

# Irlande

## L'adaptation de la politique d'immigration se poursuit

Pascal UGHETTO

Confrontée depuis peu au phénomène de l'immigration, l'Irlande continue d'organiser sa politique en la matière, entre la découverte de cas graves d'exploitation des travailleurs étrangers et la confirmation d'une préférence pour une gestion sélective des flux d'immigration selon les besoins du marché du travail.

### Encadrer les flux d'immigration

D'abord prise quelque peu au dépourvu par l'immigration, l'Irlande s'affiche désormais désireuse de s'organiser assez rapidement. Le premier aspect est de contenir ces flux par un durcissement de la politique d'immigration et des conditions d'obtention de la nationalité irlandaise<sup>1</sup>. Désormais, être parent d'un enfant né dans le pays ne permet plus de devenir automatiquement Irlandais. Cela pose le problème du statut de ces parents et de leurs conditions de résidence sur le territoire de la République. Le gouvernement s'est ainsi préparé à gérer des demandes, qu'il estimait à environ dix mille, de parents demandant à bénéficier du droit de rester en Irlande. Il a instauré

comme critères que ces parents devaient ne pas avoir quitté le pays depuis la naissance de leur enfant, s'engager à fournir les efforts pour être autonomes économiquement dans les cinq années suivant leur demande et avoir eu un comportement irréprochable (*to be of good character*).

A la mi-mars, le gouvernement a organisé le rapatriement par charter d'environ quatre-vingts Nigériens malgré les protestations d'associations et des Eglises catholique et protestante. Le ministre de la Justice s'est montré inflexible, hormis sur le cas d'un lycéen de dix-huit ans, expulsé par erreur à quelques mois de passer le *Leaving Certificate*. Celui-ci ne s'était pas présenté à une première convocation des autorités de l'immigration mais l'avait fait le jour même des expulsions, ce qui lui avait valu d'être embarqué avec ses compatriotes. Le ministre a cédé aux pressions des camarades du lycéen qui s'étaient organisés en sa faveur et a autorisé son retour en Irlande quinze jours plus tard, tout en insistant sur son caractère absolument unique : il ne voulait pas laisser croire à d'autres mesures de ce type. Pour le ministre, il s'agissait de ne

1. Voir P. Ughetto (2004), « L'immigration, de nouveau », *Chronique internationale de l'IRES*, 90, sept.

## IRLANDE

pas donner l'impression d'une politique « chaotique », notamment vis-à-vis des « groupes à tendance raciste » qui pourraient tirer argument d'une trop grande faiblesse du gouvernement. Le cas de cet étudiant n'était d'ailleurs pas aussi réglé que ses défenseurs pouvaient le penser puisque, à l'ouverture de la session d'examen en juin, il recevait une nouvelle lettre lui demandant de planifier son départ pour les jours suivants.

Deux Nigériens ont dû être hospitalisés après avoir perdu connaissance à la suite d'une grève de la faim et de la soif engagée, avec d'autres concitoyens, pour forcer les autorités de l'immigration à les rencontrer et à les informer sur le sort qui les attendait. Obligés de signer matin et soir pour attester leur présence à leur hôtel, ils s'estimaient en état d'arrestation virtuelle, maintenus à résidence dans l'attente d'une possible expulsion prochaine. Ils mettaient en avant le fait qu'ils étaient parents d'enfants nés citoyens irlandais.

Au même moment, la police (*An Garda Síochána*) était mise en cause par un audit d'un cabinet de consultants indépendant (demandé par le Human Rights Working Group de cette administration) qui jugeait que ses manières d'opérer pouvaient conduire à un « racisme institutionnalisé » concernant plus particulièrement les ressortissants africains et les musulmans. L'inquiétude portait sur le manque de réaction à l'égard d'attaques racistes. Le rapport d'audit invitait à former les policiers en termes de diversité raciale afin de s'adapter à la nouvelle situation d'une Irlande ouverte à l'immigration.

---

### **Intervenir sur les abus commis par les employeurs**

Le gouvernement a décidé de mettre en place une agence de type *one-stop*

*shop* spécialisée sur l'immigration qui instruira toutes les demandes d'asile, délivrera les permis de travail et les visas. L'Irish Naturalisation and Immigration Service sera une agence du ministère de la Justice et remédiera à l'actuel éclatement des actions en matière d'immigration qui concernaient jusqu'alors trois ministères : Justice, Affaires étrangères et Entreprise et Emploi. Elle aura à accélérer le traitement des demandes d'asile, de visas et de permis de travail et à surveiller les risques de pénuries de qualifications. Les fonctions actuellement dévolues au Garda National Immigration Bureau lui seront également confiées : enregistrement des étrangers, reconduites à la frontière, etc.

