

PORTUGAL

Villes et politiques migratoires au Portugal : un bref aperçu

Ana Paula BEJA HORTA et Joana MIRANDA
de l'université Aberta, Lisbonne/CEMRI

À l'aube du nouveau millénaire, le Portugal demeure encore un pays marqué par l'émigration. Environ cinq millions et demi de Portugais vivent à l'étranger, ce qui représente plus de la moitié de la population totale des résidents portugais (Lopes, 1999). Pourtant, au cours des trente dernières années, le Portugal est également devenu un pays d'immigration. Après 1974, des modifications cruciales d'ordre politique, économique et social ont eu lieu, provoquant un changement radical des caractéristiques migratoires portugaises. L'émigration vers des pays intermédiaires, les retours au pays, le rapatriement des Portugais qui résidaient dans les anciennes colonies, les nouveaux flux migratoires de la main-d'œuvre, particulièrement d'Afrique, et l'arrivée de réfugiés d'Europe de l'Est ont fondamentalement changé la composition structurelle de la population portugaise. Actuellement, la population immigrée au Portugal représente environ 3,5 % (341 270) de la population totale (SEF.2001. Rapport Statistique). Bien que le poids de la population étrangère n'atteigne pas les proportions observées dans les autres pays européens tels que la France (5,6 %), l'Allemagne (8,9 %), la Suède (5,5 %) ou la Belgique (8,3 %), l'établissement de communautés ethniques immigrées soulève des questions cruciales et constitue une gageure par rapport aux thèmes de l'identité nationale, des droits de la citoyenneté, des différences culturelles et de l'intégration des populations immigrées dans la société portugaise majoritaire.

Les réponses apportées par l'État portugais à l'immigration et à l'intégration des communautés immigrées ont été nombreuses et souvent contradictoires. Elles vont d'une politique de laissez-faire mise en place dans les années quatre-vingt à des politiques de restriction et d'exclusion appliquées au début des années quatre-vingt-dix, pour aboutir à la fin des années quatre-vingt-dix à une politique d'immigration basée sur des processus d'intégration. Plus récemment, l'adoption de mesures de contrôle strictes est en train d'être légitimée en tant que dispositif apte à combattre l'immigration illégale, la corruption et le

trafic international de clandestins.

Les flux migratoires vers le Portugal se sont de plus en plus diversifiés au cours des dernières décennies. L'hétérogénéité de la population immigrée peut difficilement se réduire à des questions de lieux d'origine ou de citoyenneté ; elle s'explique également par les modes d'établissement de cette population et par sa distribution professionnelle et sectorielle.

Une étude importante réalisée à la fin des années quatre-vingt et portant sur les communautés ethniques défavorisées, issues de l'immigration et résidant dans des quartiers pauvres de la périphérie de Lisbonne, donne une vision d'ensemble pertinente de la situation des immigrés dans la société portugaise. Selon ces auteurs, le nombre d'immigrés vivant dans les 130 quartiers délabrés de la périphérie de Lisbonne était estimé à environ 50 000. L'enquête révèle que 73 à 92 % de ces immigrés sont dans une situation d'exclusion totale, vivant bien en dessous du seuil de pauvreté, sans les conditions minimales d'hébergement, de revenus, d'accès à l'éducation, à la santé, aux loisirs, etc. En outre, et en dépit de différences importantes entre les communautés ethniques issues de l'immigration, ces personnes ont un statut marginal sur le marché du travail et demeurent enfermées dans des emplois très précaires et éreintants. Un grand nombre de ces travailleurs sont également embauchés dans les secteurs de l'économie souterraine et, parfois, dans un réseau complexe de sous-traitance afin d'arrondir leurs maigres salaires mensuels. Pour les directeurs de publication Bruto da Costa & Pimenta, les populations issues de l'immigration sont indéniablement marginalisées et défavorisées. De plus, ils affirment que l'absence de réponses étatiques aux problèmes d'exclusion et d'emplois subalternes a été particulièrement manifeste, car "aucune infrastructure susceptible de fournir un minimum d'aide et d'assistance n'a été créée, et aucune politique visant une intégration concrète n'a été mise en œuvre "

L'écrasante concentration d'immigrés africains dans la zone métropolitaine de Lisbonne est

directement liée à l'existence de travail dans les grands centres urbains. En effet, les immigrés tendent à graviter autour des zones urbaines où les chances de trouver un travail dans l'industrie, le bâtiment ou le secteur tertiaire de l'économie sont plus élevées. Cependant, tous les résidents étrangers ne sont pas des travailleurs immigrés. Par exemple, un fort pourcentage d'Européens vivant au Portugal sont des retraités à la recherche d'un climat tempéré. En 1996, la région sudiste d'Algarve a attiré 25,5 % de tous les immigrés européens et seulement 7,4 % des étrangers en provenance de la zone Palop (Pays d'Afrique de langue portugaise).

