



HAL
open science

Immigration à la carte ? L'Espagne à la recherche d'un nouveau modèle migratoire

Flora Burchianti, Évelyne Ritaine

► **To cite this version:**

Flora Burchianti, Évelyne Ritaine. Immigration à la carte ? L'Espagne à la recherche d'un nouveau modèle migratoire. *Pro asile: la revue de France terre d'asile*, 2007, Migrations : Europe-Afrique, le face à face ?, 16, pp.23-25. halshs-00334251

HAL Id: halshs-00334251

<https://shs.hal.science/halshs-00334251>

Submitted on 17 May 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

[International]

Immigration à la carte ? L'Espagne à la recherche d'un nouveau modèle migratoire

Flora BURCHIANTI et Evelyne RITAINE*

A l'heure où l'Union européenne cherche à définir un modèle commun d'immigration de travail, l'Espagne, en mettant en avant de façon volontariste l'utilité socio-économique de l'immigration, semble pouvoir faire figure de laboratoire. Le gouvernement socialiste, soucieux de rattraper les outrances sécuritaires du gouvernement précédent, a en effet valorisé, dès son entrée en fonction, le rôle de l'immigration pour la société espagnole.

En ce sens, il ne fait que reconnaître la réalité démographique et sociale du pays. En effet, l'Espagne est un des pays européens où la crise démographique (faible taux de natalité, vieillissement de la population) est la plus aigüe. Aussi est-il en pénurie chronique de main-d'œuvre, notamment pour les emplois pénibles et précaires, que les Espagnols, désormais plus qualifiés, rechignent à occuper. A ceci s'ajoute la spécificité du *Welfare state méridional*¹ qui repose sur l'allocation de ressources financières aux familles, et non sur l'organisation de services collectifs : l'entrée massive des femmes espagnoles sur le marché du travail nécessite désormais un fort développement de l'aide aux personnes (*care*), de l'emploi à domicile, que seuls les travailleurs immigrés (les femmes notamment) peuvent assurer.

Le gouvernement Zapatero met en avant le fait que la croissance espagnole est due pour une large part à la présence des immigrés, et que ce sont leurs contributions sociales qui permettent la survie du *Welfare state* espagnol². Aussi a-t-il réorienté la politique migratoire dans un sens plus utilitariste, en privilégiant l'immigration de travail. Cela signifie que toutes les étapes du parcours migratoire (légalité de l'entrée et du séjour, intégration

sociale, risque de clandestinité, régularisation) sont dépendantes de l'existence d'un contrat de travail et de l'attitude de l'employeur.

Reste à savoir comment cette réorientation peut s'articuler avec l'injonction européenne de contrôle des frontières. Reste à savoir quels peuvent être les effets d'une telle politique sur les conditions d'intégration des immigrés.

Pour sortir de la politique de fermeture prônée par le gouvernement Aznar, le gouvernement a mis l'accent sur le développement de procédures d'entrée légale liée au contrat de travail. Cependant ces procédures sont adaptées aux besoins de l'économie espagnole par une sélection directe des candidats à l'immigration en fonction des besoins du marché du travail. Ouverture mais sélection, tel est le nouveau principe de cette politique migratoire.

Cette politique ne fait que confirmer l'importance que la main-d'œuvre immigrée (légale ou illégale) a toujours eu en Espagne. Depuis les années 90, en effet, la politique migratoire espagnole repose sur le système des quotas (en espagnol, *cupo*, puis *contingente*) de main-d'œuvre négociés entre partenaires sociaux, et établis par secteurs et par provinces. Ces

emplois sont proposés aux ressortissants des pays ayant signé des accords bilatéraux de main-d'œuvre avec l'Espagne³. Cette procédure concerne des emplois permanents, mais surtout des emplois saisonniers (notamment par les *contratos en origen*), particulièrement importants pour le secteur agricole. La politique actuelle tend à rendre centrale cette procédure, jusqu'alors peu efficiente.

