

La politique d'émigration de l'Estado Novo entre 1958 et 1974

Víctor Pereira

Historien, doctorant de l'Institut d'études politiques
de Paris, CHEVS

Une des principales maximes politiques d'António Oliveira Salazar illustre l'attitude ambiguë de l'État portugais face au mouvement migratoire se dirigeant vers la France entre 1958 et 1974 : « *o que parece é* », soit dans une version plus explicite : « politiquement, il n'existe que ce dont le public connaît l'existence »¹. La politique d'émigration² de l'État portugais face aux départs de milliers de nationaux s'est jouée à un double niveau, dans une espèce de jeu de vitrine. D'une part, l'État portugais a mis en place une législation visant à restreindre fortement l'émigration légale. Mais, d'autre part, il a été impuissant - et cela volontairement - face à l'émigration clandestine. Cette impuissance est étonnante. L'*Estado Novo*, dictature dont la longévité atteste, en partie, de l'efficacité de sa police politique, la *Policia internacional de defesa do Estado* (PIDE)³, n'avait-il pas les moyens de boucler ses frontières et d'empêcher un tel nombre de départs illégaux ? Ce furent plus de 450 000 Portugais qui quittèrent

clandestinement le Portugal vers la France en 16 années⁴. Autant dire qu'ils ne purent passer inaperçus. Marcelo Mathias, ambassadeur du Portugal à Paris, entrevoyant le phénomène à partir de la capitale française, ne prétendait-il pas - fort candidement peut-être - que pour endiguer les départs clandestins il suffisait de « promouvoir des sanctions pénales efficaces (peines de prison supérieures, confiscations de biens, interdictions d'exercer des fonctions publiques, etc.) contre les rabatteurs, et leurs complices, et l'affaire serait résolue en deux ou trois mois : l'organisation démantelée, il n'y a plus de clandestins car celui-ci ne peut-être un individu isolé qui, sans appuis en Espagne et en France, passe *a salto* notre frontière »⁵ ? Or, ces actions *a priori* réalisables et à la portée d'une police capable de démanteler à plusieurs reprises le réseau du PCP, pourtant rompu à la clandestinité, à l'inverse des paysans désirant émigrer, n'ont jamais été exécutées. Ce constat laisse deviner le second niveau de la politique migratoire : l'acceptation, non officielle, de l'émigration vers la France. Et ce d'autant plus que, comme nous le verrons, l'État portugais a largement régularisé *a posteriori* les clandestins, signe *in fine* de l'acceptation de l'émigration. Acceptation non officielle, disions-nous, car le régime salazariste voulait se dédouaner de toute responsabilité dans cette émigration qui lézait ses appuis ruraux et traditionnels et ce dans une période où ils étaient indispensables. L'Armée (avec, entre autres, l'épisode Humberto Delgado) et l'Église (avec notamment la contestation de l'évêque de Porto Mgr António Ferreira Gomes) avaient montré

1. Cité in LÉONARD Y., *Salazarisme et fascisme*, Paris, Chandeigne, 1996, p. 145.

2. Dans cet article, nous n'analyserons comme politique d'émigration que la politique vis-à-vis des départs. Nous n'étudierons donc pas les tentatives d'encadrement des Portugais en France ni les politiques destinées à gérer le retour des migrants et leur ré-insertion au Portugal. Cf. par exemple sur ces points ROCHA TRINDADE M. B., « Emigração portuguesa : as políticas de trajeto de ida e de ciclo fechado », *Cadernos da revista económica e social*, n°1-2, 1981, pp. 71-90.

3. Les polices politiques de l'Estado Novo furent successivement : PVDE, PIDE, DGS.

4. Ce chiffre est *a minima*. Intrinsèquement, le mouvement clandestin est difficile à quantifier. Et, les pratiques de régularisations des États portugais et français rendent encore ardue plus la quantification.

5. MATHIAS M., *Correspondência 1947-1968*, Lisboa, Difel, 1984, p. 465.

des signes plus qu'évidents de mécontentement. Il importait donc de signifier à la bourgeoisie agraire et à tous ceux qui, employant une main d'œuvre anormalement peu rémunérée, aspiraient au maintien du *statu quo*, que le régime soutenait les principes conservateurs classiquement opposés à l'émigration⁶. Et, dans ces temps de conflits coloniaux, il fallait également réitérer le soutien aux « Africains » qui prétendaient à tout prix conserver les provinces africaines, s'insurgeant en conséquence face à l'éventuelle pénurie de soldats causée par l'émigration qui, de surcroît, se faisait au détriment du peuplement des territoires d'outre-mer.

Toutefois, on ne peut considérer les élites du pays et de l'appareil d'État comme un bloc monolithique. Le Portugal vit dans les décennies 1960 et 1970 de profonds bouleversements économiques. Le Portugal salazariste sort de l'autarcie dans laquelle l'avait laissé le dictateur passésiste. Dans ce contexte, l'émigration exerce une forte influence dans la modernisation. Il amène des devises étrangères - en 1973, 15 % du PNB portugais provient des transferts d'argent d'émigrants⁷ - et brise le cercle vicieux - ou vertueux, cela dépend de quel côté l'on se place - des bas salaires et de la basse productivité. D'importants débats naissent autour de la modernisation socio-économique et le rôle de l'émigration dans ces évolutions. Ils divisent conservateurs et modernisateurs. Les premiers désirent le maintien

du *statu quo* socio-économique et la défense déterminée des provinces africaines. Les seconds veulent résolument moderniser le pays et lui faire rejoindre l'Europe - son modèle économique et social mais aussi plus concrètement la construction européenne⁸. L'antagonisme entre ces deux visions du Portugal et donc de la gestion du phénomène migratoire est constant au niveau de l'appareil d'État. Les archives de l'État portugais le prouvent. Entre 1958 et 1974, on peut distinguer nettement deux périodes. Entre 1958 et 1968, ce sont, officiellement, les postulats conservateurs qui prévalent. Au sein des structures chargées de la gestion de l'émigration - *Junta de emigração* - les conservateurs dominant et Salazar tranche les débats dans le sens d'une restriction de l'émigration légale. Toutefois, il opère un double jeu : il s'agit pour lui de favoriser ses appuis traditionnels tout en profitant de la manne pécuniaire amenée par l'émigration indispensable, entre autres, au financement des guerres coloniales. Après 1968 et l'arrivée au pouvoir de Marcelo Caetano, la politique d'émigration se libéralise. L'émergence et l'affirmation au sein de l'appareil d'État de fonctionnaires aux vues modernes, acceptant le développement économique du pays, induit une libéralisation de la législation sur l'émigration et la fin de la politique à double niveau. C'est donc en

6. Cf. par exemple, IOANNIS BAGANHA M., « L'économie politique de la migration : l'émigration portugaise au XIX^e siècle », in *Arquivos do centro cultural Calouste Gulbenkian, Le Portugal et l'Atlantique*, vol. 42, Lisboa-Paris, Centro cultural Calouste Gulbenkian, 2001, pp. 77-96.

7. Cf. LEEDS A., « Agricultura, política nacional, subdesenvolvimento e migração em três regiões de Portugal », *Análise social*, vol. 18, n°72-73-74, 1982, pp. 1023-1043.

8. Sur ces débats et enjeux cf. entre autres, SEDAS NUNES A., *Sociologia e ideologia do desenvolvimento*, Lisboa, Moraes, 1969 ; AMARAL L., « Portugal e o passado : política agrária, grupos de pressão e evolução da agricultura portuguesa durante o Estado Novo (1950-1973) », *Análise social*, vol.29, n°128, 1994, pp. 889-906 ; OLIVEIRA BAPTISTA F., « A agricultura e a questão da terra - do Estado Novo à Comunidade Europeia », *Análise social*, vol. 29, n°128, 1994, pp. 907-921 ; BARRETO A. (dir.), *A situação social em Portugal, 1960-1995*, Lisboa, ICS-UL, 1996 ; TAVARES CASTILHO J. M., *A ideia de Europa no marcelismo (1968-1974)*, Porto, Afrontamento, 2000.

gardant à l'esprit l'existence d'une politique d'émigration à double niveau, du moins jusqu'en 1968, et les évolutions de l'ère marcelliste que nous analyserons la législation générale sur l'émigration et celle spécifique aux départs se dirigeant vers la France. Ces analyses nous amèneront à démontrer que l'*Estado Novo* - plus particulièrement entre 1958 et 1968 - fit de la clandestinité l'instrument de sa politique aux intérêts contradictoires.

