

Faute de statistiques, mais également en raison de la rigueur du secret bancaire, il n'est pas possible de connaître localement l'importance des transferts. Cependant, on peut supposer que leur volume est proportionnel au nombre d'émigrés. Dès lors, il est évident que l'argent de l'émigration permet à l'intérieur d'obtenir un potentiel de consommation comparable voire supérieur au reste du pays, en dépit de la faiblesse de son développement économique.

C'est ainsi que les quatre districts de l'intérieur qui ne rassemblent que 9% de la population du pays ont laissé partir entre 1960 et 1974, 25 à 30% des émigrés portugais. On estime que, dans l'intérieur du pays, les transferts permettent 50% de la consommation locale :

- 10% directement : l'argent étant dépensé par les familles restées au pays ;
- 40% indirectement : l'argent de l'émigration étant réinjecté dans le circuit économique.

Il apparaît donc que l'émigration, après avoir rééquilibré la charge démographique, pourrait permettre le développement de ses espaces déshérités.

En fait, ce schéma est beaucoup plus théorique que réel. En effet, une grande partie de l'argent apporté par les émigrants repart aussitôt à l'étranger pour payer les importations. D'autre part, la majeure partie des investissements industriels réalisés au Portugal sont effectués sur le littoral. Ainsi, bien que l'argent des émigrés profite directement aux régions intérieures, il ne peut induire à lui seul le développement économique de ces régions. D'autres mesures et d'autres politiques sont indispensables, notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire.

• *L'utilisation des transferts*

Le Portugal ne constitue pas une exception à la "règle". Les transferts d'argent des émigrés servent, dans leur immense majorité, à l'achat et/ou l'amélioration de logements.

Une enquête menée par la Commission de Planification de la Région Nord confirme cette orientation de l'épargne : la quasi-totalité des personnes interrogées considèrent que l'acquisition de la maison est l'investissement primordial des émigrés; le second placement est à 63% le dépôt à terme.

1.3 - Les retours

Le fait le plus remarquable de l'émigration portugaise est l'augmentation considérable du nombre des retours. Anciennes colonies exceptées, ils se montent, entre le 31 Décembre 1973 et le 31 Mars 1981, à 182.190, soit une moyenne de 26.000 retours par an.

Le volume des retours provenant des anciennes colonies est estimé pour cette même période à 493.093 émigrants, soit 73% du total de la population retournée. Les données portant sur la seule période allant du 31 Décembre 1979 au 31 Mars 1981 qui font état de 60.699 retours (auxquels s'ajoutent 10.877 émigrants revenus des anciennes colonies), témoignent de l'accélération des retours qui s'est produite pour la période plus récente.

2 - LES POLITIQUES SUIVIES PAR LE GOUVERNEMENT

2.1 - L'évolution au cours de la période récente

* Dans les années 60

A cette époque, le Portugal, pour de multiples raisons politiques (guerre coloniale, équilibre des forces politiques qui soutiennent Salazar), s'efforce de freiner son émigration. Cependant, l'instance administrative chargée de réguler l'émigration ne cesse de rappeler, dans ses rapports annuels, les bienfaits de celle-ci :

- Les travailleurs au chômage trouvent immédiatement un emploi dans les économies développées où ils gagnent de meilleurs salaires ;
- Grâce aux envois d'argent, la pays d'origine peut hâter sa modernisation ;
- A leur retour, mieux qualifiés, ces ouvriers peuvent faire marcher les industries nouvelles.

Le Gouvernement décide alors d'encadrer de manière bureaucratique ses ressortissants, de limiter les départs de certaines catégories de travailleurs (interdiction d'émigrer pour les travailleurs du bâtiment en 1967) ou de certaines tranches d'âge (les jeunes devant partir à l'armée). Cette politique fait basculer l'émigration portugaise dans la clandestinité, ce qui renforce la perte de contrôle du processus. En dernier ressort l'administration n'améliore sa gestion qu'en assouplissant sa législation : avant 1966, émigrer sans autorisation est un crime, ensuite seulement un délit. Après 1970, le Secrétariat d'Etat à l'Emigration se transforme en bureau de placements qui enregistre les offres de travail et accorde le passeport à tous les candidats.

S'il n'y a pas de politique d'émigration, on peut cependant déceler quelques tentatives pour infléchir ou réorienter les flux :

- soit dans un sens régional : ainsi le Gouvernement manifeste sa volonté d'ouvrir l'Alentejo à l'émigration, quand la mécanisation des grands domaines prive de travail une fraction croissante d'ouvriers agricoles ;
- soit vers d'autres pays d'accueil : ainsi, le Portugal s'efforce-t-il de diversifier les lieux de destination, pour ne pas mettre tous les migrants "dans le même panier". Par exemple, le Portugal pénètre le marché allemand puisque dès 1972, le volume de l'émigration Outre-Rhin est supérieur aux départs légaux vers la France.

