

L'immigration en Irlande : la nouvelle donne

Catherine PIOLA
Université Paris Dauphine

The extraordinary economic prosperity Ireland has enjoyed since the beginning of the 1990s has deeply transformed not only its structural development but the very nature of its population. After decades of emigration, very significant numbers are now entering—or re-entering—the country to stay, as three main categories can be distinguished: returning emigrants of Irish nationality, asylum seekers and refugees, and work permit holders from countries outside the European Union (with record numbers from Eastern Europe, but also from the Philippines, Malaysia and South Africa). While plans for further economic development include a wide-scale foreign recruitment policy, the state has been slow to respond to the increase in the number of asylum applications in terms of the setting up of adequate infrastructures as well as of clear legislative measures. This new phenomenon of immigration is bound to have profound effects on the country as a whole, some of which can already be assessed in comparison with the United Kingdom. Examples are the new legislative framework and diverse control and support measures put in place, a certain evolution on the political scene, notably with the creation of small anti-immigrant groups, and the as yet limited official reflection on the process of integration. Associations and individuals on the ground have up to now tried to make up for the near absence of concrete action at institutional level, to provide some support and at least encourage exchanges among the different parts of the population.

Depuis le milieu du XIX^e siècle, la population irlandaise se différencie nettement de celles des autres pays d'Europe, tant d'une part son taux de natalité demeure élevé, et ceci tout au long du XX^e siècle, et tant d'autre part son émigration est considérable et constante. Il en résulte une

situation paradoxale que peu d'autres pays dans le monde connaissent : l'existence d'une population irlandaise vivant en dehors de son territoire – première, seconde, voire troisième génération d'émigrés – numériquement plus importante que la population résidant dans la République. Le développement difficile de l'économie du pays a longtemps motivé ces mouvements migratoires sortants, excluant du même coup et naturellement l'entrée sur le territoire de populations étrangères. Tout porte à croire aujourd'hui que l'embellie économique que l'Irlande connaît depuis le milieu des années 1990 et qui lui a valu le titre de « Tigre celtique », a transformé non seulement son développement structurel et son tissu social mais aussi la nature même de sa population. Peut-on alors parler au début du XXI^e siècle d'immigration en Irlande ?

Dans les paragraphes qui suivent, les éléments de réponse à cette question établiront d'une part en quoi on peut parler de mouvements migratoires entrants sur le territoire irlandais, en s'attachant plus à la nature des flux qu'à leur quantification. D'autre part, il conviendra de mesurer certains des impacts de ce phénomène sur le fonctionnement de la société en général.

Les premières données du recensement d'avril 2002 laissent apparaître la part croissante de la population étrangère résidant sur le territoire, et le solde migratoire positif qui, depuis le début des années 1990, s'est nettement consolidé, et ce malgré une chute de l'accroissement naturel de la population. Certaines sources, dont notamment les données du ministère du Commerce et de l'Emploi, nous permettent également d'apprécier, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, la réelle mutation démographique de la population irlandaise due à la présence de populations étrangères. Il ne s'agit certes pas, à proprement parler, des premiers immigrants puisque l'entrée de la République dans la Communauté Européenne en 1973 avait facilité, en théorie tout au moins, l'installation de ressortissants des pays membres ; cependant, cette population était demeurée très minoritaire, de l'ordre de 5 % de la population totale, pour l'ensemble des pays de l'Union et d'à peine plus de 0,5 % si l'on exclut le Royaume-Uni¹.

Les flux migratoires entrants, tels que l'on peut les définir en 2002, relèvent de trois phénomènes distincts, celui des retours d'émigrés au pays d'une part, celui des demandes d'asile d'autre part et enfin celui de l'emploi de main-d'œuvre non européenne. Nous nous proposons dans les trois cas de figure de présenter sinon des données chiffrées précises, tout au moins l'origine géographique et les motivations de ces nouveaux résidents.

Le phénomène de « rémigration » ne date pas des années 1990 puisque l'on attribue à ce phénomène la seule remontée du solde migratoire au-dessus du zéro avant la période contemporaine. En effet, au cours des années 1970, la mauvaise conjoncture économique, du Royaume-Uni en particulier, avait encouragé nombre d'Irlandais émigrés à revenir s'installer au pays, inversant alors de manière notable une longue tradition d'émigration. Le caractère définitif des départs laissait place à des flux de sortie et de retour plus souples, chez les jeunes en particulier, diplômés ou non.

