



AVIS D'INITIATIVE

**Migration économique et l'occupation des travailleurs étrangers en
Région de Bruxelles-Capitale**

16 juin 2016

Demandeur

Demande reçue le

Demande traitée par

Assemblée plénière

Demande traitée le

Avis rendu par l'Assemblée plénière le

16 juin 2016

Préambule

Ces dernières décennies, la Région de Bruxelles-Capitale a connu de profondes mutations démographiques. La diversification des origines nationales des migrants et leur installation à Bruxelles dès les années septante, le départ des classes moyennes bruxelloises dans les années quatre-vingts, l'implantation des Institutions européennes dans les années nonante et l'essor démographique que connaît notre Région depuis les années 2000 modèlent au fil des années un nouveau visage de notre capitale. Bruxelles reste toujours la porte d'entrée des nouveaux arrivants dans notre pays, qu'ils soient européens ou non. Ces derniers mois ont, en outre, été marqués par une arrivée plus importante de réfugiés dont beaucoup s'installeront à long terme dans notre Région.

En 2013, le Conseil économique et social a organisé un colloque sur le double défi international de Bruxelles, pointant son immigration « par le haut » et « par le bas » à la fois source de tensions et de richesses¹.

La dualisation de la Région avec son « croissant pauvre » contrastant avec ses populations aisées vivant dans d'autres quartiers, le taux de chômage très élevé en particulier chez les jeunes et la mutation de Bruxelles en ville internationale présentent d'importants défis socio-économiques. La régionalisation des compétences en matière de migration économique suite à la sixième réforme de l'Etat et la complexité institutionnelle bruxelloise exigent une vision politique claire et cohérente pour répondre à ces enjeux.

Par ailleurs, la Commission européenne vient de publier son Plan d'action pour l'intégration des ressortissants des pays tiers².

Dans ce contexte, le Conseil économique et social a décidé d'émettre un avis d'initiative sur la migration économique et l'occupation des travailleurs étrangers. Le présent avis aborde non seulement la migration économique, c'est-à-dire l'accès au marché du travail pour les travailleurs étrangers, mais aussi les autres formes de migrations pour lesquelles l'accès au travail permet aux nouveaux arrivants de s'intégrer dans notre société. Pour cette raison, le présent avis émettra également des recommandations concernant le travail des personnes arrivant dans le cadre du regroupement familial, des réfugiés, des travailleurs européens détachés et des sans-papiers.

Contexte

La population bruxelloise compte plus d'un tiers d'étrangers, parmi lesquels deux tiers de ressortissants de l'Union européenne et un tiers d'étrangers extra-européens. Cette proportion d'étrangers est trois fois plus élevée que dans les deux autres Régions. D'année en année, la proportion d'étrangers augmente en raison d'un solde migratoire positif tournant autour de 20.000 personnes, ce qui est deux fois supérieur à la Flandre et à la Wallonie.

¹ Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, « le double défi international de Bruxelles », actes du colloque, 30 mai 2013. <http://www.ces.irisnet.be/fr/cesrbc/colloque-30-mai-2013/les-actes-du-colloque>

² Action Plan on the integration of third country nationals, COM(2016)377 final, 7 juin 2016.

Les dix nationalités étrangères les plus représentées sont, dans l'ordre, les Français (60.000), les Marocains (40.000), les Roumains (35.000), les Italiens (30.000), les Espagnols (28.000), les Polonais (27.000), les Portugais (20.000), les Bulgares (10.000), les Allemands (10.000) et les Congolais (9.000). Les Européens représentent également la plus forte progression parmi les étrangers nouvellement installés. A ces chiffres s'ajoutent une estimation de 100.000 personnes sans-papiers, qui, malgré la fragilité de leur statut, participent de fait à la vie socio-économique de la Région.

Au niveau belge, la moitié des étrangers arrivent en Belgique dans le cadre du regroupement familial, 15% pour poursuivre leurs études, 10 % en lien avec une activité économique, 9% comme réfugiés et 4 % pour des raisons humanitaires.

L'OCDE³ et les recherches universitaires⁴ montrent que l'immigration a un impact positif sur notre économie. Il est estimé à 3500 euros de rentrées fiscales par an par immigré, soit près de 1% du PIB. Les étrangers peu qualifiés, en prenant des emplois tout en bas de l'échelle salariale, entraînent une augmentation salariale des autochtones de 0,27%⁵. Il existe également d'autres bénéfices moins quantifiables de l'immigration que sont la consommation, la productivité ou l'innovation. Néanmoins, la Belgique, et Bruxelles en particulier, est une région où le taux de chômage des étrangers est très élevé, notamment en raison des discriminations dans l'accès à l'emploi, d'un niveau d'étude et de formation parfois faible ou non reconnu, et d'un manque de connaissance des langues.

