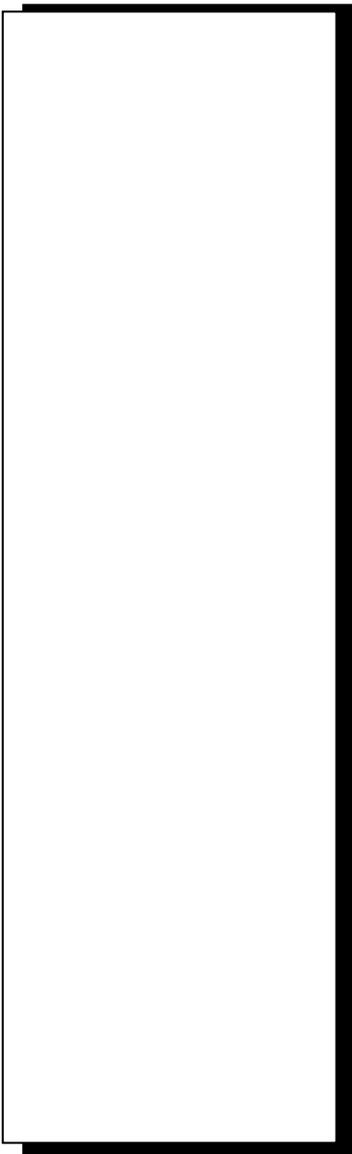
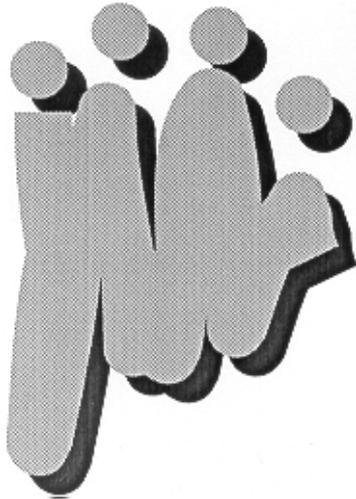




Conseil supérieur de
l'emploi



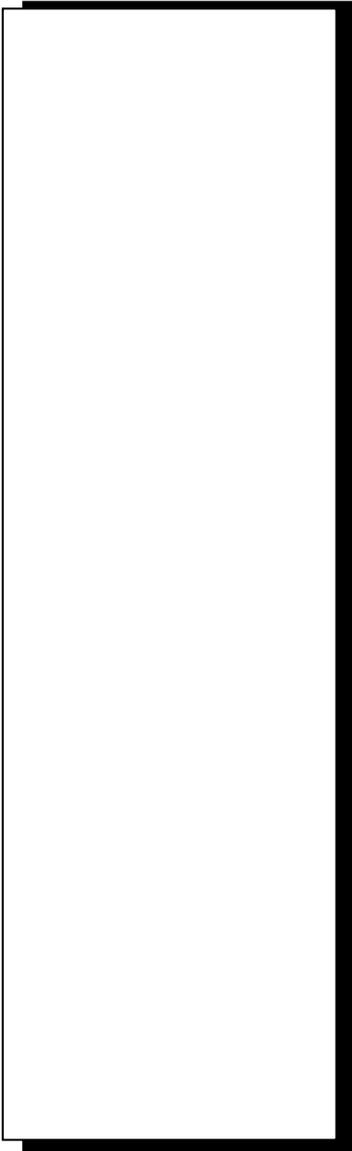
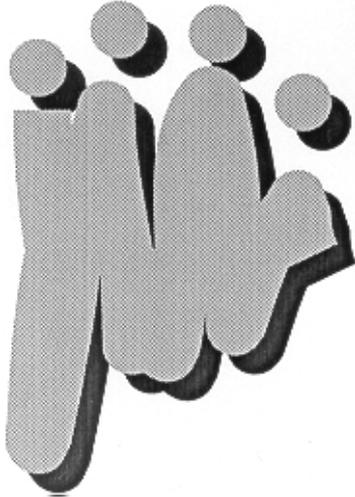
L'accès au marché belge du
travail des ressortissants des
nouveaux États membres de
l'Union européenne

Avis

Février 2006



Conseil supérieur de
l'emploi



L'accès au marché belge du
travail des ressortissants des
nouveaux États membres de
l'Union européenne

Avis

Février 2006

COMPOSITION DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'EMPLOI

VANVELTHOVEN Peter Ministre de l'Emploi et de l'Informatisation
Président

Membres fédéraux:

SMETS Jan (N) Directeur de la Banque nationale de Belgique

Vice-Président

BAECK Karel (N) Administrateur général de l'ONEM

BOGAERT Henri (F) Commissaire au Plan

DE KEYSER Véronique (F) Professeur, Université de Liège

LUX Bernard (F) Professeur, Université de Mons

RAYP Glenn (N) Professeur, Université de Gand (RUG)

Membres régionaux:

Flandre:

STAPPAERTS Mieke Ancien Directeur général, Administration de l'Emploi

Wallonie:

MÉAN Jean-Pierre Administrateur général du FOREM

Bruxelles:

COURTHÉOUX Eddy (F) Administrateur général de l'ORBEM

STROOBANT Maxime (N) Professeur, Université libre de Bruxelles (VUB)

Secrétaire:

VANTHUYNE Jan Président du Comité de direction du SPF Emploi, Travail et
Concertation sociale

PERSONNES DE CONTACT:

SECRETARIAT DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'EMPLOI

- tél. 02 233 46 69
- fax 02 233 47 38
- e-mail: tom.bevers@meta.fgov.be

SPF Emploi, Travail et Concertation sociale: BEVERS Tom

ASSISTANCE SCIENTIFIQUE Yves SAKS: tél. 02 221 52 35
e-mail: yves.saks@nbb.be

Banque nationale de Belgique: BUYSSE Kristel, DELHEZ Philippe, DRUANT Martien, FAMERÉE
Hugues, HEUSE Pierrette et SAKS Yves

SPF Emploi, Travail et Concertation sociale: DEGIVES Geneviève, GEYSELS Alix, LANTIN
Bernard, ROMAIN Nathalie, SAERENS Hendrik,
SIMON André, VANDEN BROECK Philippe,
VERBEKE Didier et ZIMMERMAN Anne

Bureau fédéral du plan: JOYEUX Christian, LAMBRECHT Micheline, MASURE Luc et STOCKMAN
Peter

SYNTHÈSE

Le 1^{er} mai 2004, l'élargissement de l'Union européenne à huit pays d'Europe centrale et orientale (République tchèque, Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne, Slovénie et Slovaquie), ainsi qu'à Chypre et à Malte, a accru de 19,4 p.c. la population de l'UE. Ce sont 74 millions de personnes qui se sont ajoutées aux 383 millions d'habitants que comptait l'Union européenne à 15.

Comme lors de l'adhésion de l'Espagne, de la Grèce et du Portugal, il a été convenu de la possibilité pour les anciens États membres de maintenir, à titre transitoire, des mesures de restriction quant à l'accès des ressortissants des nouveaux¹ États membres (NEM) à leur marché du travail. Les dispositions transitoires couvrent une période maximale de 7 ans (2 + 3 + 2), dont la première se termine le 30 avril 2006.

Durant cette phase initiale, tout en soutenant pleinement le processus d'élargissement et l'intégration de ces pays dans l'Union, la Belgique a décidé de faire usage de cette possibilité. Au terme de celle-ci, le Gouvernement a confié au Conseil supérieur de l'emploi la mission de préparer une étude consacrée à l'impact sur le marché belge du travail d'un libre accès des travailleurs issus de ces pays.

Dans le cadre réglementaire actuel, 2.300 permis de travail ont été accordés à des travailleurs des NEM, mais les flux de main-d'œuvre ont surtout pris la forme, outre d'entrées illégales, d'un usage sans doute en partie impropre de modalités alternatives (indépendants, détachements).

Avec 11 autres pays de l'UE15, la Belgique a adopté à l'égard des ressortissants des huit NEM des mesures transitoires dérogeant au principe de libre circulation des travailleurs au sein de l'UE. Il leur est en effet imposé de disposer d'un permis de travail pour être engagé en qualité de travailleur salarié par une firme belge ou étrangère installée en Belgique. L'obtention du permis de travail "B" est en principe conditionnelle à une autorisation d'occupation, délivrée sur la base d'un examen préalable du marché du travail montrant qu'il n'est pas possible de trouver, dans un délai raisonnable, parmi les travailleurs présents sur le marché du travail, une personne qui soit apte à occuper de façon satisfaisante l'emploi envisagé. En sont d'ores et déjà dispensés un certain nombre de professions hautement qualifiées. En 2005, quelque 5.500 nouveaux permis de travail ont été accordés, dont 2.300 à des ressortissants des NEM (2.100 Polonais). En ce qui concerne ces derniers, plus de 90 p.c. ont été délivrés par les autorités flamandes et une large majorité d'entre eux étaient des travailleurs saisonniers.

Le traité d'adhésion ne prévoit pas de mesures transitoires quant aux libertés d'établissement et de prestation de services. La première octroie aux ressortissants d'un État membre la possibilité de s'installer comme indépendant dans n'importe quel autre État. La seconde permet à un opérateur économique, entreprise ou indépendant, de fournir temporairement ses services sous la forme d'un détachement de personnel dans un autre État membre sans y être établi.

1 À l'exception de Chypre et de Malte.

Dès qu'il y a prestation de services par un salarié d'une firme étrangère sur le territoire belge, les conditions de travail et de rémunération prévues par les dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles pénalement sanctionnées relatives, par exemple, à la fixation d'un salaire minimum, aux temps de travail et de repos s'appliquent. De l'expérience des services de contrôle, il apparaît que, pour éviter ces règles, certains ressortissants des huit NEM abusent des libertés d'établissement et de prestation de services, en s'inscrivant en Belgique sous un statut d'indépendant ou en réalisant des prestations sous statut d'indépendant étranger, alors qu'ils sont dans les faits occupés dans un lien de subordination. Aucune statistique ne permet de mesurer l'ampleur de ces fraudes. Elles ne sont sans doute pas exceptionnelles, mais ne constituent vraisemblablement pas non plus la règle. Quoiqu'il en soit, les données montrent que, en 2004, quelque 1.300 ressortissants des NEM (dont 1.200 Polonais) ont débuté une activité indépendante en Belgique, contre 600 à peine en 2003, c'est-à-dire plus qu'un doublement. Il n'existe en revanche aucun recensement des prestations d'indépendants étrangers en Belgique dans le cadre de la libre prestation de services. Une autre voie par laquelle les dispositions transitoires sont contournées est celle dite du détachement, par laquelle des entreprises occupent sur le territoire belge, par l'entremise de contractants étrangers, des salariés en provenance des NEM. En ce qui concerne ces détachements, les informations disponibles auprès de l'ONSS ne permettent pas de distinguer les personnes originaires des NEM des autres étrangers. En 2005, au total, quelque 86.600 dossiers ont été recensés, contre 51.000 en 2003. S'il est vraisemblable que la majorité des détachements provenait des pays voisins dans le passé, leur progression importante (+ 36.000 en deux ans) reflète sans doute en grande partie l'activité de firmes originaires des NEM.

Compte tenu de ces problèmes de recensement et en l'absence d'informations fiables et exhaustives relatives au nombre de travailleurs irréguliers en provenance des NEM, mais pas seulement, qui seraient actifs sur le territoire belge, le Conseil constate qu'il n'est pas possible de mesurer précisément l'ampleur réelle du phénomène.

Il n'en demeure pas moins que des mouvements non négligeables de main-d'œuvre existent d'ores et déjà entre les NEM et la Belgique. Dans une série de cas, le recours au détachement et aux prestations d'indépendants est préféré à celui des permis de travail, en raison vraisemblablement d'un avantage en termes de coût relatif. Une politique globale visant à appréhender l'ensemble de ces canaux s'impose donc.

La diversité des situations comporte des risques en termes de concurrence loyale et de respect des règles sociales et nécessite une amélioration des mécanismes de contrôle.

La diversité des situations et des évolutions décrite ci-avant est loin d'être satisfaisante, car elle complique le fonctionnement transparent du marché du travail et comporte des risques de concurrence déloyale et de non-respect de conditions de travail réglementaires ou conventionnelles. Ces risques, qui ne sont pas spécifiques à la problématique de la libre-circulation des tra-

vailleurs en provenance des NEM, appellent l'attention des autorités tant nationales qu'euro-péennes.

L'encadrement des principes de liberté de circulation, d'établissement ou de prestation ne va pas sans poser de problèmes aux services de contrôle. La variété des cas rencontrés, des législations applicables et l'occupation extraterritoriale de travailleurs posent maintes difficultés, tant en termes de contrôle, pour les services d'inspection du travail, qu'en termes de poursuites judiciaires ou administratives.

À la complexité de la problématique, s'ajoute le morcellement des compétences de contrôle entre plusieurs services d'inspection du travail, qui relèvent de divers Services Publics Fédéraux (SPF) et dont les compétences se chevauchent en certaines matières. Les services d'Inspection sociale, de Contrôle des lois sociales, de l'ONEM, de l'ONSS, du Contrôle du Bien-être sont principalement impliqués. Par ailleurs, les régions disposent, elles aussi, d'un service d'inspection, compétent en matière de bureaux de placement payant, d'occupation de main-d'œuvre étrangère et de travail intérimaire. Afin de coordonner l'activité de ces différents services et ainsi de renforcer la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale, une loi du 3 mai 2003 a institué le Conseil fédéral de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale, la Commission de partenariat, le Comité fédéral de coordination et les cellules d'arrondissement. Il s'indique à tout le moins de poursuivre dans cette voie et d'évaluer l'efficacité des dispositifs mis en place, tout en veillant à ce que les services responsables disposent de moyens en adéquation avec l'ampleur de la tâche qui leur est confiée.

Il importe également de développer la coordination entre services d'inspection sociale des différents États membres. Jusqu'ici, des avancées concrètes ont pu être enregistrées sur une base bilatérale, notamment avec les pays voisins. Il s'agit de poursuivre ces efforts.

L'ouverture du marché belge du travail aux ressortissants des NEM est la conséquence même de l'adhésion au Traité. Compte tenu des développements des flux de main-d'œuvre observés au cours de la période transitoire de deux ans qui s'achève, des mesures structurelles s'imposent, tel qu'un dispositif permanent d'enregistrement visant au suivi et au contrôle de l'ensemble des travailleurs occupés en Belgique, y compris dans le cadre de détachements et comme indépendants. Ce suivi et ce contrôle sont essentiels pour permettre d'assurer le respect du droit du travail et des conditions de concurrence loyale. Il faut noter à cet égard que le suivi des personnes ayant recours à la libre circulation des travailleurs salariés pour s'établir et travailler en Belgique ne pose pas de difficulté spécifique, étant donné qu'elles intègrent le circuit traditionnel du travail et font de ce fait l'objet d'un enregistrement dans le cadre des déclarations usuelles (du type de Dimona) communes à tous les salariés occupés en Belgique. C'est le meilleur suivi des indépendants et des détachements qui constitue le véritable défi pour les services d'inspection sociale.

Dans ce contexte, le gouvernement belge a le choix, de prolonger les dérogations actuellement en vigueur (éventuellement pour une durée limitée), de les abroger ou d'adopter une position intermédiaire, par exemple en supprimant totalement l'examen du marché du travail pour certaines fonctions.

Comme le commerce international et les investissements directs étrangers, la liberté de circulation des travailleurs est un aspect du processus d'intégration des NEM dans l'Union européenne.

L'adhésion des NEM dans l'Union européenne, en les intégrant à un vaste marché intérieur, a amplifié les effets que leur ouverture au commerce international avait déjà induits sur le volume et la structure de leur production. Une main-d'œuvre qualifiée abondante et relativement bon marché est à l'origine de l'avantage compétitif de ces pays, qui explique leur spécialisation relative dans des productions à haute intensité en main-d'œuvre. Celle-ci évolue cependant vers des biens à plus haute intensité technologique: ainsi, en 2002, 14 p.c. du commerce industriel entre la Belgique et les NEM portait sur des produits à intensité technologique élevée, contre 10 p.c. en 1995, et 48 p.c. sur des produits à intensité technologique moyenne/élevée, contre 39 p.c. auparavant; à l'instar de ce que l'on observe avec les pays plus avancés, leur commerce intra-branche tend à se développer. Bien que la part des NEM dans le commerce de la Belgique soit encore modeste, à 3,2 p.c. des exportations et 2,6 p.c. des importations sur les dix premiers mois de 2005, l'augmentation des échanges depuis 1995 est remarquable: seuls les échanges commerciaux avec l'Asie ont progressé davantage. Il faut également signaler que la Belgique maintient un excédent commercial avec ces pays: la hausse des importations va donc de pair avec celle des exportations.

Une autre façon de bénéficier des avantages comparatifs des NEM est de s'y implanter. Des firmes étrangères, notamment belges, investissent dans ces pays et y développent une production destinée non seulement au marché local, en forte croissance, mais aussi à leur marché d'origine et au reste du monde.

Les échanges commerciaux (biens et services) et les investissements étrangers (facteur capital) peuvent dans une certaine mesure se substituer à la mobilité des personnes (facteur travail), d'autant plus que celle-ci est contrainte par des règles (même transitoires) qui en restreignent la portée. Il apparaît à ce stade que le canal du commerce international, principalement, et celui des investissements directs, dans une moindre mesure, ont davantage contribué que celui de la migration au processus d'intégration des économies des NEM au sein de l'UE.

Les flux migratoires sont déterminés par différents facteurs, parmi lesquels les différences de niveau de vie et de revenus. Les écarts sont encore importants, surtout pour les bas salaires et pour les travailleurs de l'industrie et de la construction, mais l'on observe d'ores et déjà un début de convergence.

Différents facteurs économiques peuvent inciter à la migration. Il s'agit notamment, pour les candidats à la migration, d'apprécier si les possibilités d'emploi existant à l'étranger leur permettent d'envisager de meilleures conditions de travail et de rémunération que dans leur pays d'origine, de sorte que ces avantages économiques compensent les coûts, souvent plus subjectifs, de l'émigration. On abordera ainsi successivement la situation relative actuelle en termes de revenu et de marché du travail.

Le niveau de vie par habitant dans les NEM reste encore largement (de 27 à 60 p.c. selon le pays) inférieur à la moyenne européenne; il tend cependant à s'en rapprocher à un rythme soutenu. Cette convergence implique d'importants efforts de restructuration, qui se traduisent par des gains rapides de productivité. Au total, le taux d'emploi dans la plupart de ces pays reste faible et, corrélativement, le taux de chômage y est élevé. La combinaison de ces éléments constitue un incitant à l'émigration vers les pays d'Europe occidentale, plus particulièrement vers ceux dont le dynamisme du marché du travail offre de bonnes perspectives d'emploi.

Les écarts de salaires entre la Belgique et les NEM sont considérables. En moyenne, dans l'industrie et les services, ils sont, selon le pays, de 40 à 90 p.c. inférieurs au coût horaire moyen en Belgique. Ces écarts ont de multiples origines. D'une part, le niveau de productivité du travail et le niveau de vie sont plus faibles, ce qui, dans ce dernier cas, se traduit par un niveau de prix nettement moindre dans ces pays. D'autre part, la pression fiscale et parafiscale est plus forte en Belgique. Enfin, la structure sectorielle de l'emploi est, dans plusieurs NEM, encore fortement orientée vers le secteur agricole; d'une manière générale l'emploi dans les services y est également relativement moins important.

En liaison notamment avec les gains de productivité enregistrés dans ces pays, la croissance des salaires y est nettement plus rapide qu'en Belgique. Ici encore, le processus de convergence crée une dynamique qui tend à réduire les écarts observés. À cet égard, le fait que la Belgique maintienne une croissance modérée des salaires renforce cette évolution.

Les différences existant en termes de dispersion des salaires peuvent par ailleurs renforcer les incitants à la migration pour certaines catégories de travailleurs. Ainsi, par rapport à la Belgique, la tension des salaires est plus importante dans les NEM, l'écart entre les rémunérations des plus qualifiés et des moins qualifiés étant plus grand. Les différences de salaires sont légèrement moins défavorables aux NEM dans les services que dans l'industrie et la construction. Par ailleurs, la progressivité de la fiscalité est plus forte en Belgique. Il en ressort que l'intérêt potentiel à la migration est d'autant plus grand que la personne est moins qualifiée et travaille dans l'industrie ou la construction. Cette approche est évidemment purement théorique. Elle doit être relativisée par le fait notamment que la mobilité des travailleurs est d'autant plus grande que leur niveau de formation est élevé. Les premières informations dont on dispose sur les caractéristiques des nouveaux migrants indiquent d'ailleurs qu'il s'agit principalement de personnes jeunes et moyennement qualifiées.

Les flux migratoires sont aussi déterminés par les situations relatives sur le marché du travail. Il existe dans les NEM un surplus manifeste de main-d'œuvre, surtout chez les jeunes, mais les perspectives d'emploi à moyen terme sont plus favorables. Ces pays seront aussi plus rapidement confrontés que la Belgique au vieillissement de leur population et par conséquent à un recul de l'offre de main-d'œuvre. En Belgique, malgré une réserve de main-d'œuvre abondante, il subsiste des pénuries dans certains segments du marché en raison de l'existence de fonctions critiques, d'un manque de mobilité et d'une intégration insuffisante de certains groupes (notamment chômeurs, personnes plus âgées, allochtones).

C'est en effet majoritairement parmi la population jeune que se trouvent les candidats à la migration. Or, la structure par catégorie d'âge de la population des NEM est sensiblement différente de celle de l'UE15. Dans cette dernière, les adultes de 30 à 44 ans sont le groupe proportionnellement le plus important de la population en âge de travailler, alors que les NEM disposent, actuellement, d'un réservoir de main-d'œuvre potentielle relativement plus important parmi les jeunes de 15 à 30 ans.

La décision d'émigrer ou non résulte, entre autres, on l'a vu de la comparaison des perspectives d'emploi dans le pays d'origine et le pays d'accueil.

Or, certains NEM sont caractérisés par une mise à l'emploi proportionnellement peu importante et/ou un taux de chômage élevé. C'est notamment le cas en Pologne, qui en termes de démographie représente la moitié environ des habitants des NEM, où à peine plus de la moitié de la population en âge de travailler est en emploi et 11 p.c. est au chômage. La Hongrie et la Slovaquie présentent également un taux d'emploi nettement inférieur à la moyenne européenne.

Dans ces trois pays, la situation des jeunes de 20 à 34 ans sur le marché du travail est particulièrement difficile, leur taux de chômage étant plus élevé que la moyenne nationale. À ces demandeurs d'emploi s'ajoutent les jeunes inactifs qui désirent travailler sans pour autant chercher activement un emploi. Ainsi, en Pologne, au total, près de 2 millions de jeunes de 20 à 34 ans (soit près de 23 p.c. de la classe d'âge) souhaitent travailler, mais sont sans emploi. En Pologne toujours, 40 p.c. des jeunes demandeurs d'emploi n'ont aucune expérience de travail et plus de la moitié cherche du travail depuis plus d'un an. Même lorsqu'ils ont un emploi, les jeunes Polonais témoignent d'une insatisfaction relative plus importante que leurs homologues des autres NEM. Un sur dix recherche en effet un autre emploi. À titre de comparaison, en Belgique c'est le cas pour 8 p.c. des 20-34 ans.

Cette situation, qui augmente la pression à l'émigration, pourrait cependant s'inverser. En raison d'abord des perspectives de croissance de l'activité, qui, à terme, se traduiront par une augmentation plus rapide de l'emploi. En Pologne par exemple, la Commission européenne prévoit que quelque 340.000 nouveaux emplois seront créés en 2006 et 2007, soit une progression de 1,2 p.c. en moyenne par an. Ensuite, le processus de convergence va progressivement rapprocher les conditions de travail en vigueur dans tous les États membres, de sorte que les incitants au départ

vont s'atténuer. Enfin, dès 2010, la population en âge de travailler diminuera sensiblement dans les NEM. En 2025, elle représentera moins de 90 p.c. de son niveau actuel (contre 98 p.c. en UE15 et 99 p.c. en Belgique), ce qui risque de créer des pénuries importantes de main-d'œuvre. Cette situation est susceptible de freiner les départs vers l'étranger, voire d'inciter au retour nombre de migrants actuels.

Bien que la Belgique dispose d'une réserve de main-d'œuvre numériquement importante (quelque 545.000 personnes cherchent un emploi ou désirent travailler), le marché belge du travail connaît des pénuries de main-d'œuvre pour certaines professions et, plus généralement, dans certaines régions, comme le montre la disparité géographique importante du chômage. Cette inadéquation structurelle entre offre et demande sur le marché du travail ne peut être résolue que moyennant la poursuite de réformes ambitieuses, dont les résultats ne sont pas toujours immédiatement perceptibles. Il en va ainsi de la politique d'accompagnement des demandeurs d'emploi, des investissements dans la formation, de la lutte contre les pièges à l'emploi, du maintien en emploi les travailleurs plus âgés et de la politique visant à améliorer la mobilité - domaines dans lesquels plusieurs mesures ont été prises récemment. Enfin, d'autres groupes de population, comme les personnes de nationalité ou d'origine étrangère ou les moins-valides, sont proportionnellement sous-représentés sur le marché du travail. On rappellera à cet égard que le taux d'emploi des étrangers issus d'un pays hors UE15 est de 25 points de pourcentage inférieur à celui des nationaux, et que cet écart s'élève même à 33 points de pourcentage pour les travailleurs très qualifiés. L'intégration sur le marché belge du travail des étrangers d'origine non européenne étant plus précaire encore, le Conseil considère qu'il faut renforcer les politiques d'insertion.

Il faut encore noter que les insuffisances de main-d'œuvre sont aussi de nature à créer des pressions à la hausse sur les salaires en général et donc à peser sur la position compétitive du pays, sur l'activité et sur l'emploi.

À court terme, l'apport de travailleurs qualifiés étrangers pourrait, s'il apporte une main-d'œuvre complémentaire et non concurrente à l'offre existante, atténuer certaines tensions sur le marché du travail et contribuer à une croissance plus soutenue de l'activité, actuellement contrainte par des pénuries.

Cela ne peut en aucun cas ralentir les efforts d'investissement en matière de formation, notamment de la part des employeurs, ni retarder la mise en œuvre des nécessaires réformes structurelles du marché belge du travail, notamment la politique d'activation en vue d'augmenter la participation des jeunes, des aînés et des étrangers, d'autant plus que, comme on le verra ci-après, l'ampleur des flux migratoires n'est pas de nature à rencontrer les besoins de main-d'œuvre qui se dessineront à l'avenir.

Les flux migratoires recensés en provenance des NEM sont restés relativement limités, en Belgique comme dans les autres anciens États membres. En cela, les choses ne diffèrent pas

de ce qui avait été observé lors des adhésions précédentes. En revanche, la plupart des pays ont observé un fort gonflement des détachements et du recours à des indépendants. On ne dispose d'aucune information fiable et exhaustive sur le nombre de travailleurs illégaux.

Fragmentaires, on l'a vu, et le Conseil le déplore, les données disponibles pour la Belgique, comme celles rassemblées par la Commission européenne pour l'ensemble des États membres, ne font pas état de flux de migrations importants.

Selon les résultats des enquêtes sur les forces de travail, au deuxième trimestre de 2005, la Belgique comptait quelque 20.000 personnes en âge de travailler de la nationalité de l'un des dix NEM, ce qui représentait 0,3 p.c. des 15-64 ans, une proportion similaire à celle observée en moyenne dans l'UE15. À cette date, une faible partie seulement résidait en Belgique depuis moins d'un an. Selon les critères de représentativité des enquêtes sur les forces de travail, le nombre de ces nouveaux migrants, soit quelque 2.500 personnes, est cependant trop restreint pour être significatif. C'est le cas également pour la plupart des pays de l'UE15, y compris la Suède, pays qui n'avait pourtant imposé aucune restriction à l'accès des ressortissants des NEM; la barrière de la langue explique sans doute cet état de fait. En revanche, au Royaume-Uni et en Irlande, où l'accès au marché du travail était également libre, moyennant une procédure d'enregistrement ou équivalente, on recense plus de cent mille nouveaux résidents originaires des NEM en âge de travailler (près de 70.000 au Royaume-Uni et de 35.000 en Irlande), mais le marché du travail y a été particulièrement dynamique. Au total, les ressortissants des NEM y représentaient respectivement 0,4 et 2 p.c. de la population en âge de travailler au deuxième trimestre de 2005. L'Allemagne et l'Autriche, en raison de leur proximité géographique, de l'existence préalable d'une communauté relativement importante de ressortissants de ces pays et de la situation de leur marché du travail, ont pu restreindre non seulement la liberté de circulation des travailleurs, mais aussi, pour certaines activités, notamment la construction, celle de prestation de services. Ces deux pays ont néanmoins enregistré un apport non négligeable de main-d'œuvre. En Allemagne, les personnes originaires des NEM représentaient en effet 0,7 p.c. de la population âgée de 15 à 64 ans, contre 0,5 p.c. un an plus tôt. En Autriche, la progression a été encore plus vive, passant de 1,1 à 1,4 p.c. de la population en âge de travailler.

Sur la base des recensements existants, le nombre de personnes concernées par ces migrations serait ainsi de quelque 160.000 pour l'UE15. Il s'agit d'un ordre de grandeur nettement plus faible que celui que l'on enregistre sur la base des statistiques administratives de permis de travail et d'enregistrement. Ce paradoxe s'explique en partie par la rotation des personnes bénéficiant de ces permis ou de ces enregistrements. D'une part, de nombreux permis de travail sont de courte durée et, d'autre part, une fraction importante des ressortissants des NEM ne s'établit que temporairement dans les pays d'accueil.

Il est un fait que ni les statistiques administratives, ni les enquêtes sur les forces de travail, ne permettent d'évaluer le nombre de travailleurs illégaux. Or, il est vraisemblable que leur nombre

est non négligeable. La Commission européenne relève dans son rapport que la plupart des pays qui avaient imposé des mesures restrictives à l'accès de leur marché du travail ont observé une vive progression du nombre de détachements et une augmentation des infractions: travailleurs non déclarés, faux indépendants, etc.

Ex post, on peut considérer que ces constatations ne font que confirmer les expériences antérieures de l'adhésion de l'Espagne, de la Grèce et du Portugal. À l'époque, des mesures restrictives transitoires avaient aussi été adoptées, et ces adhésions n'avaient pas davantage donné lieu à de larges mouvements de population vers les anciens États membres. La réunification de l'Allemagne, dans un autre contexte il est vrai, avait dans un premier temps donné lieu à d'importants mouvements de population, mais avec le temps ils ont considérablement diminué.

Les conséquences économiques des flux migratoires identifiés sont d'une ampleur limitée. Elles sont positives si l'offre de travail des migrants est complémentaire à celle de la main-d'œuvre autochtone.

Lorsque l'on se limite aux mouvements de population recensés, d'ampleur réduite, les conséquences macroéconomiques sont également très modestes. Cela ne signifie pas pour autant qu'elles soient négligeables.

La théorie économique nous enseigne que l'immigration donne lieu à une augmentation de la production dans le pays d'accueil, mais le bénéfice de cette production supplémentaire n'est pas nécessairement distribué de manière équilibrée entre tous les agents économiques. Au niveau sectoriel ou individuel, en effet, les implications de cet apport de main-d'œuvre peuvent être plus importantes et de sens contraire.

Sur le marché du travail, l'immigration se traduit par une offre de travail supplémentaire. L'impact de celle-ci sera toutefois différent selon que les caractéristiques de la main-d'œuvre étrangère sont comparables ou complémentaires à celles de la population autochtone.

Dans le premier cas, si la demande de travail émanant des entreprises n'augmente pas dans une même proportion que l'offre, la concurrence entre travailleurs se traduit à court terme par une augmentation du chômage et une pression sur les salaires pour certains groupes. C'est par cet ajustement du coût relatif du travail que la dynamique de l'emploi peut ensuite se mettre en place. Toutes autres choses restant égales, le ralentissement de la croissance des coûts de production renforce la compétitivité des productions nationales, qui sont plus demandées, ce qui stimule l'activité et accroît la demande de travail, cette dernière étant également soutenue par l'abaissement du coût relatif du travail, ce qui réduit les pressions à la substitution du capital au travail. Au total, par rapport à une situation sans choc migratoire, on observe donc une hausse de l'activité et de l'emploi, mais à un niveau de salaire plus faible. Rappelons cependant que le cadre réglementaire belge limite les possibilités de variation des salaires, notamment à la baisse au travers de l'existence d'un salaire minimum et de barèmes conventionnels par fonction.

Dans le second cas, si les caractéristiques des travailleurs sont complémentaires, la dynamique est différente. L'apport de main-d'œuvre permet en effet de répondre à des demandes insatisfaites émanant des entreprises (les emplois vacants pour les fonctions critiques ou celles qui ne sont pas satisfaites en raison d'un fonctionnement déficient du marché du travail). Il est important de noter qu'il ne s'agit pas uniquement de fonctions hautement qualifiées, mais aussi d'emplois où les conditions de travail ou de rémunération sont jugées insatisfaisantes par les nationaux, mais qui peuvent être suffisamment attractives pour les migrants dont les points de référence diffèrent sans doute. Dans ce cas, la croissance de l'activité bénéficie directement de ce potentiel supplémentaire; elle se diffuse ensuite au marché du travail.

La multiplication, depuis deux ans, du recours au système des détachements de travailleurs salariés originaires des NEM, système qui, dans le cadre de la liberté de prestation de services, n'est soumis à aucune restriction spécifique, témoigne de l'existence d'une demande pour ce type de main-d'œuvre.

Selon la Commission européenne, l'économie de l'UE15 a par solde bénéficié de l'apport de main-d'œuvre des NEM; on ne note pas de phénomènes d'éviction des travailleurs nationaux, mais davantage une complémentarité des ressortissants des NEM. En majorité, les nouveaux migrants sont moyennement qualifiés et sont principalement employés dans les branches de la construction, du commerce, de l'horeca et des transports. On rappellera cependant que l'analyse de la Commission ne porte que sur la migration recensée et que le maintien d'un "level playing field" avec égalité des conditions de concurrence appelle à lutter contre le travail illégal et le développement de l'usage impropre de canaux alternatifs (indépendants, détachements, etc.).

Les flux migratoires recensés en Belgique semblent avoir apporté une offre complémentaire, orientée surtout vers les régions et les fonctions aux besoins de main-d'œuvre insatisfaits. Il n'est pas exclu cependant que les mécanismes de détachements et de (faux) indépendants, sur lesquels on dispose de peu ou pas d'informations, et davantage encore le recours à des travailleurs illégaux aient contribué à précariser la situation de certains groupes à risque.

Conclusions

Les mesures transitoires sont par définition limitées dans le temps. Au plus tard dans cinq ans, toute restriction à la libre circulation des travailleurs issus des NEM devra être abolie. Ce délai a été conçu pour éviter que le marché national du travail ne soit déstabilisé par l'arrivée massive de migrants en provenance de ces pays. Il devait donc permettre une adaptation progressive de notre propre marché du travail.

La migration de la main-d'œuvre constitue, à l'instar du commerce international et des investissements directs étrangers, une expression normale de l'intégration des NEM dans l'UE, qui est appelée à contribuer à l'accroissement de leur niveau de vie. Le processus de convergence éco-

nomique est d'ailleurs déjà en cours et se poursuivra, notamment par le canal du commerce international, à l'instar de ce que l'on a vu lors d'adhésions précédentes à l'Union européenne.

Il apparaît par ailleurs que les NEM seront plus rapidement, dès 2010, et davantage que la Belgique confrontés au choc démographique du vieillissement. Il est dès lors possible qu'une partie des nouveaux arrivants soit tentée de retourner dans leur pays d'origine, d'autant qu'à ce moment le processus de convergence y aura contribué à rapprocher les conditions de vie et de travail de celles qu'ils auront connues en Belgique.

Dans la mesure où la migration a pour effet de renforcer l'offre de main-d'œuvre, elle peut contribuer à ce que certaines entreprises trouvent le personnel nécessaire à leur activité, ainsi qu'à éviter des pertes de marché ou des délocalisations. Elle peut également contribuer à la compétitivité et la croissance de la Belgique, qui doit continuer à sauvegarder sa position vis-à-vis de ses principaux partenaires. Les flux migratoires recensés en Belgique semblent de fait avoir apporté une offre complémentaire, orientée surtout vers les régions et les fonctions aux besoins de main-d'œuvre insatisfaits. Le Conseil note cependant que les mécanismes de détachements et de (faux) indépendants et davantage encore le recours à des travailleurs illégaux, ont pu précariser la situation de certains groupes à risque.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil considère que les efforts d'amélioration structurelle du marché de travail belge doivent, en tout cas, se poursuivre sans relâche. L'économie belge doit pouvoir disposer d'une main-d'œuvre susceptible de répondre en qualité (qualifications et compétences) et en quantité (nombre de travailleurs) aux besoins des entreprises. Actuellement, en dépit de l'existence d'une importante réserve de main-d'œuvre (plus d'un demi-million de personnes), certaines entreprises voient leurs possibilités de développement limitées en raison de la difficulté de recruter des travailleurs correspondant aux profils requis. Pour répondre à ces inadéquations entre offre et demande sur le marché du travail, différentes mesures ont déjà été prises. Par exemple, la politique d'activation menée auprès de demandeurs d'emploi doit permettre d'accroître leurs chances d'insertion et de réduire les situations où des emplois adaptés ne sont pas occupés. L'offre accrue de formation qui y est associée peut également aider à répondre aux demandes insatisfaites pour certaines fonctions critiques. La coordination entre services publics de l'emploi doit assurer une meilleure diffusion des postes vacants, ce qui devrait permettre de mieux y pourvoir. Les dispositions adoptées dans le cadre du pacte de solidarité entre générations doivent aussi notamment permettre d'améliorer la formation des travailleurs et de maintenir plus longtemps dans l'emploi des personnes qualifiées, ce qui réduira d'autant les pénuries de main-d'œuvre pour certaines fonctions. Enfin, les mesures en faveur de la diversité doivent assurer une meilleure intégration des allochtones. Il faut du temps pour que ces réformes produisent leurs effets; mais il est important qu'elles soient bien implémentées, suivies et évaluées.

Il faut aussi être conscient que les restrictions imposées quant à l'accès au marché belge du travail des ressortissants des NEM ne limitent en rien, on l'a vu, les possibilités des entreprises de

recourir au système des détachements de travailleurs salariés ou à des indépendants pour utiliser les ressources en main-d'œuvre de ces pays. Par ailleurs, elles n'empêchent pas certains opérateurs indécents de faire appel à des travailleurs irréguliers, dont l'expérience a montré que les conditions de travail ne respectent la plupart du temps pas les prescriptions minimales de la réglementation belge, évidemment en termes de salaire ou de durée de travail, mais aussi de sécurité et d'hygiène. Par ailleurs, les emplois ainsi pourvus ne donnent par définition pas lieu à paiement de cotisations de sécurité sociale et d'impôt sur le revenu. Les restrictions peuvent aussi, dans une certaine mesure, être contournées par le recours à la technique des détachements et des (faux) indépendants. Ceci crée des conditions de concurrence déloyales vis-à-vis des entreprises qui respectent la loi.

D'une manière générale, l'économie belge - population, entreprises et pouvoirs publics - a tout à gagner à ce que les règles de fonctionnement du marché du travail, décidées par le législateur ou négociées par les partenaires sociaux, soient strictement appliquées par chacun. Cela repose d'abord et avant tout sur la volonté de tous de les respecter, mais aussi sur les moyens mis en œuvre pour contrôler leur application et sanctionner tout abus. À cet égard, des efforts de rationalisation des procédures de contrôle existantes et l'investissement dans un système d'enregistrement de l'ensemble des travailleurs étrangers opérant sur le territoire semblent prioritaires. Toute mesure transitoire éventuelle devrait pouvoir contribuer à freiner le recours aux mécanismes impliquant une concurrence déloyale. De même, il est essentiel de disposer, au niveau européen, de possibilités accrues d'échanges d'informations entre les administrations responsables, ainsi que de facilités de poursuite des contrevenants et d'exécution des peines et sanctions prises à leur égard. Il en va de la crédibilité aux yeux des citoyens européens de toute politique visant à rendre effective les libertés de circulation, d'établissement et de prestation de services, compte tenu de la diversité des situations sur le marché du travail et des régimes sociaux à l'échelle de l'UE.

L'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, en 2007, introduira une nouvelle période transitoire. Il est souhaitable que la Belgique ait, d'ici là, eu l'occasion de mettre en place un suivi adéquat des travailleurs étrangers sur notre territoire et, de manière plus générale, les outils pour veiller au bon fonctionnement du marché du travail.

*L'accès au marché belge du travail des
ressortissants des nouveaux États membres
de l'Union européenne*

Table des matières

1. Rappel du mandat et description du champ couvert par l'étude	1
2. Les conditions d'accès au marché belge du travail	3
2.1. La liberté de circulation des personnes	3
2.1.1. La question préalable de l'accès au territoire	3
2.1.2. La libre circulation des travailleurs salariés et indépendants	3
2.1.3. Les permis de travail	4
2.1.4. L'élargissement - dispositions transitoires	6
2.2. La liberté de prestation des services et la problématique du détachement	6
2.2.1. Définition et principe	7
2.2.2. Distinction entre prestation de services et droit d'établissement	7
2.3. La problématique du détachement des travailleurs dans le cadre de la libre prestation de services	7
2.3.1. Définition et principe	7
2.3.2. Dérogation au respect de la législation belge en matière de tenue des documents sociaux ("régime simplifié")	8
2.3.3. Sort de l'autorisation de travail dans le cadre du détachement	9
2.3.4. Distinction avec la mise à disposition de travailleurs et le travail intérimaire	9
2.3.5. Notion de sous-traitance	10
2.4. Particularités liées au travail illégal	10
2.4.1. Les secteurs d'activité	10
2.4.2. Les difficultés liées au contrôle d'une firme étrangère	11
2.4.3. La problématique des faux indépendants	12
2.4.4. Services de contrôle compétents	13
2.4.5. Cheminement d'un dossier lors du constat d'une infraction et difficultés liées aux poursuites pénales et administratives	14
2.5. Évaluation des politiques de contrôle des flux migratoires en provenance des huit NEM sous période transitoire	15
2.5.1. Disponibilité des données en matière de flux migratoires	15
2.5.2. Évaluation des flux migratoires au cours de la première période transitoire	16
2.6. Implications des différentes alternatives de politique en matière d'accès au marché du travail des ressortissants des NEM	19
3. Implications pour l'économie belge	21
3.1. Conséquences de l'intégration économique des NEM sur les échanges commerciaux et les investissements directs étrangers de la Belgique	21
3.1.1. Le commerce entre la Belgique et les NEM	21
3.1.2. Les relations d'investissement direct entre la Belgique et les NEM	26
3.2. différences de niveau de vie et de coût du travail entre la Belgique et les NEM	30
3.2.1. Analyse des principaux déterminants des différences de niveau de vie	31
3.2.2. Analyse des différences de coût du travail et des salaires nets	33
3.2.3. Analyse des différences de dispersion des revenus	35
3.3. Le marché du travail dans les NEM	39
3.3.1. La population en âge de travailler dans l'UE15 et les NEM aujourd'hui et dans les années à venir	40
3.3.2. L'offre de main-d'œuvre dans les NEM	46
3.3.3. Situation particulière des candidats potentiels à l'émigration (personnes âgées de 20 à 34 ans)	49
3.4. Le marché du travail en Belgique	53
3.4.1. Situation conjoncturelle	55
3.4.2. L'offre de main-d'œuvre en Belgique	57
3.4.3. La demande de main-d'œuvre en Belgique	70
3.4.4. Impact des migrations sur les salaires en Belgique	78

4. Expériences à l'étranger et évaluation des flux migratoires depuis l'élargissement	85
4.1. Expériences à la suite de l'adhésion des États membres méridionaux et de la réunification de l'Allemagne.....	85
4.1.1. L'adhésion de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne	85
4.1.2. La réunification de l'Allemagne.....	89
4.2. Expériences des autres États membres de l'UE15 à la suite de l'ouverture du marché du travail aux ressortissants des NEM	90
4.2.1. Vue d'ensemble de la réglementation pendant la première phase de la période de transition et des intentions pour l'avenir	90
4.2.2. Évaluation des flux migratoires depuis l'élargissement.....	91
Bibliographie.....	100
Liste des abréviations et signes conventionnels	102
Liste des pays	103
Annexe	104

1. RAPPEL DU MANDAT ET DESCRIPTION DU CHAMP COUVERT PAR L'ÉTUDE

Le 1^{er} mai 2004, l'élargissement de l'Union européenne à huit pays d'Europe centrale et orientale (République tchèque, Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne, Slovénie et Slovaquie¹), ainsi qu'à Chypre et à Malte, a accru de 19,4 p.c. la population de l'UE. Ce sont 74 millions de personnes qui se sont ajoutées aux 383 millions d'habitants que comptait l'Union européenne à 15. Avec quelque 38 millions d'habitants, la Pologne représente un peu plus de la moitié des nouveaux entrants. L'UE25 comptait dès lors une population de 457 millions de personnes au 1^{er} janvier 2004, supérieure aux USA (293 millions à la mi-2004) et au Japon (127 millions), mais loin derrière l'Inde (1.065 millions) et surtout la Chine (1.299 millions).

Comme lors de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, il a été convenu de la possibilité pour les anciens États membres de maintenir, à titre transitoire, des mesures de restriction quant à l'accès des ressortissants des nouveaux États membres (NEM) à leur marché du travail. Les dispositions transitoires couvrent une période maximale de 7 ans (2 + 3 + 2) dont la première se termine le 30 avril 2006. Durant cette phase initiale, tout en soutenant pleinement le processus d'élargissement et l'intégration de ces pays dans l'UE, la Belgique a décidé de faire usage de cette possibilité.

En date du 5 décembre 2005, le Gouvernement² a confié au Conseil supérieur de l'emploi la mission de préparer, pour la fin de février 2006, une étude consacrée à l'impact, sur le marché belge du travail, d'un libre accès des travailleurs issus de la République Tchèque, d'Estonie, de Lettonie, de Lituanie, de Hongrie, de Pologne, de Slovaquie et de Slovénie. Cette étude doit également permettre d'en apprécier les implications en matière de position compétitive du pays et de vieillissement de la population.

Le Conseil est invité à transmettre son rapport au Conseil national du travail, qui déposera un avis à ce sujet pour la mi-mars.

Le gouvernement entend ainsi disposer de l'information nécessaire pour décider de l'éventuelle prolongation des mesures de restriction transitoires adoptées au moment de l'adhésion de ces NEM de l'UE. Les dispositions actuellement en vigueur expirent le 30 avril, de sorte que la décision de les proroger ou de les amender devra être adoptée avant le 1^{er} mai 2006.

Pour mener à bien cette étude, le Conseil a pu bénéficier de l'appui des administrations fédérales, communautaires et régionales compétentes en ces matières, ainsi que du Bureau fédéral du Plan et de la Banque Nationale de Belgique.

Eu égard au fait qu'aucune restriction n'a été imposée aux ressortissants de Chypre et de Malte, ces pays ne sont pas pris en considération de manière individuelle dans l'analyse qui suit. Sauf mention contraire, lorsqu'on parlera de "NEM", il s'agira donc des 8 pays d'Europe centrale et orientale. Étant donné l'hétérogénéité de la situation de ces pays et l'influence démographique prépondérante de la Pologne au sein des NEM, la moyenne des huit pays ne figure que pour mémoire dans les tableaux. Dans le texte, il n'y sera pas ou peu fait référence.

Le présent rapport comprend, outre cette introduction, trois parties principales.

La première est consacrée à un exposé des conditions et modalités d'accès au marché belge du travail pour les ressortissants étrangers. Le cas spécifique des personnes originaires des NEM bénéficie d'une attention particulière. Une évaluation des politiques de contrôle y est également

¹ Le classement des pays est celui utilisé par la CE dans ses publications. Il est basé sur le classement alphabétique des noms de pays libellés dans la langue nationale.

² La demande formelle adressée par Mr. Verhofstadt, Premier ministre, à Mr. Vanvelthoven, Ministre de l'emploi et Président du Conseil supérieur de l'emploi, figure en annexe 1.

esquissée. Enfin, différentes alternatives des politiques d'accès au marché belge du travail sont sommairement envisagées.

La deuxième partie du présent rapport aborde, au travers de différentes grilles d'analyse, les principales implications pour l'économie belge, et plus particulièrement le marché du travail, de l'intégration des NEM au sein de l'UE. Sont ainsi étudiés les échanges commerciaux et les investissements directs étrangers de la Belgique, dans la mesure où ils peuvent, au moins partiellement, se substituer à la mobilité des personnes. Celle-ci est déterminée, mais pas uniquement, par des aspects économiques et financiers. C'est pourquoi cette partie aborde successivement les différences de niveaux de vie et de salaire, les caractéristiques respectives de la population active dans les NEM et en Belgique, la situation actuelle du marché du travail en Belgique, ainsi que les perspectives à moyen terme. Pour ce dernier aspect, le Conseil a eu recours à l'expertise du Bureau fédéral du Plan.

