

REVUE BIMESTRIELLE

CENTRE D'INFORMATION
ET D'ÉTUDES
SUR LES MIGRATIONS
INTERNATIONALES

MIGRATIONS **SOCIÉTÉ**



CIEMI

Les migrations d'intellectuels
arabes en France

**Immigration et
discrimination.
Réflexions
et actions**

Vol. 18, n° 105-106
mai - août 2006

PORTUGAL : VERS UNE SOCIÉTÉ D'IMMIGRATION

João Filipe MARQUES*

De la fin de l'empire aux "banlieues noires" : l'inversion des flux migratoires

Lors des deux dernières décennies, l'intensification de la mondialisation économique a conduit à une restructuration de l'industrie, à la relocalisation des sources de main-d'œuvre, aux changements des flux de capitaux et à de nouvelles formes de compétition internationale. Cet ensemble de transformations économiques, allié aux sanglants conflits ethniques et religieux en Afrique et en Europe de l'Est et à l'augmentation des inégalités Nord-Sud, a opéré d'importantes mutations dans la structure et le fonctionnement des marchés du travail en Europe occidentale et du Sud. De plus, l'élargissement du Marché commun européen, suivi par la construction de l'Union européenne et l'abolition des frontières internes ont mis les pays d'Europe du Sud dans une situation radicalement nouvelle. Selon Maria Ioannis Baganha et Pedro Góis, « l'histoire récente de l'immigration vers l'Europe du Sud est mélangée, ou plus précisément, partiellement déterminée par l'histoire de ce "monde nouveau" marqué par des inégalités géo-économiques croissantes, par l'intensification des processus de globalisation et par la construction de ce qu'on appelle couramment l'Union européenne¹.

Depuis les années 80, les sociétés du sud de l'Europe sont devenues pour la première fois dans leur passé récent des pôles d'attraction pour un nombre croissant de travailleurs immigrés, venus surtout d'Afrique et d'Europe de l'Est. Leur rôle traditionnel de fournisseurs de main-d'œuvre aurait ainsi été renversé. À la modernisation généralisée de leurs économies, on ajoutera comme causes de ce phénomène l'absence initiale de législation concernant l'immigration, la facilité avec laquelle on y entrait avec des visas touristiques ou de courte

* Sociologue, Faculté d'économie de l'Université de l'Algarve, Portugal. Cet article reprend quelques idées développées dans la thèse de doctorat en sociologie de l'auteur intitulée *Je ne suis pas raciste mais... Du "non-racisme" portugais aux deux racismes des Portugais*, Paris : EHESS, 2004, 380 p. La recherche a bénéficié de l'appui d'une bourse de la *Fundação para a Ciência e Tecnologia* et du Fonds social européen dans le cadre du III^e Cadre européen de soutien.

1. BAGANHA, Maria Ioannis ; GÓIS, Pedro, "Migrações internacionais de e para Portugal : o que sabemos e para onde vamos ?", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n° 52-53, Fevereiro 1999, pp. 229-280 (cf. p. 255).

durée, le développement d'activités saisonnières ou l'accélération du vieillissement démographique. L'absence initiale de mécanismes de contrôle a joué en faveur de l'entrée d'immigrés, d'autant plus que les pays européens traditionnellement récepteurs avaient déjà mis en place des restrictions à l'égard de l'immigration extracommunautaire. Sur ce point, la situation portugaise est identique à celle de l'Espagne où l'émergence des flux migratoires est également à mettre en rapport avec la fermeture des frontières dans les pays du nord de l'Europe.

Ainsi, alors que le taux annuel moyen de croissance de la population étrangère en Europe entre 1981 et 1991 a été de 2 %, ce même taux a été supérieur à 10 % pour l'Europe du Sud². Selon les mêmes auteurs, au début des années 90, comme conséquence de cette attraction migratoire, à peu près 1 400 000 étrangers se seraient légalement installés en Italie, en Grèce, en Espagne et au Portugal, et on estime qu'à peu près 1 300 000 y vivaient illégalement. L'existence d'environ 3 millions d'immigrés dont presque la moitié en situation irrégulière a posé dans cette région géographique des problèmes sociaux, juridiques et politiques sans précédent.

Les analyses datant de la fin des années 80 soutenaient que la société portugaise serait, elle aussi, passée d'une société d'émigration à une société d'immigration³. Le sens de cet énoncé est même devenu, à cette époque, un sujet de débat parmi les spécialistes. Des analyses postérieures, soulignant le caractère hâtif de cette qualification, ont cependant démontré que le nombre de travailleurs qui sortent du pays continue à être suffisamment important pour qu'on puisse se permettre de parler d'un renversement total des flux migratoires⁴. Selon Fernando Luís Machado, « à l'opposé de ce que l'on pensait il y a quelques années, les travaux récents sur l'émigration montrent que le Portugal ne peut pas être qualifié simplement, sans autre considération, de pays d'immigration. Ou plutôt, on ne peut pas dire que le Portugal ait cessé d'être un pays d'émigration pour devenir un pays d'immigration »⁵.

2. Italie, Grèce, Espagne et Portugal. *Ibidem*, p. 254.

3. Cf. ESTEVES, Maria do Céu (org.), *Portugal, país de imigração*, Lisboa : Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, 1991, 173 p.

4. Cf. MACHADO, Fernando Luís, "Aspects et spécificités de l'immigration au Portugal", *Migrance*, n° 15, 3^e trimestre 1999, pp. 82-93 ; BAGANHA, Maria Ioannis ; PEIXOTO, João, "Trends in the 90's : the Portuguese migratory experience", in : BAGANHA, Maria Ioannis (Ed.), *Immigration in Southern Europe*, Oeiras : Celta Editora, 1997, pp. 15-40.