Avis

1. Considérations générales

Le Conseil juge important de permettre aux travailleurs étrangers d'accéder, comme aux travailleurs belges, à l'ensemble des droits et protections sociales.

Le Conseil rappelle son attachement aux principes de saine concurrence, de respect de la légalité et de protection du travailleur.

Le Conseil invite les autorités bruxelloises à être attentives à toute forme de dumping social.

Le Conseil insiste sur l'importance, en matière de permis de travail et cartes professionnelles, de procédures simples, transparentes, fluides, accessibles et dont les délais sont raisonnables, y compris en ce qui concerne les recours. **Le Conseil** insiste enfin pour qu'une information claire soit accessible aux travailleurs étrangers et aux employeurs bruxellois.

Il y est nécessaire de prendre en compte les perceptions culturelles face à l'immigration, les tensions qui peuvent exister entre différentes communautés et d'apporter des solutions en vue d'une bonne cohabitation entre les populations étrangères et belges dans les différents quartiers de notre Région.

En raison de la situation centrale particulière de Bruxelles, **le Conseil** insiste sur l'indispensable concertation avec les deux autres Régions.

³ OCDE, « Perspectives des migrations internationales 2013 », chapitre 3 « l'impact fiscal des migrations dans les pays de l'OCDE », 2013. <http://www.oecd.org/fr/els/mig/PMI-2013-chap3-impact-fiscal-de-l-immigration.pdf>

⁴ Voir notamment les travaux de François Gemenne.

⁵ « Pourquoi l'immigration échappe à nos politiques », Interview de François Gemenne, La Libre, 11 janvier 2014.

2. Considérations particulières

2.1 Le séjour et le travail

L'Union européenne impose aux Etats membres de fournir aux travailleurs étrangers un « titre unique » regroupant le permis de séjour et de travail. Etant donné que la délivrance du permis B est de compétence régionale et que celle du titre de séjour reste fédérale, **le Conseil** insiste sur l'importance d'une concertation entre les différentes entités quant aux conditions de délivrance du permis B, d'autant plus que tout permis B octroyé par une Région est valable dans les deux autres. **Le Conseil** invite les autorités bruxelloises à participer activement au sein des instances de concertation, et en particulier au sein du Conseil consultatif pour l'occupation des travailleurs étrangers. Ce Conseil consultatif doit également servir, à terme, de lieu de concertation entre les 3 Régions et le fédéral.

La Région est la porte d'entrée pour les demandes de permis de travail. **Le Conseil** estime qu'il est important que toute personne disposant d'un permis de séjour puisse avoir accès au marché du travail, sans barrière professionnelle qui serait imposée spécifiquement aux étrangers. Il s'agit de bien analyser la candidature en termes de respect des droits du travail. Ainsi, **le Conseil** insiste sur l'importance d'une convergence entre le droit de séjour et le droit de travail. Dans le cadre de la future procédure de permis unique, il importera que l'autorisation de travail délivrée par la Région ouvre directement le droit au séjour, sous l'unique réserve des questions d'ordre public.

La loi du 11 février 2013 oblige les employeurs à vérifier si le travailleur qu'ils occupent possède un titre de séjour et un permis de travail. **Le Conseil** attire toutefois l'attention des autorités sur le fait qu'il est impossible pour les employeurs de vérifier la situation administrative d'un certain nombre de travailleurs, en particulier ceux qui perdent leur titre de séjour ou leur permis de travail et qui n'ont pas d'intérêt à prévenir leur employeur de leur situation.

La procédure d'obtention du permis B prévoit que la demande se fasse depuis l'étranger. **Le Conseil** considère qu'il est également important de mettre en place une procédure d'obtention d'un permis B pour les travailleurs étrangers déjà présents sur le territoire belge, avec une attention particulière pour les situations où le permis B arrive à expiration et en cas de rupture de contrat de travail. Concernant ce dernier point, **le Conseil** plaide pour que les permis de travail ne rendent pas le travailleur entièrement dépendant d'un unique employeur, ce qui aurait pour effet de dispenser un nouvel employeur de redémarrer toute la procédure relative au permis B. **Le Conseil** voudrait en outre s'assurer des possibilités d'inscription de ces travailleurs étrangers chez Actiris.

