

LES ENJEUX DE LA CONSTRUCTION DE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION AU Portugal

Auteurs: Helena Rato¹ et Matilde Gago da Silva²

Résumé

Cette communication a pour but de présenter le processus de construction de la politique d'immigration portugaise, en mettant l'accent sur les enjeux de l'évolution de ce processus dans le contexte politique et social du Portugal après la restauration de la démocratie. Ainsi, la communication couvre la période 1974-2010.

En termes méthodologiques, on a utilisé l'analyse documentaire portant soit sur des études de caractérisation de l'évolution de l'immigration soit sur les principaux diplômes législatifs qui ont donné corps à la politique portugaise d'immigration, y compris les Plans d'intégration et d'accueil, ainsi que sur les rapports nationaux et internationaux d'évaluation de cette politique.

En ce qui concerne les résultats l'étude met l'accent sur le rôle joué par les institutions publiques chargées de mettre en exécution la politique d'immigration, notamment par rapport au développement d'une perspective d'insertion des immigrants dans la société portugaise basée sur le principe de l'inter culturalité.

¹ Docteur ès Sciences Économiques, Directeur de l'Unité de Recherches et de Consultation - Instituto Nacional de Administração, I.P

² Licenciée ès Sciences Politiques et Administratives, Cadre Supérieur de l'Unité de Recherches et de Consultation - Instituto Nacional de Administração, I.P

Indice

Introduction	3
Brève caractérisation de l'immigration au Portugal	4
Les principales étapes de la construction de la politique d'immigration au Portugal	6
Rôle des institutions publiques chargées d'appliquer la politique d'immigration	10
Principales conclusions	14
Références bibliographiques.....	15
Graphique 1 - Évolution de l'immigration au Portugal	17
Tableau 1 - Distribution des immigrants par origine	18
Graphique 2 - Principales nationalités des immigrantes (2009)	19
Tableau 2 - Naturalisations 1999/2008.....	19
Graphique 3 - Naturalisations (1999/2008)	20
Tableau 3 – Classification du Portugal selon les indicateurs du MIPEX III	20

Introduction

La présente communication porte sur une étude de cas, considéré comme une bonne pratique par des instances internationales³, où la construction de la politique d'immigration est le résultat d'une convergence à effet positif des facteurs suivants : tradition de cohabitation avec la diversité culturelle; longue expérience de la problématique de l'émigration; participation de la société civile dans la prise de décision sur l'immigration; contexte sociopolitique favorable aux Droits Humains.

La tradition de cohabitation a ses racines dans l'histoire du Portugal. D'abord, dès le moment de la fondation jusqu'au siècle XV, par la coexistence entre chrétiens, musulmans et juifs. Puis, entre les siècles XV et XVIII, dû à l'émigration de portugais vers les territoires d'outremer et l'immigration, souvent forcée, des natifs de ces territoires vers le continent. Dans ces deux cas, la faible dimension de la population portugaise a poussé à la miscégénéation démographique et culturelle.

Au cours du siècle XIX, le Portugal devient un pays d'émigration vers l'Amérique, surtout vers le Brésil qui reçoit près d'un million d'immigrants portugais, au cours de la période 1880-1930 (IBGE, 2000). Ce flux correspond à un taux migratoire d'environ 18% et est composé par des hommes adultes, pour la plupart pauvres et analphabètes, qui vont être forcés à pratiquer l'exogamie matrimoniale et donc contribuer à la miscégénéation de la population brésilienne (Florentino et Machado, 2002). Après la II Guerre Mondiale, l'émigration vers le Brésil reprend de pair avec l'émigration vers le Venezuela. Entre 1945 et 1960, 450 mil portugais émigrent vers ces deux pays.

L'émigration portugaise pour la France, entre 1961 et 1974, fut un des épisodes des plus extrêmes de la diaspora portugaise contemporaine. L'exode populationnel en est estimé à environ 1,5 million de personnes dont 47% en situation illégale (Almeida, 1964). Ces immigrants vivent dans des conditions inhumaines, habitant dans les célèbres bidonvilles et ne bénéficiant pas des droits les plus élémentaires. Une telle situation a déclenchée l'intérêt d'intellectuels et de chercheurs scientifiques, surtout portugais, les menant à produire une profusion d'études, de documentaires et d'œuvres littéraires sur la problématique sociale, économique, culturelle et politique des migrations internationales (Ferreira e Rato, 2000), contribuant, ainsi, à la construction d'une idéologie de tolérance vis-à-vis l'immigration au Portugal.

³ Migrant Integration Policy, INDEX III

Brève caractérisation de l'immigration au Portugal

Jusqu'à la Révolution des Œillets, en 1974, l'immigration au Portugal n'est qu'un fait épisodique. L'entrée, la circulation et la résidence d'étrangers, au Portugal, dépendaient de la PIDE/DGS, police politique du régime renversée par la révolution. Étant considérée comme une affaire de sécurité d'État, les données sur les étrangers résidents n'étaient pas divulguées. Cependant on connaît les résultats du *census* de 1960, à savoir, 29428 résidents étrangers, dont 40% d'espagnols et 22% de brésiliens (Pires, 2003). La publication régulière de statistiques officielles sur l'immigration a commencé en 1980. On y dénombre 50750 personnes. En 2009, elles seront 454.191 (SEF, 2009).

Au cours de la période 1980-2009, l'immigration a connu différentes phases en ce qui concerne soit le taux de croissance (Graphique 1) soit la structure de la population par nationalité d'origine (Tableau 1). Bien que les statistiques ne représentent pas tout à fait la réalité, étant donné l'existence d'immigrants en situation illégale et le fait que les méthodes d'évaluation du stock et des flux d'immigrants ont changées au cours de la période (SEF, 2009), on peut distinguer quatre phases dans le processus d'immigration au Portugal, à savoir : 1974-80; 1980-1990; 1990-2000; après 2000.