5. MACHADO, Fernando Luís, "Aspects et spécificités de l'immigration au Portugal", art. cité, p. 83.

Pour le même sociologue, le Portugal ne serait pas encore un « pays d'immigration », mais un pays qui a des « régions d'immigration »⁶. Quoi qu'il en soit, au cours des dernières années, les sorties de travailleurs portugais se sont substantiellement réduites et l'entrée d'étrangers n'a cessé d'augmenter sans interruption depuis 1980 jusqu'à nos jours. La position répandue parmi les sociologues portugais est donc que les années 80 marquent effectivement la fin d'un cycle qui a démarré au XVI^e siècle pendant les grandes découvertes. Pour reprendre l'expression de Maria Ioannis Baganha et Pedro Góis, en ce qui concerne les mouvements migratoires, « l'année 1981 marque, de fait, la fin de la période de transition entre le "Portugal — métropole de l'empire" et le "Portugal — pays européen" »⁷.

En effet, l'analyse de l'immigration vers le Portugal ne peut être séparée de cette "fin de l'empire" qui a eu comme conséquence immédiate la décolonisation turbulente des territoires africains. Aux sanglants conflits armés vécus après l'indépendance de certains de ces nouveaux pays, on ajoutera la faiblesse structurelle de leurs économies et une croissance démographique élevée.

Pourtant, la première vague d'immigration vers le Portugal — quoique encore très timide — remonte aux années 60. Une hausse de la demande de travailleurs dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, provoquée par la forte émigration des Portugais vers le nord de l'Europe et le départ des jeunes de sexe masculin pour la guerre coloniale, a permis, à cette époque, l'apparition d'un réseau migratoire, aujourd'hui consolidé, entre le Cap-Vert et, surtout, le Portugal. Ces immigrés n'ont cependant commencé à être enregistrés en tant que tels qu'après l'indépendance de leurs pays en 1975 : ils ne sont donc pas mentionnés dans les statistiques officielles.

Avant cette date le nombre d'étrangers résidant au Portugal était statistiquement insignifiant. Le recensement de la population de 1960 avait enregistré 29 000 personnes dont 67 % provenaient d'Europe, 15 % d'Afrique et 18 % du Brésil⁸. C'est au cours de la décennie suivante, à la suite de la révolution des œillets du 25 avril 1974 et

6. MACHADO, Fernando Luís, "Imigrantes e estrutura social", *Sociologia - Problemas e Práticas*, n° 29, 1999, pp. 51-76 (voir p. 51).

7. BAGANHA, Maria Ioannis ; GÓIS, Pedro, "Migrações internacionais de e para Portugal", art. cité, p. 267.

8. Cf. BAGANHA, Maria Ioannis ; MARQUES, José Carlos ; FONSECA, Graça, *Is an ethnic class emerging in Europe? The Portuguese case*, Lisboa : Luso-American Development Foundation, 2000, 94 p. (voir p. 11).

de la conséquente décolonisation, que les mouvements migratoires entre le Portugal et ses anciennes colonies ont acquis un poids significatif. Au cours d'une très courte période, à peu près 800 000 personnes ont été "incorporées" dans la société, parmi lesquelles se trouvaient des nationaux portugais (les *retornados*⁹), des membres de la famille des premiers immigrés africains et des Africains qui ont perdu la nationalité portugaise après la modification de la loi sur la nationalité.

Entre 1975 et 1980, la population étrangère a effectivement augmenté à un taux annuel moyen de 12,7 %. Sur près de 60 000 étrangers résidant légalement au Portugal en 1980, 48 % étaient des Africains, 38 % des Européens et 11 % étaient originaires de l'Amérique du Sud. Au cours de la décennie suivante, le nombre de résidents étrangers a augmenté à un taux annuel de 6,4 %, et entre 1993 et 2000 ce taux de croissance a été de 7,2 % par an¹⁰.

Il faut cependant noter que, pendant les années 90, deux régularisations extraordinaires ont eu lieu. La première, en 1992, qui a surtout eu des motivations "sécuritaires" et qui visait l'"immigration zéro", a réussi à régulariser quelque 39 000 personnes ; la seconde, en 1996, motivée par le désir d'intégrer les immigrés qui étaient déjà dans le pays, en a régularisé 35 000. Cela explique les taux officiels élevés de croissance de la population étrangère pendant cette période.

Comme on pouvait s'y attendre, au fil du temps les flux migratoires vers le Portugal se sont complexifiés et la population étrangère est devenue de plus en plus hétérogène. Le nombre de nationalités identifiées par le *Serviço de Estrangeiros e Fronteiras* (Service des étrangers et des frontières) est passé de 102 en 1981 à 129 en 1991. La grande croissance du nombre de personnes originaires du Brésil dans les années 90 et l'émergence d'un flux de plus en plus intense d'immigrés en provenance d'Europe de l'Est au cours de la même période ont beaucoup contribué à cette complexification et à cette hétérogénéité.

Selon les dernières données statistiques, en décembre 2001 près de 335 000 personnes en situation régulière vivaient au Portugal, dont 216 000 avaient un permis de résidence (*autorização de residência*), les autres bénéficiant du nouveau régime du permis de séjour (*auto-*

9. Rapatriés.

10. Cf. BAGANHA, Maria Ioannis ; MARQUES, José Carlos ; FONSECA, Graça, *Is an ethnic class emerging in Europe ?*, *op. cit.*, p. 11.

rização de permanência), soit 3,3 % de la population du pays. On peut ajouter à ces chiffres 60 000 à 80 000 personnes en situation irrégulière.

