

Irlande

L'immigration, de nouveau

Pascal UGHETTO

Le premier semestre 2004 a été riche en décisions concernant l'accès au territoire irlandais, à son marché du travail et à son système de protection sociale. Il se confirme que les questions d'immigration prennent de l'importance dans ce pays, auparavant plutôt soumis à des pressions à l'émigration (voir encadré), et que les électeurs se révèlent favorables à des politiques durcissant les conditions d'entrée et de séjour sur le territoire, tant du point de vue de l'accès aux emplois qu'au système de protection sociale. Plus que les questions d'accès au marché du travail – où semble destinée à s'approfondir la différence entre catégories de salariés selon les besoins du système productif –, c'est surtout l'aide sociale qui a marqué l'intervention du gouvernement ces derniers mois. Les orientations qu'il a données à la politique d'immigration s'avèrent très tributaires de l'état du système de santé, particulièrement touché par une insuffisance de l'offre vis-à-vis de la demande. Cette situation peut conduire l'Irlande à abaisser sa tolérance à l'égard d'une population étrangère vue comme sollicitant encore davantage ce système.

Dispositions plus restrictives pour les nouveaux pays membres

Le 23 février, le Premier ministre (*Taoiseach*) a annoncé que son gouvernement allait introduire, pour les ressortissants des nouveaux pays membres de l'Union européenne, des restrictions à l'accès aux prestations du système irlandais de protection sociale. Cette annonce faisait suite à la décision, formulée la veille par le gouvernement britannique, d'imposer aux mêmes personnes un délai de deux ans avant toute possibilité de bénéficier de certaines prestations.

Restrictions d'accès à l'aide sociale

L'Irlande a renoncé à demeurer le seul pays à appliquer les mêmes conditions d'emploi et de protection sociale qu'aux ressortissants des Quinze. Le gouvernement a eu peur de voir les personnes rejetées de Grande-Bretagne se rabattre sur l'Irlande voisine et a voulu « s'assurer que [son] système de protection sociale (*social welfare*) ne puisse pas être affecté par des usages abusifs du droit de venir ici », de la part de « touristes de l'aide sociale » (*welfare tourists*).

Ces dispositions restrictives sont immédiatement apparues indûment discriminatoires, ce qui a amené le gouvernement à déclarer qu'elles s'éten-

Encadré 1.

Un phénomène montant

En dépit d'un certain tassement, l'immigration est une réalité qui s'installe. Selon les données récemment publiées par le Central Statistics Office, elle est à l'origine de 45 % de la croissance de la population sur les deux dernières années. Sur un an, le pays a connu une immigration nette positive de 31 600 personnes (avril 2003 à avril 2004) : le nombre d'immigrants (50 100) dépasse largement celui des personnes ayant quitté la République (18 500).

Les chiffres de l'émigration sont en diminution constante. Ils résultent, pour plus de la moitié, de jeunes qui s'expatrient pour une durée assez courte d'un an ou deux, avant de se réinstaller définitivement.

Un tiers de l'immigration est imputable aux retours d'Irlandais. Un autre tiers est le fait de flux en provenance des Etats-Unis et des quatorze partenaires de l'Irlande au sein de l'Union européenne avant l'élargissement, et notamment du Royaume-Uni, premier lieu d'origine (12 % des immigrants). Le tiers restant correspond au reste du monde, y compris les nouveaux membres de l'UE (8 %) mais aussi la Chine qui, avec 9 %, constitue le second pays pourvoyeur d'immigrants.