Plusieurs affaires ont attiré l'attention des médias depuis le début de l'année 2005, telles ces quatre femmes d'Europe de l'Est (Lettonie, Ukraine, Russie) qui ont traîné en justice leur employeur, lui reprochant les conditions dans lesquelles il les faisait travailler sur son exploitation de champignons : un salaire horaire brut de 2,20 à 2,50 euros pour environ 70 heures de travail par semaine (les journées pouvant parfois aller de 7 heures du matin à 10 heures du soir), sans congés payés. L'une des femmes a déclaré vivre dans une maison fournie par l'employeur où elle cohabitait avec dix-sept personnes.

Médiatisée depuis plusieurs mois, une affaire concerne 250 salariés d'une entreprise turque, Turcs eux-mêmes, qui se sont mis en grève et sont même allés manifester devant le Parlement. Ils reprochent à l'entreprise, Gama Construction, de les faire travailler plus de quatre-vingts heures par semaine à des taux horaires de 2,20 à 3 euros et de bloquer une partie de leurs salaires sur un compte détenu auprès d'une entreprise installée à Amsterdam. Ces travailleurs

## ADAPTATION DE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION

seraient payés directement aux Pays-Bas et en Turquie. La polémique qui s'est développée à partir de février et s'est poursuivie plusieurs mois a mis en évidence que l'entreprise avait été le principal bénéficiaire d'un dispositif d'exonération de charges sociales sur l'emploi de travailleurs étrangers. A elle seule, l'entreprise a reçu 70% des exonérations accordées depuis la mise en place du dispositif, en 2003, le ministère des Affaires sociales et familiales s'avouant incapable de dire la raison d'une telle proportion. L'entreprise a également reconnu avoir profité de contrats de 200 millions d'euros avec l'Etat depuis son arrivée en Irlande (83 millions sur des contrats déjà passés, 104 millions sur des contrats en cours), apparemment à l'invitation de « membres du gouvernement et de l'administration ». La vice-premier ministre (*Tánaiste*), Mary Harney, qui était ministre de l'Entreprise et de l'Emploi à cette époque, s'est défendue d'avoir eu un rôle dans l'affaire. Au Parlement, le parti travailliste a demandé un débat pour faire la lumière sur le cas de cette entreprise. Pour lui, il y a là un détournement manifeste d'une disposition européenne spécialement consacrée aux travailleurs voyageant entre pays membres de l'Union, ce que dénie le ministère des Affaires sociales.

L'Irish Congress of Trade Unions (ICTU) a appelé le gouvernement à consentir une assistance aux travailleurs de l'entreprise en leur accordant une aide d'urgence et un hébergement. L'entreprise considère, quant à elle, qu'elle n'a pas laissé ces travailleurs sans ressources puisque, bien qu'ils soient en grève, elle leur a versé leurs salaires sur leurs comptes en Turquie.

Dans un tel contexte, la question de l'immigration s'est imposée au centre

d'un problème *a priori* plus large, celui des inspecteurs du travail, qui, dans un rapport interne au ministère de l'Entreprise et de l'Emploi, ont dénoncé le manque de moyens mis à leur disposition (manque d'effectifs et de formation) pour assumer la mission de faire respecter les droits des travailleurs et le salaire minimum. Les inspecteurs avaient l'impression d'être condamnés à « jouer aux pompiers », dans une urgence continuelle (voir encadré). Ce problème a été relayé par l'opposition travailliste et par des syndicats du secteur public.

Le gouvernement s'est montré prêt à reconnaître un besoin d'effectifs supplémentaires justifié par la lutte à mener contre l'exploitation des travailleurs immigrés. Cela lui a permis d'annoncer le recrutement de dix inspecteurs supplémentaires (passant ainsi au nombre de 31), destinés aux secteurs où se concentrent les immigrants. Il faut dire que, dans des secteurs aussi variés que l'hôtellerie, le petit commerce, la sécurité ou l'agriculture, les inspecteurs du travail ont été occupés, ces derniers mois, par des investigations qui ont pu porter, à un moment, sur plusieurs centaines de cas d'exploitation de travailleurs, immigrés pour la plupart : employeurs ne respectant pas le salaire convenu ou rémunérant en dessous du salaire minimum, durée du travail excessive, non-paiement des heures supplémentaires, etc.

