

Irlande

De l'émigration à l'immigration

Pascal UGHETTO

Traditionnellement, l'Irlande a l'image d'un pays d'émigration. La Grande Famine de 1845-1850 avait été à l'origine d'un mouvement d'exode d'un million et demi de personnes vers l'étranger, notamment les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et l'Australie. Les flux d'émigration se sont prolongés jusque dans la période contemporaine et n'ont d'ailleurs pas complètement cessé. Cependant, l'économie irlandaise connaît depuis dix ans un essor rapide qui lui permet de rompre avec ces décennies où la terre irlandaise semblait trop avare pour entretenir une maigre population. Sous l'effet, notamment, des multinationales étrangères implantées sur le territoire, l'industrie et les services ont massivement créé des emplois, ouvrant ainsi les possibilités d'un maintien de la population active irlandaise sur son sol. Les flux se sont même inversés : le boom économique a fait revenir des Irlandais expatriés et la République se confronte au fait nouveau d'une immigration qui ne provient pas seulement de l'Union européenne. Cette immigration, si elle n'est pas massive en comparaison d'autres pays européens, n'en suscite pas moins une volonté de fermeté du gouvernement, surtout dans la période actuelle

de ralentissement du rythme de la croissance et de remontée du chômage.

Inversion des flux migratoires

A la lumière du solde des flux migratoires, l'Irlande est devenue un pays d'immigration plus que d'émigration (tableau 1). Les flux d'émigration s'inscrivent à des niveaux inférieurs de près de la moitié aux flux d'immigration. Les premiers ont considérablement régressé, par rapport aux 70 000 sorties que l'on pouvait enregistrer à la fin des années 1980, tandis que les seconds ont progressé, bien que dans une proportion moindre : les niveaux sont passés d'environ 30 000 entrées à la fin des années 1980 à 45 000 dix ans plus tard. L'immigration a une double composante : l'une de nationaux irlandais, l'autre d'étrangers, cette composante étant, pour partie européenne ou américaine, mais également, de plus en plus, d'autres provenances.

Les Irlandais ne quittent plus leur terre natale ; ils y reviennent même. C'est, en simplifiant, la tendance marquante de ces dernières années, consécutive au boom économique. Ils ne ressentent plus aussi intensément qu'auparavant le besoin d'aller s'installer au Royaume-Uni (la destination d'émigra-

IRLANDE

tion qui était privilégiée) ni dans le reste de l'Union européenne ou aux Etats-Unis. Ceux qui étaient partis – plutôt diplômés (Barrett, 2001) – ont même tendance à revenir, constituant ainsi une part importante des flux d'immigration : au moment le plus faste de l'expansion économique, à la fin de la décennie 1990, ces retours sont montés à environ 50 % des immigrants. Cette vague a tendance à ralentir sur les premières années 2000. Particulièrement significative est la réduction d'arrivées en provenance du Royaume-Uni, qui étaient largement composées d'Irlandais.

Dans le même temps, une progression continue affecte les flux d'immigration d'origines autres que l'Union européenne et les Etats-Unis, flux beaucoup moins alimentés par les retours d'Irlandais. Par

d'avoir une population étrangère relativement faible en pourcentage de sa population totale (près de 4 %). Mais elle est devenue un pays à plus grands flux d'immigration. La population étrangère s'élève aujourd'hui à 150 000 personnes, contre 83 000 en 1983. Dans un premier temps, cela s'est fait en liaison avec l'implantation de multinationales étrangères et dans le cadre des liens avec l'économie britannique : cela explique une part importante des 74 000 Britanniques, des 25 000 autres ressortissants de l'U.E. et des 10 000 Américains installés dans la République.

Mais, de plus en plus, il s'agit également d'une immigration venue de pays pauvres, attirée par les emplois d'une Irlande désormais considérée comme développée. A la faveur de cette vague, la popu-

r a
p-
p o
r t
à
d '
a u
tre
s
p a
y s
e u
ro-
p é
e n
s ,
l 'I
r la
n d
e
c o
nti
nu
e