Le Conseil attire l'attention des autorités bruxelloises sur l'importance de la carte professionnelle donnant accès au statut d'indépendant. Bon nombre de travailleurs étrangers sont, en effet, intéressés par le lancement de leur propre activité professionnelle. **Le Conseil** insiste sur l'importance de faciliter l'accès à ce statut, notamment en ne conditionnant pas les connaissances de gestion de base à la maîtrise d'une des langues nationales, même si la pratique du français ou du néerlandais est une condition de bonne intégration à terme dans notre Région. **Le Conseil** demande enfin d'être associé aux discussions lors de toute révision éventuelle par la Région des critères d'attribution de cette carte professionnelle.

2.2 Détachement des travailleurs européens

Les multiples abus constatés en matière de détachement de travailleurs relevant - de façon parfois purement théorique - d'employeurs établis à l'étranger, faussent la concurrence loyale entre entreprises et minent la protection sociale et les droits des travailleurs. L'ensemble des organisations représentées au Conseil y voient un enjeu majeur sur le plan économique et social, mais aussi plus globalement sur le plan de la cohésion sociale, du bon accueil à réserver aux travailleurs venant de l'étranger, et de l'adhésion aux valeurs de l'Union européenne, dont la libre circulation des personnes est et doit rester une des composantes.

Le Conseil appelle donc à la prise rapide, à chaque niveau pertinent, des règles de principe et des dispositifs de contrôle et de sanction appropriés.

Le Conseil estime que le secteur de la construction est particulièrement touché par la concurrence déloyale liée aux travailleurs détachés et travailleurs étrangers travaillant illégalement en Belgique. **Le Conseil** invite les autorités régionales à mettre en œuvre, pour ce qui les concerne, le Plan pour la concurrence loyale adopté par les partenaires sociaux le 8 juillet 2015 et contenant quarante mesures concrètes pour la construction.

2.3 Réfugiés

Le Conseil estime fondamental que les réfugiés puissent au plus vite s'intégrer sur le marché du travail. L'étude CAREERS⁶ a mis en évidence le fait que les réfugiés trouvent nettement plus facilement un emploi après l'obtention de leur titre de séjour définitif s'ils ont déjà travaillé durant la procédure d'asile.

La délivrance du permis C, toujours de compétence fédérale, est entre autres accordé aux ressortissants étrangers ayant introduit une demande d'asile et qui, 4 mois après avoir introduit leur demande, n'ont pas encore reçu notification de la décision du Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides (CGRA), et ce jusqu'à ce qu'une décision (positive ou négative) finale soit notifiée. **Le Conseil** soutient toute initiative visant à réduire cette période d'attente de 4 mois.

Par ailleurs, la carte C n'ajoute aucune condition par rapport à l'accès au marché de travail pour quelqu'un qui a un droit de séjour provisoire (par exemple étudiant, ...). Elle est aussi subordonnée au titre de séjour du porteur. On peut donc se poser la question sur la valeur ajoutée de ce permis de travail C. **Le Conseil** demande donc à étudier la suppression de ce dispositif fédéral.

La Commission européenne pointe le fait que de nombreux migrants sont surqualifiés par rapport aux activités professionnelles qu'ils occupent et éprouvent des difficultés à faire reconnaître leurs diplômes et qualifications.⁷ **Le Conseil** invite donc les autorités à faciliter la validation des compétences et la reconnaissance des qualifications permettant tant aux travailleurs étrangers qu'aux employeurs d'utiliser au mieux le potentiel de chacun.

Le Conseil soutient également toute initiative visant à mettre en contact les candidats réfugiés avec le monde du travail que ce soit via Actiris, le monde associatif ou les partenaires sociaux.

⁶ Barbara Herman, Wouter Schepers, Louise Callier, Lieselot Vanduyndslager, "Carrières des nouveaux migrants en Belgique", SPP Politique scientifique et Centre fédéral Migration, 2015. http://www.emnbelgium.be/sites/default/files/publications/resume_careers_fr.pdf

⁷ Action Plan on the integration of third country nationals, COM(2016)377 final, 7 juin 2016.

Au vu des enjeux d'intégration y compris en matière de travail, **le Conseil** invite également les autorités bruxelloises à étendre aux réfugiés l'accès au parcours « primo-arrivant ». Il soutient également toute initiative permettant aux réfugiés d'étendre leur réseau et d'être en contact avec nos codes socio-professionnels.

Le Conseil attire l'attention sur la situation particulièrement vulnérable des femmes réfugiées célibataires avec enfants, qui, selon l'étude CAREERS, éprouvent de grandes difficultés à accéder à l'emploi. Des mesures spécifiques, à commencer par des solutions de garde, doivent leur être adressées.

