplies et que l'intéressé reste assujéti au système de sécurité sociale de l'État d'envoi. Deuxièmement, d'un point de vue entrant (lire le pays d'accueil), on peut se baser sur les attestations dans les systèmes d'enregistrement nationaux. En effet, les États d'accueil peuvent exiger d'un prestataire de services établi dans un autre État membre qu'il fasse une « simple déclaration ». Cette déclaration contient les informations pertinentes nécessaires pour permettre le contrôle du respect des règles de détachement du point de vue du droit du travail. Les 27 États membres de l'UE ont tous introduit de tels systèmes d'enregistrement nationaux. En Belgique, cette notification doit être faite dans Limosa.²⁷

Les deux sources de données sont actuellement la seule source d'informations comparables disponible au niveau européen pour se faire une idée de l'ampleur du détachement intra-UE. Mais, ces deux sources de données présentent des limitations importantes (De Wispelaere & De Smedt, 2023; De Wispelaere et al., 2022). Leur principale limitation se situe dans le fait que le nombre d'attestations A1 émises ainsi que le nombre de notifications faites dans les systèmes d'enregistrement nationaux ne sont qu'une estimation de l'ampleur réelle du détachement intra-UE. Il s'agit uniquement du nombre de détachements et de travailleurs détachés « enregistrés ». La mesure dans laquelle une attestation A1 est demandée dans les États d'envoi ou fait l'objet d'une simple déclaration dans le système d'enregistrement de l'État d'accueil dépend beaucoup de son caractère obligatoire. Plus la demande ou la notification est de nature contraignante, plus elle sera respectée, et donc plus les deux sources de données seront proches de l'ampleur réelle du détachement. Les dispenses de demande ou de notification jouent également un rôle dans l'évaluation du taux de correspondance entre les deux sources de données et l'ampleur réelle du détachement. Ainsi, les systèmes nationaux d'enregistrement de plusieurs États membres d'accueil dispensent certains groupes, secteurs ou activités de la notification. L'impact d'une telle politique est facile à démontrer sur la base des données récentes de Limosa. Alors

(27) Les microdonnées administratives de Limosa ont récemment été intégrées dans le « Datawarehouse marché du travail et protection sociale » de la Banque Carrefour de la sécurité sociale (BCSS), ce qui constitue certainement une avancée importante.

qu'en 2022, environ 260 000 personnes (salariés et indépendants) avaient encore été enregistrées dans Limosa au cours de l'année civile, en 2023, ce chiffre est tombé à environ 232 000 personnes.²⁸ Cette baisse s'explique par un changement de politique dans l'UE concernant la déclaration des chauffeurs routiers détachés. En effet, depuis le 2 février 2022, les déclarations de détachement des chauffeurs routiers doivent être introduites sur un portail européen spécifique.²⁹ Cette notification remplace les systèmes d'enregistrement nationaux, y compris donc la déclaration Limosa, et explique la forte diminution du nombre de personnes déclarées dans Limosa en Belgique.³⁰ Cette situation nuit à la fiabilité de Limosa en tant que source de données potentielle pour mesurer le nombre de personnes détachées entrantes en Belgique. Par ailleurs, la fiabilité de la source de données pour mesurer le nombre de travailleurs détachés actifs dans le secteur belge de la construction est, elle aussi, remise en question et ce depuis plusieurs années déjà.³¹