Ces chiffres ne seraient pas très significatifs, surtout en les comparant avec ceux des pays du nord de l'Europe, ne fût la grande concentration des populations issues de l'immigration observable au Portugal : 65 % des étrangers présents dans le pays habitent dans l'aire métropolitaine de Lisbonne, 80 % des immigrés en provenance des PALOP¹¹ y sont concentrés, 90 % des Guinéens — pour ne donner qu'un exemple — y sont aussi installés¹². Selon Martin Eaton, « les Africains lusophones reproduisent aujourd'hui plusieurs des caractéristiques de l'émigration portugaise vers l'Europe du Nord-Ouest il y a trente ans. Ils sont attirés par la relative prospérité de Lisbonne comme les Portugais avaient été attirés par celle de Paris. La plupart d'entre eux occupent des emplois (bâtiment, industrie, services) que les Portugais d'aujourd'hui refusent de faire eux-mêmes dans leur pays, mais c'est pour tenir ces mêmes emplois que d'autres Portugais sont partis vers le Nord dans les années soixante et au début des années soixante-dix »¹³.

Moins par son volume que par son incidence géographique et ses conséquences socioéconomiques, l'immigration est devenue aujourd'hui un des phénomènes les plus visibles et les plus médiatisés de la société portugaise, attirant ainsi l'attention des débats publics et d'un nombre croissant de chercheurs.

À première vue, ce qui caractérise les populations d'origine africaine c'est, d'un point de vue socio-spatial, leur grande concentration dans des quartiers populaires et dans des bidonvilles autour de l'aire métropolitaine de Lisbonne et, d'un point de vue socioéconomique, leur extrême vulnérabilité à la pauvreté, voire à l'exclusion sociale.

L'expérience des pays qui ont une longue histoire d'immigration démontre nettement que, indépendamment de l'arrêt ou du ralentissement des flux migratoires, les populations déjà installées tendent à rester durablement et pendant plus d'une génération. Même si le Portugal, comme un tout, ne peut pas encore être considéré comme une société d'immigration, il n'en est pas moins vrai que l'immigration a commencé

11. Pays africains de langue officielle portugaise : Angola, Cap-Vert, Guinée-Bissau, Mozambique et São Tomé-et-Principe.

12. Cf. BAGANHA, Maria Ioannis, "Imigrados em Portugal", *Contextos de Sociologia*, n° 1, 2001, pp. 8-11 (voir p. 8).

13. EATON, Martin, "Résidents étrangers et immigrés en situation irrégulière au Portugal", *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 12, n° 1, 1996, pp. 203-212 (cf. p. 206).

à changer de façon indéniable le paysage social, économique et culturel du pays. "Intégrés" ou pas, les immigrés ne sont jamais des "travailleurs invités" qu'on invite à partir quand le travail est fini.

Le "destin des immigrés": l'insertion socio-professionnelle et spatiale des immigrés

Tous les analystes sont unanimes pour affirmer que, en ce qui concerne l'immigration au Portugal, on est devant une situation très polarisée. Au-delà de la complexification croissante des flux migratoires, on peut distinguer nettement deux types de populations: d'une part, une immigration aisée originaire surtout d'Europe du Nord et d'Amérique composée de cadres, de techniciens ou de retraités installés de façon permanente; d'autre part, une immigration pauvre à faible qualification professionnelle, provenant principalement des PALOP¹⁴. Plus récemment, on observe aussi une sous-catégorie de ce dernier groupe, qui devient de plus en plus importante, composée par des travailleurs en provenance d'Europe de l'Est. Les différences entre ces deux types de populations sont observables non seulement au niveau de leur insertion dans la structure socioprofessionnelle, mais aussi au niveau de l'insertion spatiale, du type de logement, de l'équipement domestique ou encore sur le plan du degré de formation, des modes de vie, etc.

Selon plusieurs analyses, après un premier mouvement où la modernisation et l'internationalisation de l'économie ont conduit à l'"importation" de nombre de cadres étrangers hautement qualifiés, on est passé à un second mouvement migratoire intensifié au cours des années 90 et composé surtout d'une main-d'œuvre non qualifiée.

L'insertion des immigrés dans la société portugaise ne saurait, naturellement, être analysée indépendamment de la restructuration de l'économie et du marché du travail qui a eu lieu au cours des 30 dernières années. Après une courte période "collectiviste", à la fin des années 70, les mutations de la politique économique peuvent, en gros, être décrites par une libéralisation et une ouverture sur l'extérieur croissantes. La stabilisation politique, la reprivatisation des entreprises qui avaient été nationalisées pendant la période révolutionnaire, la

14. Cf. GUIBENTIF, Pierre, "Le Portugal face à l'immigration", *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 12, n° 1, 1996, pp. 121-139; BAGANHA, Maria Ioannis; GÓIS, Pedro, "Migrações internacionais de e para Portugal", art. cité; MACHADO, Fernando Luís, "Aspectos et especificidades de l'immigration au Portugal", art. cité.

captation de l'investissement étranger, l'entrée dans la Communauté économique européenne et les subséquentes aides communautaires, entre autres facteurs, ont catalysé le "décollage" de l'économie portugaise et ont permis les bonnes performances économiques de la fin des années 80.

En termes de marché du travail, les grandes tendances depuis les années 80 jusqu'à présent ont été la croissance générale des emplois créés — et donc un abaissement général du taux de chômage, l'augmentation de l'emploi féminin, le déclin de l'emploi industriel (compensé par la croissance de l'emploi dans le secteur tertiaire et du BTP) — la flexibilisation générale du travail et une significative augmentation de l'emploi précaire/temporaire¹⁵. Ces facteurs influent directement sur la polarisation de l'insertion de la main-d'œuvre étrangère dans le tissu économique.