• *Après 1973*

Désormais, il n'y a plus de politique d'émigration, puisqu'il n'y a plus de pays contractants. Ainsi, après des tentatives infructueuses pour trouver des pays de substitution, notamment au Brésil et au Venezuela, pays d'accueil traditionnels, le Secrétariat d'Etat a dû admettre que les formes habituelles de migration qu'il était parvenu à gérer appartenaient au passé (le Secrétariat, à partir de 1970, recensait les candidats au départ, et leur transmettait les promesses de contrat à durée indéterminée, émanant d'employeurs européens).

Aujourd'hui, la politique portugaise à l'égard de l'émigration est caractérisée par trois éléments :

- essayer de s'assurer que les travailleurs émigrés restent à l'étranger. Le Portugal ne saurait absorber brutalement un flot de travailleurs de retour (15% de la main-d'oeuvre active est au chômage) ;
- favoriser la création d'emplois au Portugal ;
- encourager l'émigration des travailleurs privés d'emploi vers les pays non-européens (Canada, Brésil, Asie..)

La question du retour est également perçue comme un problème de souveraineté. Aussi le Gouvernement tend-il à privilégier la dimension politique du problème, à apparaître comme le défenseur de ses ressortissants aux yeux de l'opinion publique, et donc à multiplier les accords bilatéraux avec les pays d'accueil pour garantir la liberté de décision des intéressés et obtenir, le cas échéant, de meilleures compensations financières.

2.2 - L'encadrement des flux d'émigration

• *Des conventions bilatérales de main-d'oeuvre.*

Dès le début des années 60, le Portugal signe, avec la plupart des pays d'accueil des conventions bilatérales de main-d'oeuvre. C'est notamment le cas avec la France le 31 Décembre 1963. Cette convention insiste sur le problème de la formation professionnelle. A ce sujet, l'égalité de droit entre les travailleurs français et portugais est reconnue.

• *Les liens entre les émigrés et la patrie portugaise*

A défaut de pouvoir maîtriser les déplacements, l'ordre des priorités est celui du contrôle de la diaspora (c'est le terme utilisé par les responsables portugais ayant en charge la gestion de l'émigration) et de la définition de la qualité des liens qui unissent les émigrés et la mère patrie.

En dépit des insuffisances matérielles des structures d'appui créées par le Gouvernement portugais, le fait de rattacher au Ministère des Affaires Etrangères le Secrétariat d'Etat aux émigrés et aux communautés témoigne du souci de faire de l'émigration une partie intégrante de la politique extérieure. En théorie, le personnel consulaire devient le tuteur et le garant de la colonie installée dans la juridiction de son ressort.

La volonté officiellement proclamée de passer de la gestion des flux migratoires au soutien des communautés conduit à appuyer la vie associative, perçue comme la structure intermédiaire qui relie les émigrés à la mère patrie. De plus, le Gouvernement portugais manifeste sa volonté de renforcer l'identité nationale, mais il n'a pas toujours les moyens de sa politique. L'exemple de l'école est significatif : par un envoi massif d'instituteurs (450 en France), il parvient à initier au portugais la moitié environ des enfants qui fréquentent l'enseignement primaire. Mais, comme cet effort ne se poursuit pas dans le secondaire et que la promotion par l'école est faible dans la communauté portugaise, cet investissement initial se traduit par un immense gâchis : une proportion infime de jeunes portugais vivant à l'étranger possèdent correctement leur langue maternelle.

2.3 - L'encadrement des transferts par l'Etat.

Le Portugal doit inventer des mesures suffisamment attractives pour capter l'épargne potentielle et garantir un profit supérieur aux placements ou investissements que les émigrés pourraient réaliser dans les pays d'accueil. La politique migratoire se résume le plus souvent à une politique financière (75% des textes parus au *Diario Da Republica*, sur des points relatifs à l'émigration, renvoient à des mesures financières).

De nombreuses mesures gouvernementales ont été mises en place à partir de 1975 (nationalisation des établissements bancaires), pour attirer l'épargne :

- ouverture de banques nationalisées portugaises à l'étranger (Banque Pinto Sotto Mayor ; Banco Franco-Portuguesa.), surtout à Paris ;
- exemption de la commission normalement due sur les virements;
- comptes d'épargne crédit : exclusivement réservés aux émigrants portugais, ces comptes permettent d'obtenir des prêts à des conditions avantageuses pour l'achat, la construction ou la réfection d'un logement, l'achat de terres, et la création ou le développement d'une activité agricole et industrielle. Alimentés en devises ou en escudos importés, ces comptes bénéficient d'une meilleure rémunération des dépôts, et de certaines déductions fiscales (le taux d'imposition était de 11,5% en Mai 1985).