Pendant la période 1974-80, l'immigration est une conséquence de la décolonisation issue de la Révolution des Œillets. La décolonisation a provoqué un exode massif des ex-colonies portugaises vers la métropole, estimé à environ un million de personnes dont une petite partie ne verra pas reconnue la nationalité portugaise. Mais, en 1977, le Parlement portugais a approuvé une loi plutôt restrictive de la nationalité qui va engendrer un nombre indéterminé d'immigrants en situation illégale. Ces immigrants étaient soit des travailleurs, surtout originaires de Cap Vert et qui avaient été importés afin de combler le déficit en main-d'œuvre dû à l'émigration (Amaro, 1986) et à la guerre coloniale, soit des réfugiés ressortissant de Timor-Leste, de l'Angola et du Mozambique, pays où sévissaient de sanglantes guerres civiles.

Pour comprendre mieux la situation il faut préciser que le Portugal ne disposait alors d'aucun cadre législatif régulateur ni d'aucune politique d'encadrement de l'immigration alors que la Constitution garantissait à tout étranger se trouvant en territoire portugais la jouissance des mêmes droits que les nationaux (Canotilho e Moreira, 1998). Ainsi, malgré la crise des années 80 et l'arrêt, en 1981, d'un premier Décret portant sur l'entrée et la permanence d'étrangers, l'immigration illégale continua à s'accroître de pair avec l'immigration légale, pendant la période 1980-90.

L'inadéquation de cette régulation-là, face aux besoins croissants de l'économie portugaise en travailleurs peu qualifiés ainsi qu'à la dynamique socioculturelle de l'immigration, a obligé le gouvernement à procéder à deux régularisations extraordinaires, en 1992 et en 1996. Les subséquentes demandes de régularisation ont permis d'estimer que 25% des immigrants étaient en situation illégale et qu'ils étaient essentiellement originaires des PALOP, c'est-à-dire, pays africains de langue officielle portugaise (Ferreira e Rato, 2000).

La fin des années 90 a été marquée par un nouveau rebondissement de l'immigration illégale dû aux énormes investissements en infrastructures et en d'autres travaux publics, mais aussi à la libre circulation dans l'espace Schengen qui va permettre à des milliers de citoyens de l'Est européen d'arriver facilement au Portugal. Il en résultat l'inattendue irruption d'un extraordinaire flux d'immigrants en provenance surtout de l'Ukraine mais, aussi, de Russie et de Moldavie. La résolution de cette situation se fera par un changement de la législation qui a accordée la possibilité à tout travailleur illégal de se régulariser par l'octroie d'une autorisation de permanence. De ce fait, 183 mil travailleurs ont demandé cette autorisation. Une caractéristique particulière de l'immigration de l'Est est son degré élevé de qualification professionnelle. Malgré cela, la grande majorité de ces immigrants ont eu des professions peu qualifiées (Ferreira et al, 2005) et sont partis lorsque la crise économique s'est installée, c'est-à-dire, après 2005. Cependant, en 2009, ils représentaient encore plus de 24% des immigrants légalisés dont la plupart sont parvenus soit à devenir entrepreneurs soit à avoir un travail qualifié, notamment dans le domaine artistique. Leur stratégie d'intégration les a aussi amenés à se disséminer dans de petites villes de l'intérieur du pays au lieu de se concentrer dans les grandes villes de l'orle maritime où d'habitude convergent les immigrants.

Le graphique 2 montre la distribution des immigrants, par nationalité, en 2009. On y voit que le Brésil est la nationalité la plus représentée (25%), suivie par l'Ukraine (12%), alors que le Cap Vert n'atteint que les 11%. En ce qui concerne les immigrants capverdiens la diminution de leur représentativité s'explique par l'accroissement des flux d'immigrants d'autres provenances et par la naturalisation. En effet, dès 1999 qu'un nombre croissant d'immigrants capverdiens a demandé à obtenir la nationalité portugaise. Cette tendance s'est accélérée en 2006/7, après que le Parlement ait voté une nouvelle Loi de Nationalité facilitant l'acquisition de la nationalité portugaise aux fils d'étrangers qui sont nés au Portugal. De ce fait des milliers de capverdiens, ainsi que des fils d'immigrants de Guinée-Bissau, de l'Angola et de S. Tomé et Prince sont devenus portugais (Tableau 2). Ainsi, au cours de la période 1999 – 2008, plus de 22 mil immigrants ont acquis la nationalité portugaise, dont 60% en 2006/7 et dont plus de

80% des naturalisés étaient originaires des PALOP (Graphique 3). En 2008, il n'y a presque plus de naturalisation vu que les nouveaux nés sont des citoyens portugais de plein droit.

L'immigration en provenance du Brésil a débuté avec la proclamation de son indépendance, en 1822. Toutefois, en 1960, les brésiliens résidant au Portugal n'étaient que 6470. Cette immigration était essentiellement composée par des descendants de portugais retournés à la terre des aïeux. Après la Révolution des Œillets, le Portugal a aussi accueilli des cadres, réfugiés politiques de la dictature militaire. Plus tard, au cours des années 80 et suite à la restauration de la démocratie, l'immigration brésilienne est devenue plutôt économique, d'abord composée, essentiellement, par des cadres hautement qualifiés. Après, dans les années 90, des immigrants moins qualifiés sont venus grossir le flux pour aller travailler dans les services, notamment l'hôtellerie et la restauration. Suite au Traité d'Amitié, de Coopération et de Conférence établi entre le Portugal et le Brésil, en 2000, le décret-loi 154/2003 a accordé aux citoyens brésiliens, résidant au Portugal, la possibilité de jouir du statut d'égalité par rapport aux nationaux, en matière de droits et d'obligations. Conséquemment, l'immigration en provenance du Brésil s'est accrue et, à présent, la communauté brésilienne occupe la première place parmi les étrangers résidant au Portugal.