Comme dans les autres sociétés du sud de l'Europe devenues des sociétés d'immigration, la plupart des travailleurs immigrés non qualifiés occupent au Portugal les emplois désertés par les nationaux : les plus mal rémunérés, les plus durs et les plus dévalorisés socialement.

En effet, à la suite de la démocratisation du pays et après son adhésion à la Communauté économique européenne, l'investissement public des fonds de cohésion a été massivement canalisé vers les travaux publics, surtout vers la construction de voies de communication, d'infrastructures et d'équipements. Ce processus a déclenché une demande de main-d'œuvre immigrée non qualifiée inédite jusque-là. Le secteur du bâtiment et des travaux publics est devenu structurellement dépendant de la main-d'œuvre immigrée, à tel point que le niveau actuel d'activité du secteur ne pourra probablement être maintenu sans que le pays ait continuellement recours à des travailleurs étrangers.

Les secteurs où l'on trouve la plupart de la population d'origine étrangère non qualifiée sont justement le BTP pour les hommes et le nettoyage industriel ou les travaux domestiques pour les femmes. Ses descendants, à leur tour, trouvent surtout des emplois dans ce qui a déjà été désigné par "maçjobs", des travaux précaires dans le secteur des services.

15. Cf. BAGANHA, Maria Ioannis ; FERRÃO, João ; MALHEIROS, Jorge M., "Immigrants and the labour market : the Portuguese case", in : FUNDAÇÃO LUSO-AMERICANA PARA O DESENVOLVIMENTO, *Metropolis international workshop, proceedings, Lisbon, September 28-29, 1998*, Lisbon : Luso-American Foundation, 1998, pp. 89-120 (voir p. 93).

Contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays d'Europe du Sud, notamment en Espagne et en Italie, le secteur agricole portugais n'a pas attiré la main-d'œuvre immigrée : moins de 1,3 % des étrangers y travaillent¹⁶. Cela s'explique facilement si l'on prend en compte le déclin et la presque disparition de l'agriculture traditionnelle, ce à quoi s'ajoutent les difficultés extrêmes concernant la modernisation et l'industrialisation de ce secteur d'activité. Le développement d'une agriculture de marché dépendant du travail saisonnier immigré qu'on observe dans les autres pays d'Europe du Sud n'a pas d'équivalent au Portugal.

Mais le Portugal n'est pas sans connaître un phénomène très répandu ailleurs qu'on appelle d'habitude le *ethnic business* (affaires ethniques). En effet, des réseaux migratoires familiaux liés surtout au petit commerce sont déjà en marche et l'activité commerciale est devenue un secteur où l'on trouve de nombreux travailleurs immigrés originaires surtout d'Asie.

Une autre caractéristique très prégnante de l'insertion professionnelle des étrangers non qualifiés est leur présence massive dans le secteur informel du marché du travail et, par conséquent, dans l'économie souterraine, la situation irrégulière en matière de séjour de beaucoup d'immigrés entraînant également une situation irrégulière dans le domaine du travail. En effet, cette situation dans laquelle vivent un grand nombre de personnes, la tradition d'informalité, très courante dans les secteurs d'activité où s'insèrent la plupart des immigrés (des secteurs où l'absence de contrat de travail a toujours été la règle), alliées à la tolérance de l'État jusqu'à très récemment, permettent de comprendre les causes de ce phénomène d'une ampleur considérable. Une grande partie de la population immigrée constitue la catégorie que la pensée anglophone appelle les *denizens* : des personnes qui ne jouissent pas des droits de citoyenneté les plus élémentaires.

Cependant, le caractère informel du marché du travail pour les travailleurs étrangers et leur positionnement dans l'économie souterraine ne sont que deux aspects de la vulnérabilité générale qui est la leur. On est en présence d'un phénomène auquel certains sociologues et économistes donnent le nom de *marché de travail dual*, un marché à deux secteurs où le premier se caractérise par l'emploi stable, une

16. Cf. FONSECA, Maria Lucinda, "Immigration, socio-spatial marginalisation and urban planning in Lisbon : challenges and strategies", in : FUNDAÇÃO LUSO-AMERICANA PARA O DESENVOLVIMENTO, *Metropolis international workshop, proceedings. Lisbon, September 28-29, 1998*, Lisbon : Luso-American Foundation, 1998, pp. 187-214 (voir p. 195).

forte syndicalisation, de bonnes conditions de sécurité et d'hygiène, de bons salaires et le second par l'absence de représentation syndicale, l'instabilité, la précarité et même la discrimination¹⁷.

Comparés à la population autochtone, les immigrés sont beaucoup plus vulnérables non seulement à l'instabilité dans l'emploi, mais également à la surexploitation et à la pauvreté. Toutes les études sur l'exclusion sociale au Portugal sont unanimes et affirment l'extrême vulnérabilité des populations issues de l'immigration et des minorités ethniques à la ségrégation, à la marginalisation et à la pauvreté¹⁸. Comme l'observe un chercheur portugais dans un ouvrage sur l'exclusion sociale à Lisbonne, « si on peut parler de l'existence d'une underclass au Portugal, on y inclut nettement les catégories d'immigrés africains qui habitent dans des quartiers pauvres et ségrégués socio-spatialement et qui sont perçus, au moins par une partie importante de la population portugaise, comme une menace sociale dans les domaines économique, du travail et de la sécurité publique — perception qui se trouve à la racine même du racisme actif »¹⁹.

La restructuration et la modernisation de l'économie dont on parlait ci-dessus sont, paradoxalement, liées à une profonde réorganisation du territoire en général et de l'espace urbain en particulier. Le Portugal a subi, ces 30 dernières années, de profondes mutations au niveau de l'espace : urbanisation généralisée, exode rural, quasi-désertification de l'intérieur des zones non côtières, fixation massive de la population sur le littoral, énorme croissance de la région de Lisbonne et de la vallée du Tage, etc. Cet ensemble de facteurs est aussi à l'origine de l'insertion spatiale particulière des immigrés qu'on observe aujourd'hui dans la société portugaise.