	1997	1998	1999	2000	2001
Immigration selon le dernier pays de résidence	44,0	44,0	47,5	42,3	46,2
Royaume-Uni	20,0	21,1	21,6	16,4	15,5
Autres pays de l'UE	8,1	8,7	10,0	9,8	8,7
Etats-Unis	6,6	4,9	5,7	4,6	4,4
Autres pays	9,3	9,3	10,2	11,5	17,5
<i>% de retour des citoyens irlandais</i>	46,6	52,7	54,5	43,0	39,3
Emigration irlandaise et étrangère par pays de destination	29,0	21,2	29,0	22,3	19,9
Royaume-Uni	12,9	8,5	10,2	6,3	5,3
Autres pays de l'UE	4,1	4,3	4,5	4,3	4,1
Etats-Unis	4,1	4,3	5,4	3,2	2,3
Autres pays	7,9	4,1	8,9	8,5	8,1
Effectifs de la population	3 660,6	3 704,8	3 744,7	3 786,9	3 839,1
Irlandais	3 546,2	3 593,8	3 626,7	3 660,4	3 687,7
Population étrangère totale	113,9	110,9	117,8	126,5	151,4
- Royaume-Uni	64,4	66,1	68,8	66,9	74,0
- Autres pays de l'UE	16,4	19,0	20,8	25,3	25,2
- Etats-Unis	11,3	10,0	9,9	8,0	10,2
- Autres pays	21,8	15,7	18,3	26,3	42,0
<i>% population étrangère dans la population totale</i>	3,1	3,0	3,2	3,3	3,9

lation immigrée non américaine et non européenne a doublé entre 1997 et 2001, représentant désormais 42 000 personnes.

L'arrivée de demandeurs d'asile est un phénomène dont l'ampleur a également plus que doublé : elle a incité le Parlement à légiférer à partir de 1996 pour codifier les conditions d'octroi du droit d'asile. Des statistiques gouvernementales établissent que, entre 1992 et 1999, les demandeurs d'asiles provenaient principalement de Roumanie (40 %), du Nigéria (34 %) et de la République démocratique du Congo (12 %) (SOPEMI, 2003). Le statut de réfugié est octroyé avec une extrême parcimonie : 1 500 personnes l'ont obtenu de 1992 à 2000.

Forte croissance des permis de travail

En dehors des ressortissants de l'Union européenne (et même de l'Espace économique européen, EEE), la possibilité de travailler en Irlande est liée

à l'obtention préalable d'un permis de travail dont la demande est à la charge de l'employeur qui souhaite embaucher. Les permis sont délivrés pour une courte durée (un an au maximum), renouvelable.

Relativement restrictive, cette politique n'en a pas moins conduit l'Irlande, confrontée à des pénuries de travailleurs dans son expansion récente, à octroyer un nombre croissant de permis aux travailleurs étrangers (tableau 2). Le pays partait de niveaux très bas : 2 500 permis, par exemple, avaient été délivrés en 1989. On a assisté à un essor considérable à partir de l'année 2000, où 18 000 permis ont été accordés ou renouvelés. Cette tendance bénéficie tout particulièrement à des travailleurs en provenance d'Europe centrale et orientale. Du coup, les étrangers ont presque doublé leur présence dans l'emploi irlandais au cours des dernières années, non seulement en raison d'une présence croissante des membres de l'Union européenne mais aussi de celle de

Tableau 2. Les travailleurs étrangers (en milliers)					
	1997	1998	1999	2000	2001 (janv. à sept.)
Permis de travail accordés et renouvelés	4,5	5,6	6,3	18,0	29,2
<i>Par nationalité</i>					
Europe centrale et orientale	-	0,3	1,3	8,0	15,7
Etats-Unis et Canada	1,4	1,6	1,1	1,1	1,3
Inde et Pakistan	0,5	0,7	0,6	1,9	1,2
Autres pays	2,6	3,0	3,3	7,0	11,0
<i>Par secteur d'activité</i>					
Agriculture	0,1	0,1	0,4	3,0	4,5
Industrie	0,6	0,7	0,4	1,8	2,4
Services	3,8	4,9	5,4	13,3	22,3
Emploi par nationalités	1 338,4	1 495,5	1 591,1	1 670,6	1 716,5
Irlandais	1 294,7	1 447,0	1 537,9	1 610,7	1 638,2
Ressortissants étrangers	43,7	47,5	53,2	59,9	78,3
- Royaume-Uni	26,7	28,3	31,5	31,9	35,7
- Autres pays de l'UE	7,6	10,3	12,3	15,6	17,4

IRLANDE

Les trois grands secteurs d'activité ont profité de cet afflux, mais les services encore plus que les autres puisqu'ils occupent environ les trois quarts des effectifs concernés.

