

Irlande

Une politique d'immigration en faveur des plus qualifiés, reflet de son modèle économique

Noélie DELAHAIE

Historiquement terre d'émigration, la République d'Irlande enregistre des flux massifs d'immigration de travail à partir des années 1990, au moment où le pays connaît un *boom* économique inédit. En conformité avec son modèle de croissance fondé sur l'attraction des multinationales étrangères, la politique d'immigration de travail, dont les premières bases juridiques sont établies en 2003, cible avant tout les travailleurs les plus qualifiés et les mieux rémunérés.

Historically a nation of emigrants, the Republic of Ireland has been recording massive waves of immigration since the 1990s, a time during which the country has seen an unprecedented economic boom. In keeping with its model of growth based around attracting multinational corporations from overseas, its labour immigration policy, the legal basis of which was first set down in 2003, targets the most qualified and highest-paid workers first and foremost.

Noélie Delahaie est chercheuse à l'Ires, professeure associée à l'ISSTO (Université Rennes 2) et affiliée au CEET.

À l'instar d'autres pays européens, le phénomène d'immigration est récent en Irlande. Il prend une ampleur inédite à partir du début des années 1990, au moment où le pays connaît un *boom* économique sans précédent à l'origine de la qualification de l'Irlande de « tigre celtique ». Dans un contexte de quasi-plein emploi associé à des tensions croissantes de recrutement sur le marché du travail, l'immigration de travail, jusqu'alors très faiblement régulée par l'État, est envisagée comme un moteur essentiel à la croissance économique. En 2003 est promulguée une première loi visant à limiter l'immigration extracommunautaire au moment où l'Irlande devient, dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne (UE), le troisième État membre, avec le Royaume-Uni et la Suède, à autoriser la libre circulation des travailleurs ressortissants de plusieurs pays d'Europe de l'Est¹. Depuis, le système de permis d'emploi a été révisé à plusieurs reprises dans l'objectif explicite d'attirer et de retenir durablement sur le territoire les travailleurs les plus qualifiés et les mieux rémunérés, en conformité avec le modèle de croissance irlandais fondé sur le dynamisme des entreprises multinationales étrangères, en particulier celles du secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC)². Dans le même temps, les travailleurs en provenance des pays de l'UE dans le cadre du travail détaché sont restés en nombre limité et plus généralement, il n'existe pas de données sur la temporalité des migrations de travail.

C'est pourquoi l'article se concentre tout particulièrement sur la première catégorie de migrants.

Un phénomène d'immigration récent et massif

Historiquement pays d'émigration en raison des retards de développement économique, la République d'Irlande connaît des flux d'immigration massifs à la fin du XX^e siècle. Dans un contexte de croissance économique favorable, l'immigration de travail en provenance de pays non-membres de l'UE progresse de manière continue bien qu'il demeure difficile d'apprécier l'ampleur et la temporalité de ce phénomène en l'absence de données complètes.

De l'émigration à l'immigration

La République d'Irlande a longtemps été une terre d'émigration. L'émigration nette est particulièrement élevée durant les années de « migrations massives » (1871-1926) qui font suite à la Grande famine survenue au milieu du XIX^e siècle et à la seconde guerre mondiale : ainsi, la population passe de 4,4 millions en 1861 à 2,8 millions d'habitants en 1961, soit une baisse de plus de 57 % (Ruhs, Quinn, 2009). Les Irlandais émigrent principalement vers le Royaume-Uni, les États-Unis ou encore l'Australie en quête de meilleures conditions de vie et de travail. Ce phénomène se poursuit jusqu'au milieu des années 1990 alors que le pays demeure parmi les plus pauvres de l'UE.

1. En 2004, dix nouveaux États rejoignent l'UE : la République tchèque (ex-Tchéquie), Chypre, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovaquie et la Slovaquie.

2. Depuis le milieu des années 1980, le modèle économique irlandais repose sur l'attraction des investissements directs étrangers via une politique fiscale particulièrement avantageuse pour les entreprises. Le taux d'imposition sur les sociétés est en Irlande parmi les plus bas de l'UE, ce qui a longtemps fait du pays un point d'entrée pour les entreprises étrangères, en particulier américaines, désireuses de s'implanter en Europe. Pour une discussion des ressorts de la croissance irlandaise, voir Delahaie (2021).

Entre 1996 et 2007, la croissance rapide que connaît l'Irlande s'accompagne, pour la première fois de l'histoire du pays, d'une inversion des flux migratoires³ (graphique 1). L'immigration, qui touche également des citoyens irlandais de retour après avoir quitté le pays durant les années de crise, apparaît indispensable pour soutenir la croissance économique et pallier les problèmes de pénurie de main-d'œuvre (Rojas Coppari, 2019). Au cours de la décennie 1990, elle concerne d'abord les travailleurs qualifiés du secteur des TIC, lequel est stimulé par d'importants investissements directs étrangers⁴ (Barrett, Duffy, 2008 ; Hyland, 2017). Durant la période qui suit l'élargissement de l'UE en 2004, l'Irlande enregistre une augmentation rapide de l'immigration en provenance des nouveaux États membres de l'UE, en particulier de la Pologne et de la Lituanie dont les ressortissants sont avant tout employés dans des secteurs moins qualifiés et moins bien rémunérés comme les services ou la construction. Le flux d'immigration atteint son apogée en 2007 avec plus de 150 000 nouveaux arrivants.

À partir de 2008, année de l'éclatement de la crise financière et économique internationale qui frappe plus sévèrement l'Irlande que les autres États membres de l'UE, le pays renoue avec un solde migratoire

néгатif : sous la pression du chômage, dont le taux explose entre 2007 et 2008 (passant de 5 à 15 % de la population active), un grand nombre de citoyens, irlandais et non irlandais, émigrent à nouveau vers des territoires anglophones. Depuis 2015, dans un contexte de reprise économique portée par les secteurs des TIC et l'industrie pharmaceutique, la République d'Irlande connaît à nouveau des flux importants d'immigration (qui incluent le retour de citoyens irlandais), lesquels sont estimés en 2023 à près de 150 000 nouveaux arrivants, soit le chiffre le plus élevé depuis 2007. L'augmentation significative du nombre d'immigrés doit aussi être lue au regard du contexte international. De fait, l'Irlande fait face à un afflux exceptionnel d'Ukrainiens à la suite de l'invasion en 2022 de l'Ukraine par la Russie et à l'explosion des demandes d'asile : depuis mars 2022, date d'entrée en vigueur de la directive européenne sur la protection temporaire, plus de 100 000 Ukrainiens ont ainsi migré vers l'Irlande tandis que le nombre de demandeurs d'asile a atteint un pic en 2022 avec près de 14 000 demandes enregistrées, soit 9 fois plus qu'en 2014⁵.