Les différences de développement des différentes régions du pays conditionnent fortement l'installation des populations d'origine étrangère. La distribution spatiale des immigrés découle, d'une façon générale, des différences de développement régional²⁰. Selon une image utilisée

17. Cf. ANTHIAS, Floya ; YUVAL-DAVIS, Nira, *Racialized boundaries. Race, nation, gender, colour and class and the anti-racist struggle*, London : Routledge Publisher, 1993, 226 p. (voir p. 72).

18. Voir par exemple, BRUTO da COSTA, Alfredo ; PIMENTA, Manuel (coords.), *Minorias étnicas pobres em Lisboa*, Lisboa : Departamento de Pesquisa Social do Centro de Reflexão Crística, 1991 ; ALMEIDA, João Ferreira de ; ALVES, Natália ; CASANOVA, José Luis, *Exclusão social : factores e tipos de pobreza em Portugal*, Oeiras : Celta Editora, 1992, 147 p.

19. GARCIA, José Luis, *Estranhos : juventude e dinâmicas de exclusão social em Lisboa*, Oeiras : Celta Editora, 2000, 254 p. (cf. p. 98).

20. Cf. MACHADO, Fernando Luís, "Imigrantes e estrutura social", *art. cité*, p. 51.

par Fernando Luís Machado, si l'on compare la carte de l'émigration à celle de l'insertion des immigrés, on constate très rapidement qu'elles sont symétriques et qu'il n'y a presque pas de coïncidences entre elles. Cela veut dire que les régions d'où les émigrants partent davantage sont justement les moins développées et qu'elles correspondent à celles où il y a le moins d'immigrés installés. Inversement, les régions économiquement plus développées attirent la majorité des travailleurs étrangers tout en retenant leur population autochtone.

Ce phénomène explique l'énorme concentration des immigrés sur la bande littorale du pays et leur presque inexistence dans les régions les plus touchées par la crise économique. On constate la même chose pour ce qui est des villes. L'aire métropolitaine de Lisbonne, qui offre la grande majorité des emplois du pays, concentre, comme il a déjà été dit, 65 % des étrangers présents au Portugal. Cette région est suivie par celle de Porto, la deuxième ville du pays, et par le littoral urbanisé de l'Algarve.

Au niveau de la ville, l'insertion spatiale des immigrés reflète la polarisation socioprofessionnelle déjà mentionnée. Les cadres et les travailleurs qualifiés sont concentrés dans les quartiers huppés ou dans les zones nouvelles, surtout dans Lisbonne intra-muros, alors que les immigrés non qualifiés occupent les quartiers dégradés du centre-ville ou de la banlieue.

Les bidonvilles de la banlieue de Lisbonne ne sont pas une réalité nouvelle, ils datent au moins des années 50 et leur apparition était due à une pression démographique et à une croissance urbaine déjà anciennes qui n'ont jamais été efficacement gérées par les pouvoirs publics²¹. L'exode rural, qui a commencé dans les années 50, allié au manque généralisé de logements, a transformé les alentours de Lisbonne en une énorme ceinture de quartiers de baraquements et de constructions précaires. Le retour de la population d'origine européenne des anciennes colonies pendant les années 70 a considérablement aggravé le problème. Ce qui est effectivement nouveau c'est la transformation de ces bidonvilles en de vrais quartiers aux constructions non autorisées et leur occupation définitive par les populations issues de l'immigration qui n'ont pas réussi à trouver d'autres logements.

Les collectivités d'immigrés africains au Portugal, dans un contexte global de manque de logements, sont profondément atteintes par

21. Cf. CARDOSO, Ana ; PERÍSTA, Heloísa, "A cidade esquecida. Pobreza em bairros degradados de Lisboa", *Sociologia - Problemas e Práticas*, n° 15, 1994, pp. 99-111.

des phénomènes de ségrégation spatiale. De l'avis des immigrés eux-mêmes, le logement est justement le problème principal auquel ils doivent faire face au Portugal²². Selon Martin Eaton, « aujourd'hui ce sont les communautés de Noirs africains qui ont réinvesti ces quartiers dégradés dont la plupart exhibent toujours les mêmes caractéristiques : cabanes en bois et en tôle ondulée, système sanitaire et infrastructures quasiment inexistantes, surpeuplement »²³.

La vie dans ces quartiers a toujours, comme l'on sait, des conséquences néfastes. Les mauvaises conditions de logement et de salubrité côtoient la criminalité, la marginalité ou les problèmes de délinquance des jeunes. De lourds stigmates pèsent, naturellement, sur tous les habitants de ces quartiers qui deviennent objet de l'attention des médias en tant que zones à éviter et de la police en tant que zones à surveiller préférentiellement. Selon Ana Cardoso et Heloísa Perísta, « habiter un quartier dégradé n'est pas seulement un indicateur de pauvreté. Ce fait peut aussi augmenter la probabilité de rester dans la pauvreté. Habiter dans un quartier dégradé porte un indéniable "stigmat" social qui, sans aucun doute, rend plus difficile l'établissement de rapports avec d'autres personnes au-delà des familiers et des voisins »²⁴.

Au cours des 30 dernières années, le Portugal a subi de très importantes et profondes mutations. Il est, entre autres, devenu — pour la première fois dans son passé récent — un pays d'accueil pour beaucoup d'immigrés qui transportent avec eux à la fois leurs traits culturels, leurs signes phénotypiques et leurs modes spécifiques d'insertion. Non seulement l'immigration est un phénomène avec lequel la société portugaise doit inévitablement s'habituer à vivre, mais elle doit également en assumer les conséquences qui doivent être traitées politiquement.