La troisième partie du rapport apporte la lumière des expériences antérieures, qu'il s'agisse de l'élargissement de l'UE ou de la réunification de l'Allemagne, ou de l'expérience actuelle de nos partenaires européens, qui ont, ou n'ont pas, instauré de mesures restrictives à l'accès des ressortissants des NEM à leur marché du travail. Elle exploite également le récent rapport d'évaluation publié par la Commission européenne.

Enfin, une synthèse entend résumer la masse des informations récoltées et analysées dans ce rapport pour les rendre plus accessibles.

2. LES CONDITIONS D'ACCÈS AU MARCHÉ BELGE DU TRAVAIL

2.1. LA LIBERTÉ DE CIRCULATION DES PERSONNES

Dans le cadre de l'Union européenne, un droit fondamental est posé, il s'agit de la liberté de circulation des personnes. Toutefois, si tout obstacle à la libre circulation des personnes doit être aboli au sein de l'Union, des restrictions à ce principe existent lorsqu'elle est effectuée en vue d'exercer une activité professionnelle.

2.1.1. LA QUESTION PRÉALABLE DE L'ACCÈS AU TERRITOIRE

Lorsqu'un ressortissant d'un État membre, usant de son droit de libre circulation, souhaite séjourner moins de trois mois sur le territoire belge, il est tenu de se faire inscrire à l'administration communale du lieu où il loge, dans les huit jours de son entrée dans le Royaume et reçoit ainsi un document de séjour.

Lorsqu'un ressortissant d'un État membre souhaite séjourner ou s'établir en Belgique, en vue d'y exercer une activité professionnelle, tant en qualité de travailleur salarié qu'en qualité d'indépendant, il doit se présenter auprès de l'administration communale du lieu de sa résidence dans les huit jours de son arrivée sur le territoire pour y présenter les documents requis attestant de son activité, afin de se faire inscrire au registre des étrangers et d'obtenir une attestation d'immatriculation, sauf si le séjour est de moins de trois mois et dans ce cas seul un document de séjour est remis.

Trois principes de liberté sont consacrés par le Traité de Rome:

- la liberté de circulation des travailleurs salariés (point 2.1.2);
- la liberté d'établissement (point 2.1.2);
- la liberté de prestation de services (point 2.2).

2.1.2. LA LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS SALARIÉS ET INDÉPENDANTS

La libre circulation des travailleurs salariés confère le droit à tout citoyen de l'Union européenne de travailler et de vivre dans un autre État membre sans subir de discrimination fondée sur la nationalité. C'est le droit le plus important octroyé aux travailleurs depuis la création de l'Europe en 1957. L'article 39 du Traité consacre exclusivement la liberté de circulation des travailleurs salariés. La notion de travailleur salarié, dans la réglementation belge, vise une personne qui, en vertu d'un contrat, fournit contre rémunération des prestations de travail dans le cadre d'une relation de subordination. Cette notion de travailleur salarié est à distinguer de la notion de travailleur indépendant.

Quant à la liberté d'établissement, elle permet à un opérateur économique, personne physique ou morale, de mener une activité économique de manière stable et continue dans un ou plusieurs États membres. Une modalité de mise en œuvre de cette liberté consiste à accorder la liberté de circulation au travailleur indépendant qui peut exercer librement dans n'importe quel pays de l'Union européenne. Cette liberté est consacrée par l'article 43 du Traité.

En ce qui concerne la problématique de l'autorisation de travail, il faut donc distinguer deux cas de figure:

- soit le travailleur est salarié: un travailleur ressortissant de l'Espace économique européen³ ne doit pas solliciter de permis de travail (relevant de la compétence des Régions), à l'exception des ressortissants des NEM, sauf Chypre et Malte; le permis de travail n'est en ef-

³ L'Espace économique européen recouvre l'UE, L'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

est pas requis pour les ressortissants de ces deux derniers pays, aucune mesure transitoire n'ayant été prévue à leur égard;

- soit le travailleur est indépendant: aucune carte professionnelle (normalement délivrée par le SPF Économie aux ressortissants d'un État étranger à l'Espace économique européen) n'est requise dès lors qu'il est ressortissant d'un État membre.

Lors de l'élargissement de l'Union européenne, des mesures transitoires ont été prévues pour huit des dix nouveaux entrants (Pologne, Lettonie, Lituanie, Estonie, Tchéquie, Slovaquie, Hongrie et Slovénie), à savoir que le permis de travail est toujours requis pour les travailleurs ressortissants de ces pays qui sont engagés comme salariés par une firme belge ou étrangère établie en Belgique. Pendant cette période transitoire, ces travailleurs sont temporairement considérés comme ressortissants d'un pays non membre de l'Espace économique européen au regard de la réglementation.

Pour les travailleurs indépendants qui souhaitent s'établir en Belgique, il convient également de souligner qu'il existe une réglementation relative à l'accès à certaines professions (34 professions artisanales (plombier, électricien, etc.), sont ainsi réglementées); cette réglementation s'applique même si le ressortissant de l'État membre est dispensé de l'obligation de disposer d'une carte professionnelle.

Sur le plan de la sécurité sociale, il existe en Belgique deux systèmes de sécurité sociale différents, selon que le travailleur occupé sur le territoire belge est indépendant ou salarié, peu importe sa nationalité.

Au niveau européen, des règles ont été instaurées pour garantir la continuité des droits sociaux des ressortissants salariés qui sont occupés temporairement en dehors de leur pays. Le principe de base posé est celui qui fixe la priorité du pays d'origine, ce qui signifie que les cotisations sociales pour un travailleur salarié détaché par son entreprise dans un pays étranger sont dues dans le pays où le travailleur est habituellement occupé. Ainsi, le travailleur belge occupé temporairement à l'étranger peut continuer à bénéficier de la sécurité sociale belge si son employeur en demande l'autorisation à l'ONSS. Dans ce cas de figure, le travailleur salarié doit être en possession du document requis (E101 ou E102 – voir détails plus loin). Il faut également préciser qu'un travailleur habituellement occupé dans plusieurs pays reste assujéti à la sécurité sociale d'un seul pays.

2.1.3. LES PERMIS DE TRAVAIL

La loi du 30 avril 1999 pose le principe selon lequel une personne qui n'a pas la nationalité belge doit, pour être engagée comme travailleur salarié sur le territoire belge par un employeur belge ou étranger, obtenir un permis de travail et son employeur doit obtenir une autorisation d'occupation. La situation est cependant différente selon que ce travailleur est ou n'est pas ressortissant de l'Espace économique européen.

Dans le cas où le travailleur est ressortissant de l'Espace économique européen, il dispose du droit de travailler dès son arrivée en Belgique, sans autorisation de travail. Il est toutefois tenu de signaler son arrivée en Belgique à l'administration communale de son lieu de résidence.

Au cours de la période transitoire, dans le cas où le travailleur est ressortissant d'un des NEM (sauf Chypre et Malte) ou n'est pas ressortissant d'un État de l'Espace économique européen, un permis de travail est en principe requis.

L'arrêté royal du 9 juin 1999, tel que modifié, définit les différents permis de travail existants ainsi que leurs conditions d'attribution. Il existe trois types de permis:

- le permis A est d'une durée illimitée et est valable pour n'importe quel employeur, secteur ou métier. Il est accordé aux travailleurs étrangers qui résident et travaillent en Belgique depuis plusieurs années. L'employeur qui engage le travailleur, titulaire de ce permis, n'est soumis à aucune formalité étant dispensé d'autorisation d'occupation;
- le permis B est valable pour l'occupation chez un employeur déterminé, pour une durée maximale d'un an (renouvelable) et pour une profession donnée. Ce permis et cette autorisation sont délivrés à condition qu'il n'existe pas de main-d'œuvre disponible sur le marché de l'emploi et à condition qu'une convention internationale en matière d'occupation de travail lie la Belgique et le pays d'origine⁴;
- en 2003, un troisième permis (le C) a été instauré. D'une durée maximale d'un an (renouvelable), il est valable pour n'importe quel employeur, secteur ou métier. Il est délivré à des étrangers séjournant légalement et provisoirement en Belgique pour d'autres motifs que le travail (par exemple, les candidats réfugiés dont la demande est jugée recevable ou les étudiants). Il perd toute validité si son titulaire perd son droit ou son autorisation au séjour. L'employeur qui engage le travailleur, titulaire de ce permis, n'est soumis à aucune formalité et il est dispensé d'autorisation d'occupation.

En termes de procédure, les formulaires de demande de permis de travail et d'autorisation d'occupation sont disponibles auprès des Services régionaux de placement: FOREM en Wallonie, ORBEM à Bruxelles, VDAB en Flandre compétent pour le lieu de séjour du travailleur.

Pour ce qui concerne le permis de travail A, la demande accompagnée d'une feuille de renseignements est introduite par le travailleur séjournant régulièrement sur le territoire belge. Ce formulaire, une fois complété par le travailleur, doit être visé par le Bourgmestre de la commune où séjourne le travailleur. Le Service régional de placement transmet ensuite le dossier au Service d'immigration territorialement compétent qui va traiter la demande. Si le travailleur séjourne sur le sol belge, c'est l'administration communale du lieu de séjour du travailleur qui lui délivrera directement le permis de travail. Dans l'hypothèse d'un refus de permis, le travailleur en est avisé par lettre recommandée. Il peut alors introduire un recours motivé contre la décision auprès du Ministre régional compétent, dans le mois de la notification du refus.

Pour ce qui concerne le permis de travail B et l'autorisation d'occupation, l'employeur qui souhaite occuper le travailleur introduit la demande auprès du Service régional de placement. Il doit joindre au formulaire de demande un certificat médical pour le travailleur occupé la première fois en Belgique et attestant de son aptitude au travail, une feuille de renseignements et un contrat de travail. Le Service régional de placement transmet le dossier au Service d'immigration territorialement compétent. L'autorisation d'occupation est octroyée s'il n'est pas possible de trouver dans un délai raisonnable sur le marché du travail un travailleur apte à occuper l'emploi envisagé. Après approbation du Service d'immigration compétent, l'autorisation est délivrée à l'employeur. Le permis de travail est remis au travailleur, soit par l'intermédiaire de l'administration communale de son lieu de séjour s'il réside régulièrement en Belgique, soit par l'intermédiaire de l'administration communale du lieu de séjour de l'employeur ou du siège de l'entreprise s'il ne séjourne pas en Belgique. Le refus d'autorisation d'occupation est notifié à l'employeur par lettre recommandée. Il dispose d'un mois à dater de la notification pour introduire un recours contre la décision de refus auprès du Ministre régional compétent. Une demande de renouvellement du permis de travail et de l'autorisation d'occupation peut être introduite pour poursuivre l'occupation du travailleur dans la même profession chez cet employeur ou bien chez un autre, au plus tard un mois avant l'échéance de la validité du permis B et de l'autorisation d'occupation. Cette demande de renouvellement suit la même procédure que la demande initiale.

⁴ Algérie, ex-Yougoslavie, Maroc, Tunisie et Turquie et NEM de l'Union européenne (via les Traités d'adhésion).

Pour ce qui concerne le permis de travail C, la demande accompagnée d'une feuille de renseignements est introduite par le travailleur auprès du Service régional de placement compétent pour son lieu de séjour. Ce Service vérifie que le travailleur répond bien aux conditions d'octroi fixées par la réglementation. Le permis de travail est délivré au travailleur par l'intermédiaire de l'administration communale de son lieu de résidence. Toute demande de renouvellement doit être introduite dans les mêmes formes que la demande initiale, au moins un mois avant l'expiration du permis.

Étant donné l'adoption de mesures transitoires qui ont été arrêtées lors de l'entrée de huit des dix nouveaux États dans l'Espace économique européen, les travailleurs ressortissants de ces pays restent soumis à l'obligation de disposer d'un permis de travail pour exercer une activité salariée en Belgique jusqu'au 30 avril 2006 au moins. Cependant, en raison du principe de libre circulation des services, cette obligation de permis de travail disparaît lorsque des fournisseurs de services des NEM procèdent à une mise au travail temporaire de leur personnel détaché en Belgique.

2.1.4. L'ÉLARGISSEMENT - DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Depuis le 1^{er} mai 2004, dix nouveaux pays ont fait leur entrée au sein de l'Union européenne. Bien que la libre circulation des travailleurs soit un principe fondamental inscrit dans le Traité de l'Union, l'accès au marché du travail pour les travailleurs issus de ces pays fait l'objet de restrictions, à l'exception de Chypre et Malte. Ces restrictions ne s'appliquent qu'aux travailleurs salariés auxquels se voient toujours appliquer la législation relative à la main-d'œuvre étrangère. Ces dispositions transitoires ne s'appliquent pas aux travailleurs indépendants. La période transitoire de maximum sept ans se décompose en trois étapes:

- pendant les deux premières années de l'adhésion, l'accès au marché du travail relève de la politique et du droit nationaux des anciens États membres; ce qui signifie que les travailleurs des NEM devront, là où la législation nationale l'impose, disposer d'un permis de travail;
- au cours des trois années suivantes, les mesures nationales pourront, le cas échéant, continuer à s'appliquer;
- au cours des deux dernières années de la période transitoire, les mesures pourront encore être appliquées si le marché du travail est menacé d'être sérieusement perturbé. Les NEM dont les ressortissants sont confrontés à des restrictions dans un État membre peuvent imposer des restrictions équivalentes aux travailleurs de ces États.

Au terme de la première période de deux ans, un bilan doit être dressé avant de décider d'une éventuelle prolongation de ces mesures, c'est dans ce cadre que le présent rapport est rédigé. En principe, les anciens États membres devront appliquer pleinement le droit communautaire dans les cinq ans de l'adhésion. En tout état de cause, la libre circulation des travailleurs dans tous les États membres sera effective au terme de la période de sept ans qui s'achèvera le 30 avril 2011.

2.2. LA LIBERTÉ DE PRESTATION DES SERVICES ET LA PROBLÉMATIQUE DU DÉTACHEMENT

Le principe de liberté de prestation de services qui prévaut permet à un opérateur économique (personne physique ou morale) fournissant ses services dans un autre État membre d'offrir ses services de manière temporaire dans un autre État membre sans devoir y être établi et ce, en application de l'article 49 du Traité.

2.2.1. DÉFINITION ET PRINCIPE

La prestation de services peut consister:

- soit dans l'exécution de travaux par une entreprise, pour son compte et sous sa direction, dans le cadre d'un contrat conclu entre cette entreprise et le destinataire de la prestation de services;
- soit dans la mise à disposition de travailleurs en vue de leur utilisation par une entreprise, dans le cadre d'un marché public ou privé.

2.2.2. DISTINCTION ENTRE PRESTATION DE SERVICES ET DROIT D'ÉTABLISSEMENT

La prestation de services revêt un caractère temporaire, en raison de sa durée, de sa fréquence, de sa périodicité et de sa continuité, à la différence de l'établissement qui lui présente un caractère permanent.

Le fait pour un ressortissant d'un État membre d'exercer une activité professionnelle au titre d'indépendant, de manière stable et continue, dans un autre État membre relève quant à lui du droit d'établissement. La distinction est importante. Dans le cadre de l'élargissement de l'Union européenne, l'engagement comme salarié par un employeur belge ou étranger en Belgique d'un ressortissant d'un des NEM, à l'exception de Malte et Chypre, est soumis au permis de travail. Par contre, si une entreprise établie dans un des NEM accomplit une prestation de services en Belgique impliquant un détachement de travailleurs de ces mêmes pays, ceux-ci peuvent travailler en Belgique sans autorisation de travail.

2.3. LA PROBLÉMATIQUE DU DÉTACHEMENT DES TRAVAILLEURS DANS LE CADRE DE LA LIBRE PRESTATION DE SERVICES

2.3.1. DÉFINITION ET PRINCIPE

En droit du travail, le travailleur détaché est celui qui effectue pendant une période limitée une prestation de travail en Belgique:

- soit dans le cadre d'un travail exécuté habituellement dans un pays autre que la Belgique;
- soit dans le cadre d'un engagement convenu dans un autre pays que la Belgique mais exécuté directement sur le territoire belge.

Dès qu'il y a prestation de travail sur le territoire belge, les conditions de travail, de rémunération et d'emploi prévues par les dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles sanctionnées pénalement (règles d'ordre public) s'appliquent à tout employeur, ressortissant ou non d'un État membre, qui occupe des travailleurs détachés en Belgique, et ce quelle que soit la durée de l'occupation et l'ampleur des prestations. Sont notamment visées la durée du travail, le travail du dimanche et le travail de nuit (loi du 16 mars 1971 sur le travail), la réglementation relative aux jours fériés (loi du 4 janvier 1974), les lois relatives aux vacances annuelles (lois coordonnées du 28 juin 1971), la loi relative sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs (loi du 24 juillet 1987), la législation relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail (loi du 4 août 1996), la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail, la réglementation en matière de documents sociaux (arrêté royal n°5 du 23 octobre 1978), la loi du 12 avril 1975 concernant la protection de la rémunération des travailleurs et les conventions collectives de travail rendues obligatoires par arrêté royal déterminant, entre autres, les conditions minimales de salaire.

Toutefois, sur la base de la jurisprudence de la Cour européenne de Justice fondée sur les articles 50 et 61 du Traité de Rome portant sur la libre prestation de services, les règles du droit national du travail, quand bien même elles auraient le caractère d'ordre public, ne peuvent s'appliquer s'il apparaît qu'elles ont pour effet de restreindre la libre prestations de services, c'est-à-dire qu'elles créent des désavantages pour les prestataires de services établis dans un autre État membre par rapport aux nationaux, en leur imposant des obligations supplémentaires.

En conséquence, la question de la conformité de la loi sur ce point ne se pose pas par rapport au choix d'ordre public de la norme choisie, mais bien par rapport à l'application de la norme qui sera jugée, selon le cas, conforme ou non au Traité. La non-conformité de la norme d'ordre public par rapport au Traité doit s'apprécier au cas par cas et non de manière générale. Il conviendra dans chaque cas de vérifier si l'intérêt que protègent les règles nationales d'ordre public n'est pas déjà sauvegardé par des règles auxquelles est soumis le prestataire de services dans l'État où il est établi. Si tel n'est pas le cas, alors elles pourront s'appliquer.

En fait, dans la pratique, la problématique de l'occupation de travailleurs étrangers en Belgique concerne moins la question de la détermination de la loi belge comme étant d'application, mais d'avantage la question du respect de celle-ci et du contrôle de son application sur le territoire belge.

Le détachement se distingue de la situation où le travailleur est directement engagé sur le territoire belge par un employeur belge ou étranger. En ce cas, la réglementation belge s'applique intégralement, que les dispositions soient pénalement sanctionnées ou qu'elles présentent seulement un caractère civil.

En matière de sécurité sociale, le travailleur détaché reste soumis à la sécurité sociale du pays où il est habituellement occupé. Pour prouver cette situation, le travailleur doit être porteur d'un document E101 ou E102 attestant de son assujettissement et il doit être à même de l'exhiber aux services d'inspection du travail lors d'un contrôle.

Préalablement au détachement, soit l'employeur, soit le travailleur demande à l'organisme de sécurité sociale compétent du pays duquel s'effectue le détachement (l'ONSS en Belgique) un formulaire de détachement appelé E101. Si, pour diverses raisons, la durée du travail à effectuer à l'étranger se prolonge et dépasse douze mois d'occupation continue, l'assujettissement à la sécurité sociale du pays de l'occupation normale peut être maintenu pour une nouvelle période maximale de douze mois. En ce cas, une demande de prolongation du détachement (formulaire E102) doit être introduite avant la fin du premier terme de douze mois auprès de l'organisme compétent du pays à partir duquel le travailleur est détaché et envoyée pour accord à l'organisme compétent du pays où l'occupation a lieu. À l'expiration de cette deuxième période de douze mois, le travailleur ne peut normalement plus rester soumis à la législation du pays dont il est originaire.

2.3.2. DÉROGATION AU RESPECT DE LA LÉGISLATION BELGE EN MATIÈRE DE TENUE DES DOCUMENTS SOCIAUX ("RÉGIME SIMPLIFIÉ")

En matière de documents sociaux, la loi du 5 mars 2002 introduit un système qui soumet aux mêmes dispositions légales toute entreprise étrangère qui détache des travailleurs en Belgique, qu'elle soit ou non établie dans un État membre. Toutefois, il existe une possibilité de déroger à certaines obligations légales moyennant le respect de certaines conditions (on parle dans ce cas de "régime simplifié").

L'employeur qui détache des travailleurs en Belgique dispose de la faculté d'être dispensé d'établir et de tenir les documents sociaux et le règlement de travail prévus par la législation belge pendant les six premiers mois du détachement moyennant le respect de deux conditions:

- envoi préalable d'une déclaration de détachement selon un modèle légalement défini à l'Administration du Contrôle des lois sociales;
- tenir pendant six mois à la disposition des services d'inspection une copie des documents qu'il doit tenir en vertu de la législation étrangère à laquelle il est soumis et équivalents aux documents belges (compte individuel et décompte de paie).

Au-delà des six premiers mois du détachement, l'employeur qui continue à occuper du personnel détaché est tenu d'établir les documents sociaux conformément à la législation belge.

2.3.3. SORT DE L'AUTORISATION DE TRAVAIL DANS LE CADRE DU DÉTACHEMENT

On distingue deux situations:

- les travailleurs détachés ressortissants d'un nouvel État membre de l'Union européenne: les travailleurs détachés par une entreprise, ressortissants d'un des NEM, ne sont pas soumis à l'obligation de disposer d'une autorisation de travail et ce, en application du principe de la liberté de prestation de services.
- les travailleurs détachés non ressortissants de l'Espace économique européen: les travailleurs, non ressortissants d'un État membre de l'Espace économique européen, qui sont occupés dans le cadre d'une prestation de services en Belgique par une entreprise établie dans un État membre ne doivent pas demander de permis de travail, à condition que:
 - ces travailleurs bénéficient dans leur État d'origine d'une autorisation de séjour supérieure à trois mois;
 - ces travailleurs soient légalement autorisés à travailler dans leur État d'origine;
 - ces travailleurs soient titulaires d'un contrat de travail régulier;
 - ces travailleurs soient au service de l'entreprise depuis au moins 6 mois sans interruption;
 - ces travailleurs bénéficient d'un titre de séjour dont la durée est valable pour la durée de la prestation de service augmentée de trois mois (garantie du retour dans le pays d'origine).

Il est à relever que la référence au délai de six mois est appelée à disparaître afin de conformer notre réglementation au droit européen, levant ainsi un obstacle à la liberté de prestation de services.

2.3.4. DISTINCTION AVEC LA MISE À DISPOSITION DE TRAVAILLEURS ET LE TRAVAIL INTÉRIMAIRE⁵

La mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs consiste pour une personne, physique ou morale, à mettre des travailleurs qu'elle a engagés à la disposition de tiers qui utilisent ces travailleurs et exercent sur ceux-ci une part quelconque de l'autorité appartenant à l'employeur, exception faite des entreprises de travail intérimaire. Il s'agit en l'occurrence de "prêt de personnel". Le principe général qui prévaut en la matière est l'interdiction de ce type d'activité, sous peine de sanction pénale. Des exceptions à ce principe ont cependant été prévues.

Ainsi, le travail intérimaire constitue une dérogation légale à caractère tout à fait général à ce principe. Une agence de travail intérimaire est une entreprise dont l'activité consiste à engager des travailleurs intérimaires pour les mettre à la disposition d'utilisateurs en vue de l'exécution d'un travail temporaire autorisé par la loi sur la mise à la disposition du 24 juillet 1987. Pour pouvoir exercer leurs activités dans le domaine du travail intérimaire, les agences de travail intérimaire doivent disposer d'une autorisation préalable. Les conditions et la procédure visant à obtenir une telle autorisation sont déterminées dans notre pays par les Régions, chacune pour

⁵ Loi du 24 juillet 1987 relative au travail temporaire, au travail intérimaire et à la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs.

leur champ de compétence territorial. Autrement dit, le travail intérimaire est une forme spécifique de mise à disposition autorisée à des conditions strictes.

Cette législation s'applique intégralement aux entreprises étrangères, lesquelles ne peuvent mettre des travailleurs à la disposition d'utilisateurs belges ou étrangers établis en Belgique sans être agréées et/ou sans respecter les autres règles fixées. En outre, au cours de l'occupation en Belgique de travailleurs intérimaires par une firme étrangère, ladite société d'intérim doit respecter les conditions de travail et de rémunération applicables à l'utilisateur belge.

Par ailleurs, le service du Contrôle des lois sociales du SPF Emploi considère qu'au cours de la période transitoire, les bureaux d'intérim étrangers ne peuvent pas mettre des travailleurs d'un des NEM à la disposition d'un utilisateur établi en Belgique sans que ces travailleurs aient au préalable obtenu un permis de travail belge.

2.3.5. NOTION DE SOUS-TRAITANCE

La sous-traitance est un moyen pour une entreprise "donneuse d'ordre" d'externaliser un certain nombre de ses fonctions et de les faire réaliser par d'autres, dites "sous-traitantes". Ceci permet notamment à l'entreprise cliente de faire face à des pics d'activité et de faire réaliser des tâches qui ne font pas partie du "métier" de l'entreprise (accueil, restauration, nettoyage, etc.) par des entreprises spécialisées.

Cette situation se développe actuellement sous le vocable d'outsourcing. C'est un phénomène qui consiste à sortir de l'entreprise, de manière temporaire ou permanente, notamment des prestations de services. Elle est susceptible d'engendrer des inconvénients pour les travailleurs lorsque leurs conditions de travail (salaire, durée du travail, etc.) deviennent moins favorables que celles qui prévalent pour les travailleurs de l'entreprise principale. On constate que, par ce biais, les sociétés de services ont tendance à faire appel à des sociétés étrangères qui peuvent fournir des prestations à moindre coût. Ceci ne constitue cependant pas une infraction à la législation dans la mesure où la réglementation sociale belge est respectée.

Actuellement, en Belgique, seul le secteur de la construction est doté d'une réglementation susceptible de limiter les abus que la sous-traitance peut engendrer:

- existence de la responsabilité des donneurs d'ordre;
- obligation pour l'employeur de déclarer à l'Office national de sécurité sociale ses sous-traitants et les chantiers dépassant un certain montant;
- existence d'un système d'enregistrement de l'entrepreneur.

2.4. PARTICULARITÉS LIÉES AU TRAVAIL ILLÉGAL

2.4.1. LES SECTEURS D'ACTIVITÉ

Il existe des secteurs d'activité particulièrement exposés à la fraude. Ces secteurs d'activités sont davantage ciblés et contrôlés par les services d'inspection du travail, d'autant qu'un nombre important de travailleurs y est occupé. Il est à noter que ces secteurs ne sont pas exclusivement contrôlés en raison de la nationalité des travailleurs car, de prime abord, les contrôleurs ignorent la nationalité des travailleurs qu'ils vont contrôler.

On peut notamment citer:

- le secteur de la construction et plus spécifiquement les activités de démolition, le coffrage, le ferrailage, la rénovation;
- les constructions métalliques;
- le gardiennage;
- le nettoyage;
- le secteur de l'horeca;
- l'horticulture et l'agriculture;
- la confection;
- le secteur intérimaire;
- les night-shops;
- le transport;
- le secteur de l'industrie alimentaire;
- les abattoirs.

2.4.2. LES DIFFICULTÉS LIÉES AU CONTRÔLE D'UNE FIRME ÉTRANGÈRE

Les services d'inspection du travail éprouvent des difficultés spécifiques importantes pour contrôler correctement la situation d'une entreprise étrangère. On peut notamment citer les problèmes suivants:

- l'absence de mandataire en Belgique constitue un premier obstacle majeur, de même que l'absence de documents;
- souvent, les travailleurs ignorent pour qui ils travaillent; il est dans ce cas difficile, voire parfois impossible, d'identifier le véritable employeur;
- les difficultés de vérification du contenu des documents sociaux et des documents équivalents en raison notamment d'un problème de langue, sans oublier la problématique des faux documents, tels les faux E101;
- la difficulté de vérifier le paiement effectif du salaire et l'octroi des primes obligatoires;
- la vérification du respect de la durée maximale du temps de travail et des temps de repos;
- la difficulté d'établir que les règles de détachement ne sont pas respectées et qu'il s'agit en réalité d'un prêt de main-d'œuvre illégal;
- le non respect des règles relatives à la sécurité et à l'hygiène sur le lieu de travail, comme par exemple l'absence de toilettes sur le chantier ou l'absence de filets de protection lors de travaux en hauteur;
- le recrutement de travailleurs clandestins qui séjournent déjà sur le territoire belge de manière permanente, par des firmes étrangères qui sont parfois fictivement établies à l'étranger alors que, de fait, elles opèrent directement à partir du territoire belge;
- la directive européenne relative au détachement prévoit que chaque État membre de l'Union doit mettre sur pied une instance nationale, appelée "bureau de liaison", dont le rôle est, pour ce qui relève de leurs compétences, de répondre aux demandes d'informations des employeurs qui détachent des travailleurs en Belgique, ou de leurs travailleurs, et de transmettre aux autorités compétentes les autres demandes d'informations. Cependant, force est de constater le fonctionnement peu satisfaisant des bureaux de liaison qui ne permet pas d'avoir une information rapide et pertinente lors de la vérification de la situation d'un employeur ou travailleur étranger.

Pour illustrer ce qui est énuméré plus haut, il paraît intéressant de décrire une expérience vécue lors d'un contrôle: une entreprise polonaise, établie en Pologne, occupe en Belgique trois ouvriers polonais et un ouvrier russe pour réaliser en un mois des travaux de plafonnage sur un important chantier de construction d'un immeuble destiné à la fois à des bureaux et à des logements. Les ouvriers polonais disposent de documents d'identité (passeport et document délivré par l'administration communale belge) et d'un formulaire de détachement E101. Ils sont occupés un nombre d'heures très important (de 8h à 18h, du lundi au samedi soit six jours par semaine). L'ouvrier russe dispose quant à lui d'un passeport russe avec un visa touristique et n'est pas porteur d'un formulaire E101 permettant de constater qu'il est assujéti à la sécurité sociale polonaise. Aucun mandataire n'a été désigné en Belgique, mais le responsable de la société peut toutefois être entendu, car il est venu sur le chantier contrôler l'état d'avancement des travaux. Il ne dispose d'aucun document social tel un compte individuel, une fiche de paie ou encore un règlement de travail et n'a fait aucune déclaration de détachement à la Direction du Contrôle des lois sociales.

Étant donné la situation complexe d'occupation de main-d'œuvre étrangère hors Espace économique européen (un travailleur russe est présent disposant d'un passeport avec visa touristique), l'inspection du travail fait appel aux services de police afin de vérifier les conditions de séjour de ce travailleur étranger. Le travailleur russe est emmené au poste de police aux fins de vérifier sa situation administrative et d'en informer l'Office des étrangers. Dans la mesure où il faut interroger ces ressortissants polonais et russe, il faut faire appel aux services d'interprètes, ce qui peut prendre du temps. Ils ne sont en effet pas toujours immédiatement disponibles. L'équipe d'inspecteurs du travail devra se scinder. Une partie de l'équipe reste sur le chantier pour procéder à l'audition des travailleurs polonais et de leur employeur. Une autre partie accompagnera les policiers pour connaître la décision de l'Office des étrangers (OE) quant au statut du sujet russe et pour l'entendre à l'aide d'un interprète. L'OE, face à une telle situation, rend une décision d'expulsion du travailleur clandestin et décide de le rapatrier dans son pays d'origine. Cette décision est exécutée immédiatement. L'OE tentera par la suite de récupérer auprès de l'employeur les frais de rapatriement.

Pour le surplus, l'inspection du travail verbalisera l'employeur du chef de multiples infractions: le fait d'occuper un ressortissant russe, qui n'est pas autorisé à séjourner sur le territoire belge et qui n'a reçu aucune autorisation de travail, le fait de ne pas avoir établi les documents sociaux requis (principalement le compte individuel) et de ne pas avoir respecté la durée du travail légalement autorisée en Belgique. L'absence de compte individuel ne permet pas de vérifier le respect par l'employeur polonais des barèmes belges applicables. De la sorte, les faits sont communiqués à l'Auditeur du travail pour suite jugée utile.

2.4.3. LA PROBLÉMATIQUE DES FAUX INDÉPENDANTS

Au sein de l'UE, l'indépendant, quelle que soit sa nationalité, dispose de la liberté d'établissement et de prestation de services. La tentation est donc forte pour des travailleurs ressortissants des NEM d'abuser du statut d'indépendant pour venir travailler en Belgique. À ce propos, on parle du phénomène de "faux indépendant".

Les faux indépendants sont définis par la doctrine comme étant des travailleurs qui ont, seulement en théorie, choisis ou acquis le statut d'indépendant, mais qui en réalité sont, de par leur situation au travail, dans un lien de subordination vis-à-vis d'un employeur et donc, de fait, dans la position d'un travailleur salarié.

L'élément caractéristique du contrat de travail, qui permet de le distinguer du contrat d'entreprise, est le lien de subordination. Cette notion, qui a évolué au fil du temps, est une question de fait qui peut être déduite d'un ensemble d'indices (citons à titre d'exemple la possibilité d'engager ou non soi-même du personnel, l'absence ou l'existence d'horaires de travail, la liberté ou non de travailler pour d'autres commettants, la possibilité de se faire remplacer

avec ou sans l'accord du commettant, l'existence ou l'absence d'une surveillance de l'exécution du travail, etc.).

Le phénomène des faux indépendants constitue une infraction à la législation sociale. Adopter indûment le statut de travailleur indépendant permet en effet d'échapper au paiement des cotisations de sécurité sociale du régime des travailleurs salariés et de contourner les règles protectrices du droit du travail (par exemple les règles relatives au licenciement, au paiement d'un salaire garanti lors d'une maladie, à l'octroi de congés payés, etc.).

En cette matière, les lacunes de la législation belge n'ayant toujours pas été comblées, les difficultés pour les services de contrôle d'aboutir dans leur enquête d'assujettissement à la sécurité sociale sont importantes.

Il est vrai que des sanctions pénales existent et peuvent être prises à l'encontre d'un employeur ayant fait appel aux services d'un faux indépendant du chef d'infraction aux législations relatives aux documents sociaux, à l'assurance-loi, à la déclaration à la sécurité sociale, au paiement des cotisations de sécurité sociale et aux vacances annuelles. Toutefois, les services d'inspection du travail ne privilégient pas cette voie judiciaire en dressant un procès-verbal de constat d'infraction. En effet, l'aboutissement de ce type de procédure est le tribunal correctionnel, lequel n'est pas nécessairement sensibilisé à tous les méandres du droit du travail. Ainsi, les services d'inspection essaient avant tout d'obtenir une régularisation de la situation; à défaut, le dossier est transmis à l'Office national de sécurité sociale, s'il n'était déjà pas saisi du litige, afin que cette administration spécialement compétente en la matière poursuive l'enquête. Si l'Office n'aboutit pas dans la procédure de régularisation, il lui reste alors la possibilité d'introduire une action civile devant le tribunal du travail en vue de contraindre l'employeur à payer les cotisations de sécurité sociale.

2.4.4. SERVICES DE CONTRÔLE COMPÉTENTS

En Belgique, plusieurs services d'inspection du travail sont compétents face à la problématique soulevée. Ces services d'inspection relèvent de divers Services Publics Fédéraux (SPF) et ont chacun leurs propres compétences lesquelles se chevauchent en certaines matières.

Le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale comprend deux services d'inspection du travail, le Contrôle du Bien-être et le Contrôle des lois sociales. L'Office National de l'Emploi, parastatal, y est rattaché et, dispose de son propre service d'inspection.

Le Contrôle du Bien-être est compétent pour tout ce qui touche aux conditions techniques du travail (sécurité des installations), aux conditions d'hygiène du travail et au respect des normes fixées par la médecine du travail. Le Contrôle des lois sociales est compétent en matière de conditions de travail et de rémunération des travailleurs salariés. L'ONEM intervient dans tout ce qui touche le droit aux allocations de chômage.

Le SPF Sécurité Sociale comprend le service de l'Inspection sociale et l'Office National de Sécurité sociale, en tant que parastatal, y est rattaché et comprend un service d'inspection. L'Inspection sociale est compétente pour tout ce qui touche les conditions de sécurité sociale, les pensions, l'assurance maladie-invalidité, les allocations familiales pour travailleurs salariés, les vacances annuelles, les accidents de travail, les maladies professionnelles. L'ONSS est compétent en matière de sécurité sociale.

Le SPF Economie comprend également un service d'Inspection sociale et, un parastatal disposant d'un service d'inspection y est rattaché, l'Institut National d'Assurances sociales pour Travailleurs indépendants. L'Inspection sociale est compétente à l'égard des faits de travail frauduleux à caractère commercial ou artisanal. L'INASTI est compétent en matière d'assujettissement à la sécurité sociale des travailleurs indépendants.

Enfin, les régions disposent de leur propre service d'inspection, lequel est compétent en matière de bureaux de placement payant, d'occupation de main-d'œuvre étrangère et de travail intérimaire.

Les services d'Inspection sociale, de Contrôle des lois sociales, de l'ONEM, de l'ONSS, du Contrôle du Bien-être sont également compétents en matière de déclaration immédiate à l'emploi, de documents sociaux et en matière de main-d'œuvre étrangère.

De cette énumération, on constate combien le nombre de services d'inspection est conséquent et les compétences sont morcelées. Afin de coordonner l'activité de ces différents services et, ainsi de renforcer la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale, une loi du 3 mai 2003 a institué diverses instances fédérales de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale, à savoir le Conseil fédéral de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale, la commission de partenariat, le Comité fédéral de coordination et les cellules d'arrondissement. Le Conseil fédéral est notamment chargé de veiller à la mise en œuvre de la politique définie par le Conseil des Ministres, comportant principalement la coordination des actions menées par les différentes administrations compétentes dans la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale, la sensibilisation des différents services et administrations, l'orientation en matière de prévention et la définition des actions qui s'y rapportent, la rédaction de propositions aux ministres compétents en vue d'aménager la législation applicable à la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale. Le Comité fédéral est l'organe opérationnel de coordination. Il est principalement chargé de mettre en œuvre les orientations données par le Conseil, d'adresser des directives aux Cellules d'arrondissement et de coordonner l'action des inspections au sein des Cellules d'arrondissement. La Commission de partenariat est, quant à elle, chargée de préparer les conventions de partenariat conclues entre les Ministres compétents et les partenaires sociaux intéressés. Le but est d'associer les professionnels aux trois stades de la lutte: la prévention par une bonne information, la détection par un échange d'informations sur les pratiques professionnelles entre administrations et services d'inspection, la répression ciblée et organisée en fonction des facteurs de prévention et de détections préalables. Enfin, il existe une cellule opérationnelle par arrondissement judiciaire, laquelle est chargée d'organiser et coordonner les contrôles, d'exécuter les directives et instructions du Comité.

2.4.5. CHEMINEMENT D'UN DOSSIER LORS DU CONSTAT D'UNE INFRACTION ET DIFFICULTÉS LIÉES AUX POURSUITES PÉNALES ET ADMINISTRATIVES

Lorsqu'un service d'inspection du travail constate une infraction de droit social, ce service dispose d'un pouvoir d'appréciation⁶. Il peut soit donner un avertissement, soit mettre l'employeur en demeure de régulariser la situation, soit enfin dresser procès-verbal et porter ainsi les faits à la connaissance de l'Auditeur du travail⁷. Cette possibilité de choix laissée à l'inspecteur du travail constitue une exception au Code d'instruction criminelle qui impose à tout fonctionnaire ayant connaissance d'un délit d'en dénoncer l'existence au Procureur du Roi.

Le choix de l'inspecteur du travail de dresser procès-verbal ne préjuge pas de l'avenir de l'action pénale, le Ministère public décidant seul de l'opportunité de déclencher les poursuites pénales. Lorsqu'une situation infractionnelle est portée à la connaissance de l'Auditeur du travail par le biais d'un pro-justitia, plusieurs possibilités s'offrent à lui:

- soit il décide de classer le dossier au motif par exemple que l'infraction est insuffisamment établie ou que la situation a été régularisée, l'action pénale est alors éteinte;
- soit il décide d'infliger une transaction à l'employeur (paiement d'une certaine somme), ce qui éteint également toute poursuite à son égard;

⁶ Pouvoir qui lui est octroyé par la Convention n° 81 de l'Organisation Internationale du travail et qui a été repris dans la loi concernant l'Inspection du travail du 16 novembre 1972.

⁷ L'Auditeur du Travail est ce magistrat du Ministère public, à l'équivalent du Procureur du Roi, qui est chargé de mettre en œuvre l'action publique spécifiquement dans les matières sociales.

- soit il prescrit des devoirs d'enquête complémentaires au service verbalisant ou à un autre service, ce qui l'aidera dans sa prise de décision ultérieure;
- soit il décide de poursuivre l'employeur devant le tribunal correctionnel du chef des infractions commises et, en ce cas, le juge pénal peut soit acquitter, soit octroyer un sursis ou bien encore condamner au paiement d'une amende et/ou à une peine d'emprisonnement l'employeur.

Lorsque l'Auditeur du travail a pris la décision de classer sans suite le dossier et donc de ne pas poursuivre pénalement l'employeur, il existe encore la possibilité d'infliger à l'employeur une amende administrative. L'Auditeur du Travail notifie alors sa décision de ne pas poursuivre l'employeur au SPF Emploi, Travail et Concertation sociale. Au sein de ce SPF, il existe une Direction d'amendes administratives dont la tâche est d'infliger une amende administrative à un employeur qui a fait l'objet d'un procès-verbal et pour lequel un classement sans suite est intervenu. Après avoir entendu l'employeur exposer verbalement ou par écrit ses moyens de défense, le directeur général du service décide s'il y a lieu ou non d'infliger une amende. Si l'employeur conteste l'amende qui lui est infligée, il lui appartient d'introduire un recours devant le tribunal du travail.

Lorsqu'un employeur est établi en dehors du territoire belge, le contrôle est rendu plus difficile du fait de cet éloignement. L'enquête est bien souvent rendue malaisée en raison de l'absence d'un interlocuteur valable (pas de mandataire désigné en Belgique), de l'absence de documents sociaux (aucun moyen de vérifier les conditions de travail, de rémunération des travailleurs) et de l'absence de moyens de coercitions à l'égard de l'employeur, telle la saisie du matériel utilisé par le service d'inspection ou la confiscation prononcée par le juge. Dans l'hypothèse où une situation infractionnelle est dénoncée à l'Auditeur du travail, l'employeur et ses travailleurs ont souvent entretemps réintégré leur pays d'origine. Pour poursuivre un employeur à l'étranger, il faut alors mettre en branle une procédure dans le cadre de la coopération judiciaire internationale, ce qui rend la procédure particulièrement longue et complexe. Dans l'hypothèse où le tribunal correctionnel rend un jugement, se pose également le problème de l'exécution de la peine prononcée à l'égard d'un ressortissant étranger étant donné l'absence de moyens de contrainte à son égard. Il faut là aussi faire appel à la coopération judiciaire internationale. Enfin, le problème se reproduit à l'identique pour la Direction des Amendes Administratives laquelle peut infliger une amende administrative à un employeur établi à l'étranger, mais ne pourra pas recouvrer le montant de cette amende à l'étranger si l'employeur ne paie pas spontanément le montant réclamé. Il faut bien avouer qu'hormis les cas graves de criminalité organisée, l'exécution de décisions judiciaires à l'étranger reste lettre morte si l'employeur condamné ne s'y soumet pas spontanément.

2.5. ÉVALUATION DES POLITIQUES DE CONTRÔLE DES FLUX MIGRATOIRES EN PROVENANCE DES HUIT NEM SOUS PÉRIODE TRANSITOIRE

2.5.1. DISPONIBILITÉ DES DONNÉES EN MATIÈRE DE FLUX MIGRATOIRES

2.5.1.1. *IMMIGRATIONS ET ÉMIGRATIONS*

Chaque année, l'Institut National des Statistiques (INS) publie des statistiques concernant les mouvements de la population calculées sur la base du Registre national. Le Registre national centralise les informations contenues dans les registres de population des communes, qui reçoivent les inscriptions et désinscriptions des personnes qui y résident (et donc les immigrations et émigrations). Ces données démographiques sont publiées par l'INS avec moins d'un an de retard.

L'Office des étrangers (OE), qui délivre les titres de séjour, dispose également de données sur les entrées des étrangers. Cependant, en l'état, ces statistiques ne sont pas aisément exploitables à des fins d'analyse des mouvements migratoires, notamment en raison du fait que le traitement statistique des données effectué par l'OE diffère de celui de l'INS. Ainsi, par exemple, l'OE fournit des chiffres qui prennent en compte certaines catégories d'étrangers (comme les demandeurs d'asile) que l'INS exclut des données qu'elle fournit.

2.5.1.2. IMMIGRATIONS ÉCONOMIQUES

- Les salariés: les seules données disponibles quant aux entrées de salariés étrangers sont fournies par les régions et sont basées sur le nombre de permis de travail délivrés. Ces données ne concernent que les étrangers hors Union européenne (ainsi que le NEM sous période transitoire). Pour l'essentiel, ces données sont disponibles après quelques mois.
- Les indépendants: l'INASTI fournit chaque année des données concernant "les commencements d'activité indépendante", c'est-à-dire ceux qui s'établissent (et non ceux qui développent leur activité dans le cadre de la libre prestation des services). Les données sont disponibles vers le mois de septembre de l'année suivante⁸.

L'Office des étrangers envisage une amélioration du traitement des données afin d'être capable de fournir des informations concernant le motif du séjour des étrangers arrivant en Belgique, ce qui permettrait d'avoir une image plus exacte des flux migratoires économiques (prise en compte des Européens et des nouveaux immigrants uniquement).

2.5.2. ÉVALUATION DES FLUX MIGRATOIRES AU COURS DE LA PREMIÈRE PÉRIODE TRANSITOIRE

En ce qui concerne les salariés, on dispose de chiffres quant aux premiers permis de travail délivrés de 2003 à 2005⁹.

2.5.2.1. LES PERMIS B

Au cours de cette période, on note une augmentation du nombre de premiers permis B octroyés à des ressortissants des NEM qui passe de 1.067 en 2003, à 1.312 en 2004 et à 2.321 en 2005. Cette augmentation est très nette depuis l'adhésion, puisque l'on observe un quasi doublement. Cette évolution concerne principalement les ressortissants polonais.

Pour l'essentiel, 81 p.c. des premiers permis B sont octroyés à des travailleurs saisonniers.

La plupart des premiers permis B ont été délivrés en Flandre suite à un règlement de 2003 visant à combler les besoins en matière de travail saisonnier dans le "secteur vert" (permis valables pour 65 jours par an et auprès d'un ou plusieurs employeurs). Ainsi, sur les 2.321 premiers permis B délivrés en 2005, 2.128 l'ont été en Flandre et 1.870 relevaient de ce règlement.

⁸ Les étrangers qui résidaient déjà en Belgique mais qui obtiennent un permis pour la première fois ou qui débutent leur activité indépendante sont pris en compte dans ces statistiques sur les « entrées » de travailleurs alors qu'il ne s'agit pas de nouveaux immigrants (et donc pas "d'entrées").

⁹ Les statistiques utilisées pour "mesurer" les entrées de travailleurs sont basées sur le nombre de premiers permis de travail délivrés. Il faut noter que la distinction entre premier permis de travail avec ou sans immigration n'est plus disponible depuis 1997. Il se peut donc que des étrangers qui séjournaient déjà en Belgique avant l'obtention du permis soient repris dans le nombre total des premiers permis.

Tableau 1 Permis de travail de types A et B délivrés en 2003, 2004 et 2005

(unités)

	2003			2004			2005		
	Permis A	Permis B Total	Permis B Dont 1 ^{er} permis	Permis A	Permis B Total	Permis B Dont 1 ^{er} permis	Permis A	Permis B Total	Permis B Dont 1 ^{er} permis
Estonie	0	10	4	0	10	5	0	8	5
Hongrie	1	144	67	6	151	93	0	132	67
Lettonie	1	20	11	0	20	14	1	20	5
Lituanie	0	20	11	1	30	26	0	28	21
Pologne	9	842	582	7	1.418	1.047	13	3.065	2.074
République slovaque	1	147	86	2	118	60	1	115	54
République tchèque	3	253	152	1	135	61	2	149	83
Slovénie	0	205	151	0	11	6	0	18	12
Total NEM	15	1.641	1.067	17	1.893	1.312	17	3.535	2.321
dont pour:									
Bruxelles-Capitale	5	213	115	6	236	129	6	241	94
Région flamande	6	1.211	852	2	1.497	1.098	1	3.127	2.128
Région wallonne	3	169	88	5	116	69	5	132	81
Com. germanophone	1	48	11	4	44	17	5	35	18
Tous les étrangers	329	9.362	4.627	108	9.104	4.320	154	11.033	5.489
dont pour:									
Bruxelles-Capitale	117	2.407	969	37	2.455	969	50	1.990	526
Région flamande	142	5.402	2.799	35	5.269	2.799	31	7.551	4.290
Région wallonne	62	1.417	507	27	1.215	507	41	1.380	643
Com. germanophone	8	136	44	9	165	45	32	112	30

Sources: Communauté flamande, Communauté germanophone, Région de Bruxelles-Capitale et Région Wallonne. Calculs: SPF ETCS.