Les différentes vagues d'immigration connues par le pays depuis le milieu des années 1990 ont ainsi profondément modifié la démographie irlandaise (Gilmartin, Murphy, 2024 ; Murphy, Sheridan, 2023).

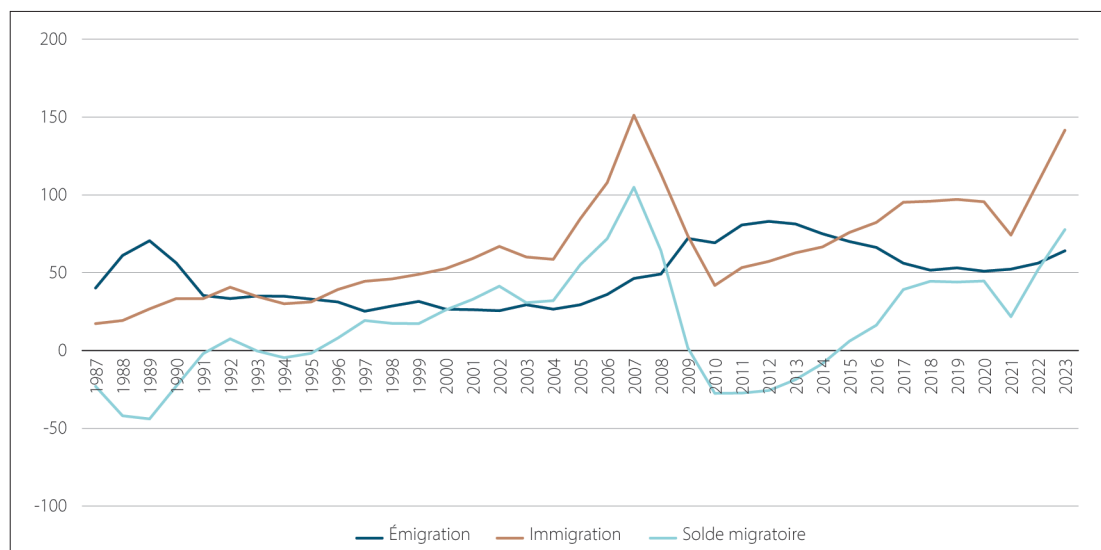
3. L'Irlande devient alors le dernier État membre de l'UE à devenir un pays d'immigration dans un contexte où le PIB progresse en moyenne de 9 % par an entre 1994 et 2000, et de 5 % entre 2001 et 2007.

4. Entre 1991 et 2000, près de 500 000 emplois sont créés dans l'économie irlandaise, générant ainsi une demande de main-d'œuvre à laquelle la population locale ne suffit pas à répondre. La demande de travailleurs qualifiés est satisfaite pour moitié par le retour des émigrants irlandais et l'autre moitié par l'immigration de travailleurs étrangers : 45 % d'entre eux sont originaires d'États membres de l'UE et 55 % d'États non membres.

5. Dans un contexte de crise du logement, cet afflux de migrants suscite des tensions au sein de la population et donne lieu à des agressions violentes : 16 incendies criminels sont perpétrés sur des sites abritant des réfugiés ou des demandeurs d'asile en 2023 et des manifestations xénophobes sont organisées à divers endroits du pays en 2024. Ces différentes protestations conduisent le gouvernement à durcir les conditions d'accueil des Ukrainiens. Depuis mai 2024, les nouveaux arrivants sont hébergés gratuitement pour une durée maximale de 90 jours et reçoivent des prestations sociales au même taux que les demandeurs d'asile (soit 38,80 euros par semaine pour un adulte, contre 220 euros par semaine auparavant).

Graphique 1 - Flux d'émigration, d'immigration et solde migratoire (1987-2023)

En milliers de personnes



Lecture : en 2023, 141 600 personnes ont migré vers l'Irlande et 64 000 en sont parties. Le solde migratoire est au total de 77 700 personnes.

Source : CSO.

Selon le dernier recensement réalisé en 2022 par le Central Statistics Office (CSO)⁶, la part des citoyens non irlandais est passée de 2 à 12 % de la population en 20 ans, soit plus de 630 000 étrangers résidant en Irlande. Près de la moitié d'entre eux provient d'États membres de l'UE (en particulier de Pologne, Lituanie et Roumanie) tandis que les Britanniques représentent la plus grande part de la population extracommunautaire (83 000 individus), suivis des ressortissants indiens (45 000 individus).

Des migrations de travail en croissance mais difficiles à évaluer

Selon les données de l'enquête sur la force de travail (Labor Force Survey) produite

par le CSO, la population étrangère en emploi représente à la fin du troisième trimestre 2023 20 % de l'emploi total, contre 5,4 % en 2002 (Smart, 2023) : elle est particulièrement surreprésentée dans le secteur de la construction (21,3 %), de l'hôtellerie-restauration (28,3 %), des TIC (34,2 %), des activités de support et administratives (25,5 %) ou encore de l'industrie (23,3 %). Elle est en revanche sous-représentée dans le secteur de l'agriculture⁷, dans l'administration publique (5,6 %) et dans l'éducation (12,1 %). Les travailleurs extracommunautaires autorisés à travailler en Irlande après avoir obtenu un permis d'emploi représentent une part plus faible de la population en emploi (7 %) et ils sont concentrés dans des secteurs requérant a

6. <https://bit.ly/4g7xB5D>.