Lorsque l'on considère la structure de la population locale par secteur d'activité, les études montrent que les immigrés de la région Palop sont sur-représentés dans les postes de cols bleus et sous-représentés dans les postes de cols blancs. Un schéma inverse est observé parmi les immigrés européens et brésiliens qui, dans l'ensemble, sont sur-représentés dans les postes hautement

qualifiés du haut de l'échelle professionnelle. En outre, l'étude suggère que les travailleurs immigrés, particulièrement ceux issus de la zone Palop, sont sur-représentés dans les secteurs de l'économie souterraine. Au cours des dix dernières années, des investissements massifs, effectués dans les travaux publics et les infrastructures, ont augmenté de manière significative la demande de travailleurs non-qualifiés et semi-qualifiés dans le milieu du bâtiment. Des immigrants africains légaux et illégaux ont été attirés par des entreprises de sous-traitance à la recherche d'une main-d'œuvre docile. Plus récemment, des arrivées massives de travailleurs immigrés originaires de l'Europe de l'Est et de l'ex-Union soviétique ont eu lieu au Portugal. Ces nouveaux afflux ont changé de manière drastique la composition de la population étrangère résidant au Portugal. La grande majorité de cette main-d'œuvre est constituée de travailleurs clandestins qui ont été intégrés à des réseaux mafieux internationaux spécialisés dans l'immigration illégale.

Les politiques d'immigration et d'intégration

Au cours des cinq dernières années, le gouvernement a adopté un vaste train de mesures politiques qui ont renforcé la pleine participation des immigrés à la société portugaise dominante. Voici certains changements juridiques importants qui ont été introduits. Une des premières mesures qui fut mise en place concernait l'application de la seconde vague de régularisation en 1996.

Par la suite, le gouvernement prit plusieurs mesures qui étendirent les droits de la citoyenneté aux immigrés. Les prestations sociales (logements sociaux, garanties de revenu minimum, avantages sociaux et couverture médicale) furent étendues aux populations immigrées résidant légalement dans le pays. Les droits de vote et d'éligibilité aux élections municipales (loi 36/96) furent également accordés aux communautés étrangères. Basés sur des accords réciproques, ces droits furent accordés aux citoyens de l'Union Européenne ainsi qu'aux ressortissants du Cap Vert, du Brésil, du Pérou et d'Uruguay. Le droit de vote fut également accordé aux citoyens argentins, norvégiens et israéliens. Durant les cinq dernières années, de nombreuses initiatives gouvernementales ont été mises en

œuvre pour renforcer les associations d'immigrés et l'intégration des immigrés à la société portugaise. Une multiplicité d'associations d'immigrés et d'autres organisations impliquées dans les questions relatives à l'immigration telles que les syndicats, les écoles, les associations non-gouvernementales (comme par exemple, SOS Racisme), les églises, etc. ont reçu un soutien financier.

À propos de la législation du travail, la loi 199/97 a étendu les droits du travail aux immigrés. La nouvelle législation a rendu caduque la précédente loi 97/77 qui imposait un quota de 90 % de travailleurs portugais dans les entreprises de plus de cinq employés. Une clause juridique relative au traitement équitable entre les travailleurs immigrés et portugais a été également incluse ; elle vise à combattre la discrimination sur le lieu de travail et l'exclusion sociale. La criminalisation de l'immigration clandestine et l'application de mesures de contrôle strictes, relatives à la sous-traitance de travailleurs étrangers sans-papiers, revêtent une importance tout aussi particulière.