Retournement conjoncturel et durcissement des conditions d'immigration

Dès les premières manifestations du retournement de conjoncture et de dégradation de la situation de l'emploi en 2001, le gouvernement entreprit de durcir les conditions d'embauche d'immigrés : à la fin de 2001, il signifia que les employeurs devraient dorénavant privilégier les nationaux et les ressortissants de l'Union européenne avant de se tourner vers des immigrants titulaires d'un permis de travail. Pour s'en assurer, il éleva le montant des droits dont doivent s'acquitter les employeurs pour obtenir un permis de travail : avec les nouveaux tarifs, ces droits s'échelonnent de 65 C par travailleur et par mois à 500 C pour un permis d'une durée de six mois à un an. Ces derniers droits étaient jusqu'alors de 159 C. Les nouvelles dispositions prévoyaient également que les autorisations de travail ne seraient pas délivrées par le ministère de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi si les demandes n'étaient pas accompagnées par une lettre de la FÁS (l'agence publique de formation et d'emploi) confirmant que l'employeur a fait tout son possible pour trouver un Irlandais ou un ressortissant de l'EEE.

La FÁS elle-même n'est pas moins sévère dans les positions qu'elle exprime. En octobre 2002, en particulier, elle a durci sa position en jugeant que le nombre de permis délivrés était trop élevé et devait être réduit, en les limitant aux seuls cas de pénuries de qualifications (*skill shortages*) et non plus de vacance

d'emplois spécifiques (*specific job vacancies*) : parmi les « compétences pointues », dans des « niches », qui étaient ainsi repérées, figuraient, en particulier, l'ingénierie civile et la gestion de projets. Le diagnostic fait par la FÁS était que, dans la conjoncture qui se dégradait, le chômage des jeunes et le chômage de longue durée pourraient augmenter en raison de la préférence des employeurs pour l'emploi d'immigrés.

L'organisme s'en prenait également au nombre de permis de travail délivrés par le ministère. Car le nombre demeurait soutenu et ne semblait pas correspondre au durcissement affiché : 40 000 en 2002, soit plus qu'en 2001 (36 000), qui dépassait déjà – et de beaucoup ! – le niveau atteint en 2000 (18 000). Certains employeurs (dans des secteurs comme l'hôtellerie-restauration) étaient mis en position d'accusés, stigmatisés pour leur propension à rechercher de la main-d'œuvre peu chère. La FÁS regrettait d'avoir vu se multiplier les cas d'employeurs ayant embauché des travailleurs hors EEE au lieu de ceux qu'elle leur avait recommandés. Elle demandait finalement l'adoption d'un système qualifié d'« à l'australienne », consistant à appliquer des points aux candidats à l'immigration en fonction de leur proximité avec les besoins en termes de compétences, de niveau d'éducation, de maîtrise de la langue. Se projetant sur le moyen terme, la FÁS estimait, en effet, que la demande de travail qu'exprimeraient les entreprises pourrait se heurter à un nombre d'actifs insuffisants, ce qui justifierait une politique d'immigration ciblée, favorisant la venue d'étrangers présentant des compétences risquant de faire défaut à la République.

Le ministère de l'Entreprise et de l'Emploi n'avait pas pleinement souscrit à ces recommandations mais celles-ci n'en marquaient pas moins un revirement certain de la position de la FÁS, qui, jusqu'alors, avait, au contraire, été à l'origine de programmes destinés à attirer des travailleurs de tous types sur des emplois vacants, des programmes qui avaient cependant été suspendus dès les débuts du retournement conjoncturel.

Toutefois, le gouvernement ne fut pas en reste pour durcir de nouveau la politique d'immigration. En janvier 2003, le ministère de la Justice fit passer un amendement à l'*Immigration Bill* en discussion au Parlement : les peines encourues par les employeurs de travailleurs sans permis passaient de 3 000 C à 250 000 C d'amende et de douze mois à dix ans de prison, traduisant ainsi une véritable criminalisation de l'embauche sans permis de travail. Pour le gouvernement, officiellement, il s'agissait de montrer sa détermination à lutter contre l'exploitation de personnes vulnérables. Le parti travailliste, quant à lui, estima que ces punitions étaient surdimensionnées, mais aussi qu'une telle approche était très défavorable à l'économie. Selon lui, tant que ferait défaut un dispositif adéquat pour l'immigration à motif économique, il conviendrait de ne pas avoir « la main trop lourde » vis-à-vis des employeurs. Les travaillistes en profitèrent pour exprimer leur souhait que les demandeurs d'asile soient autorisés à travailler à partir d'une certaine période de présence sur le territoire, ce qui est actuellement formellement interdit.