7. Les dernières données exploitables datent de 2017. Elles suggèrent que les étrangers travaillant dans l'agriculture représentent seulement 6,1 % de la main-d'œuvre agricole en Irlande.

Irlande

Une politique d'immigration en faveur des plus qualifiés, reflet de son modèle économique

priori des qualifications opposées, à savoir l'hôtellerie-restauration et les TIC.

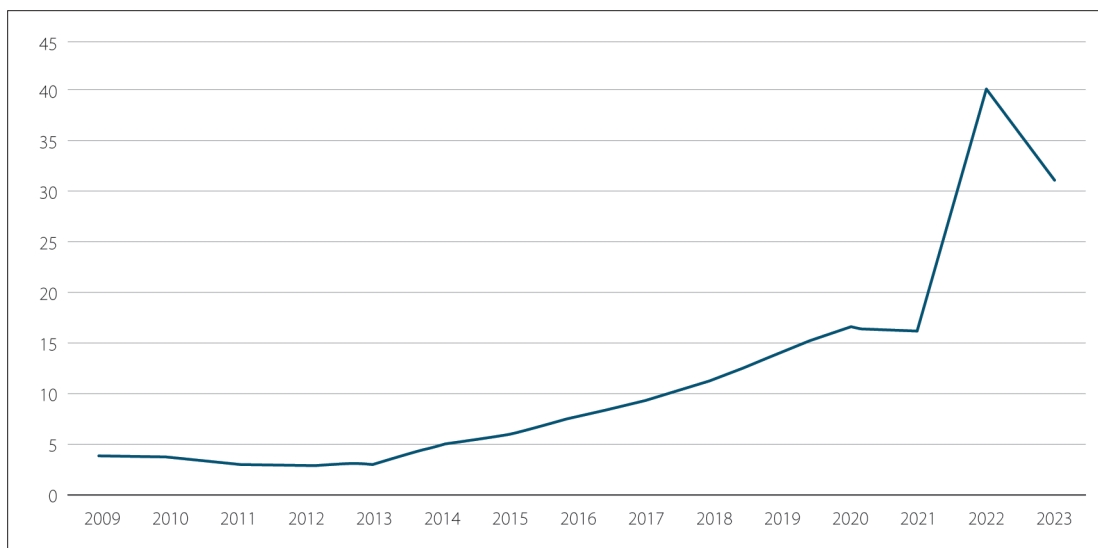
Rendre compte de la temporalité des migrations de travail en Irlande demeure un exercice délicat du fait de l'absence de données sur la durée de séjour des travailleurs temporaires⁸. Il n'existe pas de permis de travail saisonnier à proprement parler et ce dernier n'a été introduit que très récemment, en septembre 2024 (voir *infra*). La législation prévoit certes un dispositif permettant aux ressortissants extracommunautaires de travailler moins de 90 jours mais aucune donnée ne permet d'en mesurer la prévalence, de même qu'aucune information n'existe sur les migrations temporaires circulaires ou pendulaires (Quinn, 2011). S'agissant du travail détaché, dont la durée

est en principe temporaire, l'Irlande figure parmi les pays qui recourent le moins à cette forme d'emploi : en 2021, alors que plus de 2,1 millions de personnes sont détachées dans un des États membres de l'UE, seuls 6 100 travailleurs (soit 0,3 % de la main-d'œuvre détachée) sont recensés en Irlande pour une durée moyenne de 226 jours par an⁹ (OCDE, 2023).

Les données disponibles sur les permis d'emploi délivrés aux travailleurs étrangers extracommunautaires par le ministère de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi (Department of Enterprise, Trade and Employment, DETE) montrent que les migrations de travail sont en croissance constante (graphique 2), même si ce constat doit être relativisé par le fait que le travail

Graphique 2 - Nombre de permis d'emploi délivrés (première demande et renouvellement) aux ressortissants extracommunautaires (2009-2023)

En milliers



Source : Department of Enterprise, Trade and Employment.

8. Comme nous le soulignons plus loin, la majorité des permis d'emploi sont délivrés pour une durée de 2 ans, au terme de laquelle les titulaires ont la possibilité de devenir résidents permanents.

9. À titre comparatif, avec respectivement 429 700 et 308 000 travailleurs accueillis, l'Allemagne et la France sont les pays de l'UE qui recourent le plus au travail détaché.

est loin d'être le premier motif d'entrée sur le territoire¹⁰ : en 2023, près de 30 000 permis d'emploi sont délivrés, soit six fois plus qu'en 2009. Le pic observé en 2022 (près de 40 000 permis renouvelés et octroyés) est surtout imputable aux rallongements exceptionnels des délais de traitement des demandes occasionnés par la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 et à l'élargissement des listes d'emplois éligibles en 2021 et 2022 (essentiellement dans le secteur agricole).

Une législation visant à limiter l'immigration de travail extracommunautaire et à attirer durablement les plus qualifiés

La nécessité de développer et de formaliser une politique d'immigration, et *a fortiori* d'immigration de travail, n'intervient que tardivement en Irlande. Jusqu'en avril 2003, le système de permis de travail (*work permits*) est « dirigé par les employeurs » (*employer-led*, Ruhs, 2005 ; Ughetto, 2003). Ces derniers sont libres de recruter, pour une durée d'un an (renouvelable autant de fois que nécessaire) et sans intervention de l'État, autant de travailleurs extracommunautaires que désiré, quels que soient le type d'emploi et le niveau de qualification visés, dès lors qu'ils remplissent les

formalités administratives et qu'ils prouvent – sans contrôle formel de l'État – qu'ils n'ont pas pu trouver de candidats au sein de la population locale ou européenne¹¹. Le cadre actuel des permis d'emploi est régi par différentes lois introduites à partir de 2003, lesquelles ont contribué à mettre en place un système dual opposant les travailleurs les plus qualifiés et les mieux rémunérés, *i.e.* ceux considérés comme « essentiels » à l'économie irlandaise, aux autres immigrés.