Les politiques locales d'intégration

Bien que les questions relatives à l'immigration ne fussent pas à l'ordre du jour dans les années soixante-dix et 80, le gouvernement approuva en 1993, un programme d'action visant à la création de dispositifs juridiques susceptibles de promouvoir l'intégration professionnelle et sociale des immigrés. En octobre de la même année, une Commission interdépartementale pour l'intégration des immigrés et des minorités ethniques fut conçue au sein des divers ministères (Ministères du Travail et de l'Assistance sociale, de l'Éducation, de la Santé, des Services Publics et de l'Intérieur). Un des principaux objectifs de cette Commission fut la mise en application d'un large éventail de mesures pour aborder les problèmes de discrimination et de sentiments xénophobes, et pour promouvoir des programmes professionnels de formation destinés aux communautés immigrées défavorisées. Au niveau local, la municipalité de Lisbonne créa en 1993 le conseil municipal des immigrés et des minorités ethniques (Conselho Municipal das Comunidades Imigrantes e Minorias Étnicas). Le conseil fonctionne comme un comité consultatif, composé de fonctionnaires municipaux et de représentants d'associations d'immigrés. Ses principaux objectifs sont, en premier lieu, de favoriser la participation politique des communautés immigrées dans le processus de prise de décisions, dans un deuxième temps, de promouvoir les valeurs culturelles des immigrés et, enfin, de faire avancer le " dialogue interculturel " (municipalité de Lisbonne, 1998).

Cette tentative de créer des mécanismes institutionnels qui favorisent la participation des communautés étrangères fut imitée par deux autres municipalités de la périphérie de Lisbonne. La ville d'Amadora créa en 1995 un conseil consultatif (Conselho Municipal das Comunidades Imigrantes e Minorias Étnicas) similaire à celui de Lisbonne. La municipalité de Loures créa également un cabinet spécial des affaires sociales et religieuses (Gabinete para os Assuntos Religiosos e Sociais Específicos, GARSE). Bien que variant dans leur structure organisationnelle, ces deux nouvelles agences institutionnelles abordaient les mêmes problèmes, à savoir ceux qui affectent les populations immigrées et ethniques (les gitans, par exemple) : logement, éducation, emploi, associations d'immigrés. Dans le cadre de la présente étude, nous nous limiterons aux problèmes de logement.

Politiques du logement dans la zone métropolitaine de Lisbonne

En 1996, une législation fut introduite pour étendre aux immigrés le droit au logement social. Grâce à elle, les citoyens étrangers ayant acquis le droit de résider légalement au Portugal ont accès au logement social par le biais des programmes PER – programmes spéciaux de relogement. Un des buts principaux de ces programmes est de démolir certains quartiers pauvres des zones métropolitaines de Lisbonne et Porto. Bien que, jusqu'ici, il n'existe pas d'estimation précise du nombre total de familles immigrées relogées, des milliers d'immigrés ont bénéficié des initiatives du PER. Dans les villes de Loures et Amadora de la zone métropolitaine de Lisbonne, des projets de relogement majeurs ont été mis en place au cours des dix dernières années. Le relogement de 3 500 immigrés vivant dans des conditions extrêmement précaires à Quinta do Mocho, dans la ville de Loures et dans la périphérie de Lisbonne, revêt une importance particulière. Un total de 680 logements furent construits pour héberger ces populations étrangères. Bien que ce programme urbain fût perçu comme un exemple d'initiatives urbaines salutaires, le manque d'infrastructures sportives et sociales à l'intention des enfants immigrés, des jeunes et des plus âgés, a été souligné, et présenté comme un handicap majeur au développement harmonieux de ces nouveaux quartiers.

À Amadora, plusieurs programmes de relogement ont également été réalisés. Mais ces logements sociaux à forte concentration humaine, la dispersion des populations vivant dans des squats et le manque d'infrastructures sociales, éducatives et sportives furent fortement critiqués par les urbanistes et les employés municipaux. Selon un urbaniste municipal, la démolition des quartiers pauvres et la réalisation de projets de logements de grande envergure allait entraîner la " destruction de la vie de quartier et une substitution par des ghettos ". Certains projets de construction de logements sociaux municipaux (comme ceux de Zambujal, par exemple) tendent à donner raison à cet urbaniste municipal. Zambujal, un projet de logement proposé par le gouvernement central, loge 1 200 familles à l'heure actuelle. Les responsables nationaux et municipaux y logent des immigrés, des itinérants en situation précaire et des familles tsiganes. En quelques années, le climat à Zambujal s'est rapidement détérioré. Le manque de services récréatifs, sociaux et sanitaires a aggravé un peu

plus le sentiment d'isolation et la marginalité des résidents. La petite délinquance, la violence et le trafic de drogue ont tant affecté la zone qu'elle est devenue un des plus mauvais exemples de logement social que l'on puisse trouver.