Ce mouvement induit des réactions globalement orientées vers la méfiance, même si quelques rapports défendent le principe d'une ouverture plus enthousiaste du pays à l'égard des travailleurs étrangers – certes, parfois de manière sélective, en faveur des plus qualifiés. Ces travailleurs peuvent cependant se trouver à bénéficier des mesures anti-discriminatoires répandues dans les pays anglo-saxons et, plus spécialement, des mesures de discrimination positive, comme dans un arrêt récent du Tribunal du travail (*Labour Court*). Celui-ci a imposé aux employeurs appliquant des sanctions à des travailleurs étrangers un devoir de s'assurer que ceux-ci comprennent bien les mesures engagées : ils doivent donc ajouter aux procédures normales une démarche supplémentaire pour tenir compte des difficultés linguistiques et culturelles.

daient à tout pays membre de l'UE et même de l'espace économique européen. Il fut envisagé d'y inclure les Irlandais de retour au pays après plusieurs années d'expatriation mais les dispositions furent ensuite établies de manière à ne pas les pénaliser : plusieurs critères permettent à ces derniers d'obtenir des scores plus favorables sur le « test de résidence », au nombre desquels les liens familiaux et les « raisons pour venir en Irlande ».

Au final, depuis le 1^{er} mai, ce sont deux années de résidence qui sont exigées avant de pouvoir prétendre aux aides sociales. Un « test de résidence habituelle » est imposé aux nouveaux venus afin de contrôler leur droit à certaines aides (allocation pour les parents isolés, etc.), à l'exclusion de celles résultant de contributions sociales à des dispositifs assurantiels.

Toutefois, à la différence d'autres pays de l'UE, l'Irlande ne pose aucune

restriction au droit de venir travailler sur le territoire de la République.

Une position individuelle a été tenue par un député : celui-ci a appelé à une amnistie au 1^{er} mai pour tous les travailleurs illégaux des nouveaux pays membres présents sur le territoire irlandais à cette date.

En 2003, les entreprises irlandaises ont eu recours à 47 000 non-nationaux titulaires d'un permis de travail. Parmi eux, 40 % étaient des ressortissants des désormais nouveaux pays membres. Selon le syndicat SIPTU, des employeurs seraient d'ores et déjà en train de se défaire de salariés ayant un permis de travail pour leur substituer des nouveaux citoyens de l'UE, pour lesquels il n'est plus nécessaire d'obtenir un tel permis.

Un durcissement immédiat

Les réactions sont essentiellement venues des associations d'aide aux immigrants, qui ont fait part de leur déception, voire de leurs doutes sur la légalité de ces dispositions et sur la possibilité que l'accès au système de protection sociale puisse être la motivation principale à la venue de ressortissants des nouveaux pays membres. Les syndicats, comme, par exemple, le SIPTU, le plus important d'entre eux, ont pris position mais relativement discrètement, en se déclarant hostiles à toute tentative d'alimenter les craintes d'un afflux massif de nouveaux citoyens européens.

L'administration n'a pas tardé à concrétiser la nouvelle philosophie. Début avril, trois cents courriers ont été adressés par la Reception and Integration Agency, agence du ministère de la Justice, à des foyers représentant un millier de demandeurs d'asile citoyens des dix nouveaux pays de l'UE pour leur signaler qu'ils de-

vaient s'apprêter à changer de régime au 1^{er} mai. Ils allaient ainsi devoir renoncer à l'allocation hebdomadaire de dix-neuf euros par adulte et quitter le logement jusqu'alors mis à leur disposition par les autorités, à charge pour eux de trouver par leurs propres moyens une nouvelle habitation. Le ministère des Affaires sociales et familiales a estimé sans détour que « les personnes avec peu ou pas de liens avec l'Irlande et qui ne peuvent pas pourvoir à leurs besoins se [verraient] demander de retourner dans leur pays d'origine ». Il semble que le ministère de la Justice, auteur du courrier, ait considéré qu'il appartenait à son homologue des Affaires sociales et familiales de trouver les solutions à proposer aux demandeurs d'asile, s'autorisant alors à affirmer que personne ne se retrouverait à la rue.

La loi sur l'immigration de 2004

Ces événements sont intervenus en plein débat autour de la nouvelle loi sur l'immigration (*Immigration Bill 2004*) que le gouvernement a entrepris de faire adopter après un jugement de la Haute Cour (*High Court*) ayant déclaré inconstitutionnelles nombre des dispositions prises en la matière depuis 1946. Le gouvernement a présenté de nouvelles dispositions pour régir l'entrée et le contrôle des immigrants, en suscitant les réactions de l'opposition sur le rythme accéléré qu'il tentait d'imposer au débat parlementaire.