LA LÉGISLATION GÉNÉRALE SUR L'ÉMIGRATION

L'émigration vers la France s'insère dans un cadre de lois assez large. L'esprit général de la législation migratoire se retrouve dans la Constitution politique de l'*Estado Novo* rédigée en 1933. L'article 31 stipule que « l'État a le droit et l'obligation de coordonner et réguler supérieurement la vie économique et sociale avec les objectifs suivants : [...] 5e. Développer le peuplement des territoires nationaux, protéger les émigrants et discipliner l'émigration »⁹. La Constitution subordonne le droit d'émigrer à l'intérêt de la Nation. C'est le primat de la Nation sur les individus prôné par Salazar. Le devoir pour l'État de protéger les émigrants est proclamé mais la Constitution affiche surtout l'intention de canaliser les mouvements de population à l'intérieur de l'État et notamment vers les provinces africaines. L'émigration est ainsi plutôt considérée comme un privilège concédé par l'État que comme un droit.

Avec la reprise de l'émigration massive à la fin des années 1950 et l'essor des

destinations européennes, la législation en vigueur depuis 1933 devient obsolète. Le décret-loi n°44 427 du 29 juin 1962 est alors promulgué afin de pallier « le manque de réglementation adéquate de l'émigration portugaise »¹⁰. Le préambule du décret réitère les idées majeures de la Constitution de 1933 : « l'État a le droit et le devoir de coordonner et réguler la vie économique et sociale de la Nation, avec l'objectif d'établir l'équilibre de la population, des professions, des emplois, du capital et du travail et, également, de développer le peuplement des territoires nationaux, protéger les émigrants et discipliner l'émigration »¹¹. Le premier article affirme : « Est libre l'émigration des citoyens portugais, si elle ne nuit pas à l'article 31 de la Constitution politique [de 1933] et les autres lois en vigueur »¹². L'alinéa suivant ajoute néanmoins : « Si des circonstances spéciales l'obligent, le gouvernement, à travers le ministre de l'Intérieur, pourra déterminer la suspension totale ou partielle de l'émigration vers certains pays ou régions »¹³. Ces articles illustrent parfaitement les paradoxes législatifs du salazarisme. La loi admet la liberté d'émigrer mais, conjointement, régleme sa non-application. Le droit d'émigrer prôné par le décret de 1962 est donc à relativiser fortement.

Néanmoins, le contrôle des mouvements migratoires n'est pas une spécificité de l'*Estado Novo*, loin de là. Comme le souligne John Torpey, « les États modernes, et le système étatique international auxquels ils appartiennent, ont exproprié les individus et les entités privées des moyens légitimes de circulation »¹⁴. Ce

9. CASSOLA RIBEIRO F. G., *Emigração portuguesa (Aspectos relevantes relativos as políticas adoptadas no domínio da emigração portuguesa desde a ultima guerra mundial, contribuição para o seu estudo)*, Lisboa, Secretaria de estado das comunidades portuguesas/Instituto de apoio a emigração e as comunidades portuguesa/Centro de estudo, 1986, pp. 1-2.

10. Cf. CASSOLA RIBEIRO F. G., *Emigração portuguesa...*, op. cit., p. 31.

11. *Idem*.

12. *Idem*.

13. *Idem*.

14. TORPEY J., « Aller et venir : le monopole étatique des moyens légitimes de circulation »,

contrôle des déplacements, internes ou externes, s'opère, en grande partie, par le biais des passeports. Au Portugal, deux types de passeports existaient : le passeport ordinaire et le passeport pour émigrants. Le passeport ordinaire était délivré par le gouverneur civil pour pouvoir sortir du territoire pour une durée déterminée. Pour obtenir ce passeport, il fallait déposer une caution. Façon d'éviter que le séjour temporaire à l'étranger ne se transforme, *de facto*, en émigration. Dans le même esprit, le décret-loi n°33 918 du 5 septembre 1944 stipulait qu'il était interdit de concéder des passeports ordinaires « aux ouvriers de toutes les industries et travailleurs ruraux »¹⁵. Et, le décret-loi n°46 748 du 15 décembre 1965 déterminait dans son article 16 qu'« il ne sera pas concédé de passeports ordinaires aux personnes dont on juge qu'elles ont l'intention d'émigrer »¹⁶. Cette mesure visait à faire disparaître l'utilisation de ces passeports « de touristes », ou de « lapins » comme ils étaient appelés à l'époque, par de nombreux Portugais désirant trouver du travail en France. La volonté de limiter la sortie du territoire aux catégories sociales les plus démunies et plus particulièrement des travailleurs ruraux et des ouvriers est notoire dans la législation.

La concession des passeports pour émigrants reflète également cette intention. Le décret-loi 44 428 du 29 juin 1962 établit que pour obtenir ce passeport, il faut avoir, entre autres, « la santé et la robustesse physique nécessaire », « du travail ou un maintien assurés dans le

pays d'arrivée », « l'autorisation d'entrée dans le pays d'arrivée », « la maintien de la famille à charge assurée », « plus de 18 ans et moins de 45 ans et satisfaisant aux obligations de la loi et règlements militaires applicables » ; « s'il s'agit d'une femme mariée ou de moins de 21 ans, non émancipée, qui ne soit pas appelée, respectivement, par son mari ou par ses parents ou tuteurs, avoir l'autorisation de l'époux ou de celui qui exerce le pouvoir parentale ou sa charge », avoir « les habilitations scolaires exigées par la loi » ; « si, étant appelé par un parent jusqu'au 3^e degré, la parenté invoquée est vérifiée »¹⁷. Ces exigences concourent à interdire l'émigration légale à des pans entiers de la population portugaise. En premier lieu, l'obligation d'avoir effectué son service militaire exclut, surtout en période de guerre comme c'est le cas entre 1961 et 1974, des milliers de jeunes candidats à l'émigration. D'autre part, les femmes doivent obtenir, outre de l'État, la permission de leurs maris ou de leurs parents pour pouvoir sortir du territoire, ce qui révèle le traditionalisme aigu de l'*Estado Novo* vis-à-vis des femmes et de leur place dans la société. Enfin, le candidat à l'émigration devait avoir son certificat de 3^e classe primaire. Or dans un pays qui comptait encore, en 1960, près de 30 % d'hommes analphabètes et 40 % de femmes analphabètes, les candidats à l'émigration, provenant principalement des régions les plus arriérées et des catégories sociales les plus démunies, étaient souvent dépourvus de ce certificat¹⁸. Cette règle, instituée selon le principe que l'émigrant est le représentant de la patrie à l'étranger, témoigne de la volonté de

Cultures et conflits, n°31-32, automne-hiver 1998, pp. 63-100, p. 64 ; voir également TORPEY J., *The invention of passport (Surveillance, citizenship and the state)*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

15. CASSOLA RIBEIRO F. G., *Emigração portuguesa...*, op. cit., p. 2.

16. *Idem*, p. 2.

17. *Idem*, p. 34.

18. Cf. « Analfabetismo », in ROSAS F., BRANDÃO DE BRITO J. M., *Dicionário da História do Estado Novo*, vol. 1, Venda Nova, Bertrand, 1996, pp. 46-48, p. 46.

l'État portugais, et plus particulièrement ses élites, de ne pas donner à l'extérieur l'image d'un pays sous-développé et analphabète.

Pour dissuader les milliers de candidats qui se trouvent dans l'impossibilité d'obtenir un passeport pour émigrants, ou même un passeport ordinaire, de sortir clandestinement du pays, la législation prévoit de lourdes sanctions. L'article 85 du décret-loi 43 582 du 4 avril 1961 définit comme émigrants clandestins « les individus qui sortent du pays par n'importe quel point de la frontière, habilités ou non, sans passeport, avec un faux passeport ou un passeport appartenant à un tiers, ou encore ceux qui, ayant comme objectif de se fixer en pays étranger, ne sont pas munis de l'indispensable passeport qui leur permet cela »¹⁹. Des peines allant jusqu'à deux ans de prison et des amendes sont prévues pour les clandestins. La même peine touche tous ceux qui aident les clandestins à sortir du territoire : les rabatteurs, les passeurs, les falsificateurs de documents officiels et les fonctionnaires corrompus. De plus, l'article 86 ajoute que « sera puni avec les peines correspondantes au crime de vol, selon la montant d'argent reçu, celui qui, compris dans n'importe quel cas prévu dans l'article antérieur et ayant reçu, directement ou par personne interposée, des émigrants, rabattus ou non par lui, des sommes comme paiement ou récompense pour l'aide ou pour d'autre forme d'intervention, y compris la concession ou l'obtention de facilités touchant à promouvoir, aider, ou de quelques façons, permettre la sortie du territoire »²⁰.