Selon le programme PER initial, 2 100 nouvelles habitations devaient être construites et disponibles en 1999 et 2 319 autres étaient prévues pour 2009 (municipalité d'Amadora). Pourtant, fin 1999, seules 289 nouvelles habitations avaient été érigées pour un total de 1 032 personnes relogées (municipalité d'Amadora). Sur ces 289, 161 furent construites sous l'auspice du PER-Familias (PER-Familles). Ce programme subventionne considérablement les familles qui ont besoin d'être relogées et qui souhaitent acheter une habitation, que ce soit au sein de la municipalité ou en dehors des limites de cette dernière. Selon les fonctionnaires de la ville, la rénovation des quartiers insalubres avait initialement peu à voir avec la justice sociale ou la précarité des logements et des conditions de vie dans les quartiers touchés par les squats. En fait, l'objectif de ces démolitions était directement lié à la construction d'autoroutes de grande importance qui traversent les quartiers pauvres. En ce sens, le renouveau urbain n'était pas tant une réponse aux problèmes de pauvreté locale et d'exclusion sociale que le résultat de stratégies descendantes décidées au plan national et relatives au développement des infrastructures. Jusqu'à présent, aucun projet à long terme en matière de logement n'a été développé. Seules des mesures institutionnelles temporaires et à court terme ont

caractérisé l'intervention étatique au niveau local. Plus récemment, une sensibilité plus grande envers les problèmes de relogement et les processus d'intégration sociale des immigrés a favorisé l'introduction d'un programme spécifique et pionnier d'intervention communale. Ce programme a été développé par le service municipal du logement et de la rénovation des zones dégradées.

Son but est de surveiller de près les différentes phases de relogement vécues par les habitants d'un des quartiers délabrés de la municipalité. Le programme comporte plusieurs mesures innovantes dans la mesure où il permet aux résidents de ce quartier pauvre, de participer au processus de relogement. Le programme est divisé en trois volets principaux, à savoir : des activités d'information qui doivent être mises en place avant et après le processus de relogement, des cours de formation pour les enfants, les jeunes et les adultes du quartier, enfin, des activités de loisirs. Pour les fonctionnaires municipaux impliqués dans la mise en place du programme, la promotion de groupes de volontaires locaux et de réseaux de proximité ainsi que leur participation active dans les processus d'organisation et d'application s'avèrent être des mesures cruciales pour réussir l'intégration sociale des immigrés. Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact de cette initiative ; pourtant, le développement d'un tel programme indique peut-être qu'un mouvement vers des politiques urbaines plus globales est en train de s'ébaucher.

Quelques remarques pour conclure

Ainsi que nous l'avons vu précédemment, les développements récents apportés aux politiques portugaises d'immigration mettent en évidence qu'une approche plus intégrationniste de l'immigration est envisagée. Des droits politiques et sociaux ont été accordés aux communautés étrangères afin de promouvoir leur intégration dans la société majoritaire. Pourtant, la situation défavorisée des populations immigrées demeure un facteur structurel majeur qui influe sur leurs moyens d'existence et leurs projets futurs. Des formes multiples de ségrégation ethnique urbaine ont caractérisé l'établissement de communautés immigrées dans la zone métropolitaine de Lisbonne. Des politiques de logement visant à démolir les quartiers pauvres ont été mises en place dans les principales villes de la périphérie de Lisbonne. Cependant, le manque d'autonomie des collectivités locales en matière d'urbanisme social, l'absence de ressources, et le clientélisme

politique ont énormément gêné le développement de politiques du logement efficaces et cohérentes. Certaines expériences récentes en matière de logement social ont suscité deux questions majeures : le besoin d'un rôle plus actif de la part des collectivités locales plutôt que de dépendre des décisions du gouvernement central ; et le besoin d'une plus grande implication des immigrés dans les politiques de relogement. Par ailleurs, l'intégration urbaine des immigrés dans la société ne se limite pas à un problème d'accès au logement. L'accès à la sphère publique implique la création de services publics et le développement de pratiques culturelles et sociales qui permettront aux immigrés et à leur famille de devenir des citoyens à part entière. La question demeure ouverte de savoir dans quelle mesure la politique publique souhaitera et sera capable de répondre à ces questions cruciales ; cela demeure une question ouverte. ■