Le traitement politique de l'immigration : des murailles de la "forteresse" à "l'intégration préventive"

Partant du principe que même l'absence d'une politique explicite d'immigration constitue déjà une « politique d'immigration »²⁵, il est

22. *Ibidem*, p. 103.

23. EATON, Martin, "Résidents étrangers et immigrés en situation irrégulière au Portugal", art. cité, p. 208.

24. CARDOSO, Ana ; PERÍSTA, Heloísa, "A cidade esquecida", art. cité, p. 103.

25. SCHNAPPER, Dominique, *L'Europe des immigrés : essai sur les politiques d'immigration*, Paris : Éd. François Bourin, 1992, 196 p. Pour la notion de "politique d'immigration", j'adopte

pertinent de chercher à savoir quelles ont été les mesures prises par les gouvernements pendant le détournement du cycle migratoire ou leurs omissions.

Malheureusement nous ne disposons pas de beaucoup d'études sur le traitement politique de l'immigration. On sait cependant que les politiques d'immigration dans les pays du sud de l'Europe sont substantiellement différentes de celles qui ont été menées par leurs voisins du Nord quelques décennies auparavant. De toute façon, y compris parmi les nouvelles sociétés européennes d'immigration, le Portugal semble avoir des caractéristiques propres et occuper une place spécifique. Selon Jacques Barou, « le Portugal semble donc, de tous les pays du sud de l'Europe le premier à prendre en compte, au niveau politique, sa transformation de pays d'émigration en pays d'immigration »²⁶.

Suivant l'analyse de Pierre Guibentif²⁷, on peut distinguer, à partir de la fin des années 80, deux types de discours et de pratiques politiques. Le gouvernement du Parti social démocrate (centre droit) qui était au pouvoir au début du nouveau cycle migratoire, en s'efforçant de réduire l'écart entre le Portugal et les autres pays de l'Union européenne et en vue de la ratification des accords de Schengen et du respect des directives communautaires, tenait à assurer un contrôle plus strict des frontières et des populations immigrées résidentes. L'immigration fit ainsi son entrée dans le champ du politique sous le signe de la fermeture.

C'est justement en 1981, année charnière en matière d'immigration au Portugal, qu'ont été approuvées les nouvelles lois régulant les entrées, les sorties et le séjour des étrangers sur le territoire national. Le contenu du décret D.L. B81 du 3 septembre 1981 a rapproché la législation portugaise de celle de l'Union européenne. Significativement, c'est au cours de la même année que la loi sur la nationalité a été révisée. Selon cette nouvelle loi, le Portugal abandonne l'application presque exclusive du principe du *jus soli* au profit du principe du *jus*

ici la définition du même auteur : « L'ensemble des mesures et des pratiques adoptées [...] pour : 1. Réglementer et contrôler l'entrée, le séjour et l'emploi des non-nationaux, y compris l'encouragement au retour et la lutte contre l'immigration clandestine ; 2. Traiter des populations déjà installées sur le territoire national. Il peut s'agir de dispositions générales, de la protection sociale liée à l'emploi, de la politique d'éducation, de logement, de l'emploi, qui s'appliquent aux immigrés en situation régulière au même titre qu'aux nationaux », *ibidem*, p. 29.

26. BAROU, Jacques, *Europe, terre d'immigration. Flux migratoires et intégration*, Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 2001, 175 p. (cf. p. 79).

27. Cf. GUIBENTIF, Pierre, "Le Portugal face à l'immigration", art. cité.

sanguinis, rendant ainsi plus difficile l'acquisition de la nationalité par la naissance sur le territoire national pour les personnes dont les parents ne sont pas des nationaux. La loi sur la nationalité actuellement en vigueur au Portugal constitue, selon l'expression utilisée par Cathie Lloyd à propos du Royaume-Uni, un « *bricolage* » combinant « *le droit du sang avec le droit du sol* »²⁸. Pour le juriste Rui Moura Ramos, « *si certaines modifications semblent très justifiées, notamment celle se rapportant aux conditions dans lesquelles le mariage peut jouer en matière de nationalité, il n'en demeure pas moins que la sévérité en matière d'acquisition ne facilite pas l'intégration des immigrés et rend l'accès à la nationalité portugaise trop dépendant des décisions de l'administration en matière de politique d'immigration, en renforçant donc le rôle de la puissance publique dans la définition du lien de nationalité* »²⁹.

Sur le plan sémantique, l'expression « politique d'immigration » apparaît pour la première fois dans le discours politique et juridique en 1986 à l'occasion de la création du *Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*, qui aurait justement par la suite pour mission « *de préparer et d'appliquer les mesures relatives à la politique d'immigration* »³⁰. La description de Dominique Schnapper s'applique nettement à la réalité portugaise de cette époque : « *Les politiques d'immigration en Europe ont été d'abord menées par des fonctionnaires et des technocrates, plus sensibles aux aspects policiers et économiques qu'aux dimensions sociales et politiques des migrations* »³¹.

Au début des années 90, après un silence de presque une décennie, le thème de l'immigration surgit brusquement dans le discours politique. Plusieurs facteurs ont contribué à l'intérêt soudain des hommes politiques en général et des gouvernements en particulier pour le thème de l'immigration : l'énorme croissance de la population d'origine africaine résidant dans l'aire métropolitaine de Lisbonne, l'instabilité produite par la pauvreté et l'exclusion dans lesquelles vivaient

28. Cf. LLOYD, Cathie, "Relations inter-ethniques en Grande-Bretagne. L'état de la recherche, 1980-1997", in : SIMON-BAROUH, Ida ; DE RUDDER, Véronique (sous la direction de), *Migrations internationales et relations interethniques. Recherche, politique et société. Actes du colloque Migrations internationales et relations interethniques, Rennes, 18-20 septembre 1997*, Paris : Éd. L'Harmattan, 1997, pp. 97-114 (voir p. 99).