En somme, la législation vise à limiter l'émigration de la population et plus particulièrement des classes populaires.

L'influence de la vision mercantiliste est encore notoire²¹. L'État met de fortes entraves à l'émigration des masses laborieuses car elle les considère comme une richesse : leurs départs seraient synonymes d'appauvrissement pour le pays. Dans le cadre d'une économie archaïque que avec de très faibles niveaux de productivité, il s'agit de conserver de forts contingents de main-d'œuvre bon marché. Cette politique de contention de la main-d'œuvre rejoint le souhait de la bourgeoisie agricole et des petits industriels de maintenir les salaires au plus bas niveau possible. C'est donc une vision conservatrice qui oriente la législation générale de l'émigration, du moins tant que Salazar reste au pouvoir. Par ailleurs, on ne peut oublier l'influence du nationalisme dans cette législation restrictive. Un régime sanctifiant la Patrie, qu'il a régénérée, ne peut accepter facilement, du moins idéologiquement, qu'une partie substantielle de la population s'en aille, se perde, et refuse de participer à la grandeur lusitanienne.

Néanmoins, malgré toutes ces fortes restrictions, l'émigration légale existait. Le décret-loi n°36 558 du 28 octobre 1947 crée la *Junta da emigração*, dépendante du ministère de l'Intérieur, qui doit avoir « connaissance de toutes les affaires qui se réfèrent à l'émigration portugaise »²². Cette junta est constituée par un président nommé librement par le ministre de l'Intérieur, et par 8 membres désignés par les ministères ou services sui-

21. Cf. les similitudes avec l'encadrement législatif au XIX^e siècle, HALPHERN PEREIRA M., *A política portuguesa da emigração 1850-1930*, Lisboa, *A regra do jogo*, 1981, pp. 48-58 ; HALPHERN PEREIRA M., « Liberdade e contenção na emigração portuguesa », in AA. VV., *Emigração e imigração em Portugal, séculos XIX e XX*, Lisboa, Fragmentos, 1993, pp. 9-15 ; IOANNIS BAGANHA M., « L'économie politique... », *op. cit.*

22. CASSOLA RIBEIRO F. G., *Emigração portuguesa...*, *op. cit.*, pp. 17-21.

19. CASSOLA RIBEIRO F. G., *Emigração portuguesa...*, *op. cit.*, p. 3

20. *Idem*, p. 4.

vants : ministère de l'Intérieur, ministère de la Marine, ministère des Affaires étrangères, ministère des Travaux publics, ministère des Colonies, ministère de l'Économie, Institut national du travail et de la prévoyance, Police internationale de défense de l'État (PIDE). Cette constitution montre combien le phénomène migratoire est considéré comme un processus important et complexe ayant des répercussions dans de nombreux secteurs de la société portugaise. Mais le fait que cet organisme soit rattaché au ministère de l'Intérieur prouve que c'est un point de vue plus politique et policier qui prime dans la conception de l'émigration. La *Junta da emigração* gère tout le processus migratoire. Elle doit concéder « à chaque émigrant sa propre licence d'émigration et émettre les passeports correspondants »²³ et gérer et traiter les demandes de recrutement effectuées par les entités étrangères. Cet organisme monopolise la gestion de l'émigration, gage, en théorie, d'une meilleure efficacité et d'une meilleure protection des émigrants. Ce monopole vise, en effet, à « protéger l'émigrant contre les diverses spéculations dont il a été victime »²⁴ ; l'État se transforme, en somme, en rabatteur et en passeur. Cependant l'action de la *Junta da emigração* est plutôt axée sur une émigration transatlantique : elle prévoit le logement des émigrants avant l'embarquement, l'accompagnement sanitaire sur les navires, etc.²⁵

L'encadrement légal jusqu'à la mort de Salazar est doublement conservateur. Il est orienté, en premier lieu, par une vision archaïque de la société et, cherche à maintenir les courants migratoires traditionnels

23. *Idem*.

24. *Idem*.

25. Cf. PAULO H., « O Estado Novo e a emigração : alternativas e propostas », *Mathésis*, n°7, 1998, pp. 291-326.

ou désirés : vers l'Amérique du Sud et l'Afrique. L'émigration vers l'Europe et *a fortiori* vers la France est quasiment ignorée officiellement car elle met, apparemment, en cause la société agraire et le projet colonial. Il est alors peu surprenant que, le 30 mai 1967, les autorités portugaises suspendent l'exécution des recrutements faits par les pays européens et les demandes nominatives d'émigration des « ouvriers qualifiés des industries métallurgiques, textiles, électriques, alimentaires et du vêtement, d'infirmiers et de services domestiques, de travailleurs de la construction civile et d'œuvres publiques, pêcheurs et autres travailleurs maritimes, mineurs, agriculteurs et travailleurs ruraux »²⁶. Des exceptions sont néanmoins faites dans le cas de cartes d'appels de parents au premier degré et pour ceux qui émigrent au Brésil. L'émigration légale vers la France est à peu près totalement suspendue car les professions indiquées représentent l'écrasante majorité des émigrants (surtout la catégorie des travailleurs ruraux) et une importante partie de la population portugaise²⁷. Dans une lettre adressée au chef de mission de l'ONI²⁸ à Lisbonne, le président de la *Junta da emigração* justifie ces mesures « en raison des difficultés et de l'instabilité actuelle de l'emploi dans les pays européens d'immigration et en vue d'éviter des difficultés à l'économie

26. Compte-rendu de la réunion de la *Junta da emigração*, le 2 août 1967, MNE, EEA, 53.

27. En 1970, la population active est répartie comme suit : 33 % dans l'agriculture, 33 % dans l'industrie et 34 % dans les services. En 1960, la répartition était respectivement de 43 %, 29 % et 28 %, cf. VILLAVARDE CABRAL M., « Classes sociais », in BARRETO A., MÓNICA M. F. (dir.), *Dicionário da História de Portugal*, vol.7, Porto, Figueirinhas, 1999, pp. 328-337, p. 329.

28. Office national d'immigration.

nationale »²⁹. Malgré les protestations de l'ONI ou les réserves de certains membres de la *Junta da emigração* qui doutaient fortement des raisons invoquées, l'émigration vers la France fut donc quasiment suspendue.

Seule la mort politique du vieux dictateur, et les profonds changements dans l'orientation économique du pays qu'elle impliqua, modifia cette apparente impasse. Une fois, la politique économique conservatrice délaissée, des mesures moins restrictives furent prises.

Le nouveau président du Conseil, Marcelo Caetano, affronta le problème de l'émigration et modifia son encadrement législatif³⁰. Le décret-loi 402/70 du 22 août 1970 indique les modifications dans la perception du phénomène migratoire : « Le phénomène de l'émigration et les problèmes qui lui sont inhérents ont été l'objet de la préoccupation constante du gouvernement. Celui-ci a reconnu l'urgente nécessité d'intensifier les mesures destinées non seulement à créer les conditions de fixation dans le pays de ceux qui prétendent le quitter - tant de fois en chemin vers d'amères déceptions -, comme encore à discipliner et canaliser les courants migratoires, notamment vers les provinces d'outre-mer, et à établir toute une chaîne d'appui aux émigrants, quel que soit le lieu où ils se trouvent. Compte tenu de la nécessité d'envisager les phénomènes de l'émigration dans la perspective des problèmes sociaux et dans l'encadrement de la politique nationale de l'emploi, le ministre des Corporations et de la prévoyance sociale a été désigné par le président du Conseil comme coordinateur des affaires de l'émigration »³¹.

29. Note de l'ambassadeur de France au Portugal, le 21 juin 1967, AMAE, série Europe 1961-1970, sous-série Portugal, vol. 96.