Depuis le milieu des années 1990, on observe un second mouvement de retour des émigrés, comme le laisse supposer le taux d'accroissement de la population qui est supérieur à la croissance naturelle. Cependant, une réelle difficulté existe à chiffrer précisément ce phénomène. D'une part, les entrées de nationaux sur le territoire ne sont pas comptabilisées par les services de l'immigration. Ainsi, avance-t-on des estimations de l'ordre d'un tiers à une moitié du nombre total des entrées sur le territoire. Lorsqu'il s'agit de rémigrants de la seconde ou troisième génération, ils possèdent le plus souvent la nationalité du pays où ils sont nés et dans ce cas ne sont pas pris en compte dans la mesure du phénomène de rémigration, mais entrent dans les chiffres relatifs à l'immigration. Inversement, les rémigrés possédant la nationalité irlandaise sont parfois accompagnés d'un conjoint étranger, originaire le plus souvent du pays du séjour. Ces derniers ne sont pas toujours comptabilisés dans les données officielles de l'immigration s'ils sont détenteurs par alliance de la citoyenneté de leur conjoint, ou s'ils n'exercent aucune activité professionnelle. C'est en cela que le phénomène de rémigration, étant donné son ampleur supposée, doit avoir une incidence sur le nombre de résidents étrangers sur le territoire irlandais.

S'il est encore difficile de quantifier précisément le nombre d'émigrés rentrés au pays dans le recensement de 2002, la catégorie des étrangers résidant sur le territoire au titre de demandeur d'asile ou de réfugié est, elle, bien documentée. Deux cas de figure sont à distinguer, les demandes d'asile au titre de programmes d'accueil internationaux et celles déposées au titre de la Convention de Genève.

Pour ce qui est du premier cas de figure, l'histoire de la République comme terre d'asile est courte puisque depuis son adhésion à l'Organisation des Nations Unies en 1956, et donc son engagement à prendre part aux programmes d'accueil internationaux, le nombre de demandeurs d'asile a été très limité pendant au moins deux décennies. Gérés depuis Londres jusque dans les années 1990 par le biais du Haut Commissariat aux Réfugiés, le nombre d'étrangers entrant au titre de demandeurs d'asile demeura en effet très modeste et leur séjour conçu comme un séjour de transit et non d'accueil². Le premier groupe de

demandeurs d'asile à séjourner de manière plus durable est celui des Vietnamiens – au nombre de 212 arrivants en 1979. Ils s'installeront définitivement, pour près de la moitié, au cours des années 1980 et leur nombre est aujourd'hui supérieur à 800, du fait principalement de regroupements familiaux. Les prémices d'un mouvement migratoire entrant sont ainsi timidement amorcées, dans le cadre de conventions internationales. Depuis, 26 Bahais venus d'Iran en 1985, 178 Bosniaques en 1992 et 1 032 Kossovars en 1999 ont séjourné au même titre, celui de programmes internationaux orchestrés par l'ONU, mais seuls aujourd'hui les Vietnamiens et les Bosniaques constituent une véritable communauté d'immigrés sur le territoire³. Leur intégration a été facilitée par l'octroi de statuts particuliers, en matière d'emploi et d'accèsion à la citoyenneté notamment⁴.

Dans le cas de demandes d'asile hors programmes internationaux, c'est-à-dire au titre de la Convention de Genève, il en va différemment tant au niveau des conditions d'accueil que de la durée du séjour. Ce sont précisément ces circonstances qui nous permettent de traiter le cas de ces populations étrangères comme une forme d'immigration.

Phénomène récent ayant fait l'objet de nombreuses controverses et de ce fait d'une large couverture médiatique, les demandes d'asile spontanées sont passées, en Irlande, comme le montre le tableau suivant, d'une trentaine de cas au début des années 1990 à plus de dix mille dix ans plus tard.

