# Espagne

## Le droit des immigrés en question : de la précarité à l'intégration sociale

*Catherine VINCENT*

El Ejido, gros bourg andalou qui doit sa prospérité aux cultures maraîchères et à la main-d'œuvre maghrébine qui y travaille, a connu début février quatre jours d'émeutes racistes qui ont bouleversé l'opinion publique espagnole [1]. Au-delà de ces exactions, la situation des immigrés suscite un débat de société qui dure depuis plus de 18 mois autour de la révision parlementaire de la loi sur les droits et libertés des étrangers en Espagne, communément appelée loi des étrangers. Sous la pression des associations d'immigrants, des organisations syndicales et des partis de gauche, le gouvernement s'est résolu à modifier le statut des immigrés qui date de 1985. Malgré l'opposition du gouvernement, la loi adoptée par le Parlement lors de sa dernière session avant les élections législatives de la mi-mars, modifie profondément l'ancien dispositif dans le sens d'une plus grande tolérance pour la régularisation et l'intégration des immigrés.

### D'un pays d'émigrés à un pays d'immigrés

Ancien pays d'émigration, l'Espagne, grâce à son développement économique rapide, est devenue depuis le milieu des années 80 une terre d'immigration. C'est aussi, pour les migrants des pays pauvres, une voie d'accès à la riche Europe. De nombreux clandestins risquent chaque jour leur vie à bord d'embarcations précaires après avoir payé une fortune leur passage : les Maghrébins partent du Maroc, les autres Africains arrivent aux Canaries. Ainsi, le flux d'immigrants a considérablement augmenté depuis 15 ans, même si les étrangers ne représentent encore que 1,5 % de la population totale. Plus de la moitié des résidents étrangers vivant en Espagne en 1997 venaient de pays membres de la Communauté européenne. Cependant, le nombre d'étrangers provenant du « tiers-monde » a fortement crû ces dernières années ainsi que le nombre des femmes qui représen-

1. A la suite du meurtre d'une jeune Espagnole par un déséquilibré marocain, plusieurs centaines de citoyens espagnols ont fait « la chasse aux maures » dans les cafés qui leur sont réservés, blessant grièvement une soixantaine de personnes, brûlant leurs voitures, éventrant les magasins marocains et détruisant les baraquements *(chabolas*) des bidonvilles voisins. Les ouvriers agricoles marocains (80 % des immigrés d'El Ejido) ont ensuite fait grève jusqu'à obtenir la promesse de relogements d'urgence et d'une indemnisation des victimes.

tent maintenant 44,8 % de l'ensemble des étrangers.

Ces chiffres ne concernent évidemment que les étrangers résidant légalement dans le pays. Le vrai problème vient surtout des clandestins dont le nombre est estimé à 150 000 (pour 600 000 déclarés). Les immigrés, légaux ou clandestins, trouvent du travail dans quelques régions d'Espagne, principalement la région d'Almería, la Catalogne et Madrid. Cette concentration géographique favorise les phénomènes de rejet de cette population par les Espagnols. Ainsi, à El Ejido, les associations humanitaires évaluent à 15 000 le nombre d'immigrés pour une population de 50 000 habitants. Tous sont employés aux récoltes de tomates et agrumes cultivés sous d'immenses serres.

Comme dans la plupart des pays européens, les travailleurs étrangers sont concentrés dans quelques branches de l'économie traditionnellement pourvoyeuses d'emplois faiblement qualifiés pour ce type de main-d'œuvre : l'agriculture, la construction, les services aux particuliers, la restauration et le commerce de détail. Les conditions de travail et de rémunération des immigrés sont souvent très dégradées. Les Espagnols ne veulent pas occuper ce type d'emploi malgré le fort taux de chômage que connaît le pays. Il n'y a donc pas de réelle concurrence entre la main d'œuvre étrangère et la main-d'œuvre nationale.

Dans la dernière décennie, la position des immigrés sur le marché du travail espagnol s'est fortement rapprochée de celle des autres pays européens. L'évolution la plus marquante concerne l'allongement de l'ancienneté de résidence des étrangers dans le pays. Dans le même temps, la politique d'immigration, axée sur le contrôle et la répression des clandestins, s'est révélée de plus en plus inefficace.

### Une politique d'immigration qui renforce la segmentation du marché du travail et la précarité

La première loi régulant le statut des étrangers sur le territoire de l'Espagne post-franquiste date de 1985. Le texte met en place les règles d'octroi des permis de séjour et des titres de travail. Pour travailler en Espagne, les étrangers doivent posséder un titre de travail. Pour l'obtenir, ils doivent pouvoir faire état d'une promesse d'embauche par un employeur. Ces titres sont cependant accordés pour une durée limitée. Leur caractère temporaire rend les immigrés très dépendants de leurs employeurs. Dans l'esprit de la loi de 1985, l'immigrant est considéré comme quelqu'un qui ne fait que passer sur le territoire et ne doit pas s'y établir durablement.