30. Cf. *supra*.

31. CASSOLA RIBEIRO F. G., *Emigração portuguesa...*, *op. cit.*, p. 53-54.

L'orientation économique conservatrice disparaît, l'émigration est maintenant profondément liée à la politique de l'emploi, c'est-à-dire à une rationalisation du marché de l'emploi et à la recherche d'une meilleure productivité. Néanmoins, l'émigration apparaît toujours comme un obstacle à la politique coloniale portugaise. La volonté de peupler les provinces africaines est encore réitérée et elle le sera jusqu'à la chute du régime, le 25 avril 1974. De même, le décret-loi 49 900 du 19 novembre 1969 atteste de cette crispation sur les provinces africaines. Le décret prévoit de considérer « l'émigration clandestine comme une simple contravention » et non plus comme un crime. Sont néanmoins exclus de cette relative mansuétude législative ceux qui émigrent clandestinement afin de se soustraire au service militaire. Ils encourent une peine de prison allant jusqu'à 18 mois, une amende et leur forfait est toujours considéré comme un crime. En contrepartie, les passeurs et autres intermédiaires de l'émigration clandestine sont aussi l'objet de plus de mansuétude pour » ne pas aggraver excessivement la différence entre les pénalités applicables aux auteurs de ces actes et les émigrants eux-mêmes »³². L'obstacle majeur d'une plus grande libéralisation ne réside plus que dans le problème colonial. Les arguments tentent d'empêcher l'émigration à cause d'éventuelles carences de main-d'œuvre ne sont plus pris en compte. D'ailleurs ce n'est pas tant la perception de l'émigration qui a été modifiée que celle de la société portugaise elle-même qui s'est altérée. Le développement économique étant assumé politiquement, l'émigration est par conséquent acceptée. L'économie ne dépendant plus d'un surplus de main-d'œuvre, l'orientation mercantiliste n'avait plus lieu d'être. Mais si

32. *Idem*, p. 5.

le régime n'avait plus besoin de paysans, son absurde politique coloniale l'obligeait à garder ses jeunes soldats.

Outre cette législation générale, le courant migratoire entre le Portugal et la France s'est effectué dans le cadre d'accords signés entre les deux États. Les négociations, ardues, entre les deux États, et les piètres résultats obtenus laissent suggérer la difficulté pour l'État portugais de gérer le problème migratoire.

LES ACCORDS PARTICULIERS AVEC LA FRANCE

Les accords signés, entre les deux États, relatifs à l'émigration sont de deux types : d'une part, les conventions de sécurité sociale pour les travailleurs portugais en France et, d'autre part, les traités visant à réguler la venue des Portugais en France.

Conventions sociales

La première convention franco-portugaise de sécurité sociale est signée en 1957. Souhaitée par les autorités portugaises depuis 1952, cette convention permet aux travailleurs portugais en France d'avoir les mêmes droits sociaux que les travailleurs français et de conserver des avantages à leur retour au Portugal, comme, par exemple, les fonds de retraite. Un premier accord de main-d'œuvre fut signé entre les deux États le 30 avril 1940. Mais, l'occupation allemande de la France lors de la Seconde Guerre mondiale entraîna la non-application de ce traité. Après 1945, la France signa de nombreuses conventions avec les États pourvoyeurs d'immigrants comme l'Espagne, l'Italie (septembre 1949) ou la Pologne (juin 1948). Bien que la colonie portugaise soit très limitée au début des années 1950, après une suggestion de l'ambassade du Portugal à Paris, le ministère des Corporations prépare une proposition de convention avec la France.

L'accord étant quasiment signé, un fonctionnaire du ministère des Corporations et de la prévoyance sociale remarque que « c'est la première convention du genre honorée par notre pays, et le fait d'être négociée avec une nation, comme la France, de législation sociale si progressive, paraît devoir être prise comme un valeureux témoin des résultats de l'œuvre constructive qui est faite par notre organisation de prévoyance sociale »³³. Ce constat est très étonnant quand on le met en rapport avec la politique sociale de l'*Estado Novo* qui, en 1957, était très modeste sinon inexistante. Il faut attendre le gouvernement de Marcelo Caetano pour que les aides sociales se développent. Le constat émis sur la convention de 1957 doit alors plutôt être considéré comme celui d'un fonctionnaire qui prend comme modèle les États européens occidentaux où l'État-providence s'est développé. Mais un autre motif pousse les représentants de l'État portugais à assurer à leurs compatriotes les meilleurs droits sociaux possibles en France : la hantise de voir la naturalisation en France des travailleurs portugais. Selon le même fonctionnaire, sans la signature de ces conventions, « certains bénéfices prévus dans la législation [française] ne pourront être appliqués à nos travailleurs, qui se sentent en situation d'infériorité, ont une tendance naturelle pour se dénaturiser, tendance encore plus favorisée par les facilités avec lesquelles les autorités française reçoivent de telles prétentions »³⁴. La signature de ces conventions est donc un moyen pour l'État portugais de « garder » ses émigrés, d'éviter que ceux-ci perdent la nationalité portugaise et, éventuellement, n'envoient plus d'argent au Portugal.

33. Projet de convention, signé par Antonio Manuel Baptista et Mario Arnaldo da Fonseca Roseira, 1957, MNE, 2^e piso, armario 7, maço 558.

34. *Idem*.

Un autre accord, signé le 19 avril 1958, prévoit que le paiement des différents droits et allocations dues aux familles des travailleurs portugais en France restées au Portugal sera fait par l'intermédiaire des services mécanographiques de la fédération des caisses de prévoyance³⁵. Ce service est remplacé en septembre 1965 par la caisse central de sécurité sociale des travailleurs migrants. Cette dernière, comme le résume l'ambassadeur français à Lisbonne, François de Rose, dans une note datée du 24 juin 1966, « devra servir d'intermédiaire obligatoire entre les organismes débiteurs étrangers et les ayants droits au Portugal »³⁶. L'ambassadeur ajoute qu'« en l'espace de 5 ans, le montant total annuel des diverses prestations s'est accru dans la proportion de 1 à 10 [...]. Le professeur Gonçalves de Proença³⁷ estime que les sommes ainsi versées auraient été probablement perdues pour le pays sans l'intervention de l'administration portugaise et que, certainement, une part encore importante de ce qui est dû n'est pas payée en raison de l'ignorance des ayants droits, ignorance que les responsables s'efforcent de réduire en mettant tout en œuvre pour assurer la plus large information des intéressés [...]. L'augmentation de l'aide sociale qui en résultera pourra avoir pour effet de retenir les familles sur place et d'éviter pour elles un déracinement qui peut être le prélude à l'abandon de la communauté nationale »³⁸.

35. Cf. les résumés des différentes conventions et accords in DE ALMEIDA A., « Evolução do estatuto jurídico do estrangeiro, factor de cidadania », *Latitudes*, n°10, décembre 2000, pp. 16-25.

36. Note de l'ambassadeur de France au Portugal, le 24 juin 1966, AMAE, série Europe 1961-1970, sous-série Portugal, vol. 96.

37. Ministre des Corporations et de la prévoyance sociale.

38. Note de l'ambassadeur de France au Portugal, le 24 juin 1966, AMAE, série Europe 1961-1970, sous-série Portugal, vol. 96.

L'émigration des Portugais vers la France est, à plusieurs titres, très rentable pour l'État portugais. Outre les transferts d'argent, le système de protection sociale français permet d'assurer un moyen de subsistance aux familles des émigrants. Les fonds de retraite pour les anciens émigrés, les allocations familiales et autres avantages étaient d'autant plus précieux qu'ils étaient quasiment inexistantes au Portugal et plus particulièrement dans les régions rurales et arriérées d'où provenaient les émigrants portugais. De nombreuses familles rurales tireront des envois d'argent des émigrés et des allocations familiales (bien qu'inférieures à celles versées en France), une partie substantielle de leurs revenus. Le discours du ministre indique également que les autorités portugaises sont très favorables à ces accords car ils stimulent l'émigration masculine. En effet, en maintenant les familles séparées, l'envoi de devises étrangères est assuré : le « père » de famille et/ou « le mari » envoyant tous les mois les économies gagnées au prix de lourds sacrifices. D'ailleurs, la loi prévoit que pour obtenir le passeport d'émigrant, il faut assurer la maintenance de la famille laissée au pays. Il est préférable pour l'État portugais d'éviter que les familles se reconstituent en France. Cette situation aurait pour conséquence le tarissement des envois d'argent et le risque que ces familles n'abandonnent la communauté nationale et se fixent définitivement en France. Néanmoins, par souci moral et religieux, le droit des femmes et enfants de venir en France afin de reconstituer la cellule familiale fut respecté, même lors des plus grandes restrictions à l'émigration comme en 1967. Cependant, l'épouse - et éventuellement enfant(s) - ne pouvait rejoindre, légalement, son mari que s'il avait émigré légalement et était en mesure de loger convenable sa famille. Ceci n'était pas toujours le cas mais les

régularisations (par l'État portugais) *a posteriori* des clandestins permettront les réunifications familiales en France. Toutefois, c'est une vision temporaire et majoritairement masculine de l'émigration qui a été la principale matrice des conventions signées entre l'État français et l'État portugais.