La controverse a eu tendance à se concentrer sur une disposition visant à interdire la venue d'étrangers souffrant d'un trouble mental. Le gouvernement, accusé par des députés et par les associations d'aide aux handicapés d'introduire une discrimination intolérable, voire de s'approcher de pratiques proches de cel-

IRLANDE

les du nazisme, a dû préciser qu'il n'entendait introduire aucune pratique discriminatoire et que la mesure ne s'appliquait qu'aux personnes souffrant de troubles profonds et bien définis. Il n'en est pas moins resté sur sa position et a affiché sa détermination à la fermeté à l'égard des étrangers désireux d'entrer et de demeurer en Irlande.

Pendant toute cette période, le gouvernement – à majorité Fianna Fáil et Progressive Democrats – confirme les orientations données à sa politique de l'immigration. Cette politique consiste, d'une part, à prendre acte de la montée du phénomène dans un pays qui, jusqu'au boom économique des années 1990, connaissait une situation inverse d'émigration et, d'autre part, à envoyer aux électeurs le signal que ce phénomène est suivi avec la plus grande rigueur par les autorités, décidées à le garder sous contrôle.

La politique d'immigration et d'accès des étrangers au marché du travail est l'objet de critiques constantes, mais dont la provenance continue de se restreindre, pour l'essentiel, aux mouvements des droits de l'homme et d'aide aux immigrants. Un rapport du Migrants Rights Centre Ireland, publié en mars, a ainsi dénoncé les permis de travail, demandant qu'ils deviennent l'exception (emploi saisonnier) et non plus la règle et qu'ils ne soient plus confiés aux employeurs. Ce dernier aspect donne lieu à des abus dénoncés par le rapport, à la suite de bien d'autres avant lui. Les auteurs demandent de redonner au principe de la dignité humaine toute sa place dans une politique aujourd'hui principalement guidée par le souci de la sécurité. Ils recommandent des permis de plus d'un an, qui allégeraient la charge de gestion du dispositif pour l'administration publique et les em-

ployeurs et donneraient une plus grande sécurité d'emploi aux travailleurs. Ils suggèrent aussi d'associer dans une gestion unique les permis de travail et de résidence, aujourd'hui séparés entre, respectivement, le ministère de l'Entreprise et de l'Emploi et la Police (Garda Síochána).

Un mois plus tard, un rapport de la Commission des droits de l'homme et du Comité national consultatif sur le racisme et l'interculturalisme a, quant à lui, dénoncé l'inertie du gouvernement lorsqu'il s'agit de protéger le droit des travailleurs migrants, cela en faisant allusion à l'absence de ratification de la convention internationale de protection de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles.

Un référendum sur la citoyenneté irlandaise

Enfin, décidément très actif en la matière, le gouvernement s'est résolu, en février, à soumettre à référendum une réforme de l'acquisition de la citoyenneté, remettant en cause l'obtention automatique de la qualité de citoyen irlandais pour les enfants nés sur le sol de la République. Il a proposé que, pour les enfants n'ayant pas au moins l'un de leurs parents de nationalité irlandaise, la citoyenneté ne soit dorénavant garantie que lorsque les parents pourraient faire valoir trois ans de résidence préalable en Irlande.

La réforme touche les dispositions constitutionnelles concernant la citoyenneté. En particulier, par le nouvel amendement qu'elle introduit, elle s'avère potentiellement remettre en cause l'amendement de l'article 2 qui donnait le droit automatique à la citoyenneté irlandaise aux enfants nés « sur l'île d'Irlande ». Cet amendement résultait de

« l'accord de Belfast » (dit encore *Good Friday Agreement*), accord conclu en 1998 entre les gouvernements britannique et irlandais pour apaiser les tensions en Irlande du Nord. Il avait permis d'étendre le droit à la citoyenneté de l'Eire aux personnes nées en Irlande du Nord qui le souhaitaient.