2.5.2.2. LES PERMIS C

Tableau 2 Permis de travail C délivrés de 2003 à 2005

(unités)

	2003	2004	2005
Estonie	4	11	11
Hongrie	30	36	53
Lettonie	10	19	18
Lituanie	12	15	17
Pologne	172	292	364
République slovaque	33	71	65
République tchèque	27	42	37
Slovénie	2	3	9
Total NEM	290	489	574
dont pour:			
Bruxelles-Capitale	73	95	101
Région flamande	184	345	418
Région wallonne	33	48	51
Com. germanophone	0	1	4
Tous les étrangers	24.143	29.550	27.720
dont pour:			
Bruxelles-Capitale	9.025	10.375	9.035
Région flamande	9.779	12.581	12.175
Région wallonne	5.101	6.281	6.251
Com. germanophone	238	313	259

Sources: Communauté flamande, Communauté germanophone, Région de Bruxelles-Capitale et Région Wallonne. Calculs: SPF ETCS.

Le nombre de permis C¹⁰ délivrés aux ressortissants des NEM a doublé de 2003 à 2005 (de 290 à 574 permis C). Ce nombre reste cependant modeste et on note qu'il ne représente que 2 p.c. du nombre total de permis C délivrés en 2005 (toutes nationalités confondues) et 16 p.c. du total des permis A et B délivrés aux ressortissants des NEM.

2.5.2.3. LES INDÉPENDANTS

En ce qui concerne les indépendants, on dispose de données quant au nombre d'entre eux qui se sont établis en Belgique en 2003 et 2004¹¹.

En 2004, 1.323 ressortissants des NEM ont débuté une activité indépendante en Belgique. Bien que ce nombre corresponde à une augmentation de 740 "commencements d'activité indépendante" par rapport à 2003, celui-ci reste faible.

Tableau 3 Indépendants et aidants ayant commencé leur activité pendant l'année

(nombre de personnes)

	2003	2004
Estonie	0	2
Hongrie	15	33
Lettonie	3	5
Lituanie	12	28
Pologne	537	1.206
République slovaque	5	29
République tchèque	11	15
Slovénie	0	2
Total NEM	583	1.320
Tous les étrangers	6.870	8.716
p.m. Belges et étrangers	55.031	60.238

Source: INASTI.

Il n'existe aucune donnée chiffrée quant au nombre d'indépendants qui exercent temporairement une activité professionnelle en Belgique, dans le cadre de la libre prestations de services, dans la mesure où ces travailleurs sont dispensés de la carte professionnelle et ne sont pas tenus de s'affilier à la sécurité sociale pour travailleurs indépendants.

2.5.2.4. LES SALARIÉS DÉTACHÉS

Sur la base de l'information fournie par l'ONSS (formulaires E-101), on comptabilisait 86.601 détachements en 2005 contre seulement 50.995 pour l'année 2003, soit une progression de près de 36.000 dossiers en 2 ans. L'essentiel de cette augmentation a été observé entre 2005 et 2004, puisque pendant la première année de l'adhésion des NEM à l'UE, le nombre de détachements enregistré n'avait été que de 58.588. En l'état actuel de cette statistique, l'ONSS n'est pas en mesure de fournir d'informations sur le pays d'origine des travailleurs, ce qui signifie qu'il y a sans doute un nombre important de travailleurs originaires des pays voisins (France, Pays-Bas, Allemagne...) qui se retrouvent dans celle-ci. Le nombre de travailleurs en détachement originaires des NEM en constitue certainement une part non négligeable.

¹⁰ Pour rappel, les permis C sont délivrés à des étrangers séjournant temporairement en Belgique pour un autre motif que le travail. Une grande majorité de ces permis sont délivrés à des candidats réfugiés et dans une moindre mesure à des étudiants.

¹¹ Il s'agit des seules statistiques disponibles concernant les entrées d'indépendants en Belgique mais celles-ci sont à prendre avec précaution car, d'une part, il n'est pas possible de déterminer si l'immigration est liée au commencement de l'activité professionnelle ou si elle est antérieure, et, d'autre part, elles ne concernent que les indépendants qui s'établissent en Belgique (caractère permanent).

2.6. IMPLICATIONS DES DIFFÉRENTES ALTERNATIVES DE POLITIQUE EN MATIÈRE D'ACCÈS AU MARCHÉ DU TRAVAIL DES RESSORTISSANTS DES NEM

Les options extrêmes qui se dessinent sont les suivantes:

- soit on prolonge intégralement jusqu'au 30 avril 2009 le système qui a été mis en place au 1^{er} mai 2006, avec le maintien des restrictions liées à l'obtention d'un permis de travail pour les travailleurs salariés;
- soit on abroge complètement les mesures transitoires et le principe de libre circulation des travailleurs s'applique sans restriction.

Hormis ces deux solutions, d'autres alternatives peuvent encore être envisagées:

- maintenir le système du permis de travail pour les travailleurs salariés étrangers, mais en supprimant tout examen du marché de l'emploi pour octroyer l'autorisation d'occupation;
- maintenir le système du permis de travail mais supprimer l'examen du marché du travail lorsque l'autorisation de travail concerne des professions reconnues par l'autorité compétente comme connaissant une pénurie de main-d'œuvre;
- enfin, maintenir en vigueur les mesures transitoires jusqu'à la mise en place d'un système d'enregistrement des mouvements des travailleurs étrangers sur le territoire belge.

En ce qui concerne ce dernier point, la mise sur pied d'un système dit "GOTOT" (GrensOverschrijdende Tewerkstelling – Occupation Transfrontalière) est actuellement envisagée. Il pourrait constituer un instrument de contrôle pour l'occupation de travailleurs étrangers détachés en Belgique.

Résumé

Le Traité de Rome garantit trois principes fondamentaux à tout ressortissant de l'Union européenne: la liberté de circulation, la liberté d'établissement et la liberté de prestation des services.

La circulation des travailleurs est libre au sein de l'Union européenne, mais elle est soumise à certaines restrictions pendant une période transitoire pour les travailleurs salariés ressortissants de huit des dix NEM. En effet, les ressortissants de ces États doivent disposer d'un permis de travail pour être engagé en qualité de travailleur salarié par une firme belge ou étrangère installée en Belgique.

Quant à la liberté d'établissement, elle s'applique essentiellement aux travailleurs indépendants et leur permet de travailler sans restriction dans un pays de l'Espace économique européen dont ils ne sont pas ressortissants. Il est toutefois à noter que pour éviter les restrictions liées à la nécessité d'obtenir un permis de travail, la main-d'œuvre salariée de huit des NEM tend parfois à s'établir en Belgique en s'inscrivant sous un statut d'indépendant, alors qu'elle est occupée de fait dans un lien de subordination. Il s'agit là d'une problématique de "*faux indépendant*".

La liberté de prestation des services permet à un opérateur économique, en tant qu'entreprise ou en tant qu'indépendant, de fournir temporairement ses services dans un autre État membre sans devoir y être établi. Dans ce cadre, est dit "*détaché*" le travailleur salarié qui effectue pendant une période limitée en Belgique une prestation de travail qu'il exécute habi-

tuellement dans un autre pays ou pour un engagement convenu dans un autre pays. Dès qu'il y a prestation de travail sur le territoire belge, les conditions de travail et de rémunération prévues par les dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles sanctionnées pénalement (règles d'ordre public) s'appliquent, quelle que soit l'ampleur des prestations et la durée de l'occupation. On cite entre autres les règles relatives à la fixation d'un salaire minimum, au temps de travail et aux temps de repos, aux vacances annuelles, etc. Les règles relatives à l'obtention d'un permis de travail ne s'appliquent pas en matière de détachement, pas mêmes aux ressortissants des NEM. Toutefois, ce principe de liberté dans le contexte du détachement ne va pas sans poser problème notamment lorsqu'il s'agit d'assurer le respect de la loi applicable et de garantir le contrôle de son application sur le territoire belge. La diversité des situations rencontrées, des législations applicables et l'occupation extra-territoriale de travailleurs pose maintes difficultés tant en termes de contrôle pour les services d'inspection du travail qu'en termes de poursuites judiciaires ou administratives. Il est également à relever que pour contourner ces règles, le travailleur salarié est parfois occupé sous un faux statut comme indépendant qui vient travailler en Belgique dans le cadre de la libre prestation de services alors qu'il est dans les faits occupé dans un lien de subordination.

3. IMPLICATIONS POUR L'ÉCONOMIE BELGE

Les rapports entre la Belgique et les NEM sont multiples. À côté des flux migratoires, les échanges commerciaux et les investissements directs permettent à la Belgique de tirer pleinement profit du processus d'élargissement. Ces éléments sont examinés dans la première section. Concernant plus spécifiquement les aspects migratoires - leurs déterminants et leurs implications - trois dimensions sont envisagées. La première examine les écarts de niveaux de vie et de coûts du travail entre pays d'origine et pays accueillant. La seconde présente la situation du marché du travail dans les NEM, ainsi qu'un portrait détaillé des candidats potentiels à l'émigration. Enfin, la dernière section brosse la situation du marché du travail en Belgique et évalue les conséquences d'une augmentation du flux migratoire vers notre pays.

3.1. CONSÉQUENCES DE L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE DES NEM SUR LES ÉCHANGES COMMERCIAUX ET LES INVESTISSEMENTS DIRECTS ÉTRANGERS DE LA BELGIQUE

L'adhésion des NEM dans l'Union européenne, en les intégrant à un vaste marché commun intérieur, a amplifié les effets que leur ouverture de plus en plus large au commerce international avait déjà induits sur le volume et la structure de leurs échanges commerciaux notamment avec la Belgique. Étant donné que les avantages compétitifs relatifs des NEM se situent à l'origine dans les biens à haute intensité en main-d'œuvre, l'importation de ce type de produits par la Belgique est un canal alternatif à une production nationale, faisant appel le cas échéant à une immigration de main-d'œuvre en provenance de ces pays.

L'exploitation de ces avantages comparatifs peut aussi inciter des firmes belges à investir et à s'installer dans ces pays afin de développer leurs activités à destination de la Belgique ou du reste du monde, en tirant parti de possibilités de production plus compétitives.

Les échanges commerciaux (biens et services) et les investissements à l'étranger (facteur capital) peuvent donc dans une certaine mesure être considérés comme des substituts à la mobilité des personnes (facteur travail), d'autant plus que celle-ci est contrainte par des règles (même transitoires) qui restreignent la portée de la libre circulation des salariés originaires de ces NEM.

3.1.1. LE COMMERCE ENTRE LA BELGIQUE ET LES NEM

Pour étudier les échanges commerciaux avec les NEM, nous utilisons principalement les données du commerce extérieur, collectées par la Banque nationale de Belgique pour le compte de l'Institut des comptes nationaux¹². Ces statistiques ne concernent que le commerce de marchandises; les échanges de services ne sont pas disponibles sur la même base.

Le volume de commerce entre deux pays s'explique notamment par la distance les séparant et leur taille économique (PIB). Le commerce entre pays est négativement lié à la distance. Cela s'explique pour le commerce des biens par l'existence de coûts de transport. Mais la notion de distance n'est pas seulement géographique: les contraintes douanières ou la distance culturelle en sont d'autres composantes. Avec le processus d'intégration progressif amorcé dès les années 90 par ces pays et leur accession à l'Union en mai 2004, la distance dans son acception la plus large s'est réduite entre la Belgique et ces NEM. La croissance importante de ces pays a également contribué à l'augmentation de leurs échanges commerciaux.

¹² Les statistiques présentées ici sont établies selon le concept national. Ce concept diffère du concept communautaire, qui est utilisé notamment par Eurostat ou l'OCDE. La principale différence réside dans le fait que les données selon le concept national ne tiennent pas compte des opérations à l'importation et à l'exportation réalisées par des non-résidents assujettis à la TVA en Belgique, dans lesquelles aucun résident n'intervient. Des opérations suivies de retours de marchandises ne sont pas non plus prises en compte. Étant donné la présence en Belgique de ports de commerce importants, la différence entre les deux concepts est importante.

Bien que la part des huit NEM dans le commerce de la Belgique soit encore modeste, 3,2 p.c. des exportations et 2,6 p.c. des importations sur les dix premiers mois de 2005, l'augmentation des échanges depuis 1995 est importante. Seul le commerce avec l'Asie a progressé davantage, sous l'impulsion des échanges avec la Chine. Indice spécifique d'une intégration commerciale, le commerce avec les NEM s'est accru tant du côté des exportations que des importations, tandis que la part du commerce avec l'Asie a augmenté surtout au niveau des importations.

De 1995 à 2005, l'économie belge a connu un excédent commercial avec chacun des NEM, à l'exception de la Hongrie, pour laquelle un déficit a été enregistré de 1999 à 2002. C'est principalement avec la Pologne, le plus important partenaire commercial des huit pays, qu'un large excédent est enregistré. En 2005, sur les 10 premiers mois, l'excédent de la balance commerciale de la Belgique avec les huit pays a atteint 1,3 milliard d'euros, dont 700 millions d'euros avec la Pologne.

Tableau 4 Structure géographique du commerce de biens de la Belgique en 2005¹

(pourcentages, sauf mention contraire)

	Exportations			Importations			Solde
	Part dans l'ensemble des exportations	Idem, variation depuis 1995 ²	Niveau (millions d'euros)	Part dans l'ensemble des importations	Idem, variation depuis 1995 ²	Niveau (millions d'euros)	Niveau (millions d'euros)
UE15	73,3	-3,3	129.121	71,0	-5,4	122.576	6.545
NEM10 ³	3,2	1,7	5.724	2,6	1,5	4.422	1.302
dont:							
Pologne	1,3	0,7	2.319	0,9	0,6	1.619	700
République tchèque	0,7	0,4	1.266	0,7	0,6	1.294	-28
Hongrie	0,5	0,2	910	0,5	0,2	804	106
États-Unis	4,5	0,8	7.964	5,1	-0,5	8.822	-858
Japon	0,9	-0,5	1.646	2,6	0,0	4.455	-2.809
Reste du monde	18,0	1,3	31.776	18,8	4,4	32.393	-617
dont:							
Autres pays européens non UE25	4,5	0,7	7.886	5,6	2,1	9.629	-1.743
Asie (hors Japon)	8,8	0,6	15.579	8,4	3,9	14.567	1.012
Total	100,0		176.231	100,0		172.668	3.562

Sources: ICN, BNB.

¹ Dix premiers mois.

² Points de pourcentage.

³ Y compris Chypre et Malte.

L'importance relative de chacun de ces nouveaux Etats membres pour le commerce avec notre pays est à peu près proportionnelle à l'importance relative de leur PIB. Au sein de ce groupe, la Pologne est le partenaire commercial le plus important (1,1 p.c. des échanges¹³), suivie par la République tchèque (0,7 p.c.), la Hongrie (0,5 p.c.) et la Slovaquie (0,2 p.c.).

À côté de l'augmentation marquée des volumes d'échange, leur structure se modifie également avec le temps. La comparaison du commerce par branche d'activité entre 1995 et 2005 montre

¹³ Définis comme la somme des importations et des exportations de la Belgique avec ce pays.

une intensification des échanges au sein des branches où les échanges étaient déjà les plus significatifs en 1995. Cependant, en pourcentage des importations de la Belgique, la part des importations en provenance des NEM a déjà diminué dans certains secteurs à faible ou moyenne intensité technologique, comme la pêche et la pisciculture, ou l'industrie de l'habillement et des fourrures.

Par analogie avec des travaux de l'OCDE, il est intéressant de classer les produits selon leur intensité technologique. Parmi les produits de l'industrie manufacturière, qui sont à l'origine de l'essentiel des échanges, un important glissement s'est aussi produit: la part des produits à intensité technologique élevée ou moyennement élevée a considérablement augmenté. Cette évolution se reflète dans les flux commerciaux avec chacun des trois plus grands NEM. Des différences subsistent néanmoins entre partenaires. Ainsi, le commerce de la Belgique avec la Hongrie s'est axé principalement sur les produits à intensité technologique moyenne élevée, et élevée (83 p.c. en 2002), tandis que, avec la Pologne, les produits à intensité technologique peu élevée et moyenne-peu élevée restent relativement importants (46 p.c. en 2002).

La part élevée des produits à intensité technologique moyenne élevée est attribuable, pour ces trois pays, aux secteurs "Industrie automobile" et "Industrie chimique à l'exclusion de la pharmacie". En République tchèque, elle provient également du secteur "Machines et équipements". Dans les produits à intensité technologique élevée, les principaux secteurs sont les "Produits pharmaceutiques" et celui des "Équipements de radio, télévision et communication".

Il convient cependant d'interpréter avec prudence une telle ventilation par intensité technologique. En effet, un pourcentage significatif des activités à intensité technologique élevée correspond à de l'assemblage de produits de haute technologie, ce qui en soi, est une activité à intensité peu élevée.

Dans les produits à intensités technologiques moyenne-peu élevée et peu élevée, les secteurs "Métallurgie", "Produits minéraux non métalliques", "Industries textile, de l'habillement, du cuir et de la chaussure" et "Fabrication de meubles et industries diverses" occupent une place de premier plan.

Tableau 5 Composition du commerce de l'industrie manufacturière entre la Belgique et les NEM suivant l'intensité technologique

(somme des importations et des exportations en pourcentage du total, données en valeur)

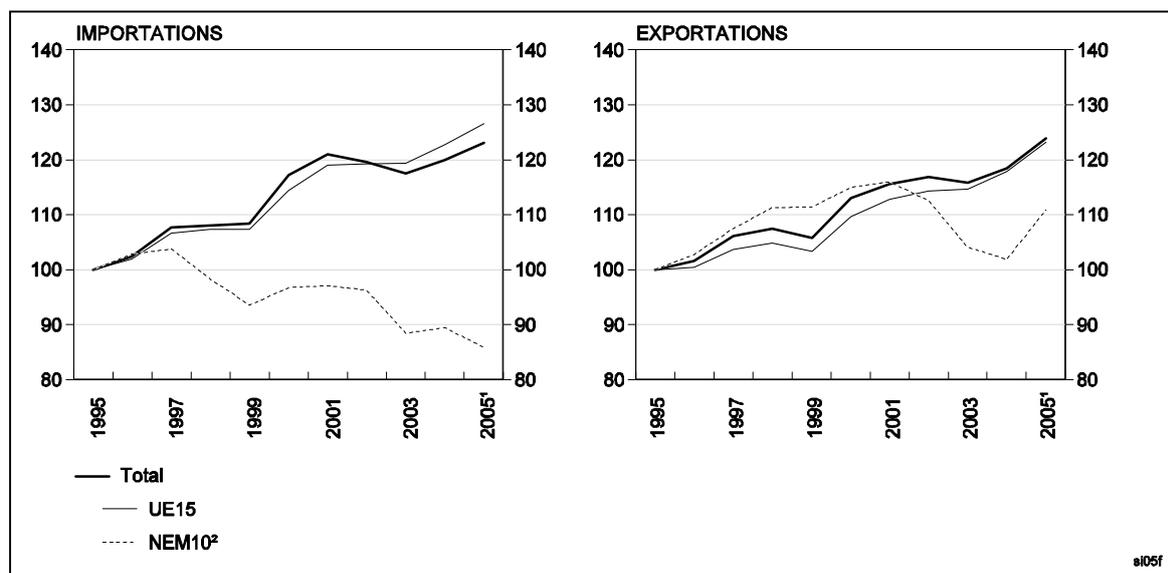
	1995				2002			
	NEM	PL	HU	CZ	NEM	PL	HU	CZ
<i>Élevée</i>	10	12	13	6	14	9	17	19
Produits pharmaceutiques	4	4	6	4	6	5	4	8
Machines de bureau et matériel informatique	1	0	0	1	2	1	1	3
Équipements de radio, télévision et communication	4	7	5	0	5	2	10	7
Instruments médicaux, de précision, d'optique et d'horlogerie	1	1	2	1	1	1	2	1
Construction aéronautique et spatiale	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Moyenne - élevée</i>	39	30	52	46	48	45	66	40
Machines et équipements	7	5	7	12	7	6	5	11
Machines et appareils électriques	4	3	6	4	7	6	8	4
Industrie automobile	13	6	26	15	16	17	24	12
Industrie chimique (à l'exclusion de la pharmacie)	15	16	13	14	18	15	29	13
Matériel ferroviaire roulant et de transport	0	0	0	1	0	1	0	0
<i>Moyenne - peu élevée</i>	23	26	14	21	17	17	7	23
Cokéfaction, raffinage, industrie nucléaires	5	6	1	2	1	1	0	0
Industrie du caoutchouc et des plastiques	5	6	5	6	5	5	3	7
Autres produits minéraux non métalliques	3	2	2	6	3	2	1	6
Construction et réparation de navires	0	0	0	0	0	0	0	0
Métallurgie et produits minéraux non métalliques	10	12	6	7	8	9	4	10
<i>Peu élevée</i>	28	31	21	26	21	29	10	17
Industrie alimentaire et du tabac	6	5	6	5	5	6	2	4
Industrie textile, de l'habillement, du cuir et de la chaussure	13	17	10	10	9	12	6	7
Travail du bois et fabrication d'articles en bois	2	3	0	1	1	1	0	1
Industrie du papier et du carton; édition, imprimerie, reproduction	2	2	2	2	2	2	1	2
Fabrication de meubles et industries diverses	5	5	2	8	4	7	1	4

Source: BNB.

La place grandissante des NEM dans le commerce extérieur de la Belgique doit beaucoup aux prix compétitifs de leurs produits. Une évaluation de l'impact de l'élargissement sur les prix à l'importation et sur les termes de l'échange de la Belgique doit cependant prendre en compte divers éléments, notamment le fait que les prix des échanges extérieurs sont soumis à des influences communes, telles que les mouvements des cours de change et les développements des prix des matières premières sur les marchés mondiaux. Ce qui suit se limite aux produits manufacturés, d'autant que le commerce avec les nouveaux pays membres de l'UE porte principalement sur cette catégorie de biens.

Graphique 1 Valeur unitaire des importations et exportations belges de produits manufacturés, à l'exclusion du diamant

(indices 1995 = 100)



Sources: ICN, BNB.

¹ Neuf premiers mois.

² Y compris Malte et Chypre.

Dans la mesure où les pays de l'UE15 représentent les trois quarts du commerce de biens de la Belgique, les prix des importations en provenance de ces pays jouent un rôle prépondérant dans la détermination de la valeur unitaire des importations de produits manufacturés. Au cours de la dernière décennie, l'évolution de la valeur unitaire des importations en provenance des NEM a été sensiblement différente de celle des pays industrialisés. Ainsi, alors que, de 1995 à 2005, la valeur unitaire pour les importations en provenance de l'UE15 a augmenté de plus de 26 p.c., elle a diminué de près de 15 p.c. pour celles des NEM.

Pour leur part, les prix à l'exportation des produits manufacturés belges destinés aux NEM ont davantage fluctué, après avoir augmenté en ligne avec ceux à destination de l'UE15, ils ont décroché à partir de 2002 pour finalement croître de moitié moins vite. Au total, les termes de l'échange de la Belgique pour les produits manufacturés se sont donc considérablement améliorés à l'égard des nouveaux pays membres de l'UE.

Résumé

Pour les biens pouvant faire l'objet d'échanges internationaux, le commerce et les investissements directs peuvent, dans une certaine mesure, être une alternative à une production nationale faisant appel à l'immigration.

Bien que la part des NEM dans le commerce de la Belgique soit encore modeste, à 3,2 p.c. des exportations et 2,6 p.c. des importations sur les dix premiers mois de 2005, l'augmentation des échanges depuis 1995 est remarquable: seuls les échanges commerciaux avec l'Asie ont progressé davantage.

L'intégration de ces pays au sein du processus de production européen se traduit également par une modification de la structure des échanges. Le commerce intra-branches se développe et parmi les produits de l'industrie manufacturière, la part des produits à intensité technologique élevée ou moyennement élevée a augmenté. Les NEM ne constituent toutefois pas un bloc

homogène: l'intensité technologique des importations en provenance de la Pologne est moins élevée que celles provenant de Hongrie.

Depuis 1995, la Belgique maintient un excédent commercial par rapport aux NEM dans son ensemble et l'évolution des termes de l'échange lui a été favorable. Elle profite ainsi largement du processus d'élargissement.

3.1.2. LES RELATIONS D'INVESTISSEMENT DIRECT ENTRE LA BELGIQUE ET LES NEM

Il convient d'insister sur la nature exclusivement financière des statistiques relatives aux investissements directs étrangers¹⁴ (IDE). Elles correspondent à des rubriques du passif des bilans des entreprises d'investissement direct (capital social, bénéfices réinvestis, dettes, etc.); il n'existe pas d'indication sur la manière dont ces ressources financières sont utilisées dans le cadre de leurs activités.

Les investissements directs étrangers peuvent avoir de nombreux motifs. Ainsi, certaines firmes peuvent investir dans des unités de production à l'étranger afin d'y exploiter des ressources naturelles (minerais, etc.), pour conquérir des marchés locaux prometteurs, ou encore, dans une stratégie d'intégration verticale, afin de réaliser des gains d'efficacité en segmentant le processus de production et ainsi exploiter les différences au niveau des coûts de facteurs. Ces motivations peuvent évidemment se combiner.

Même si les NEM ont certains atouts en ressources naturelles, ce sont surtout les deux dernières motivations qui sont importantes pour les IDE dans ces pays. Les marchés locaux sont effectivement attractifs. La croissance du PIB réel des NEM a été de plus de 5,5 p.c. en 2004, soit plus du double de celle enregistrée dans l'UE15 et les perspectives restent favorables. Pour les firmes poursuivant une stratégie d'intégration verticale, les coûts du travail par unité produite y restent également compétitifs (voir section 3.2.2).

¹⁴ Le Fonds Monétaire International (1993) définit l'investissement direct étranger comme l'acquisition d'un intérêt durable d'une entité résidente d'une économie (l'investisseur direct) dans une entreprise résidente d'une autre économie (l'entreprise d'investissement direct). Cet intérêt durable, qui distingue l'investissement direct de l'investissement en portefeuille de valeurs mobilières, est conditionné par la détention d'au moins 10 p.c. des actions ordinaires ou des droits de vote de l'entreprise d'investissement direct. Dans la pratique, il peut se traduire soit par la création de nouvelles entreprises, soit par la fusion ou l'acquisition de sociétés existantes. Il est en outre possible de détenir des participations dans des entreprises par un lien direct ou par le biais d'un ou de plusieurs liens indirects. Les liens indirects relèvent des participations qui ne sont pas détenues par l'investisseur direct lui-même, mais de celles qu'il contrôle par l'intermédiaire d'une ou de plusieurs entreprises apparentées. Les capitaux fournis par l'investisseur direct à une entreprise d'investissement direct peuvent prendre la forme d'investissements en capital social, de bénéfices réinvestis ou encore d'autres transactions, notamment les prêts interentreprises que l'investisseur direct ou une entreprise apparentée octroie à l'entreprise d'investissement direct.

Tableau 6 Ventilation géographique des stocks d'investissements directs de la Belgique à l'étranger
(encours des capitaux propres et des prêts, relations directes et indirectes)

	1997	2003	1997	2003
	Millions d'euros		Pourcentages du total	
UE15	49.288	227.610	74,1	77,8
NEM10 ¹	680	3.257	1,0	1,1
dont:				
Hongrie	227	609	0,3	0,2
Pologne	69	1.106	0,1	0,4
Slovaquie	16	208	0,0	0,1
République tchèque	339	814	0,5	0,3
Autres pays d'Europe Occidentale	4.577	16.144	6,9	5,5
Autres pays d'Europe Centrale et Orientale	93	1.107	0,1	0,4
Amérique du Nord	8.238	25.565	12,4	8,7
Amérique Latine et Caraïbes	1.879	6.636	2,8	2,3
Asie du Sud, de l'Est et du Sud-Est	1.039	8.556	1,6	2,9
Reste du Monde	704	3.617	1,1	1,2
Total	66.498	292.492	100,0	100,0

Source: BNB.

¹ Y compris Chypre et Malte.

Les investissements directs de la Belgique dans les NEM ont atteint 3,1 milliards d'euros en 2003. Sur la période 1997 à 2003, ils ont été multipliés par 4,6, soit une évolution légèrement plus rapide que pour le total des investissements directs à l'étranger. Ce rythme de progression est toutefois moindre que pour les investissements belges vers les autres pays d'Europe Centrale et Orientale ou vers l'Asie. Il est toutefois remarquable que les IDE dans les autres pays de l'UE15, qui est la principale destination des investissements belges à l'étranger, près des trois quarts ont connu une progression aussi rapide que ceux enregistrés vers les NEM, alors même que le niveau de report de ceux-ci est bien moindre (1 p.c. des IDE).

Ces investissements ont été effectués principalement en Pologne, République tchèque et Hongrie, qui ensemble, représentaient plus de 75 p.c. des IDE belges vers les NEM.

Tableau 7 Ventilation par branche d'activité des stocks d'investissements directs de la Belgique à l'étranger en 2003

(fonds propres et prêts, relations directes et indirectes)

En millions d'euros	NEM10 ¹	UE15	Total
Activités financières; immobilier, location et services aux entreprises	1.195	124.180	156.802
Industrie manufacturière	879	40.036	50.101
Transports et communications	4	12.542	40.222
Commerce; réparations automobiles et d'articles domestiques	428	8.962	12.949
Industries extractives	76	2.846	9.596
Services collectifs, sociaux et personnels	92	9.120	9.322
Activités financières	79	23.478	7.666
Construction	19	664	4.559
Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau	486	5.319	875
Varia	0	464	402
Total	3.257	227.611	292.492

En pourcentage du total	NEM10 ¹	UE15	Total
Activités financières; immobilier, location et services aux entreprises	36,7	54,6	53,6
Industrie manufacturière	27,0	17,6	17,1
Transports et communications	0,1	5,5	13,8
Commerce; réparations automobiles et d'articles domestiques	13,1	3,9	4,4
Industries extractives	2,3	1,3	3,3
Services collectifs, sociaux et personnels	2,8	4,0	3,2
Activités financières	2,4	10,3	2,6
Construction	0,6	0,3	1,6
Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau	14,9	2,3	0,3
Varia	0,0	0,2	0,1
Total	100,0	100,0	100,0

Source: BNB.

¹ Y compris Chypre et Malte.

Les IDE belges sont réalisés principalement dans trois domaines d'activité: "Activités financières; immobilier, location et services aux entreprises", l'industrie manufacturière et la branche "Transports et communications". Dans les NEM, comme pour les autres pays, ces branches sont prépondérantes, mais la "Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau" et le commerce sont également deux domaines d'investissements importants.

Sur le total de tous les investissements directs étrangers reçus par les NEM, deux tendances sont observables (CNUCED, juillet 2005): premièrement, les NEM attirent de plus en plus des IDE dans des activités de production à intensité technologique plus élevée comme les instruments de précision (comme nous avons pu le mettre en évidence pour les données du commerce). Cela implique souvent que les unités locales de production soient modernisées et leur production plutôt concentrée dans les branches exportatrices comme l'industrie automobile ou celle des machines et équipements. La deuxième tendance observée est l'augmentation des investissements réalisés par les PME des pays de l'UE15, relativement aux investissements des grands groupes. L'accession de ces pays à l'Union a diminué les risques économiques et politiques perçus par les PME, et simplifié les procédures douanières.

Selon une enquête par A.T. Kearney (2004), citée par la CNUCED, les investisseurs signalent cependant que les infrastructures de mauvaise qualité, la corruption ainsi que l'érosion progressive de l'avantage compétitif des NEM en termes de coûts de production diminuent leur attractivité.

L'enquête sur les investissements directs étrangers menée par la Banque nationale de Belgique permet également d'étudier les investissements directs des NEM en Belgique. Ces flux sont très limités. En se basant sur les encours de fonds propres en 2003, on observe néanmoins des investissements dans le secteur belge de la construction émanant de l'un de ces pays.

Résumé

Les investissements directs de la Belgique dans les NEM ont atteint 3,1 milliards d'euros en 2003. Sur la période 1997 à 2003, ils ont été multipliés par 4,6, soit une évolution plus rapide que pour le total des investissements directs à l'étranger. Ce rythme de progression est toutefois moindre que pour les investissements belges vers les autres pays d'Europe Centrale et Orientale ou vers l'Asie.

Sur le total de tous les investissements directs étrangers reçus par les NEM, deux tendances sont observables. Premièrement, les NEM attirent de plus en plus des IDE dans des activités de production à intensité technologique plus élevée. Deuxièmement, la part des IDE réalisés par les PME des pays de l'UE15, augmente relativement aux investissements des grands groupes.

3.2. DIFFÉRENCES DE NIVEAU DE VIE ET DE COÛT DU TRAVAIL ENTRE LA BELGIQUE ET LES NEM

Les différences marquées de niveau de vie entre les pays contribuent également aux mouvements migratoires observés. L'encadré ci-dessous donne un bref aperçu des principales causes de migration. Nous examinons ensuite plus en détail les déterminants du niveau de vie. Dans la mesure où celui-ci est fonction du revenu du travail entre autres, nous étudions les différences de coûts du travail et des salaires nets. Enfin, nous nous penchons sur les différences en matière d'écart salariaux, qui peuvent également influencer la migration.

Encadré 1 - Causes de migration

Les raisons qui incitent à émigrer sont d'une part des facteurs incitatifs de l'offre qui poussent à l'émigration et, d'autre part, des facteurs d'attraction qui influencent la demande d'immigrants dans le pays de destination.

En ce qui concerne l'offre, les différences de niveau de vie, généralement exprimées en PIB par habitant en standard de pouvoir d'achat, jouent un rôle important. Plus le revenu attendu ailleurs est élevé, plus les gens sont incités à se déplacer. Le revenu espéré ne dépend pas seulement du revenu moyen du pays de destination, mais également de la probabilité d'y trouver un emploi. La situation relative du marché du travail, mesurée par le taux de chômage, constitue dès lors un autre facteur déterminant pour les flux d'immigration. Les pays à revenus élevés et faible taux de chômage doivent s'attendre à un plus grand nombre d'immigrants.

Des facteurs non économiques interviennent également. Le déménagement dans un autre pays possédant souvent une autre langue et une autre culture, en laissant la famille derrière soi, est une décision difficile à prendre. Ces facteurs pèsent non seulement sur la décision d'émigrer ou non, mais également sur le choix du pays de destination. Le coût de l'émigration sera d'autant moins élevé que le pays de destination est plus proche – géographiquement mais aussi en matière de culture et de langue - et qu'il existe déjà des réseaux d'immigrés originaires du même pays. Ces réseaux peuvent aider à trouver un emploi ou un logement et à accomplir les démarches administratives.

En ce qui concerne la demande, les flux migratoires ont permis le développement économique d'une série de pays du Nouveau Monde dans le passé. Dans les années soixante, la pénurie de main-d'œuvre – généralement peu qualifiée – dans plusieurs États membres du nord de l'Union européenne a été comblée par des immigrants des pays d'Europe méridionale. L'attrait d'immigrants très qualifiés pour répondre au manque de main-d'œuvre bien formée dans des professions en pénurie telles que les médecins, les ingénieurs et les informaticiens, est un phénomène récent.

3.2.1. ANALYSE DES PRINCIPAUX DÉTERMINANTS DES DIFFÉRENCES DE NIVEAU DE VIE

L'indicateur le plus utilisé du niveau de vie est le produit intérieur brut (PIB) par habitant. Pour réaliser une comparaison internationale, les PIB exprimés en monnaie locale doivent être convertis dans une unité monétaire commune (généralement l'euro ou le dollar) en fonction de ce que l'on appelle les standards de pouvoir d'achat (SPA). Un standard de pouvoir d'achat¹⁵ est un cours de change fictif qui élimine les différences de prix entre les pays, de manière à pouvoir comparer le pouvoir d'achat après conversion.

Tableau 8 PIB par habitant en 2004

	en euros	en SPA	en pourcentage de la moyenne UE15 en SPA
UE15	25.642	24.505	100,0
BE	27.653	26.809	109,4
CZ	8.503	15.923	65,0
EE	6.669	11.604	47,4
LV	4.828	9.715	39,6
LT	5.263	10.834	44,2
HU	8.026	13.621	55,6
PL	5.336	11.061	45,1
SI	13.093	17.925	73,1
SK	6.154	11.746	47,9

Source: CE.

Au moment de l'adhésion en 2004, cinq des huit NEM avaient un niveau de vie équivalent à moins de la moitié du niveau de vie moyen de l'UE15. Seule la Hongrie (55 p.c.), la République tchèque (65 p.c.) et la Slovénie (73 p.c.) avaient un niveau de vie un peu plus élevé. Celui de la Belgique, en revanche, est d'environ 10 p.c. supérieur à la moyenne de l'UE15, ce qui accroît encore la différence de niveau de vie entre la Belgique et les NEM.

Le niveau de vie peut en outre être décomposé en deux facteurs à l'aide de la formule suivante:

$$\frac{\text{BBP}}{\text{POP}} = \frac{\text{BBP}}{\text{L}} \cdot \frac{\text{L}}{\text{POP}}$$

(où POP = nombre d'habitants et L = nombre de personnes actives)

La première composante (PIB/L) reflète la productivité apparente du travail dans l'économie totale et doit, comme le PIB par habitant, être exprimée en SPA pour permettre la comparaison internationale des niveaux. La deuxième composante est un indicateur du taux d'utilisation du travail. Celui-ci est déterminé par le taux d'emploi ainsi que la structure d'âge de la population, plus précisément la part de la population en âge de travailler. D'après la formule ci-dessus, un niveau de vie élevé est le résultat d'un taux d'utilisation du travail élevé et/ou d'une productivité élevée du travail. Il convient de remarquer que d'après cette formule, plusieurs combinaisons différentes de la productivité du travail et du taux d'emploi peuvent donner lieu à un même niveau de vie. Si l'on tient compte de critères supplémentaires (répartition des revenus, cohésion

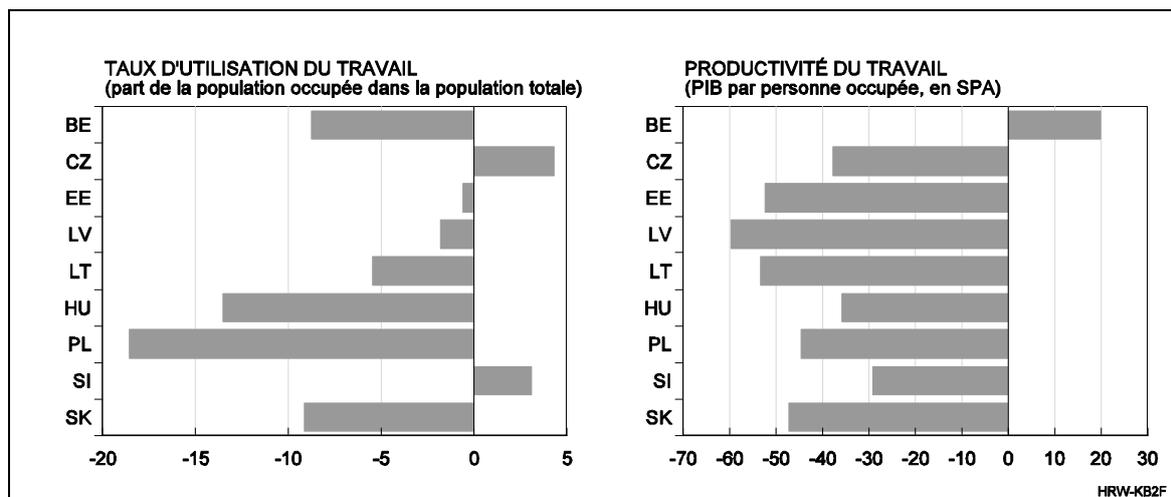
¹⁵ Le calcul du SPA se fait en trois étapes. Dans un premier temps, on calcule pour chaque produit le rapport entre les prix exprimés en unité monétaire nationale dans les deux pays. Dans un deuxième temps, on calcule le rapport de prix pour chaque groupe de produits en prenant la moyenne non pondérée des rapports de prix des différents produits composant le groupe. Enfin, le SPA est déterminé au niveau agrégé en prenant la moyenne pondérée des rapports de prix des groupes de produits, où les pondérations sont basées sur les dépenses correspondantes pour les groupes de produits.

sociale, etc.), il faut privilégier une combinaison à taux d'emploi élevé, comme l'a souligné à maintes reprises le Conseil supérieur de l'emploi.

Si cette décomposition est appliquée aux NEM et comparée à celle de l'UE15, on peut affirmer que le niveau de vie relativement bas dans les NEM est la conséquence à la fois d'un faible taux d'utilisation du travail et d'une faible productivité. En ce qui concerne le premier, la Belgique enregistre des résultats inférieurs à la moyenne de 44,4 p.c. de l'UE15 aussi et seules la Pologne et la Hongrie obtiennent des résultats nettement moins bons. En revanche, en 2004, la Belgique connaissait un niveau de productivité de 20 p.c. environ supérieur à la moyenne de l'UE15, tandis que celle des NEM était de 30 p.c. à 60 p.c. inférieure à la moyenne européenne.

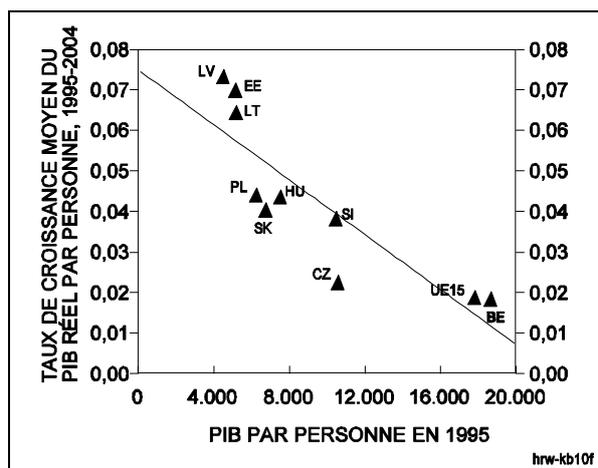
Graphique 2 Décomposition du PIB par habitant en 2004

(écarts par rapport à l'UE15, en p.c.)



Source: CE.

Pourtant, le PIB par habitant a augmenté plus vite dans tous les NEM que dans l'UE15 et en Belgique, au cours de la période 1995 – 2004, et on peut donc parler d'une certaine convergence des niveaux de vie entre les anciens et les NEM. Cette convergence se traduit par le rapport négatif entre le PIB réel par habitant pour l'année de base 1995 et sa croissance moyenne au cours de la période suivante. Cette croissance a été la plus forte dans les États baltes, qui faisaient partie des pays les plus pauvres d'Europe en 1995, et la plus faible en République tchèque qui, comme la Slovénie, connaissait déjà un niveau de vie plus élevé en 1995. En République tchèque, le taux de croissance moyen du PIB réel par habitant au cours de la période 1995-2004 était comparable à celui de l'UE15 et de la Belgique, beaucoup plus riches, et donc inférieur à ce qu'on pouvait s'attendre en fonction du niveau de vie en 1995.

Graphique 3 Convergence du PIB réel par habitant¹ au cours de la période 1995-2004

Source: CE.

¹ Défini comme PIB par habitant à prix constants et exprimé en SPA (année de base - 1995).

Ce mouvement de rattrapage est imputable à une forte augmentation de la productivité (voir point 3.4.4.), tandis que l'utilisation du travail a baissé dans la plupart des NEM à l'exception de la Hongrie et de la Lettonie (Mansova, Rutkowski et Fretwell, 2005). En d'autres termes, l'augmentation de l'output (demande) peut être entièrement satisfaite par un accroissement de la productivité, notamment à la suite de restructurations, rationalisations, introduction de nouvelles technologies et d'investissements, et ne se traduit pas jusqu'à présent par la création de nouveaux emplois. Le taux d'emploi dans les NEM se situe en outre à un niveau historiquement bas, après une forte baisse dans la première moitié des années nonante.

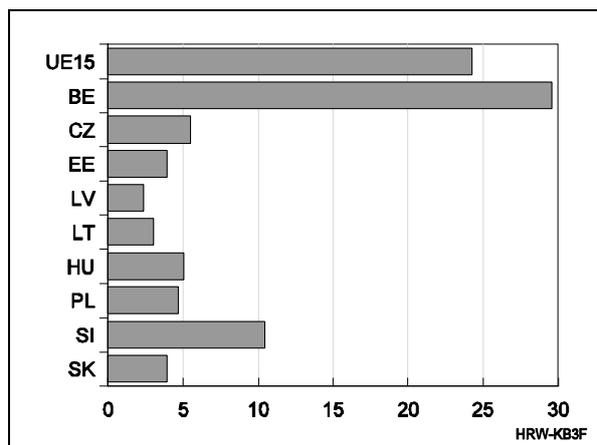
3.2.2. ANALYSE DES DIFFÉRENCES DE COÛT DU TRAVAIL ET DES SALAIRES NETS

Grâce à Eurostat, il existe des statistiques comparables entre elles concernant les coûts du travail pour tous les pays de l'UE25. La notion de coût du travail désigne les coûts totaux supportés par l'employeur pour occuper du personnel et comprend notamment les salaires bruts et les bonus, les prestations en nature, les rémunérations des jours non ouvrés ainsi que les cotisations sociales de l'employeur aux pouvoirs publics et au secteur privé. Ces chiffres sont recueillis sur la base d'une enquête sur le coût du travail, menée tous les quatre ans. Une extrapolation est faite pour les années intermédiaires.

Les différences de niveau de vie constatées se reflètent également dans les salaires. Avec un montant compris entre 2,4 euros en Lettonie et 10,5 euros en Slovaquie, le coût du travail moyen par heure dans l'industrie et le secteur des services était inférieur, en 2003, de 40 à 90 p.c. dans les NEM au coût du travail horaire de 29,6 euros en Belgique, tandis qu'il était en moyenne de 24,3 euros dans l'UE15, soit environ 20 p.c. en dessous du niveau belge.

Graphique 4 Coûts du travail par heure prestée¹ en 2003

(moyenne, en euros)



Source: CE.

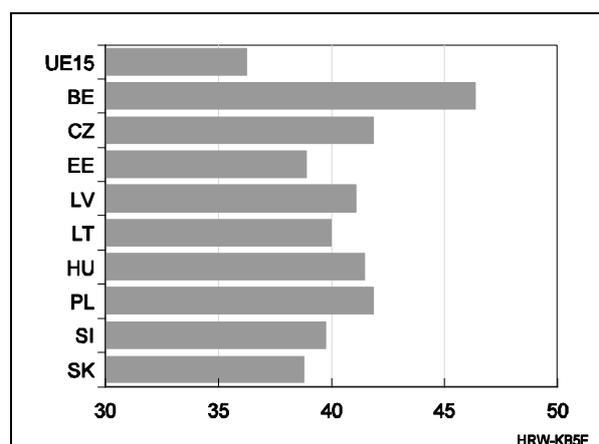
¹ Dans l'industrie, la construction et le secteur des services.

Les différences constatées en coût du travail horaire peuvent être attribuées entre autres à la productivité du travail nettement inférieure et au niveau de vie nettement inférieur dans les NEM, qui se traduisent par un niveau de prix inférieur. Elles sont influencées également par des différences de la structure de l'emploi. Si la part de l'industrie et de la construction dans l'emploi se situe entre 35 et 40 p.c. dans la plupart des NEM (à l'exception de la Pologne, de la Lituanie et de la Lettonie où la part de l'agriculture reste très importante), il s'agit d'environ 25 p.c. en moyenne dans l'UE15 (Stehrer, 2005). Par ailleurs, la part du secteur des services dans l'emploi est moins grande dans tous les NEM que dans l'UE15.

Enfin, la pression fiscale et parafiscale sur les revenus du travail contribue sans doute aussi aux différences salariales constatées. Le coin fiscal – c'est-à-dire la différence entre le coût du travail payé par l'employeur et le salaire net que perçoit le travailleur – pour les bas revenus est le plus grand en Belgique, mais il est supérieur au coin fiscal moyen de l'UE15 dans tous les NEM. Concrètement, cela signifie que les différences de coût salarial déjà constatées entre les NEM et la Belgique (et l'UE15) se répercutent de la même façon dans les salaires nets, en tout cas pour les bas salaires. Il n'empêche que le coin fiscal comporte des différences de composition. Les cotisations sociales versées par les employeurs sont nettement moins élevées en Pologne et en Slovaquie, ce qui peut rendre attrayant le statut de détachement temporaire de travailleurs en Belgique. Dans les autres NEM, elles sont comparables à celles que versent les employeurs belges. On peut supposer que les différences du coin fiscal entre la Belgique et les NEM sont plus importantes pour les salaires élevés et jouent en défaveur de la Belgique. Les impôts directs sur les revenus du travail ont une structure relativement uniforme dans la plupart des NEM, tandis qu'elle est très progressive en Belgique. En outre, la progressivité de la pression fiscale et parafiscale en Belgique est encore renforcée ces dernières années par l'importance accrue des diminutions structurelles des cotisations sur les bas salaires et les réductions ciblées.