Les principales étapes de la construction de la politique d'immigration au Portugal

Depuis la fin du siècle XIX jusqu'aux années 80 du siècle XX, la perspective des autorités portugaises à l'égard des ressortissants étrangers était celle du contrôle policier. Ainsi, tout naturellement, le premier acte de réglementation intégrée du processus d'immigration, i.e. le décret-loi 264-B/81, était fortement imbu de cette perspective-là. Cependant, les principes humanistes qui ont informé la Constitution de 1976, le fait que le contexte politique du Portugal était marqué par un vif débat idéologique, ainsi que les besoins du marché du travail stimulés par des attentes très élevées de croissance économique, ont poussé à une évolution vers des pratiques plutôt tolérantes vis-à-vis des immigrants. Cette évolution a d'abord eu comme issue une prise de conscience sur le besoin de mettre en place des mécanismes de réglementation de l'immigration et comme aboutissement le développement d'une politique plus consistante d'intégration.

Le décret-loi⁴ 264-B/81, du 3 Septembre⁵, qui réglementait l'entrée, la permanence, la sortie et l'expulsion s'étrangers du territoire national fut le premier acte de la construction d'une politique d'immigration, bien que la plupart de ses dispositions montrent que les législateurs regardaient, encore, avec méfiance tout étranger désirant résider et travailler au Portugal. Une disposition critique du décret-loi concernait le droit au rassemblement familial car il n'était garanti qu'aux enfants des étrangers avec autorisation de résidence, âgés de moins de 15 ans. Par contre, le décret-loi 264-B/81 prévoyait que le Service d'Étrangers puisse octroyer un permis de séjour et de travail aux étrangers qui avaient entré légalement au Portugal. De plus il interdisait l'expulsion d'un étranger vers des pays où il pourrait être poursuivi pour des raisons politiques (Ferreira e Rato, 2000).

L'adhésion du Portugal à la CEE, en 1986, et à la Convention de Schengen, en 1990, influença les pas suivants vers la construction d'une politique d'immigration. En effet, ce fut en 1991 que pour la première fois le Gouvernement⁶ portugais intégra la problématique de l'immigration dans son programme, bien que dans une perspective plutôt sécuritaire notamment en ce qui concerne la vigilance des frontières (Carvalho, 2005). Dans cette perspective, le Gouvernement annonça l'intention de changer la loi de régulation de l'immigration et de régler le droit d'asile. Au Parlement, le Ministre de l'Intérieur déclara ouvertement prétendre une législation plus restrictive visant réduire l'influx de immigrants et prévenir l'immigration illégale. Ce double objectif amènera à la substitution du décret-loi 264-B/81 par le décret-loi 60/93 et le décret-loi 59/93, dont le premier s'appliquait aux citoyens étrangers originaires des pays communautaires et le second aux immigrantes des pays –tiers, mais, aussi, à la régularisation extraordinaire de 1992.

D'autre part, malgré les intensions sécuritaires proclamées par le Gouvernement, le décret-loi 59/93 a introduit des améliorations par rapport aux droits et garanties des étrangers, notamment en disposant que l'expulsion du territoire national exigeait un mandat judiciaire, en spécifiant les critères pour l'octroi du permis de résidence et en stipulant que les immigrants avec autorisation de résidence n'avaient plus besoin du permis de travail . Par

⁴ Le décret-loi est une législation arrêtée par le pouvoir exécutif.

⁵ Le lendemain le Gouvernement portugais démissionnait. Ce Gouvernement était composé par une coalition centre-droite.

⁶ Gouvernement idéologiquement du centre (1991-95), ayant comme Premier Ministre Aníbal Cavaco Silva.

contre, le décret-loi a établi que tout étranger prétendant immigrer au Portugal pour y travailler devrait obtenir un permis de travail, avant d'entrer dans le pays (Ferreira e Rato, 2000). Cette disposition - ci et l'allègement des règles pour l'octroi d'un visa de tourisme à des citoyens des pays lusophones ont, finalement, contribué à accroître le nombre de travailleurs immigrants en situation illégale, obligeant à la régularisation extraordinaire de 1996/7 (Carvalho 2005).

L'accroissement de l'immigration illégale, tout en démontrant l'échec de la politique sécuritaire, a augmenté la visibilité des problèmes sociaux qu'en découlaient. Il s'en suivit un fort débat parlementaire et l'émergence d'ONG⁷ orientées vers l'affirmation des droits des immigrants et le combat au racisme et à la xénophobie, dont le résultat fut une nouvelle loi sur le Droit d'Asile et un nouveau décret-loi de régulation de l'immigration.