Il faut aussi encore déterminer la bonne « unité de mesure » et le bon moment de mesure. Étant donné qu'une personne peut avoir reçu plusieurs formulaires A1 ou avoir été déclarée plusieurs fois au cours d'une année de référence, il n'est donc pas possible de comptabiliser le nombre de formulaires A1 émis ou le nombre de déclarations faites dans les systèmes d'enregistrement nationaux. Dans la plupart des pays, des données sont disponibles sur le nombre de personnes détachées entrantes et sortantes au cours d'une année donnée. Toutefois, ce « concept annuel » s'avère une approche trop vaste, car l'emploi est plutôt mesuré à un moment donné. Par conséquent, pour éviter de surestimer la part du détachement dans l'emploi intérieur total, il est préférable de mesurer l'ampleur du détachement à certaines périodes de l'année.³² En France, une méthodologie de ce type est utilisée depuis plusieurs années par la DARES (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques), un service du ministère de l'Emploi (Auvray et al, 2024). Cela permet d'estimer l'importance relative du détachement entrant, par région et par secteur en France. En 2022, les travailleurs détachés entrants représentaient environ 0,3 % de l'emploi privé total en France. Ce pourcentage était toutefois plus élevé dans l'agriculture et l'horticulture (1,5 %) et la construction (1,4 %). De plus, dans ces deux secteurs, ce pourcentage fluctue fortement en fonction de la région de France.

(28) Sur la base des données fournies par la Direction Relations internationales de l'ONSS.

(29) <https://www.postingdeclaration.eu>

(30) Les chiffres concernant la Lituanie, l'un des principaux États membres d'origine des chauffeurs routiers détachés, le confirment. En 2022, 26 800 personnes ont fait l'objet d'une déclaration Limosa. En 2023, ce chiffre est tombé à 9 600.

(31) En effet, dans Limosa, dans le cadre des activités du secteur de la construction (commission paritaire n° 124) il est demandé, depuis 2017, si l'employeur paie une prime comparable à la prime applicable aux « timbres de fidélité » en Belgique. Il est fort probable que les entreprises esquivent cette question en mentionnant « autre » comme secteur et ce bien qu'elles soient actives dans le secteur de la construction.

(32) Un calcul du nombre de travailleurs détachés en équivalents temps plein peut également éviter une telle surestimation, mais la pratique nous apprend que les chiffres relatifs à la durée du détachement sont parfois peu fiables et qu'il s'agit plutôt d'estimations.

5. LA PART DES TRAVAILLEURS DÉTACHÉS ENTRANTS DANS L'EMPLOI BELGE

Ensuite on estime l'importance relative de la main-d'œuvre qui n'est pas occupée chez un employeur belge au niveau de l'emploi total en Belgique. Nous nous limitons ici au groupe des personnes détachées.³³ Tout d'abord, on peut estimer la part des travailleurs détachés dans l'emploi privé total en Belgique (chiffres pour 2021). Ce calcul ne tient donc compte que du nombre de travailleurs détachés déclarés dans Limosa qui étaient actifs en Belgique à un moment donné de l'année (environ 119 000 travailleurs en 2021), et ne tient donc pas compte du groupe total de travailleurs détachés déclarés dans Limosa (environ 224 500 travailleurs en 2021). En 2021, le groupe des travailleurs détachés entrants représentait environ 2,8 % du groupe total des travailleurs actifs en Belgique (De Wispelaere & De Smedt, 2023; De Wispelaere et al., 2022).³⁴ Pour faire correspondre la correction de l'emploi intérieur avec celle effectuée au niveau des travailleurs frontaliers entrants et sortants, il est préférable de tenir compte du détachement sortant. Pour cette raison, on peut aussi calculer un « solde de détachement ». Étant donné qu'en 2011, le nombre de travailleurs détachés sortants a été très faible à certains moments de l'année (environ 1 400 travailleurs détachés), pour 2021, ce solde s'élevait à 117 500 travailleurs environ. Le nombre net de travailleurs détachés représente donc également 2,8 % de l'emploi privé total en Belgique.