Le Conseil rappelle en outre que bon nombre des réfugiés étaient des entrepreneurs dans leur pays d'origine. **Le Conseil** invite donc les autorités à faire preuve de beaucoup d'initiative dans l'accompagnement des réfugiés intéressés par la création d'entreprise, notamment en organisant des formations adaptées à l'entrepreneuriat destiné aux migrants, une guidance spécifique, l'accès aux crédits, l'encouragement du mentorat et sans nécessairement attendre qu'ils démontrent préalablement une bonne connaissance du français ou du néerlandais, même si l'apprentissage d'une des langues nationales reste un objectif en vue d'une bonne intégration dans notre société.

L'arrêté royal du 12 janvier 2011 impose aux réfugiés bénéficiant de revenus professionnels de reverser au centre qui les héberge jusqu'à 75 % de leur salaire. Même s'il considère important que les travailleurs contribuent à l'aide matérielle fournie par ces centres, et en particulier le paiement d'un loyer, **le Conseil** estime qu'une contribution aussi importante n'est pas de nature à encourager les demandeurs d'asile à chercher activement un emploi lorsqu'ils résident dans un centre d'asile, ni ne facilite leur transition vers un logement individuel plus propice à leur intégration dans la vie économique et sociale de notre Région.

Pour le surplus, **le Conseil** renvoie les autorités régionales à son avis d'initiative du 6 mai 2013 concernant l'avant-projet de décret relatif au parcours d'accueil.

2.4 Le regroupement familial

Le regroupement familial constitue la principale porte d'entrée légale sur notre territoire pour les étrangers non européens. Du fait des importantes communautés d'origine étrangère à Bruxelles, cette situation est d'autant plus importante dans notre capitale. La question du travail des étrangers arrivant dans ce cadre mérite une attention toute particulière. La problématique se pose néanmoins plus en termes d'intégration qu'en termes d'accès au territoire.

La Fondation Roi Baudouin avance les chiffres suivants.⁸ Près de la moitié des migrants arrivant dans le cadre du regroupement familial est absente du marché de l'emploi, alors qu'un tiers seulement exerce une activité salariée et que 6% d'entre eux recherchent du travail. De leur côté, la moitié (49%) des « regroupants » (partenaires des migrants regroupés) exercent un emploi salarié. Près d'un quart d'entre eux sont demandeurs d'emploi et 14% sont absents du marché du travail.

⁸ Ina Lodewyckx, Chris Timmerman, Johan Wets, « le regroupement familial en Belgique: des chiffres derrière les mythes », Fondation Roi Baudouin, 2011. <https://www.kbs-frb.be/fr/Virtual-Library/2011/295114>

La question du genre est importante puisque les femmes sont majoritaires dans ce type d'immigration (59% de femmes contre 41 % d'hommes), avec une proportion encore plus grande selon leur origine (les femmes représentent 81% des étrangers en provenance d'Asie, 75% d'Europe de l'Est, 74% d'Amérique latine). En termes de travail, 65% des femmes ne sont pas présentes sur le marché de l'emploi contre 33% des hommes.

Enfin, il y a lieu de se préoccuper de l'avenir des enfants, car les études indiquent que les familles issues du regroupement familial courent un plus grand risque de fragilisation sur le plan économique. Les études PISA ont mis en lumière les écarts de performances entre élèves issus de l'immigration et autochtones, en relation avec la pauvreté infantile. Les premiers accumulent des facteurs d'inégalité, comme une moindre utilisation des services d'accueil pour les 0-3 ans et les écoles maternelles.

Le Conseil considère donc que la question de l'occupation des travailleurs, et plus particulièrement des travailleuses, issues de l'immigration par regroupement familial doit faire l'objet d'une politique volontariste spécifique de la part des pouvoirs publics. **Le Conseil** invite notamment les autorités à garantir un accès rapide à la langue, aux ressources associatives, à la connaissance des droits en matière d'égalité entre hommes et femmes dans notre pays.

Pour le surplus, **le Conseil** renvoie les autorités régionales à son avis d'initiative du 6 mai 2013 concernant l'avant-projet de décret relatif au parcours d'accueil.