La nouvelle législation, bien qu'influencée par le souci de ne plus traiter l'immigration comme une question de sécurité nationale, n'a pas changée essentiellement les règles qui induisaient l'immigration illégale. En ce qui concerne le droit d'asile, la Loi 15/98 élargissait les critères pour l'octroi du statut de réfugié et accordait aux demandeurs d'asile le droit de procurer du travail. Le décret-loi 244/98, qui passa à réglementer l'immigration, élargissait les critères pour le rassemblement familial. Cependant, il a maintenue l'obligation pour tout étranger désirant venir au Portugal pour y travailler, d'obtenir au préalable une autorisation de travail, laquelle ne pouvait être accordée que s'il n'y avait point des nationaux disponibles pour occuper le même poste de travail. Le problème était que ni les statistiques sur le marché du travail portugais produisaient ce genre d'information ni le type des postes de travail qui avaient besoin d'immigrants étaient adéquats à ce genre de prévision (Ferreira et al, 2004). L'accroissement de l'immigration illégale qui s'ensuivit obligea à un nouveau changement de la législation sous l'initiative de la majorité socialiste parlementaire. Il en résultat le Décret-loi 4/2001, promulgué en Janvier 2001, lequel octroya aux immigrants faisant preuve de travailler pour compte d'autrui la possibilité d'obtenir une autorisation de permanence sur le territoire nationale. Simultanément, pour la première fois, a été crée un organisme publique ayant comme mission promouvoir l'intégration des immigrants et des minorités ethniques dans la

⁷ Les ONG plus active dans la défense des droits des immigrants étaient SOS Racisme et le Front Antiraciste, tous les deux assez proches des Partis à gauche du Parti Socialiste, et la Commission Justice et Paix constitué par des catholiques dont l'orientation était partagée par le Premier Ministre Socialiste, António Guterres.

société portugaise. Cet organisme, l'ACIME, était sous la dépendance directe du Premier Ministre.

L'autorisation de permanence a permis la légalisation de centaines de milliers d'immigrants provenant surtout des pays du Leste européen. Ce fait a provoqué la suspension de l'octroi de l'autorisation de permanence, en Novembre 2001, dû aux réactions des secteurs les plus conservateurs de la société portugaise. Depuis lors, la politique portugaise de régulation de l'immigration a oscillé entre des tentatives de diminution du flux d'immigrants et la prise de mesures facilitant la légalisation des immigrants sans papiers. Ainsi, le gouvernement centre-droit (2002-05) qui a suivi le gouvernement socialiste commença par imposer le système des quotas mais a fini par accepter la régularisation de tout travailleur immigrant illégal qui pourrait faire preuve d'avoir payé des impôts ou des contributions sociales. De plus, la législation issue de ce gouvernement a facilité l'obtention de permis de travail aux immigrants hautement qualifiés (Décret-loi 34/2003), ainsi que la mise en application des dispositions du Traité établi entre le Portugal et le Brésil, en 2000, permettant la légalisation de dizaines de milliers d'immigrants brésiliens.

En 2007, de nouveau sous un gouvernement socialiste, la Présidence du Conseil de Ministres a approuvée le premier Plan pour l'Intégration des Immigrants⁸. Ce Plan porte sur des mesures d'accueil, des droits du travail y inclus la formation professionnelle, des droits à l'habitation, à la santé, à l'éducation, à la solidarité et à la sécurité sociale, à l'accès à la culture et à l'information, à la justice, à la pratique du sport, à l'intégration des enfants d'immigrants, au rassemblement familial, à la pratique religieuse et d'association, ainsi que des mesures pour promouvoir l'égalité de genre et pour combattre le racisme et la xénophobie. À titre d'exemple, sur la philosophie sous-jacente à ce Plan, on peut citer la garantie d'accès aux soins de santé accordée à tout citoyen étranger en situation illégale.

On doit aussi à ce gouvernement la Loi accordant à tous les enfants d'immigrants nés au Portugal la nationalité portugaise. En ce qui concerne la réglementation de l'immigration la Loi 23/2007, approuvée par le Parlement en Juillet 2007, a simplifié l'obtention d'une autorisation de résidence pour les travailleurs immigrants, tout en supprimant l'obligation d'un visa de travail préalable. En effet, il est possible qu'un immigrant puisse obtenir une autorisation temporaire de résidence et, subséquemment, trouver un emploi, lequel lui donne le droit d'obtenir un permis de résidence pour la pratique d'une activité professionnelle.

⁸ Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007

Le 12 Août 2010, la Présidence du Conseil des Ministres⁹ a approuvé un nouveau Plan portant sur l'accueil et l'intégration des immigrants. Ce Plan a été élaboré à partir de l'évaluation des résultats obtenus par l'application du premier Plan et après consultation auprès des associations d'immigrants et des institutions vouées à la promotion de l'intégration. Par rapport au premier Plan, le nouveau Plan met l'accent sur la diversité et l'interculturel et a introduit deux nouveaux objectifs, à savoir, la protection et l'intégration des immigrants au chômage ou âgés.

Rôle des institutions publiques chargées d'appliquer la politique d'immigration

À présent, les principales institutions publiques qui ont la charge de mettre en application la politique portugaise pour l'immigration sont le Service des Étrangers et des Frontières (SEF), organisme de police et dont la tutelle appartient au Ministère de l'Administration Interne, et le Haut Commissariat pour l'Immigration et le Dialogue Interculturel (ACIDI) sous la tutelle directe de la Présidence du Conseil des Ministres.

Après l'extinction de la police politique de la dictature¹⁰, suite à la Révolution des Œillets, la surveillance des frontières portugaises a été attribuée à la Garde Fiscale tandis que le contrôle des étrangers fut attribué d'abord à la Police Judiciaire, après à la Police de Sécurité Publique et, en 1976, au Service des Étrangers¹¹ qui fut placé sous la dépendance directe du Ministre de l'Administration Interne. Par force de l'adhésion du Portugal à la CEE, en 1986, fut créé le Service des Étrangers et des Frontières¹² dont la mission consiste à exécuter la politique portugaise d'immigration et d'asile, étant l'organisme responsable pour l'octroi des autorisations et des permis de résidence aux citoyens étrangers et apatrides.