Les accords relatifs aux prestations familiales furent plusieurs fois amendés sous la pression des autorités portugaises qui désiraient qu'un plus grand nombre de travailleurs portugais puissent bénéficier de ces avantages et que les durées de perception de ces droits (notamment des fonds de retraite) s'allongent. De nouveaux accords furent signés le 16 octobre 1964 et le 20 juillet 1971. Et, en 1966, l'État français s'engagea à participer au financement de la formation professionnelle des émigrants portugais. Cette chronologie des signatures des accords témoigne de la façon dont l'État portugais a tiré parti de sa position de pays « faible » pour obtenir le plus d'avantages possibles du pays « fort ». En échange de signatures d'accords de main-d'œuvre, sollicités par la France, les Portugais obtinrent plus de concessions qui n'avaient pas seulement pour but le bien-être des Portugais en France (bien que l'on puisse croire que les négociateurs portugais avaient cette intention) mais obtenir de cette émigration un flux constant et croissant de devises. Jacques Tiné, ambassadeur de France à Lisbonne en 1970, résumait ainsi que « plus grands seront les avantages sociaux inscrits dans nos arrangements, plus ouverts à nos exigences sera le gouvernement portugais »³⁹. Les accords facilitaient donc les vues des autorités portugaises de favoriser une émigration masculine et d'éviter la « dénationalisation » des Por-

tugais en France. De plus, les contributions françaises au financement de la formation des candidats portugais étaient considérées comme « un grand pas en avant dans le commencement de notre plan de formation professionnelle » de grande importance « pour le progrès économique du pays »⁴⁰. En effet, elles permettaient la création de centres de formation professionnelle dans les zones rurales et faisaient bénéficier l'État portugais, et cela à moindre coût, de la formation de travailleurs ruraux dont certains émigraient et d'autres non, ayant néanmoins été formés. Les autorités françaises étaient assez généreuses car, de toute façon, la formation au Portugal se révélait beaucoup moins coûteuse qu'en France.

Accords de main-d'œuvre

Si l'État portugais désirait signer des conventions relatives à la sécurité sociale, l'État français sollicitait, lui, la signature d'accords de main-d'œuvre. Avant le premier accord de main-d'œuvre de décembre 1963, l'émigration légale se déroulait dans le cadre des liens établis entre l'Office national d'immigration (ONI) et la *Junta da emigração* depuis 1957. L'ONI, après des demandes d'entreprises françaises, faisait des demandes de travailleurs à la *Junta* qui se chargeait des recrutements. Les travailleurs portugais, une fois leurs passeports pour émigrants obtenus, se rendaient en train à l'agence de l'ONI à Irun, en Espagne, afin de passer les différents tests de sélection. C'est dans ce cadre qu'en 1957, 3 102 portugais émigrèrent en France. En 1958, ils furent 4 694. A cette époque, la *Junta* était assez favorable à ce mouvement tant qu'il gar-

39. Note de l'ambassadeur de France au Portugal, le 15 septembre 1970, AMAE, série Europe 1961-1970, sous-série Portugal, vol. 96.

40. Information de service du ministère des Affaires étrangères signée par Carlos Fernandes, le 3 mai 1965, MNE, EEA 142.

daît cette ampleur raisonnable⁴¹. Néanmoins, l'augmentation des flux migratoires et notamment de l'émigration clandestine (avec, en partie, des « passeports de lapins ») amena les autorités françaises à demander la signature d'un accord de main-d'œuvre avec le Portugal dès février 1960⁴². Selon les autorités françaises, cet accord « permettrait d'améliorer tant en qualité qu'en quantité le courant migratoire entre le Portugal et la France et prévoirait l'installation permanente au Portugal d'une mission de l'Office national d'immigration »⁴³. Ainsi, le recrutement des travailleurs portugais ne se ferait plus en pays tiers et éviterait que les candidats refusés par l'ONI n'essaient de rentrer illégalement en France au lieu de revenir, déçus, au Portugal. Il s'agissait surtout pour la France d'augmenter le nombre d'immigrants portugais en les informant davantage « sur les possibilités de travail et les avantages divers qui sont offerts en France, pays d'immigration d'Europe où les conditions de vie et d'adaptation sont les plus proches de celles du Portugal »⁴⁴. Les prétendues similitudes de conditions de vie sont mises en avant car la France craint la concurrence de la République fédérale allemande qui « ne faisait pas mystère de son intention de drainer vers ses entreprises cette main-d'œuvre que son tout récent redressement économique réclamait avec force »⁴⁵. Cependant, malgré l'augmentation des flux, et plus particulièrement clandestins, l'État portugais ne cessa de ralentir les

négociations. Elles ne s'achevèrent qu'en 1963. Les autorités portugaises refusaient d'être obligées de fixer un contingent annuel d'émigrants et l'installation permanente d'une mission de l'ONI au Portugal suscitait peu d'enthousiasme. A ce propos, le président de la *Junta da emigração* affirmait : « Quant à l'installation permanente au Portugal d'une mission de l'Office national d'immigration, bien qu'il en existe d'identiques en Italie et en Espagne, il nous semble qu'elle doit être envisagée avec la plus grande réserve, car elle blesserait la sensibilité nationale et ne serait difficilement pas prise par un grand nombre de Portugais, étant donné leur désir d'émigrer où que ce soit, comme une incitation à émigrer, avec laquelle pourrait être d'accord la mission, mais en désaccord avec l'intérêt national »⁴⁶. Le gouvernement portugais ne désire pas faire croire, en signant un accord de main-d'œuvre avec la France, au *lobby* conservateur qu'il incite l'émigration vers la France. La situation n'est plus celle de 1958-1959 où la *Junta* acceptait l'émigration tant qu'elle était modérée. Le début des guerres coloniales et l'augmentation exponentielle du nombre d'émigrants font de ce problème un sujet épineux pour le gouvernement portugais qui préfère l'éluder.

Après de nombreuses réticences et retards, provoqués par le ministère de l'Intérieur sous d'obscurs prétextes, l'accord entre le gouvernement portugais et le gouvernement français concernant la migration, le recrutement et le placement de travailleurs portugais en France est signé le 31 décembre 1963.

L'accord comprend 19 articles et 3 annexes sur les procédures de recrutement, le regroupement familial des tra-

41. Information de la *Junta da emigração*, 17 décembre 1959, MNE, 2^e piso, maço 719, armario 8.

42. Aide-mémoire de l'ambassade de France au Portugal concernant les modalités de recrutement de travailleurs portugais par la France et la conclusion éventuelle d'une convention à ce sujet, 31 janvier 1962, MNE, EEA, 142.

43. *Idem*.

44. *Idem*.

45. VIET V., *La France immigrée*, Paris, Fayard, 1998, p. 270.

46. Note du président de la *Junta da emigração* pour le ministre de l'Intérieur, 1^{er} mars 1962, MNE, EEA, 142.

vailleurs portugais permanents en France et le recrutement de travailleurs saisonniers. En plus de cette partie officielle, des articles confidentiels furent ajoutés. Ils prévoyaient la coopération des autorités françaises à la répression de l'émigration clandestine et de tous les types d'exploitations des travailleurs portugais en France, le paiement par la France du rapatriement des travailleurs portugais en cas de rupture abusive du contrat par l'employeur et l'acceptation, dans le cadre des regroupement familiaux, des membres handicapés, totalement ou partiellement. Enfin, la France acceptait de prendre en charge les frais de transport des familles des travailleurs portugais du lieu de leur résidence jusqu'à leur lieu de destination en France. Cette clause était restée confidentielle car « dans aucun des accords de main-d'œuvre qu'elle a passés jusqu'à maintenant avec d'autres pays, la France n'a pris un tel engagement »⁴⁷. Le Portugal obtint des clauses privilégiées, preuve de la volonté française d'aboutir à un accord. En dehors de ces articles confidentiels, l'accord régit le fonctionnement de l'émigration légale. Il prévoit deux types de recrutement : les recrutements anonymes et nominatifs. Les recrutements anonymes sont ceux qui font l'objet d'une demande numérique de travailleurs sollicitée par l'ONI, au minimum, une fois par semestre. L'ONI fixe le nombre approximatif d'ouvriers répartis par profession et donne « tous renseignements sur le caractère, le genre et la durée du travail proposé, sur le salaire brut et le salaire net, sur les conditions de travail, sur les possibilités d'hébergement et d'alimentation des travailleurs, ainsi

que toutes autres informations utiles »⁴⁸. Si la *Junta da emigração* accepte la demande, elle doit alors présenter des candidats à la mission de l'ONI puis fournir les passeports aux ouvriers sélectionnés. Les recrutements peuvent également être faits de forme nominative. Les employeurs font des demandes nominatives d'ouvriers portugais à l'ONI qui les transmet au travailleur intéressé et à la *Junta* qui doit, si elle l'accepte, lui fournir les documents nécessaires pour émigrer. L'accord prévoyait, à terme, l'élimination de l'émigration clandestine et des bidonvilles portugais en France. Les émigrants pourraient donc dès lors obtenir de bonnes conditions de voyage et de logement.