Un système dual de permis d'emploi

La première loi sur les permis d'emploi (Employment Permits Act) est promulguée en 2003 lorsque l'Irlande autorise aux travailleurs des dix pays adhérant alors à l'UE un libre accès au marché du travail. L'objectif est de limiter au maximum l'immigration extracommunautaire et de combler les pénuries de main-d'œuvre peu qualifiée par le recours aux travailleurs de l'Europe de l'Est. Par la suite, le cadre législatif est révisé à plusieurs reprises, en 2006, en 2014 puis plus récemment en septembre 2024, pour définir neuf permis d'emploi. Deux permis seulement sont fréquemment utilisés : le permis pour compétences essentielles (Critical Skills Employment Permit, CSEP) et le permis d'emploi général (General Employment Permit, GEP), qui représentent 94 %

10. Murphy et Sheridan (2023) soulignent ainsi que le premier motif des visas accordés en première demande par l'État irlandais est l'accès des étudiants étrangers à des formations de troisième cycle : en 2022, sur près de 86 000 visas délivrés, près de la moitié (48 %) est accordée à des étudiants internationaux tandis que moins d'un quart (23 %) l'est pour une raison liée au travail.

11. Cette relative souplesse administrative s'accompagne à partir de la fin des années 1990 et surtout du début des années 2000, marquées par une forte croissance économique et l'apparition de pénuries de main-d'œuvre, d'une explosion du nombre de permis demandés par les employeurs : en 2003, 47 551 permis de travail sont octroyés, soit une augmentation de plus de 650 % par rapport à 2002 (Ruhs, Quinn, 2009 ; Ruhs, 2005). 75 % des permis délivrés concernent des emplois relativement peu qualifiés et/ou faiblement rémunérés, en particulier dans le secteur de la construction et des services. Bien que les travailleurs irlandais, communautaires ou extracommunautaires, soient couverts par les mêmes droits, cette politique de permis de travail « dirigée par les employeurs » et peu régulée par l'État conduit néanmoins à des cas d'exploitation et de violation des droits des travailleurs migrants (Hyland, 2017).

des permis délivrés en 2022 (McNaboe *et al.*, 2023)¹².

Depuis 2014, la délivrance des permis d'emploi est gouvernée par deux règles (Gusciute *et al.*, 2015) :

- ils ne sont autorisés que pour des emplois relevant de la liste des « professions hautement qualifiées éligibles » (Highly Skilled Eligible Occupation List, HSEOL) et/ou exclus de la liste des « catégories d'emploi non éligibles » (Ineligible Categories of Employment List, ICEL). Ces deux listes sont déterminées et actualisées régulièrement en fonction du contexte économique à partir de données produites par l'unité de recherche « sur les compétences et le marché du travail » de SOLAS¹³ pour le compte du groupe d'experts sur les besoins futurs en matière de compétences ;
- les employeurs sont tenus de respecter la « règle des 50-50 » (*50:50 rule*) suivant laquelle un permis peut être délivré à un ressortissant extracommunautaire à condition qu'au moins 50 % des salariés de l'entreprise soient Irlandais ou originaires d'un État membre de l'UE.

Quel que soit le permis, la législation irlandaise en matière de droit du travail s'applique pour les titulaires de permis dans les mêmes conditions pour les citoyens irlandais et non irlandais. Pour le reste, de nombreux aspects différencient le CSEP et

le GEP (conditions d'éligibilité et critères de rémunération, résidence permanente, renouvellement, etc.), faisant du premier un permis plus avantageux que le second. Il apparaît ainsi une certaine distorsion entre les migrants mieux rémunérés accédant à des permis relativement protecteurs et ceux moins bien rémunérés.

En effet, le CSEP est conçu pour attirer les travailleurs les plus qualifiés en leur permettant d'établir leur résidence de manière permanente en Irlande à l'issue d'une période de deux ans. Ce permis est accessible à tout salarié occupant un emploi inscrit sur la HSEOL et prévoyant une rémunération au moins égale à 38 000 euros par an. Reste que les conditions d'accès apparaissent relativement souples puisque, dans l'objectif d'attirer les salariés les mieux rémunérés, la législation prévoit que le CSEP peut être délivré à des travailleurs dont l'emploi ne figure pas sur la liste HSEOL à condition que : la rémunération annuelle dépasse 64 000 euros (soit plus de 30 % supérieur au salaire annuel médian irlandais) ; l'emploi occupé ne figure pas sur la IECL ou ne soit pas considéré par l'État irlandais comme étant « contraire à l'intérêt public ». Les professions visées étant considérées par le ministère de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi comme étant en pénurie et essentielles au bon fonctionnement de l'économie irlandaise, la délivrance

12. Sept autres permis sont en vigueur. Il s'agit des permis d'emploi pour les personnes dépendantes, partenaires ou conjoints (*dependant/partners/spouses*) des titulaires d'un CSEP, du permis pour un contrat de services (Contract for Services Employment Permit), du permis de réactivation dédié aux personnes ayant déjà eu un permis mais qui ne remplissent plus les critères pour le renouveler (Reactivation Permit), le permis d'emploi pour les sportifs professionnels et les artistes (Sport and Cultural Permit), le permis d'emploi pour la réalisation d'un stage (Internship Employment Permit), le permis de transfert intra-entreprises, le permis d'emploi dans le cadre d'échanges internationaux (tel qu'un séjour de recherche, Exchange Agreement Employment Permit). Selon McNaboe *et al.* (2023), ces 7 catégories de permis d'emploi ne représentent que 6 % des permis délivrés et renouvelés en 2022, c'est pourquoi ils ne sont pas traités dans cet article.

13. Créée en 2013, SOLAS est une agence du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de l'Innovation et de la Science. Elle est notamment chargée de fournir des informations sur le marché du travail et de déterminer les pénuries de main-d'œuvre, et ainsi de guider les décisions du ministère de l'Entreprise, des Affaires et de l'Emploi en matière de politiques d'immigration de travail.

de ce permis n'est pas conditionnée à la réalisation d'un « test des besoins du marché du travail » (Labour Market Needs Test, LMNT) contrairement au GEP (voir *infra*).