Cependant, en 1996, le souci de diminuer les tensions sociales dues aux conséquences de l'accroissement de l'immigration illégale a amené le Gouvernement portugais à créer le Haut Commissariat pour l'immigration et les Minorités Ethniques (ACIME), spécialement dévoué à deux objectifs principaux: a) favoriser la consultation et le dialogue avec les instances représentatives des immigrants ou des minorités ethniques; b) favoriser la recherche sur la

⁹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2010

¹⁰ Décret-loi 171/74 du 25 Avril 1974

¹¹ Décret –loi 494-A/76

¹² Décret-loi 440/86

thématique de l'intégration, en collaboration avec les partenaires sociaux, les institutions particulières de solidarité sociale et d'autres entités, publiques ou privées, ayant une quelconque intervention dans ce domaine. À partir de ce moment-là, bien que Le SEF ait continué à assurer le contrôle administratif et policier des étrangers, la définition des politiques d'immigration, d'accueil et d'intégration aura la participation de l'ACIME mis d'ailleurs sous la tutelle directe de la Présidence du Conseil des Ministres.

Ainsi, si la création de l'ACIME tient au fait des problèmes causés par l'immigration illégale, les processus de régularisation extraordinaire et de nouvelles vagues d'immigration, elle représente aussi l'affirmation d'une politique d'intégration et de dialogue qui ira en s'approfondissant. En fait, le préambule du diplôme qui a institué l'ACIME (Décret-loi n°3-A/96) explicitait déjà que la présence d'immigrants «constitue un facteur d'enrichissement de la société portugaise». Pour la première fois, donc, le législateur assumait une perspective positive vis-à-vis le caractère opportun de l'immigration, par opposition à la traditionnelle perspective exclusivement sécuritaire.

Le travail développé par l'ACIME et les recommandations du Conseil de l'Europe ont démontré la nécessité de renforcer et d'institutionnaliser la consultation et le dialogue avec les représentants d'organisations travaillant sur le terrain avec des immigrants et, plus particulièrement, avec les immigrés eux-mêmes, fait qui s'est traduit par la création du Conseil Consultatif pour les Affaires de l'Immigration (COCAI). Ce Conseil, sous tutelle du Haut Commissaire, a la responsabilité de participer à la définition, à l'application et au suivi des politiques visant l'intégration sociale, la non discrimination et le respect soit des droits fondamentaux soit de l'identité culturelle des immigrants. (Décret-loi n. ° 39/98).

Complémentairement, en 1999, le Parlement a approuvé la Loi n. ° 115/99 qui définit le régime juridique des associations d'immigrants et la Loi 134/99 qui a pour objets prévenir et prohiber la discrimination raciale, sanctionner la pratique des actes qui violent les droits fondamentaux, ainsi que le refus ou le conditionnement de l'exercice des droits économiques, sociaux ou culturels pour cause de race, couleur, nationalité ou origine ethnique. Cette loi a aussi créé la Commission pour l'Égalité et Contre la Discrimination Raciale (CICDR) ayant la compétence de recueillir toute information sur la pratique d'actes discriminatoires, d'élaborer des études sur la discrimination, de présenter des recommandations portant sur des changements législatifs et administratifs visant l'efficacité de la prévention, d'élaborer et de faire publier un rapport annuel sur la situation de l'égalité et de la discrimination raciale au Portugal. Avec l'entrée en vigueur de la Loi 18/2004 qui a transposée la Directive 2000/43/CE,

du Conseil de l'Europe, la CICDR a vu son rôle renforcé en tant qu'organisme spécialisé dans la lutte contre la discrimination.

En 2004, l'ACIME installa à Lisbonne et à Porto, deux Centres Nationaux d'Appui aux Immigrants (CNAI), suivi d'un troisième à Faro (Algarve). Ces Centres ont pour objectif décentraliser l'information et l'orientation destinées aux immigrants, leur fournissant des services spécialisés ainsi que la possibilité d'accéder sur place, utilisant le système «one stop shop», aux principaux organismes de l'Administration Publique portugaise, dont le Service d'Étrangers et Frontières, la Sécurité Sociale, l'Autorité pour les Conditions de Travail, les Ministères de la Santé et de l'Éducation.

Parmi les services fournis par les CNAI on peut citer les appuis sur le plan juridique et social, l'aide à la recherche d'emploi, d'habitation et d'accès à la formation professionnelle, des conseils d'orientation aux immigrants, en tant que consommateurs, et la mise à leur disposition d'une ligne téléphonique SOS Immigrant. Ces services sont pourvus par des médiateurs socioculturels, parfois immigrants eux-mêmes, lesquels utilisent la langue maternelle des immigrants, notamment, l'anglais, le français, l'espagnol, l'allemand, le roumain, le russe, l'ukrainien et le chinois, ainsi que les dialectes du Cap Vert et de Guinée Bissau. Une ligne téléphonique permet encore un service de traduction en 60 langues. C'est pourquoi les CNAI ont été considérés comme un exemple de «bonnes pratiques» dans la publication «Manuel d'Intégration pour les décideurs politiques et les professionnels» (Commission Européenne, Direction Générale Justice, Liberté et Sécurité, 2004).

Le succès des CNAI a amené des mairies de l'Administration Locale à ouvrir des Centres similaires, les Centres Locaux d'Appui aux Immigrants (CLAI). Il y en a actuellement 83 CLAI, sur tout le territoire national, dont la plupart se trouvent dans les villes les plus peuplées du littoral. Les CLAI travaillent en articulation avec les CNAI, mais aussi avec des associations d'immigrants et des institutions de solidarité sociale, souvent sous forme de partenariat.