Mais la voie principale de sélection des travailleurs immigrés reste le recrutement direct, par les entreprises, dans le pays d'origine : les grandes entreprises de l'hôtellerie, du commerce et du travail temporaire ont ainsi entrepris des campagnes

* Flora Burchianti (<http://www.cerl.sciencepobordeaux.fr/Pages/CV/Burchianti.htm>) est ATER à Sciences Po Bordeaux ; dans le cadre du centre de recherche SPIRIT (Sciences Po Bordeaux), elle travaille à une thèse de Science politique sur l'action publique et les mobilisations sociales locales autour de l'immigration irrégulière en Espagne et en France. Evelyne Ritaine (<http://www.cerl.sciencepobordeaux.fr/Pages/CV/Ritaine.htm>) est directrice de recherche FNSP à Sciences Po Bordeaux et chercheuse associée au CERI (Sciences Po Paris). Elle travaille sur les enjeux politiques de l'immigration en Europe du Sud. Elle a publié E. Ritaine (dir.), *L'Europe du Sud face à l'immigration. Politique de l'Étranger*, Paris, PUF, 2005 ; E. Ritaine, « Dos à la mer ? Les pays européens du Sud face à l'immigration », *Critique internationale*, 18, 2003. <http://www.ceri-sciencepo.com/publica/critique/article/ci18p143-158.pdf>

¹ MIRE, *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Sud*, Paris, MIRE, 1997.

² *Le Monde*, Espagne : les immigrés contribuent fortement à la croissance, 1^{er} septembre 2006.

³ Ces accords bilatéraux ont été signés avec les pays suivants : Colombie, Équateur, République dominicaine, Bulgarie, Roumanie, Pologne, Maroc ; auxquels se sont ajoutés en 2007 Sénégal, Mauritanie, Mali, Gambie, Guinée Bissau.

⁴ Amaya Iribar, « Inmigrantes con visado », *El País*, 1^{er} octobre 2006 ; Tomas Barbuló, « 200.000 inmigrantes llegan cada año a España con contrato de trabajo », *El País*, 29 août 2007.

de recrutement à l'étranger⁴. L'emploi immigré est ainsi fortement concentré sur certains secteurs d'activité : hôtellerie, construction, agriculture et service à la personne. Début 2007, c'est la procédure de recrutement des travailleurs hautement qualifiés qui a été fortement allégée, répondant en cela à une demande répétée des organisations patronales.

Le système espagnol d'immigration de travail apparaît ainsi comme un système à deux vitesses, combinant une politique de sélection par quotas, pour couvrir les emplois faiblement qualifiés et en majorité à durée déterminée, et une simplification des procédures pour le recrutement d'un personnel hautement qualifié.

Dans ce changement politique, des organisations de la société civile ont joué un rôle déterminant. Depuis le changement de majorité, organisations patronales et syndicats majoritaires sont fortement associés à la définition de la politique d'immigration. Le gouvernement a institutionnalisé en 2005 la « Commission de travail tripartite sur l'immigration », rassemblant ces deux acteurs et l'administration, chargée de définir les orientations politiques de l'immigration de main-d'œuvre. Mais chacun des deux acteurs a des objectifs bien particuliers. Les organisations patronales font sans cesse pression pour que leurs demandes en termes de main-d'œuvre soient satisfaites. Face à elles, les organisations syndicales ont été initialement favorables à ces nouvelles possibilités d'entrée légale des migrants. Puis, devant la généralisation de cette procédure, et son application sans précaution, elles se sont préoccupées surtout des conditions de travail de ces travailleurs et de l'alignement de leurs droits sur les droits des Espagnols. Les grandes centrales syndicales se montrent également de plus en plus inquiètes, dans un contexte de flexibilité pour tous, du risque d'un affaiblissement généralisé de la réglementation du travail.