Au-delà, les nouvelles dispositions de la loi sur l'immigration votée en 2003 établirent notamment que la FÁS devrait refuser les permis de travail dans les loca-

lités où il y a « une offre suffisante de travail avec les compétences requises ». Par contre, là où des pénuries de qualifications seront identifiées, les employeurs n'auront plus qu'à faire connaître leur besoin quatre semaines à l'avance auprès de la FÁS pour avoir le droit d'embaucher un travailleur immigré.

Dans le cadre de cette loi et en invoquant l'exemple espagnol, le gouvernement mit l'accent sur la responsabilité des compagnies aériennes et de ferries, obligées d'avertir les autorités dans les quarante-huit heures si un de leurs passagers n'était pas en mesure de présenter le coupon de retour de son titre de transport ainsi que des papiers valides. A défaut, elles seraient amenées à payer une amende comprise entre 3 000 C et 5 000 C par passager. La responsabilité imposée aux transporteurs de procéder à de telles vérifications place de fait ceux-ci dans la position de quasi-officiers gouvernementaux de l'immigration. Cela a évidemment suscité la réticence des compagnies (qui ont fait valoir qu'elles n'avaient pas les compétences, dans leur personnel, pour procéder à ces contrôles, vérifier l'authenticité des documents, etc.) mais aussi d'associations s'inquiétant du fait que, précisément, les immigrants n'ont souvent pas les bons papiers et que ces dispositions allaient les empêcher de venir demander en Irlande une protection au titre de réfugiés. Le gouvernement y répondit en insistant sur le fait que des personnes arrivant en Irlande et y demandant l'asile auraient toujours le droit de voir leur demande examinée.

Parallèlement, le ministère de la Justice a fait savoir qu'il s'employait à accélérer le traitement des demandes d'asile pour les personnes provenant de pays jugés « sûrs » (et donc ne risquant pas la

IRLANDE

persécution). Par ailleurs, ceux dont la demande aura été jugée infondée n'auront plus que quatre jours ouvrables, et non dix, pour faire appel. Les périodes de détention légale sont, quant à elles, étendues de dix à vingt et un jours.

La jurisprudence à l'égard des conditions de séjour s'est également durcie. La Cour suprême a ainsi revu, en début d'année, sa position quant aux parents étrangers d'enfants nés en Irlande. En 1990, elle avait tranché le cas d'un immigré résidant illégalement en Irlande depuis huit ans en lui concédant le droit de rester en raison de ses obligations parentales à l'égard de ses enfants, de nationalité irlandaise. Il semble que cette disposition ait favorisé le choix de la République comme destination d'un certain nombre d'immigrants. Cela a peut-être incité la Cour suprême à basculer vers la position inverse, qui autorise désormais les autorités à expulser un non-ressortissant de l'Union européenne, même parent d'un enfant citoyen irlandais. La décision s'applique à ceux dont la situation n'avait pas été régularisée. Le gouvernement, interpellé par des travailleurs en situation irrégulière qui avaient manifesté avec leurs enfants en demandant de pouvoir rester, a clarifié sa position à ce sujet en juillet en emboîtant le pas de la Cour : il offre une incitation financière au départ (couvrant les frais de voyage) aux immigrés concernés et les presse de s'en aller.

Les réactions

Ces orientations suscitent des réactions qui proviennent essentiellement du secteur associatif mais aussi d'institutions. Ainsi, le National Consultative Committee on Racism and Interculturalism (NCCRI), conseil chargé de produire des recommandations pour le gouverne-

ment, s'est déclaré préoccupé de voir la politique de l'immigration devenir défavorable aux travailleurs peu qualifiés et le travail immigré traité comme une marchandise. Il a estimé que les décisions prises relevaient plus de réactions *ad hoc* que d'une stratégie planifiée. On retrouve là la teneur d'une position prise par l'Eglise d'Irlande, effrayée qu'on ne considère pas les réfugiés comme « nos frères et sœurs chrétiens ».