Suite à la mise en application des Plans pour l'intégration des immigrants d'autres services et projets ont vu le jour, parmi lesquels on doit mettre en évidence le Secrétariat Entre Cultures, l'Observatoire de l'Immigration et le Programme Choix (Programa Escolhas).

Le Secrétariat Entre Cultures¹³ qui fut intégré à l'ACIME, en 2004, a les fonctions suivantes: développement des compétences des professionnels travaillant dans les écoles en matière d'accueil et d'intégration; dynamisation de réseaux et de partenariats; production d'instruments et de matériel pédagogique, toujours dans le domaine de l'accueil et de l'intégration.

Le Programme Choix (Programa Escolhas) a été créé, en 2001, par l'initiative du Premier Ministre. Initialement le Programme visait la prévention de la criminalité et l'insertion des jeunes résidant dans les quartiers problématiques de Lisbonne, Porto et Setúbal, puis, à partir de 2004, son domaine d'action s'est élargi à tout le territoire national tout en travaillant avec les familles et les communautés locales. En 2006, le Programme a été reformulé vers une intervention plus décentralisée et orientée pour appuyer des projets locaux. Ainsi, le nombre de participants au Programme a augmenté considérablement, passant de 6.712 à 81.695 participants. Ce Programme a été aussi considéré comme un exemple de «bonnes pratiques» dans le «Manuel d'Intégration pour les décideurs politiques et les professionnels» (Commission Européenne, Direction Générale Justice, Liberté et Sécurité, 2004).

Pour ce qui est de l'Observatoire de l'Immigration il a eu, depuis sa création un rôle fondamental en ce qui concerne l'appui et la divulgation de la production scientifique sur la problématique de l'immigration. Tout en développant son activité, sous la forme de partenariat avec des Centres de Recherche Nationaux et des réseaux internationaux, l'Observatoire de l'Immigration a financé et publié environs 100 travaux, dont la plupart est accessible en texte intégral sur sa page internet (<http://www.oi.acidi.gov.pt/>).

En 2007, l'ACIME a été substituée par le Haut Commissariat pour l'Immigration et le Dialogue Interculturel (ACIDI). D'après le Décret-loi 167/2007, qui l'a institué, la mission de l'ACIDI consiste à

« Collaborer à la conception, à l'exécution et à l'évaluation des politiques publiques, transversales et sectorielles, ayant impact sur l'intégration des immigrants et des minorités ethniques, ainsi qu'à promouvoir le dialogue entre les différentes cultures, ethnies et religions ». Aussi, revient à l'ACIDI la responsabilité d'effectuer la coordination, le suivi et l'évaluation des Plans pour l'intégration des immigrants.

¹³ Cet organisme avait été créé, en 1991, par le Ministère de l'Éducation afin de résoudre les problèmes issus de la croissante diversité culturelle dans les écoles.

Pour mieux comprendre le rôle de l'ACIDI il faut rappeler que ses principes-clés sont « Égalité, Dialogue, Citoyenneté, Hospitalité, Inter culturalité, Proximité, Initiative », mais surtout que son action est dirigée selon le principe de l'inter-culturalité et non selon le principe de la multi-culturalité qui est le plus fréquemment utilisé par les pays européens. La perspective de l'ACIDI est fondamentale car l'inter-culturalité privilégie l'interaction dynamique entre les différentes cultures, où chacun partage et évolue en fonction de cette interaction (CIDAC, 2009), tandis que la multi-culturalité a comme objectif la coexistence extatique des différences.

Principales conclusions

Au cours des derniers 30 ans, le Portugal est devenu un pays d'immigration tout en continuant à être un pays d'émigrants, dans un contexte de profonds changements du système politique, économique et social.

La dynamique de ce changement, associé à une préoccupation de défense des droits humains fondamentaux, a permis la construction d'une politique d'immigration qui a évolué d'une perspective purement sécuritaire vers une perspective d'insertion des immigrants dans la société portugaise. Cette évolution a eu le concours des plus divers acteurs, tant publics que privés, mais le rôle joué par le Parlement et par les divers Gouvernements, qui se sont succédé, a été fondamental.

Le résultat est plutôt positif, comme vient d'être démontré par le tout récent rapport du MIPEX III, en ce qui concerne les indicateurs y utilisés pour comparer les performances des politiques d'immigration de 29 pays européens, plus les EUA et le Canada (Tableau 3).

Références bibliographiques

Almeida, José C. Ferreira (1964) “A emigração portuguesa para França: alguns aspectos quantitativos”, *Análise Social*, Vol. II, (/-(), pp. 599-622.

Amaro, Rogério Roque (1986), “Mercado de trabalho e franjas marginalizadas: o caso dos imigrantes cabo-verdianos”, em *O Comportamento dos Agentes Económicos e a Reorientação da Política Económica*, II Conferência do CISEP, volume II, Lisboa, Instituto Superior de Economia.

Baganha, Maria Ioannis; FERRÃO, João; MAGALHÃES, Jorge (2002), *Os movimentos migratórios extensos e a sua incidência no mercado de trabalho em Portugal*, Estudos e Análises 14.

Baganha, Maria Ioannis; MARQUES, José Carlos (2001), *Imigração e Política. O caso Português*, Lisboa: Fundação Luso Americana para o Desenvolvimento.

Carvalho, João (2009) *A Política de Imigração do Estado Português entre 1991 e 2004*, Lisboa, Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Éticas (ACIME).

CiDAC (2009) *Multiculturalidade e Interculturalidade*, in Curso de “Cidadania e Diversidade Cultural nas Práticas Profissionais”, INA, Oeiras.