Si la France considérait la signature de l'accord comme un moyen d'améliorer quantitativement l'émigration portugaise, une note du ministère portugais des Affaires étrangères suggère qu'il était plutôt perçu par les autorités portugaises comme un moyen de la contrôler. Selon cette note, l'accord prévoit seulement le recrutement de ceux dont « nous considérons ne pas avoir besoin. Tout l'accord obéit à ce principe fondamental : nous ne permettons qu'aillent en France que les travailleurs que nous considérons ne pas être nécessaires au Portugal, soit à cause de leur âge, soit de leur profession, prenant aussi en considération la situation relative à la main-d'œuvre par région »⁴⁹. Ce principe, en vertu de la vision restrictive générale que nous avons évoquée, atteste que la signature fut surtout un moyen de

47. Lettre de l'ambassade de France au Portugal adressée au ministère des Affaires étrangères portugais, le 20 décembre 1963, MNE, EEA, 142.

48. Ministério dos Negócios Estrangeiros, *Acordo entre o governo português e o governo francês com respeito a migração, recrutamento e colocação de trabalhadores portugueses em França*, Lisboa, Imprensa nacional, 1964, p. 13.

49. Notes du ministère des Affaires étrangères portugais sur les négociations luso-françaises relatives à l'accord d'émigration signé à Paris le 29 novembre 1963, signé Carlos Fernandes, 11 décembre 1963, MNE, EEA, 142.

contrôler l'émigration vers la France. En effet, si la France appliquait à la lettre l'accord et par conséquent réprimait l'émigration clandestine, (ce dont les autorités portugaises doutaient) les départs de travailleurs portugais pouvaient être véritablement maîtrisés par l'État portugais.

Cependant, cet accord fut un échec. D'après une note française, « les autorités portugaises ont toujours freiné l'application de l'accord tandis que se développait en France la pratique des régularisations, c'est-à-dire de l'octroi *a posteriori* des autorisations de séjour et des cartes de travail à des personnes venues spontanément se faire embaucher par un employeur »⁵⁰. Dès le mois de mai de l'année 1964, le chef de la mission de l'ONI à Lisbonne se plaint du mauvais déroulement de l'accord. Les autorités portugaises refusent d'accepter des recrutements nominatifs lorsque les travailleurs intéressés n'ont pas un parent au troisième degré déjà employé et introduit légalement en France. Cette situation amène le chef de la mission de l'ONI à conclure que « rien ne serait changé à la situation antérieure au 31 décembre 1963, à laquelle précisément la récente convention franco-portugaise a eu pour but de remédier »⁵¹. Cette exigence portugaise, non inscrite dans l'accord et appliquée selon une exigence du président de la *Junta da emigração* (qui ne fait, le plus souvent, qu'appliquer des ordres provenant des échelons supérieurs) est, selon l'ambassadeur de France à Lisbonne, guère « heureuse ni sur le plan de l'équité, ni sur le plan de l'économie, puisqu'elle aboutit à priver certaines familles de la

possibilité d'envoyer un seul de leurs membres travailler en France alors que d'autres foyers portugais peuvent en arriver au contraire, par suite de départs en chaîne, à se vider intégralement »⁵². Carlos Fernandes, directeur général au ministère aux Affaires étrangères, donne raison au diplomate français et essaie d'intercéder en sa faveur. Cette exigence est abandonnée suite aux travaux de la commission d'étude des problèmes de l'émigration, en 1964-1965. Mais une nouvelle mesure non prévue et unilatérale est prise rapidement par l'administration portugaise pour freiner l'émigration légale : l'exigence du visa consulaire. En outre, les autorités françaises se plaignent des délais excessifs entre la demande française et la venue en France du travailleur portugais. Ces délais dépassent largement les 6 mois. Souvent, quand le travailleur est en France, l'employeur n'a plus besoin de lui.

Dès le mois de septembre 1964, le gouvernement français, face à la faible efficacité de l'accord, essaie de créer un processus pour simplifier l'émigration légale. Bien que le ministère des Affaires étrangères portugais soit d'accord, la *Junta da emigração* refuse la simplification proposée. Pour essayer de sortir de l'impasse dans laquelle se trouve l'application de l'accord, l'ambassade de France au Portugal sollicite, le 10 avril 1965, la réunion de la commission mixte prévue dans l'accord de 1963. Le ministère de l'Intérieur portugais fait, comme toujours, retarder la tenue de cette commission. L'administration française veut améliorer le fonctionnement de l'accord et faire supprimer l'exigence du visa consulaire portugais des contrats de travail, dernière trouvaille portugaise pour freiner l'application de l'accord. Cette

50. Note sur les rapports franco-portugais en matière de main d'œuvre, le 26 juin 1969, AMAE, série Europe 1961-1970, sous-série Portugal, vol. 71.

51. Lettre du chef de la mission de l'ONI à Lisbonne au président de la *Junta da emigração*, le 9 mai 1964, MNE, EEA, 142.

52. Note de l'ambassade de France au Portugal, le 20 janvier 1965, MNE, EEA, 142.

exigence visait, officiellement, à vérifier l'honnêteté des entreprises employant les émigrants portugais et, officieusement, à retarder le fonctionnement de l'accord et gagner quelques sommes d'argent (le visa était évidemment payant). Cette prétention supplémentaire des autorités portugaises, décidée au niveau supérieur de la *Junta da emigração*, devait servir aux négociateurs portugais, lors de la réunion de la commission mixte, de monnaie d'échange contre l'obtention de l'arrêt des régularisations des Portugais entrés clandestinement en France. Les négociateurs français acceptaient seulement de lutter contre les passeurs et autres exploités mais refusaient catégoriquement d'arrêter les régularisations *a posteriori*. L'émigration clandestine était, selon eux, le résultat de la mauvaise volonté portugaise dans l'application de l'accord de 1963. Par exemple en 1965, sur 51 000 travailleurs portugais fixés en France seuls 15 000 avaient été introduits par la mission de l'ONI à Lisbonne⁵³.

Malgré une apparente concession portugaise avec la suppression du visa consulaire le 15 septembre 1966, l'accord de 1963 est quasiment enterré avec la circulaire du 30 mai 1967. Il faut attendre la chute de Salazar et l'arrivée de Marcelo Caetano au pouvoir pour que des négociations reprennent et qu'une solution soit trouvée. Dès novembre 1968, soit près de trois mois après le départ de Salazar, le Quai d'Orsay demande à l'ambassadeur français à Lisbonne « de faire des démarches auprès des autorités portugaises en vue de revenir à une application effective de l'accord de 1963 »⁵⁴. Néanmoins

l'ambassadeur craint que « le dialogue risque de s'éterniser non seulement parce que chaque partie fait grief à l'autre de favoriser l'émigration clandestine mais aussi parce que les intérêts des Portugais sont contradictoires »⁵⁵. De nouvelles négociations sont entamées et aboutissent à la signature d'un nouvel accord en juillet 1971. La France désirait fixer un quota maximum de 75 000 travailleurs portugais à introduire chaque année par l'ONI. Les négociateurs portugais redoutaient néanmoins de choquer l'opinion publique (c'est-à-dire les milieux conservateurs) avec un chiffre d'une telle importance et préféraient que 50 000 Portugais puissent émigrer par les procédures conventionnelles, « tout en admettant que soit appliqué à leurs ressortissants, à titre provisoire, la circulaire de 1968⁵⁶ de façon à combler l'écart entre les chiffres avancés par les deux délégations (25 000) »⁵⁷. Les autorités portugaises acceptaient finalement une émigration massive mais conservaient néanmoins quelques réticences à accepter officiellement un tel accord. L'accord fixa finalement un quota plafonné à 65 000 Portugais pouvant, chaque année, émigrer vers la France *via* les procédures de recrutement de l'ONI. Cependant, pour préserver les intérêts africains, les jeunes âgés de moins de 21 ans furent exclus de cet accord. En plus de cet accord, le Portugal obtenait encore plus d'avantages sociaux pour ses travailleurs, visant surtout à éviter l'émigration familiale.

L'accord de 1971 ne mit certes pas fin à l'émigration clandestine (les jeunes de moins de 21 ans furent de plus en plus

53. Note de la direction des conventions administratives et des affaires consulaires adressée à la direction des affaires politiques, le 14 juin 1966, AMAE, AMAE, série Europe 1961-1970, sous-série Portugal, vol. 96.

54. Note de la sous-direction Europe méridionale sur l'immigration portugaise en France, le 21 avril 1969,

AMAE, série Europe 1961-1970, sous-série Portugal, vol. 96.