Graphique 5 Pression fiscale et parafiscale sur les bas salaires¹ en 2004

(pourcentages des coûts du travail)



Source: CE.

¹ Les bas salaires recouvrent les salaires égaux à 67 p.c. du salaire moyen dans l'économie totale.

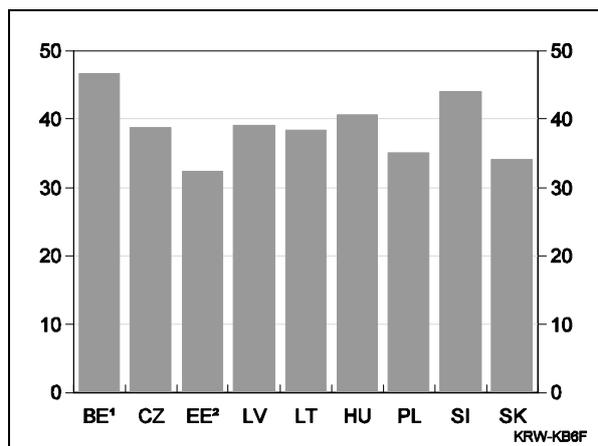
3.2.3. ANALYSE DES DIFFÉRENCES DE DISPERSION DES REVENUS

Dans son rapport annuel sur l'emploi (Commission européenne, 2005), la Commission européenne conclut que l'inégalité de revenu diffère considérablement d'un pays à l'autre, tant dans l'UE15 que dans les NEM. Comme les pays scandinaves, les Pays-Bas et l'Italie, la Belgique appartient au groupe de l'UE15 où la disparité des revenus est minime. Dans le groupe des NEM, la République tchèque a également une faible disparité des revenus, comparable à celle de la Belgique, tandis qu'elle est plus grande en Hongrie et en Slovaquie mais pas exceptionnelle selon les normes européennes. En revanche, les pays baltes, la Pologne et la Slovénie connaissent une disparité des revenus importante par rapport à tous les États membres de l'UE15.

La répartition des salaires est limitée au bas par le salaire minimum légal. Tous les NEM ont un salaire minimum, qui s'élevait généralement à 30 – 40 p.c. du salaire mensuel brut moyen dans l'industrie et le secteur des services en 2004. En Slovénie, il atteint 45 p.c., ce qui est comparable à celui de la Belgique (46 p.c.). En Belgique, peu de travailleurs touchent le salaire minimum parce que les minima sectoriels sont contraignants et généralement supérieurs au minimum légal. On peut dès lors supposer que les emplois les moins payés en Belgique sont plus généreusement rémunérés que dans les NEM par rapport au salaire moyen.

Graphique 6 Salaire mensuel minimum en Belgique et dans les NEM en 2004

(pourcentages du salaire mensuel brut moyen dans l'industrie et le secteur des services)



Source: CE, CSE.

¹ Pourcentage évalué conformément à la méthode Eurostat, sur la base des chiffres du CSE relatifs au salaire minimum légal et au salaire brut moyen par travailleur dans le secteur privé.

² Le pourcentage a trait à 2003.

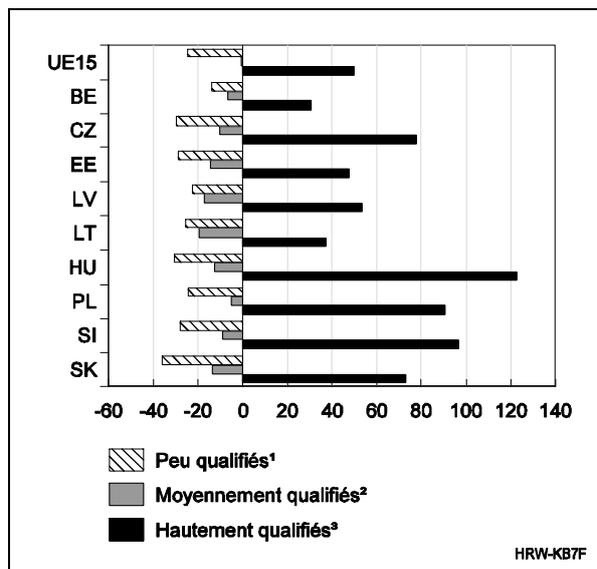
Un autre déterminant de la répartition des salaires est la mesure dans laquelle les investissements en capital humain sont financièrement rétribués par le marché du travail. Une telle analyse peut être effectuée pour l'année 2002, sur la base des données de l'enquête d'Eurostat sur la structure des salaires bruts, où les travailleurs sont répartis en trois catégories (peu qualifiés, moyennement qualifiés et très qualifiés) selon le diplôme le plus élevé obtenu.

Une première constatation est que les salaires bruts des moins qualifiés ne sont pas nettement inférieurs au salaire brut moyen dans l'industrie et le secteur des services en Belgique, tandis qu'ils sont environ 25 p.c. inférieurs en moyenne dans l'UE15, ainsi qu'en Pologne, en Lettonie et en Lituanie, et que l'écart se creuse en Slovaquie, en Estonie, en République tchèque, en Hongrie et en Slovaquie. Par ailleurs, les moyennement qualifiés gagnent de 5 à 20 p.c. de moins que le salaire brut moyen dans l'industrie et le secteur des services dans tous les NEM, ce qui est le cas en Belgique également. Enfin, on constate que le salaire brut des très qualifiés se situe environ 30 p.c. au-dessus de la moyenne en Belgique, ce qui, dans une optique de comparaison internationale, indique une dispersion limitée des salaires bruts autour de la moyenne et partant, un faible rendement sur les investissements en capital humain. En effet, ce rendement est un peu plus élevé pour la moyenne de l'UE15 ainsi que pour les États baltes et il est très important pour les cinq autres NEM.

La pression sur les salaires des très qualifiés dans les NEM est peut-être plus grande d'une part parce que la demande de main-d'œuvre très qualifiée augmente par suite du mouvement de rattrapage technologique et du développement du secteur financier et des services aux entreprises et, d'autre part, parce que l'offre de personnel très qualifié est inférieure à celle de l'UE15. Cela laisse supposer que la Belgique est relativement plus attrayante financièrement pour les travailleurs des NEM peu qualifiés et les moyennement qualifiés, que pour les très qualifiés.

Graphique 7 Salaires dans l'industrie et le secteur des services en 2002, selon le niveau de qualification

(différences avec le salaire moyen)



Source: CE.

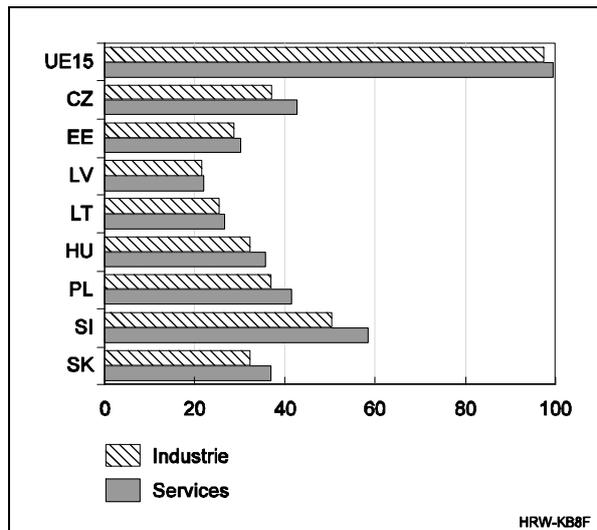
¹ Travailleurs ayant au plus un diplôme de l'enseignement primaire ou secondaire inférieur.² Travailleurs ayant au plus un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur.³ Travailleurs ayant un diplôme de l'enseignement supérieur ou universitaire.

Enfin, sur la base de la même enquête, on peut également se faire une idée des différences sectorielles des salaires bruts entre les NEM d'une part, l'UE15 et la Belgique d'autre part. Après conversion en SPA, on constate que l'écart entre les NEM et la Belgique (et l'UE15) est un peu plus important dans l'industrie et la construction que dans le secteur des services, bien qu'il soit considérable dans les deux cas.

Cette observation concorde avec la tertiarisation rapide de l'activité économique dans les NEM, où les différences salariales reflètent notamment les changements de la structure de la demande de main-d'œuvre. Par ailleurs, le secteur des services emploie en moyenne plus de personnel très qualifié et, dans la plupart des NEM, les salaires bruts sont très élevés dans le secteur financier, bien que la part de l'emploi dans le secteur financier y soit encore inférieure à celle prévalant en Belgique et dans l'UE15. Cela signifie que les incitations à la migration sur la base des différences salariales existantes sont sans doute un peu plus fortes pour les ouvriers de l'industrie et du secteur de la construction, en pleine restructuration, que pour les employés du secteur des services en pleine croissance.

Graphique 8 Salaires horaires bruts moyens en SPA en 2002

(pourcentages de la moyenne belge)



Source: CE.

Résumé

Au moment de l'adhésion en 2004, les différences de niveau de vie et de salaires entre la Belgique, d'une part, et les NEM, d'autre part, étaient considérables. Elles peuvent contribuer à encourager la migration des travailleurs des NEM vers la Belgique. Pourtant, on constate depuis 1995 une certaine convergence des niveaux de vie, qui résulte de la croissance rapide de la productivité dans les NEM.

Les différences de niveau de vie se reflètent aussi dans les coûts du travail. Les différences salariales sont plus attrayantes pour les travailleurs faiblement rémunérés, ainsi que ceux de l'industrie et de la construction. En revanche, la progressivité de la pression fiscale et parafiscale sur les revenus du travail et les écarts salariaux limités entre niveaux de qualification rendent la Belgique relativement moins attrayante en tant que destination de migration des travailleurs très qualifiés des NEM.

3.3. LE MARCHÉ DU TRAVAIL DANS LES NEM

Le 1^{er} mai 2004, l'élargissement de l'Union européenne à huit pays d'Europe centrale et d'Europe orientale, ainsi qu'à Malte et à Chypre a accru de 19,4 p.c. la population de l'UE. Ce sont en effet 74 millions de personnes qui se sont ajoutées aux 383 millions d'habitants que comptait l'UE15. Avec quelque 38 millions d'habitants, la Pologne représente un peu plus de la moitié des nouveaux entrants.

Tableau 9 Population dans l'UE15 et dans les NEM10 au 1^{er} janvier 2004

	Population totale	Population de 15 à 64 ans
	(millions)	
UE15	383.047	255.448
NEM10	74.142	51.652
République tchèque	10.211	7.234
Estonie	1.351	916
Chypre	730	497
Lettonie	2.319	1.587
Lituanie	3.446	2.319
Hongrie	10.117	6.944
Malte	400	275
Pologne	38.191	26.659
Slovénie	1.996	1.405
Slovaquie	5.380	3.815
UE25	457.189	307.099

Source: CE.

L'entrée des dix NEM marque également un accroissement significatif de la force de travail de l'Union mesurée en termes de population en âge de travailler. Le nombre de personnes âgées de 15 à 64 ans est ainsi passé de 255 millions pour l'UE15, à 307 millions pour l'UE25, soit une hausse de 20,2 p.c., légèrement supérieure à celle de la population totale.

On l'a vu dans la section précédente, les différences de niveaux de vie entre les NEM et l'UE15 sont de nature à attirer vers la Belgique et les autres États de l'UE15 des personnes issues des NEM, l'attraction étant d'autant plus forte que le marché du travail du pays hôte est dynamique et que les perspectives d'emploi des candidats à la migration sont faibles sur le marché du travail national. De nombreuses variables, pas uniquement financières, influencent le choix de l'émigration (voir encadré 1, section 3.2). Il est par conséquent difficile d'évaluer a priori le nombre des candidats à l'émigration sans recourir à des hypothèses forcément réductrices. Il est en revanche possible de caractériser les populations en âge de travailler dans les pays d'origine et d'apprécier les probabilités de départ en fonction de la situation des marchés du travail nationaux, de même que d'évaluer l'état du marché du travail dans le pays d'accueil.

L'analyse de ces caractéristiques, dans les sections 3.3 et 3.4, est en grande partie basée sur les résultats des Enquêtes sur les forces de travail du second trimestre de 2005. Comme il s'agit d'enquêtes par sondage dont les réponses sont, après traitement, extrapolées à la population totale, les résultats très détaillés (c'est-à-dire croisant différents critères, de sorte que les populations concernées sont de plus en plus réduites) sont à interpréter avec prudence, vu l'intervalle de confiance important qui leur est associé. Ainsi, les groupes de population qui, après extrapolation, comptent moins de 5.000 individus, n'ont pu être pris en considération. Ils apparaissent, dans les tableaux, sous le libellé "n.r." (non représentatif).

3.3.1. LA POPULATION EN ÂGE DE TRAVAILLER DANS L'UE15 ET LES NEM AUJOURD'HUI ET DANS LES ANNÉES À VENIR

La ventilation de la population en âge de travailler par statut au regard de l'emploi¹⁶ distingue les actifs, qui occupent un emploi ou en recherchent un, des inactifs.

Le taux d'activité, soit la population active exprimée en pourcentage de la population de 15 à 64 ans, est relativement uniforme dans les NEM. Dans six d'entre eux, il est inférieur de moins de 2,5 points de pourcentage à la moyenne de l'UE15 (71 p.c.), ce qui les place en meilleure position que la Belgique, où ce taux est de 66,4 p.c. En Pologne et en Hongrie, le taux d'activité est nettement plus faible, n'atteignant respectivement que 63,9 et 61,2 p.c.

En revanche, la répartition de la force de travail entre emploi et chômage n'est pas homogène. Ainsi, la proportion de personnes de 15 à 64 ans en emploi varie de 52,2 p.c. en Pologne à 66 p.c. en Slovénie. La Hongrie et la Slovaquie affichent un taux d'emploi proche de 57 p.c. En Lettonie et en Lituanie, il est de l'ordre de 63 p.c. Dans les autres États, le taux d'emploi avoisine la moyenne de l'UE15, soit 65 p.c. Pour rappel, il est de 61 p.c. en Belgique.

La proportion de la population en âge de travailler au chômage¹⁷ compense pour l'essentiel les différences observées en matière de taux d'emploi. Ainsi, en Pologne, où le taux d'emploi est particulièrement faible, les demandeurs d'emploi représentent environ 12 p.c. de la population de 15 à 64 ans, comme en Slovaquie. La Hongrie fait exception, puisqu'elle allie un taux d'emploi relativement faible à une proportion de demandeurs d'emploi particulièrement peu importante (4,4 p.c.). C'est à nouveau en Slovénie que la situation est la meilleure, puisque les demandeurs d'emploi représentent seulement 4,1 p.c. de la population en âge de travailler. Cette proportion est de 5,8 p.c. en moyenne dans l'UE15 et de 5,4 p.c. en Belgique.

¹⁶ Dans cette section, les définitions de l'emploi et du chômage sont celles du BIT. Est en emploi la personne qui, au cours de la semaine précédant l'enquête, a presté au moins une heure de travail rémunéré. Est demandeur d'emploi toute personne sans emploi qui, au cours des quatre semaines précédant l'enquête, a cherché activement un emploi et est disponible pour travailler dans les deux semaines. Ces concepts peuvent donc s'éloigner sensiblement des concepts administratifs.

¹⁷ Ce concept est différent de celui de taux de chômage habituellement utilisé. Dans ce dernier cas, le taux de chômage représente la proportion de la population active (somme des personnes en emploi et en chômage) qui est à la recherche d'un emploi. Dans le cas qui nous occupe, le taux de chômage représente la proportion de la population en âge de travailler (personnes âgées de 15 à 64 ans, quel que soit leur statut au regard de l'emploi) qui est à la recherche d'un emploi.

Tableau 10 Population en âge de travailler ventilée par statut au regard de l'emploi au deuxième trimestre de 2005

	BE	UE15	CZ	EE	LV	LT	HU	PL	SI	SK
Population en âge de travailler (millions de personnes)	6,9	253,7	7,3	0,9	1,6	2,3	6,8	26,2	1,4	3,8
Ventilation par statut (pourcentages du total)										
1. Actifs	66,4	71,0	70,2	70,8	69,4	68,5	61,2	63,9	70,1	68,6
1.1 Occupés	61,0	65,1	64,7	64,9	63,0	62,6	56,8	52,2	66,0	57,4
1.2 À la recherche d'un emploi	5,4	5,8	5,5	5,9	6,4	5,9	4,4	11,7	4,1	11,2
2. Inactifs	33,6	29,0	29,8	29,2	30,6	31,5	38,8	36,1	29,9	31,4
2.1 Désirent néanmoins un emploi ¹	2,5	4,0	2,7	5,1	7,6	2,2	4,7	5,0	3,3	1,5
2.2 Autres	31,1	n.d.	27,1	24,1	23,0	29,2	34,1	31,0	26,6	29,8
<i>p.m. Réserve de main-d'œuvre (= 1.2+2.1)</i>										
<i>Pourcentages du total</i>	7,9	n.d.	8,2	11,0	14,0	8,1	9,1	16,7	7,4	12,8
<i>Millions de personnes</i>	0,5	n.d.	0,6	0,1	0,2	0,2	0,6	4,4	0,1	0,5

Source: CE.

¹ Personnes à la recherche d'un emploi non reprises dans les demandeurs d'emploi au sens du BIT, et personnes qui, sans chercher d'emploi, désirent néanmoins travailler. La moyenne de l'UE15 est calculée à partir des données de 12 pays, l'Allemagne, le Luxembourg et le Royaume-Uni ne fournissant pas les données nécessaires.

Parmi les inactifs, un certain nombre de personnes cherchent un emploi mais ne peuvent cependant pas être considérées comme demandeurs d'emploi au regard des critères du BIT. D'autres, sans chercher d'emploi, désirent néanmoins travailler. Différentes raisons peuvent expliquer cette attitude, qu'elles soient liées à leur situation personnelle (la maladie, le handicap, les charges familiales, ou l'éloignement entre les zones d'habitat et les bassins d'emplois) ou à la situation locale du marché du travail (le fait qu'il n'y ait que peu ou pas d'emplois disponibles, le découragement après une longue recherche).

La perspective de revenus plus importants, même temporaires ou impliquant un éloignement considérable, pourrait inciter une partie de ces personnes à chercher un emploi à l'étranger. Ces inactifs qui désirent travailler¹⁸ sont proportionnellement plus nombreux en Lettonie, où ils représentent 7,6 p.c. de la population en âge de travailler. En Estonie, cette proportion est de 5,1 p.c. En Hongrie et en Pologne, les deux NEM les plus peuplés, cette proportion est respectivement de 4,7 et 5 p.c. Dans les autres pays, elle est inférieure à la moyenne de l'UE15, qui est de 4 p.c.¹⁹ En Belgique, cette proportion est particulièrement faible, puisqu'elle s'élève à seulement 2,5 p.c.

Les candidats à l'émigration se recrutent davantage au sein de la portion la plus jeune de la population en âge de travailler²⁰, notamment parmi les personnes qui, au sortir de leurs études, ne trouvent pas d'emploi, ou ne sont pas satisfaits du poste qu'ils occupent ou du revenu qui y est associé. La répartition de la population en âge de travailler par groupe d'âge informe sur le potentiel de migration. Cette structure est assez différente dans les NEM et dans l'UE15. Alors que, dans l'UE15, le nombre de personnes est proportionnellement plus important dans les classes d'âge de 30 à 44 ans, la population des NEM10 (y compris Malte et Chypre) est caractérisée

¹⁸ Les étudiants, qui, par leur statut, ne sont pas rapidement disponibles pour travailler, a fortiori à l'étranger, ne sont pas compris dans ce groupe d'inactifs, quel que soit leur désir de travailler.

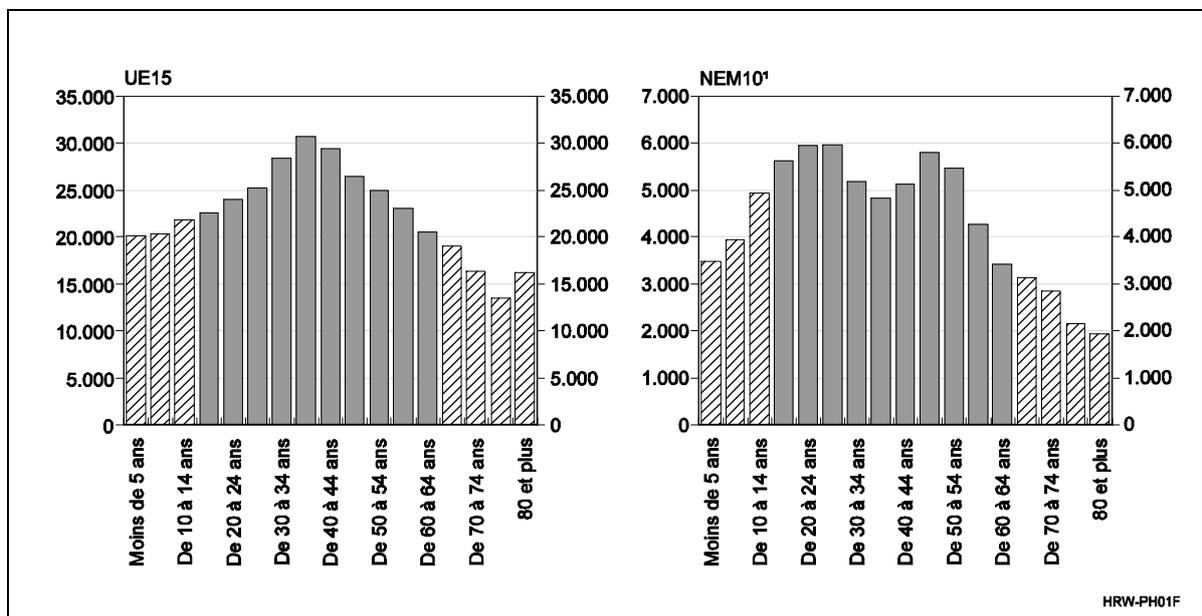
¹⁹ En fait UE12, car les données ne sont pas disponibles pour l'Allemagne, le Luxembourg et le Royaume-Uni.

²⁰ Voir notamment la structure d'âge des nouveaux migrants des NEM en Allemagne, en Irlande et au Royaume-Uni dans la section 4.2.

par un important déficit de population pour ces groupes d'âge. En revanche, les personnes de 15 à 29 ans et celles de 45 à 55 ans y sont relativement plus nombreuses²¹.

Graphique 9 Population totale au 1^{er} janvier 2004, ventilée par groupe d'âge de 5 ans

(milliers de personnes)



Source: CE.
¹ Y compris Malte et Chypre.

Ces différences apparaissent aussi lorsque l'on ventile la population en âge de travailler selon les trois catégories d'âge traditionnelles. La proportion des jeunes de 15 à 24 ans est plus importante dans les NEM, notamment dans les pays baltes, en Pologne et en Slovaquie, où elle représente plus de 22 p.c. de la population en âge de travailler, contre 17,9 p.c. en moyenne dans l'UE15. En revanche, la proportion de personnes âgées de 25 à 54 ans est plus faible dans les NEM que dans l'UE15, sauf en Slovaquie. La part des plus de 55 ans y est également plus réduite, sauf en République tchèque et en Hongrie.

²¹ Le déficit des classes d'âge de 30 à 44 ans est particulièrement important en Pologne. Différents facteurs y ont contribué. Ainsi, les pertes humaines au cours de la seconde guerre mondiale y ont été proportionnellement plus importantes qu'ailleurs (environ 6 millions de personnes). Cette période a également été caractérisée par une baisse de la fertilité, les naissances ayant été reportées dans le temps. Ces deux éléments ont concouru à réduire l'importance des classes en âge de procréer dans les années soixante et septante. Par ailleurs, entre 1957 et 1970, le taux de fertilité a baissé considérablement à la suite du processus de modernisation et d'urbanisation. De plus, en 1956, l'avortement a été légalisé et est devenu un instrument de contrôle des naissances et de planning familial (Golinowska et Sowa, 2004).

Tableau 11 Population en âge de travailler ventilée par catégorie d'âge au deuxième trimestre de 2005

	BE	UE15	CZ	EE	LV	LT	HU	PL	SI	SK
Population en âge de travailler (millions de personnes)	6,9	253,7	7,3	0,9	1,6	2,3	6,8	26,2	1,4	3,8
Ventilation par catégorie d'âge (pourcentages du total)										
15-24 ans	18,4	17,9	18,7	22,4	22,7	22,6	18,7	22,6	18,9	23,1
25-54 ans	64,7	64,7	62,6	61,4	61,0	62,2	63,9	62,8	65,6	63,3
55-64 ans	16,9	17,4	18,7	16,2	16,4	15,2	17,4	14,6	15,4	13,6

Source: CE.

La probabilité d'occuper un emploi augmente avec le niveau de qualification. Le niveau d'études est par conséquent une variable cruciale dans la réussite du parcours d'émigration. Si la part des personnes peu qualifiées, c'est-à-dire diplômées tout au plus de l'enseignement primaire ou du secondaire inférieur, est proportionnellement plus faible dans les NEM que dans l'UE15, celle des personnes ayant accompli des études supérieures l'est généralement aussi. Dans l'UE15, en moyenne, 21 p.c. des 15-64 ans ont terminé des études supérieures (p.m. 26,7 p.c. en Belgique). Seule l'Estonie (27,8 p.c.) et la Lituanie (22,2 p.c.) dépassent la moyenne européenne. En revanche, cette proportion est particulièrement faible en République tchèque et en Slovaquie, où elle est proche de 11 p.c., et en Pologne, où elle n'est que de 13,6 p.c. Il est par conséquent important pour ces pays de conserver la main-d'œuvre la plus qualifiée, de manière à soutenir la modernisation et le développement de leur économie.

Tableau 12 Population en âge de travailler ventilée par niveau de qualification au deuxième trimestre de 2005

	BE	UE15	CZ	EE	LV	LT	HU	PL	SI	SK
Population en âge de travailler (millions de personnes)	6,9	253,7	7,3	0,9	1,6	2,3	6,8	26,2	1,4	3,8
Ventilation par niveau de qualification (pourcentages du total)										
Faible	37,4	34,9	17,2	20,4	24,7	22,1	29,0	22,4	24,3	20,7
Moyen	35,9	44,1	71,8	51,8	57,5	55,7	56,5	64,0	59,2	68,1
Élevé	26,7	21,0	11,0	27,8	17,9	22,2	14,5	13,6	16,6	11,2

Source: CE.

Si la situation du marché du travail est préoccupante dans certains NEM, particulièrement en Pologne et en Hongrie, l'adhésion à l'Union européenne a inscrit ces pays dans un processus de convergence qui leur ouvre des perspectives de croissance de l'activité, et partant, de l'emploi, non négligeables. Ainsi, la croissance attendue en moyenne pour 2006 et 2007 est proche de 5 p.c. par an dans l'ensemble de ces huit pays. Elle serait plus soutenue dans les pays baltes et en Slovaquie, tandis qu'elle serait légèrement plus faible dans les autres pays, tout en restant supérieure ou égale à 4 p.c., un rythme deux fois plus élevé que la moyenne de l'UE15.

En matière d'emploi, selon la Commission européenne, les perspectives sont généralement moins bonnes dans les NEM que dans l'UE15 dans son ensemble, ce qui pourrait entretenir le flux migratoire. À l'exception notable de la Pologne, où le nombre de personnes occupées devrait augmenter de 1,2 p.c. en moyenne chaque année, ce qui représenterait plus de 340.000 emplois supplémentaires au total sur les deux ans, le taux de croissance annuel de l'emploi devrait rester

inférieur à la moyenne de l'UE15 (1 p.c.). Cette évolution divergente entre activité et emploi témoigne de la continuation des efforts d'adaptation de l'outil productif qui génère des gains de productivité importants et nécessaires pour assurer le processus de convergence économique.

Tableau 13 Croissance annuelle moyenne de l'activité et de l'emploi attendue en 2006-2007

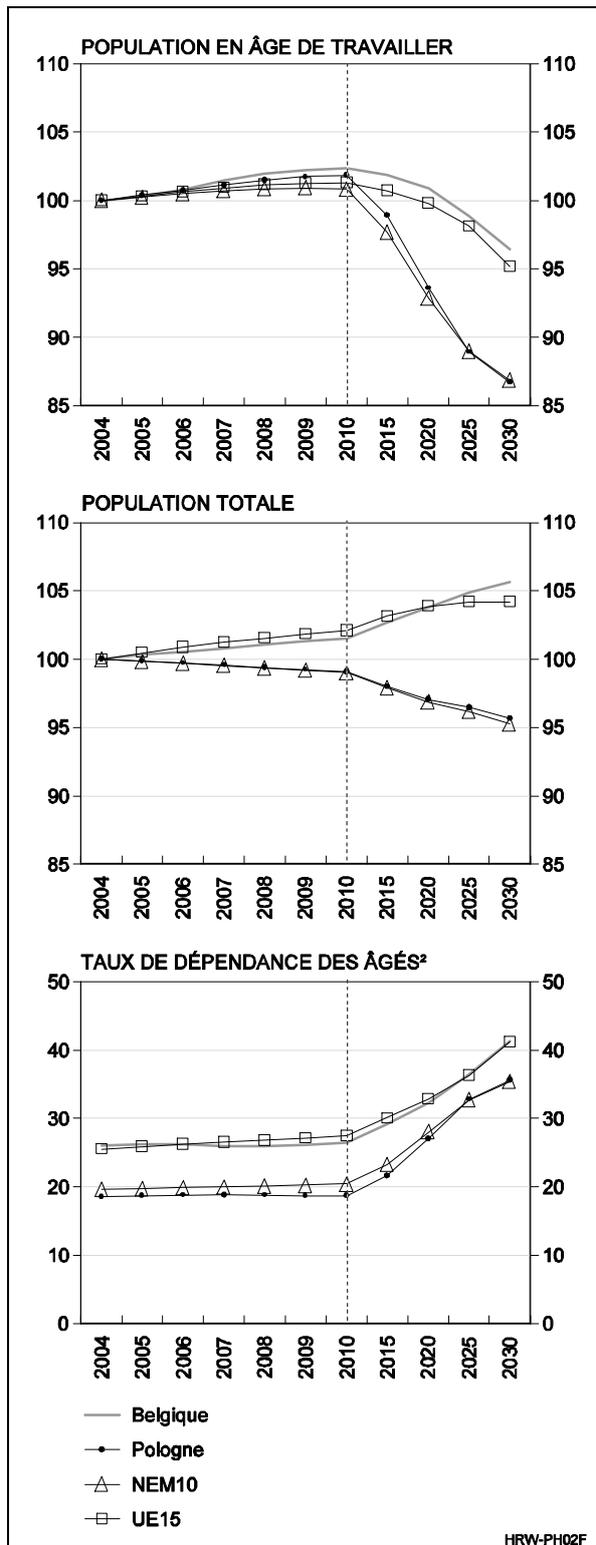
	BE	UE15	CZ	EE	LV	LT	HU	PL	SI	SK
PIB	2,1	2,1	4,3	7,3	7,4	6,0	3,9	4,4	4,1	5,9
Emploi	0,7	1,0	0,4	0,4	0,5	0,7	0,6	1,2	0,9	0,3
<i>p.m. Nombre total de nouveaux emplois attendus en 2006 et 2007 (milliers de personnes)</i>	56	3.550	37	5	35	13	18	343	40	5

Source: CE.

L'émigration des travailleurs des NEM vers les pays de l'UE15, si elle est durable, risque à terme de peser sur le potentiel de croissance et le niveau de vie des pays d'origine, qui, comme l'ensemble de l'Union, vont faire face à une diminution de leur population en âge de travailler et au vieillissement relatif de leur population. Selon les dernières projections de la Commission européenne, qui prennent 2004 comme année de référence, la population de 15 à 64 ans devrait s'accroître légèrement d'ici 2010 dans l'UE15, comme dans les NEM10 (y compris Malte et Chypre). Au delà de cette date, la population en âge de travailler commencera à se contracter dans les deux zones, mais de façon nettement plus marquée chez les nouveaux adhérents. En 2015, le nombre de personnes de 15 à 64 ans y sera déjà inférieur au niveau actuel, et la diminution s'accélérera dans les années suivantes. En 2025, la population de 15 à 64 ans n'y atteindra plus que 89 p.c. de son niveau de 2004, alors que, dans l'UE15, elle sera à peine inférieure au niveau observé en 2004. La population totale continuera à croître dans l'UE15 en dépit de la diminution de la population âgée de 15 à 64 ans; elle diminuera en revanche dans les NEM10, mais en plus faible proportion que la population en âge de travailler. Le taux de dépendance des âgés, rapport entre les personnes de plus de 65 ans et celles en âge de travailler, augmentera dès lors dans les deux zones géographiques, mais restera nettement plus faible dans les NEM10.

Graphique 10 Évolution démographique attendue dans l'UE15 et dans les NEM10¹

(indices 2004=100)



Source: CE.

¹ Y compris Malte et Chypre.² Rapport entre les personnes âgées de plus de 65 ans et celles en âge de travailler.

Résumé

L'intégration des NEM s'est traduite par une augmentation importante de la population et des forces de travail de l'Union européenne, imputable pour moitié à la Pologne.

Étant donné que les candidats à l'émigration se recrutent davantage au sein de la portion la plus jeune de la population en âge de travailler, la répartition de la population en âge de travailler par groupe d'âge informe sur le potentiel de migration. Cette structure est assez différente dans les NEM et dans l'UE15. Alors que, dans l'UE15, le nombre de personnes est proportionnellement plus important dans les classes d'âge de 30 à 44 ans, la population des NEM10 est caractérisée par un important déficit de population pour ces groupes d'âge. En revanche, les personnes de 15 à 29 ans et celles de 45 à 55 ans y sont relativement plus nombreuses.

À plus long terme, l'incidence du vieillissement ne peut être négligée: en Pologne, comme dans les autres NEM, une diminution importante de la population de 15 à 64 ans est en effet attendue dès 2010.

3.3.2. L'OFFRE DE MAIN-D'ŒUVRE DANS LES NEM

La proportion de la population en âge de travailler effectivement occupée est particulièrement faible, on l'a vu, en Pologne, en Hongrie et en Slovaquie. Dans les autres pays, le différentiel par rapport à l'UE15 reste limité à 2,5 points de pourcentage au plus.

Tableau 14 Population occupée au deuxième trimestre de 2005: caractéristiques

	Taux d'emploi (pourcentages de la population correspondante)		Différences par rapport à l'UE15 (points de pourcentage)							
	BE	UE15	CZ	EE	LV	LT	HU	PL	SI	SK
Total	61,0	65,1	-0,5	-0,2	-2,1	-2,5	-8,3	-12,9	0,9	-7,7
Ventilation par genre										
Femmes	54,1	57,5	-1,4	6,0	1,9	1,8	-6,5	-11,1	4,2	-6,7
Hommes	67,7	72,9	0,4	-6,3	-5,9	-6,5	-9,9	-14,7	-2,6	-8,7
Ventilation par niveau de qualification										
Faible	40,0	49,3	-28,0	-21,0	-16,2	-24,2	-21,2	-26,4	-8,6	-36,2
Moyen	66,0	70,8	1,2	-0,9	-1,9	-3,1	-5,9	-14,4	-0,1	-4,2
Élevé	83,6	82,7	2,4	-0,1	2,9	4,9	0,0	-1,6	3,8	0,8
Ventilation par catégorie d'âge										
15-24 ans	26,6	39,5	-12,7	-9,2	-8,9	-18,5	-18,1	-18,1	-7,8	-13,7
25-54 ans	78,3	77,9	4,2	1,7	1,4	2,9	-4,2	-8,7	6,2	-3,0
55-64 ans	32,1	44,0	0,2	13,1	3,3	6,4	-11,2	-17,2	-12,8	-14,3

Source: CE.

L'examen des taux d'emploi des hommes et des femmes montre que les différences de genre sont nettement moins marquées dans les NEM qu'en moyenne dans l'UE15. Dans cette dernière zone, le taux d'emploi des hommes est proche de 73 p.c., et celui des femmes de 57,5 p.c., soit une différence de 15,4 points. Dans les NEM, seule la République tchèque enregistre un écart plus important. Dans ces pays, le taux d'emploi des hommes est systématiquement inférieur à

celui enregistré dans l'UE15, sauf en République tchèque, mais le taux d'emploi des femmes est, en revanche, supérieur à celui enregistré dans l'UE15 dans les pays baltes et en Slovénie.

Le taux d'emploi des personnes diplômées de l'enseignement supérieur est proche ou supérieur à celui enregistré en moyenne dans l'UE15 (82,7 p.c.). Même la Pologne enregistre en la matière un différentiel négatif limité, ce qui témoigne de la mobilisation des ressources les plus productives pour participer au processus de convergence à l'œuvre dans ce pays. Ce n'est en revanche pas le cas pour les moyennement qualifiés: leur taux d'emploi est, sauf en République tchèque, inférieur à celui enregistré en moyenne dans l'UE15. En Pologne, il est particulièrement faible: 56,4 p.c. seulement des moyennement qualifiés ont un emploi, alors que cette proportion est supérieure à 80 p.c. pour les très qualifiés. En ce qui concerne les peu qualifiés, l'UE15 met en emploi la moitié d'entre eux. Dans les NEM, cette proportion varie de 13,1 p.c. en Slovaquie à 40,7 p.c. en Slovénie. Pour rappel, la proportion des peu qualifiés dans la population totale est pourtant sensiblement plus réduite dans les NEM que dans l'UE15.

La participation importante des jeunes à l'enseignement (les étudiants représentent en effet 90 p.c. des jeunes inactifs dans les NEM) explique en partie que leur taux d'emploi soit particulièrement faible. En Pologne, en Lituanie et en Hongrie, 21 p.c. des jeunes seulement sont en emploi, soit environ deux fois moins qu'en moyenne dans l'UE15. C'est en Estonie, en Lettonie et en Slovénie que la participation des jeunes à l'emploi est la plus élevée, mais elle reste encore de loin inférieure à celle de l'UE15. Pour les autres groupes d'âges, la situation est plus contrastée. Le taux d'emploi des 25-54 ans est plus élevé dans les NEM que dans l'UE15, sauf en Hongrie, en Slovaquie et en Pologne, un déficit de près de 9 points de pourcentage étant observé pour ce dernier pays. Pour les 55-64 ans, en République tchèque, le taux d'emploi est du même ordre de grandeur que dans l'UE15. Dans les pays baltes, il y est supérieur. Dans les autres pays, le taux d'emploi des aînés est nettement inférieur à celui observé dans l'UE15, surtout en Pologne, où il n'est que de 26,8 p.c.

Tableau 15 Population au chômage au deuxième trimestre de 2005: caractéristiques

	Taux de chômage ¹ (pourcentages de la population correspondante)		Différences par rapport à l'UE15 (points de pourcentage)							
	BE	UE15	CZ	EE	LV	LT	HU	PL	SI	SK
Total	5,4	5,8	-0,3	0,0	0,6	0,1	-1,5	5,9	-1,7	5,4
Ventilation par genre										
Femmes	5,4	5,6	0,5	-1,2	0,1	-0,1	-1,6	5,6	-1,5	4,9
Hommes	5,4	6,0	-1,1	1,4	1,1	0,2	-1,3	6,2	-1,9	6,0
Ventilation par niveau de qualification										
Faible	6,3	6,6	1,4	-1,5	1,0	-1,8	-1,9	3,3	-2,5	8,3
Moyen	5,9	6,1	-0,6	1,8	0,7	1,2	-1,3	7,5	-1,5	5,1
Élevé	3,3	4,3	-2,4	-1,5	-0,8	-0,8	-2,1	1,7	-1,5	0,3
Ventilation par catégorie d'âge										
15-24 ans	6,6	7,8	-2,0	-0,5	-0,7	-3,7	-2,7	5,6	-3,1	2,3
25-54 ans	6,1	6,0	0,3	0,4	0,8	1,2	-1,1	7,1	-1,4	7,0
55-64 ans	1,5	3,0	-0,6	-1,2	0,6	0,2	-1,6	0,0	-1,7	1,6

Source: CE.

1. Ce concept est différent de celui de taux de chômage habituellement utilisé. Voir note 17.

En matière de chômage, la Pologne et la Slovaquie enregistrent les taux les plus élevés des NEM et souvent de loin supérieurs à la moyenne européenne, quel que soit le groupe de population envisagé.

Ainsi, la proportion de femmes à la recherche d'un emploi y est respectivement de 11,2 et de 10,5 p.c., alors que, dans les autres pays, elle oscille entre 4 et 6 p.c. environ, soit un taux inférieur ou comparable à celui observé en moyenne dans l'UE15 (5,6 p.c.). Le taux de chômage des hommes est également supérieur à la moyenne européenne d'environ 6 points de pourcentage dans ces deux pays, le différentiel restant plus limité, voire négatif, dans les autres États.

La ventilation par niveau de qualification montre une image similaire. En Pologne et en Slovaquie, les taux de chômage sont systématiquement plus élevés que la moyenne de l'UE15, même pour les plus qualifiés, alors que, dans ce dernier cas, l'écart est négatif pour tous les autres pays.

Alors que dans les autres NEM, le chômage des jeunes est relativement plus faible qu'en moyenne dans l'UE15, en partie du fait d'une durée d'études plus importante, ce n'est pas le cas en Pologne et en Slovaquie, où respectivement 13,4 et 10,2 p.c. des moins de 25 ans sont à la recherche d'un emploi. La population de 25 à 54 ans est également très affectée par le chômage dans ces deux pays. Il n'y a que pour les plus âgés que le différentiel s'atténue: le taux de chômage des plus de 55 ans s'élève à 4,6 p.c. en Slovaquie et à 3 p.c. en Pologne, un taux comparable à celui observé en moyenne dans l'UE15.

Résumé

La main-d'œuvre est inégalement utilisée dans les NEM. En particulier, quelle que soit la catégorie de genre, de qualification ou d'âge considérée, la Pologne, la Slovaquie et la Hongrie présentent un taux d'emploi nettement plus faible que la moyenne de l'UE15, et en corollaire, un taux de chômage particulièrement élevé dans les deux premiers de ces trois pays. Dans les autres pays, la situation est plus contrastée.

Étant donné l'importance de la Pologne en termes de population, ces contre-performances sont de nature à encourager l'émigration d'un grand nombre de personnes. Néanmoins, les perspectives de croissance de l'activité et de l'emploi y sont encourageantes. En matière d'emploi, elles devraient même être largement supérieures à celles enregistrées dans les autres NEM et, a fortiori, dans l'UE15 dans son ensemble.

3.3.3. SITUATION PARTICULIÈRE DES CANDIDATS POTENTIELS À L'ÉMIGRATION (PERSONNES ÂGÉES DE 20 À 34 ANS)

Comme on le verra à la section 4.2, les ressortissants des NEM arrivés récemment dans les pays de l'UE15 sont en grande majorité âgés de 20 à 34 ans. Dans cette section, nous identifierons les caractéristiques de ce groupe de population, en examinant successivement le statut sur le marché du travail, le niveau de qualification et certaines particularités des personnes occupées et des demandeurs d'emploi.

Tableau 16 Population de 20 à 34 ans ventilée par statut au regard de l'emploi et par niveau de qualification au deuxième trimestre de 2005

	BE	UE15	CZ	EE	LV	LT	HU	PL	SI	SK
Population âgée de 20 à 34 ans (milliers de personnes)	2.014	75.585	2.419	285	495	720	2.213	8.735	432	1.317
Ventilation par statut (pourcentages du total)										
1. Actifs	78,2	78,4	75,2	79,6	75,7	73,8	68,8	76,0	80,2	76,3
1.1 Occupés	69,0	70,2	68,0	72,0	68,2	67,4	62,3	58,0	74,4	61,9
1.2 À la recherche d'un emploi	9,3	8,2	7,1	7,6	7,5	6,4	6,5	18,0	5,8	14,4
2. Inactifs	21,8	21,6	24,8	20,4	24,3	26,2	31,2	24,0	19,8	23,7
2.1 Désirent néanmoins un emploi ¹	2,7	3,7	2,6	4,6	7,7	2,5	4,8	4,8	3,7	1,6
2.2 Autres	19,0	n.d.	22,2	15,9	16,6	23,7	26,3	19,2	16,1	22,1
<i>p.m. Réserve de main-d'œuvre (=1.2 +2.1)</i>										
<i>Pourcentages du total</i>	12,0	n.d.	9,7	12,2	15,2	8,9	11,4	22,8	9,5	16,0
<i>Milliers de personnes</i>	242	n.d.	236	35	75	64	251	1.990	41	210
Ventilation par niveau de qualification (pourcentages du total)										
Faible	19,8	23,0	7,2	14,1	19,5	13,4	15,8	8,9	8,9	7,9
Moyen	47,2	52,2	81,6	58,2	62,2	56,8	68,5	72,4	73,2	80,1
Élevé	33,0	24,9	11,2	27,7	18,3	29,8	15,7	18,7	17,9	12,1

Source: CE.

¹ Personnes à la recherche d'un emploi non reprises dans les demandeurs d'emploi au sens du BIT et personnes qui, sans chercher d'emploi, désirent néanmoins travailler. La moyenne de l'UE15 est calculée à partir des données de 12 pays, l'Allemagne, le Luxembourg et le Royaume-Uni ne fournissant pas les données nécessaires.

Un peu plus de 16,6 millions de jeunes de 20 à 34 ans résident dans les huit NEM, ce qui représente 22 p.c. de la population de ce groupe d'âge de l'UE15²².

C'est en Pologne, en Hongrie et en Slovaquie que la situation des jeunes sur le marché du travail est la plus difficile, avec environ six jeunes sur dix en emploi, alors que cette proportion est de 68 p.c. ou plus dans les autres NEM, un taux comparable à celui observé en moyenne dans l'UE15. Autre facette du problème, c'est en Pologne que la proportion de demandeurs d'emploi est la plus importante: 18 p.c. des 20-34 ans y sont au chômage, alors que dans les autres NEM, à l'exception de la Slovaquie, la proportion des chômeurs est inférieure à celle observée en moyenne dans l'UE15 pour ce groupe d'âge. La réserve de main-d'œuvre (soit les chômeurs et les inactifs qui désirent travailler) est particulièrement importante en Pologne, puisque plus d'un jeune sur cinq en fait partie, soit près de 2 millions de personnes.

La part des jeunes peu qualifiés est moins importante dans les NEM que dans l'UE15 (23 p.c.). Une grande majorité des jeunes termine en effet les études secondaires, mais ils sont relativement peu nombreux à poursuivre des études supérieures. À la différence des jeunes Estoniens et Lituaniens, dont respectivement 27,7 et 29,8 p.c. sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur, les jeunes des autres NEM sont proportionnellement moins nombreux que ceux de l'UE15 (24,9 p.c.) à avoir réussi de telles études. La part des jeunes très qualifiés n'est pas sensiblement différente de celle observée pour l'ensemble de la population de 15 à 64 ans. Seules la Pologne et la Lituanie font exception. Dans l'UE15, en revanche, la part des jeunes de qualification élevée est nettement plus importante que celle observée pour la population en âge de travailler (21 p.c.). En Belgique, la différence de structure est encore plus marquée, puisque 33 p.c. des 20-34 ans sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur, contre 26,7 p.c. en moyenne dans la population en âge de travailler.

²² Pour rappel, à titre de comparaison, la population en âge de travailler des NEM représente environ 20 p.c. de la population correspondante de l'UE15.

Tableau 17 Population de 20 à 34 ans occupée au deuxième trimestre de 2005: caractéristiques

	BE	UE15	CZ	EE	LV	LT	HU	PL	SI	SK
Nombre de personnes en emploi (milliers)	1.389	51.594	1.645	205	338	485	1.379	5.069	321	816
Ventilation selon le type de profession ¹	Pourcentages du total		Différences par rapport à l'UE15							
Métiers intellectuels	70,3	66,0	-7,6	-5,0	-2,9	-12,5	-6,0	-10,7	-4,3	-8,9
Dirigeants et cadres supérieurs	8,5	6,1	-2,0	4,4	2,5	-1,2	-0,8	-1,8	-1,6	-2,4
Professions intellectuelles et scientifiques	21,9	12,6	-2,9	2,0	-1,5	5,3	0,0	3,1	2,5	-1,8
Professions intermédiaires	11,6	17,6	3,4	-3,5	0,6	-7,5	-3,6	-6,6	-0,9	0,9
Employés administratifs	15,5	13,4	-4,6	-7,4	-6,9	-7,8	-3,9	-4,5	-4,7	-5,7
Personnel de services et vendeurs	12,9	16,4	-1,4	-0,5	2,3	-1,4	2,3	-0,9	0,4	0,1
Métiers manuels	29,3	32,8	8,3	5,5	3,9	13,3	6,6	11,3	4,6	8,9
Agriculteurs et ouvriers qualifiés agricoles	1,6	1,9	-0,7	-0,5	1,9	7,6	0,1	9,1	1,4	-0,9
Artisans et ouvriers qualifiés de l'artisanat	11,4	14,3	5,2	0,6	-2,0	4,3	5,1	2,7	-1,8	4,2
Conducteurs d'installations et de machines	8,4	7,8	8,4	4,2	2,1	-0,9	4,3	2,6	9,4	6,9
Ouvriers et employés non qualifiés	7,9	8,9	-4,6	1,1	1,8	2,3	-2,9	-3,1	-4,3	-1,3
Armée	0,4	1,2	-0,7	-0,4	-1,0	-0,8	-0,6	-0,6	-0,3	0,0
	Pourcentages du total		Différences par rapport à l'UE15							
Nombre de personnes occupées qui cherchent un autre emploi ²	8,1	7,6	-5,1	-4,6	-3,6	-2,8	-6,2	3,1	-2,0	-4,6
	Pourcentages du total		Différences par rapport à l'UE15							
Nombre de salariés occupés sous contrat de travail temporaire ¹	14,5	22,2	-12,8	-17,1	-11,8	-15,2	-12,8	15,9	8,5	-15,8

Source: CE.