Tout en considérant qu'il restait beaucoup à faire, l'ICTU a salué la décision. Son secrétaire général a révélé que le rapport interne recommandait de porter l'effectif à cinquante et de faire passer aux employeurs la charge de la preuve du respect du droit. Le Civil and Public Services Union (CPSU) a exigé des moyens pour les différentes missions des inspecteurs du travail mais demandé également

### **Inspecteurs du travail : le gouvernement botte en touche grâce à l'immigration**

L'immigration a servi de porte de sortie facile pour le gouvernement face à un rapport interne – maintenu confidentiel – qui avait de quoi l'embarrasser. Le document, ou ce qui en a été divulgué dans la presse, faisait, en effet, le constat accablant d'un peloton d'inspecteurs du travail considérablement désarmés pour faire face à leurs missions : dilemmes posés par des législations leur conférant des rôles non convergents, manque de confiance dans la prise de décision du fait d'une formation reçue « au petit bonheur », manque de moyens, pouvoir d'intervention limité dans le cadre de lois telles que celle sur l'organisation du temps de travail, système informatique ralentissant l'exécution du travail, absence de présence régionale à l'exception de Cork, système de sanctions financières pouvant tourner à l'avantage des employeurs contrevenants... Bref, le diagnostic fait par les inspecteurs sur les conditions de leur activité pointait des problèmes qui semblaient bien plus larges que ce que suggère la réponse gouvernementale en termes d'effectifs dont l'obligation sera de se concentrer sur les questions de l'immigration. Celles-ci offrent au gouvernement l'occasion de s'afficher volontariste mais elles constituent aussi un moyen de se détourner d'autres problèmes qui lui sont posés.

une révision du système des permis de travail, qui devraient être délivrés aux travailleurs et non aux employeurs. Divers syndicats dénoncent régulièrement ces permis comme une forme d'esclavagisme. Le vice-président du Services

Industrial Professional and Technical Union (SIPTU) y voit une exploitation des travailleurs qui comporte, au surplus, le risque de menacer les conditions d'emploi et de rémunération des travailleurs irlandais. Le comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale a également appelé le gouvernement à en finir avec les permis de travail actuels.

Les syndicats affirment que des immigrés sont de plus en plus nombreux à les rejoindre pour faire cesser les abus dont ils sont victimes. Ils en appellent à un meilleur traitement de ces travailleurs. Comme le gouvernement, ils approuvent l'idée d'un renforcement des effectifs d'inspecteurs du travail ce qui leur permet de se montrer déterminés et actifs dans ce domaine. Un dirigeant syndical a ainsi ironisé sur un pays dont l'Etat salarié cinquante personnes pour assurer le respect des droits des animaux et qui se contente de vingt et un inspecteurs du travail. L'immigration fait réagir les acteurs politiques et sociaux irlandais mais ceux-ci ne détestent pas trouver des domaines d'intervention qui leur permettent d'aborder le sujet par l'angle le moins controversé.

### **Vers une politique de gestion sélective des flux**

En avril et juin, le gouvernement a fait connaître ses propositions pour une loi concernant l'immigration (*Employment Permits Bill*) dans l'idée de les soumettre à débat durant les mois à venir. Les employeurs exploitant les travailleurs immigrés risqueraient désormais jusqu'à 50 000 € d'amende ou cinq ans de prison. Les permis de travail seraient directement accordés aux travailleurs. Initialement, l'idée d'un système de *green card* pour les travailleurs non européens avait été

## ADAPTATION DE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION

repoussée au profit d'autorisations ministérielles accordées pour un certain nombre de cas, tels le travail et les études, avec un éventuel dispositif de quotas et de points. Les visas devaient être accordés en fonction d'emplois prioritaires.