55. *Idem*.

56. Circulaire permettant la régularisation des Portugais entrés en France clandestinement. Seuls les émigrés portugais obtinrent ce privilège.

57. Note de Chambrun, le 2 octobre 1970, AMAE, série Europe 1961-1970, sous-série Portugal, vol. 96.

nombreux à fuir le service militaire) mais il marqua la fin des ambiguïtés portugaises face à l'émigration légale.

DU BON USAGE DE LA CLANDESTINITÉ

L'émigration dirigée vers la France s'est singularisée par son caractère clandestin : près de 50 % des départs. Même si la clandestinité a été également favorisée par l'État français qui régularisait très facilement la situation des clandestins et par les migrants eux-mêmes qui désiraient se soustraire aux ingérences étatiques, elle a été l'instrument fondamental de la politique d'émigration de l'État portugais.

L'État portugais a acculé beaucoup de migrants aux départs clandestins. En premier lieu, il a volontairement limité, avec sa législation restrictive, l'émigration légale. Et jusqu'à la signature des accords de 1971, l'État portugais a volontairement entravé le bon fonctionnement des accords sur la migration entre les deux pays. Conjointement à ces difficultés légales, l'État portugais n'a pas stimulé l'émigration légale, fait « publicité » de la possibilité de partir légalement en France. Les feuillets d'informations publiés par la *Junta da emigração* afin d'expliquer les modalités de l'émigration vers la France n'ont été tirés qu'à 5 000 et 10 000 exemplaires, en 1961 et 1965⁵⁸. Ces chiffres sont insignifiants en comparaison du nombre de Portugais désirant émigrer en France. Ce manque d'informations sur les modalités de l'émigration légale vers la France est perceptible à travers d'autres sources. Un article publié dans un journal régional de Galice, en Espagne, relate le naufrage d'un bateau rempli de clandes-

tins portugais⁵⁹. Le journaliste local demande alors à l'un des naufragés si l'émigration légale existe au Portugal, permettant ainsi d'éviter les misérables et périlleuses aventures que sont obligés de vivre ces Portugais. L'apprenti marin répond que l'émigration légale est possible « mais beaucoup trop difficile »⁶⁰. Selon lui on ne peut sortir du pays qu'« avec un passeport de touriste de trois mois, une caution de 5 000 escudos et avoir, selon ce Portugais, une propriété de 200 contos »⁶¹. Cette triste épopée maritime, bien différente de celles magnifiées par le régime ayant pour héros Henri le Navigateur ou Vasco de Gama, corrobore l'hypothèse que le régime a volontairement répandu l'idée que l'émigration n'était pas facile, voire impossible pour les classes sociales les plus pauvres. D'ailleurs la réponse du clandestin est erronée, le passeport de touriste ne permet pas d'émigrer. De même, un rapport de police français décrivant l'arrivée clandestine de Portugais en France en 1964 révèle que « selon les déclarations de plusieurs *clandestins*, l'existence d'une mission de l'Office national d'immigration à Lisbonne n'a pas été popularisée au Portugal parmi les travailleurs. Ils l'ignoraient quant à eux. D'autres, qui souhaitaient suivre la voie normale ont dû y renoncer devant les difficultés rencontrées dans la discussion de leurs dossiers »⁶². Ici, le manque de promotion de l'émigration légale et les lenteurs administratives sont mis en exergue. La *Junta da emigração* chargée de traiter les dossiers envoyés par l'ONI se

59. « Veintidos emigrantes clandestinos portugueses llegaron en una pequeña embarcación a Cedeia », *La voz de Galicia*, 23 août 1964.

60. *Ibidem*.

61. *Ibidem*.

62. Rapport de la police française envoyé à la PIDE, le 5 novembre 1964, PIDE/DGS, processo 623, pasta 1, emigrantes portuguesas em França.

58. Ministério do Interior, *Junta da emigração*, Instruções para uso dos portugueses que se destinam a França, 1961 et 1965.

singularisait par sa lenteur : le délai qui s'écoulait entre le dépôt de la demande de main-d'œuvre et la mise en route des travailleurs vers la France, quand la demande était acceptée, atteignait, voire dépassait, les six mois. Outre la mauvaise volonté démontrée par la *Junta*, les mémoires d'un ancien fonctionnaire de cette administration, Francisco Cassola Ribeiro, dévoilent que les moyens mis à disposition pour accomplir cette tâche étaient dérisoires⁶³. Ces exemples sont révélateurs des entraves posées à la bonne exécution de l'accord de main-d'œuvre signé en 1963.

Cependant, la politique migratoire portugaise, surtout jusqu'en 1968, est, comme nous l'avons avancé en introduction, extrêmement paradoxale. Si, d'une part, elle freine l'émigration légale, elle accepte, d'autre part, *a posteriori* l'émigration clandestine en promulguant plusieurs amnisties afin de régulariser, vis-à-vis de l'État portugais, les clandestins. La première de ces amnisties pour les émigrants clandestins est décrétée le 26 janvier 1959⁶⁴. Plusieurs autres suivront, notamment autour de l'époque de Noël ou de Pâques, en signe de l'indulgence du gouvernement, magnanime. Ces amnisties ont pour but d'éviter que ne surgisse en France « un climat propice à l'activité de certains éléments qui, à l'étranger, cherchent à retirer le prestige du gouvernement et du pays ». Il s'agit également de limiter « le risque toujours possible de spéculations de la part de la presse locale et l'éventualité, plusieurs fois vérifiée, que les intéressés optent pour l'acquisition de la nationalité du lieu où ils résident ». Les idéaux nationalistes et

la peur de « perdre » des Portugais motivent cette indulgence. Cependant, l'État portugais redoute surtout de perdre les bénéfices financiers de cette émigration. Maintenir ces Portugais dans la clandestinité, les contraindre à l'exil, c'est risquer de perdre leurs envois d'argent qui sont indispensables à l'État portugais.

Nonobstant cette attitude libérale *a posteriori*, les modalités de la régularisation des clandestins connurent, elles aussi, de singulières évolutions. Avant la césure de 1968-1969, les clandestins devaient rentrer au Portugal où ils obtenaient, selon l'ambassadeur français à Lisbonne, à « peu près automatiquement les documents qui leur permettent de retourner en France officiellement »⁶⁵. Cependant, ce type de régularisation entraînait des désagréments pour les clandestins. Outre l'amende qu'ils devaient payer, le processus de régularisation prenait un certain temps, notamment pour l'obtention d'un passeport valide. Cette situation créait souvent de graves problèmes pour le clandestin qui, dans l'obligation d'attendre au Portugal sa régularisation, avait, entre temps, perdu son emploi en France. Le clandestin doit, jusqu'à la signature du décret du 25 juillet 1970 qui permet les régularisations dans les consulats sauf si, évidemment, le clandestin a fui le service militaire, revenir au Portugal pour pouvoir régulariser sa situation. Or, l'obligation de retourner au Portugal pour se faire régulariser n'est-il pas un signe d'allégeance que doit effectuer le clandestin face à son État ? Après avoir quitté son pays dans des conditions souvent effroyables, il doit y revenir afin, en quelque sorte, de se faire pardonner sa faute et d'obtenir le pardon. Les membres de la mission catholique à Paris, idéologique-

63. CASSOLA RIBEIRO F. G., *Sinais exteriores de riqueza*, Lisboa, Secretaria de estudo das comunidades portuguesas, 1986.

64. Cf. Note de Ruy T. Guerra au président de la *Junta da emigração*, 31 janvier 1959, MNE, 43.1, pasta 2.

65. Note de l'ambassadeur de France au Portugal, le 24 février 1966, AMAE, série Europe 1961-1970, sous-série Portugal, vol. 96.

ment proche de Salazar, qualifiaient les clandestins de « pécheurs »⁶⁶. Pour le régime salazariste, la condition de clandestin n'était-elle pas la meilleure pour maintenir les Portugais en France dans l'apolitisme ? En effet, les clandestins, qui laissaient derrière eux, dans la plupart des cas, familles, femmes, enfants ou terres, ne pouvaient se permettre de prendre des risques en se syndiquant ou en poursuivant des activités qui puissent alors compromettre leur retour, pour les vacances ou définitif, au Portugal. Comme l'a noté Caroline Brettell, « une politique qui maintenait les émigrants liés au Portugal et à l'État portugais servait également les intérêts des États qui les accueillaient. Une population de travailleurs émigrés avec un pied dans un monde et un autre dans l'autre n'arrive jamais à développer une conscience de classe et l'action politique d'un véritable prolétariat. En aucun lieu ceci fut plus évident qu'en France en 1968 »⁶⁷. Si, en plus, cette population émigrée est fragilisée à cause de sa condition clandestine, elle risque encore moins de se politiser. En somme, l'État portugais, en favorisant l'émigration clandestine au détriment de l'émigration légale, détenait un moyen de pression efficace sur ces émigrés en France dont l'écrasante majorité souhaitait revenir ponctuellement ou définitivement au Portugal.