Les Irlandais ont plébiscité cette réforme de la constitution, avec 79,2 % de « oui » à l'introduction d'un nouvel amendement. L'approbation a touché toutes les catégories de la population, aussi bien en termes de tranches d'âges, que d'orientations politiques ou de régions. Ce vote confirme la méfiance croissante des Irlandais à l'égard du phénomène nouveau de l'immigration. Les électeurs, en acceptant l'amendement ont du même coup ouvert le droit au gouvernement de légiférer pour introduire un délai de résidence qui sera probablement de trois ans mais sur lequel le gouvernement se déclare prêt à discuter.

Les maternités engorgées à l'origine du problème

Un peu plus de trois mille personnes, en 2001, et quatre mille en 2002, s'étaient vues reconnaître un droit de résidence en tant que parents d'enfants nés irlandais. Un arrêt de la Cour suprême s'était déjà attaqué à ce phénomène, en 2003, par un revirement de jurisprudence qui ne reconnaissait plus un droit automatique de résidence à ces parents.

A l'origine de l'initiative du gouvernement sur ce sujet semble, cependant, se trouver, cette fois, un problème posé par les maternités de Dublin, s'alarmant du fait qu'un quart des naissances qu'elles devaient traiter y étaient le fait de « non-nationaux ». Le ministère des Affaires sociales et familiales s'inquiétait

du phénomène des « touristes de la citoyenneté » (*citizenship tourists*) enceintes et du poids qu'elle représentaient pour les maternités, cela dans le contexte d'une grave et structurelle inadéquation de l'offre hospitalière vis-à-vis de la demande. Engorgés, les hôpitaux font sans cesse parler d'eux en raison de l'attente de plusieurs mois imposée aux malades avant toute consultation.

La polémique se développant sur la réalité statistique du problème que le gouvernement avançait pour justifier un référendum, celui-ci a fini par publier les documents indiquant qu'il avait initialement été sensibilisé au phénomène par les responsables de ces maternités à partir de 2002. Il a alors mis en avant de nouveaux chiffres, indiquant, à ses yeux, que les naissances d'enfants pouvaient relever d'une stratégie délibérée pour obtenir la nationalité irlandaise : le ministre de la Justice avança ainsi que le taux de naissances parmi les non-nationaux était « bien plus élevé que la moyenne » et lié au désir d'obtenir la citoyenneté irlandaise pour leurs enfants. Dans un courrier aux ministres de la Santé et de la Justice en octobre 2002, un responsable de maternité avait signalé la charge supplémentaire que représentait cette catégorie de patients, signalant notamment le cas de femmes qui, sans statut de demandeurs d'asile, « arrivent du Royaume-Uni, ont leur bébé et repartent » ou encore le fait que les non-nationaux restent en moyenne deux jours de plus à la maternité que les autres et présentent une proportion plus importante de maladies infectieuses. Le courrier faisait également état des problèmes posés par l'agressivité de certaines de ces patientes ou de leur époux.

Dans une rencontre avec la Reception and Integration Agency, en 2003, les res-

IRLANDE

responsables des maternités dublinoises auraient fait valoir que le problème était surtout posé par le choix de diverses populations non irlandaises de privilégier la capitale du pays pour accoucher. Ils avaient proposé comme solution la construction d'une maternité en dehors de Dublin qui pourrait accueillir notamment les demandeurs d'asile. Un compte rendu d'un fonctionnaire de cette agence aurait pointé le fait que les responsables de maternité mettaient tout autant en cause les passages éclairés par leurs maternités de femmes en provenance de divers pays (et notamment la Grande-Bretagne) que le seul problème des demandeurs d'asile et qu'ils demandaient à ce titre un meilleur contrôle de l'immigration.

En dépit de cet historique du problème, qui renvoie finalement surtout à la pénurie de moyens dont dispose le système de santé irlandais, en permanence sur le fil du rasoir, le gouvernement a ensuite préféré invoquer le droit de la citoyenneté.