Nombre de demandes d'asile au titre de la Convention de Genève entre 1991 et 2001

Année	Nombre de demandes
1991	31
1992	39
1993	91
1994	362
1995	424
1996	1 179
1997	3 883
1998	4 626
1999	7 724
2000	10 938
2001	10 325

Source : Ministère de la Justice, 2002

Ces données brutes soulignent une augmentation considérable du nombre de demandes. À titre comparatif et afin de donner un ordre de

grandeur du poids démographique qu'elles représentent dans la population totale, on notera que, pour 2000, on comptait en Irlande 3 demandes pour 1 000 habitants, alors que le Royaume-Uni dénombrait 1,33 et la France 0,7 demandes pour 1 000 habitants.

Résultant d'une démarche individuelle et non sollicitée, les demandes d'asile recensées sur le territoire irlandais à partir du milieu des années 1990 font l'objet d'un traitement bien différent de celles gérées au titre d'accords avec l'ONU, dont notamment des infrastructures longues à se mettre en place et un ensemble de mesures ne favorisant pas l'intégration. Ces demandes émanent de ressortissants venus d'horizons divers. Cependant, deux nationalités dominent statistiquement à la fin des années 1990, les Nigériens étant les plus nombreux (31 %) suivis des Roumains (22 %). Cette tendance demeure en 2001 bien que les Roumains soient moins nombreux que par le passé. Viennent ensuite, dans des proportions moindres (de 3,5 à 4,5 %), des Moldaves, Croates, Tchèques et Ukrainiens. En 1999, on comptait un nombre avoisinant (3,5 %) d'Algériens et en 2000 (3,3 %) de Congolais⁵.

La forte augmentation du nombre des demandes s'explique par la concomitance d'un certain nombre de facteurs, dont deux principaux : d'une part le nombre croissant de demandes d'asile en Europe et, d'autre part, l'embellie économique de l'Irlande qui devient ainsi, aux yeux des candidats à un avenir meilleur, un pays de cocagne européen. Le choix de ce petit pays insulaire en marge du vieux continent est pour certains motivé par d'autres facteurs dont notamment le flou législatif quant à la réglementation du séjour des demandeurs d'asile, flottement qui a continué d'exister tout au long des années 1990, la lenteur du traitement des dossiers protégeant les demandeurs en question d'un refoulement aux frontières pendant parfois deux à trois années, un véritable droit du sol qui garantit la nationalité irlandaise à l'enfant né sur le territoire et, du même coup, assure à ses parents le droit de s'y installer⁶, un régime de protection sociale immédiat et relativement complet, un accès privilégié au Royaume-Uni en raison de la zone de libre circulation entre les deux pays, ou encore l'existence de réseaux de trafiquants clandestins.

Définissons enfin la catégorie des immigrés non européens dits « économiques ». Il s'agit d'individus entrés sur le territoire pour y exercer une activité professionnelle et ces données sont communiquées par le ministère du Commerce et de l'Emploi qui délivre les permis de travail.

Ce dernier groupe de populations correspond le plus exactement à une population d'immigrés puisque l'Irlande a cherché à attirer une main-d'œuvre étrangère qualifiée en établissant, pour la première fois de son histoire, une politique de recrutement organisée à grande échelle⁷. De plus, cette politique devrait être poursuivie puisque les besoins en main-d'œuvre qualifiée représentent environ 200 000 emplois pour les cinq ans à venir⁸.

Le tableau suivant permet de donner un ordre de grandeur du phénomène.

**Nombre de permis de travail délivrés
par le ministère du Commerce et de l'Emploi**

Année	Nombre de permis	(dont renouvellement)
1997	4 544	(1 617)
1998	5 714	(1 886)
1999	6 250	(1 652)
2000	18 006	(2 271)
2001	36 436	(6 485)

Source : Ministère du Commerce et de l'Emploi, 2002

La très forte augmentation du nombre de permis délivrés à partir de l'an 2000 s'accompagne d'un taux de refus de délivrance de permis qui diminue puisqu'il passe de 4,6 % en 1997 à 2,3 % en 2001. C'est le résultat d'une politique officielle de recrutement de main-d'œuvre à l'étranger engagée fin 1999 par le gouvernement. Ces chiffres laissent imaginer les besoins d'accueil structurel considérables auxquels le pays doit faire face (logement, santé, éducation, transport, etc.). Les données étudiées nous permettent de déterminer les pays et les grandes aires géographiques dont sont originaires ces nouveaux immigrés.