Le secteur associatif, quant à lui, accueille favorablement toute nouvelle possibilité d'entrée légale en Espagne ainsi que toute procédure permettant la régularisation des étrangers sur le territoire. Sa première préoccupation concerne bien évidemment les conditions d'accueil et d'intégration des étrangers, et il n'a cessé d'alerter les pouvoirs publics sur l'existence d'une forte discrimination et d'un rejet des étrangers au sein de la société espagnole. Il a aussi

dénoncé la mise en concurrence des étrangers entre eux, provoquée par la politique de recrutement de la main-d'œuvre directement dans le pays d'origine.

En effet, la politique espagnole de main-d'œuvre se heurte à deux écueils de taille. D'une part, la politique de quotas, même assouplie, semble largement incapable de refléter précisément les besoins du marché du travail. De nombreux emplois ne parviennent pas à être couverts par ce biais. A l'inverse, l'augmentation exponentielle de la procédure du contrat saisonnier signé dans le pays d'origine, qui représente plus de 60.000 travailleurs en 2007, couvre parfois bien plus que les besoins réels de main-d'œuvre. En conséquence, les travailleurs étrangers voient leurs conditions de travail se dégrader, les clauses sur les infrastructures d'accueil, la continuité du travail et les horaires se trouvant souvent bafouées. D'autre part, lier les opportunités d'emploi en Espagne à ces voies d'immigration légale laisse dans la clandestinité un très grand nombre de travailleurs étrangers déjà présents sur le territoire. Une des ambitions du gouvernement actuel est pourtant de faire émerger l'emploi clandestin et de lutter contre l'économie souterraine : c'était la raison affichée de la régularisation massive de 2005, qui était conditionnée à la possession d'un contrat de travail⁵. Un chiffre dérisoire en comparaison avec les 180.000 étrangers recrutés cette année-là dans leur pays et un nombre d'étrangers en situation irrégulière qui dépasserait encore les 670.000.

Ce répertoire utilitariste permet de tenter de sortir, en souplesse, des errements sécuritaires et de revenir à une gestion politique normale. En matière migratoire, le nouveau gouvernement a immédiatement réinstauré un partenariat étroit avec les ONG et avec les pouvoirs publics territorialisés, notamment les Communautés autonomes qui réclament toujours plus de compétences en la matière⁶. Il a aussi encouragé la réflexion sur la recherche d'un modèle espagnol d'immigration original (ni jacobin à la française, ni communautariste à l'anglo-saxonne), basé sur l'utilité sociale de l'immigré⁷ et sur les valeurs démocratiques espagnoles : le différencialisme politique de la construction constitutionnelle espagnole semble bien prédisposer, dans des conditions politiques favorables, à une réflexion collective sur les possibilités de dialogue interculturel.

Cependant, la pente exclusiviste peut s'avérer difficile à remonter. Durant ses deux législatures

en effet, le gouvernement du Parti populaire, dans son ambition nationaliste, avait tenu à affirmer l'autorité de l'Etat espagnol sur tout le territoire : le gouvernement Aznar a ainsi été le concepteur du *Plan Sur* en 1998 qui est censé « blinder » le Détroit de Gibraltar contre l'immigration illégale et contre les trafiquants⁸. Il ne se contenta pas de contrôler l'accès au territoire ; il entendit aussi faire régner la légalité sur tout le territoire. Il posa alors que ses deux principaux défis étaient le terrorisme basque et l'immigration clandestine : il affirmait ainsi très clairement, en désignant un ennemi intérieur et un ennemi extérieur, un programme sécuritaire. Dans ce programme sécuritaire, la question migratoire fut très fortement conflictualisée, alors qu'elle faisait jusqu'alors l'objet d'un travail politique long et consensuel pour tenter de dégager de grands principes de gouvernement. La campagne électorale de 2000 fut ainsi l'occasion d'une dramatisation de la question migratoire, les représentants du PP évoquant « l'invasion immigrée », le développement des trafics, les risques pour l'ordre public : c'est dans ce contexte tendu qu'eurent lieu les émeutes racistes d'El Ejido, contre les travailleurs marocains employés illégalement dans l'agriculture intensive andalouse⁹. Immigration et délinquance sont, à partir de cette date, fréquemment corrélées dans le discours public.