En outre, il est possible d'estimer la part des travailleurs détachés et des travailleurs indépendants dans l'emploi intérieur total pour le secteur belge de la construction. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, le nombre de travailleurs détachés actifs dans le secteur belge de la construction, calculé sur la base des données Limosa, est probablement fortement sous-estimé par rapport au nombre réel de travailleurs détachés actifs dans ce secteur. Les chiffres de 2020 montrent que les travailleurs détachés dans les entreprises (14 %) et les travailleurs indépendants (6 %) représentent environ un cinquième de l'emploi total dans le secteur belge de la construction (De Wispelaere et al, 2022, sur la base des chiffres de Constructiv). En équivalents temps plein, l'importance du détachement intra-UE correspond à environ un dixième de l'emploi total dans le secteur belge de la construction. Mais l'importance relative du détachement dans un certain nombre de sous-secteurs et de professions au sein du secteur belge de la construction pourrait être beaucoup plus élevée.

Enfin, on peut aussi calculer la part du cabotage dans le total du transport national en Belgique.³⁵ Pour 2022, ce chiffre est estimé à 9,0 %. Après le Luxembourg (16,4 %), l'Autriche (10,0 %) et l'Allemagne (9,6 %), il s'agit d'un des pourcentages les plus élevés de l'UE (4,5 % en moyenne). Ce pourcentage montre qu'un grand nombre de chauffeurs étrangers sont occupés temporairement ou même de manière permanente en Belgique sans apparaître dans les statistiques belges de l'emploi.

(33) Les voyages d'affaires sont, en effet, le plus souvent limités à quelques jours. Cela rend le calcul de la part de ce groupe dans l'emploi belge (peut-être) moins pertinent.

(34) Cette méthodologie a été appliquée pour la première fois dans De Wispelaere et al (2020).

(35) Données tirées d'Eurostat (année de référence 2022).

6. CONCLUSIONS ET SUGGESTIONS

Peut-on et doit-on encore parler de « marché du travail belge » ? En effet, cette délimitation géographique, qui peut se faire également par région, est de plus en plus difficile à réaliser pour plusieurs raisons. La libre circulation des travailleurs, la liberté d'établissement et la libre prestation de services ont, en effet, créé un « marché du travail européen » qui a estompé les frontières nationales au sein de l'UE. En outre, dans un monde numérique, les frontières nationales ne sont plus pertinentes. Depuis la pandémie de COVID-19, l'importance du télétravail, et donc aussi du télétravail dans une situation transnationale, s'est considérablement accrue. Pour le groupe des télétravailleurs transfrontaliers et des nomades numériques, déterminer le marché du travail sur lequel ils opèrent s'avère donc un exercice très difficile.³⁶

Le flou qui entoure le concept de « marché belge du travail » entraîne également des défis en termes de mesure du nombre de travailleurs actifs sur ce marché du travail. On pourrait s'attendre à ce que les statistiques de l'emploi adoptent une approche exhaustive en termes de mesure de l'emploi dans un pays ou un secteur et tentent donc d'inclure tous les travailleurs étrangers temporaires actifs dans le pays d'accueil, qu'ils soient ou non occupés chez un employeur établi dans le pays d'accueil. Ce n'est cependant pas le cas. En effet, le calcul de l'emploi intérieur dans un pays repose sur la localisation de l'employeur ou du travailleur indépendant. Le lieu de travail du travailleur n'est pas pertinent dans ce cas.

Dans cette contribution, il a été mis en avant qu'un ajustement du concept d'emploi intérieur semble s'imposer. Le groupe des travailleurs occupés chez un employeur qui n'est pas établi dans le pays d'accueil devrait également être pris en compte dans le calcul de l'emploi intérieur total d'un pays. Ceci, eu égard au fait que les statistiques de l'emploi doivent permettre un suivi adéquat du marché du travail et de l'économie.³⁷ En Belgique, dans certains secteurs qui comptent un nombre élevé de travailleurs détachés entrants, notamment la construction et le transport routier de marchandises, il n'est pas certain que cet objectif soit atteint. En effet, les chiffres de l'emploi publiés pour le secteur de la construction en Belgique sous-estiment la taille réelle de la main-d'œuvre présente quotidiennement sur les chantiers belges.³⁸ De leur côté, les pays qui comptent un grand nombre de travailleurs détachés à l'étranger surestiment l'emploi national dans un certain nombre de secteurs, car ces travailleurs sont en fait occupés à l'étranger. Par conséquent, de fortes pénuries de main-d'œuvre pourraient

(36) Cela se traduit également dans le défi que représente le fait de déterminer les règles qui leur sont applicables en termes de droit du travail, de droit social et de droit fiscal.