Pour ce qui est des pays grands fournisseurs de main-d'œuvre au cours des dernières années, là encore, l'année 2000 marque un tournant décisif. Avant 2000, les immigrés proviennent très largement de pays de culture anglo-saxonne. Figurent au premier rang les États-Unis avec chaque année 800 à 900 nouveaux permis de travail délivrés, suivis du Canada et de l'Australie. Dans ce groupe de tête, l'Inde est également présente. On notera aussi que les ressortissants d'Afrique du Sud sont de plus en plus nombreux à solliciter et obtenir un permis de travail au cours de cette période. Or les données de l'an 2000, confirmées par celles de 2001, reflètent une transformation profonde de la nature du mouvement migratoire entrant puisqu'on assiste à l'émergence de ressortissants issus de zones géographiques jusqu'alors peu ou pas du tout présentes sur le territoire national. La zone de l'Europe de l'Est arrive au premier rang du nombre de permis délivrés. En effet, on trouve un nombre record de Lettons, avec 2 166 permis délivrés en 2000 et 3 699 en 2001, de Litvaniens (2 909 en 2001) ainsi que de Polonais (2 497 en 2001), de Tchèques (1 454 en 2001) et d'Estoniens (1 072 en 2001), pour ne citer que les pays les plus représentés⁹. Dans le même temps, les ressortissants d'Asie font leur entrée sur le marché du travail irlandais. Les travailleurs les plus présents sont les Philippins (2 472 permis en 2001) suivis des

Malaisiens (1 064 en 2001). Par ailleurs, le nombre de travailleurs venus d'Afrique du Sud se maintient (2 305 permis délivrés en 2001).

Dans un cas comme dans l'autre, l'aspect le plus remarquable tient autant au caractère massif de l'arrivée de tels immigrés – ils n'étaient tout au plus que quelques individus isolés moins de deux ans auparavant – qu'à la diversité culturelle qui la compose. Parallèlement, lors de ces cinq années, la proportion de permis délivrés aux travailleurs de culture anglo-saxonne, Américains, Australiens, Canadiens et Néo-Zélandais, diminue considérablement, passant de 37,8 % du total en 1997 à 8,66 % en 2001.

S'il ne fait aucun doute, à la lumière des données ci-dessus, qu'il existe un mouvement d'immigration en Irlande au début du XXI^e siècle, on peut se demander quel impact ce phénomène nouveau peut avoir sur la vie du pays et au sein d'une nation considérée jusqu'alors comme très insulaire et peu perméable à l'évolution démographique du reste de l'Europe. Pour cela, nous aborderons successivement certains points relatifs à la législation, au paysage politique et à la reconnaissance des cultures, en Irlande et dans un cadre comparatif avec la situation britannique.

Les flux migratoires irlandais ayant longtemps été exclusivement à sens unique, vers l'extérieur, aucune véritable législation en matière d'immigration n'existait. Jusqu'au milieu des années 1990, le seul texte relatif à la présence d'étrangers sur le territoire national était l'*Aliens Act*, qui date de 1935¹⁰ et qui définit très restrictivement les conditions d'accueil, de séjour et de refoulement des étrangers dans le contexte politique de l'époque – celui de la veille du second conflit mondial. L'entrée de l'Irlande dans la Communauté Européenne n'a, par ailleurs, pas fondamentalement transformé sa politique ou sa pratique de contrôle des frontières tant la priorité du pays, au sein de l'Union, demeure le maintien de la zone de libre circulation entre l'Irlande et le Royaume-Uni.

S'il est un domaine où le pays a été mis en devoir d'afficher une politique transparente, c'est celui des demandes d'asile. Le *Refugee Act* de 1996 en est l'aboutissement. Cependant, du fait de l'absence d'instances spécifiquement chargées des questions d'immigration ou des demandes d'asile, mais aussi, semble-t-il, en raison de la volonté de traiter la question de manière ponctuelle, ce texte n'a véritablement été mis en application qu'à la fin de 1999, après de houleuses controverses quant à ses implications. Or aujourd'hui se confirme la nécessité de mettre en place une véritable politique nationale d'immigration. Les deux lois les plus récentes, l'*Immigration Act* de 1999 et l'*Illegal Immigration Trafficking Act* de 2000, définissent certes un cadre formel nouveau, mais leur objet, tout comme celui du projet de loi en cours d'élaboration, l'*Immigration and*