Les prêts accordés sont plafonnés à 3 millions d'escudos, et ne peuvent être supérieurs au double du solde du compte. Dans le cas d'un investissement industriel, le montant du prêt ne peut dépasser 50% du coût de l'investissement projeté. Les prêts bénéficient en outre d'un taux inférieur au marché (12,5% en 1985), et d'un amortissement sur 12 ans.

En ce qui concerne l'utilisation de l'épargne, nous avons vu les conditions privilégiées accordées aux travailleurs émigrés pour la construction, l'achat et l'amélioration de l'habitat.

L'industrie n'est pas oubliée : des mesures visent en effet à diriger l'épargne vers des investissements précis, en particulier dans les régions d'origine des migrants, à fournir une aide de l'Etat aux initiatives privées, si elles correspondent aux plans de développement que le Gouvernement a mis sur pied pour certains secteurs et certaines régions, à utiliser l'épargne pour des investissements sous forme d'entreprises communes associant des entreprises privées et l'Etat, à favoriser l'achat d'actions d'entreprises nationalisées, en garantissant des possibilités d'emploi aux actionnaires.

2.4 - L'attitude du Gouvernement portugais à l'égard des retours

Le Gouvernement portugais, compte tenu de la situation économique du pays (15% de la population active est au chômage), ne peut se réjouir des retours. Toutefois, le Gouvernement ne se détourne pas du problème, comme le prouve la législation à ce sujet.

** Le statut des expatriés et de leurs descendants*

Pour tous les pays de départ, prévoir le devenir de l'émigration passe par la définition du statut qui sera reconnu aux expatriés et à leurs descendants. Depuis la Loi de 1981, le fait d'acquérir une autre nationalité ne fait plus perdre sa qualité de portugais, quelles que soient les modalités de cette nouvelle acquisition. Si les ascendants étaient portugais, on peut toujours demander à être réintégré dans la nationalité d'origine, sans obligation de résidence, ni même d'apporter la preuve que l'on possède la culture ou la langue du pays. Cette véritable "loi du retour" n'est pas sans parenté avec la législation de l'Etat hébreu, et ce n'est pas par hasard si les autorités portugaises qualifient de "diaspora" leur émigration.

Rappelons enfin que la constitution portugaise garantit le retour : "tout citoyen a le droit d'émigrer ou de sortir du territoire national, il a aussi le droit d'y retourner".

** La réinsertion des émigrés de retour*

Le Portugal a mis en oeuvre une batterie de mesures destinées à aider les émigrés de retour :

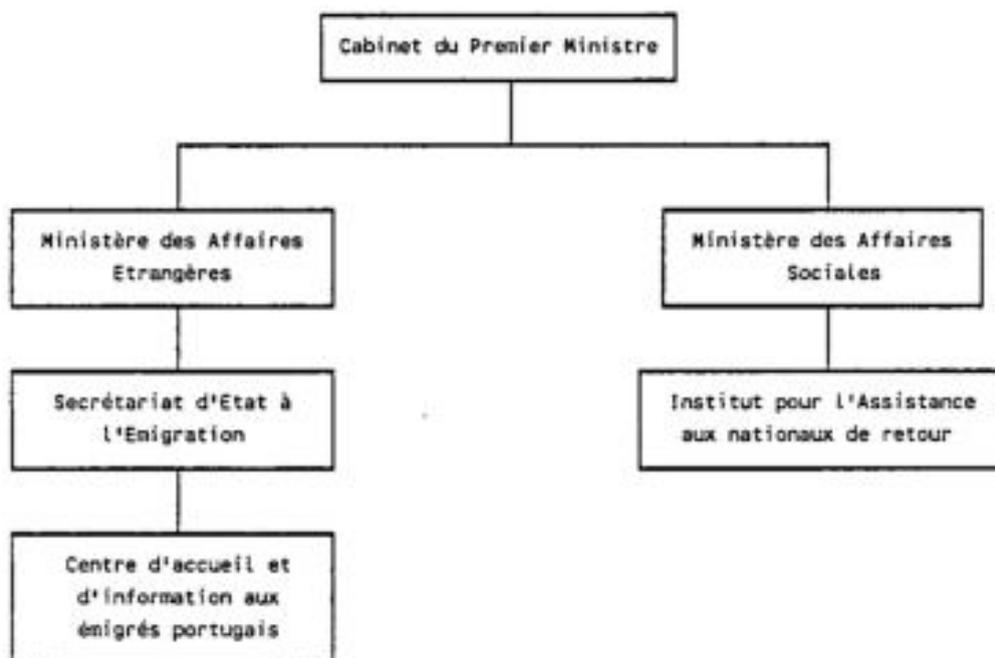
- Mesures financières (en plus des aides financières : comptes d'épargne-crédit, déjà cités, et qui s'appliquent à tous les émigrés) : tous les biens à usage non professionnel importés au Portugal lors du retour définitif sont exemptés de droits de douane (les voitures ne bénéficient que de réductions). Par ailleurs, sur avis du Ministère de l'Industrie et de la Technologie, les émigrants peuvent obtenir une exemption de droits de douane pour l'importation de machines et d'équipements professionnels.
- Education : en ce qui concerne la scolarisation des travailleurs émigrés dans leur pays, des équivalences sont désormais accordées pour les études primaires, secondaires et supérieures suivies à l'étranger. De plus, les émigrants de retour peuvent s'inscrire dans l'enseignement supérieur en surnuméraire.