(37) Tout d'abord, pour éviter que les statistiques sur l'emploi publiées ne s'écartent sensiblement de la situation réelle d'un pays ou d'un secteur. En outre, cela permettrait aussi de mieux évaluer s'il y a un évincement d'emplois dû au détachement entrant ainsi que l'impact des décisions politiques sur l'évolution du détachement (par exemple, sur l'impact de l'exonération du précompte professionnel pour le travail posté dans les travaux immobiliers).

(38) En 2023, l'emploi intérieur dans le secteur belge de la construction était estimé à 309 600 personnes occupées. Ce chiffre ne tient donc pas compte du groupe important des personnes détachées entrantes actives dans le secteur de la construction en Belgique. Dans le dernier rapport annuel de la Banque nationale de Belgique (BNB, 2024), on peut lire que c'est dans le secteur de la construction que la création d'emplois a été la plus importante. L'emploi y a augmenté de 7,4 % entre le quatrième trimestre 2019 et le troisième trimestre 2023, contre 4,5 % pour l'ensemble de l'économie belge. Il serait utile de montrer également l'évolution de l'emploi des travailleurs qui ne sont pas liés à un employeur belge.

potentiellement se produire dans le pays d'origine sans qu'elles ne se reflètent dans leurs statistiques sur l'emploi.

Il y a dix ans déjà, un rapport de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU, 2011) reconnaissait que l'impact de l'augmentation de la mobilité/migration professionnelle, notamment par l'importation et l'exportation de services, devrait être mieux reflété dans les statistiques de l'emploi. Un compte satellite³⁹ qui peut être intégré dans les comptes nationaux a été proposé comme solution. Ce compte satellite doit inclure les travailleurs étrangers qui sont employés ou qui ont un contrat avec un prestataire de services étranger. Cet exercice pourrait s'avérer utile dans plusieurs États membres d'accueil et d'envoi de travailleurs détachés, dont la Belgique, ainsi que dans plusieurs secteurs spécifiques, et en particulier le secteur de la construction. Pour cela, il faut tout d'abord que les administrations fédérales et régionales concernées collectent et publient systématiquement des données sur les détachements entrants et sortants, ce qui est déjà le cas en France, par exemple (Auvrey et al, 2024). Toutefois, la mesure dans laquelle les sources de données disponibles donnent une image fiable de l'ampleur de la mobilité/migration professionnelle temporaire représente un des principaux obstacles à la réalisation de cet objectif. Il s'agit là d'un sujet de préoccupation, surtout au niveau des sources de données qui permettent d'estimer l'ampleur du détachement intracommunautaire.

(39) Un compte satellite est une description économique d'un phénomène particulier liée aux comptes nationaux et distillée à partir de ceux-ci.

RÉFÉRENCES

Auvray, E., Le Toullec, N. & Moquay, L. (2024). L'emploi de salariés détachés en 2022. En légère hausse par rapport à 2021 mais toujours en deçà du niveau de 2019. DARES: Paris.

De Wispelaere, F. (2024). L'accord-cadre sur le télétravail transfrontalier en réponse à l'importance accrue du télétravail parmi les travailleurs frontaliers. *Revue belge de sécurité sociale*, 64(3), 371-389.

De Wispelaere, F., De Smedt, L. et Pacolet, J. (2024). Posting of workers. Collection of data from the prior declaration tools, reference year 2022. Commission européenne – DG EMPL : Bruxelles.