Commission Européenne, Direction Générale Justice, Liberté et Sécurité, (2004) *Manuel d’Intégration pour les décideurs politiques et professionnels*, Luxembourg

Ferreira, Eduardo de Sousa; Rato, Helena; Mortágua, Maria João (2005) *Novos Caminhos da Europa: A imigração de Leste*, Oeiras: Celta Editora.

Ferreira, Eduardo de Sousa; Rato, Helena; Mortágua, Maria João (2004) *Viagens de Ulisses, efeitos da imigração na economia portuguesa*, Lisboa, Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Éticas (ACIME).

Ferreira, Eduardo de Sousa; Rato, Helena (2000) *Economia e Imigrantes, contribuição dos imigrantes para a economia portuguesa*, Oeiras: Celta Editora.

Florentino and Machado (2002), “Ensaio sobre a imigração portuguesa e os padrões de miscigenação no Brasil (séculos XIX e XX)”, *PSR 10* (1): 58-84.

Huddleston, Thomas, Niessen, Jan, Chaoimh, Eadaoin Ni, White, Emilie (2011) *Migrant Integration Policy Index III Portugal*, British Council and Strategic thinking equality and mobility Migration Policy Group.

Pires, Rui Pedro Pena (2003), *Imigrações e integração: teoria e aplicação à sociedade portuguesa*, Oeiras: Celta Editora.

SOS Racismo (2002), *A imigração em Portugal. Os movimentos humanos e culturais em Portugal*.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2009), *Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo*, Lisboa: Departamento de Planeamento e Formação.

Graphique 1 - Évolution de l'immigration au Portugal

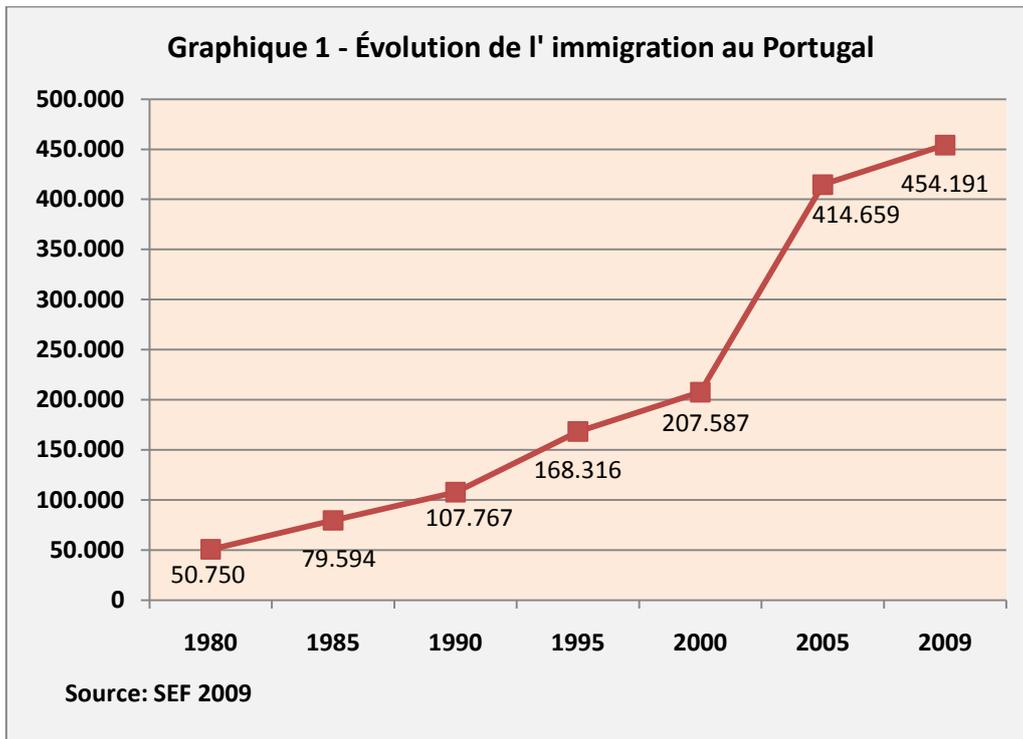


Tableau 1 - Distribution des immigrants par origine

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2009
Afrique	27.748	34.978	45.255	79.231	98.754	125.934	121.852
Amérique du Nord	4.821	7.987	8.993	10.853	10.201	10.108	3.275
Amérique du Sud	6.403	11.567	17.376	25.867	27.419	37.617	121.885
Asie	1.151	2.564	4.154	6.730	8.721	12.847	30.277
Europe	17.708	22.060	31.410	44.867	61.709	88.560	176.567
Autres	260	438	579	768	803	838	341
Total	58.091	79.594	107.767	168.316	207.607	275.904	454.197

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2009
Afrique	47,8	43,9	42,0	47,1	47,6	45,6	26,8
Amérique du Nord	8,3	10,0	8,3	6,4	4,9	3,7	0,7
Amérique du Sud	11,0	14,5	16,1	15,4	13,2	13,6	26,8
Asie	2,0	3,2	3,9	4,0	4,2	4,7	6,7
Europe	30,5	27,7	29,1	26,7	29,7	32,1	38,9
Autres	0,4	0,6	0,5	0,5	0,4	0,3	0,1
Total	100						

Graphique 2 - Principales nationalités des immigrantes (2009)