Le CSEP est délivré pour une durée de 2 ans, sous réserve que l'emploi proposé le soit également. Depuis la loi de septembre 2024, le titulaire s'engage à rester auprès du même employeur pendant 9 mois avant de changer d'emploi (contre 12 mois auparavant). L'un des avantages de ce permis est que le titulaire peut demander le regroupement familial et bénéficier des prestations sociales. Les membres de la famille sont autorisés à travailler grâce au permis de travail pour les personnes à charge, les partenaires et les conjoints (Dependant Persons/ Partners/Spouses Employment Permit) qui est délivré gratuitement par le ministère de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi. Les frais de traitement d'une demande d'un CSEP s'élèvent à 1 000 euros, lesquels demeurent à la charge de l'employeur s'il en est le demandeur.

Contrairement aux CSEP, pour lesquels l'État spécifie les professions éligibles, le GEP peut être demandé pour toute les professions à l'exception de celles inscrites sur la IECL pour une durée allant de 90 jours à 2 ans maximum (renouvelable autant de fois que nécessaire dans la limite de 3 années supplémentaires). Les emplois visés requièrent des qualifications *a priori* moins élevées que dans le cas du GEP puisqu'ils doivent respecter un seuil minimal de rémunération annuelle fixé à 34 000 euros en 2024, soit environ 26 % de moins que le salaire médian national. Des seuils inférieurs sont admis dans les cas où le permis est accordé à des étudiants ayant obtenu leur diplôme universitaire au cours des 12 derniers mois dans une université irlandaise.

Les modalités d'octroi du GEP sont plus contraignantes pour les employeurs puisqu'ils doivent réaliser un LMNT, qui vise à assurer que l'offre d'emploi est accessible à la main-d'œuvre extracommunautaire uniquement lorsqu'elle n'a pas pu être satisfaite localement. Jusqu'en septembre 2024, les employeurs étaient ainsi tenus de publier trois annonces, y compris dans la presse écrite, pour un poste avant de le proposer à un travailleur non ressortissant de l'UE.

Depuis la loi de septembre 2024, les titulaires ne peuvent pas changer d'employeur pendant les 9 premiers mois, une nouvelle demande devant être adressée au-delà. Contrairement au CSEP, le GEP ne procure pas au titulaire le droit d'établir sa résidence de façon permanente en Irlande ni celui de demander le rapatriement de la famille à titre gratuit. Les membres de la famille doivent alors demander un permis de travail et prendre en charge les frais. Les frais de traitement s'élèvent à 500 euros pour une durée de travail de moins de 6 mois et à 1 000 euros jusqu'à 24 mois. Le renouvellement coûte 750 euros pour une durée de 6 mois et 1 500 euros au-delà.

Les travailleurs les mieux rémunérés, premiers bénéficiaires des permis d'emploi

Conformément à l'objectif prioritaire de la politique d'immigration, les données disponibles sur le site du ministère de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi font apparaître de fortes disparités sectorielles, faisant écho à des différences de qualification des travailleurs d'un secteur à l'autre. Les secteurs de la santé et des TIC, où les tensions de recrutement sont particulièrement fortes et où les métiers sont les plus qualifiés et les mieux

rémunérés demeurent les secteurs pour lesquels le nombre de permis délivrés est le plus important : ils concentrent en 2023 plus de la moitié des permis d'emploi octroyés. D'autres secteurs où les tensions de recrutement sont pourtant aussi importantes enregistrent au contraire le plus faible nombre de permis de travail : c'est le cas des secteurs où les qualifications sont plus basses comme celui de la construction (1 349 permis en 2023, soit 4 % du total des permis délivrés) ou de l'hôtellerie-restauration (2 606 permis, soit 8 % des permis octroyés). Ce constat s'explique avant tout par l'existence de seuils de rémunération minimale fixée par la législation (Smart, 2023), ayant pour conséquence une restriction des conditions d'octroi de permis d'emploi dans les secteurs à basse qualification (voir *supra*). À titre illustratif, selon les données du CSO, le salaire annuel médian d'un salarié de l'hôtellerie-restauration s'élève en 2023 à 24 464 euros, soit près de 40 % de moins que le seuil minimal de rémunération prévu dans le cas d'un GEP. La possibilité pour un travailleur d'obtenir un permis dans ce secteur se trouve donc fortement réduite.

De même, les données disponibles suggèrent que le CESP est le permis le plus fréquemment délivré en 2022 (57 % des permis accordés contre 37 % pour le GEP) (McNaboe *et al.*, 2023). Dans le cas du CSEP, les titulaires, essentiellement des ressortissants indiens, occupent fréquemment des fonctions de dirigeants ou de cadres dans les TIC (et dans une moindre mesure le secteur de la santé) et sont les mieux rémunérés : en 2022, plus de 70 % perçoivent plus de 40 000 euros par an et près de 40 % plus de 60 000 euros. Au contraire, les titulaires du GEP occupent des emplois moins qualifiés (emplois administratifs ou

emplois agricoles par exemple). Une majorité d'entre eux (80 %) perçoit un salaire inférieur à 40 000 euros et près de la moitié, une rémunération annuelle inférieure à 30 000 euros (McNaboe *et al.*, 2023).

Vers un assouplissement de la politique d'immigration temporaire de travail ?

En septembre 2024, une nouvelle loi sur l'immigration de travail est promulguée : elle vise à assouplir les modalités d'octroi des permis d'emploi et à accorder de nouveaux droits à leurs titulaires, dans l'objectif de rendre l'Irlande « plus attractive ». À la demande des employeurs du secteur agricole, elle prévoit, à partir de 2025 et à titre expérimental, l'introduction d'un permis de travail saisonnier valable pendant 7 mois par an pour soutenir des activités telles que la cueillette des fruits et le secteur de l'horticulture. Afin de répondre aux tensions de recrutement qui demeurent particulièrement fortes dans le secteur de la santé, les médecins hospitaliers peuvent désormais exercer sur plusieurs sites (contre un seul auparavant). La loi simplifie également les exigences du test des besoins du marché du travail (LMNT) en obligeant les employeurs à publier les offres d'emploi en ligne uniquement. Désormais, il suffit de déposer une seule offre d'emploi auprès des services de l'emploi du ministère de la Protection sociale (réseau d'emploi Eures) pendant au moins 28 jours avant de pouvoir embaucher des travailleurs extracommunautaires.