Face à la montée d'un chômage massif, en 1993, le gouvernement a modifié la législation en instaurant des quotas annuels d'étrangers par profession. Cette mesure ne vise évidemment pas les ressortissants de la Communauté européenne. Pour répondre aux demandes de titre de travail, l'administration prend dorénavant en compte le niveau de chômage de la profession et de la zone géographique concernées par la demande. Dans la pratique, ces quotas se sont révélés impuissants à réguler les flux d'immigration. Ils fonctionnent plus comme des outils de segmentation du marché du travail que comme des instruments de contrôle. En 1999, le gouvernement n'a octroyé aux agriculteurs d'Almería que 40 % du nombre d'immigrés qu'ils réclamaient. Dans la province d'Almería, le taux de chômage n'est pourtant, selon

l'INEM (Institut national de l'emploi) que de 6,3 % contre 12,9 % dans toute l'Andalousie [1].

Ce taux descend à moins de 3 % à El Ejido. La politique restrictive des quotas pousse les agriculteurs à recruter des clandestins pour satisfaire leurs besoins de main-d'œuvre et favorise le maintien de situations illégales de travail.

Le dispositif législatif et policier s'est montré incapable de lutter contre la croissance du nombre de clandestins entrant dans le pays. Les gouvernements successifs ont été contraints de réaliser trois opérations de régularisation depuis 1985. Ces initiatives ont concerné ceux qui pouvaient démontrer « un certain niveau d'intégration et d'installation ».

Cependant, les clandestins régularisés à ces occasions ont eu beaucoup de mal à obtenir un renouvellement de leur titre. Seulement 64 % de ceux régularisés en 1991 avaient pu se maintenir dans la légalité deux ans plus tard. Pour répondre à ce problème, une nouvelle procédure spéciale de régularisation a été décidée en 1996 pour les étrangers ayant été titulaires, à un moment ou à un autre, d'un permis de travail. Cette procédure n'est pas seulement une opération de régularisation de plus mais représente une rupture dans la philosophie des politiques d'immigration jusque là pratiquées.

Elle instaure un « permis permanent de travail » pour les étrangers résidant légalement depuis plus de 6 ans en Espagne. A partir du moment où la loi reconnaît aux étrangers la possibilité de rester travailler durablement, se pose la question de leur intégration dans la société qui les accueille.

## Un consensus pour une réforme en profondeur

Ce changement d'orientation répondait aux vœux des associations d'immigrés et des organisations syndicales de voir reconnaître le rôle des travailleurs immigrés dans le développement économique de l'Espagne et la nécessité économique du recours à cette main d'œuvre. Plus tardivement que leurs homologues européennes, les organisations syndicales espagnoles ont pris en charge la défense des immigrés. Ce retard s'explique par la position de l'Espagne dans la division internationale du travail et par sa situation politique. L'UGT et les CCOO ont récemment adopté une politique revendicative offensive qui a largement comblé leur retard en la matière : campagnes d'information des travailleurs espagnols sur l'immigration, formation professionnelle destinée aux immigrés, soutien des plaintes pour discriminations... Les deux confédérations syndicales ont aussi créé des structures locales d'accueil et de défense des immigrés. Dans le cadre de la négociation collective, elles essaient également de faire adopter des clauses anti-discriminatoires, sans avoir rencontré beaucoup de succès pour l'instant. Enfin, elles jouent un rôle actif dans le cadre des différentes consultations organisées par le gouvernement sur la politique d'immigration où elles ont toujours fait savoir leur opposition à la loi de 1985.

Depuis quelques années, le caractère dépassé de la politique d'immigration est de plus en plus reconnu par les acteurs politiques et sociaux. La loi de 1985, créée pour gérer une main-d'œuvre temporaire fournie à bas prix à certains sec-

1. Toujours selon l'INEM, le taux de chômage national est de 10,2 %. Le taux constaté par le BIT est d'un peu plus de 15 %.

teurs de l'économie, entre en contradiction avec les nouvelles réalités de l'immigration. De plus en plus d'immigrants souhaitent rester en Espagne et les questions d'intégration sociale, demeurées secondaires jusqu'à maintenant, deviennent primordiales. Le maintien d'une population d'immigrés dans des conditions de vie déplorables, sans aucun statut, explique les émeutes d'El Ejido. Cette explosion n'est d'ailleurs pas un cas isolé : la Catalogne a connu l'été dernier des émeutes anti-immigrés certes d'une bien moindre violence ; des agressions sporadiques ont déjà eu lieu dans la province d'Almería…

Les actions des associations et des organisations syndicales appuyées par les partis de gauche ont permis l'ouverture d'un débat au Parlement en 1998. Ce débat a finalement abouti en novembre 1999 au vote d'un texte consensuel, après trois propositions de loi sur ce thème : deux à l'initiative de l'extrême-gauche parlementaire et une de la CiU, le parti nationaliste catalan.