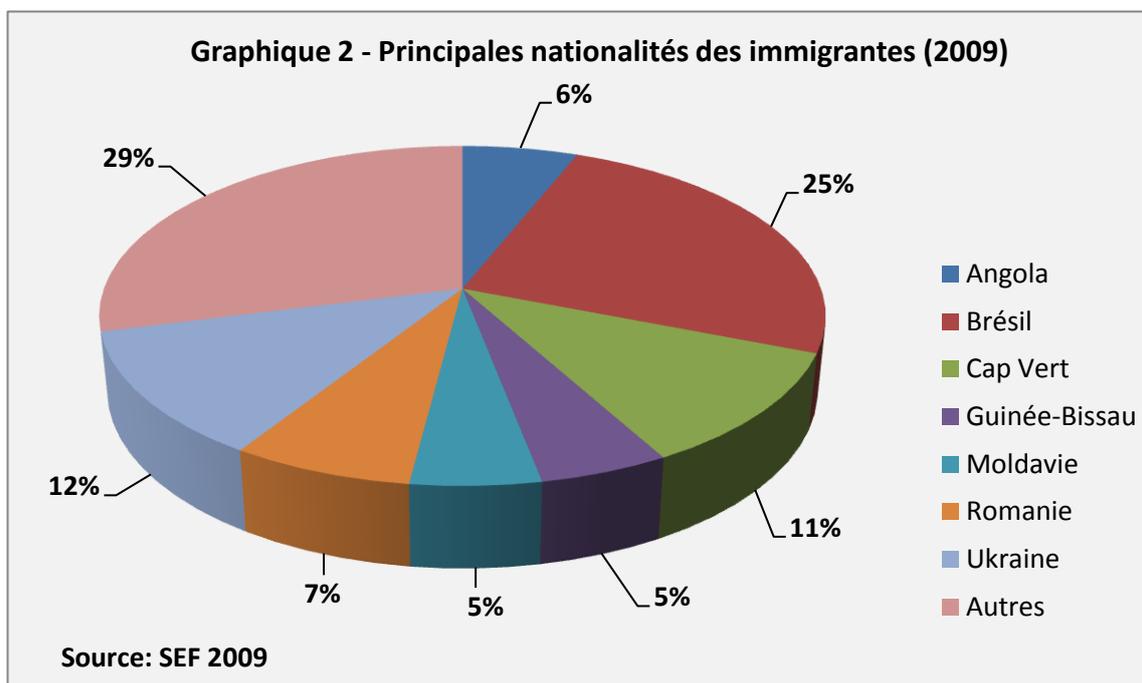


Tableau 2 - Naturalisations 1999/2008

	Guinée				S. Tomé et Príncipe		Total général
	Angola	Cap Vert	Bissau	Mozambique	PALOP		
2008	19	29	42	1	6	97	112
2007	738	2189	1602	155	448	5132	6020
2006	758	2770	2563	178	414	6683	7662
2005	174	557	472	46	99	1348	1655
2004	120	615	307	60	85	1187	1413
2003	232	746	345	108	145	1576	2043
2002	160	470	197	60	98	985	1136
2001	104	428	137	53	46	768	956
2000	131	407	177	101	81	897	1142
1999	129	69	60	94	50	402	584

Graphique 3 - Naturalisations (1999/2008)

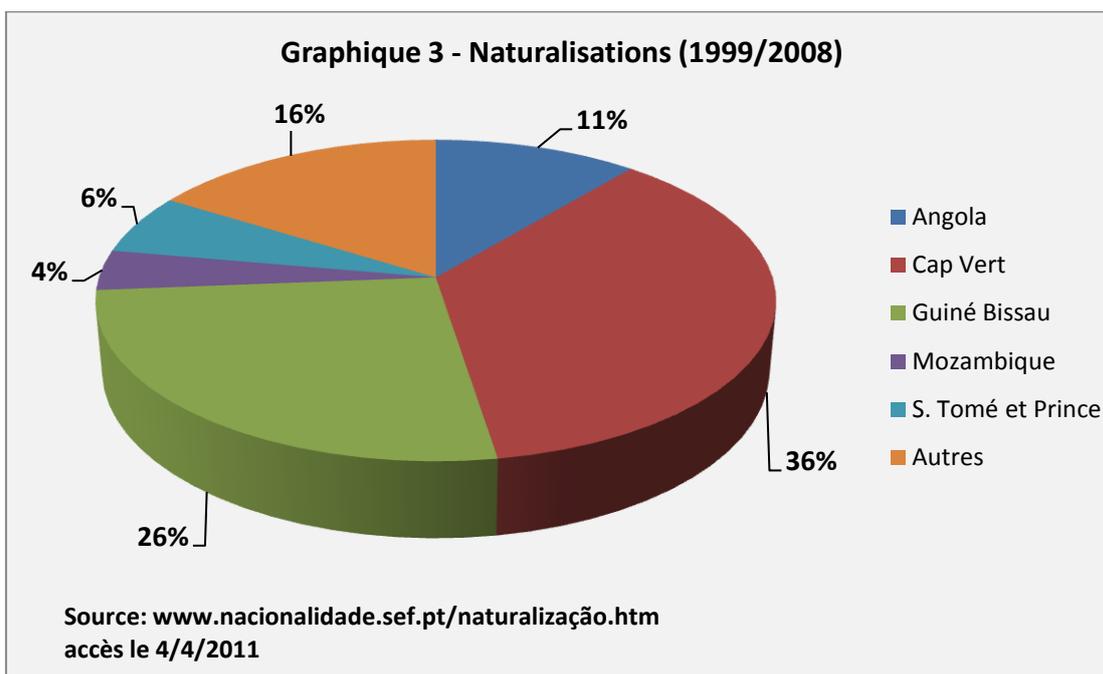


Tableau 3 – Classification du Portugal selon les indicateurs du MIPEX III

Indicateurs	Position
Accès au marché du travail	2
Rassemblement familial	1
Éducation	4 – ex quo avec la Norvège
Participation politique	7
Résidence de longue durée	4
Acquisition de nationalité	1
Anti-discrimination	5
Classification finale	2

Source : MIPEX III