Sous la pression de certaines organisations non gouvernementales (ONG), à l'instar du Migrants Rights Centre of Ireland (MRCI¹⁴), qui dénoncent de longue

14. Le MRCI est une ONG irlandaise qui œuvre pour la défense et l'amélioration des droits des travailleurs migrants et de leur famille, en particulier ceux confrontés à des situations de sous-emploi, de pauvreté, d'exploitation et d'exclusion sociale.

date les risques auxquels s'exposent les travailleurs migrants, comme les situations de dépendance vis-à-vis de l'employeur ou encore l'absence d'évolution de carrière (voir *infra*), la loi prévoit des droits renforcés pour les titulaires de permis :

- ces derniers ont désormais la possibilité de changer d'employeur après une durée de 9 mois minimum dans la même entreprise, contre 12 auparavant. Ils ont également la possibilité d'être promus dans leurs fonctions sans avoir besoin de déposer une nouvelle demande de permis ;
- des possibilités de formation et des aides au logement leur sont désormais accessibles.

Si cette loi, présentée comme « la plus grande réforme sur les permis de travail depuis plus d'une décennie » par Peter Burke, ministre de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi, apporte de nouveaux droits aux titulaires de permis de travail, elle ne remet pas en cause le caractère dual du cadre légal opposant les travailleurs qualifiés à ceux non qualifiés. Dans ce contexte, les migrants plus qualifiés se voient toujours offrir la permanence de la résidence tandis que les migrants moins qualifiés sont confrontés au caractère plus temporaire de leur présence sur le territoire et aux restrictions qui lui sont liées.

Les travailleurs étrangers plus fréquemment exposés à des discriminations, voire à des situations d'exploitation

En raison du caractère récent de l'immigration de travail, la question des conditions d'emploi et de travail des travailleurs migrants en Irlande, en particulier des titulaires de permis d'emploi, n'a pas fait l'objet d'une littérature abondante (Murphy *et al.*, 2020). Les travaux existants mettent

plus généralement en avant des inégalités persistantes entre les nationaux et non-nationaux (que ces derniers soient ou non titulaires d'un permis d'emploi), voire des situations d'exploitation dans des secteurs, comme celui de la restauration ou encore de l'industrie de la viande, où comme nous l'avons constaté, le nombre alloué de permis d'emploi est moindre. Reste que ces secteurs concentrent une proportion importante de travailleurs d'origine étrangère. Si les organisations syndicales se sont de longue date engagées dans la lutte contre les discriminations dont sont victimes les migrants, les droits de ces derniers sont avant tout au cœur du travail mené par certaines ONG, en particulier le MRCI.

Des inégalités de salaire persistantes entre travailleurs nationaux et non nationaux

Comme nous l'avons souligné précédemment, les personnes titulaires d'un permis de travail bénéficient des mêmes protections que les citoyens irlandais, que ce soit en matière d'accès à l'emploi, d'organisation du temps de travail, d'égalité des chances et de lutte contre les discriminations. Pour autant, une étude récente menée par Laurence *et alii* (2023) met en évidence une persistance, entre 2011 et 2018, des inégalités entre les travailleurs étrangers ou d'origine étrangère et les Irlandais, ce qui corrobore les résultats d'une précédente recherche menée par Kingston *et alii* (2015). Plus précisément, les auteurs montrent que les ressortissants non irlandais, à niveau de qualifications donné, accèdent moins fréquemment à des postes de cadres (33 % d'entre eux contre 44 % pour les Irlandais). Ils perçoivent en outre un salaire horaire moyen de l'ordre de 22 % inférieur à celui des Irlandais. La

différence de salaire s'élève à 40 % entre les ressortissants des pays d'Europe de l'Est qui, rappelons-le, bénéficient d'un libre accès au marché du travail, et les Irlandais. Une fois pris en compte les effets de structure (niveau d'éducation, type d'emploi, etc.), il ressort que les travailleurs originaires de l'Europe de l'Est gagnent 20,5 % de moins que leurs homologues irlandais, ce qui suggère l'existence de fortes discriminations sur le marché du travail.

Pour les ressortissants étrangers extra-communautaires, si les discriminations sont bien réelles, l'écart apparaît en revanche beaucoup plus faible : cela s'explique avant tout par le ciblage de la politique d'immigration sur les salariés les plus qualifiés et les mieux rémunérés. Enfin, les femmes non irlandaises subissent une double pénalité salariale : celle d'être une femme et celle d'être une migrante. De fait, elles perçoivent 11 % de moins que les hommes non irlandais, lesquels gagnent 18 % de moins que les hommes irlandais.

Une politique d'immigration restrictive conduisant parfois à des situations d'exploitation

À l'extrême, certaines études qualitatives, en particulier celles menées par le MRCI (2015a, 2015b), mettent en évidence des situations d'exploitation des travailleurs migrants. Ainsi, selon l'ONG, le cadre légal qui fixe des seuils de salaire relativement élevés et des catégories d'emploi non éligibles aux permis d'emploi, entrave la mobilité sur le marché du travail, voire expose

les migrants aux risques de sous-emploi et/ou de situations irrégulières¹⁵. C'est notamment ce qui ressort d'une enquête menée auprès de 100 travailleurs étrangers ou d'origine étrangère¹⁶ en 2015 et 2016 dans les secteurs de la restauration, du commerce de détail et des emplois à domicile, des secteurs où la part des non-nationaux en emploi est particulièrement forte (MRCI, 2015a). Alors que ces emplois sont essentiels au marché du travail, l'étude révèle que ces derniers restent sous-payés et que l'exploitation y est plus fréquente. Ainsi, plus de 87 % des personnes interrogées résidant en Irlande depuis plus de cinq ans déclarent ne pas avoir connu d'évolution de carrière (changement d'emploi ou augmentation de salaire). De même, la grande majorité des personnes interrogées occupent un emploi à bas salaire, quel que soit leur statut d'immigrant ou la durée de leur séjour en Irlande, ce qui les conduit à accepter des heures supplémentaires ou le travail du dimanche, voire un second emploi dans l'espoir d'augmenter leurs revenus. L'absence de compensation des heures supplémentaires reste de surcroît la norme et la part des salariés percevant des salaires inférieurs au salaire minimum atteint 44 %. De fait, selon l'Autorité nationale des droits de l'emploi (National Employment Rights Authority, 2014¹⁷), sur plus de 5 500 inspections réalisées, 43 % ont révélé des cas d'exploitation du travail, notamment dans le secteur de l'hôtellerie-restauration. Comme le note le MRCI (2015a), les migrants témoignent d'une certaine méfiance à l'égard de ces