¹ UE15, hors Luxembourg et Autriche.² UE15, hors Luxembourg, Espagne et Autriche.

Bien que la ventilation de l'emploi par type de profession diffère sensiblement de pays à pays, la proportion des emplois manuels est en moyenne plus importante dans les NEM que dans l'UE15. La Pologne, qui réunit la moitié environ des jeunes travailleurs des NEM, concentre une part importante des jeunes travailleurs (près de 11 p.c.), dans les professions liées à l'agriculture, alors que dans l'UE15, cette part s'élève à 1,9 p.c. seulement. En République tchèque et en Hongrie, c'est la proportion d'artisans et de conducteurs d'installations et de machines qui est sensiblement plus élevée. Dans ces trois pays, la proportion de jeunes ouvriers et employés non qualifiés est cependant plus faible que dans l'UE15.

Dans cette dernière zone, près d'un tiers des jeunes occupent des professions intermédiaires ou administratives, alors qu'en Pologne et en Hongrie, ces pourcentages sont respectivement de 19,9 et 23,4 p.c. En République tchèque, la proportion est du même ordre de grandeur que dans l'UE15, mais uniquement parce que l'excédent de professions intermédiaires compense le déficit de travailleurs administratifs.

Enfin, les professions de haut niveau, de type intellectuel, scientifique ou de direction, regroupent 18,6 p.c. des jeunes de l'UE15, une proportion proche de celles observées en Pologne et en Hongrie, mais largement supérieure à celle enregistrée en République tchèque. Dans ce dernier domaine, la Belgique se démarque sensiblement de la moyenne de l'UE15: 30,4 p.c. des jeunes occupent ce type de profession, soit près de 12 points de pourcentage de plus que la moyenne européenne.

Si le fait d'occuper un emploi dans son pays d'origine réduit les aspirations à l'émigration, des conditions de travail difficiles et des perspectives d'avenir limitées peuvent néanmoins pousser les jeunes à chercher un emploi plus satisfaisant à l'étranger. Dans l'UE15, en moyenne, 7,6 p.c. des jeunes travailleurs sont à la recherche d'un autre emploi, cet indicateur étant ici utilisé pour mesurer le degré d'insatisfaction par rapport à l'emploi actuel. Dans les NEM, cette proportion est partout plus limitée, sauf en Pologne, où 10,7 p.c. des 20-34 ans souhaitent changer d'emploi. Dans près de 60 p.c. des cas, ces jeunes polonais recherchent de meilleures conditions de travail, que ce soit en termes de salaire, d'horaire de travail ou de navette, et dans 40 p.c. des cas, ces recherches durent depuis plus d'un an. Les jeunes Polonais sont en effet davantage concernés que les jeunes des autres NEM par les formes de travail plus flexibles, comme le travail à temps partiel (9,7 p.c. des travailleurs, un taux qui reste cependant inférieur de près de moitié à celui observé en Belgique et dans l'UE15) et le travail en équipe (36,7 p.c. des salariés, contre moins de 10 p.c. en Belgique). Une raison souvent évoquée pour justifier la recherche d'un autre emploi est le fait que le poste actuel est un emploi de transition, souvent à durée déterminée. Ainsi, 38,1 p.c. des jeunes salariés polonais ont un contrat de travail temporaire. Dans les autres NEM, cette proportion est de 10 p.c. au plus, sauf en Slovaquie. Dans l'UE15, en moyenne, les contrats temporaires représentent en moyenne 22 p.c. de l'emploi salarié des jeunes.

Tableau 18 Population de 20 à 34 ans au chômage au deuxième trimestre de 2005: caractéristiques

	BE	UE15	CZ	EE	LV	LT	HU	PL	SI	SK
Nombre de chômeurs (milliers)	187	6.273	173	22	37	46	144	1.569	25	190
Ventilation selon la durée (pourcentages du total)										
Moins de 6 mois	36,1	47,2	29,9	30,2	35,1	35,6	32,9	25,0	36,9	14,3
De 6 à 12 mois	21,7	18,5	21,8	18,0	22,7	29,6	27,7	22,1	21,0	16,9
Plus de 12 mois	42,2	34,2	48,3	51,8	42,2	34,8	39,4	53,0	42,1	68,9
Nombre de chômeurs sans expérience de travail préalable (pourcentages du total)	28,7	22,6	25,0	40,9	25,9	29,7	22,5	39,1	46,2	39,6

Source: CE.

Environ 2,2 millions de jeunes de 20 à 34 ans sont demandeurs d'emploi dans les NEM, dont près de 1,6 million en Pologne. Dans ce pays, près d'un jeune actif sur quatre est chômeur. De plus, les perspectives de trouver un emploi y sont restreintes, comme en témoigne la durée moyenne de recherche d'un emploi, ce qui n'est pas sans influence sur une décision éventuelle d'émigrer.

Plus de la moitié des jeunes chômeurs polonais, soit quelque 830.000 personnes, sont en effet à la recherche d'un emploi depuis plus d'un an. En Slovaquie, ce pourcentage est encore plus élevé. D'une manière générale, la part des jeunes au chômage depuis plus d'un an (ce qui est considéré comme un chômage de longue durée) est plus importante dans les NEM que dans l'UE15 (34,2 p.c.). En cette matière, la Belgique est particulièrement mal placée au sein de l'Union, puisque 42 p.c. des jeunes demandeurs d'emploi sont chômeurs de longue durée.

Par ailleurs, une partie importante des jeunes demandeurs d'emploi n'a jamais travaillé. Cette proportion est de 40 p.c. environ en Pologne, comme en Estonie et en Slovaquie, et grimpe à 46 p.c. en Slovaquie. Par comparaison, cette part est de 22,6 p.c. en moyenne dans l'UE15, où la Belgique, avec un taux de 28,7 p.c., se place en queue de peloton.

Résumé

En Pologne et en Slovaquie, la réserve de main-d'œuvre inoccupée est particulièrement importante parmi les jeunes de 20 à 34 ans, les plus susceptibles d'alimenter les flux migratoires. Cette réserve représente respectivement 22,8 et 16 p.c. des personnes de ce groupe d'âge.

Plus de la moitié des demandeurs d'emploi de ces deux pays recherchent un travail depuis plus d'un an, et 40 p.c. d'entre eux n'ont aucune expérience de travail. Leurs perspectives d'emploi sont donc peu favorables, d'autant plus que, en Pologne, parmi les jeunes occupés, nombreux sont ceux qui cherchent un autre emploi, notamment parce qu'ils sont engagés sous contrat temporaire.

3.4. LE MARCHÉ DU TRAVAIL EN BELGIQUE

Dans cette partie, nous examinons dans une première section la situation du marché du travail en Belgique et les perspectives à court terme. Dans une deuxième section, l'offre de main-d'œuvre en Belgique est cartographiée grâce aux enquêtes sur les forces de travail, avant d'envisager l'impact d'une offre accrue de main-d'œuvre sur le marché du travail, l'activité, les finances publiques à moyen et long terme. Dans une troisième section, nous nous intéressons à la demande insatisfaite de main-d'œuvre, notamment à l'aide d'un inventaire des fonctions critiques. Enfin, les conséquences de la migration sur le processus de formation des salaires sont présentées dans une dernière section.

L'encadré suivant intègre la plupart de ces dimensions en présentant de manière synthétique les impacts théoriques d'une immigration sur l'économie du pays d'accueil.

Encadré 2 – Impact de l'immigration sur l'économie du pays d'accueil

D'après la théorie économique, l'immigration entraîne une augmentation de la production totale dans le pays d'accueil. L'impact positif de l'immigration en termes d'output par habitant est également appelé "gain de l'immigration". Ce gain ne se répartit toutefois pas nécessairement de façon uniforme entre tous les groupes de la population: le bien-être de certains régresse, tandis que d'autres deviennent plus prospères.

En ce qui concerne le marché du travail, l'immigration se traduit par une plus grande offre de main-d'œuvre. Si la demande de main-d'œuvre ne croît pas dans la même mesure, l'équilibre du marché du travail se déplace vers un point où l'engagement du facteur de production travail a augmenté, mais où le salaire est inférieur. La répercussion sur les salaires dépend de la mesure dans laquelle les aptitudes des immigrants (formation, expérience, connaissances linguistiques, ...) sont comparables à celles des ressortissants locaux. Si les immigrants et la population du pays d'accueil sont parfaitement interchangeables, ces derniers verront diminuer leur salaire ou se feront évincer du marché du travail. Les propriétaires du facteur de production capital tireront profit de la baisse salariale et verront augmenter leurs bénéfices. On peut toutefois se poser la question de savoir si une telle adaptation salariale à la baisse est toujours possible. Il est fort probable que les salaires ne varient pas ou en partie seulement, dans le meilleur des cas l'augmentation salariale sera-t-elle peut-être moins forte. À défaut d'une adaptation des salaires, la demande de main-d'œuvre augmentera trop peu pour absorber l'offre accrue. Le risque de chômage augmentera, à la fois parmi la population du pays d'accueil et les immigrants.

Ces deux forces de travail peuvent cependant être complémentaires, ce qui a alors un effet positif sur le marché du travail. C'est le cas lorsque les immigrants sont plus disponibles et vont occuper des postes pour lesquels il existe une pénurie de main-d'œuvre. Les deux groupes sont également complémentaires quand le niveau de qualification des immigrants et de la population d'accueil est différent. Si le niveau de qualification des résidents est plus élevé dans l'ensemble, leur productivité, et donc leur salaire, peuvent augmenter parce que certaines tâches peuvent être mieux déléguées à des immigrants peu qualifiés.

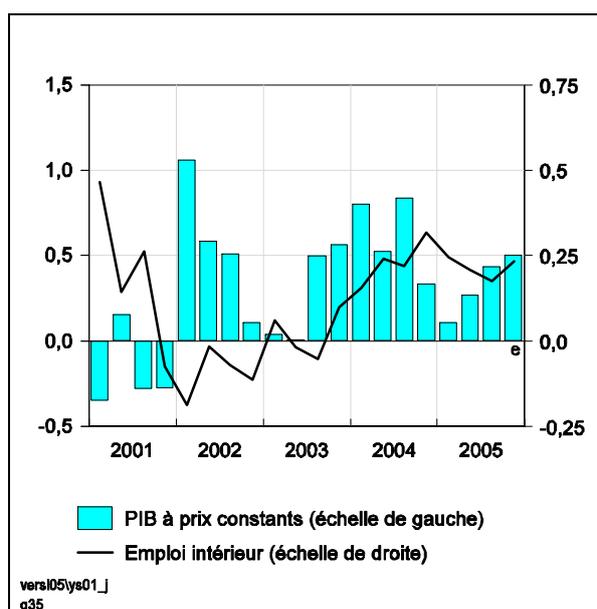
En l'absence d'effets positifs sur l'emploi, l'immigration a alors des conséquences pour les finances publiques. Une augmentation du nombre d'immigrants va de pair avec un accroissement des dépenses publiques (prestations sociales) sans que les recettes (impôts) augmentent proportionnellement. Cela pose la question de savoir si l'immigration peut contribuer à atténuer l'impact économique et budgétaire du vieillissement de la population. La réponse à cette question dépend de la contribution totale de l'immigrant tout au long de sa vie. Durant leur jeunesse, les habitants coûtent aux pouvoirs publics, notamment en matière d'enseignement. Une fois en âge de travailler, ils contribuent généralement plus aux finances publiques qu'ils ne coûtent sous forme de soins de santé et de sécurité sociale. Plus tard, l'habitant coûte à nouveau, surtout sous forme de pension de vieillesse et de recours accru aux soins de santé. Pour un résident, la contribution positive pendant la vie active suffit en principe à compenser la part négative pendant la jeunesse et la vieillesse. Pour les immigrants, la contribution totale est fonction du moment auquel ils arrivent dans le pays d'accueil. S'ils accèdent au marché du travail dès leur arrivée et poursuivent leur carrière selon le même schéma que la population d'accueil, ils apportent une contribution positive aux finances publiques. Les immigrants sont souvent accompagnés de leur famille ou le regroupement familial se fait par la suite, élément dont il faut également tenir compte dans ces calculs.

3.4.1. SITUATION CONJONCTURELLE

En Belgique, l'évolution favorable de l'emploi, amorcée depuis le dernier trimestre de 2003, s'est poursuivie en 2005, même si l'on a observé un ralentissement du rythme de croissance dans la foulée du fléchissement conjoncturel qui s'est manifesté à la fin de 2004 et au commencement de 2005. En effet, l'emploi ne réagit généralement qu'avec un certain délai aux fluctuations conjoncturelles, vu que l'adaptation des capacités de production à la modification des perspectives d'activité est un processus coûteux et qui demande du temps.

Graphique 11 Activité et emploi

(moyennes trimestrielles, données corrigées des variations saisonnières et des effets de calendrier, pourcentages de variation par rapport au trimestre précédent)



Sources: ICN, BNB.

Au total, quelque 40.000 nouveaux postes de travail auraient été créés en 2005, contre 24.000 l'année précédente. Le taux d'emploi harmonisé aurait de la sorte augmenté de 0,5 point de pourcentage, pour atteindre 60,9 p.c. de la population en âge de travailler.

Si, en 2004, le retour à une croissance plus vive de l'emploi ne reposait que sur la progression du nombre de salariés, l'embellie sur le marché du travail s'est élargie aux indépendants, dont le nombre s'est accru de plus de 4.000 unités, alors que celui-ci n'avait cessé de baisser depuis 1997. L'interruption de cette tendance baissière résulte tant de la progression du nombre de nouveaux entrepreneurs que de la diminution des cessations d'activité. Elle témoigne d'un regain d'intérêt pour l'esprit d'entreprise, soutenu par les initiatives adoptées au cours des dernières années par les différents niveaux de pouvoirs publics. Elle reflète aussi, pour partie, le fait que des personnes originaires des nouveaux pays adhérents à l'UE recourent au statut d'indépendant pour accéder au marché belge du travail.

Tableau 19 Offre et demande de travail en Belgique

(moyennes annuelles, variations en milliers de personnes à un an d'intervalle, sauf mention contraire)

	2001	2002	2003	2004	2005 e	2004, niveau ¹
Population en âge de travailler	19	31	30	30	31	6.835
Population active	54	15	44	63	60	4.792
<i>p.m. Taux d'activité harmonisé²</i>	<i>64,2</i>	<i>64,8</i>	<i>64,9</i>	<i>65,9</i>	<i>66,6</i>	
Emploi national	59	-7	-3	24	40	4.216
<i>p.m. Taux d'emploi harmonisé²</i>	<i>60,0</i>	<i>59,9</i>	<i>59,6</i>	<i>60,4</i>	<i>60,9</i>	
Travailleurs frontaliers (solde)	0	0	1	1	0	51
Emploi intérieur	59	-6	-3	24	40	4.165
Indépendants	-5	-7	-6	-2	4	675
Salariés	63	1	2	26	36	3.489
Secteur public	8	17	10	7	-1	783
Secteur privé	56	-16	-7	19	37	2.707
Demandeurs d'emploi inoccupés	-5	22	47	38	20	577
<i>p.m. Taux de chômage harmonisé³</i>	<i>6,6</i>	<i>7,6</i>	<i>8,2</i>	<i>8,4</i>	<i>8,5</i>	

Sources: CE, FOREM, ICN, ONEM, ORBEM, VDAB, BNB.

¹ Milliers de personnes.² Pourcentages de la population en âge de travailler, c'est-à-dire âgée de 15 à 64 ans.³ Selon le concept des enquêtes sur les forces de travail, en pourcentage de la population active en âge de travailler.

La fonction publique ayant connu en 2005 une croissance nulle de ses effectifs, l'augmentation de l'emploi salarié trouve uniquement son origine dans le secteur privé. Cette progression des effectifs s'expliquerait principalement par la hausse de l'emploi dans la branche "activités financières; immobilier, location et services aux entreprises", qui, en partie, reflète le succès de la législation visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité. Depuis 2003, le nombre de travailleurs engagés dans le système des titres-services a régulièrement augmenté, atteignant près de 18.000 personnes à la fin de 2005. L'incidence nette de ce nouveau dispositif sur l'emploi total est sensiblement plus faible, notamment car une partie de ces emplois correspond à une régularisation de postes de travail qui existaient dans l'économie informelle et dont il est tenu compte dans l'établissement des statistiques de l'emploi dans les comptes nationaux.

Le nombre de travailleurs frontaliers n'ayant que très légèrement augmenté par rapport à 2004, l'emploi national a évolué globalement en ligne avec l'emploi intérieur. De longue date, des échanges de main-d'œuvre se sont développés avec les pays voisins. Au total, on comptait en 2004 quelque 59.000 travailleurs frontaliers sortants, à savoir résidant en Belgique mais travaillant à l'étranger, alors que 32.500 non-résidents avaient un emploi en Belgique. La France est le seul pays voisin pour lequel la Belgique n'est pas pourvoyeuse nette de main-d'œuvre. On dénombrait, en effet, 28.665 résidents belges qui avaient un travail au Grand-duché de Luxembourg, 19.875 aux Pays-Bas, 5.227 en France et 5.209 en Allemagne, alors que le nombre de résidents de ces pays occupant un travail en Belgique se chiffrait à 413 pour le Luxembourg, 6.346 pour les Pays-Bas, 24.704 pour la France et 985 pour l'Allemagne. Dans la seconde moitié du XXe siècle, la Belgique a accueilli sur son sol des organisations internationales, telles que certaines institutions européennes ou l'OTAN qui bénéficient, comme les représentations diplomatiques,

d'un statut d'extra territorialité. Les organisations internationales et les ambassades occupaient quelque 24.000 personnes, résidant en Belgique mais n'ayant pas nécessairement la nationalité belge.

L'accroissement de l'emploi national n'a cependant pas été suffisant pour compenser celui de l'offre de main-d'œuvre sur le marché du travail, lié à l'augmentation de la population en âge de travailler et amplifié par l'élévation du taux d'activité, à 66,6 p.c., contre 65,9 p.c. en 2004. Dès lors, le nombre de demandeurs d'emploi a haussé à concurrence de 20.000 personnes en moyenne en 2005, sensiblement moins toutefois qu'en 2004 où l'augmentation avait atteint 38.000 personnes. Le taux de chômage harmonisé est passé à 8,5 p.c. de la population active, contre 8,4 p.c. en 2004.

3.4.2. L'OFFRE DE MAIN-D'ŒUVRE EN BELGIQUE

Dans cette section, les caractéristiques régionales de l'offre de main-d'œuvre seront analysées. En particulier, on s'attachera à quantifier la réserve de main d'œuvre disponible dans chacune des régions et à en présenter les particularités. En Belgique, la nationalité, voire l'origine, joue un rôle non négligeable dans le processus d'insertion au marché du travail. C'est la raison pour laquelle ce facteur de risque fait l'objet d'une attention particulière. Enfin, les implications d'une offre supplémentaire de main d'œuvre sur l'économie belge seront analysées.

3.4.2.1. *EMPLOI, CHÔMAGE ET RÉSERVE DE MAIN-D'ŒUVRE: CARACTÉRISTIQUES RÉGIONALES*

La ventilation de la population en âge de travailler par statut au regard de l'emploi²³ est très différente dans les régions belges. En Flandre, 64,9 p.c. des personnes de 15 à 64 ans sont en emploi, un taux comparable à celui observé en moyenne dans l'UE15. Les demandeurs d'emploi sont proportionnellement peu nombreux, de même que les personnes inactives qui expriment le désir de participer au marché du travail. Au total, ces deux dernières catégories, qui constituent la réserve de main-d'œuvre, représentent 5,3 p.c. de la population en âge de travailler. La réserve est proportionnellement plus importante à Bruxelles (14,8 p.c.) et en Wallonie (10,7 p.c.).

Le marché du travail de ces deux dernières régions ne permet de fait pas d'absorber la même proportion de la population active ou qui désire travailler qu'en Flandre, même si celle-ci est d'un ordre de grandeur assez comparable (respectivement 66,7, 68,7 et 70,1 p.c. en Wallonie, à Bruxelles, et en Flandre). Alors que 93 p.c.²⁴ des personnes qui souhaitent travailler sont effectivement en emploi en Flandre, ces proportions sont limitées à 84 p.c. en Wallonie et 78 p.c. à Bruxelles.

²³ Dans cette section, les définitions de l'emploi et du chômage sont celles du BIT. Est en emploi la personne qui, au cours de la semaine précédant l'enquête, a presté au moins une heure de travail rémunéré. Est demandeur d'emploi toute personne sans emploi, qui, au cours des quatre semaines précédant l'enquête, a cherché activement un emploi et est disponible pour travailler dans les deux semaines. Ces concepts peuvent donc s'éloigner sensiblement des concepts administratifs.

²⁴ Rapport entre la population en emploi et la population active augmentée des inactifs qui désirent travailler.

Tableau 20 Population en âge de travailler ventilée par statut au regard de l'emploi au deuxième trimestre de 2005

	Bruxelles	Flandre	Wallonie	Belgique	UE15
Population en âge de travailler (milliers de personnes)	671	3.980	2.217	6.868	253.697
Ventilation par statut (pourcentages du total)					
1. Actifs	64,0	68,4	63,4	66,4	71,0
1.1 Occupés	53,9	64,9	56,1	61,0	65,1
1.2 Demandeurs d'emploi	10,1	3,5	7,3	5,4	5,8
2. Inactifs	36,0	31,6	36,6	33,6	29,0
2.1 Désirent néanmoins un emploi ¹	4,7	1,7	3,4	2,5	4,0
2.2 Autres	31,3	29,9	33,3	31,1	n.d.
<i>p.m. Réserve de main-d'œuvre (=1.2 + 2.1)</i>					
<i>Pourcentages du total</i>	14,8	5,3	10,7	7,9	n.d.
<i>Milliers de personnes</i>	99	209	236	545	n.d.

Source: CE.

¹ Personnes à la recherche d'emploi non reprises dans les demandeurs d'emploi au sens du BIT et personnes qui, sans chercher d'emploi, désirent néanmoins travailler. La moyenne de l'UE15 est calculée à partir des données de 12 pays, l'Allemagne, le Luxembourg et le Royaume-Uni ne fournissant pas les données nécessaires.

En matière d'emploi, les principaux défis pour la Belgique sont clairement identifiés depuis plusieurs années: le taux d'emploi des peu qualifiés et celui des travailleurs âgés sont particulièrement bas. Par ailleurs, pour atteindre les objectifs d'emploi de la Stratégie de Lisbonne, le taux d'emploi des femmes doit encore augmenter. Au niveau des régions, de meilleurs résultats sont presque systématiquement enregistrés en Flandre, quels que soient les groupes de population observés.

Tableau 21 Population occupée au deuxième trimestre de 2005: caractéristiques

	Taux d'emploi (pourcentages de la population correspondante)					Différences par rapport à l'UE15 (points de pourcentages)			
	Bruxelles	Flandre	Wallonie	Belgique	UE15	Bruxelles	Flandre	Wallonie	Belgique
Total	53,9	64,9	56,1	61,0	65,1	-11,3	-0,3	-9,1	-4,2
Ventilation par genre									
Femmes	47,9	57,7	49,6	54,1	57,5	-9,5	0,3	-7,8	-3,3
Hommes	60,0	71,9	62,5	67,7	72,9	-12,9	-1,0	-10,3	-5,1
Ventilation par niveau de qualification									
Faible	32,9	43,8	35,7	40,0	49,3	-16,4	-5,5	-13,6	-9,3
Moyen	49,6	70,9	60,8	66,0	70,8	-21,2	0,1	-10,0	-4,8
Élevé	78,1	85,4	82,3	83,6	82,7	-4,5	2,8	-0,3	0,9
Ventilation par catégorie d'âge									
15-24 ans	16,8	31,0	21,9	26,6	39,5	-22,7	-8,5	-17,6	-13,0
25-54 ans	67,0	83,3	72,9	78,3	77,9	-11,0	5,4	-5,1	0,4
55-64 ans	40,2	31,3	31,4	32,1	44,0	-3,8	-12,7	-12,7	-12,0

Source: CE.

Ainsi, le taux d'emploi des femmes y est légèrement supérieur à la moyenne européenne (57,5 p.c.), tandis qu'il est inférieur de respectivement 9,5 et 7,8 points de pourcentage à Bruxelles et en Wallonie. En ce qui concerne les hommes, la Flandre est légèrement en retrait de la moyenne européenne, mais dans les deux autres régions, le taux d'emploi y est de plus de 10 points de pourcentage inférieur.

Si la Belgique met proportionnellement à l'emploi davantage de personnes diplômée de l'enseignement supérieur qu'en moyenne dans l'UE15, ce n'est pas le cas pour les autres niveaux de qualification. Pour les moyennement qualifiés, la Flandre preste aussi bien que l'UE15, mais la Wallonie est de 10 points de pourcentage en retrait. Pour les peu qualifiés, le différentiel est encore plus important en Wallonie, soit 13,6 points, alors qu'il est limité à 5,5 points en Flandre. La région bruxelloise enregistre un déficit d'emploi pour chaque niveau de qualification.

En ce qui concerne la ventilation par tranche d'âge, la Belgique se distingue aussi: le taux d'emploi des jeunes et des âgés y est de plus de 10 points de pourcentage plus faible qu'en moyenne dans l'UE15, alors que le taux d'emploi de la classe d'âge intermédiaire est du même ordre de grandeur. Les différences régionales sont très marquées. Pour les jeunes, le déficit d'emploi est particulièrement important à Bruxelles et en Wallonie, où il représente un défi à part entière, mais il est loin d'être négligeable en Flandre. Cette caractéristique découle en partie des différences dans les systèmes d'enseignement des États membres. Notre pays privilégie en effet l'enseignement de plein exercice, alors que, dans d'autres États, l'enseignement en alternance est très répandu. Par ailleurs, l'intérêt financier du travail étudiant est assez limité en Belgique, eu égard au traitement parafiscal des revenus obtenus dans ce cadre et aux conséquences en matière de fiscalité et d'accès aux allocations familiales pour les parents. Le taux d'emploi des 25-54 ans est sensiblement supérieur à la moyenne européenne en Flandre, tandis que dans les autres régions, il est nettement inférieur. Enfin, c'est la région bruxelloise qui enregistre le taux d'emploi des plus de 55 ans le plus élevé de la Belgique, soit 40,2 p.c., celui-ci restant pourtant inférieur de 3,8 points de pourcentage à celui enregistré en moyenne dans l'UE15. En revanche, en Flandre comme en Wallonie, moins d'une personne de 55 à 64 ans sur trois est en emploi.

Tableau 22 Population au chômage au deuxième trimestre de 2005: caractéristiques

	Taux de chômage (pourcentages de la population correspondante)					Différences par rapport à l'UE15 (points de pourcentages)			
	Bruxelles	Flandre	Wallonie	Belgique	UE15	Bruxelles	Flandre	Wallonie	Belgique
Total	10,1	3,5	7,3	5,4	5,8	4,3	-2,3	1,5	-0,4
Ventilation par genre									
Femmes	7,9	3,9	7,2	5,4	5,6	2,3	-1,8	1,6	-0,3
Hommes	12,4	3,2	7,3	5,4	6,0	6,4	-2,8	1,3	-0,6
Ventilation par niveau de qualification									
Faible	11,8	4,3	8,2	6,3	6,6	5,2	-2,2	1,6	-0,2
Moyen	12,4	3,6	8,7	5,9	6,1	6,3	-2,5	2,6	-0,2
Élevé	6,6	2,4	3,8	3,3	4,3	2,3	-1,9	-0,5	-0,9
Ventilation par catégorie d'âge									
15-24 ans	7,0	4,6	9,8	6,6	7,8	-0,8	-3,2	1,9	-1,2
25-54 ans	12,5	3,9	7,9	6,1	6,0	6,5	-2,1	1,9	0,1
55-64 ans	2,8	1,1	1,9	1,5	3,0	-0,2	-2,0	-1,1	-1,5

Source: CE.

¹ Ce concept est différent de celui de taux de chômage habituellement utilisé. Voir la note 17.

Si la Belgique connaît un déficit d'emplois important par rapport à la moyenne européenne, la proportion de la population en âge de travailler qui recherche activement du travail²⁵ n'y est pas sensiblement différente: 5,8 p.c. des 15-64 ans sont au chômage dans l'UE15 et 5,4 p.c. en Belgique. La situation varie cependant considérablement selon la région et selon la population étudiée. En Flandre, le taux de chômage est de 3,5 p.c., alors qu'il atteint 7,3 p.c. en Wallonie et 10,1 p.c. à Bruxelles.

Les différences entre les hommes et les femmes sont assez marginales en Flandre et en Wallonie, tandis qu'à Bruxelles, proportionnellement beaucoup plus d'hommes que de femmes sont à la recherche d'un emploi. Dans cette dernière région, comme en Wallonie, la participation des femmes au marché du travail (c'est-à-dire la somme du taux d'emploi et du taux de chômage, exprimés tous deux en pourcentage de la population en âge de travailler) est particulièrement faible, atteignant à peine 56 à 57 p.c. des 15-64 ans, contre près de 62 p.c. en Flandre et 63 p.c. dans l'UE15.

Si les chances d'occuper un emploi augmentent avec le niveau de qualification, le taux de chômage, par corolaire, est d'autant plus élevé que le niveau d'étude est bas. À cet égard, les différences sont plus marquées en Belgique qu'en moyenne dans l'UE15: le taux de chômage passe de 3,3 p.c. pour les titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur à 6,3 p.c. pour les personnes diplômées au mieux de l'enseignement secondaire inférieur. Dans l'UE15, ces taux sont respectivement de 4,3 et 6,6 p.c. La Flandre enregistre de meilleures performances que les deux autres régions et que la moyenne européenne. En particulier, le taux de chômage des peu et des moyennement qualifiés est de plus de 2 points inférieur à la moyenne correspondante pour l'UE15, ce qui témoigne du dynamisme du marché du travail en Flandre et des efforts de cette Région en faveur de l'insertion des personnes à risques. En Wallonie et plus encore à Bruxelles, en revanche, les taux de chômage sont très nettement supérieurs à la moyenne européenne pour ces deux groupes, le différentiel étant supérieur à 5 points de pourcentage en Région bruxelloise. Le chômage des personnes très qualifiées y est d'ailleurs aussi sensiblement plus important qu'en moyenne dans l'UE15, alors que tant la Flandre que la Wallonie enregistrent à cet égard des résultats plus favorables.

La proportion de demandeurs d'emploi est généralement plus importante parmi la population jeune, phénomène que l'on observe en Flandre comme en Wallonie, mais pas à Bruxelles, où le taux de chômage des 25-54 ans est supérieur à celui des jeunes. En moyenne, 6,6 p.c. des 15-24 ans sont à la recherche d'un emploi en Belgique, cette proportion étant de 7,8 p.c. dans l'UE15. À Bruxelles, comme en Wallonie, une proportion importante de jeunes reste en marge du marché du travail: 7 p.c. des Bruxellois et près de 10 p.c. des Wallons sont à la recherche d'un emploi, alors qu'en Flandre, ils sont moins de 5 p.c. Pour les 25-54 ans, la Belgique enregistre un taux similaire à celui observé en moyenne dans l'UE15, soit environ 6 p.c., mais cette part s'élève à 12,5 p.c. à Bruxelles et à 7,9 p.c. en Wallonie, contre 3,9 p.c. seulement en Flandre. Parmi les plus de 55 ans, les personnes à la recherche d'un emploi ne représentent plus que 1,5 p.c. de leur classe d'âge dans notre pays, soit une proportion inférieure de moitié à celle observée en moyenne dans l'UE15. Cette faiblesse, conjuguée à un taux d'emploi particulièrement bas, témoigne d'une intégration des seniors au marché du travail largement insuffisante, quelle que soit la région du pays.

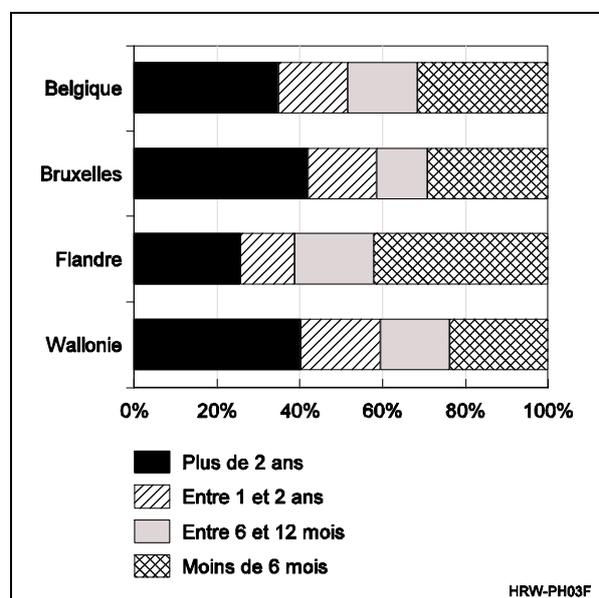
L'expérience a démontré que l'enlissement dans le chômage est source de déqualification et de démotivation progressive. Or, environ 60 p.c. des demandeurs d'emploi se trouvent au chômage depuis plus d'un an en Wallonie et à Bruxelles, et près de 40 p.c. depuis plus de 2 ans, ce qui renforce leur éloignement du marché du travail. Face à la concurrence des travailleurs migrants, l'employabilité des demandeurs d'emploi résidant en Belgique doit donc considérablement être

²⁵ Ce concept est différent de celui de taux de chômage habituellement utilisé. Dans ce dernier cas, le taux de chômage représente la proportion de la population active (somme des personnes en emploi et en chômage) qui est à la recherche d'un emploi. Dans le cas qui nous occupe, le taux de chômage représente la proportion de la population en âge de travailler (somme des personnes âgées de 15 à 64 ans, quel que soit leur statut au regard de l'emploi) qui est à la recherche d'un emploi.

accrue, notamment au regard de la mobilité et de la formation, de sorte qu'ils se trouvent en situation de répondre positivement aux offres d'emploi qui restent vacantes dans toutes les régions du pays.

Graphique 12 Ventilation des demandeurs d'emploi par durée de chômage au deuxième trimestre de 2005

(pourcentages du total)



Source: CE.

3.4.2.2. LA NATIONALITÉ: FACTEUR DE RISQUE ACCRU SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL BELGE

Pour un groupe de population présentant des caractéristiques de sexe, d'âge et de qualification identiques, le fait de ne pas être de la nationalité du pays de résidence, et plus particulièrement d'être un ressortissant d'un pays n'appartenant pas à l'UE15, est un facteur de risque accru de chômage et d'inactivité. Ce risque découle à la fois des caractéristiques propres à cette population étrangère (notamment son niveau de qualification, l'impossibilité de valoriser le diplôme ou l'expérience antérieure, les connaissances linguistiques, le nombre d'années dans le pays d'accueil), mais aussi de réticences de certains employeurs à l'embauche de travailleurs étrangers. Comme on le verra plus loin, être détenteur de la nationalité belge mais d'origine étrangère est également un facteur de risque dans notre pays, notamment pour les Turcs et les Marocains de seconde ou troisième génération. Le critère de la nationalité sur lequel repose cette section ne permet cependant pas de tenir compte de l'origine des ressortissants.

La population de nationalité belge, soit les Belges de naissance et les personnes ayant acquis la nationalité belge par naturalisation, représentait environ 91 p.c. de la population en âge de travailler résidant en Belgique au second trimestre de 2005, soit 6.243.000 personnes. Les étrangers provenant d'un autre État membre de l'UE15 comptent pour environ 6 p.c. de la population de 15 à 64 ans (405.000 personnes). Cette proportion, relativement importante par rapport aux autres pays de l'UE15, découle notamment de l'accord italo-belge sur l'immigration signé après la seconde guerre mondiale, de la présence des institutions européennes sur le territoire belge et de la position centrale de la Belgique dans l'UE. Les autres étrangers représentent environ 3 p.c. de la population en âge de travailler (220.000 personnes), soit proportionnellement moins qu'en moyenne dans l'UE15. Parmi les autres étrangers séjournant en Belgique, on comptait un peu moins de 20.000 personnes issues d'un des dix NEM au second trimestre de 2005. Ce nombre est statistiquement insuffisant pour s'y référer valablement dans la suite de cette section.

Tableau 23 Population de 15 à 64 ans nationale et étrangère dans l'UE15 au deuxième trimestre de 2005

	Nationaux	Autres UE15 (pourcentages du total)	Non UE15	Total (milliers)
Belgique	90,9	5,9	3,2	6.868
Danemark	96,0	1,1	3,0	3.567
Allemagne	89,5	2,8	7,7	54.705
Grèce	93,9	0,3	5,8	7.132
Espagne	90,2	1,2	8,6	29.683
France	94,2	2,0	3,8	38.625
Irlande	92,3	3,0	4,7	2.817
Italie	n.d.	n.d.	n.d.	38.581
Luxembourg	57,9	37,6	4,5	302
Pays-Bas	95,7	1,5	2,9	10.941
Autriche	89,1	1,9	9,0	5.513
Portugal	96,8	0,5	2,7	7.109
Finlande	98,4	0,4	1,2	3.473
Suède	94,3	2,3	3,5	5.898
Royaume-Uni	93,7	1,8	4,5	38.481
UE15 ¹	92,3	2,1	5,6	253.697

Source: CE.

¹ Hors Italie.

Six Belges en âge de travailler sur dix résident en Flandre, 32 p.c. en Wallonie et un peu moins de 8 p.c. à Bruxelles. La population d'origine étrangère est répartie très différemment. Un peu plus d'un quart des étrangers provenant d'un autre État membre de l'UE15 réside à Bruxelles, un tiers en Flandre, et le solde, soit 40 p.c., en Wallonie. Les étrangers originaires d'un État non membre de l'UE15 sont davantage présents à Bruxelles et en Flandre, tandis que la Wallonie accueille moins de 20 p.c. d'entre eux. Au total, la proportion de personnes de nationalité étrangère dans la population de la région est nettement plus importante à Bruxelles (30 p.c.) qu'en Wallonie (9 p.c.) et surtout en Flandre (moins de 6 p.c.). La problématique de l'intégration des étrangers y prend nécessairement des dimensions différentes.

Tableau 24 Population de 15 à 64 ans nationale et étrangère en Belgique au deuxième trimestre de 2005: caractéristiques

(pourcentages du total, sauf mention contraire)

	Nationaux	Autres UE15	Non UE15	Total
Total (milliers)	6.243	405	220	6.868
Ventilation par région de résidence				
Bruxelles	7,6	26,1	40,6	9,8
Flandre	60,1	33,8	40,3	58,0
Wallonie	32,2	40,2	19,1	32,3
Ventilation par catégorie d'âge				
15-24 ans	18,9	10,3	18,3	18,4
25-54 ans	64,0	70,5	75,4	64,7
55-64 ans	17,1	19,2	6,3	16,9
Ventilation par niveau de qualification				
Faible	36,6	42,7	49,8	37,4
Moyen	36,6	29,7	26,0	35,9
Élevé	26,8	27,7	24,2	26,7

Source: CE.

La population étrangère présente des caractéristiques différentes de la population belge.

Les personnes en âge de travailler et originaires d'un autre État membre de l'UE15 sont en moyenne plus âgées: 90 p.c. d'entre elles ont entre 25 et 64 ans, contre 81 p.c. pour les Belges. En revanche, les étrangers non originaires de l'UE15 sont proportionnellement plus jeunes: si la proportion de 15-24 ans est quasiment identique à celle des Belges, les 25-54 ans y représentent 75 p.c. du total, contre 64 p.c. pour les Belges. Les plus de 55 ans ne comptent que pour 6 p.c. des étrangers non européens, contre 17 p.c. pour les Belges.

Les étrangers présents en Belgique ont un niveau de qualification relativement plus faible que les résidents belges. Si la proportion des personnes diplômées de l'enseignement supérieur n'est pas très différente, le nombre des peu qualifiés est relativement plus élevé chez les étrangers, soit 42,7 p.c. chez les résidents originaires d'un autre État de l'UE15 et 49,8 p.c. pour les autres étrangers, alors que pour les Belges, cette part est de 36,6 p.c.

Tableau 25 Participation au marché du travail de la population nationale et étrangère en Belgique au deuxième trimestre de 2005¹

	Taux d'emploi			Taux de chômage			Taux de participation		
	Nationaux	Autres UE15	Non UE15	Nationaux	Autres UE15	Non UE15	Nationaux	Autres UE15	Non UE15
	Niveaux ²	Différences par rapport aux nationaux ³		Niveaux ²	Différences par rapport aux nationaux ³		Niveaux ²	Différences par rapport aux nationaux ³	
Belgique	61,9	-2,1	-24,9	4,9	1,0	12,1	66,8	-1,1	-12,8
Ventilation par région de résidence									
Bruxelles	55,4	7,8	-20,6	9,4	-4,2	10,5	64,8	3,6	-10,1
Flandre	65,4	-2,1	-20,8	3,3	0,7	10,0	68,7	-1,4	-10,8
Wallonie	56,8	-2,1	-31,0	7,0	1,1	11,8	63,8	-1,0	-19,3
Ventilation par genre									
Femmes	55,4	-4,7	-32,0	5,0	1,8	7,0	60,5	-2,9	-25,0
Hommes	68,3	-0,4	-17,6	4,9	0,3	17,2	73,2	-0,2	-0,4
Ventilation par catégorie d'âge									
15-24 ans	27,0	-7,3	-5,9	6,4	n.r.	7,4	33,4	-9,1	1,5
25-54 ans	80,1	-6,6	-38,0	5,4	1,8	13,8	85,6	-4,9	-24,3
55-64 ans	32,3	-1,2	n.r.	1,4	n.r.	n.r.	33,7	-0,6	-11,6
Ventilation par niveau de qualification									
Faible	40,2	3,6	-11,5	5,8	0,5	12,8	46,0	4,1	1,3
Moyen	66,9	-5,7	-27,3	5,5	2,8	11,8	72,4	-2,9	-15,5
Élevé	84,6	-1,7	-33,4	3,0	n.r.	10,4	87,7	-1,8	-23,0

Source: CE.

¹ La mention "n.r." signifie que les données ne sont pas représentatives.² Pourcentages de la population en âge de travailler.³ Points de pourcentage.

Les résidents de nationalité belge présentent un taux d'emploi de 61,9 p.c. Celui des étrangers issus d'un autre État de l'UE15 est légèrement inférieur, soit 59,8 p.c. Ce sont surtout les femmes qui sont proportionnellement moins nombreuses à occuper un emploi dans cette population, le taux d'emploi des hommes belges et de ceux originaires d'un autre État membre de l'UE15 étant quasiment identiques. Pour les autres groupes de population, les résultats sont plus partagés. Il est à noter que les étrangers provenant de l'UE15 qui résident à Bruxelles sont proportionnellement plus nombreux en emploi que les Belges habitant la capitale, en raison de la présence de nombreuses institutions européennes et internationales, mais aussi sans doute parce que la proportion d'étrangers naturalisés, notamment d'origine turque et marocaine, y est plus importante.

Le taux d'emploi des étrangers originaires d'un État non membre de l'UE15 (37 p.c.) est nettement inférieur à celui des Belges, l'écart s'élevant à environ 25 points de pourcentage. Le différentiel est d'environ 20 points en Flandre et à Bruxelles, là où ces étrangers sont proportionnellement plus présents, et de 31 points en Wallonie, où un quart seulement des ressortissants d'un État non membre de l'UE15 sont en emploi.

Parmi la population étrangère non européenne, les femmes sont particulièrement peu nombreuses à travailler: 23,5 p.c. d'entre elles seulement sont en emploi, contre la moitié des hommes. Les 25-54 ans sont traditionnellement les plus actifs, mais alors que 80 p.c. des Belges de cette tranche d'âge sont en emploi, seulement 42 p.c. des étrangers non européens sont occupés. Si le

taux d'emploi augmente avec le niveau de qualification, le différentiel par rapport à la population belge croît également: 28,8 p.c. des étrangers non européens peu qualifiés sont en emploi, soit 11,5 points de moins que la proportion enregistrée pour les Belges. Cet écart passe à 27,3 points pour les moyennement qualifiés et à 33,4 points pour les très qualifiés. Au total, à peine la moitié de ces derniers sont en emploi, alors que cette proportion est de 84,6 p.c. pour les Belges de même qualification.

Une étude de l'OCDE (2005) montre que les immigrés rencontrent en effet des difficultés spécifiques pour intégrer le marché du travail: à diplôme égal, ils sont plus systématiquement exposés au chômage que les nationaux. Lorsqu'ils accèdent à l'emploi, ils sont également plus souvent victimes de déclassement professionnel et/ou salarial. Les immigrés qualifiés exclus du marché du travail, à la recherche d'un emploi ou dont les compétences sont sous-utilisées, constitueraient, d'après cette étude, un effectif important dans tous les pays membres de l'OCDE.

Des taux d'emploi plus faibles pour les étrangers ne signifient pas un désir de participation moindre au marché du travail. Une partie importante d'entre eux souhaite accéder au marché du travail et recherche activement un emploi, particulièrement parmi les personnes non originaires de l'UE15. Le taux de chômage des étrangers issus d'un État membre de l'UE15 ne diffère en effet que peu de celui enregistré par les Belges. En revanche, dans le cas des étrangers non européens, les écarts sont plus prononcés. Au total, 17 p.c. de cette population est à la recherche d'un emploi. Le différentiel par rapport aux Belges est particulièrement élevé pour les hommes, dont le taux de chômage s'élève à 22 p.c., ce qui confirme les difficultés spécifiques d'insertion des étrangers sur marché du travail. En revanche, les femmes, pour des raisons personnelles ou culturelles, sont proportionnellement moins désireuses de participer au marché du travail.

L'étude d'Okkerse et Termote (2004) permet de ventiler plus précisément la population en âge de travailler résidant en Belgique. Dans le cas des ressortissants de nationalité belge, les personnes nées Belges sont distinguées de celles ayant acquis la nationalité belge. Parmi les ressortissants étrangers, on distingue ceux issus d'un autre État membre de l'UE15, les Turcs et les Marocains, et les autres personnes de nationalité étrangère. Les données sont relatives à la moyenne obtenue pour 2002 et 2003, de manière à gommer les irrégularités liées aux petits groupes de population pris en compte. Cette étude montre qu'en Belgique, les Belges naturalisés, souvent des personnes d'origine turque ou marocaine, ont de moins bonnes chances d'intégration sur le marché du travail que les Belges de naissance. En particulier, leur taux d'emploi est de 10 points de pourcentage plus faible (51 p.c. contre 61 p.c.) et leur taux de chômage de 5 points plus élevé (10 p.c. contre 5 p.c. pour les Belges), en dépit d'une structure de qualification assez comparable. Parmi les étrangers non européens, l'intégration au marché du travail est également proportionnellement plus difficile pour les Turcs et les Marocains (dont 26 p.c. seulement sont en emploi et 16 p.c. au chômage) que pour les autres étrangers (38 p.c. en emploi et 15 p.c. au chômage). Il est à noter que les Belges naturalisés connaissent également de plus longues périodes de chômage avant de trouver un emploi. En particulier, 42 p.c. d'entre eux étaient au chômage depuis plus de deux ans en 2002-2003, une proportion encore plus importante que celles des demandeurs d'emploi de nationalité étrangère.

Résumé

La Belgique dispose en théorie d'un large réservoir de main-d'œuvre. En effet, les personnes au chômage et une partie des inactifs de 15 à 64 ans sont susceptibles de rejoindre l'effectif des personnes occupées. Le taux d'emploi est particulièrement faible pour les personnes peu qualifiées, les plus de 55 ans, et celles résidant en Wallonie et à Bruxelles. Par ailleurs, le taux d'emploi des femmes est également inférieur à la moyenne européenne, ce qui témoigne aussi d'une réserve de travail potentielle.

Cette réserve est également importante parmi la population d'origine étrangère, laquelle est largement sous-représentée sur le marché du travail, en dépit de la volonté de travailler (qui s'exprime par la recherche active d'un emploi et une disponibilité immédiate) d'une partie importante d'entre elle. Les étrangers éprouvent en effet des difficultés spécifiques d'intégration au marché du travail, qui restent importantes pour les personnes belges naturalisées.

3.4.2.3. IMPACT D'UNE OFFRE ACCRUE DE MAIN-D'ŒUVRE

La présente section aborde la question des effets macroéconomiques et budgétaires d'un accroissement de l'offre de travail que pourrait impliquer une immigration accrue.