Cette tendance exclusiviste peut ressurgir dès que se dessine une échéance électorale : l'actuelle agitation, en Espagne, autour des thèmes nationalistes, en atteste. Elle peut d'autant mieux revenir que les

⁵ De même, depuis 2005, existe une procédure de régularisation permanente : peut en bénéficier toute personne qui justifie de sa présence sur le sol espagnol depuis trois ans, en possession d'un contrat de travail, et qui peut attester d'attaches familiales ou d'une bonne intégration sociale dans le pays (*arraigo social*). Mais force est de constater que ces procédures de régularisation permanente constituent une voie très étroite : en 2006, seules 7.427 personnes avaient pu en bénéficier, toutes procédures confondues.

⁶ Le nouveau statut de la Catalogne la dote d'une partie des compétences en matière migratoire qu'elle réclamait (bureaux de recrutement à l'étranger, consultation obligatoire dans la fixation des quotas).

⁷ Utilité affirmée par le rapport de la banque catalane *Caixa* en août 2006 ; les déclarations du conseiller spécial du Premier Ministre (l'économiste M. Sebastian) en 2006 ; et de J. J. Lopez Garzon (*Delegato del Gobierno en Andalucía*), « No tendriamos la riqueza que tenemos sin inmigrantes », *El Pais*, 17 septembre 2006.

⁸ 1997 : construction de la barrière de Ceuta ; 1998 : construction de la barrière et du centre de rétention de Melilla, et mise en place du système de surveillance des côtes (SIVE), opérationnel en 2002.

⁹ Forum civique européen, *El Ejido, terre de non-droit*, 2000, www.collectifs.net

représentations collectives ont été travaillées dans ce sens. C'est ainsi que l'immigration a été codée comme un péril, et que l'immigration illégale est désormais au premier rang des préoccupations des Espagnols. La mise en scène spectaculaire, par les médias, des assauts de migrants à Ceuta et Melilla, des débarquements de Subsahariens aux Canaries, des drames liés aux naufrages des « *pateras* » et des « *cayucos* », du déploiement des forces armées, de l'exigence européenne de contrôle des frontières, entretient une illusion d'invasion.

Or, ce drame humain est avant tout celui des migrants. Pour la société espagnole, il ne peut être une menace, ne serait-ce que parce que ces groupes subsahariens ne représentent qu'une infime minorité des entrées clandestines : la plupart des clandestins sont entrés légalement, avec un visa de tourisme, en provenance d'Amérique latine et d'Europe de l'Est¹⁰.

Cependant, confronté à une opinion publique sensibilisée, tenu de respecter ses obligations européennes de contrôle des frontières (désormais placé sous l'autorité de l'agence européenne FRONTEX, à la disposition de laquelle les Etats européens mettent leurs forces navales et de surveillance), le gouvernement espagnol se doit de maintenir aussi un programme sécuritaire. Ouverture, sélection, contrôle, intégration : il semble avancer sur une corde raide.

La combinaison de tous ces répertoires peut avoir une fonctionnalité latente. Elle peut servir à maintenir, au sein du marché du

travail, un volant de précarité : précarité utile pour les secteurs productifs peu rationalisés et basés sur l'exploitation intensive d'une main-d'œuvre flexible ; clandestinité nécessaire à l'économie souterraine, dont on connaît le poids dans les économies méridionales. La précarité du travail immigré serait ainsi complémentaire de la flexibilité de plus en plus fréquente des travailleurs espagnols. Cette précarité des travailleurs immigrés (soit par statut, soit par aller et retour dans la clandestinité, soit par situation clandestine) entretient, pour la plupart, une précarité sociale qui inquiète ONG et pouvoirs publics locaux : normalement en charge de politiques d'intégration sociale, ceux-ci se retrouvent bien souvent à ne pratiquer que de l'assistance sociale. Dans cette conception utilitariste, il semble que ce ne soit qu'en le constituant comme Autre que la loi puisse reconnaître la légitimité de la présence de l'immigré : celui-ci ne peut répondre aux nécessités draconiennes de la flexibilité et de la pénibilité du marché du travail post-fordiste mondialisé qu'autant qu'il demeure différent. La légalité et l'illégalité du statut des immigrés, loin d'être des caractéristiques de groupes de population, ne sont ainsi que des moments, réversibles, de leurs trajectoires. Immigrés (temporairement) légaux et immigrés illégaux sont alors aussi fragiles les uns que les autres dans cette « économie de l'altérité »¹¹, et la question de leur citoyenneté demeure entière.