29. MOURA RAMOS, Rui Manuel, "Mouvements migratoires et droit de la nationalité au Portugal dans le dernier demi-siècle", in : WEIL, Patrick ; HANSEN, Randall (sous la direction de), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris : Éd. La Découverte, 1999, pp. 221-236 (cf. p. 234).

30. GUIBENTIF, Pierre, "Le Portugal face à l'immigration", art. cité, p. 128.

31. SCHNAPPER, Dominique, *L'Europe des immigrés*, op. cit., pp. 38-39.

beaucoup d'immigrés — surtout ceux qui étaient en situation irrégulière — la tension interethnique vécue dans certains quartiers de la capitale, les incidents racistes et xénophobes divulgués par les médias, le rôle joué par les associations d'immigrés et les organisations non gouvernementales pour la défense des droits des immigrés et des minorités ethniques, entre autres.

À la suite de la prise de conscience d'une situation qui devenait de plus en plus insoutenable — le scandaleux pourcentage de personnes en situation irrégulière, la surexploitation et la discrimination des travailleurs "sans papiers" qui s'ensuivirent — le gouvernement lance en 1992 une grande opération de régularisation extraordinaire qui sera reprise en 1996 sous le gouvernement socialiste.

Le Parti socialiste, à l'époque le principal parti d'opposition, a mis en évidence les « poches de pauvreté qu'aurait laissé subsister un développement socialement mal équilibré »³² et a dénoncé les situations d'exclusion vécues par une grande partie des populations originaires des PALOP. En 1992, le sociologue Fernando Luís Machado a même pu écrire que « les thèses selon lesquelles le Portugal n'a jamais développé un État-providence comparable à ceux des divers pays de l'Europe occidentale sont confirmées par l'attitude de l'État portugais en ce qui concerne l'immigration. Ignorant formellement l'existence de l'immigration, ne reconnaissant pas aux associations d'immigrés le statut d'interlocuteurs, l'État a réussi à maintenir la question de l'ethnicité pratiquement dépolitisée »³³.

C'est pendant cette période que l'actuel président de la République, alors maire de la ville de Lisbonne, crée le *Conselho Municipal das Comunidades Imigrantes e das Minorias Étnicas* (Conseil municipal des communautés immigrées et des minorités ethniques). Selon la même ligne d'orientation, après le changement de majorité gouvernementale, le Parti socialiste nomme en 1996 un *Alto Comissário para os Imigrantes e Minorias Étnicas* (Haut Commissaire pour les immigrés et les minorités ethniques), directement rattaché à la présidence du Conseil des ministres³⁴.

Ce Haut Commissaire a pour mission la coordination, sur le plan interministériel, du soutien à l'intégration des immigrés et de l'insertion des minorités ethniques. Selon ses compétences il peut, entre autres, « proposer des mesures législatives de soutien aux immigrés et aux mino-

32. GUIBENTIF, Pierre, "Le Portugal face à l'immigration", art. cité, p. 128.

33. MACHADO, Fernando Luís, "Etnicidade em Portugal. Contrastes e politização", *Sociologia – problemas e práticas*, n° 12, 1992, pp. 123-136 (cf. p. 133).

34. Décret-loi n° 3 A/96 du 26 janvier 1996.

rités ethniques [...], contribuer à l'amélioration des conditions de vie des immigrés au Portugal de façon à promouvoir leur intégration dans le respect de leur identité et de leur culture d'origine [...], contribuer à ce que tous les citoyens résidant légalement au Portugal jouissent de la dignité et de l'égalité des chances de façon à éliminer les discriminations et à combattre le racisme et la xénophobie »³⁵.

Dans la « définition des politiques d'intégration sociale et de lutte contre l'exclusion », le Haut Commissaire pour les immigrés et les minorités ethniques est secondé par le *Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração* (Conseil consultatif pour les affaires d'immigration)³⁶, créé en 1998³⁷. Ce conseil est composé d'associations d'immigrés, de syndicats, d'ONG qui travaillent avec des immigrés et de représentants de la société civile.

Au cours des années 90, une toute nouvelle orientation politique et juridique va alors être prise. Les termes "intégration", "multiculturalisme", "société multiculturelle", éducation "interculturelle" ou "multiculturelle" sont rapidement entrés dans les discours politiques, médiatiques et militants.

Les responsables politiques ont finalement constaté que, dans le cadre du développement, de la croissance et de la modernisation du pays, l'immigration était indispensable, contrariant ainsi soit la politique antérieure, soit la tendance européenne générale à la fermeture des frontières.

C'est sous le signe d'une « intégration préventive »³⁸ que des mesures législatives spécifiques seront prises, que le dialogue entre le gouvernement et les associations d'immigrés sera entamé, que les accords de réciprocité avec des pays tiers — notamment les PALOP et le Brésil — seront signés et qu'un nouveau modèle de contrôle des travailleurs en situation irrégulière sera mis en œuvre. Le renforcement de la politique d'intégration préventive comprend également des mesures relatives à l'accès aux logements sociaux, aux plans d'éradication des bidonvilles, au combat serré contre le travail non déclaré et au droit au revenu minimum d'insertion au même titre que les nationaux.