L'incidence de l'instauration de la libre circulation des travailleurs sur les flux de migrants en provenance des NEM vers la Belgique est délicate à évaluer. Quelques ordres de grandeur cités dans la littérature sont ici rappelés.

Les travaux antérieurs tentant d'estimer l'incidence pour la Belgique de l'entrée des dix états dans l'Union européenne sont fondés sur une étude menée par un consortium (Boeri, Brücker et alia, 2000) actualisée en 2003 (Brücker et alia). La démarche de ces auteurs visait à estimer l'effet en termes de flux migratoires (en provenance de ces nouveaux états-membres dans les anciens états-membres) de la libre circulation des travailleurs. Les candidats migrants décident de leur départ en comparant la croissance de l'économie, le chômage, la langue et la culture du pays de départ et du pays d'arrivée. A noter que ces travaux reposent sur les statistiques officielles de population communiquées par les instituts statistiques nationaux à Eurostat et visent à chiffrer l'impact de la mesure sur l'immigration officiellement enregistrée.

On peut citer comme études faites sur la base de ces travaux, l'étude du Bfp (Simonis et Lambrecht, 2001) et celle plus récente de la KUL et d'IDEA (Abraham, Bilsen et alia, 2005). Si des pays comme l'Allemagne et l'Autriche étaient fort exposés à cette arrivée de nouveaux ressortissants, l'incidence pour un pays comme la Belgique serait beaucoup plus restreinte.

Par rapport aux perspectives de population existantes pour la Belgique intégrant déjà une plus forte poussée en provenance des anciens pays dits de l'Est (INS et BfP, 2001), l'étude du BfP estimait l'accroissement de population inscrite au Registre de population (c'est-à-dire officiellement domiciliée en Belgique) à attribuer à l'élargissement, à un impact cumulé en 2010 de 12.347 personnes en provenance des 10 NEM ainsi que de Bulgarie et de Roumanie, dont 7.743 en âge actif. L'étude plus récente de la KUL et IDEA chiffre cet impact cumulé pour les mêmes 12 pays, entre 2004 et 2010, avant lissage, à 27.505 pour la Belgique.

Les incertitudes quant à l'impact sur l'offre de travail de la libre circulation des travailleurs sont accrues par les conséquences du régime de libre prestation des services, qui est déjà en place ; certaines informations indiquent en effet qu'en dehors des chiffres officiels de population et du nombre très restreint, et pour cause, du nombre de permis de travail octroyés, un développement significatif de formes alternatives de travail (indépendants et prestataires de services) serait en cours, sans parler des clandestins. Il est donc hasardeux d'avancer une estimation du

nombre de personnes qu'une libéralisation de circulation des travailleurs salariés pourrait entraîner, étant donné que la mesure transitoire de limitation à l'accès au permis de travail a été déjà dans une large mesure contournée; l'effet additionnel serait vraisemblablement assez faible.

De plus, il n'est pas non plus évident d'opter pour modéliser le choc sur l'offre de travail comme un choc permanent. Au contraire, on pourrait s'attendre à une décade plus forte de cette population immigrée au fur et à mesure que leurs économies se redressent et que l'on assiste à une plus grande convergence des niveaux de vie.

Néanmoins, l'hypothèse d'un accroissement ponctuel de l'immigration en début de période se traduisant par une augmentation de population qui corresponde à un relèvement de la population active fixé arbitrairement à 0,25 p.c. a été posée. Un tel ordre de grandeur permet de dégager plus clairement les conséquences qui pourraient en résulter. On a donc introduit une augmentation de population en 2005²⁶ qui entraîne, après application des taux d'activité, un surplus de population active d'environ 12.000 personnes, ce qui, compte tenu de la structure d'âge que présentent traditionnellement les migrants en provenance des pays hors ancienne Europe des 15, correspond au total à 21.055 immigrants.

Ceci provoque en moyenne d'année, un surplus de 10.572 personnes en 2005, 21.111 en 2006 et cette population se maintient légèrement au-dessus de ce niveau jusqu'en fin de période. Cette population croît, dans la mesure où l'impact de la natalité fait plus que compenser celui de la mortalité et de l'émigration.

La population immigrante est généralement jeune, puisque motivée par le souci d'exercer un emploi. Le surcroît de population se concentre en début de période sur des classes de jeunes actifs, amenant par ailleurs des enfants avec eux.

L'accroissement du nombre de jeunes de 0 à 14 ans progressera jusque vers 2020, mais ensuite diminuera quand les arrivants auront vieilli.

Le nombre de personnes d'âge actif connaîtra une double évolution. D'abord, ces immigrés supplémentaires émigrent ou arrivent à l'âge de la retraite. À partir de 2021, on observe une nouvelle augmentation de ce groupe d'âge quand les enfants arrivent en âge d'activité.

Il faut noter qu'au fur et à mesure que les arrivants de début de période vieillissent, ils viennent gonfler le groupe des 65 ans et plus, ce de manière croissante après 2020.

Tableau 26 Accroissement de la population suite au choc initial de 2005

(population par groupes d'âges, royaume, données au 30 juin)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2020	2030
0 à 14 ans	1.976	4.318	5.030	5.669	6.208	6.667	7.076	7.433	8.504	4.090
15 à 64 ans	8.533	16.669	15.941	15.328	14.820	14.388	14.010	13.719	12.972	17.487
65 ans et plus	64	124	112	102	107	144	181	178	375	876
Total de la population	10.572	21.111	21.084	21.099	21.134	21.198	21.266	21.328	21.850	22.452

Source: BFP.

Le tableau ci-après traduit les évolutions de structure d'âge de la population induite par le choc initial en observant l'évolution des coefficients démographiques de dépendance; coefficient de

²⁶ Cette année, plutôt que 2006, a été retenue pour des raisons techniques de simulation des modèles. Ce décalage dans le temps n'a aucune incidence sur les résultats de long terme, à un horizon t+25.

dépendance total rapportant jeunes et âgés aux personnes d'âge actif et coefficient de dépendance des âgés rapportant les seuls âgés aux personnes d'âge actif.

Les effets sont minces, frôlant le dixième de pour cent en 2030, mais ils vont bien dans le sens d'un allègement des coefficients démographiques de dépendance.

Tableau 27 Effet du choc initial de 2005 sur les coefficients démographiques de dépendance

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2020	2030
Coefficient démographique de dépendance totale ¹										
Variante	52.2422	51.7193	51.2084	50.9659	50.9902	51.1132	51.4249	51.9100	56.2735	65.6835
Base	52.2774	51.7799	51.2519	50.9952	51.0080	51.1210	51.4241	51.9030	56.2506	65.7825
Différence	-0.0352	-0,0605	-0,0435	-0,0293	-0,0178	-0,0078	0,0007	0,0070	0,0229	-0,0990
Coefficient démographique des âgés ²										
Variante	26.2274	26.0860	25.9440	25.9786	26.1719	26.4100	26.8085	27.3587	31.7895	40.0142
Base	26.2591	26.1472	26.0019	26.0343	26.2259	26.4623	26.8597	27.4099	31.8439	40.1071
Différence	-0,0317	-0,0612	-0,0580	-0,0557	-0,0540	-0,0523	-0,0512	-0,0512	-0,0545	-0,0929

Source: BfP.

¹ $[(0-14 \text{ ans})+(65 \text{ ans et plus})] \times 100 / (15-64 \text{ ans})$

² $(65 \text{ ans et plus}) \times 100 / (15-64 \text{ ans})$

En tout état de cause, les effets macroéconomiques et budgétaires induits dépendent largement de l'interaction entre les qualifications offertes par les immigrants et les qualifications demandées sur le marché du travail en Belgique. Ces effets seront d'autant plus positifs que les qualifications offertes correspondent à des segments du marché du travail sur lesquels prévalent des pénuries de main-d'œuvre importantes et persistantes. Malheureusement les outils d'évaluation qui pourraient être utilisés ont un caractère macroéconomique où le facteur travail est considéré comme un facteur homogène. Ils ne permettent donc par construction qu'un scénario plus défavorable où l'offre de travail supplémentaire présente une structure de qualification identique à celle de la population active de départ, entraînant de ce fait d'importants effets de substitution dans l'emploi entre les immigrants supplémentaires et le reste de la main-d'œuvre. Dans le cas où l'accroissement de l'offre de travail se dirigerait vers des segments caractérisés par certaines pénuries (hypothèse vraisemblable dans la mesure où la décision de migration est conditionnée par la perspective de décrocher effectivement un emploi), les effets qui en découleraient, surtout à moyen terme, seraient différents. En effet, dans cette hypothèse, le surplus d'offre de travail serait absorbé de manière plus rapide par le système économique. En d'autres termes, il y aurait moins de substitution entre travailleurs nationaux et travailleurs immigrants et davantage d'emplois seraient créés. Les effets sur l'activité et les finances publiques seraient dès lors également plus favorables.

En outre, l'impact sur les finances publiques, et dans une moindre mesure sur l'activité, dépend du caractère familial de la migration. On peut raisonnablement penser que, du moins à court terme, les mouvements migratoires liés à la libre circulation des travailleurs salariés seront davantage des mouvements individuels (le mouvement familial s'opérant plus tardivement). Les effets en termes de dépenses sociales de tels flux sont moindres que pour les flux traditionnels.

L'ensemble de ces difficultés techniques de modélisation empêchent de donner une estimation des effets à court ou moyen terme de la levée des restrictions sur la libre-circulation des travailleurs en provenance des NEM, en recourant aux modèles économétriques de moyen terme car ils

ne sont pas à même d'intégrer correctement un tel effet d'offre. Par contre, les effets à long terme ont pu être calculés à l'aide du modèle MALTESE²⁷.

À l'horizon 2030, suivant les enseignements du modèle LABMOD²⁸, l'accroissement de population active d'environ 11 500 personnes se reflète à concurrence de 80 p.c. en une augmentation de l'emploi (soit un peu plus de 9 000 personnes) et de 20 p.c. en une croissance du chômage (soit un peu moins de 2 500 personnes).

Tableau 28 Principaux indicateurs du marché du travail – Différences entre la variante et la projection de base en unités

	2030
Population d'âge actif (15-64 ans)	17.487
Population active	11.639
Emploi	9.184
Chômage	2.455

Source: BfP.

Le choc initial d'offre de travail, par ses conséquences sur l'emploi, affecte également la productivité (effets également repris du modèle LABMOD). Cet effet est aussi d'une ampleur marginale. Les deux effets (sur l'emploi et la productivité) se neutralisent pratiquement si l'on s'intéresse aux conséquences de ce choc sur la croissance du PIB.

Tableau 29 Productivité, emploi et PIB – Différences entre la variante et la projection de base en termes de taux de croissance annuels moyens

(en pourcentage)

	2010-2030
Productivité	-0,005
Emploi	0,007
PIB	0,002

Source: BfP.

Dans ce contexte les effets du choc d'offre de travail en termes de coût budgétaire du vieillissement (soit l'ensemble des dépenses sociales publiques exprimées en p.c. du PIB) sont minimes: soit une diminution de l'ordre de -0,005 p.c. à l'horizon 2030, par rapport à la simulation de base.

²⁷ Englert M. et al. (2002), *Perspectives financières de la sécurité sociale 2000 - 2050: Le vieillissement et la viabilité du système légal des pensions*, Bureau Fédéral du Plan, Planning Paper n° 91.

²⁸ C. Joyeux, K. Hendrickx, L. Masure, P. Stockman (2003), *Een nieuw macro-econometrisch arbeidsmarktmodel: schatting, basissimulatie en arbeidsmarktbeleidsimulaties*, WP 13-03.

Résumé

Evaluer les conséquences en termes de flux migratoires de l'instauration d'une libre circulation des travailleurs salariés des NEM est un exercice entouré de nombreuses incertitudes. Ces incertitudes concernent aussi bien l'importance quantitative de ces flux migratoires (notamment du fait que se sont déjà développées des formes alternatives de travail; travailleurs indépendants, détachements ou travail au noir), que les caractéristiques, notamment en termes de qualification, des travailleurs qui pourraient être concernés.

Les effets macroéconomiques et budgétaires d'une libre circulation des travailleurs salariés dépendront largement du profil de qualification des travailleurs concernés. Ils seront d'autant

plus positifs que les immigrants relèvent de segments du marché du travail caractérisés par un certain degré de pénurie de la main-d'œuvre. Plus les travailleurs migrants se dirigent vers ce genre de segments du marché du travail, moins il y a de substitutions entre travailleurs nationaux et travailleurs immigrants, plus importante est la création (nette) d'emplois, surtout à court et moyen termes.

À long terme, l'accroissement de la population active se reflète à concurrence de 80 p.c. en une augmentation de l'emploi. Par conséquent, et malgré un léger repli de la productivité du travail, l'augmentation initiale de l'offre de travail permet de réduire très légèrement le coût budgétaire du vieillissement. Au total, les effets sont d'une ampleur extrêmement faible.

3.4.3. LA DEMANDE DE MAIN-D'ŒUVRE EN BELGIQUE

Pour un volume de production donné, la quantité de travail demandée par les entreprises, c'est-à-dire le nombre d'heures de travail et de personnes utilisées dans les opérations productives est notamment fonction du coût relatif des facteurs de production et de leur degré de substitution. Mais, pour un salaire donné et des conditions de travail spécifiques, cette demande de main-d'œuvre peut être contrainte par une inadaptation qualitative ou quantitative de l'offre de travail.

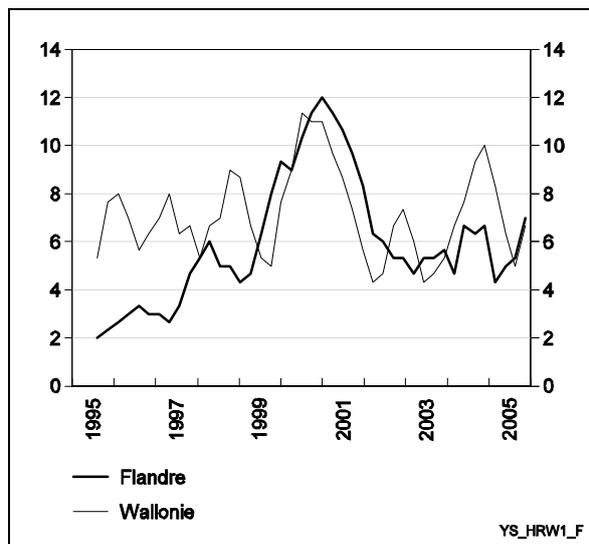
Seront d'abord examinées les pénuries de main-d'œuvre qualifiée qui empêchent les entreprises de l'industrie manufacturière d'augmenter leur production, nous passerons ensuite en revue les fonctions critiques identifiées par les services régionaux de l'emploi. Une troisième section traite de la mobilité géographique des travailleurs. Enfin quelques données sur le travail au noir sont présentées dans la quatrième section.

3.4.3.1. *ÉVOLUTION DES PÉNURIES DE MAIN-D'ŒUVRE QUALIFIÉE*

L'enquête trimestrielle de conjoncture que réalise la Banque nationale de Belgique auprès des entreprises de l'industrie manufacturière permet de connaître la proportion de celles qui identifient le recrutement de main-d'œuvre qualifiée comme facteur limitant leur capacité de production.

Graphique 13 Entraves à la production dans l'industrie manufacturière: insuffisance de main-d'œuvre qualifiée par région¹

(pourcentages, moyennes mobiles sur trois trimestres)



Source: BNB.

¹ Les résultats pour Bruxelles ne sont pas significatifs, étant donné la moindre importance de l'industrie manufacturière dans cette région.

On observe en Flandre et en Wallonie un profil d'évolution similaire. Malgré l'importance de la réserve de main-d'œuvre, il apparaît qu'une proportion importante des employeurs wallons de l'industrie manufacturière déclare rencontrer des problèmes de recrutement qui restreignent leurs possibilités de production. Les résultats de l'enquête par branche d'activité font ressortir les problèmes structurels rencontrés dans la branche "Construction de machines et matériel mécanique" et, dans une moindre mesure et de façon plus cyclique, dans la "Construction d'autre matériel de transport" ainsi que dans l'industrie graphique, deux branches où la proportion d'entreprises mentionnant des pénuries de main-d'œuvre a récemment fortement augmenté selon les résultats de l'enquête de janvier 2006.

Tableau 30 Entraves à la production: insuffisance de main-d'œuvre qualifiée, par branche d'activité

(proportion d'entreprises qui citent le recrutement de main-d'œuvre qualifiée comme facteur limitant leur capacité de production)

	avr. 2004	juil. 2004	oct. 2004	jan. 2005	avr. 2005	juil. 2005	oct. 2005	jan. 2006
Moyenne nationale	6	6	7	6	4	5	6	8
dont:								
Industrie des textiles (confection exclue)	4	7	5	8	2	4	2	2
Industries de la chaussure et de la confection	5	7	5	4	4	4	4	5
Industrie de la transformation du bois	13	13	10	11	5	6	3	6
Industrie des papiers et cartons	17	8	6	12	9	3	4	9
Industrie graphique	10	10	13	10	9	3	6	19
Industrie du cuir (tanneries)	0	0	0	0	0	0	0	0
Production et première transformation des métaux	3	5	6	8	1	2	3	3
Matériaux de construction et verre plat	3	2	3	3	3	5	5	6
Industrie de la chimie	4	3	4	3	0	2	4	9
Fabrication d'ouvrages en métaux	9	10	9	5	6	8	5	12
Construction de machines et de matériel mécanique	16	14	19	11	10	25	26	28
Construction électrique et électronique	4	5	8	3	5	2	5	8
Construction et assemblage de voitures	0	0	0	0	0	0	0	0
Construction d'autre matériel de transport	14	11	0	1	8	7	8	22
Industrie de l'alimentation	2	4	3	3	3	2	3	2

Source: BNB.

3.4.3.2. INVENTAIRE DES FONCTIONS CRITIQUES

Dans les trois régions du pays, il existe des difficultés de recrutement structurelles pour certaines professions. Les services régionaux de l'emploi identifient ces "fonctions critiques" à l'aide de différents critères statistiques, tels le nombre de postes à pourvoir pour ces métiers, le pourcentage d'offres satisfaites ou encore la durée moyenne durant laquelle ces postes restent ouverts. Ces critères statistiques sont le plus souvent complétés par l'avis des conseillers placeurs. Les fédérations professionnelles, qui pour certaines organisent des enquêtes spécifiques, peuvent également être consultées.

Les difficultés de recrutement s'expliquent de trois manières. Il peut exister un problème quantitatif: le nombre de candidats est trop restreint pour le nombre de postes à pourvoir. Cela semble être par exemple le cas dans les trois régions pour certains métiers techniques ou pour le personnel infirmier. Les difficultés de recrutement peuvent aussi être liées à des facteurs qualitatifs: même s'il existe assez de personnes ayant formellement la qualification voulue, d'autres caractéristiques sont demandées en sus du diplôme, tels un certain nombre d'années d'expérience ou le bilinguisme. Enfin, certains postes sont jugés peu attrayants en raison du salaire peu élevé ou des conditions de travail.

Un recensement de ces fonctions critiques présente un intérêt majeur dans le cadre de l'analyse des implications sur l'économie belge de l'ouverture du marché du travail aux ressortissants des NEM. On peut en effet postuler que pour ces fonctions, il n'y a, par définition, pas ou peu de concurrence entre travailleurs belges et étrangers, mais complémentarité. L'apport d'une main-d'œuvre étrangère permet alors de desserrer les goulets d'étranglement, de développer de nouvelles activités, tout en réduisant les pressions sur les salaires pour ces professions. L'ensemble de ces facteurs enclenche une dynamique positive pour l'activité et l'emploi dans le pays.

Tableau 31 Les fonctions critiques en Flandre, 2004

	Nombre de postes vacants	en p.c.	Cause du caractère critique		
			Pénurie quantitative	Pénurie qualitative	Conditions de travail
Ingénieurs	771	1,9	(1)		
Personnel cadre	958	2,4		(1)	
Informaticiens	636	1,6		(1)	
Représentants, vendeurs, gérants de filiale	3.188	7,8	(3)	(2)	(1)
Comptables	575	1,4	(2)	(1)	
Employés spécialisés	2.571	6,3	(2)	(1)	
Dessinateurs	285	0,7		(1)	
Techniciens	2.805	6,9	(1)		
Techniciens d'entretien	1.274	3,1	(2)	(1)	
Électriciens	766	1,9	(2)	(1)	
Ouvriers dans la construction (hors menuisiers, plombiers)	3.797	9,3	(1)		
Menuisiers	1.247	3,1	(1)	(2)	
Plombiers, tuyauteurs	636	1,6	(2)	(1)	
Ouvriers métal	2.246	5,5	(2)	(1)	
Infirmiers, autre personnel soignant, éducateurs	2.904	7,1	(1)		
Bouchers	755	1,9	(1)		(2)
Boulangers	338	0,8	(1)		(2)
Coiffeurs	500	1,2		(1)	(2)
Personnel horeca	2.661	6,5		(2)	(1)
Personnel d'entretien	5.199	12,8		(2)	(1)
Chauffeurs	2.968	7,3	(1)		(2)
Autres	3.602	8,9			
Total	40.682	100,0			

Source: VDAB.

() Classement par importance des motifs pour lesquels le poste reste vacant pour une fonction critique donnée.

Comme on le voit dans le tableau pour la Flandre, région du pays où le taux d'emploi est le plus élevé, le nombre de postes vacants dans les fonctions critiques est de 41.000. Selon les experts du VDAB, les déficits dont la raison principale est d'ordre quantitatif portent sur cinq groupes de métiers: les ouvriers dans la construction, les chauffeurs, le personnel infirmier, les techniciens et les ingénieurs. Pour le qualitatif les fonctions critiques sont notamment les informaticiens, les comptables, les employés spécialisés et secrétaires ou le personnel cadre. Enfin, ce sont surtout les conditions de travail qui expliquent les difficultés de pourvoir les postes dans le secteur de l'horeca, pour les représentants de commerce ou le personnel d'entretien.

Les fonctions critiques dans les deux autres régions recouvrent en partie les mêmes métiers.

À Bruxelles, le nombre total de postes vacants est estimé par l'Orbem à près de 4.100 emplois. Il manque quantitativement de techniciens, de chauffeurs et de personnel infirmier. Le caractère quantitatif pour les assistants sociaux s'explique par les difficultés de recrutement d'assistants sociaux néerlandophones dans cette région. Selon l'Orbem, pour les autres fonctions, les pénuries seraient principalement d'ordre qualitatif. En Wallonie, le nombre de postes vacants dans les fonctions critiques était estimé en 2003 à 16.366. L'aspect quantitatif des pénuries joue notamment pour les ouvriers de la construction, le personnel soignant et les chauffeurs de poids lourds, même si pour ces deux dernières catégories de métiers, les conditions de travail sont également un facteur explicatif.

Tableau 32 Les fonctions critiques à Bruxelles, 2004

	Nombre d'offres d'emploi	en p.c.	Cause du caractère critique		
			Pénurie quantitative	Pénurie qualitative	Conditions de travail
Ingénieurs	184	4,5		X	
Personnel cadre	76	1,9		X	
Informaticiens	322	7,9		X	
Représentants, vendeurs, gérants de filiale	853	20,8		X	X
Comptables	219	5,3		X	
Employés spécialisés	284	6,9		X	
Dessinateurs	14	0,3		X	
Techniciens (sauf électriciens et techniciens d'entretien)	188	4,6	X	X	
Électriciens	49	1,2		X	
Ouvriers dans la construction (sauf menuisiers)	84	2,0		X	
Menuisiers	96	2,3		X	
Infirmiers, autre personnel soignant, éducateurs	149	3,6	X		X
Bouchers	12	0,3	X		X
Boulangers	11	0,3		X	X
Coiffeurs	124	3,0		X	X
Personnel horeca	447	10,9		X	X
Personnel d'entretien	42	1,0		X	
Personnel enseignant	75	1,8	X		X
Chauffeurs	157	3,8	X	X	X
Autres, dont:	712	17,4		X	X
Secrétaires	257	6,3		X	X
Assistants sociaux	252	6,1	X	X	
Traducteurs	52	1,3		X	
Total	4.098	100,0			

Source: ORBEM.

Tableau 33 Les fonctions critiques en Wallonie, 2003

			Cause du caractère critique ¹		
	Nombre de postes vacants	en p.c.	Pénurie quantitative	Pénurie qualitative	Conditions de travail
Ingénieurs	215	1,3	0	1	2
Personnel de cadre	113	0,7	n.d.	n.d.	n.d.
Informaticiens	272	1,7	n.d.	n.d.	n.d.
Représentants, vendeurs	2.673	16,3	0	6	5
Comptables	320	2,0	0	3	0
Techniciens (sauf tec. d'entretien et électriciens)	1.313	8,0	n.d.	n.d.	n.d.
Techniciens d'entretien	38	0,2	n.d.	n.d.	n.d.
Electriciens	190	1,2	5	4	2
Ouvriers dans la construction (maçons)	1.547	9,5	7	7	4
Menuisiers			0	4	0
Couvreur	500	3,1	5	3	3
Infirmiers, autre personnel soignant, éducateurs	1.048	6,4	9	0	8
Bouchers	256	1,6	1	2	1
Boulangers			0	0	3
Coiffeurs	77	0,5	0	1	2
Personnel horeca	1.346	8,2	3	7	9
Personnel d'entretien	1.508	9,2	n.d.	n.d.	n.d.
Personnel enseignant ²	1.748	10,7		x	x
Chauffeurs poids lourds	1.242	7,6	7	5	5
Autres:					
Mécaniciens automobiles	760	4,6	5	5	1
Soudeurs	607	3,7	5	4	2
Opérateurs machine-outils	593	3,6	3	7	1
Secrétaires, secrétaires de direction	n.d.	n.d.		7	2
Total	16.366	100,0			

Source: FOREM.

¹ Selon enquête auprès des conseillers en recrutement en 2004, les nombres affichés dans les trois colonnes estiment le nombre de directions régionales – sur un total de 11- où le groupe professionnel est considéré comme critique. Plus le chiffre est élevé, plus la difficulté de recrutement concerne différentes sous-régions.

² Données disponibles uniquement pour les instituteurs primaires, régions wallonne et bruxelloise confondues.

Les fonctions critiques sur le marché de l'intérim font l'objet d'une enquête spécifique organisée par l'association professionnelle Federgon auprès de ses membres. En 2003, le caractère critique de l'offre d'emploi était à 72,9 p.c. d'origine qualitative, pour 7,8 p.c. dû aux conditions de travail et à 19,3 p.c. classé comme quantitatif. Dans les fonctions critiques d'ouvrier, le facteur quantitatif jouait toutefois un rôle plus important que la moyenne, pour les métiers de fabricant de meubles, de technicien, les ouvriers du métal, l'horeca et les plombiers. Dans les fonctions critiques d'employé, les métiers pour lesquels le facteur quantitatif joue un rôle plus important sont les comptables, les analystes financiers, les responsables de ressources humaines, les responsables techniques et les employés d'assurance ou de banque.

3.4.3.3. LA MOBILITÉ GÉOGRAPHIQUE DES TRAVAILLEURS

À l'intérieur même des régions, des différences importantes dans la situation du marché du travail sont observées, tant du côté de l'offre que de la demande de main-d'œuvre.

La part de la population en âge de travailler qui désire participer au marché du travail est différente d'une province à l'autre. De même, la dispersion de cette population active entre personnes occupées et demandeurs d'emploi varie selon les zones géographiques.

Ainsi, alors que le taux d'activité des 15-64 ans est de 68 p.c. en moyenne en Flandre, il n'est que de 64,3 p.c. à Bruxelles et de 62,5 p.c. en Wallonie. La variabilité est encore plus grande parmi les provinces. Dans le Brabant flamand, le taux d'activité est de 70,5 p.c., soit plus de 10 points de pourcentage de plus que le taux observé en province de Hainaut, qui enregistre les moins bonnes performances.

Les différences sont plus importantes en termes de taux d'emploi. En effet, dans les provinces où cette variable est la plus faible, la proportion de demandeurs d'emploi est corrélativement plus élevée, ce qui estompe une partie des différences en termes de taux d'activité. Entre les provinces qui enregistrent respectivement le taux d'emploi le plus élevé (le Brabant flamand, avec 67 p.c.) et le taux le plus bas (le Hainaut, avec 51,8 p.c.), la différence est de plus de 15 points de pourcentage. L'écart enregistré pour les demandeurs d'emploi est plus faible et reste limité à 5 points de pourcentage. Il est à noter que des provinces voisines sur le plan géographique connaissent des situations du marché du travail très contrastées, les unes étant proches du plein emploi, avec 3 à 3,5 p.c. seulement de la population de 15 à 64 ans à la recherche d'un emploi, tandis que d'autres sont confrontées à une proportion élevée de chômeurs.

Tableau 34 Disparité géographique des taux d'emploi et de chômage au niveau des provinces belges en 2004 (pourcentages)

	Taux d'emploi en p.c. de la population en âge de travailler	Taux de chômage	Taux d'activité	Taux de chômage harmonisé en pc de la population active
Belgique	60,3	5,6	65,9	8,4
Flandre	64,3	3,7	68,0	5,4
Wallonie	55,0	7,5	62,5	12,0
Bruxelles-Capitale	54,1	10,2	64,3	15,7
Prov. Brabant Flamand	67,0	3,5	70,5	5,0
Prov. Flandre occidentale	65,5	3,1	68,6	4,5
Prov. Flandre orientale	65,3	3,6	68,9	5,2
Prov. Anvers	62,7	4,0	66,7	6,0
Prov. Limbourg	60,9	4,2	65,1	6,5
Prov. Brabant Wallon	60,6	5,1	65,7	7,7
Prov. Luxembourg	60,1	5,3	65,4	8,1
Prov. Namur	57,3	6,2	63,5	9,7
Prov. Liège	54,9	8,5	63,4	13,3
Prov. Hainaut	51,8	8,3	60,1	13,8

Source: CE.

L'indice de dispersion des taux de chômage harmonisés au niveau NUTS-2 (qui, en Belgique, correspond aux provinces) calculé par Eurostat est relativement élevé dans notre pays. Avec 48 p.c., la Belgique se place ainsi en avant-dernière position des 13 pays de l'UE15 qui ont fourni de telles données pour 2004, derrière l'Italie, où ce coefficient est de plus de 60 p.c. A l'autre

extrême, on trouve les Pays-Bas et la Suède, où ce taux est inférieur à 15 p.c. Dans les NEM pour lesquels le calcul de la dispersion est possible, l'indice varie de quelque 40 p.c. en République tchèque à 16 p.c. en Pologne. Dans ce dernier pays, la mauvaise situation du marché du travail est en effet généralisée à l'ensemble du territoire, alors qu'en Belgique elle est principalement localisée à Bruxelles et dans le sud du pays.

Ainsi, en 2004, le taux de chômage harmonisé (soit le nombre de demandeurs d'emploi exprimé en pourcentage de la population active) s'élevait en Flandre à 5,4 p.c., variant selon les provinces de 4,5 p.c. en Flandre occidentale à 6,5 p.c. dans le Limbourg. La meilleure prestation wallonne était plus défavorable que la moins bonne en Flandre, le taux de chômage harmonisé variant de 7,7 p.c. dans le Brabant wallon, à 13,8 p.c. dans la province du Hainaut, pour une moyenne de 12 p.c. en Wallonie. En Région bruxelloise, ce taux s'élevait à 15,7 p.c.

Le recours à une main-d'œuvre externe pourrait permettre d'atténuer les pénuries de travailleurs qui sont observées dans certaines régions et pour certaines professions. Cela suppose toutefois que les nouveaux entrants répondent, en termes de qualification, aux besoins insatisfaits des entreprises belges, ce qui n'est pas garanti, sauf à perpétuer, en l'adaptant, un régime transitoire fondé sur l'octroi de permis de travail répondant à ces besoins spécifiques. En cas de libération totale de l'accès, l'apport de main-d'œuvre qui pourrait être observé ne répondra pas nécessairement à ces critères, de sorte que si, théoriquement, dans certaines provinces flamandes, ce supplément de main-d'œuvre peut atténuer les pressions sur le marché du travail, en Wallonie et à Bruxelles, en revanche, il risque d'entrer en concurrence avec l'important réservoir de demandeurs d'emplois inoccupés. Le risque d'éviction est encore plus élevé pour les populations nationales à risque, soit les personnes handicapées, peu qualifiées, d'origine étrangères, les femmes et les âgés.

3.4.3.4. TRAVAIL AU NOIR

Le système européen des comptes nationaux (SEC95) impose que le produit intérieur brut soit calculé de manière exhaustive, notamment en tenant compte de l'économie informelle (le travail au noir). Selon l'ICN, le pourcentage de l'activité réalisée au noir dépasserait 20 p.c. dans les entreprises concernées. Ces entreprises produisant elles-mêmes un peu plus de 20 p.c. de l'ensemble de la valeur ajoutée.

Une part importante de cette valeur ajoutée non déclarée est produite par des personnes qui exercent par ailleurs une activité déclarée, que ce soit sous le statut de salarié ou d'indépendant. Selon une estimation interne à l'ICN, le nombre de personnes qui travailleraient exclusivement au noir en Belgique s'élèverait à environ 75.000, soit un peu plus de 2 p.c. du total de l'emploi salarié. Les secteurs d'activité les plus touchés seraient les services domestiques (les femmes de ménage), la construction, le commerce, l'immobilier, la location et les services aux entreprises et les hôtels et restaurants.

Cette estimation de 75.000 personnes correspond par conséquent à un volume de travail macroéconomique. Elle dit peu sur le nombre de personnes réellement concernées par une infraction liée à la fraude sociale (absence d'un contrat à temps partiel précisant l'horaire, personne non inscrite dans le registre du personnel de l'entreprise, perception simultanée d'une allocation de chômage et d'un revenu du travail, etc.) qui, selon les services d'inspection sociale, est nettement plus élevé.

Comme l'indique la Commission européenne (CE 2006), les restrictions à la libre circulation peuvent conduire à un plus grand recours au travail au noir, avec toutes les conséquences économiques et sociales néfastes de ce phénomène, tant pour les entreprises et les travailleurs qui respectent le cadre légal, que pour ceux qui s'en écartent.

Résumé

Alors que la Belgique a une réserve de main-d'œuvre importante, les pénuries de main-d'œuvre qualifiée telles qu'elles sont mesurées par les enquêtes trimestrielles de conjoncture, l'existence de fonctions critiques ou la dispersion des taux de chômage régionaux illustrent les inadéquations entre offre et demande de travail.

Les pénuries de main-d'œuvre qualifiée ressenties par les entreprises de l'industrie manufacturière et les fonctions dont le caractère critique est d'ordre qualitatif, montrent l'inadéquation de la réserve de main-d'œuvre en termes de qualification et d'expérience par rapport aux attentes des employeurs. On observe dans les trois régions des pénuries quantitatives pour les techniciens, le personnel infirmier et les chauffeurs, même si les conditions de travail et d'autres facteurs expliquent aussi que ces postes soient difficiles à pourvoir.

L'examen des taux d'emploi et de chômage régionaux et infra-régionaux montre l'existence d'importantes disparités dans les situations locales du marché du travail. Des provinces voisines sur le plan géographique connaissent des situations du marché du travail très contrastées: les unes étant proches du plein emploi, les autres confrontées à une proportion élevée de chômeurs.

Si la mobilité des demandeurs d'emploi résidant en Belgique reste ce qu'elle est, le recours à une main-d'œuvre externe pourrait permettre d'atténuer les pénuries de travailleurs qui sont observées dans certaines régions et pour certaines professions. Cela suppose toutefois que les nouveaux entrants répondent, en termes de qualification, aux besoins insatisfaits des entreprises belges et qu'ils s'établissent en priorité dans les régions où les pénuries sont les plus importantes.

3.4.4. IMPACT DES MIGRATIONS SUR LES SALAIRES EN BELGIQUE

Une première partie esquisse le cadre institutionnel dans lequel la fixation des rémunérations a lieu en Belgique. C'est important pour comprendre comment une offre de main-d'œuvre supérieure découlant de l'immigration peut réellement influencer les salaires en Belgique. Enfin, la question est posée de savoir si l'adhésion à l'UE de pays ayant un coût du travail nettement inférieur peut avoir un impact sur la position concurrentielle des entreprises belges et partant, sur l'évolution future des salaires en Belgique.

3.4.4.1. *ASPECTS INSTITUTIONNELS DE LA FIXATION DES SALAIRES EN BELGIQUE*

Les salaires payés par les entreprises belges résultent de négociations menées successivement à trois niveaux: national, sectoriel dans ce que l'on appelle les commissions paritaires, et au niveau de l'entreprise. Ces négociations ont lieu tous les deux ans dans un cadre institutionnel caractérisé par le salaire minimum garanti, l'adaptation automatique des salaires bruts à l'indice santé des prix à la consommation et la norme salariale fixée au niveau national, conformément à la loi de juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité.

L'indexation automatique a pour conséquence que l'évolution des salaires bruts nominaux est liée à celle de la progression moyenne de l'indice santé des prix, c'est-à-dire l'indice national des prix à la consommation à l'exclusion des boissons alcoolisées, du tabac et des carburants pour véhicules. Les modalités d'exécution du principe d'indexation sont fixées dans les commissions paritaires au niveau sectoriel, ce qui implique que le mode d'indexation varie d'un secteur à l'autre.

La norme salariale définit la marge maximale d'augmentation du coût du travail nominal par heure. En vertu de la loi de juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité des entreprises belges, cette norme doit être fixée pour une pé-

riode de 2 ans sur la base d'un rapport rédigé par le CCE. Il calcule la marge maximale des augmentations salariales en prenant la moyenne pondérée des évolutions salariales prévues dans les 3 pays voisins – la France, l'Allemagne et les Pays-Bas. Pour ce faire, le CCE se base sur les prévisions du coût du travail par personne de l'OCDE, publié dans « Perspectives économiques » et les corrige en fonction des changements attendus de la durée moyenne du temps de travail sur la base des données d'Eurostat. Si les augmentations salariales en Belgique ont dépassé celles des pays voisins au cours des deux dernières années, cette différence doit en principe être soustraite de la nouvelle norme salariale. Dans la mesure où l'évolution des salaires est automatiquement liée à celle des prix, par l'indice santé, la marge maximale disponible pour les augmentations salariales réelles se calcule en soustrayant les indexations salariales prévues et les augmentations barémiques.

Les commissions paritaires sectorielles jouent finalement un rôle clé dans le processus de fixation des rémunérations. Pour chaque secteur, elles élaborent une classification des fonctions et y associent un barème salarial, fixant un salaire minimum pour chaque catégorie. Le salaire barémique des ouvriers varie uniquement en fonction de la catégorie; dans le cas des employés, le salaire barémique est également déterminé par l'âge et l'ancienneté. Le salaire minimum sectoriel correspond au salaire brut le plus bas des barèmes salariaux et le revenu mensuel moyen correspondant doit respecter le revenu minimum garanti légal. Compte tenu de la norme salariale fixée, des augmentations salariales conventionnelles sont convenues tous les deux ans dans les commissions paritaires sectorielles. Ce sont des augmentations générales des barèmes salariaux. Ces augmentations salariales peuvent éventuellement être complétées par des augmentations attribuées au niveau de l'entreprise, qui gagnent en importance ces dernières années.

Le processus de fixation des rémunérations décrit ci-dessus a plusieurs implications pour l'évolution des coûts du travail et des salaires bruts des travailleurs:

1. les coûts du travail nominaux suivent l'évolution des prix avec un peu de retard ; le pouvoir d'achat des salaires n'est cependant pas entièrement garanti par l'indexation, puisque l'indice santé des prix à la consommation ne tient pas compte des prix de l'alcool, du tabac et des carburants pour véhicules ;
2. la norme salariale fixée au niveau national contribue au climat de modération salariale ;
3. pour les travailleurs dans une entreprise belge, l'évolution des salaires bruts est déterminée par les augmentations salariales conventionnelles et les augmentations barémiques (employés uniquement). S'ils changent de travail, des discontinuités peuvent toutefois se produire dans cette évolution puisque le salaire de départ est négociable au moment de l'engagement.

Les travailleurs des NEM occupés en Belgique bénéficient des mêmes conditions de travail et avantages salariaux que les travailleurs belges. Cela signifie notamment que les travailleurs des NEM ne peuvent pas être engagés à un salaire inférieur au salaire minimum sectoriel pertinent. Ces minima sectoriels limitent donc la pression à la baisse que l'afflux massif d'immigrants des NEM pourrait exercer sur les salaires. Cette absence de flexibilité salariale vers le bas peut toutefois avoir pour conséquence que l'offre accrue de main-d'œuvre entraîne en partie des effets de substitution, se traduisant par un chômage accru parmi la population autochtone. À terme, cela pourrait donner lieu à une nouvelle modération salariale.

Dans l'ensemble, on peut s'attendre à ce qu'une augmentation de l'offre de main-d'œuvre mène à une croissance salariale moins rapide. Plus précisément, les travailleurs des NEM peuvent atténuer quelque peu la pression sur les salaires belges de plusieurs façons (voir également encadré 2, section 3.4).

D'une part, un travailleur des NEM ne bénéficiera sans doute pas du même salaire de départ qu'un Belge ayant un diplôme équivalent et une expérience professionnelle comparable parce

que l'employeur ne valorise pas ces aptitudes de la même manière (en d'autres termes, les résidents et les immigrants ne sont pas parfaitement interchangeables pour l'employeur). Ce salaire inférieur peut être justifié par une plus grande incertitude en ce qui concerne la productivité d'un immigrant et les coûts supplémentaires de formation linguistique. Les immigrants sont cependant souvent aussi disposés à travailler en dessous de leur niveau de qualification ce qui accroît la concurrence pour les travailleurs peu qualifiés.

D'autre part, les travailleurs des NEM peuvent être engagés pour les professions en pénurie, c'est-à-dire les emplois pour lesquels la demande de main-d'œuvre dépasse l'offre de résidents. Les pénuries dans certains segments du marché du travail conduisent en effet à une poussée à la hausse des salaires dans ce segment du marché du travail, ce qui peut encourager les exigences salariales dans d'autres secteurs.

Enfin, il se peut aussi que l'afflux de migrants exerce une pression à la hausse sur les salaires du personnel d'encadrement et des travailleurs très qualifiés. Si le niveau de qualification de la population du pays d'accueil est supérieur à celui des immigrants dans l'ensemble, l'expansion de l'emploi peu qualifié peut accroître le besoin de fonctions de cadres très qualifiés et/ou accroître la productivité des très qualifiés parce que les tâches peuvent être mieux déléguées.

3.4.4.2. POSITION CONCURRENTIELLE DE LA BELGIQUE

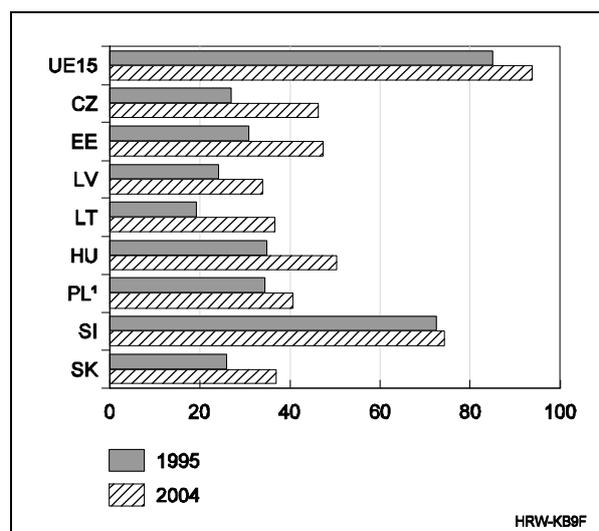
Pour une petite économie ouverte comme la Belgique, l'évolution de la position concurrentielle internationale est une donnée capitale, dans la mesure où la compétitivité est un déterminant important tant pour la croissance des exportations que pour l'attrait de notre pays pour les investisseurs étrangers et nos propres entreprises. Un indicateur souvent utilisé pour la compétitivité est le coût du travail par unité produite, qui mesure la part du coût du travail dans la valeur ajoutée. Cet indicateur est judicieux parce que le coût du travail est une part importante du coût total de production, mais doit être nuancé dans la mesure où d'autres coûts de production peuvent être également importants et que la position concurrentielle n'est pas déterminée uniquement par le niveau des coûts de production. En outre, le coût du travail par unité produite calculé pour l'économie totale ne dit rien des avantages comparatifs au niveau sectoriel, qui sont à la base des possibilités d'exportations.

Les coûts du travail par unité produite sont calculés ici en établissant le rapport entre les coûts du travail totaux par personne et la productivité apparente du travail. Cette dernière se définit comme étant le PIB à prix constants par personne active, y compris les indépendants²⁹. Les coûts du travail par unité produite dans les NEM étaient toujours nettement inférieurs à celui de Belgique en 2004, mais on constate quand même une certaine convergence par rapport à 1995: dans les NEM à l'exception de la Slovaquie, ils s'élevaient en 1995 à un cinquième ou un quart des coûts du travail par unité produite en Belgique, mais en 2004 ils se situaient déjà entre un tiers et un demi.

²⁹ On suppose que la productivité du travail des salariés et des indépendants est identique.

Graphique 14 Coûts du travail moyens par unité produite dans l'économie totale en 1995 et 2004

(en pourcentage du niveau en Belgique)



Source: CE.

¹ Chiffres de 2003.

L'augmentation plus rapide des coûts du travail par unité produite dans les NEM entre 1995 et 2004 a donc conduit à une certaine convergence. Elle est due à l'augmentation rapide des coûts du travail nominaux par personne – la hausse annuelle moyenne se situe entre 9 et 14 p.c. si les coûts du travail sont exprimés en devise nationale – en raison de l'inflation accrue dans les NEM, qui va de pair avec la convergence. Ces augmentations salariales nominales n'ont été que partiellement compensées par des gains de productivité, bien que ceux-ci fussent plus importants dans les NEM qu'en Belgique et dans l'UE15. L'évolution du coût du travail par unité produite, exprimé en euro pour permettre une comparaison internationale, est cependant influencée par les variations des cours de change de ces pays par rapport à l'euro. À cet égard, il convient de signaler que la Slovénie, la Hongrie et la Pologne ont pu limiter l'augmentation des coûts du travail par unité produite en dépréciant leur monnaie nationale, tandis que l'inverse est vrai pour la Lituanie et, dans une moindre mesure, pour la République tchèque.

Tableau 35 Augmentation des coûts du travail par unité produite dans l'économie totale
(pourcentages de variation moyens pour la période 1995-2004)

	Coûts du travail par personne (euros)	Coûts du travail par personne (devise nationale)	Cours de change	Productivité appa- rente du travail	Coûts du travail par unité produite (euros)
UE15	2,9			1,1	1,8
BE	1,9			1,2	0,7
CZ	10,2	9,2	-0,9	3,1	6,9
EE	12,9	13,4	0,5	7,0	5,5
LV	11,2	10,7	-0,4	6,0	4,9
LT	16,6	11,3	-4,5	7,4	8,9
HU	8,6	13,6	4,8	3,3	5,0
PL ¹	8,8	13,1	4,0	5,2	3,5
SI	4,9	10,1	4,9	3,8	1,0
SK	8,9	9,2	0,3	4,0	4,8

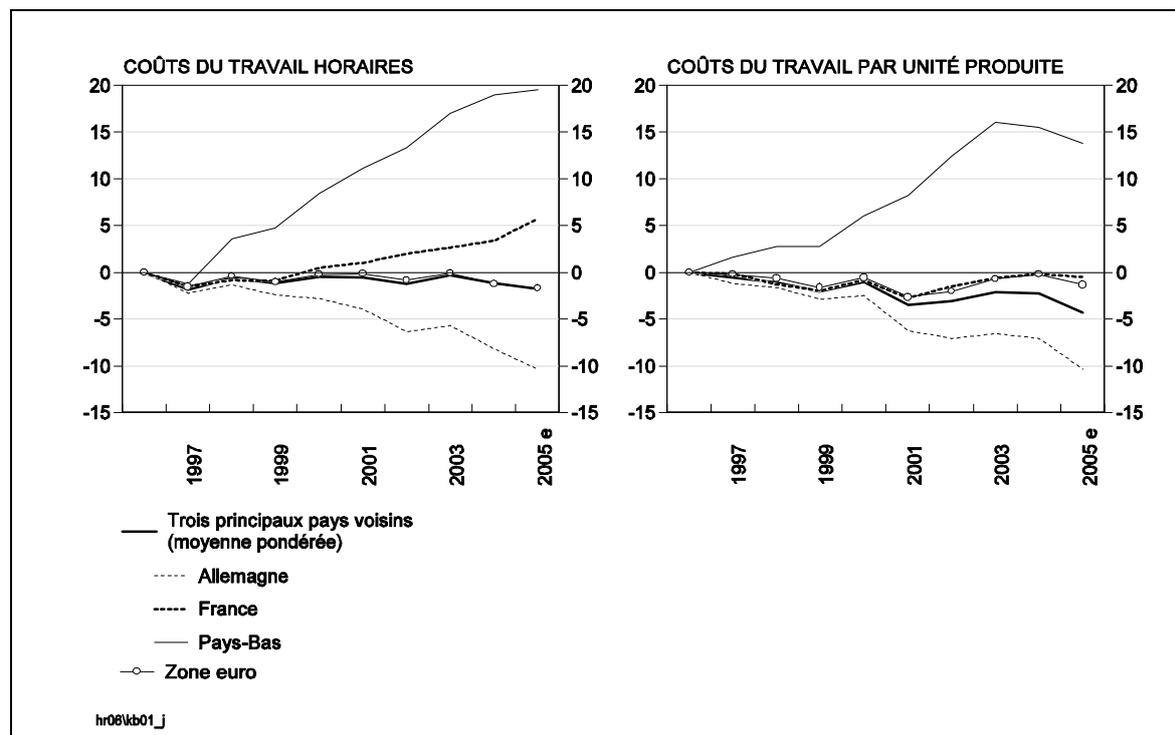
Source: CE.