De Wispelaere, F., & De Smedt, L. (2023). POSTING.STAT : Cartographie de la mobilité intra-européenne de la main-d'œuvre par le détachement *Revue belge de sécurité sociale*, (64)1, 97-129.

De Wispelaere, F., De Smedt, L. et Pacolet, J. (2022). Posted workers in the European Union. Facts and figures. POSTING.STAT, HIVA-KU Leuven: Leuven

De Wispelaere F., Chakkar S., Struyven, L. (2020). Inkomende en uitgaande detachering in de Belgische arbeidsmarktstatistieken. Met een focus op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Achtergrondrapport. HIVA: Leuven.

De Wispelaere, F., Struyven, L., & Pacolet, J. (2020). Tijdelijke Europese arbeidsmobiliteit richting Nederland en België: zelfde trend, andere vorm. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 36(2), 118-136.

Commission européenne (2013). European system of accounts – ESA 2010. Office des publications de l'Union européenne : Luxembourg.

Commission européenne (2019). Guide pratique sur le détachement. Office des publications de l'Union européenne : Luxembourg.

SPF Emploi, Travail et Concertation sociale & Unia (2022). Monitoring socioéconomique 2022. Marché du travail et origine SPF Emploi : Bruxelles.

Fries-Tersch, E., Siöland, L., Jones, M., Mariotti, C., & Malecka, M. (2021). Mobilité intra-UE des travailleurs saisonniers : tendances et défis. Commission européenne – DG EMPL : Bruxelles.

Goesaert, T. & Huysmans, K. (2024). Meer interregionale mobiliteit nodig om de arbeidsmarktcrapte op de Vlaamse arbeidsmarkt te verlichten. In: 50 jaar HIVA. Een halve eeuw onderzoek met impact. HIVA-KU Leuven: Leuven.

Conseil supérieur de l'Emploi (2017). Rapport 2017 : Allongement et qualité des carrières professionnelles CSE : Bruxelles.

Howe, J. & Owens, R. (2016). (Eds.), *Temporary labour migration in the global era*. Hart Publishing: Oxford.

Myria (2023). *La migration en chiffres et en droits. Cahier : Migration économique, libre circulation et étudiants*. Myria : Bruxelles.

Banque nationale de Belgique (2024). *Rapport 2023 - Développements économiques et financiers*. BNB : Bruxelles.

OCDE (2019). *Perspectives des migrations internationales 2019. Chapitre 3. Mesurer l'éphémère : la contribution des migrations temporaires à la main-d'œuvre dans les pays de l'OCDE*. OCDE : Paris.

Commission économique pour l'Europe des Nations Unies - UNECE (2018). *Mesure de la mobilité internationale de la main-d'œuvre*. ONU : Genève.

Commission économique pour l'Europe des Nations Unies - UNECE (2011). *The Impact of Globalization on National Accounts*. ONU : Genève.

TABLE DES MATIERES

STATISTIQUES DE L'EMPLOI ET FORMES TEMPORAIRES DE MOBILITÉ PROFESSIONNELLE INTRA-EUROPEENNE ET DE MIGRATION PROFESSIONNELLE : UNE COMBINAISON DIFFICILE ?

1. INTRODUCTION	365
2. L'IMPORTANCE ACCRUE DES FORMES TEMPORAIRES DE MOBILITÉ PROFESSIONNELLE INTRA-EUROPEENNE ET DE LA MIGRATION PROFESSIONNELLE DANS L'UE, AVEC UN ACCENT SUR LA BELGIQUE	366
3. LE SIÈGE DE L'EMPLOYEUR EN TANT QUE FACTEUR DÉTERMINANT DE LA MESURE DE L'EMPLOI INTÉRIEUR	368
4. DÉFIS LIÉS À LA COLLECTE DES DONNÉES	370
5. LA PART DES TRAVAILLEURS DÉTACHÉS ENTRANTS DANS L'EMPLOI BELGE	373
6. CONCLUSIONS ET SUGGESTIONS	374
RÉFÉRENCES	376