Des réactions politiques et syndicales

Hormis le Fine Gael, grand rival du parti gouvernemental mais acquis au nouvel amendement, l'opposition a vivement protesté contre le référendum, mais en s'en prenant surtout à la date choisie, à savoir le 11 juin, jour de scrutins européen et local. Jugeant dangereux de traiter, selon les termes du Parti travailliste, d'une question « explosive » dans une campagne électorale et d'agiter « le spectre de hordes de femmes et de bébés pauvres » envahissant la République, elle a reproché au gouvernement d'exploiter la question de l'immigration à son profit pour favoriser ses chances de succès lors des consultations électorales. Travaillis-

tes, Verts et Sinn Féin ont appelé à voter non, tandis que le Fine Gael adoptait une position discrète en ne prenant pas part à la campagne.

Du côté syndical, les réactions sont passées relativement inaperçues et se sont inscrites sur le même registre que celles de l'opposition. Un syndicat comme le SIPTU a surtout dénoncé l'exploitation de la question de l'immigration sur le plan électoral et appelé à choisir un contexte permettant de la traiter avec plus de sérénité.

L'Irish Council for Civil Liberties a considéré que le ministère de la Justice engageait ainsi une « sale guerre » contre les immigrants, faite d'intimidation et d'isolement. La commission des droits de l'homme a accusé le gouvernement de ne s'appuyer que sur de « vagues et anecdotiques » statistiques. L'Eglise méthodiste a rapidement pris parti contre la question posée au référendum.

En fin de compte, le gouvernement s'estimera aisément fondé à considérer ses orientations comme dotées d'une légitimité peu contestée. Une fois les nouvelles dispositions législatives entièrement adoptées, le gouvernement émet l'hypothèse de se tourner vers une réforme du système des permis de travail. Il évoque la possibilité de distinguer le régime qui serait appliqué aux travailleurs qualifiés et celui des non-qualifiés : il voit comme inadéquat le fait que les premiers soient contraints par un permis qui les lie à un employeur particulier, tandis qu'il se montre suspicieux à l'égard des seconds. Le ministre de la Justice s'est ouvertement interrogé : « S'ils sont libres de prendre un emploi pour une semaine et qu'ils disparaissent après, cela soulève la question de savoir pourquoi on les a fait entrer ».

Se confirme une fois de plus la volonté de distinguer les orientations en matière d'immigration vis-à-vis des travailleurs réputés qualifiés et non-qualifiés ou, plus exactement, en fonction de besoins déterminés du marché du travail. En février, l'attribution automatique de permis de travail aux conjoints de non-nationaux avait, par exemple, été décidée pour des catégories professionnelles précises : santé, nouvelles technologies, recherche, construction. Des syndicats comme, chez les infirmières, l'Irish Nurses' Organisation (INO) se montrent satisfaits de ce type de mesures, qu'ils avaient activement demandées. Au niveau plus général, ce sont plutôt des associations, comme l'Immigrant Council of Ireland, qui prennent position pour s'opposer aux différences entre travailleurs ainsi introduites et demander que ces mesures ne concernent pas les seuls secteurs cités mais que tout type de travailleur puisse se voir garantir la possibilité d'avoir sa famille avec lui en Irlande.

dent les acteurs du système de santé ultra-sensibles au poids que représente toute sollicitation supplémentaire, en provenance de non-nationaux. Les opposants à la politique gouvernementale ont, par exemple, semblé préférer minimiser le caractère significatif des chiffres donnés par les maternités dublinoises pour accuser la majorité au pouvoir de créer un prétexte à son intervention.

Sources :
The Irish Times.

Le débat public en sourdine

L'immigration est devenue une préoccupation croissante des Irlandais et un terrain d'action apprécié par le gouvernement, qui multiplie les initiatives lui permettant d'afficher sa fermeté. Un certain consensus paraît exister dans le pays en la matière. Si le débat public soulève les questions de principe sur les droits des migrants et la politique suivie, il demeure d'une portée trop réduite pour provoquer une quelconque inflexion. Il n'aborde pas non plus les sources profondes du durcissement de l'opinion ou de divers acteurs, telles les tensions de l'offre de santé, alors même que la question de l'immigration a, ces derniers mois, largement surgi en raison de ces tensions. Celles-ci ren-