Les sénateurs du parti populaire (PP), parti de droite au pouvoir, ont ensuite introduit une centaine d'amendements à ce texte pourtant voté par les députés du même parti. L'approche des élections législatives et l'hostilité de la fraction la plus à droite du PP, qui juge le projet de loi trop laxiste, explique ce revirement. Le Congrès des députés a néanmoins adopté définitivement le 22 décembre 1999 un texte proche de la première version, grâce notamment au soutien apporté à la gauche par certains partis nationalistes comme la Coalition canarienne, mais sans les voix du PP [1].

### Le nouveau statut des étrangers

La nouvelle loi marque sa différence avec les anciens textes dans son intitulé même puisqu'elle ajoute aux droits et devoirs des étrangers de la loi de 1985 « leur intégration sociale ». La philosophie du nouveau texte est de donner aux étrangers les mêmes droits fondamentaux qu'aux autres membres de la communauté. Fait remarquable, ces droits s'adressent aussi bien aux immigrés en situation régulière qu'aux illégaux. La loi n'oublie pas ces derniers en facilitant leur régularisation. Les principales dispositions de la loi sont les suivantes :

#### *Résidence*

– L'obtention du permis de séjour est facilitée, notamment pour ceux entrés illégalement en Espagne. Il suffit désormais de prouver que l'on a séjourné deux années sans interruption sur le territoire et que l'on dispose de moyens de subvenir à ses besoins pour obtenir un permis de 5 ans. Cette régularisation est automatique.

– Une régularisation exceptionnelle est accordée à tous les étrangers présents en Espagne depuis le 1er juin 1999, à condition qu'ils aient demandé un permis de séjour ou un titre de travail ou qu'ils en aient possédé un dans les trois années précédentes. Selon les estimations officielles, cette régularisation devrait concerner environ 70 000 personnes.

– Les possibilités de regroupement familial sont élargies pour les résidents déclarés.

#### *Travail*

– Le texte ne prévoit pas de changement substantiel dans ce domaine. For-

1. Avant les dernières élections législatives du 12 mars 2000, le PP n'avait pas la majorité absolue des sièges au Parlement.

mellement, l'obtention d'un titre de travail n'est plus liée à la possession d'un titre de séjour. Les organisations syndicales réclamaient quant à elles la création d'un titre unique dont la résidence constituerait le critère essentiel et, de ce fait, la suppression du titre de travail.

– Les quotas annuels sont maintenus. Pour pallier l'arbitraire administratif, les organisations syndicales avaient demandé que ces quotas soient établis après qu'elles eurent été consultées. La loi ne le prévoit pas, la fixation des quotas reste une prérogative du gouvernement.

#### *Santé et éducation*

– Le projet reconnaît un droit à l'aide sanitaire d'urgence pour tous les étrangers quelle que soit leur situation administrative. De la même manière, ils ont droit aux prestations et services sociaux de base.

– Le droit à l'éducation est également reconnu pour tous les étrangers.

#### *Droits civiques*

– Le droit de vote aux élections municipales est accordé aux étrangers résidents régulierement.

– Le droit de réunion, jusque là réservé sur autorisation aux étrangers en situation régulière, est accordé librement à tous les étrangers. Il en va de même pour le droit d'association.

Malgré quelques restrictions, les organisations syndicales se sont félicitées du vote de la loi qui représente une avancée considérable par rapport aux anciens textes. Elles ont cependant déploré le maintien des restrictions à l'entrée des immigrés. Elles auraient également souhaité que la protection contre l'arbitraire administratif soit renforcée car cette protection leur semble tout aussi nécessaire que les droits fondamentaux pour assurer la défense des immigrés. Les décisions d'expulsion sont ainsi largement laissées à l'appréciation du ministère de l'Intérieur. La véritable difficulté, dont s'inquiètent tous les acteurs impliqués dans la défense des immigrés, réside dans les moyens de faire entrer la loi dans les faits. Toutes les commissions de consultation et de négociation spécialisées réunies ces dernières années pour trouver des solutions aux problèmes liés à la marginalisation de cette population réclament des moyens d'urgence pour améliorer leurs conditions de travail et de vie. Déjà, quelques députés de droite s'alarment du coût que pourraient représenter les droits sanitaires et éducatifs prévus par la nouvelle loi. Les actes de vandalisme perpétrés à El Ejido rappellent également qu'un changement de la perception des immigrés par les Espagnols est nécessaire. Seule une réelle volonté politique de parvenir à l'intégration garantirait l'efficacité des nouveaux textes.

La période de campagne électorale est apparue peu propice à une mobilisation consensuelle autour de la loi. Le parti populaire qui y voit « une incitation à l'arrivée massive d'immigrés » a annoncé la suppression du texte s'il était réélu. Si le texte devait demeurer en l'état après la réélection triomphale de ce parti, il représenterait une base solide pour une politique d'intégration sociale des étrangers en Espagne.

**Sources :**

Solé Carlota, Parella Sonia (1999), « The Social Partner and Economic Immigration into Spain », *EIRO*, es9904214f, avril.

Cachón Lorenzo (1998), « Los sindicatos españoles y la inmigración », Migraciones, n° 4.

Miguélez Fausto (1999), « Revision of Law on Immigrants under Debate », *EIRO*, es9911262f, novembre.

*El Pais*.