Ces différents éléments contribuent à expliquer le paradoxe que nous avons posé en introduction : comment un l'État policier comme l'*Estado Novo*, où dominait la toute-puissante PIDE, a-t-il pu laisser partir clandestinement environ

450 000 Portugais ? Bien que les passeurs fussent extrêmement bien organisés et les kilomètres de frontière nombreux, cette efficacité de milliers de paysans recrutés dans leurs villages natus ou aux alentours ne peut que laisser perplexe. Certes, la PIDE arrêtait quelques passeurs et démantelait quelques réseaux mais, jamais, il y eut de répression globale. Le représentant de la PIDE de la *Junta da emigração* justifiait cette surprenante inefficacité ainsi : « La police internationale est aux frontières, dans les postes habilités de passages. Et pourtant, ils ne passent pas là. Ainsi, la police ne peut éviter l'émigration clandestine »⁶⁸. Il est certain qu'en se limitant aux postes de frontière, la répression de l'émigration clandestine pouvait difficilement être efficace. L'État portugais n'a pas, volontairement, pris les mesures visant à stopper complètement l'émigration clandestine. Le régime n'a pas transformé le Portugal en prison, n'a pas érigé de murs pour empêcher la population de sortir. L'émigration était perçue par le régime comme une soupape de sécurité permettant d'éviter les troubles sociaux et comme une source de devises. L'État s'est donc, avant tout, limité à donner l'illusion qu'il luttait contre l'émigration clandestine.

CONCLUSION

De 1961 à 1968, Salazar a officiellement limité l'émigration avec des lois restrictives et lutté contre l'émigration clandestine. Il pouvait ainsi faire croire à ses appuis conservateurs qu'il défendait toujours leurs intérêts. Entre temps, il a freiné l'émigration légale, en empêchant la bonne application de l'accord de 1963, pour privilégier l'émigration clandestine qui, d'une part, permettait de limiter la

66. Lettre du Père Vaz Pinto de la mission catholique portugaise de Paris au consul général portugais à Paris, le 17 avril 1964, MNE, PEA, maço 356.

67. BRETTELL C. B., « O emigrante, a Nação e o Estado nos séculos XIX e XX em Portugal : uma abordagem antropológica » in BRETTELL C. B., et alii, *Portugal, o individuo e o Estado*, Lisboa, Fragmentos, 1993, pp. 63-81, p. 69.

68. Compte-rendu de la réunion de la *Junta da emigração*, sans date (probablement juin 1967), MNE, EEA, 142.

propagande subversive sur les émigrants et, d'autre part, dédouanait le gouvernement de toutes responsabilités. Tout en conservant ses appuis traditionnels farouchement opposés à l'hémorragie de main-d'œuvre, le régime put recevoir l'argent des émigrés, indispensable pour le déroulement des guerres et le récent développement économique. Les émigrants purent ainsi apprécier à leurs dépens l'habileté politique du vieux dictateur qui régna en maître absolu sur le Portugal de 1932 à 1968.

Son successeur, lui, ne pouvait ou ne voulait user de telles astuces. Avec toutefois quelques précautions, il ouvrit les vannes de l'émigration, veillant néanmoins à éviter la sortie des jeunes hommes en âge de participer à l'effort de guerre. Marcelo Caetano, ayant résolument accepté et assumé le développement et la modernisation économique du pays, tenta également, avec des lois plus favorables aux émigrants et à leurs familles, de se constituer l'appui des masses populaires et rurales, ce que son prédécesseur n'avait daigné et eut besoin de faire.

La clandestinité fut ainsi pour Salazar, l'instrument d'une politique aux doubles objectifs. Elle lui permit de feindre de soutenir ses appuis conservateurs tout en utilisant l'émigration comme vecteur de développement économique et source de devises étrangères.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES :

- ALMEIDA (DE) A., « Evolução do estatuto jurídico do estrangeiro, factor de cidadania », *Latitudes*, n°10, décembre 2000, pp.16-25.
- AMARAL L., « Portugal e o passado : política agrária, grupos de pressão e evolução da agricultura portuguesa durante o Estado Novo (1950-1973) », *Análise social*, vol.29, n°128, 1994, pp.889-906.
- IOANNIS BAGANHA M., « L'économie politique de la migration : l'émigration portugaise au XIX^e siècle », in *Arquivos do* centro cultural Calouste Gulbenkian, *Le Portugal et l'Atlantique*, vol. 42, Lisboa-Paris, 2001, pp. 77-96.
- OLIVEIRA BAPTISTA F., « A agricultura e a questão da terra - do Estado Novo à Comunidade Europeia », *Análise social*, vol. 29, n°128, 1994, pp. 907-921.
- BARRETO A. (dir.), *A situação social em Portugal, 1960-1995*, Lisboa, ICS-UL, 1996.
- BRETTELL C. B., « O emigrante, a Nação e o Estado nos séculos XIX e XX em Portugal : uma abordagem antropológica » in BRETTELL C. B., *et alii, Portugal, o individuo e o Estado*, Lisboa, Fragmentos, 1993, pp.63-81.
- VILLAVERDE CABRAL M., « Classes sociais », in BARRETO A., MÓNICA M. F. (dir.), *Dicionário da História de Portugal*, vol.7, Porto, Figueirinhas, 1999, pp. 328-337.
- TAVARES CASTILHO J. M., *A ideia de Europa no marcelismo (1968-1974)*, Porto, Afrontamento, 2000.
- LEEDS A., « Agricultura, política nacional, subdesenvolvimento e migração em três regiões de Portugal », *Análise social*, vol. 18, n°72-73-74, 1982, pp. 1023-1043.
- LÉONARD Y., *Salazarisme et fascisme*, Paris, Chandeigne, 1996.
- SEDAS NUNES A., *Sociologia e ideologia do desenvolvimento*, Lisboa, Moraes, 1969.
- HALPHERN PEREIRA M., « Liberdade e contenção na emigração portuguesa », in AA. VV., *Emigração e imigração em Portugal, séculos XIX e XX*, Lisboa, Fragmentos, 1993, pp. 9-15.
- HALPHERN PEREIRA M., *A política portuguesa da emigração 1850-1930*, Lisboa, A regra do jogo, 1981.
- CASSOLA RIBEIRO F. G., *Emigração portuguesa (Aspectos relevantes relativos as políticas adoptadas no domínio da emigração portuguesa desde a ultima guerra mundial, contribuição para o seu estudo)*, Lisboa, Secretaria de estado das comunidades portuguesas/Instituto de apoio a emigração e as comunidades portuguesas/Centro de estudo, 1986.
- CASSOLA RIBEIRO F. G., *Sinais exteriores de riqueza*, Lisboa, Secretaria de estudo das comunidades portuguesas, 1986.

- ROSAS F., BRANDÃO DE BRITO J. M., *Dicionario da Historia do Estado Novo*, vol. 1, Venda Nova, Bertrand, 1996.
- TORPEY J., « Aller et venir : le monopole étatique des moyens légitimes de circulation », *Cultures et conflits*, n°31-32, automne-hiver 1998, pp.63-100.
- TORPEY J., *The invention of passport (Surveillance, citizenship and the state)*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- ROCHA TRINDADE M. B., « Emigração portuguesa : as políticas de trajecto de ida e de ciclo fechado », *Cadernos da revista económica e social*, n°1-2, 1981, pp. 71-90.
- VIET V., *La France immigrée*, Paris, Fayard, 1998.

Sources imprimées

- MATHIAS M., *Correspondência 1947-1968*, Lisboa, Difel, 1984.
- Ministério do Interior, Junta da emigração, *Instruções para uso dos portugueses que se destinam a França*, 1961 et 1965.
- Ministério dos Negocios Estrangeiros, *Acordo entre o governo português e o governo francês com respeito a migração, recrutamento e colocação de trabalhadores portugueses em França*, Lisboa, Imprensa nacional, 1964.
- « Veintidos emigrantes clandestinos portugueses llegaron en una pequeña embarcacion a Cedeia », *La voz de Galicia*, 23 août 1964.

Sources écrites

- Archives du ministère des Affaires étrangères portugais
Archives de la PIDE/DGS
Archives du ministère des Affaires étrangères français