Toutefois, il est rapidement apparu que la question de la *green card* n'était pas si tranchée. Elle faisait partie des revendications patronales, du moins de la Small Firms Association, représentant les petites entreprises, qui appelait vigoureusement à une révision de la politique d'immigration, jugée, dans son état actuel, peu adaptée pour combattre les pénuries de qualifications. Il s'agissait, pour elle, non seulement de faire de l'Irlande un pays attractif pour les travailleurs très qualifiés mais aussi de développer un système de *green card* pour faciliter la venue de travailleurs non qualifiés. Effet d'un lobbying patronal ? Toujours est-il que, en mai, le gouvernement affichait son intention de mettre en place une carte de ce type pour les travailleurs étrangers qualifiés et leurs familles et l'annonçait officiellement en juin : cette carte autoriserait ces travailleurs à postuler librement aux emplois de certains secteurs. Le dispositif leur garantirait des droits à une résidence permanente, à renouveler tous les quatre ans, et organiserait des contingents par secteurs.

Pour les autres travailleurs, serait maintenu le mécanisme actuel avec permis et visas. Celui-ci n'accorde avec le visa que le droit de se présenter à la frontière tandis qu'est laissé aux autorités le droit de refuser l'entrée sur le territoire. Les officiers de l'immigration seraient désormais fondés à demander des données biométriques sur la personne. En revanche, la législation statuerait plus clairement sur les limites de leur intervention et sur les conditions d'appel de

leurs décisions. Les conditions du regroupement familial seraient rendues plus transparentes et les relations non maritales pourraient être prises en considération. Une distinction serait introduite entre l'entrée sur le territoire pour une courte période (trois mois), par exemple pour tourisme, qui resterait aisée à obtenir, et les longs séjours d'étude, de travail ou de réunification familiale. Une procédure accélérée (*fast track scheme*) concernerait les travailleurs qualifiés temporaires, demandés par les employeurs, se différenciant de la procédure normale pour les futurs citoyens et travailleurs potentiels.

Des dirigeants d'entreprises comme Oracle (logiciels) sont intervenus pour réclamer une politique d'immigration favorisant la venue de travailleurs qualifiés.

Le ministère de l'Éducation a, de son côté, décidé, à la même époque, que des facilités seraient accordées, en termes d'obtention de visas pour travail à temps partiel, aux étudiants étrangers suivant certaines formations : gestion, science, informatique notamment.

Auparavant, en janvier, le gouvernement avait aussi fait part de son intention d'adopter un plan national d'action contre le racisme, *Planning for Diversity*, destiné à « aider à la transition du pays vers une société moderne multiculturelle », selon les mots du Premier ministre, Bertie Ahern. Ce plan résulte, à la fois, des engagements internationaux pris par l'Irlande aux Nations Unies et des objectifs formulés dans le cadre du partenariat social au sein des pactes nationaux. Il prévoit diverses mesures, dont l'offre aux immigrants d'une meilleure protection, l'identification et l'élimination de ce qui pourrait relever d'actes de racisme dans le comportement des administrations, l'enseignement de l'anglais auprès des

## IRLANDE

nouveaux venus, la création d'une agence indépendante, l'adaptation à une société multiculturelle de services comme ceux de la santé et de l'éducation, etc.

Les associations ont fait preuve d'intérêt mais aussi de prudence, attendant de voir si ce plan irait au-delà des bonnes intentions. Elles auraient aimé qu'il énonce clairement des objectifs mesurables et des échéances en vue d'une évaluation (*accountability*).

---

### L'explicite et le non-dit

Sitôt confrontée à l'expérience de l'immigration, l'Irlande se montre décidée à prendre en charge la question sans louvoyer et, pour ce faire, à se construire une doctrine et une politique sur le sujet. Selon une inspiration fréquente dans les pays anglo-saxons, elle envisage une intervention contre les discriminations, abordant le problème par la nécessité d'empêcher et de prévenir l'exploitation des travailleurs immigrés. Le malaise des inspecteurs du travail est alors venu à

point pour redoubler de conviction dans l'affichage d'une détermination de ce type, aussi bien de la part du gouvernement que des syndicats, qui avaient tous là l'occasion de se construire à bon compte une image d'acteurs responsables et résolus, en même temps que l'immigration permettait au gouvernement de faire oublier le problème plus large que posaient les inspecteurs du travail. L'autre face de la politique en construction est une politique de gestion sélective des entrées selon les besoins du marché du travail, point qui suscite peu de controverses. Les syndicats semblent préférer s'en tenir à dénoncer le système actuel des permis de travail, qui leur permet de pointer une exploitation manifeste plutôt que de se prononcer sur les orientations d'une politique de l'immigration à l'égard des diverses catégories de main-d'œuvre.

### Sources :

*Irish Times, Eirobserver.*