¹ Pourcentages de variation moyens pour la période 1995-2003.

La convergence des NEM, avec la Belgique d'une part, et l'UE15, d'autre part, se poursuivra certainement ces prochaines années, tant en termes de niveau de vie que de prix et de coûts du travail par personne et par unité produite. Cela signifie que l'avantage concurrentiel des NEM en matière de coûts du travail disparaîtra progressivement et que ces pays devront donc accroître l'intensité technologique de leur production. Dès lors, la vision selon laquelle les entreprises transféreraient leurs activités de Belgique vers les NEM pour profiter de coûts du travail inférieurs dans les NEM est sans doute trop pessimiste, étant donné que ces avantages sont temporaires et doivent être comparés aux inconvénients éventuels. En outre, des pays comme l'Inde, la Chine et les pays limitrophes de l'UE25 ont des coûts du travail nettement inférieurs à ceux des NEM. Pour maintenir la position concurrentielle belge, il importe toutefois de tempérer autant que possible la croissance des coûts du travail par unité produite et de l'aligner de préférence sur celle des principaux pays voisins et partenaires commerciaux. Dans la mesure où la présence d'un plus grand nombre d'immigrés entraînera une évolution ralentie des salaires chez nos principaux partenaires commerciaux, elle aura des répercussions sur l'évolution des salaires en Belgique.

Graphique 15 Coûts du travail dans le secteur privé en Belgique, dans les trois pays voisins et la zone euro

(points de pourcentage, différences avec l'index pour la Belgique, 1996 = 100)



Sources: OCDE, CCE.

En ce qui concerne l'évolution des coûts du travail en Belgique par rapport à ceux des trois principaux partenaires commerciaux, c'est-à-dire l'Allemagne, la France et les Pays-Bas, le CSE se base sur les données de l'OCDE et du CCE concernant les coûts du travail horaires et les coûts du travail par unité produite dans le secteur privé. En Belgique, la croissance cumulée des coûts du travail horaires entre 1996 et 2005 était de 1,8 point de pourcentage supérieur à la moyenne des trois pays voisins (et 1,7 point de pourcentage supérieure à celle de la zone euro). Depuis 1996, les coûts du travail par unité produite enregistrent toutefois un écart de croissance cumulé, entre la Belgique et les trois principaux pays voisins, de 4,4 points de pourcentage au détriment de la Belgique, ce qui indique une évolution de la productivité du travail plus lente en Belgique que dans les trois pays voisins.

Résumé

Une augmentation de l'offre de travailleurs des NEM sur le marché du travail belge n'a qu'un impact réduit sur les salaires et leur évolution. Bien que, d'après la théorie économique, une augmentation de l'offre de main-d'œuvre entraîne une pression à la baisse des salaires si les aptitudes des immigrants sont comparables à celles des ressortissants, dans la pratique celle-ci est limitée par les salaires minimums sectoriels. L'immigration en provenance des NEM peut éventuellement contribuer à une plus forte modération salariale, notamment par son impact sur les professions en pénurie.

Pour garantir la compétitivité d'une petite économie ouverte comme la Belgique, il est important que l'évolution salariale reste alignée sur celle de nos principaux partenaires commerciaux, à savoir l'Allemagne, la France et les Pays-Bas. Une question importante est alors de savoir comment les salaires évolueront chez nos partenaires commerciaux à la suite d'un (éventuel) afflux accru d'immigrants dans ces pays. Il ne faut pas tenir compte toutefois des évolutions salariales beaucoup plus rapides dans les NEM, qui sont le résultat d'une diminution progressive des différences de niveau de vie, encore énormes actuellement, entre les NEM et l'UE15.

4. EXPÉRIENCES À L'ÉTRANGER ET ÉVALUATION DES FLUX MIGRATOIRES DEPUIS L'ÉLARGISSEMENT

L'examen des expériences du passé et d'autres pays peut contribuer à une meilleure appréciation des conséquences possibles, pour le marché belge du travail, de son ouverture complète aux travailleurs des NEM. Les flux migratoires observés après l'adhésion des États membres méridionaux (Grèce, Espagne, Portugal) et la réunification de l'Allemagne sont les plus pertinents dans ce contexte. Ils sont examinés dans la première partie de ce chapitre. La deuxième partie aborde les expériences des autres pays de l'UE15 après l'ouverture – totale ou partielle – de leur marché du travail aux ressortissants des NEM.

4.1. EXPÉRIENCES À LA SUITE DE L'ADHÉSION DES ÉTATS MEMBRES MÉRIDIONAUX ET DE LA RÉUNIFICATION DE L'ALLEMAGNE

4.1.1. L'ADHÉSION DE LA GRÈCE, DU PORTUGAL ET DE L'ESPAGNE

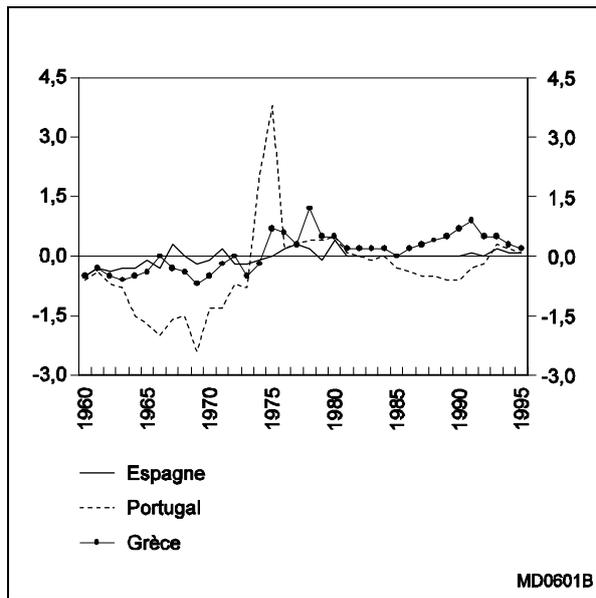
4.1.1.1. *DANS QUELLE MESURE LA COMPARAISON EST-ELLE POSSIBLE ?*

Au cours de la période 1960-1973, une émigration nette massive des États membres méridionaux vers le reste du monde, principalement à destination des pays du nord de l'Europe, a été observée. En effet, ces derniers connaissaient alors une pénurie de main-d'œuvre importante. La crise de 1973 a mis fin à ces flux. L'élargissement de l'UE à la Grèce, en 1981, et à l'Espagne et au Portugal, en 1986, ne s'est pas accompagné d'un flux d'émigration net dans les deux premiers pays, et ce ne fut pas le cas non plus en 1991, lors de la suppression de toutes les restrictions temporaires à la libre circulation des travailleurs³⁰. On n'a observé des soldes d'émigration nets, surtout à destination des pays de l'Amérique du Nord, que dans le cas du Portugal (Boeri et Brücker, 2000). D'après Dustmann et al. (2003), le nombre de ressortissants de nationalité espagnole habitant dans le reste de l'UE12 a diminué pendant la période de transition (1986-1991) qui a suivi l'adhésion. Après la suppression des dispositions transitoires restrictives, leur nombre a continué à décroître. Le nombre de Portugais résidant dans les autres pays de l'UE12 a en revanche augmenté en moyenne de 7.700 personnes par an au cours de la période 1986-1997³¹.

³⁰ Lors de l'adhésion des pays méridionaux, des mesures transitoires ont également été prises. La période de transition a duré six ans pour la Grèce et sept ans pour l'Espagne et le Portugal. Dans le cas de l'Espagne et du Portugal, cette période a cependant été écourtée à six ans.

³¹ Il s'agit du nombre total de Portugais habitant dans l'UE12. Les variations de ce nombre recouvrent à la fois les mouvements migratoires et les naissances et décès.

Graphique 16 Flux migratoires nets vers le reste du monde
(pourcentages de la population totale)

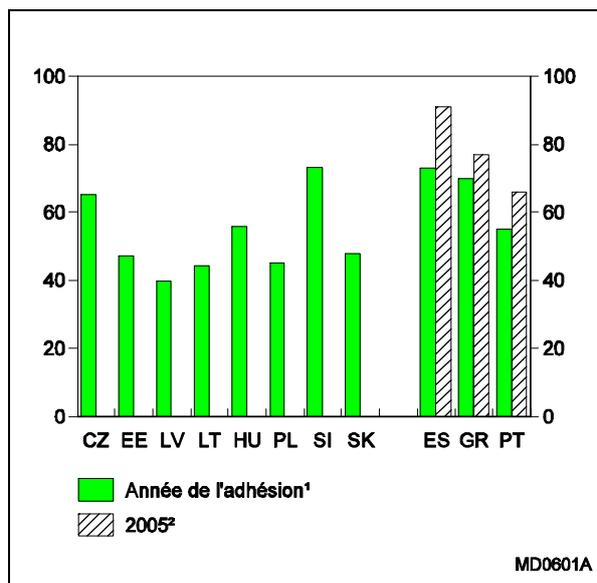


Source: Boeri et Brücker (2000).

On ne sait pas si les flux migratoires à la suite de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale seront comparables à ceux qui ont suivi l'élargissement aux États membres méridionaux. Plusieurs facteurs influencent la décision d'émigrer (voir encadré 1, section 3.2), notamment les différences de niveau de vie dont on a parlé au chapitre précédent. Lors de l'adhésion en 2004, le niveau de vie dans les NEM, mesuré par le PIB par habitant (exprimé en SPA), était en moyenne inférieur de 50 p.c. à la moyenne de l'UE15. C'est nettement plus bas que la différence observée pour l'Espagne (73 p.c.) et la Grèce (70 p.c.) au moment de leur adhésion. Le Portugal (où l'écart était de 55 p.c.) se prête mieux à la comparaison. Le développement économique des NEM est cependant très hétérogène. La situation de la Slovaquie, de la Tchéquie et de la Hongrie se rapproche le plus de celle des États membres méridionaux au moment de leur adhésion. Les États baltes et la Pologne ont encore beaucoup de chemin à faire. En 2005, le PIB par habitant (exprimé en SPA) observé en Espagne représentait 91 p.c. de la moyenne de l'UE15. En Grèce, il correspondait à 77 p.c. de cette moyenne et au Portugal à 66 p.c. Il faut signaler que le mouvement de convergence s'explique en partie par le soutien dont les pays adhérents ont bénéficié dans le cadre des fonds structurels.

Graphique 17 PIB par habitant par rapport à la moyenne européenne

(exprimé en SPA, UE = 100)



Source: CE.

1. Grèce: 1981; Espagne et Portugal: 1986; NEM: 2004.

2. Estimation.

Outre des différences de niveau de vie, l'existence de réseaux d'immigrés déjà présents dans le pays d'accueil (qui réduisent les coûts de migration des nouveaux arrivants du même pays) - ce que l'on appelle l'effet d'entraînement - et la proximité - géographique, culturelle et linguistique - sont souvent invoquées pour expliquer les flux migratoires. Ces considérations n'expliquent pas l'ampleur, mais la répartition des flux migratoires entre les pays de destination. Évaluer les différences entre l'adhésion des pays méridionaux et l'adhésion des NEM en ce qui concerne l'effet d'entraînement est très difficile. Dans les deux cas, des prédécesseurs avaient déjà développé des réseaux, principalement dans les années soixante pour les États membres méridionaux, surtout à partir de la fin des années quatre-vingts (après la mise en œuvre du processus de démocratisation) pour les pays d'Europe centrale et orientale. La proximité géographique joue sans doute un rôle plus important dans le cas de l'adhésion des NEM: la zone frontalière avec les "anciens" États membres est en tout cas nettement plus étendue que ce n'était le cas lors de l'adhésion des pays méridionaux.

4.1.1.2. QUELLES ONT ÉTÉ LES RÉPERCUSSIONS DE L'ÉLARGISSEMENT AUX PAYS MÉRIDIONAUX?

L'étude empirique des effets des flux migratoires sur le marché du travail à la suite de l'élargissement aux pays méridionaux se limite généralement aux pays d'origine, surtout l'Espagne et le Portugal. Nous n'avons pas trouvé d'analyse concernant l'effet de cet élargissement sur les marchés du travail des anciens États membres, et plus particulièrement sur le marché du travail belge. Comme mentionné ci-dessus, la Belgique n'a d'ailleurs été confrontée qu'à un afflux restreint d'immigrants.

Tableau 36 Convergence en Espagne et au Portugal

(comparaison avec l'UE12 en 1986 et avec l'UE15 en 1998 et 2005)

	1986 ⁵	1998	2005 ⁶
Espagne			
PIB par habitant (UE=100) ¹	73,0	81,1	91,0
Taux d'emploi ²	43,9	51,0	63,2
Taux de chômage ³	21,5	18,8	9,4
Productivité du travail (UE=100) ⁴	95,0	93,9	90,4
Portugal			
PIB par habitant (UE=100) ¹	55,0	71,2	65,9
Taux d'emploi ²	61,5	67,1	67,6
Taux de chômage ³	9,0	4,9	7,7
Productivité du travail (UE=100) ⁴	51,0	63,5	61,8
UE			
Taux d'emploi ²	58,4	61,2	65,0
Taux de chômage ³	10,8	10,3	8,3

Sources: Boeri et Brücker (2000), CE.

¹ Exprimé en SPA.² Nombre de travailleurs de 15 à 64 ans exprimé en p.c. de la population de 15 à 64 ans. Données du deuxième trimestre.³ Nombre de chômeurs de 15 à 64 ans exprimé en p.c. de la population active de 15 à 64 ans. Données du deuxième trimestre.⁴ PIB exprimé en SPA, divisé par le nombre de travailleurs de 15 à 64 ans.⁵ Données relatives à 1987 pour l'UE.⁶ Données estimées pour le PIB.

Boeri et Brücker (2000) ont évalué les répercussions de l'ensemble du processus de convergence sur le marché du travail en Espagne et au Portugal, sans isoler l'effet de la migration de travailleurs. Ils ont observé que, en 1998, le PIB par habitant (exprimé en SPA) représentait plus de 80 p.c. de la moyenne européenne en Espagne et plus de 70 p.c. au Portugal. Alors qu'en Espagne, le maintien d'un haut niveau de productivité du travail (94 p.c.) s'est accompagnée d'un retard considérable en ce qui concerne le taux d'emploi (51 p.c. en Espagne, contre 61 p.c. dans l'UE), le Portugal a pu à la fois rattraper une partie de son retard en matière de productivité du travail et améliorer ses performances - déjà supérieures à la moyenne européenne - en matière de taux d'emploi. Le taux de chômage est resté proche de 20 p.c. jusqu'en 1998 en Espagne. Le Portugal, dont le taux de chômage était proche de la moyenne européenne au moment de l'adhésion, faisait encore mieux en 1998, avec un taux de chômage de 4,9 p.c. seulement, contre 10,3 p.c. en moyenne dans l'UE. Depuis la fin des années nonante, l'Espagne est cependant parvenue à rattraper une grande partie de son retard. En 2005, le taux d'emploi y était de 63 p.c. (65 p.c. dans l'UE15) et le taux de chômage était retombé à 9,4 p.c. (8,3 p.c. dans l'UE), tandis que le Portugal affichait, dans ces deux domaines, de meilleurs résultats que l'UE15 dans son ensemble.

D'après les auteurs, la structure différente des marchés du travail dans les deux pays était à l'origine de ces prestations divergentes. Alors que le marché du travail espagnol se caractérisait par un degré élevé de protection des travailleurs (salaires minimums et coûts de licenciement élevés), des négociations salariales centralisées et des allocations de chômage proches de la moyenne européenne, le marché du travail portugais permettait une concertation salariale plus flexible, qui s'est traduite par une augmentation de la dispersion des salaires: dans certaines branches et professions touchées par les restructurations, les salaires ont dès lors pu baisser (ou augmenter moins vite), avec moins de conséquences négatives pour l'emploi.

Batista (2004) a étudié, pour le Portugal, l'effet de l'immigration sur le marché du travail suite à l'adhésion. Il a observé une légère tendance à la hausse des salaires des travailleurs peu qualifiés par rapport à ceux des travailleurs de qualification élevée, surtout en raison du départ de tra-

vailleurs non qualifiés. Ces effets sont restés assez limités sur le plan quantitatif, sans doute en raison du faible flux d'émigration après l'adhésion à l'Union.

4.1.2. LA RÉUNIFICATION DE L'ALLEMAGNE

La réunification de l'Allemagne est un exemple unique et doit être considérée, dans le cadre de la comparaison avec l'adhésion des NEM, comme une limite supérieure en matière d'intégration possible et de flux migratoires. Le potentiel de migration était élevé, en raison de la proximité géographique et culturelle et de la langue commune. Par ailleurs, les liens familiaux et d'amitié datant d'avant la division de l'Allemagne constituaient de solides réseaux sur lesquels les candidats au départ pouvaient compter. Le processus de réunification diffère en outre, sur deux points importants, de l'adhésion actuelle des pays d'Europe centrale et orientale à l'UE. Premièrement, elle est allée de pair avec des flux financiers considérables de l'Ouest vers l'Est, qui se sont ajoutés à l'aide provenant des fonds structurels. Deuxièmement, toute la structure institutionnelle de l'Allemagne de l'Ouest a été étendue en une seule fois à l'Allemagne de l'Est. Dans ce cadre, l'imposition du modèle de concertation salariale ouest-allemand a été primordiale. L'objectif politique explicite était de parvenir à terme à la parité salariale entre l'Est et l'Ouest.

En ce qui concerne la migration, Boldrin et Canova (2003) mentionnent un flux migratoire net d'Allemagne de l'Est vers l'Allemagne de l'Ouest de 300.000 personnes juste avant la réunification, soit 1,8 p.c. de la population est-allemande de l'époque. Au cours de la période 1992-2000, ce flux est retombé à 50.000 personnes par an, soit 0,3 p.c. de la population est-allemande pendant cette même période.

En matière de convergence, il ressort de l'analyse de Boeri et Brücker (2000) que, dans un délai de moins de dix ans après la réunification, les salaires nominaux ont augmenté de 200 p.c. en Allemagne de l'Est. Dans la mesure où cette hausse salariale n'était pas justifiée au vu de l'évolution de la productivité du travail, elle a entraîné une forte augmentation du chômage. Dix ans après la réunification, les salaires (avant impôts) de l'Est représentaient en moyenne 76 p.c. de ceux de l'Ouest, alors que ce pourcentage était de moitié moins élevé l'année qui a suivi la réunification. La parité salariale n'était donc pas encore atteinte et le processus de convergence s'est ralenti à partir du milieu des années nonante, en liaison avec la limitation des transferts sociaux par suite du mécontentement à l'Ouest. Il est frappant de constater qu'à Berlin, le rattrapage des salaires a été presque total, ce qui s'explique par la mobilité nettement plus grande de la main-d'œuvre dans cette grande agglomération: les Berlinoises de l'Est peuvent faire la navette vers l'Ouest pour aller travailler et rentrer chez eux le soir. La mobilité géographique de la main-d'œuvre en dehors de Berlin est restée relativement limitée dans l'ensemble.

Les auteurs constatent que, dix ans après la réunification, le coût salarial par unité produite à l'Est était de 15 à 30 p.c. supérieur à celui de l'Ouest et que le taux de chômage y variait de 15 à 20 p.c. En 2004, les différences étaient toujours considérables. Le taux de chômage était de 18,4 p.c. en Allemagne de l'Est et de 7,9 p.c. en Allemagne de l'Ouest. Cela a conduit à un mécontentement de plus en plus grand dans la population est-allemande et à une baisse de l'affiliation syndicale. À l'Est, la concertation salariale collective doit de plus en plus céder la place à une négociation au niveau des entreprises, et le niveau salarial de l'Ouest ne sert plus de référence pour les négociations. D'après les chiffres du Statistisches Bundesamt Deutschland³², le rapport entre le niveau des salaires bruts des travailleurs de l'industrie, du secteur de la distribution et du secteur financier observé en Allemagne de l'Est et celui enregistré en Allemagne de l'Ouest est resté stable, à 74 p.c., au cours de la période 1999-2004, marquant ainsi un temps d'arrêt en matière de convergence salariale entre les deux parties du pays. Les évolutions divergentes en matière de concertation salariale collective sont source de tensions et pourraient, d'après Boeri et Brücker, déboucher sur une plus grande flexibilité en matière de négociations salariales en Allemagne de l'Ouest.

³² Site Web: www.destatis.de.

Résumé

L'élargissement de l'UE aux États membres méridionaux qui, à plus d'un égard, peut être considéré comme un point de comparaison pour les récentes adhésions, n'a pas entraîné de flux migratoire massif vers les anciens États membres. La réunification de l'Allemagne est allée de pair, dans un premier temps, avec un important mouvement de population de l'Est vers l'Ouest. Tout de suite après la réunification, 1,8 p.c. de la population a quitté l'Allemagne de l'Est. Par la suite, ce flux s'est considérablement ralenti. Il est peu probable que des flux migratoires de cette ampleur se produisent à la suite du récent élargissement de l'UE ; l'exemple allemand doit plutôt être considéré comme une limite supérieure.

Grâce à l'intégration dans l'UE et à l'appui dont elles ont bénéficié dans le cadre des fonds structurels, les économies des pays adhérents ont pu converger vers la moyenne européenne. Il ressort toutefois des expériences découlant de l'adhésion des États membres méridionaux et de la réunification de l'Allemagne - en raison de l'absence de recherches concernant l'incidence dans les pays de destination, l'analyse s'est limitée aux répercussions dans les pays d'origine - qu'il est possible d'en atténuer les effets négatifs en instaurant une politique permettant une réaction suffisamment flexible du marché du travail. L'évolution très différente du chômage en Espagne et au Portugal après l'adhésion indique que les conséquences pour l'emploi sont moins néfastes si les glissements sectoriels qui résultent des changements de spécialisation vont de pair avec une concertation salariale plus souple et une augmentation de la dispersion des salaires. La réunification de l'Allemagne est un exemple évident de l'impact négatif de l'imposition d'un système de concertation salariale collective valable pour tout le pays à une région qui traverse des changements structurels importants. Il empêche les différences de productivité du travail sous-jacentes de se refléter dans les salaires.

4.2. EXPÉRIENCES DES AUTRES ÉTATS MEMBRES DE L'UE15 À LA SUITE DE L'OUVERTURE DU MARCHÉ DU TRAVAIL AUX RESSORTISSANTS DES NEM

La plupart des pays de l'UE15 ont adopté des dispositions transitoires limitant temporairement l'accès des ressortissants des NEM à leur marché du travail. La première partie de cette section donne une vue d'ensemble de la réglementation applicable pendant la première étape de la période de transition et des intentions pour l'avenir. La deuxième partie évalue les flux migratoires observés depuis l'élargissement.

4.2.1. VUE D'ENSEMBLE DE LA RÉGLEMENTATION PENDANT LA PREMIÈRE PHASE DE LA PÉRIODE DE TRANSITION ET DES INTENTIONS POUR L'AVENIR

Dans l'UE15, quatre types de réglementations s'appliquaient aux travailleurs des huit NEM pendant la première étape de la période de transition (Boeri et Brücker (2005) pour un récapitulatif et <http://europa.eu.int/eures> pour des informations détaillées par pays):

1. Dispositions limitant l'immigration en Belgique³³, en Allemagne, en Espagne, en Finlande, en France, en Grèce et au Luxembourg, au titre desquelles les travailleurs des NEM étaient traités comme des citoyens extérieurs à l'Espace économique européen (EEE). Ils devaient dès lors disposer d'un permis de travail, délivré uniquement si le poste ne pouvait être pourvu par des ressortissants nationaux ou des citoyens de l'EEE. Toutes les conditions d'emploi et de rémunérations applicables aux travailleurs du pays d'accueil devaient être respectées;
2. Dispositions limitant l'immigration comparables à celles du point 1, mais avec un système de contingentement au titre duquel un nombre maximum d'immigrants des NEM était admis en Autriche, en Italie, aux Pays-Bas et au Portugal;

³³ Pour plus de détails concernant la réglementation belge, veuillez consulter le chapitre 2 du présent rapport.

3. Accès libre au marché du travail, mais accès limité au système de sécurité sociale au Danemark, au Royaume-Uni et en Irlande. Le Royaume-Uni a instauré un système d'enregistrement obligatoire. Le Danemark a imposé l'obtention d'un permis de séjour, dont l'octroi était soumis à une série de conditions, notamment l'occupation d'un emploi à temps plein auquel s'appliquait une convention collective de travail ou, à défaut, toutes les conditions d'emploi et de rémunérations valables pour les travailleurs danois. Dans ces deux pays, le permis de séjour pouvait être retiré en cas de chômage;
4. Application complète de la réglementation européenne relative au principe de la libre circulation des travailleurs en Suède: l'accès au marché du travail y était totalement libre et le système de sécurité sociale ne différait pas de celui applicable aux nationaux.

Des dérogations aux systèmes ci-dessus étaient autorisées dans plusieurs pays, notamment au Danemark, en France, en Italie et aux Pays-Bas, si l'immigrant disposait de compétences spécifiques. Dans l'ensemble, des exceptions étaient autorisées pour les chercheurs scientifiques et le personnel hautement spécialisé, ainsi que pour certaines professions critiques, comme les médecins et les infirmiers. Aux Pays-Bas, les conditions d'accès étaient également plus souples pour les travailleurs saisonniers de l'agriculture.

Par ailleurs, des mesures restrictives concernant le système de "détachement de personnel" étaient en application en Autriche et en Allemagne. Dans le cadre de la libre prestation des services, les entreprises peuvent, pendant une période limitée, faire travailler leur personnel permanent dans un autre pays de l'Union sans y être établies. En Autriche et en Allemagne, cette possibilité offerte aux entreprises des NEM était soumise à des restrictions sévères dans certains secteurs (notamment la construction).

Au moment de clôturer ce rapport, les informations disponibles concernant l'éventuelle prolongation ou la suppression des mesures transitoires dans les différents États membres de l'UE15 étaient les suivantes:

- l'Allemagne et l'Autriche estimaient indispensable de maintenir les dispositions transitoires;
- la France avait en principe déjà approuvé des mesures transitoires pour 5 ans, mais examinait la situation;
- le Danemark, la Finlande, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et l'Espagne étaient disposés à ouvrir totalement leur marché du travail, mais examinaient encore la situation.

Il faut signaler également que la Norvège envisageait d'ouvrir son marché du travail aux ressortissants des NEM et que, en Suisse, le principe de l'ouverture a été approuvé lors du référendum de septembre 2005.

4.2.2. ÉVALUATION DES FLUX MIGRATOIRES DEPUIS L'ÉLARGISSEMENT

L'évaluation des flux migratoires qui ont eu lieu jusqu'à présent est rendue très difficile par le manque de données comparables. Nous disposons actuellement de deux sources d'informations. La première est le rapport de la Commission européenne (Commission européenne, 2006), qui donne une vue d'ensemble des flux migratoires des NEM vers les pays de l'UE15 depuis l'élargissement. Établis sur la base des données administratives nationales, ces chiffres concernent le nombre de permis de séjour et de travail octroyés et le nombre de travailleurs inscrits aux registres de la sécurité sociale. Malgré les efforts de la Commission pour harmoniser ces données nationales au maximum, une comparaison internationale reste difficile. En outre, le risque de surestimation est grand parce qu'il s'agit de données brutes, desquelles les personnes qui retournent au pays après un certain temps ne sont pas soustraites.

Les données provenant des enquêtes sur les forces de travail représentent la deuxième source d'information. Elles recensent le nombre de ressortissants des NEM³⁴ résidant dans l'UE15,

³⁴ Les huit pays d'Europe centrale et orientale n'ont pas pu être isolés.

desquels on peut isoler ceux qui sont établis dans le pays d'accueil depuis moins d'un an. Ce sont des données d'enquête qu'il faut interpréter avec la prudence nécessaire. Comme cette population est réduite, les exigences d'Eurostat en matière de représentativité de l'échantillon des personnes interrogées ne sont pas satisfaites dans plusieurs pays. Contrairement aux sources administratives nationales, les données de ces enquêtes harmonisées ont l'avantage d'être comparables sur le plan international et de porter sur les flux nets de migrants.

4.2.2.1. *DONNÉES GLOBALES*

Il ressort des données nationales relatives au nombre de permis de séjour et de travail et au nombre de ressortissants des NEM10, que l'ordre de grandeur des flux migratoires reste limité et est généralement largement inférieur à 1 p.c. de la population en âge de travailler du pays d'accueil. Ce seuil n'est dépassé qu'en Autriche et en Irlande.

En ce qui concerne l'Autriche, des permis de travail ont été attribués, en 2004, à concurrence de 1,2 p.c. de la population en âge de travailler. Entre janvier et juin 2005, le nombre de permis octroyés représentait 0,6 p.c. de la population de 15 à 64 ans, ce qui indique une stabilisation de l'afflux. Il s'agit de courts séjours, car le nombre de ressortissants – occupés ou non – des NEM10 par rapport à la population en âge de travailler n'a pas augmenté. Le pourcentage est resté stable, à 0,7 p.c., malgré le nombre considérable de permis de travail délivrés. Un phénomène comparable a été observé en Allemagne. Entre mai 2004 et septembre 2005, le nombre de permis de travail délivrés représentait 0,9 p.c. de la population en âge de travailler, tandis que le nombre de travailleurs des NEM10 occupés sur le territoire allemand représentait à peine 0,2 p.c. de cette population. Si l'on pouvait également calculer un tel rapport - basé sur le nombre de personnes occupées et non sur le total de la population - pour l'Autriche, on observerait sans doute un chiffre plus proche de celui - inférieur - observé pour l'Allemagne.

Tableau 37 Permis de séjour et de travail délivrés et présence de ressortissants des NEM10¹

Pays d'accueil	Type de données ²	Période de référence ³	Nombre de personnes	En p.c. de la population en âge de travailler
BE	Permis de séjour	2003	9.351	0,1
	Permis de séjour	2004	12.918	0,2
	Permis de séjour	2005	15.408	0,2
CZ	Ressortissants occupés présents	2003	64.198	0,9
	Ressortissants occupés présents	2004	69.024	1,0
DK	Permis de séjour	2004	4.911	0,1
DE	Ressortissants occupés présents	2004	108.162	0,2
	Permis de travail	2004	497.298	0,9
	Permis de travail	Mai 2004-sept. 2005	500.633	0,9
EE	Permis de séjour	2004	155	0,0
GR	Permis de séjour	2004	3.711	0,1
ES	Permis de séjour	2004	11.255	0,0
FR	Permis de travail	2003	10.067	0,0
	Permis de travail	2004	9.916	0,0
IE ⁴	<i>Personal public service number</i>	2004 (mai -déc.)	53.829	1,9
	<i>Personal public service number</i>	2005 (jan. - nov.)	107.024	3,8
IT	Permis de travail	2004	26.324	0,1
	Permis de travail	2005 (jan.- sept.)	49.454	0,1
LV	Permis de séjour	Mai 2004 - avr. 2005	497	0,0
LT	Permis de séjour	2004	27	0,0
HU	Permis de séjour	2004	1.455	0,0
MT	Permis de séjour	Jan. 2004- avr. 2005	215	0,1
NL	Permis de travail	2003	12.541	0,1
	Permis de travail	2004	24.424	0,2
	Permis de travail	2005	14.612	0,1
AT	Ressortissants présents	2004	40.420	0,7
	Ressortissants présents	2005 (jan. - juin)	40.861	0,7
	Permis de travail	2004	68.449	1,2
	Permis de travail	2005 (jan. - juin)	32.265	0,6
PL	Permis de séjour	2004	456	0,0
PT	Permis de séjour	2004	43	0,0
SI	Permis de travail	2004-Juin 2005	1.471	0,1
SK	Permis de séjour	2004	142	0,0
FI	Permis de séjour	2004	1.651	0,0
SE	Permis de séjour	2004 (mai - déc.)	3.514	0,1
GB	Inscription <i>Worker Registration Scheme</i>	2004 (mai - déc.)	134.530	0,4
	Inscription <i>Worker Registration Scheme</i>	2005 (jan. - sept.)	156.165	0,4

Source: European Commission (2006), sur la base des données administratives des États membres.

¹ Les données de l'Autriche, de la France et de l'Italie et celles relatives au nombre de permis de travail en Allemagne concernent les huit pays d'Europe centrale et orientale.

² Les données relatives aux permis de séjour concernent uniquement les permis délivrés pour travailler, sauf pour la Belgique, où il s'agit du nombre total de permis de séjour délivrés, quel qu'en soit le motif.

³ Sauf indication contraire, la période de référence s'étend de janvier à décembre.

⁴ Les chiffres relatifs à l'Irlande concernent le *Personal public service number*, octroyé non seulement pour travailler, mais également à d'autres fins administratives, notamment l'accès aux services sociaux, de santé et autres services publics.

Les chiffres irlandais concernent le nombre de "*personal public service numbers*", ce qui rend très difficile la comparaison avec les autres États membres. Ce numéro d'inscription n'est pas attribué uniquement pour travailler, mais également à d'autres fins administratives, comme

l'accès aux services sociaux, de santé et à d'autres services publics. Les données concernent dès lors non seulement les travailleurs des NEM10, mais également les membres de leur famille. Entre mai et décembre 2004, un tel numéro a été attribué à 1,9 p.c. de la population en âge de travailler. Entre janvier et novembre 2005, ce pourcentage a doublé.

Pour ce qui est de la durée des permis, il semble que la plupart soient de courte durée en Allemagne, en France, en Italie, aux Pays-Bas et en Autriche, plus particulièrement pour les travailleurs saisonniers.

Tableau 38 Ressortissants des NEM10 dans les pays de l'UE15 au deuxième trimestre de 2005, d'après les enquêtes sur les forces de travail

(nombre de personnes de 15 à 64 ans)

	Nombre total	En p.c. de la population en âge de travailler	dont: présents depuis moins d'un an	Critère de représentativité ¹
BE	19.823	0,3	2.512 s.r.	2.500-4.500
DK	6.796 s.r.	0,2	n.r.	3.500-7.500
DE	368.031	0,7	40.144	8.000
GR	30.932	0,4	2.646 s.r.	2.500-4.500
ES	57.565	0,2	n.r.	2.500-5.000
FR	28.720	0,1	n.r.	7.000-21.000
IE	55.503	2,0	34.180	2.500-4.500
NL	11.007	0,1	n.r.	4.500-10.000
AT	75.448	1,4	4.465 s.r.	4.000-8.000
FI	9.478	0,3	n.r.	2.500-4.500
SE	16.642	0,3	n.r.	2.500
GB	169.970	0,4	68.844	10.000
EU15 ²	849.885	0,4	158.179	63.500

Source: CE.

¹ Si la population est inférieure à la limite inférieure, les données ne peuvent pas être publiées. Si la population est supérieure à la limite inférieure, mais inférieure à la limite supérieure, les données peuvent être publiées sous réserve uniquement.

² À l'exception de l'Italie, du Luxembourg et du Portugal, pour lesquels les données ne sont pas disponibles.

s.r.: Sous réserve.

n.r.: Non représentatif.

Les données des enquêtes sur les forces du travail donnent une image comparable à celle obtenue sur la base des données administratives nationales. Un an après l'adhésion (c'est-à-dire au second trimestre de 2005), on comptait quelque 850.000 ressortissants des NEM10 dans les pays de l'UE15, ce qui représentait 0,4 p.c. de la population en âge de travailler. La majorité résidait en Allemagne, au Royaume-Uni, en Autriche, en Espagne et en Irlande. Une partie d'entre eux, soit 158.000 personnes, résidait depuis moins d'un an dans le pays d'accueil. Les pays de destinations de ces nouveaux immigrants étaient principalement le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Irlande. Au Royaume-Uni et en Allemagne, il y avait déjà un groupe important d'immigrés, et l'effet d'entraînement a sans doute joué. Il est frappant de constater qu'il n'y a pas eu d'effet d'entraînement en Autriche, un pays qui, comme l'Allemagne, est voisin de plusieurs NEM. L'important degré d'ouverture des marchés du travail britannique et irlandais a apparemment exercé une forte attraction, ce qui n'a pas été le cas au Danemark et en Suède. Notons d'ailleurs que les pays scandinaves n'attirent que peu d'immigrants des NEM. La barrière de la langue joue peut-être un rôle de frein en cette matière. Un grand nombre d'immigrants a incontestablement choisi le Royaume-Uni et l'Irlande en raison de la connaissance très répandue de l'anglais. Ces deux pays présentent en outre un faible taux de chômage, ce qui accroît encore leur attrait (voir encadré 1, section 3.2, pour un récapitulatif des facteurs influençant les mouvements migratoires).

Aucune des deux sources (données nationales et enquêtes sur les forces de travail) n'indique donc un afflux massif de travailleurs des NEM10. Les chiffres ne concernent cependant pas les mouvements de travailleurs illégaux. Ils ne permettent pas non plus de se faire une idée des autres moyens d'exercer une activité dans l'UE15, notamment par le biais du détachement de personnel ou l'établissement comme (faux) travailleur indépendant. La Commission européenne souligne, dans son rapport, que plusieurs pays ont rencontré des problèmes liés à l'afflux de ce type de travailleurs. C'est une forme de concurrence déloyale pour les entreprises qui respectent les règles et pour la population active résidente. Ces immigrés ne bénéficient en effet pas toujours de conditions de travail légales et de la sécurité sociale. Pour éviter ces effets négatifs, la Commission conseille donc aux États membres de supprimer toutes les mesures transitoires et d'ouvrir leur marché du travail à tous les citoyens de l'Union. Elle estime également important de le faire en concertation avec les partenaires sociaux. Dans la mesure où la Commission a rencontré beaucoup de difficultés pour quantifier les flux migratoires, elle plaide aussi pour l'adoption d'un système d'enregistrement des travailleurs étrangers, lequel devra être accompagné des contrôles nécessaires à l'obtention d'une mesure correcte de l'ampleur des flux migratoires.

On peut se demander dans quelle mesure l'ouverture du marché du travail va entraîner une diminution des détachements de travailleurs, du nombre de faux indépendants et du travail clandestin. Comme mentionné dans le rapport d'évaluation pour les Pays-Bas (ECORYS, 2006), la libre circulation des travailleurs rend l'emploi de travailleurs salariés plus attractif du fait de l'abandon d'une série de restrictions (par exemple l'obtention d'un permis de travail). C'est effectivement le cas si les travailleurs des NEM sont soumis aux mêmes conditions de travail et de rémunération que les travailleurs résidents. Le détachement de personnel, l'établissement comme travailleur indépendant et le travail illégal permettent cependant déjà d'échapper plus ou moins à cette obligation. C'était le cas dans le passé et ce le sera encore après l'ouverture du marché du travail. Un système de contrôle et de sanction efficace est dès lors de première importance pour les Pays-Bas.

Tableau 39 Taux d'emploi par nationalité au deuxième trimestre de 2005

(pourcentages de la population en âge de travailler correspondante)

	Nationalité			
	Nationaux	UE15	NEM10	Non-UE25
BE	62	60	55	35
DE	67	68	51	48
GR	60	53	47	71
ES	62	64	78	71
FR	64	69	62	44
IE	67	69	85	57
NL	74	76	64	41
AT	69	72	66	60
FI	69	67	55	45
SE	74	73	62	45
GB	72	69	75	58
UE15	67	68	62	55
NEM10	57	59	68	63
UE25	65	67	62	55

Source: European Commission (2006), sur la base des enquêtes sur les forces de travail.

Si l'évaluation de l'ampleur des flux migratoires est importante, la mesure dans laquelle les immigrés participent au marché du travail l'est aussi. Il ressort des données des enquêtes sur les forces du travail que, en moyenne dans l'UE15, le taux d'emploi des ressortissants des NEM10 (62 p.c.) est légèrement inférieur à celui des nationaux (67 p.c.) et des autres ressortissants de l'UE15 (68 p.c.) Il est nettement supérieur au taux d'emploi des ressortissants d'un pays non membre de l'UE25 (55 p.c.) Dans un certain nombre de pays, plus précisément en Irlande, en Es-

pagne et au Royaume-Uni, le taux d'emploi des ressortissants des NEM10 est même supérieur à celui des nationaux. Cela signifie que les immigrés des NEM10 apportent une contribution positive au marché du travail et à la croissance économique des pays d'accueil. La position de la Belgique est moins réjouissante: le taux d'emploi des ressortissants des NEM10 n'y est que de 55 p.c., soit 7 points de pourcentage inférieur à celui des nationaux. Il faut souligner que les chiffres de certains pays, notamment ceux de la Belgique, concernent un petit échantillon de personnes, ce qui pose des problèmes de représentativité des résultats et engendre une grande variabilité des données d'un trimestre à l'autre.

4.2.2.2. VENTILATION PAR ÂGE, NIVEAU DE QUALIFICATION ET SECTEUR D'ACTIVITÉ

Les données détaillées concernant les ressortissants des NEM10 établis récemment dans l'UE15 - soit ceux qui, au deuxième trimestre de 2005, étaient présents depuis moins d'un an - établies sur la base des enquêtes sur les forces de travail, indiquent qu'il s'agit surtout de jeunes moyennement qualifiés. Ce schéma s'observe aussi dans les trois pays pour lesquels les données étaient suffisamment représentatives pour permettre une analyse détaillée, c'est-à-dire l'Allemagne, l'Irlande et le Royaume-Uni, bien que l'on observe quelques différences. Alors que l'essentiel des nouveaux ressortissants des NEM10 sont âgés de 20 à 34 ans, en Allemagne, les cohortes de 35 à 39 ans et de 45 à 49 ans sont également bien représentées. Dans l'UE15 et en Allemagne, 85 p.c. des immigrants sont peu ou moyennement qualifiés; au Royaume-Uni, cette proportion est de 95 p.c. En Irlande, en revanche, 28 p.c. des ressortissants des NEM10 sont très qualifiés. C'est sans doute dû à la présence de multinationales, qui exercent une grande force d'attraction sur la population très qualifiée des NEM10.

Tableau 40 Profil des ressortissants des NEM10 établis depuis moins d'un an dans un pays de l'UE15 au deuxième trimestre 2005

(pourcentages de la population de 15 à 64 ans correspondante)

	UE15 ¹	DE	IE	GB
Âge				
15-19 ans	5,3	2,1	2,7	7,8
20-24 ans	32,7	26,9	28,1	37,0
25-29 ans	29,9	23,6	36,6	33,7
30-34 ans	13,6	18,5	14,2	10,6
35-39 ans	7,6	12,7	6,6	3,8
40-44 ans	3,6	3,1	5,1	2,8
45-49 ans	4,8	11,2	3,5	2,8
50-54 ans	1,4	2,0	2,2	0,8
55-59 ans	1,1	0,0	1,0	0,6
Niveau de qualification				
Faible	19,6	19,4	18,6	20,2
Moyen	66,6	65,5	53,3	74,6
Élevé	13,8	15,0	28,1	5,2
<i>p.m. en millier de personnes:</i>				
- Total des ressortissants des NEM10	850	368	56	170
- Ressortissants résidents depuis moins d'un an dans le pays d'accueil	158	40	34	69

Source: CE.

1 À l'exception de l'Italie, du Luxembourg et du Portugal, pour lesquels les données ne sont pas disponibles.

Le niveau de qualification³⁵ des nouveaux immigrants des NEM10 est très différent de celui de la population en âge de travailler de l'UE15. Alors que respectivement 20, 66 et 14 p.c. des nouveaux immigrants des NEM10 ont un niveau de qualification faible, moyen et élevé, ces pourcentages s'élèvent respectivement à 35, 44 et 21 p.c. pour la population en âge de travailler de l'UE15. Dans l'ensemble, les ressortissants des NEM10 sont plus souvent diplômés de l'enseignement secondaire supérieur, ce qui est cohérent avec le fait qu'une grande partie de la population des NEM est effectivement moyennement qualifiée (voir chapitre 3). Cela montre que, dans une certaine mesure, les nationaux et les ressortissants des NEM10 sont complémentaires (voir encadré 2, section 3.4, pour l'impact de l'immigration sur le marché du travail).

Tableau 41 Emploi dans l'UE15 par branche d'activité et par nationalité au deuxième trimestre de 2005

(pourcentages de l'emploi correspondant)

Branche d'activité	Nationalité	
	Nationaux	NEM10
Agriculture/pêche	4	3 s.r.
Industrie	18	18
Construction	8	15
Commerce de détail/horeca/transport	25	28
Secteur financier/secteur immobilier	13	14
Secteur public/enseignement/soins de santé/autres	32	23
Total	100	100

Source: European Commission (2006), sur la base des enquêtes sur les forces du travail.
s.r.: Sous réserve.

Le fait que les immigrants aient en majorité un niveau de qualification moyen ne signifie pas nécessairement qu'ils exercent un travail correspondant à ce niveau de qualification. Les enquêtes sur les forces de travail permettent de ventiler l'emploi par branche d'activité. Il en résulte que, dans les pays de l'UE15, les ressortissants des NEM10 sont proportionnellement plus présents que les nationaux dans les branches de la construction, du commerce de détail, de l'horeca et des transports. Ils sont aussi largement représentés dans l'agriculture, mais l'échantillon est trop petit pour tirer des conclusions fiables. Ces secteurs offrent généralement des emplois pour les peu qualifiés et connaissent, en tout cas en Belgique, une pénurie de main-d'œuvre. Les emplois hautement qualifiés dans les services publics, l'enseignement, les soins de santé et les autres branches des services sont plutôt réservés aux nationaux.

Les conclusions ci-dessus relatives à l'âge, au niveau de qualification et à la branche d'activité où travaillent les ressortissants des NEM10, obtenues à partir des enquêtes sur les forces de travail, sont en règle générale confirmées par une série de rapports nationaux établis pour le Danemark (Ramboll Management, 2005), le Royaume-Uni (Home Office (2005) et Portes et French (2005)) et les Pays-Bas (ECORYS, 2006). Là aussi, il est fait mention d'un afflux de jeunes, bien formés, qui occupent surtout des emplois peu qualifiés. Leur évaluation de la situation est positive dans l'ensemble, et ils affirment que les immigrants offrent une solution à la pénurie de main-d'œuvre observée dans certains secteurs d'activité.

Ceci n'empêche pas ces rapports de faire état des abus au principe de la libre prestation des services, notamment par le biais de l'établissement de faux travailleurs indépendants, le détachement de personnel et l'occupation illégale de ressortissants des NEM. Ces travailleurs ne sont pas toujours soumis aux mêmes conditions de travail et de rémunération que les travailleurs du pays d'accueil. L'ouverture des marchés du travail ne fera pas disparaître ce type de pratiques, de

³⁵ Il s'agit exclusivement du niveau de qualification. Aucune donnée n'est disponible concernant d'autres aptitudes.

sorte que les contrôles et les sanctions restent indispensables afin de combattre ces pratiques économiquement et socialement malhonnêtes.

Au Danemark (Ramboll Management, 2005), le nombre de cas de travail illégal signalés depuis le 1^{er} mai 2004 est en hausse, même si cette information ne peut s'appuyer sur des données chiffrées. L'usage impropre du principe de libre prestation des services est également mentionné. Lors de la première phase de la période transitoire, le permis de séjour obligatoire (voir point 4.2.1) n'était délivré que si le travailleur exerçait une activité réglementée par une convention collective de travail ou, à défaut, soumise aux mêmes conditions de travail et de rémunération que celles applicables aux travailleurs danois. Les organisations syndicales surveillent tous ces aspects de très près, rendent publiques les violations de la législation et réagissent en menant des actions de grève ou de blocus. C'est également le cas en Suède, où le marché du travail est entièrement ouvert (ECORYS, 2006).

Les rapports sur le Royaume-Uni présentent tout aussi peu de statistiques permettant de mesurer l'ampleur des pratiques illégales ou des contournements de la loi. Selon Portes et French (2005), certains éléments indiquent que la libre circulation des travailleurs a permis de réduire le travail illégal. Cette affirmation se fonde sur le constat selon lequel le taux d'emploi des ressortissants des NEM qui séjournaient déjà au Royaume-Uni avant l'adhésion de leur pays à l'UE a progressé depuis l'ouverture du marché de l'emploi.