Residence Bill, est avant tout de préciser les conditions d'arrestation, de détention et de refoulement des non-nationaux et de réaffirmer les pouvoirs des autorités de contrôle. Les questions fondamentales qui constituent une politique d'immigration – définition des conditions d'entrée et de résidence des non-nationaux, harmonisation et centralisation des procédures de demande de visa, conduite à tenir en matière de couverture sociale, de regroupement familial, d'emploi et de formation – sont laissées en suspens.

En cela, la situation du Royaume-Uni est tout autre puisque la gestion de l'immigration est déjà en place depuis plus d'un demi-siècle. Cependant, des points communs existent entre les deux nations dans le domaine des demandes d'asile notamment. En effet, l'Irlande a tendance à mettre en œuvre la plupart des pratiques britanniques pour ce qui est des procédures de contrôle des entrées sur le territoire et d'accueil des demandeurs d'asile, probablement en partie par manque d'expérience, certainement par volonté de cohérence au sein de la zone de libre circulation et afin de ne pas apparaître plus accueillante que le Royaume-Uni.

En matière de contrôle des frontières, le Royaume-Uni a commencé au cours des années 1990 à placer des agents de ses services d'immigration dans les grands ports et aéroports européens ou d'autres parties du monde d'où partaient le plus grand nombre de demandeurs d'asile. Quelques années plus tard, l'Irlande, elle aussi, installe des policiers dans les ports de Cherbourg et du Havre et dans les aéroports de Paris et d'Amsterdam. En ce qui concerne l'accueil des demandeurs, on notera que la nouvelle Agence pour la réception et l'intégration (*Reception And Integration Agency*) qui en 2001 a remplacé l'Agence pour les réfugiés (*Refugee Agency*) et le DASS (*Directorate of Asylum Support Services*) et dont la fonction est une meilleure coordination entre les différents ministères et associations œuvrant pour l'accueil des demandeurs d'asile, a vu le jour peu de temps après la création d'une structure similaire au Royaume-Uni, le NASS (*National Asylum Support Services*). Enfin la création d'un système de prise en charge directe (*Direct Provision*) des demandeurs d'asile, en matière de logement et de pension notamment, a été annoncée fin 1999 au Royaume-Uni, suivie de peu par la structure mise en place à la même époque en Irlande (en avril 2000). Pour autant, certaines procédures et structures britanniques n'ont pas été à ce jour adoptées par la République. C'est le cas des refoulements qui demeurent assez rares en Irlande et de la mise en place des centres de détention. Inversement, l'accès aux statistiques et autres données chiffrées reste difficile en Irlande, ce qui n'est pas le cas au Royaume-Uni.

Dans le domaine de la représentation politique, du fait du caractère récent des mouvements migratoires entrants, aucune voix à ce jour ne s'est fait entendre ; cela diffère du paysage politique britannique où, s'il n'y a toujours pas de représentation politique des communautés d'immigrés, le

poids électoral des groupes issus de l'immigration est loin d'être négligeable, dans certains milieux urbains notamment. En revanche, en Irlande, une réaction d'opposition à l'arrivée de populations étrangères s'est manifestée dès 1997. Le parti *Immigration Control Platform* – prônant la défense d'une Irlande irlandaise et allant même jusqu'à déplorer la présence d'Européens sur le territoire national – n'est certes demeuré, depuis son émergence, qu'un groupuscule, mais son existence montre, si besoin était, que le racisme et la xénophobie ne sont pas l'apanage des nations exposées de longue date à des cultures étrangères. Notons pour terminer que lors des dernières élections législatives, en avril 2002, aucun candidat n'a réellement pris position sur les questions relatives à l'immigration. Certains ont abordé la question du recrutement de main-d'œuvre étrangère comme une nécessité visant à dynamiser plus encore l'économie nationale; les discours officiels, du ministre de la Justice par exemple, mettent en exergue le devoir moral du pays, celui d'accueillir ceux qui ont besoin de travail pour participer au développement d'une économie, en référence à une époque où les émigrés irlandais s'exilaient et étaient eux-mêmes intégrés à la vie économique de leur pays d'adoption. Dans ces discours, les pratiques et les réalités d'une politique cohérente et construite à moyen terme sont passées sous silence; le phénomène d'immigration demeure une abstraction.