15. En 2016, entre 24 000 et 26 000 travailleurs seraient en situation irrégulière (Arnold *et al.*, 2017).

16. Au moment de l'enquête, plus de 53 % des personnes interrogées ont désormais la nationalité irlandaise ou ont établi une résidence à long terme (leur donnant en principe un plein accès au marché du travail), 30 % sont titulaires d'un visa étudiant leur autorisant de travailler maximum 20 h par semaine, 12 % sont titulaires d'un permis d'emploi général (GEP) et 4 % sont en situation irrégulière.

17. Cette instance est devenue en 2017 la Workplace Relations Commission.

inspections par crainte de représailles et/ou de perte de leur emploi, ce qui rend peu probables les dénonciations et les condamnations d'employeurs. L'étude souligne enfin les risques de dépendance auxquels sont exposés les titulaires de permis de travail. Ils sont ainsi nombreux à se voir contraints d'accepter des conditions d'emploi abusives afin de conserver leur permis et de rester en situation régulière dans le pays.

Plus récemment, le MRCI (2020) a mené une étude dans le secteur de transformation de la viande, où la main-d'œuvre immigrée représente près de 60 % des emplois (dont 56 % de ressortissants de l'UE et 44 % de citoyens étrangers extracommunautaires). 21 % de la main-d'œuvre y est titulaire d'un permis de travail¹⁸. Les résultats mettent en évidence des conditions de travail dégradées et une défaillance cruelle des politiques de prévention en matière de santé et de sécurité au travail. Ainsi, près de 60 % des travailleurs interrogés déclarent avoir été blessés dans l'exercice de leurs fonctions. La gravité des blessures est variable : lacérations et ecchymoses régulières, efforts répétitifs et maux de dos chroniques, affections cutanées, lésions oculaires, fractures osseuses allant jusqu'à la perte de doigts et de membres, brûlures et problèmes respiratoires, etc. Dans la plupart des cas, les accidents sont dus à des outils défectueux, à l'absence ou à l'insuffisance de formation sur la santé et la sécurité ou encore à l'absence de dispositifs de protection. Pour un grand nombre de travailleurs, bien que signalés, les accidents ne sont pas déclarés par les employeurs, ce qui les exonère en toute légalité de verser des indemnités maladie (90 % des cas). Dans ce contexte,

nombre de travailleurs reprennent le travail sans pour autant être soignés. Enfin, de nombreuses infractions sont relevées :

- plusieurs travailleurs déclarent bénéficier d'un permis d'emploi d'opérateur général (22 000 euros par an) alors qu'ils effectuent un travail d'ébavureur (27 500 euros) ;
- plusieurs travailleurs sans papiers précisent qu'ils perçoivent moins que le salaire minimum depuis huit ans ;
- 17 % des personnes interrogées déclarent que leur contrat ne reflète pas leurs conditions de travail actuelles ; 10 % ne sont pas certaines d'avoir reçu un contrat tandis que 14 % n'en ont effectivement pas eu ;
- 56 % des travailleurs déclarent travailler plus de 40 heures par semaine, certains déclarant travailler plus de 55 heures par semaine. Pour 27 % d'entre eux, les employeurs refusent de rémunérer les heures supplémentaires.

La défense des travailleurs migrants au cœur de l'action des ONG et des organisations syndicales

En Irlande, les travailleurs étrangers les plus sujets à des conditions de travail et d'emploi dégradées, voire d'exploitation, sont concentrés dans des secteurs traditionnellement peu syndiqués, ce qui rend d'autant plus difficile toute stratégie syndicale visant à dénoncer les inégalités et les infractions dont ils sont victimes. De fait, seuls 13 % des étrangers sont membres d'un syndicat contre 34 % pour les Irlandais (Laurence *et al.*, 2023). Le fait que l'obligation de reconnaissance du fait syndical en entreprise ne soit pas inscrite dans le droit irlandais constitue sans aucun doute un

18. 62 % des travailleurs interrogés travaillent dans le secteur depuis 4 ans ou moins. 21 % ont une ancienneté de 5 à 15 ans et 17 % de plus de 15 ans.

obstacle supplémentaire à la promotion du droit des migrants en entreprise. Pour autant, les syndicats irlandais se sont de longue date impliqués, souvent en partenariat avec des ONG, dans des projets et actions de soutien de principe en faveur des travailleurs victimes de violation des droits, en particulier dans les années 2000, à un moment où la politique d'immigration du travail est moins contraignante pour les employeurs (Hyland, 2017). Plus récemment, l'Irish Congress of Trade Unions (ICTU, Congrès des syndicats) est devenu membre fondateur de l'Irish Coalition on Business and Human Rights (ICBHR, Coalition irlandaise sur les entreprises et les droits de l'homme) qui, en octobre 2022, a lancé une campagne en faveur d'une législation sur la responsabilité des entreprises en Irlande, dont un certain nombre seraient impliquées dans des violations des droits de l'homme.

La situation des travailleurs étrangers est surtout au cœur du travail de certaines ONG irlandaises, en particulier le MRCI qui accompagne les victimes d'exploitation et qui œuvre au niveau politique pour faire évoluer le cadre légal les concernant. Ainsi, une partie de la récente loi de septembre 2024 constitue une victoire pour le MRCI, qui dénonce de longue date la dépendance du travailleur vis-à-vis de l'employeur, dépendance qui peut conduire à l'extrême à des situations d'exploitation.