Selon les données néerlandaises (ECORYS, 2006), la création de petites entreprises dirigées par un ressortissant des NEM a connu une forte hausse depuis l'élargissement de l'UE. Ainsi, 268 entreprises de ce type ont été enregistrées en 2003, un chiffre qui s'élevait à 1.454 unités en 2004 et atteignait 2.061 unités au cours des neuf premiers mois de 2005. Ces entreprises sont principalement actives dans la construction, l'agriculture et l'horticulture. Si ces statistiques ne permettent pas d'établir s'il s'agit ou non de faux indépendants, il ressort d'entretiens avec des contrôleurs et des experts que le nombre d'abus a augmenté et qu'il est souvent possible d'établir un lien de subordination vis à vis d'un employeur. Le nombre de détachements à partir des NEM a lui aussi augmenté. En 2004, 130 personnes seulement étaient concernées, alors qu'au cours des neuf premiers mois de 2005, on enregistrait plus de 1.000 cas. Les chiffres permettant de déterminer l'ampleur exacte du travail illégal ne sont pas disponibles, mais il semble qu'au moins 25.000 ressortissants des NEM seraient concernés.

Les exemples qui précèdent montrent que la situation diffère très peu en Belgique et dans les autres pays : une hausse du nombre de travailleurs détachés et de travailleurs indépendants a été constatée depuis l'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale, tandis que les informations relatives au travail illégal sont rares, voire inexistantes.

Résumé

Après l'adhésion des NEM10, la plupart des pays de l'UE15 ont pris des mesures transitoires visant à limiter temporairement l'accès de ces nouveaux européens à leur marché du travail. Seuls l'Irlande, le Royaume-Uni et la Suède ont immédiatement et entièrement ouvert leur marché du travail, mais dans les deux premiers pays, l'accès au système de sécurité sociale a été limité.

Les données disponibles n'indiquent pas un afflux massif de main-d'œuvre en provenance des NEM depuis l'élargissement de l'Union. Ceux qui ont émigré sont surtout des jeunes moyennement qualifiés, souvent employés en dessous de leur niveau de qualification dans le pays de destination. Les pays pour lesquels il existe une évaluation nationale, à savoir le Danemark, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, considèrent l'immigration comme un élément positif parce qu'elle offre une solution à la pénurie de main-d'œuvre observée dans certaines branches d'activité.

Etant donné que l'immigration légale est restée limitée, mais que, dans le même temps, on a observé un afflux, non quantifiable, de travailleurs illégaux et la mise en œuvre de pratiques destinées à contourner la législation, la Commission européenne recommande aux États membres de supprimer toutes les mesures transitoires et d'ouvrir leur marché du travail à tous les citoyens de l'Union. Elle ajoute cependant que les partenaires sociaux doivent être impliqués dans les travaux préparatoires. Vu les problèmes rencontrés pour élaborer des statistiques concernant les flux migratoires, elle demande que chaque État membre mette au point un système d'enregistrement. Pour que ce système fournisse des données fiables concernant l'importance et la composition des flux migratoires, des mécanismes de contrôle adéquats doivent être prévus. Un système efficace de contrôle et de sanction est d'ailleurs de première importance pour la lutte contre le travail illégal, l'usage impropre du statut d'indépendant ou du système de détachement, de même que contre le non respect des conditions de travail et de rémunération du pays d'accueil.

Bibliographie

- Abraham F. (2002), "Global and european labour costs", *Tijdschrift voor economie en management*, 47 (3): 373-397.
- Abraham F., V. Bilsen, V. Minne, A. Gevers et K. Mertens (2005), *Gevolgen van de EU-uitbreiding voor de Vlaamse arbeidsmarkt*, Katholieke Universiteit Leuven, IDEA Consult, Leuven et Bruxelles.
- Batista C. (2004), *Joining the EU: capital flows, migration and wages*, mimeo, University of Chicago.
- Boeri T. et H. Brücker (2000), *The impact of Eastern enlargement on employment and labour markets in the EU member states: final report*, Berlin and Milano, European Integration Consortium.
- Boeri T. et H. Brücker (2005), *Migration, co-ordination failures and EU enlargement*, IZA, department paper 1600.
- Boldrin M. et F. Canova (2003), "Regional Policies and EU enlargement" in Funck B. et L. Pizzati (ed), *European integration, regional policy, and growth*, Washington D.C., USA, The World Bank 33-93.
- Brücker H. (coordinator), P. Alvarez-Palta, B. Siliverstovs et DIW Berlin (2003), *Potential migration from central and Eastern Europe into the EU-15 – An update*, DIW Berlin.
- CNUCED - UNCTD (2005), *World Investment Report*, United Nations, New-York and Geneva.
- Dustmann C., M. Casanova, M. Fertig, I. Preston et C. Schmidt (2003), *The impact of EU enlargement on migration flows*, Home Office, online report 25, UK.
- ECORYS Nederland B.V. (2006), *Evaluatie werknemersverkeer MOE-landen*, Rotterdam.
- European Commission (2005), *Employment in Europe 2005: recent trends and prospects*, Luxembourg, Office for official publications of the European Commission.
- European Commission (2006), *Report on the functioning of the transitional arrangements set out in the 2003 accession treaty (period 1 May 2004 - 30 April 2006)*, COM(2006)yyfinal, Brussel.
- Golinowska S. et A. Sowa (2004), *Aging, Health status and determinants of health expenditure*, Country report-Poland, Centre for Social and Economic Analysis.
- Home Office (2005), *Accession Monitoring Report: May 2004 - March 2005*, UK.
- Institut national de Statistique et Bureau fédéral du Plan (2001), *Perspectives de population 2000-2050 par arrondissement*, Bruxelles.
- Lenain P. et A. Janovskaia (2004), *Prospects of economic integration: are the new member states ready to catch-up in the wider EU* (www.cicerofoundation.org/pdf/patrick_lenain_Oct04.ppt).
- Mansova R., J. Rutkowski et D. Fretwell (2005), "Labour Markets" in Barr N. (ed.), *Labour markets and social policy in Central and Eastern Europe: the accession and beyond*, Washington D.C., USA, The World Bank.

OCDE (2005), *Niveau d'éducation des immigrés et marché du travail: une estimation de la prévalence du déclassement*, DG emploi, travail et affaires sociales.

OECD (2002), "Purchasing power parities - measurement and uses", *OECD Statistics Brief*, 2002 (3).

OECD (2004), "Enhancing income convergence in Central Europe after EU accession", *OECD Economic outlook*, 75, 193-206.

Okkerse L. et A. Termote (2005), *Singularité des étrangers sur le Marché de l'emploi: À propos des travailleurs allochtones en Belgique*, INS, Étude statistique n° 111.

Portes J. et S. French (2005), *The impact of free movements of workers from central and eastern Europe on the UK labour market: early evidence*, Department for Work and Pensions, working paper 18.

Ramboll Management (2005), *Arbejdsmarkedsstyrelsen: Analyse af EU-udvidelsens betydning for det danske arbejdsmarked*, København, Denmark.

Regnard P. (2005) "Minimum wages 2005: major differences between EU member states", *Population and social conditions - statistics in focus*, 2005 (7) (www.europa.eu.int/comm/eurostat/).

Simonis D. et M. Lambrecht (2001), *Some economic implications of eastern EU enlargement for Belgium*, Federaal Planbureau, working paper 7-01.

Stehrer R. (2005), *Employment, education and occupational structure: A framework for forecasting*, WIIW, research report 315.

Traser J. (2005), *Report on the free movement of workers in EU-25: Who's afraid of EU enlargement?*, Brussels, Belgium, European Citizen Action Service.

Van Ark B., E. Stuivenwold et G. Ypma (2005), *Unit labour costs, productivity and international competitiveness*, Groningen Growth and Development Center, Research memorandum GD-80.

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES SIGNES CONVENTIONNELS

BfP	Bureau fédéral du Plan
BNB	Banque nationale de Belgique
CCE	Conseil central de l'économie
CE	Commission européenne
CSE	Conseil supérieur de l'emploi
DEI	Demandeurs d'emploi inoccupés
e	estimation
EEE	Espace économique européen
FOREM	Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l'emploi
ICN	Institut des comptes nationaux
INASTI	Institut national d'assurances sociales pour travailleur indépendant
INS	Institut national de statistique
n.d.	donnée non disponible
NEM	Nouveaux États membres d'Europe centrale et orientale (Tchéquie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne, Slovaquie et Slovénie)
NEM10	Nouveaux États membres (y compris Malte et Chypre)
n.r.	donnée non représentative
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OE	Office des étrangers
ONEM	Office national de l'emploi
ONSS	Office national de sécurité sociale
ORBEM	Office régional bruxellois de l'emploi
p.c.	pour cent
p.m.	pour mémoire
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
s.r.	sous réserve
SPA	Standard de pouvoir d'achat
SPF	Service public fédéral
SPF ETCS	Service public fédéral Emploi, travail et concertation sociale
UE	Union européenne
UE15	Union européenne de 15 pays, avant l'élargissement en 2004
UE25	Union européenne de 25 pays, après l'élargissement en 2004
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding

LISTE DES PAYS

	<u>Indicatifs</u>	<u>PAYS</u>	
UE25	UE15	AT	AUTRICHE
		BE	BELGIQUE
		DE	ALLEMAGNE
		DK	DANEMARK
		ES	ESPAGNE
		FI	FINLANDE
		FR	FRANCE
		GB	ROYAUME-UNI
		GR	GRECE
		IE	IRLANDE
		IT	ITALIE
		LU	LUXEMBOURG
		NL	PAYS-BAS
		PT	PORTUGAL
		SE	SUÈDE
NEM 10		CY	CHYPRE
		CZ	REPUBLIQUE TCHEQUE
		EE	ESTONIE
		HU	HONGRIE
		LT	LITUANIE
		LV	LETTONIE
		MT	MALTE
		PL	POLOGNE
		SI	SLOVENIE
		SK	SLOVAQUIE

08/12 '05 JEU 15:47 FAX 32 2 2213239
07-12-2005 15:51 KAB VICE PREMIER

NBB-BNB DS SECR

32 2 2101948

002

DE EERSTE MINISTER



WETSTRAAT 16
1000 BRUSSEL

Brussel, 05-12-2005
GV/WG/mvl/05-067

Aan de heer Peter VANVELTHOVEN
Minister van Werk
Koningsstraat 180
1000 BRUSSEL

Mijnheer de Minister,

Bij deze zou ik u willen vragen, in uw hoedanigheid van voorzitter van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, om, met de steun van het Federaal Planbureau en de Nationale Bank van België, tegen eind februari een studie uit te voeren over de impact op onze arbeidsmarkt van de vrije toegang van werknemers van de nieuwe EU-lidstaten. Over de eventuele verlenging van de overgangsmaatregelen dient de Belgische regering immers een beslissing te nemen tegen 1 mei 2006.

Deze studie moet de regering in staat stellen met kennis van zaken te oordelen over de impact van de vrije toegang van werknemers van de nieuwe EU-lidstaten op de Belgische arbeidsmarkt, de concurrentiekracht van onze economie en de vergrijzing.

De Hoge Raad, in samenwerking met de voornoemde instellingen, zou onder meer de volgende elementen dienen te analyseren:

1. de impact van de niet-verlenging van de overgangsmaatregelen op de concurrentiekracht van onze economie;
2. de huidige situatie op de Belgische arbeidsmarkt van werknemers uit de betrokken lidstaten, onder meer het systeem van de detacheringen;
3. de impact van de niet-verlenging van de overgangsmaatregelen op de illegale arbeid;
4. de nood aan controlemechanismen en de organisatie van de inspectiediensten om misbruiken en fraude tegen te gaan;

07/12 '05 WOE 15:48 [TX/RX-NR 6074] 002

08/12 '05 JEU 15:47 FAX 32 2 2213239 NBB-BNB DS SECR
07-12-2005 16:51 KAB VICE PREMIER

52 2 2101948 7003

5. de mogelijkheden van een betere afdwinging en naleving van de Belgische arbeidsvoorwaarden en sociale wetgeving.

Hierbij moet ook geleerd worden uit de ervaring van vorige toetredingen alsook van die lidstaten die geen voorbehoud hebben aangetekend.

De Hoge Raad zou haar conclusies moeten presenteren tegen eind februari, opdat de Nationale Arbeidsraad tegen half maart hieromtrent een advies kan geven. Bovendien moet er rekening worden gehouden met het rapport dat de Europese Commissie dienaangaande in de loop van de maand januari zal bekend maken.

Om de voortgang van deze studie op te volgen, stel ik voor dat u een begeleidingscomité opricht waarin de leden van het Kernkabinet alsook de inhoudelijk bevoegde kabinetten vertegenwoordigd zijn.

Met de meeste hoogachting,


Guy VERHOFSTADT

TOTAL P.03
07/12 '05 WOE 15:48 ITX/RX NR 69741 7003

COMPOSITION DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'EMPLOI

VANVELTHOVEN Peter Ministre de l'Emploi et de l'Informatisation
Président

Membres fédéraux:

SMETS Jan (N) Directeur de la Banque nationale de Belgique
Vice-Président

BAECK Karel (N) Administrateur général de l'ONEM

BOGAERT Henri (F) Commissaire au Plan

DE KEYSER Véronique (F) Professeur, Université de Liège

LUX Bernard (F) Professeur, Université de Mons

RAYP Glenn (N) Professeur, Université de Gand (RUG)

Membres régionaux:

Flandre:

STAPPAERTS Mieke Ancien Directeur général, Administration de l'Emploi

Wallonie:

MÉAN Jean-Pierre Administrateur général du FOREM

Bruxelles:

COURTHÉOUX Eddy (F) Administrateur général de l'ORBEM

STROOBANT Maxime (N) Professeur, Université libre de Bruxelles (VUB)

Secrétaire:

VANTHUYNE Jan Président du Comité de direction du SPF Emploi, Travail et
Concertation sociale

PERSONNES DE CONTACT:

SECRETARIAT DU CONSEIL SUPERIEUR DE L'EMPLOI

- tél. 02 233 46 69
- fax 02 233 47 38
- e-mail: tom.bevers@meta.fgov.be

SPF Emploi, Travail et Concertation sociale: BEVERS Tom

ASSISTANCE SCIENTIFIQUE Yves SAKS: tél. 02 221 52 35

e-mail: yves.saks@nbb.be

Banque nationale de Belgique: BUYSSSE Kristel, DELHEZ Philippe, DRUANT Martien, FAMERÉE Hugues, HEUSE Pierrette et SAKS Yves.

SPF Emploi, Travail et Concertation sociale: DEGIVES Geneviève, GEYSELS Alix, LANTIN Bernard, ROMAIN Nathalie, SAERENS Hendrik, SIMON André, VANDEN BROECK Philippe, VERBEKE Didier et ZIMMERMAN Anne

Bureau fédéral du plan: JOYEUX Christian, LAMBRECHT Micheline, MASURE Luc et STOCKMAN Peter

SYNTHÈSE

Le 1^{er} mai 2004, l'élargissement de l'Union européenne à huit pays d'Europe centrale et orientale (République tchèque, Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne, Slovénie et Slovaquie), ainsi qu'à Chypre et à Malte, a accru de 19,4 p.c. la population de l'UE. Ce sont 74 millions de personnes qui se sont ajoutées aux 383 millions d'habitants que comptait l'Union européenne à 15.

Comme lors de l'adhésion de l'Espagne, de la Grèce et du Portugal, il a été convenu de la possibilité pour les anciens États membres de maintenir, à titre transitoire, des mesures de restriction quant à l'accès des ressortissants des nouveaux¹ États membres (NEM) à leur marché du travail. Les dispositions transitoires couvrent une période maximale de 7 ans (2 + 3 + 2), dont la première se termine le 30 avril 2006.

Durant cette phase initiale, tout en soutenant pleinement le processus d'élargissement et l'intégration de ces pays dans l'Union, la Belgique a décidé de faire usage de cette possibilité. Au terme de celle-ci, le Gouvernement a confié au Conseil supérieur de l'emploi la mission de préparer une étude consacrée à l'impact sur le marché belge du travail d'un libre accès des travailleurs issus de ces pays.

Dans le cadre réglementaire actuel, 2.300 permis de travail ont été accordés à des travailleurs des NEM, mais les flux de main-d'œuvre ont surtout pris la forme, outre d'entrées illégales, d'un usage sans doute en partie impropre de modalités alternatives (indépendants, détachements).

Avec 11 autres pays de l'UE15, la Belgique a adopté à l'égard des ressortissants des huit NEM des mesures transitoires dérogeant au principe de libre circulation des travailleurs au sein de l'UE. Il leur est en effet imposé de disposer d'un permis de travail pour être engagé en qualité de travailleur salarié par une firme belge ou étrangère installée en Belgique. L'obtention du permis de travail "B" est en principe conditionnelle à une autorisation d'occupation, délivrée sur la base d'un examen préalable du marché du travail montrant qu'il n'est pas possible de trouver, dans un délai raisonnable, parmi les travailleurs présents sur le marché du travail, une personne qui soit apte à occuper de façon satisfaisante l'emploi envisagé. En sont d'ores et déjà dispensés un certain nombre de professions hautement qualifiées. En 2005, quelque 5.500 nouveaux permis de travail ont été accordés, dont 2.300 à des ressortissants des NEM (2.100 Polonais). En ce qui concerne ces derniers, plus de 90 p.c. ont été délivrés par les autorités flamandes et une large majorité d'entre eux étaient des travailleurs saisonniers.

Le traité d'adhésion ne prévoit pas de mesures transitoires quant aux libertés d'établissement et de prestation de services. La première octroie aux ressortissants d'un État membre la possibilité de s'installer comme indépendant dans n'importe quel autre État. La seconde permet à un

¹ À l'exception de Chypre et de Malte.

opérateur économique, entreprise ou indépendant, de fournir temporairement ses services sous la forme d'un détachement de personnel dans un autre État membre sans y être établi.

Dès qu'il y a prestation de services par un salarié d'une firme étrangère sur le territoire belge, les conditions de travail et de rémunération prévues par les dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles pénalement sanctionnées relatives, par exemple, à la fixation d'un salaire minimum, aux temps de travail et de repos s'appliquent. De l'expérience des services de contrôle, il apparaît que, pour éviter ces règles, certains ressortissants des huit NEM abusent des libertés d'établissement et de prestation de services, en s'inscrivant en Belgique sous un statut d'indépendant ou en réalisant des prestations sous statut d'indépendant étranger, alors qu'ils sont dans les faits occupés dans un lien de subordination. Aucune statistique ne permet de mesurer l'ampleur de ces fraudes. Elles ne sont sans doute pas exceptionnelles, mais ne constituent vraisemblablement pas non plus la règle. Quoiqu'il en soit, les données montrent que, en 2004, quelque 1.300 ressortissants des NEM (dont 1.200 Polonais) ont débuté une activité indépendante en Belgique, contre 600 à peine en 2003, c'est-à-dire plus qu'un doublement. Il n'existe en revanche aucun recensement des prestations d'indépendants étrangers en Belgique dans le cadre de la libre prestation de services. Une autre voie par laquelle les dispositions transitoires sont contournées est celle dite du détachement, par laquelle des entreprises occupent sur le territoire belge, par l'entremise de contractants étrangers, des salariés en provenance des NEM. En ce qui concerne ces détachements, les informations disponibles auprès de l'ONSS ne permettent pas de distinguer les personnes originaires des NEM des autres étrangers. En 2005, au total, quelque 86.600 dossiers ont été recensés, contre 51.000 en 2003. S'il est vraisemblable que la majorité des détachements provenait des pays voisins dans le passé, leur progression importante (+ 36.000 en deux ans) reflète sans doute en grande partie l'activité de firmes originaires des NEM.

Compte tenu de ces problèmes de recensement et en l'absence d'informations fiables et exhaustives relatives au nombre de travailleurs irréguliers en provenance des NEM, mais pas seulement, qui seraient actifs sur le territoire belge, le Conseil constate qu'il n'est pas possible de mesurer précisément l'ampleur réelle du phénomène.

Il n'en demeure pas moins que des mouvements non négligeables de main-d'œuvre existent d'ores et déjà entre les NEM et la Belgique. Dans une série de cas, le recours au détachement et aux prestations d'indépendants est préféré à celui des permis de travail, en raison vraisemblablement d'un avantage en termes de coût relatif. Une politique globale visant à appréhender l'ensemble de ces canaux s'impose donc.

La diversité des situations comporte des risques en termes de concurrence loyale et de respect des règles sociales et nécessite une amélioration des mécanismes de contrôle.

La diversité des situations et des évolutions décrite ci-avant est loin d'être satisfaisante, car elle complique le fonctionnement transparent du marché du travail et comporte des risques de

concurrence déloyale et de non-respect de conditions de travail réglementaires ou conventionnelles. Ces risques, qui ne sont pas spécifiques à la problématique de la libre-circulation des travailleurs en provenance des NEM, appellent l'attention des autorités tant nationales qu'euro-péennes.

L'encadrement des principes de liberté de circulation, d'établissement ou de prestation ne va pas sans poser de problèmes aux services de contrôle. La variété des cas rencontrés, des législations applicables et l'occupation extraterritoriale de travailleurs posent maintes difficultés, tant en termes de contrôle, pour les services d'inspection du travail, qu'en termes de poursuites judiciaires ou administratives.

À la complexité de la problématique, s'ajoute le morcellement des compétences de contrôle entre plusieurs services d'inspection du travail, qui relèvent de divers Services Publics Fédéraux (SPF) et dont les compétences se chevauchent en certaines matières. Les services d'Inspection sociale, de Contrôle des lois sociales, de l'ONEM, de l'ONSS, du Contrôle du Bien-être sont principalement impliqués. Par ailleurs, les régions disposent, elles aussi, d'un service d'inspection, compétent en matière de bureaux de placement payant, d'occupation de main-d'œuvre étrangère et de travail intérimaire. Afin de coordonner l'activité de ces différents services et ainsi de renforcer la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale, une loi du 3 mai 2003 a institué le Conseil fédéral de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale, la Commission de partenariat, le Comité fédéral de coordination et les cellules d'arrondissement. Il s'indique à tout le moins de poursuivre dans cette voie et d'évaluer l'efficacité des dispositifs mis en place, tout en veillant à ce que les services responsables disposent de moyens en adéquation avec l'ampleur de la tâche qui leur est confiée.

Il importe également de développer la coordination entre services d'inspection sociale des différents États membres. Jusqu'ici, des avancées concrètes ont pu être enregistrées sur une base bilatérale, notamment avec les pays voisins. Il s'agit de poursuivre ces efforts.

L'ouverture du marché belge du travail aux ressortissants des NEM est la conséquence même de l'adhésion au Traité. Compte tenu des développements des flux de main-d'œuvre observés au cours de la période transitoire de deux ans qui s'achève, des mesures structurelles s'imposent, tel qu'un dispositif permanent d'enregistrement visant au suivi et au contrôle de l'ensemble des travailleurs occupés en Belgique, y compris dans le cadre de détachements et comme indépendants. Ce suivi et ce contrôle sont essentiels pour permettre d'assurer le respect du droit du travail et des conditions de concurrence loyale. Il faut noter à cet égard que le suivi des personnes ayant recours à la libre circulation des travailleurs salariés pour s'établir et travailler en Belgique ne pose pas de difficulté spécifique, étant donné qu'elles intègrent le circuit traditionnel du travail et font de ce fait l'objet d'un enregistrement dans le cadre des déclarations usuelles (du type de Dimona) communes à tous les salariés occupés en Belgique. C'est le meilleur suivi des indépendants et des détachements qui constitue le véritable défi pour les services d'inspection sociale.

Dans ce contexte, le gouvernement belge a le choix, de prolonger les dérogations actuellement en vigueur (éventuellement pour une durée limitée), de les abroger ou d'adopter une position intermédiaire, par exemple en supprimant totalement l'examen du marché du travail pour certaines fonctions.

Comme le commerce international et les investissements directs étrangers, la liberté de circulation des travailleurs est un aspect du processus d'intégration des NEM dans l'Union européenne.

L'adhésion des NEM dans l'Union européenne, en les intégrant à un vaste marché intérieur, a amplifié les effets que leur ouverture au commerce international avait déjà induits sur le volume et la structure de leur production. Une main-d'œuvre qualifiée abondante et relativement bon marché est à l'origine de l'avantage compétitif de ces pays, qui explique leur spécialisation relative dans des productions à haute intensité en main-d'œuvre. Celle-ci évolue cependant vers des biens à plus haute intensité technologique: ainsi, en 2002, 14 p.c. du commerce industriel entre la Belgique et les NEM portait sur des produits à intensité technologique élevée, contre 10 p.c. en 1995, et 48 p.c. sur des produits à intensité technologique moyenne/élevée, contre 39 p.c. auparavant; à l'instar de ce que l'on observe avec les pays plus avancés, leur commerce intra-branche tend à se développer. Bien que la part des NEM dans le commerce de la Belgique soit encore modeste, à 3,2 p.c. des exportations et 2,6 p.c. des importations sur les dix premiers mois de 2005, l'augmentation des échanges depuis 1995 est remarquable: seuls les échanges commerciaux avec l'Asie ont progressé davantage. Il faut également signaler que la Belgique maintient un excédent commercial avec ces pays: la hausse des importations va donc de pair avec celle des exportations.

Une autre façon de bénéficier des avantages comparatifs des NEM est de s'y implanter. Des firmes étrangères, notamment belges, investissent dans ces pays et y développent une production destinée non seulement au marché local, en forte croissance, mais aussi à leur marché d'origine et au reste du monde.

Les échanges commerciaux (biens et services) et les investissements étrangers (facteur capital) peuvent dans une certaine mesure se substituer à la mobilité des personnes (facteur travail), d'autant plus que celle-ci est contrainte par des règles (même transitoires) qui en restreignent la portée. Il apparaît à ce stade que le canal du commerce international, principalement, et celui des investissements directs, dans une moindre mesure, ont davantage contribué que celui de la migration au processus d'intégration des économies des NEM au sein de l'UE.

Les flux migratoires sont déterminés par différents facteurs, parmi lesquels les différences de niveau de vie et de revenus. Les écarts sont encore importants, surtout pour les bas salaires et pour les travailleurs de l'industrie et de la construction, mais l'on observe d'ores et déjà un début de convergence.

Différents facteurs économiques peuvent inciter à la migration. Il s'agit notamment, pour les candidats à la migration, d'apprécier si les possibilités d'emploi existant à l'étranger leur permettent d'envisager de meilleures conditions de travail et de rémunération que dans leur pays d'origine, de sorte que ces avantages économiques compensent les coûts, souvent plus subjectifs, de l'émigration. On abordera ainsi successivement la situation relative actuelle en termes de revenu et de marché du travail.

Le niveau de vie par habitant dans les NEM reste encore largement (de 27 à 60 p.c. selon le pays) inférieur à la moyenne européenne; il tend cependant à s'en rapprocher à un rythme soutenu. Cette convergence implique d'importants efforts de restructuration, qui se traduisent par des gains rapides de productivité. Au total, le taux d'emploi dans la plupart de ces pays reste faible et, corrélativement, le taux de chômage y est élevé. La combinaison de ces éléments constitue un incitant à l'émigration vers les pays d'Europe occidentale, plus particulièrement vers ceux dont le dynamisme du marché du travail offre de bonnes perspectives d'emploi.

Les écarts de salaires entre la Belgique et les NEM sont considérables. En moyenne, dans l'industrie et les services, ils sont, selon le pays, de 40 à 90 p.c. inférieurs au coût horaire moyen en Belgique. Ces écarts ont de multiples origines. D'une part, le niveau de productivité du travail et le niveau de vie sont plus faibles, ce qui, dans ce dernier cas, se traduit par un niveau de prix nettement moindre dans ces pays. D'autre part, la pression fiscale et parafiscale est plus forte en Belgique. Enfin, la structure sectorielle de l'emploi est, dans plusieurs NEM, encore fortement orientée vers le secteur agricole; d'une manière générale l'emploi dans les services y est également relativement moins important.

En liaison notamment avec les gains de productivité enregistrés dans ces pays, la croissance des salaires y est nettement plus rapide qu'en Belgique. Ici encore, le processus de convergence crée une dynamique qui tend à réduire les écarts observés. À cet égard, le fait que la Belgique maintienne une croissance modérée des salaires renforce cette évolution.

Les différences existant en termes de dispersion des salaires peuvent par ailleurs renforcer les incitants à la migration pour certaines catégories de travailleurs. Ainsi, par rapport à la Belgique, la tension des salaires est plus importante dans les NEM, l'écart entre les rémunérations des plus qualifiés et des moins qualifiés étant plus grand. Les différences de salaires sont légèrement moins défavorables aux NEM dans les services que dans l'industrie et la construction. Par ailleurs, la progressivité de la fiscalité est plus forte en Belgique. Il en ressort que l'intérêt potentiel à la migration est d'autant plus grand que la personne est moins qualifiée et travaille dans l'industrie ou la construction. Cette approche est évidemment purement théorique. Elle doit être relativisée par le fait notamment que la mobilité des travailleurs est d'autant plus grande que leur niveau de formation est élevé. Les premières informations dont on dispose sur les caractéristiques des nouveaux migrants indiquent d'ailleurs qu'il s'agit principalement de personnes jeunes et moyennement qualifiées.

Les flux migratoires sont aussi déterminés par les situations relatives sur le marché du travail. Il existe dans les NEM un surplus manifeste de main-d'œuvre, surtout chez les jeunes, mais les perspectives d'emploi à moyen terme sont plus favorables. Ces pays seront aussi plus rapidement confrontés que la Belgique au vieillissement de leur population et par conséquent à un recul de l'offre de main-d'œuvre. En Belgique, malgré une réserve de main-d'œuvre abondante, il subsiste des pénuries dans certains segments du marché en raison de l'existence de fonctions critiques, d'un manque de mobilité et d'une intégration insuffisante de certains groupes (notamment chômeurs, personnes plus âgées, allochtones).

C'est en effet majoritairement parmi la population jeune que se trouvent les candidats à la migration. Or, la structure par catégorie d'âge de la population des NEM est sensiblement différente de celle de l'UE15. Dans cette dernière, les adultes de 30 à 44 ans sont le groupe proportionnellement le plus important de la population en âge de travailler, alors que les NEM disposent, actuellement, d'un réservoir de main-d'œuvre potentielle relativement plus important parmi les jeunes de 15 à 30 ans.

La décision d'émigrer ou non résulte, entre autres, on l'a vu de la comparaison des perspectives d'emploi dans le pays d'origine et le pays d'accueil.

Or, certains NEM sont caractérisés par une mise à l'emploi proportionnellement peu importante et/ou un taux de chômage élevé. C'est notamment le cas en Pologne, qui en termes de démographie représente la moitié environ des habitants des NEM, où à peine plus de la moitié de la population en âge de travailler est en emploi et 11 p.c. est au chômage. La Hongrie et la Slovaquie présentent également un taux d'emploi nettement inférieur à la moyenne européenne.

Dans ces trois pays, la situation des jeunes de 20 à 34 ans sur le marché du travail est particulièrement difficile, leur taux de chômage étant plus élevé que la moyenne nationale. À ces demandeurs d'emploi s'ajoutent les jeunes inactifs qui désirent travailler sans pour autant chercher activement un emploi. Ainsi, en Pologne, au total, près de 2 millions de jeunes de 20 à 34 ans (soit près de 23 p.c. de la classe d'âge) souhaitent travailler, mais sont sans emploi. En Pologne toujours, 40 p.c. des jeunes demandeurs d'emploi n'ont aucune expérience de travail et plus de la moitié cherche du travail depuis plus d'un an. Même lorsqu'ils ont un emploi, les jeunes Polonais témoignent d'une insatisfaction relative plus importante que leurs homologues des autres NEM. Un sur dix recherche en effet un autre emploi. À titre de comparaison, en Belgique c'est le cas pour 8 p.c. des 20-34 ans.

Cette situation, qui augmente la pression à l'émigration, pourrait cependant s'inverser. En raison d'abord des perspectives de croissance de l'activité, qui, à terme, se traduiront par une augmentation plus rapide de l'emploi. En Pologne par exemple, la Commission européenne prévoit que quelque 340.000 nouveaux emplois seront créés en 2006 et 2007, soit une progression de 1,2 p.c. en moyenne par an. Ensuite, le processus de convergence va

progressivement rapprocher les conditions de travail en vigueur dans tous les États membres, de sorte que les incitants au départ vont s'atténuer. Enfin, dès 2010, la population en âge de travailler diminuera sensiblement dans les NEM. En 2025, elle représentera moins de 90 p.c. de son niveau actuel (contre 98 p.c. en UE15 et 99 p.c. en Belgique), ce qui risque de créer des pénuries importantes de main-d'œuvre. Cette situation est susceptible de freiner les départs vers l'étranger, voire d'inciter au retour nombre de migrants actuels.

Bien que la Belgique dispose d'une réserve de main-d'œuvre numériquement importante (quelque 545.000 personnes cherchent un emploi ou désirent travailler), le marché belge du travail connaît des pénuries de main-d'œuvre pour certaines professions et, plus généralement, dans certaines régions, comme le montre la disparité géographique importante du chômage. Cette inadéquation structurelle entre offre et demande sur le marché du travail ne peut être résolue que moyennant la poursuite de réformes ambitieuses, dont les résultats ne sont pas toujours immédiatement perceptibles. Il en va ainsi de la politique d'accompagnement des demandeurs d'emploi, des investissements dans la formation, de la lutte contre les pièges à l'emploi, du maintien en emploi les travailleurs plus âgés et de la politique visant à améliorer la mobilité - domaines dans lesquels plusieurs mesures ont été prises récemment. Enfin, d'autres groupes de population, comme les personnes de nationalité ou d'origine étrangère ou les moins-valides, sont proportionnellement sous-représentés sur le marché du travail. On rappellera à cet égard que le taux d'emploi des étrangers issus d'un pays hors UE15 est de 25 points de pourcentage inférieur à celui des nationaux, et que cet écart s'élève même à 33 points de pourcentage pour les travailleurs très qualifiés. L'intégration sur le marché belge du travail des étrangers d'origine non européenne étant plus précaire encore, le Conseil considère qu'il faut renforcer les politiques d'insertion.

Il faut encore noter que les insuffisances de main-d'œuvre sont aussi de nature à créer des pressions à la hausse sur les salaires en général et donc à peser sur la position compétitive du pays, sur l'activité et sur l'emploi.

À court terme, l'apport de travailleurs qualifiés étrangers pourrait, s'il apporte une main-d'œuvre complémentaire et non concurrente à l'offre existante, atténuer certaines tensions sur le marché du travail et contribuer à une croissance plus soutenue de l'activité, actuellement contrainte par des pénuries.

Cela ne peut en aucun cas ralentir les efforts d'investissement en matière de formation, notamment de la part des employeurs, ni retarder la mise en œuvre des nécessaires réformes structurelles du marché belge du travail, notamment la politique d'activation en vue d'augmenter la participation des jeunes, des aînés et des étrangers, d'autant plus que, comme on le verra ci-après, l'ampleur des flux migratoires n'est pas de nature à rencontrer les besoins de main-d'œuvre qui se dessineront à l'avenir.

Les flux migratoires recensés en provenance des NEM sont restés relativement limités, en Belgique comme dans les autres anciens États membres. En cela, les choses ne diffèrent pas de ce qui avait été observé lors des adhésions précédentes. En revanche, la plupart des pays ont observé un fort gonflement des détachements et du recours à des indépendants. On ne dispose d'aucune information fiable et exhaustive sur le nombre de travailleurs illégaux.

Fragmentaires, on l'a vu, et le Conseil le déplore, les données disponibles pour la Belgique, comme celles rassemblées par la Commission européenne pour l'ensemble des États membres, ne font pas état de flux de migrations importants.

Selon les résultats des enquêtes sur les forces de travail, au deuxième trimestre de 2005, la Belgique comptait quelque 20.000 personnes en âge de travailler de la nationalité de l'un des dix nouveaux États membres, ce qui représentait 0,3 p.c. des 15-64 ans, une proportion similaire à celle observée en moyenne dans l'UE15. À cette date, une faible partie seulement résidait en Belgique depuis moins d'un an. Selon les critères de représentativité des enquêtes sur les forces de travail, le nombre de ces nouveaux migrants, soit quelque 2.500 personnes, est cependant trop restreint pour être significatif. C'est le cas également pour la plupart des pays de l'UE15, y compris la Suède, pays qui n'avait pourtant imposé aucune restriction à l'accès des ressortissants des NEM; la barrière de la langue explique sans doute cet état de fait. En revanche, au Royaume-Uni et en Irlande, où l'accès au marché du travail était également libre, moyennant une procédure d'enregistrement ou équivalente, on recense plus de cent mille nouveaux résidents originaires des NEM en âge de travailler (près de 70.000 au Royaume-Uni et de 35.000 en Irlande), mais le marché du travail y a été particulièrement dynamique. Au total, les ressortissants des NEM y représentaient respectivement 0,4 et 2 p.c. de la population en âge de travailler au deuxième trimestre de 2005. L'Allemagne et l'Autriche, en raison de leur proximité géographique, de l'existence préalable d'une communauté relativement importante de ressortissants de ces pays et de la situation de leur marché du travail, ont pu restreindre non seulement la liberté de circulation des travailleurs, mais aussi, pour certaines activités, notamment la construction, celle de prestation de services. Ces deux pays ont néanmoins enregistré un apport non négligeable de main-d'œuvre. En Allemagne, les personnes originaires des NEM représentaient en effet 0,7 p.c. de la population âgée de 15 à 64 ans, contre 0,5 p.c. un an plus tôt. En Autriche, la progression a été encore plus vive, passant de 1,1 à 1,4 p.c. de la population en âge de travailler.

Sur la base des recensements existants, le nombre de personnes concernées par ces migrations serait ainsi de quelque 160.000 pour l'UE15. Il s'agit d'un ordre de grandeur nettement plus faible que celui que l'on enregistre sur la base des statistiques administratives de permis de travail et d'enregistrement. Ce paradoxe s'explique en partie par la rotation des personnes bénéficiant de ces permis ou de ces enregistrements. D'une part, de nombreux permis de travail sont de courte durée et, d'autre part, une fraction importante des ressortissants des NEM ne s'établit que temporairement dans les pays d'accueil.

Il est un fait que ni les statistiques administratives, ni les enquêtes sur les forces de travail, ne permettent d'évaluer le nombre de travailleurs illégaux. Or, il est vraisemblable que leur nombre est non négligeable. La Commission européenne relève dans son rapport que la plupart des pays qui avaient imposé des mesures restrictives à l'accès de leur marché du travail ont observé une vive progression du nombre de détachements et une augmentation des infractions: travailleurs non déclarés, faux indépendants, etc.

Ex post, on peut considérer que ces constatations ne font que confirmer les expériences antérieures de l'adhésion de l'Espagne, de la Grèce et du Portugal. À l'époque, des mesures restrictives transitoires avaient aussi été adoptées, et ces adhésions n'avaient pas davantage donné lieu à de larges mouvements de population vers les anciens États membres. La réunification de l'Allemagne, dans un autre contexte il est vrai, avait dans un premier temps donné lieu à d'importants mouvements de population, mais avec le temps ils ont considérablement diminué.

Les conséquences économiques des flux migratoires identifiés sont d'une ampleur limitée. Elles sont positives si l'offre de travail des migrants est complémentaire à celle de la main-d'œuvre autochtone.

Lorsque l'on se limite aux mouvements de population recensés, d'ampleur réduite, les conséquences macroéconomiques sont également très modestes. Cela ne signifie pas pour autant qu'elles soient négligeables.

La théorie économique nous enseigne que l'immigration donne lieu à une augmentation de la production dans le pays d'accueil, mais le bénéfice de cette production supplémentaire n'est pas nécessairement distribué de manière équilibrée entre tous les agents économiques. Au niveau sectoriel ou individuel, en effet, les implications de cet apport de main-d'œuvre peuvent être plus importantes et de sens contraire.

Sur le marché du travail, l'immigration se traduit par une offre de travail supplémentaire. L'impact de celle-ci sera toutefois différent selon que les caractéristiques de la main-d'œuvre étrangère sont comparables ou complémentaires à celles de la population autochtone.

Dans le premier cas, si la demande de travail émanant des entreprises n'augmente pas dans une même proportion que l'offre, la concurrence entre travailleurs se traduit à court terme par une augmentation du chômage et une pression sur les salaires pour certains groupes. C'est par cet ajustement du coût relatif du travail que la dynamique de l'emploi peut ensuite se mettre en place. Toutes autres choses restant égales, le ralentissement de la croissance des coûts de production renforce la compétitivité des productions nationales, qui sont plus demandées, ce qui stimule l'activité et accroît la demande de travail, cette dernière étant également soutenue par l'abaissement du coût relatif du travail, ce qui réduit les pressions à la substitution du capital au

travail. Au total, par rapport à une situation sans choc migratoire, on observe donc une hausse de l'activité et de l'emploi, mais à un niveau de salaire plus faible. Rappelons cependant que le cadre réglementaire belge limite les possibilités de variation des salaires, notamment à la baisse au travers de l'existence d'un salaire minimum et de barèmes conventionnels par fonction.

Dans le second cas, si les caractéristiques des travailleurs sont complémentaires, la dynamique est différente. L'apport de main-d'œuvre permet en effet de répondre à des demandes insatisfaites émanant des entreprises (les emplois vacants pour les fonctions critiques ou celles qui ne sont pas satisfaites en raison d'un fonctionnement déficient du marché du travail). Il est important de noter qu'il ne s'agit pas uniquement de fonctions hautement qualifiées, mais aussi d'emplois où les conditions de travail ou de rémunération sont jugées insatisfaisantes par les nationaux, mais qui peuvent être suffisamment attractives pour les migrants dont les points de référence diffèrent sans doute. Dans ce cas, la croissance de l'activité bénéficie directement de ce potentiel supplémentaire; elle se diffuse ensuite au marché du travail.

La multiplication, depuis deux ans, du recours au système des détachements de travailleurs salariés originaires des NEM, système qui, dans le cadre de la liberté de prestation de services, n'est soumis à aucune restriction spécifique, témoigne de l'existence d'une demande pour ce type de main-d'œuvre.

Selon la Commission européenne, l'économie de l'UE15 a par solde bénéficié de l'apport de main-d'œuvre des NEM; on ne note pas de phénomènes d'éviction des travailleurs nationaux, mais davantage une complémentarité des ressortissants des NEM. En majorité, les nouveaux migrants sont moyennement qualifiés et sont principalement employés dans les branches de la construction, du commerce, de l'horeca et des transports. On rappellera cependant que l'analyse de la Commission ne porte que sur la migration recensée et que le maintien d'un "level playing field" avec égalité des conditions de concurrence appelle à lutter contre le travail illégal et le développement de l'usage impropre de canaux alternatifs (indépendants, détachements, etc.).

Les flux migratoires recensés en Belgique semblent avoir apporté une offre complémentaire, orientée surtout vers les régions et les fonctions aux besoins de main-d'œuvre insatisfaits. Il n'est pas exclu cependant que les mécanismes de détachements et de (faux) indépendants, sur lesquels on dispose de peu ou pas d'informations, et davantage encore le recours à des travailleurs illégaux aient contribué à précariser la situation de certains groupes à risque.

Conclusions

Les mesures transitoires sont par définition limitées dans le temps. Au plus tard dans cinq ans, toute restriction à la libre circulation des travailleurs issus des NEM devra être abolie. Ce délai a été conçu pour éviter que le marché national du travail ne soit déstabilisé par l'arrivée massive de migrants en provenance de ces pays. Il devait donc permettre une adaptation progressive de notre propre marché du travail.

La migration de la main-d'œuvre constitue, à l'instar du commerce international et des investissements directs étrangers, une expression normale de l'intégration des NEM dans l'UE, qui est appelée à contribuer à l'accroissement de leur niveau de vie. Le processus de convergence économique est d'ailleurs déjà en cours et se poursuivra, notamment par le canal du commerce international, à l'instar de ce que l'on a vu lors d'adhésions précédentes à l'Union européenne.

Il apparaît par ailleurs que les NEM seront plus rapidement, dès 2010, et davantage que la Belgique confrontés au choc démographique du vieillissement. Il est dès lors possible qu'une partie des nouveaux arrivants soit tentée de retourner dans leur pays d'origine, d'autant qu'à ce moment le processus de convergence y aura contribué à rapprocher les conditions de vie et de travail de celles qu'ils auront connues en Belgique.

Dans la mesure où la migration a pour effet de renforcer l'offre de main-d'œuvre, elle peut contribuer à ce que certaines entreprises trouvent le personnel nécessaire à leur activité, ainsi qu'à éviter des pertes de marché ou des délocalisations. Elle peut également contribuer à la compétitivité et la croissance de la Belgique, qui doit continuer à sauvegarder sa position vis-à-vis de ses principaux partenaires. Les flux migratoires recensés en Belgique semblent de fait avoir apporté une offre complémentaire, orientée surtout vers les régions et les fonctions aux besoins de main-d'œuvre insatisfaits. Le Conseil note cependant que les mécanismes de détachements et de (faux) indépendants et davantage encore le recours à des travailleurs illégaux, ont pu précariser la situation de certains groupes à risque.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil considère que les efforts d'amélioration structurelle du marché de travail belge doivent, en tout cas, se poursuivre sans relâche. L'économie belge doit pouvoir disposer d'une main-d'œuvre susceptible de répondre en qualité (qualifications et compétences) et en quantité (nombre de travailleurs) aux besoins des entreprises. Actuellement, en dépit de l'existence d'une importante réserve de main-d'œuvre (plus d'un demi-million de personnes), certaines entreprises voient leurs possibilités de développement limitées en raison de la difficulté de recruter des travailleurs correspondant aux profils requis. Pour répondre à ces inadéquations entre offre et demande sur le marché du travail, différentes mesures ont déjà été prises. Par exemple, la politique d'activation menée auprès de demandeurs d'emploi doit permettre d'accroître leurs chances d'insertion et de réduire les situations où des emplois adaptés ne sont pas occupés. L'offre accrue de formation qui y est associée peut également aider à répondre aux demandes insatisfaites pour certaines fonctions critiques. La coordination entre services publics de l'emploi doit assurer une meilleure diffusion des postes vacants, ce qui devrait permettre de mieux y pourvoir. Les dispositions adoptées dans le cadre du pacte de solidarité entre générations doivent aussi notamment permettre d'améliorer la formation des travailleurs et de maintenir plus longtemps dans l'emploi des personnes qualifiées, ce qui réduira d'autant les pénuries de main-d'œuvre pour certaines fonctions. Enfin, les mesures en faveur de la diversité doivent assurer une meilleure intégration des allochtones. Il faut du temps pour que

ces réformes produisent leurs effets; mais il est important qu'elles soient bien implémentées, suivies et évaluées.

Il faut aussi être conscient que les restrictions imposées quant à l'accès au marché belge du travail des ressortissants des NEM ne limitent en rien, on l'a vu, les possibilités des entreprises de recourir au système des détachements de travailleurs salariés ou à des indépendants pour utiliser les ressources en main-d'œuvre de ces pays. Par ailleurs, elles n'empêchent pas certains opérateurs indécents de faire appel à des travailleurs irréguliers, dont l'expérience a montré que les conditions de travail ne respectent la plupart du temps pas les prescriptions minimales de la réglementation belge, évidemment en termes de salaire ou de durée de travail, mais aussi de sécurité et d'hygiène. Par ailleurs, les emplois ainsi pourvus ne donnent par définition pas lieu à paiement de cotisations de sécurité sociale et d'impôt sur le revenu. Les restrictions peuvent aussi, dans une certaine mesure, être contournées par le recours à la technique des détachements et des (faux) indépendants. Ceci crée des conditions de concurrence déloyales vis-à-vis des entreprises qui respectent la loi.

D'une manière générale, l'économie belge - population, entreprises et pouvoirs publics - a tout à gagner à ce que les règles de fonctionnement du marché du travail, décidées par le législateur ou négociées par les partenaires sociaux, soient strictement appliquées par chacun. Cela repose d'abord et avant tout sur la volonté de tous de les respecter, mais aussi sur les moyens mis en œuvre pour contrôler leur application et sanctionner tout abus. À cet égard, des efforts de rationalisation des procédures de contrôle existantes et l'investissement dans un système d'enregistrement de l'ensemble des travailleurs étrangers opérant sur le territoire semblent prioritaires. Toute mesure transitoire éventuelle devrait pouvoir contribuer à freiner le recours aux mécanismes impliquant une concurrence déloyale. De même, il est essentiel de disposer, au niveau européen, de possibilités accrues d'échanges d'informations entre les administrations responsables, ainsi que de facilités de poursuite des contrevenants et d'exécution des peines et sanctions prises à leur égard. Il en va de la crédibilité aux yeux des citoyens européens de toute politique visant à rendre effective les libertés de circulation, d'établissement et de prestation de services, compte tenu de la diversité des situations sur le marché du travail et des régimes sociaux à l'échelle de l'UE.

L'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, en 2007, introduira une nouvelle période transitoire. Il est souhaitable que la Belgique ait, d'ici là, eu l'occasion de mettre en place un suivi adéquat des travailleurs étrangers sur notre territoire et, de manière plus générale, les outils pour veiller au bon fonctionnement du marché du travail.