Cela nous amène, pour finir, à la question de l'intégration des populations étrangères dans la société irlandaise. Là encore, au niveau des institutions, seule une mobilisation qui reste du domaine de l'approche théorique est apparue à ce jour. En effet, le rapport du Comité Interministériel sur l'immigration et la demande d'asile, intitulé *Integration, a Two Way Process*, et publié en février 2000, est certes un premier pas vers la construction d'une politique d'intégration. Les recommandations qu'il présente pourraient constituer le point de départ d'une vraie volonté d'intégrer à la population majoritaire les composantes de la diversité culturelle; or, à ce jour, mis à part un effort de prise de conscience des besoins, aucune structure n'a été mise en place à cet effet. Cela ne revient pourtant pas à dire que, sur le terrain, il n'existe aucune action. Ce sont en effet les groupes de soutien et les organisations humanitaires qui articulent l'accueil et organisent les échanges entre les populations nouvellement arrivées, les autochtones et leurs institutions. Les initiatives individuelles sont nombreuses. La plupart des communautés de réfugiés se sont dotées d'un groupe de représentants, plus ou moins actifs; ces groupes contribuent largement à l'établissement de contacts et à l'élaboration de projets entre la communauté d'accueil et les populations qu'ils représentent. Citons par exemple les manifestations artistiques ponctuellement organisées par l'association *The African Cultural Project*, ou encore la première publication multiculturelle mensuelle, *MetroEireann*,

qui a été fondée en 2000 par deux journalistes nigériens et qui traite de questions de société.

Ces quelques initiatives témoignent d'une volonté, dans certains milieux tout du moins, d'exposer les cultures les unes aux autres et d'analyser les questions posées à la société en général. Loin de pouvoir remplacer un projet politique jusqu'à présent inexistant, elles contribuent à une prise de conscience, de part et d'autre, de la nouvelle composition démographique, sociale et culturelle. Cette phase de reconnaissance ne saurait suffire à engager le processus d'intégration nécessaire au développement, à moyen terme, d'une société pluriculturelle.

L'immigration des dix dernières années en Irlande pose à l'ensemble de la société un défi qu'il lui appartient de relever en s'appuyant sur les expériences des autres nations européennes et en innovant là où celles-ci ont échoué. C'est dans les années à venir que l'on pourra juger de la réussite d'une telle entreprise.

Notes

1. Le recensement de 1996 nous indiquait les données suivantes à partir des lieux de naissance des recensés : le nombre total d'Européens est de 209 880, dont 190 648 citoyens britanniques.
2. La République n'a accueilli en effet que 530 Hongrois en 1956 et 120 Chiliens entre 1973 et 1974, et ceci pour des séjours de courte durée.
3. En 2000, on dénombre plus de 800 Vietnamiens et 1 200 Bosniaques séjournant de manière non temporaire sur le territoire irlandais.
4. Ils obtiennent le droit de travailler dès leur arrivée et peuvent accéder à la nationalité irlandaise après trois ans de résidence sur le territoire.
5. Source : *Refugee Lives* (Dublin : Comhlámh, 2001).
6. En 1999, 1 227 demandeurs d'asile se sont vus accorder le droit de séjour sur le territoire du fait de la naissance d'un enfant qui obtenait de facto la nationalité irlandaise. Ils étaient 909 dans ce cas en 2000 et 1 838 en 2001. Source : Department of Justice, Equality and Law Reform, mars 2001.
7. L'Irlande a envoyé des représentants à des foires internationales de recrutement afin d'exposer ses besoins en main-d'œuvre sur le marché européen comme dans certaines autres aires géographiques.
8. Déclaration à la presse de Mme Harney, Tánaiste, en avril 2001.
9. Figurent également nombre de Russes, de Bulgares, de Hongrois, de Croates et de Moldaves.
10. Cette loi remplace les textes antérieurs à la constitution de la République : l'*Aliens Restriction Act* de 1914 et l'*Aliens Restriction (Amendment) Act* de 1919.