35. Article 2 du décret-loi n° 3 A/96 du 26 janvier 1996.

36. Article 1 du décret-loi n° 38/98 du 27 février 1998.

37. Décret-loi n° 39/98 du 27 février 1998.

38. WIHTOL de WENDEN, Catherine, *L'immigration en Europe*, Paris : La Documentation française, 1999, 163 p. (voir p. 152).

Cette politique d'intégration a encore été renforcée par des politiques d'éducation spécifiques en direction des enfants d'immigrés. En mars 1991 a été créé le *Secretariado Coordenador dos Programas de Educação Multicultural -Entreculturas* (Secrétariat pour la coordination des programmes d'éducation multiculturelle-interculturelle), rattaché au ministère de l'Éducation. Sa mission est de développer, dans les écoles portugaises, un « programme d'éducation multiculturelle », c'est-à-dire des actions concrètes au sein de l'école visant la lutte contre l'échec scolaire des enfants des immigrés et des Tsiganes, leur pleine intégration dans la société portugaise, la valorisation de la diversité des cultures et la prévention du racisme et de la xénophobie. Cette structure a même constitué une base de données très complète, qui permet l'observation systématique du parcours scolaire des enfants et des jeunes appartenant à des minorités ethniques et de leur présence dans toutes les écoles du pays.

En 1999, dans le cadre d'une réactualisation de la loi contre le racisme qui touche les populations immigrées a été créée la *Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial* (Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale). Cette commission, présidée par le Haut Commissaire pour l'immigration et les minorités ethniques, est composée par des représentants des associations d'immigrés, de défense des droits de l'homme ou de lutte contre le racisme, par des représentants de l'Assemblée de la République³⁹, des syndicats, du patronat et de la société civile. La commission a pour objectifs de recueillir des informations relatives aux pratiques discriminatoires, de rendre publics les cas les plus flagrants de violation de la loi, d'infliger des amendes, de proposer des mesures législatives, etc.⁴⁰.

En 2001 a été mis en place un nouveau dispositif juridique — déjà existant dans d'autres pays — qui a pour but le contrôle de l'entrée et du séjour des travailleurs étrangers sur le territoire portugais. Il s'agit du régime du "permis de séjour" qui est venu compléter celui du "permis de résidence". Au Portugal, le permis de séjour n'est délivré que moyennant la présentation d'un contrat de travail.

Le nouveau régime juridique sur le séjour et la résidence des étrangers sur le territoire national, instauré par le Parti social démocrate

39. L'équivalent de l'Assemblée nationale française.

40. Cf. RIBEIRO, Monica "Em luta contra a discriminação", in : SOS RACISMO, *A Imigração em Portugal. Os movimentos humanos e culturais em Portugal*, Lisboa : SOS Racismo, 2002, pp. 221-230 (voir pp. 227-228).

et très contesté par certains secteurs de la société civile — associations d'immigrés, associations antiracistes, syndicats de gauche, etc. — fait dépendre l'entrée de travailleurs étrangers des besoins de main-d'œuvre du pays et établit un régime annuel de quotas, quotas qui seraient évalués par l'*Instituto do Emprego e Formação Profissional* (Institut pour l'emploi et la formation professionnelle) et par les autorités locales. La législation actuelle sur la politique d'immigration, elle aussi très contestée par les associations d'immigrés, vient justement introduire, entre autres, la criminalisation de l'emploi de main-d'œuvre en situation irrégulière.

Des efforts visant à promouvoir la participation politique des immigrés ont été faits soit par les autorités centrales et locales, soit par les syndicats, soit encore par les associations, y compris les associations d'immigrés. Cette participation reste cependant à un niveau très faible. Très peu de citoyens non européens, par exemple, sont inscrits pour voter lors des élections locales.

Pierre Guibentif affirme qu'au cours des deux dernières décennies on a assisté « à un changement de priorité politique [qui] se traduit par la réduction progressive d'un dispositif — l'appui à l'émigration — et le développement progressif d'autres dispositifs — la surveillance et la protection des populations immigrées »⁴¹. Pour utiliser la formulation de Dominique Schnapper, on peut dire que la politique portugaise d'immigration est rapidement passée de la dimension d'un pur « contrôle des flux » à une « gestion des stocks »⁴².

D'un point de vue politique, le Portugal se trouve aujourd'hui dans une impasse en ce qui concerne l'immigration en provenance des PALOP : d'un côté il y a les engagements européens et l'idéologie répandue de l'"Europe forteresse", de l'autre l'indéniable besoin de main-d'œuvre et la volonté de renouer les liens avec ses anciennes colonies⁴³.

Les relations entre la majorité de la population et les groupes ethniques présents dans une société posent, comme l'on sait, des problèmes sociaux et politiques nouveaux et lancent d'importants défis aux démocraties contemporaines. Le modèle d'intégration du Portugal reste très proche de celui de la France. Il s'agit d'un modèle

41. GUIBENTIF, Pierre, "Le Portugal face à l'immigration", art. cité, p. 131.

42. SCHNAPPER, Dominique, *L'Europe des immigrés*, op. cit., p. 30.

43. Cf. WIHTOL de WENDEN, Catherine, *L'immigration en Europe*, op. cit., p. 152.

républicain d'intégration par la citoyenneté. Ce qui n'empêche pas — comme d'ailleurs cela arrive aussi en France — que le traitement des populations immigrées se fasse d'une façon qui mélange l'égalité devant la loi et un traitement différentiel — du type *affirmative action* — non assumé. Cela peut être exemplifié par l'action des travailleurs sociaux auprès des communautés tsiganes ou des immigrés les plus démunis, par la politique d'éducation, de logement, etc. D'énormes défis au traitement politique de l'immigration sont à l'ordre du jour au Portugal, notamment ceux qui sont liés à la pleine intégration des populations déjà installées et de leurs descendants.