2.5 Les sans-papiers

Le nombre de sans-papiers est important à Bruxelles. Selon les estimations, ils représenteraient 100.000 personnes, soit « une vingtième commune bruxelloise »⁹. Malgré la précarité de leur statut, ces personnes font de fait partie du marché de l'emploi et de la vie socio-économique de la Région. Bien qu'ils soient des travailleurs vulnérables, les sans-papiers disposent de droits à un travail décent découlant notamment de conventions internationales. Dans les faits, bon nombre d'entre eux éprouvent des difficultés à faire valoir leurs droits en raison de la crainte qu'ils éprouvent envers les autorités qui risquent de les expulser.

L'occupation de sans-papiers va souvent de pair avec des fraudes à la sécurité sociale, ce qui entraîne des distorsions de concurrence par rapport au travail légal que les pouvoirs publics doivent mieux traiter par une collaboration accrue entre les différentes administrations tant régionales que fédérales. Au vu des mécanismes des migrations et de la complexité des raisons qui poussent les migrants vers la Belgique, **le Conseil** plaide pour qu'une réflexion soit menée pour intégrer les travailleurs sans-papiers dans notre Etat de droit, sans toutefois créer de catégorie spécifique de droit du travail pour les sans-papiers. Il serait par ailleurs judicieux, le temps de mener cette réflexion, d'envisager la possibilité d'octroyer un séjour provisoire aux travailleurs sans papiers victimes d'exploitation et de fraude, afin de leur permettre de défendre leurs droits depuis le territoire belge et de faire une demande d'autorisation de travail sur base d'un dossier solide.

⁹ Sarah Luyten, Observatoire de la Santé et du Social en Région de Bruxelles-Capitale, citée par la RTBF « Plus de 100 000 sans-papiers vivaient sur le territoire belge », 18 octobre 2014 : « qu'il y aurait plus de 100 000 sans-papiers vivant en Belgique, dont une très grande partie à Bruxelles. *On parle aussi parfois de la 'vingtième commune de Bruxelles'* ».

Le Conseil plaide pour que les travailleurs sans-papiers puissent faire valoir leurs droits en termes de condition de travail et de protection en cas d'accident de travail, et pour que les employeurs peu scrupuleux qui exploitent des travailleurs sans-papiers soient sanctionnés. **Le Conseil** soutient donc les initiatives telles que des inspections ciblées auprès de ce type d'employeur, la création de « guichets sûrs » auprès desquels les travailleurs sans papiers puissent déposer plainte ou faire respecter leurs droits et les solutions pragmatiques permettant l'application effective du droit du travail dans ce contexte de vulnérabilité de statut. **Le Conseil** constate qu'en cas de fraude avérée peut se poser un problème de qualification de la relation de travail, et est favorable à une présomption de statut de travailleur salarié.

Une partie importante de sans-papiers travaillent comme personnel domestique. **Le Conseil** invite les autorités régionales à mener une étude quantitative et qualitative sur ce secteur afin d'obtenir une représentation fine et détaillé du marché du travail domestique et de ses travailleurs.

Le Conseil attire enfin l'attention sur les liens entre l'immigration d'étudiants et le risque de tomber dans l'illégalité lorsque les étrangers souhaitent rester en Belgique à l'issue de leurs études. De même, des étrangers utilisent le statut d'étudiant dans le but premier de travailler en Belgique. **Le Conseil** recommande de faciliter leur transition vers un statut légal plus conforme à leur activité professionnelle.

2.6 Mesures d'accompagnement

Outre les compétences directes en matière de permis B, la Région bruxelloise dispose d'organismes ayant des leviers en matière de migration économique.

Actiris utilise le portail EURES principalement pour envoyer des travailleurs bruxellois vers l'étranger. EURES prévoit pourtant la possibilité pour les employeurs européens de recruter à l'étranger des travailleurs désireux de travailler en Belgique. **Le Conseil** plaide pour une extension du champ d'action également dans ce domaine.

Le Conseil insiste sur l'importance d'une sensibilisation des étrangers au monde du travail et à la société belge, et insiste une nouvelle fois sur l'importance d'un parcours d'intégration destiné à l'ensemble des primo-arrivants.

Un nouveau Fonds européen Migration et Intégration a été mis en place pour la période 2014-2020. **Le Conseil** invite toutes les instances à en étudier les possibilités et y faire appel, ainsi qu'introduire un maximum de projets intéressants en vue d'un déploiement du parcours d'accueil.

La Commission européenne met également en place un réseau européen d'intégration « European Integration network » comme support d'échanges, ce qui promouvra la coopération entre les autorités nationales, régionales et locales, les organisations de la société civile et les partenaires sociaux. **Le Conseil** invite les autorités régionales à s'investir dans ce réseau.

*
* *