De leur côté, les associations d'aide aux travailleurs immigrés attirent l'attention sur les pressions que les employeurs peuvent faire peser au moment du renouvellement du permis de travail vis-à-vis des travailleurs qui auraient fait connaître aux autorités les discriminations raciales dont ils auraient été victimes. Cela peut leur être d'autant plus facile que les autorisations de résidence sont liées à la détention d'un permis de travail. Ce constat est celui qui conduit Sœur Stanislaus Kennedy, présidente de l'Immigrant Council of Ireland, à demander que les permis de travail soient désormais détenus par les salariés et non par les employeurs, proposition qui a immédiatement essuyé le refus du Premier ministre sur la base d'un argument de facilité : comment les immigrants potentiels feraient-ils pour obtenir un permis en étant obligés d'écrire de l'étranger pour obtenir un permis pour un emploi spécifique ?

Sur le registre des propositions, la Support Organisation for the Needs of Asylum-Seekers recommande d'offrir de l'éducation et des formations aux demandeurs d'asile afin d'améliorer leur qualité de vie et d'occuper de façon productive leur période de présence sur le territoire.

Le gouvernement a, par ailleurs, été pressé par le Migrant Rights Centre Ireland d'utiliser sa future présidence de l'Union européenne pour défendre une

nouvelle convention des Nations Unies sur les droits des travailleurs migrants, ratifiée par vingt-deux pays mais aucun membre de l'U.E. : la convention sur la protection des droits des travailleurs migrants et de leurs familles demande aux Etats d'éradiquer l'immigration illégale et d'entreprendre des actions en faveur des travailleurs sans papiers.

Les syndicats, quant à eux, ne sont, formellement, que modérément présents dans le débat sur la politique publique de l'immigration et son durcissement. S'ils interviennent, c'est plutôt sur le terrain de l'anti-racisme. Le plus important d'entre eux, le SIPTU (Services, Industrial, Professional and Technical Union) a, en son sein, un groupe actif dans la réflexion sur l'anti-racisme, le SIPTU Against Racism Group. Les syndicats s'accordent, toutefois, avec les associations pour souligner les inconvénients du système d'autorisations de travail. L'ICTU (Irish Congress of Trade Unions) s'est également retrouvée avec l'IBEC, l'organisation patronale, pour en appeler, lors de la semaine consacrée à l'anti-racisme sur les lieux de travail (*Anti-Racist Workplace Week*), en novembre 2002, à une « politique d'immigration plus cohérente ». De manière plus discrète, on voit, cependant, les syndicats s'inquiéter auprès du gouvernement du remplacement des nationaux par les immigrés.

L'IBEC, en revanche, est plus présente dans le débat. Il faut dire que la menace, un temps agitée par le ministère de l'Entreprise, de mettre sur son site internet les noms des entreprises employant des immigrés peu qualifiés, avait obligé l'organisation patronale à monter au créneau. Elle s'était inquiétée du risque de voir ces employeurs devenir « les cibles des racistes et des extrémistes ». Face à

cela, le ministère, qui ne semble pas devoir aller jusqu'à mettre son projet à exécution, faisait valoir sa préoccupation d'imposer la transparence et de combattre le travail illégal.

Plus fondamentalement, les différentes associations d'employeurs ont surtout exprimé leur désaccord vis-à-vis du durcissement des conditions de délivrance de permis de travail. Selon elles, ces mesures risquent d'accroître le coût du travail et les pénuries de qualifications. Pour l'Association des petites entreprises (Small Firms Association), elles ne seront d'aucune utilité pour réduire le chômage, dans la mesure où les sources de ce dernier ne seraient pas tant dans la présence de travailleurs étrangers que dans les pénuries de qualifications dont souffrirait l'Irlande. A ses yeux, s'il fallait une intervention de l'Etat, ce serait pour baisser le coût du travail et « non pas pour l'augmenter ». Cet avis est partagé par sa concurrente, l'Irish Small and Medium Enterprise Association (ISME), qui se dresse ainsi « contre ce qu'affirment les syndicats et certains hommes politiques ».

En fin de compte, seuls le patronat et les associations d'aide aux migrants, pour des raisons diamétralement opposées, semblent réellement échapper à l'assez large consensus qui prévaut en faveur d'une politique de maîtrise de l'immigration après l'ouverture qu'avait occasionnée le boom économique.

Sources :

Barrett A. (2001), « Return Migration of Highly-Skilled Irish into Ireland and Their Impact on GNP and Earnings inequality », in OCDE, *International Mobility of the Highly Skilled*, Publications de l'OCDE.

SOPEMI (2003), *Trends in International Migration*. Edition 2002, Publications de l'OCDE.

IRLANDE

The Irish Times.