- Service de la main-d'oeuvre : en Avril 75, les mouvements de retour effectifs et potentiels d'Europe occidentale et des colonies ont entraîné la présentation d'un projet de loi concernant, entre autres, le plan national de l'emploi. Ce dernier a prévu, notamment, la mise en place, dans les régions, de services de la main-d'oeuvre. Cependant, la pénurie d'emplois et le manque d'informations concernant les qualifications et les autres caractéristiques des travailleurs de retour dans leur pays, mettent en péril leur fonctionnement.

Même si ces mesures ont été mises en place récemment, on peut douter de leur impact. Ainsi, selon une enquête récente, 85% des émigrants, qui ont investi à un titre ou à un autre leurs économies au retour, déclarent n'avoir bénéficié d'aucun conseil, subvention ou prêt de la part des autorités portugaises.

2.5 - L'organisation des services de l'émigration.

On peut dresser l'organigramme suivant :



• *Le Secrétariat d'Etat à l'émigration*

Outre la gestion des flux migratoires et le contrôle de la diaspora, le Secrétariat d'Etat a une autre mission fondamentale : l'information. Sa tâche est grandement facilitée par le fait que le Secrétariat dépend désormais du Ministère des Affaires Etrangères. Le Secrétariat utilise donc ses structures administratives, Ambassade et Consulats. Des renseignements (possibilités de retour, transferts d'argent...), parviennent également aux migrants, à leur demande, par lettres circulaires spéciales ou par radio.

En plus de ses bureaux à l'étranger, le Secrétariat d'Etat dispose de délégations régionales, notamment dans les régions d'Aveiro, Braga, Braganza, Chaves, Guarda, Viseu, Faro et Coïmbra.

• *Le centre d'accueil et d'information aux émigrants*

Fonctionnant à Porto depuis Février 1985, ce centre dépend du Secrétariat d'Etat à l'émigration . Ses objectifs sont :

- Apporter aux émigrants toute l'information nécessaire sur les programmes d'aide à la réinsertion développés au Portugal ;
- Accompagner certaines démarches des émigrants auprès des services concernés ;
- Réunir et publier sous forme de brochure les principaux éléments d'information utiles à l'émigrant de retour ;
- Promouvoir, en collaboration avec d'autres organismes, des actions d'appui spécifiques aux émigrants rentrés, notamment en ce qui concerne l'emploi, la formation professionnelle, et la participation des émigrants à certains projets de développement régional ou local.

• *L'Institut pour l'Assistance aux Nationaux de Retour*

En vue d'encourager la réinsertion effective des travailleurs de retour au Portugal, l'IANR a été créé en Mars 1975. D'abord sous l'autorité directe du Cabinet du Premier Ministre, l'Institut dépend désormais du Ministère des Affaires Sociales.

L'IANR est doté d'un Conseil de Direction comprenant les représentants de tous les ministères concernés par la réinsertion des travailleurs émigrés, c'est-à-dire les ministères de la Coordination Inter-territoriale, de la Justice, des Affaires Etrangères, de l'Intérieur, de l'Education Nationale, du Travail et des Affaires Sociales.

L'Institut sert de "centre de tri" : il examine la situation des personnes de retour, avant que les différents ministères ne s'occupent de leur réinsertion. Son diagnostic porte sur divers éléments : besoins en logements et en nourriture, assistance médicale, aide financière, facilités de crédit, emploi, validation de qualifications scolaires et professionnelles, sécurité sociale....