Conclusion

Figurant parmi les pays les plus pauvres de l'Union européenne (UE), la République

d'Irlande est le dernier État membre à devenir une terre d'immigration à partir du début des années 1990, au moment où le pays connaît une croissance économique sans précédent. Ce n'est donc que tardivement, en 2003, dans la perspective de l'élargissement de l'UE à des pays d'Europe de l'Est, qu'est promulguée une première loi visant à encadrer l'immigration de travail. Dès lors, les évolutions législatives ont eu pour objectif explicite de limiter au maximum l'immigration de ressortissants étrangers extracommunautaires, l'injonction étant faite aux employeurs de combler les pénuries de main-d'œuvre non qualifiée par le recours aux travailleurs européens. En conformité avec le modèle de croissance irlandais, lequel repose sur le dynamisme des multinationales étrangères du secteur des technologies de l'information et de la communication, le système de permis d'emploi est conçu de manière à attirer de manière permanente sur le territoire les travailleurs très qualifiés et les mieux rémunérés. S'opère alors une certaine dualité entre ces derniers bénéficiant de permis d'emploi relativement protecteurs et les autres travailleurs employés dans des secteurs moins bien rémunérés. Reste que, si les droits des détenteurs des permis d'emploi sont globalement améliorés par les évolutions du cadre législatif depuis plus de 20 ans, les travailleurs migrants, qu'ils soient temporaires ou non, subissent encore aujourd'hui des situations de discrimination, voire d'exploitation.

Sources :

- Arnold S., Whelan S., Quinn E. (2017), « Illegal employment of non-EU nationals in Ireland », *ESRI Research Series*, n° 64, July, <https://doi.org/10.26504/RS64>.
- Barrett A., Duffy D. (2008), « Are Ireland's immigrants integrating into its labor market? », *The International Migration Review*, vol. 42, n° 3, p. 597-619, <https://www.jstor.org/stable/27645268>.
- Delahaie N. (2021), « Irlande : une croissance en trompe-l'œil face à la pandémie », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 174, juin, p. 3-17, <https://bit.ly/3wrktn>.
- Gilmartin M., Murphy C. (2024), « A small country with a huge diaspora, Ireland navigates its new status as an immigration hub », Migration Policy Institute, June 5, <https://bit.ly/3V7MDQz>.
- Gusciute E., Quinn E., Barrett A. (2015), « Determining labour and skills shortages and the need for labour migration in Ireland », *ESRI Research Series*, n° 49, November, <https://bit.ly/3OBbLvn>.
- Hyland M. (2017), « Trade unions and migrant workers in Ireland: New organisational opportunities under changed circumstances », in Marino S., Roosblad J., Penninx R. (eds.), *Trade Unions and Migrant Workers. New Contexts and Challenges in Europe*, Cheltenham, ILO, Edward Elgar Publishing, p. 244-265, <https://doi.org/10.4337/9781788114080.00022>.
- Kingston G., McGinnity F., O'Connell P. J. (2015), « Discrimination in the labour market: Nationality, ethnicity and the recession », *Work, Employment & Society*, vol. 29, n° 2, p. 213-232, <https://www.jstor.org/stable/26655148>.
- Laurence J., Kelly E., McGinnity F., Curristan S. (2023), *Wages and Working Conditions of Non-Irish nationals in Ireland*, ESRI, January, <https://doi.org/10.26504/jr2>.
- McNaboe J., Condon N., Shally C., Hogan A. M. (2023), *National Skills Bulletin 2023*, A Report by the Skills and Labour Market Research Unit (SLMRU) in SOLAS on behalf of the National Skills Council, October, <https://bit.ly/416MaSy>.
- MRCI (2015a), « All work and low pay: The experience of migrants working in Ireland », Migrant Rights Centre Ireland, <https://bit.ly/3ZpImuC>.
- MRCI (2015b), « Workers on the move: Past lessons and future perspectives on Ireland's labour migration », Migrant Rights Centre Ireland, December, <https://bit.ly/4128sVI>.
- MRCI (2020), « Working to the bone: The experiences of migrant workers in the meat sector in Ireland », Migrant Rights Centre Ireland, November, <https://bit.ly/49a23tC>.

- Murphy C., Doyle D. M., Murphy M. (2020), « “Still waiting” for justice: Migrant workers’ perspectives on labour exploitation in Ireland », *Industrial Law Journal*, vol. 49, n° 3, p. 318-351, <https://doi.org/10.1093/inclaw/dwz023>.
- Murphy K., Sheridan A. (2023), « Annual report on migration and asylum 2022: Ireland », *ESRI Survey and Statistical Report Series*, n° 124, November, <https://doi.org/10.26504/sustat124>.
- OCDE (2023), *Perspectives des migrations internationales 2023*, Paris, Éditions de l’OCDE, <https://bit.ly/3CFjJB6>.
- Quinn E. (2011), *Temporary and Circular Migration: Ireland*, Report prepared for the European Commission Directorate-General Home Affairs and published by the ESRI, July, <https://bit.ly/3VcIMly>.
- Rojas Coppari P. (2019), *Liminal Lives: How Ireland’s Labour Migration Regime Entraps Migrant Households in Hyper-precarity*, Thesis for the degree of Philosophie Doctor, Maynooth University, <https://mural.maynoothuniversity.ie/13538/>.
- Ruhs M. (2005), « Managing the immigration and employment of non-EU nationals in Ireland », *Studies in Public Policy*, n° 19, The Policy Institute at Trinity College, <https://bit.ly/3B3KJd6>.
- Ruhs M., Quinn E. (2009), « Ireland: From Rapid Immigration to Recession », Migration Policy Institute, September 1, <https://bit.ly/4fMO1Rc>.
- Smart C. (2023), « Migrant worker estimate: December 2023 », *NERI Report Series*, n° 28, Nevin Economic Research Institute, <https://bit.ly/3CNBNch>.
- Ughetto P. (2003), « Irlande : de l’émigration à l’immigration », n° spécial, « Mouvements et politiques migratoires, les enjeux sociaux », *Chronique internationale de l’IRES*, n° 84, septembre, p. 1-7, <https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/C84-7irl.pdf>.