Bibliographie sélective :

BURCHIANTI Flora, « La fresa amarga : Mobilisations autour des violences rencontrées par les travailleuses agricoles saisonnières étrangères dans la province de Huelva (Espagne) » in Freedman Jane, Valluy Jérôme (dir.), *Persécutions des femmes - Savoirs, mobilisations, protections*, Paris, Editions Du Croquant (Collection TERRA), à paraître : novembre 2007.

CALAVITA K., *Immigrants at the Margins. Law, Race and Exclusion in Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005

MARTINEZ VEIGA Ubaldo, *Trabajadores invisibles : precariedad, rotacion y pobreza de la inmigracion en Espana*, Madrid, Los libros de la Catarata, 2004.

PAJARES Miguel, *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2007. Análisis de datos de España y Cataluña*, Madrid. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.

Plein droit, « Le tri des étrangers », 73, juillet 2007, <http://www.gisti.org/spip.php?article953>

RITAINE E. (dir.), *L'Europe du Sud face à l'immigration. Politique de l'Étranger*, Paris, PUF, 2005.

TORNOS Andrés (ed.), *Los inmigrantes y el mundo del trabajo*, Madrid, Universidad Pontificia Comillas, Colección Sociedad, Cultura, Migraciones

¹⁰ En mars 2007, selon les chiffres du ministère du travail espagnol, les nationalités non communautaires des immigrés réguliers se répartissent ainsi : Marocains (575.460), Equatoriens (394.040), Roumains (264.928), Colombiens (237.468). Les ressortissants d'Afrique de l'Ouest viennent loin derrière : Sénégalais (30.177), Ghanéens (9.507), Mauritanien (8.142), Guinéens (3.446), Cap-Verdiens (2.456), Ivoiriens (1.128).

¹¹ CALAVITA K., *Immigrants at the Margins. Law, Race and Exclusion in Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005

Evolution de la législation espagnole en matière de droit des étrangers

1 ^{er} cadre législatif 1985-2000	1982-1996 Gouvernements socialistes (F. Gonzales)	« Loi sur les droits et libertés des étrangers en Espagne » LO7/1985 Modifications par règlement : 1985 Real Decreto 155/1996	Loi parcellaire et très restrictive : l'immigration est traitée comme un enjeu de sécurité. Les modifications opérées dans les années 90 cherchent à compléter ce cadre pour le mettre en accord avec la nouvelle donne migratoire.
2 ^{ème} cadre législatif depuis 2000	1996-2004 : Gouvernements conservateurs (J.M. Aznar)	Adoption de la loi sur les « Droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale », LO 4/2000	Loi concertée avec les organisations de la société civile, c'est une loi sociale qui fait de l'intégration le centre de la politique d'immigration.
		Modifications importantes : LO 8/2000, Real Decreto 864/2001 LO 11 et 14/2003	Ces modifications changent toutes profondément la loi en un sens très restrictif pour l'immigration : elles donnent naissance à un cadre sécuritaire.
	2004-... : Gouvernement socialiste (J.L. Rodriguez Zapatero)	Real Decreto 2393/2004	Ce règlement met en place une nouvelle orientation de la politique d'immigration : elle ne change pas le cadre légal général de la politique d'immigration mais met l'accent sur l'immigration de travail et accorde plus de place à l'intégration des étrangers.