

## Introduction

---

Le Portugal a connu l'un des derniers régimes dictatoriaux d'Europe occidentale, l'*Estado Novo*. Confronté de 1957 à 1974 à l'émigration d'environ un million et demi de ressortissants, soit 47 % de la population active en 1970 et 17 % de la population totale<sup>1</sup>, ce pays est le seul d'Europe occidentale à voir sa population diminuer au xx<sup>e</sup> siècle, alors qu'il ne subit ni famine ni guerre. De 1960 à 1970, elle passe de 8 851 289 à 8 568 703 habitants.

À la fin des années 1950, le Portugal se distingue des autres pays d'Europe de l'Ouest par son archaïsme. Les statistiques, malgré leur fiabilité relative, reflètent ce retard : en 1960, 42 % de la population active travaille dans le secteur primaire, et 65,7 % des Portugais vivent dans des agglomérations de moins de deux mille habitants. À l'époque, seule la paysannerie grecque pèse davantage dans la structure économique nationale. Toutefois, à partir de 1960, le pays connaît un changement spectaculaire. Entre 1960 et 1973, la croissance moyenne annuelle du PIB atteint 6,4 %. En 1970, la population active agricole se réduit à 33 % : elle est désormais égale à celle du secteur secondaire et inférieure de 1 % à celle du tertiaire. Comme le souligne António José Telo, « quelque part dans les années 1960, le Portugal cessa d'être une société rurale pour devenir postindustriel, sans jamais avoir connu la phase industrielle<sup>2</sup> ». Le mouvement migratoire qui commence en 1957 résulte du processus de modernisation de l'économie et de la société portugaises et l'accélère tout à la fois.

1. António José Telo, « Portugal, 1958-1974 : sociedade em mudança », dans Hipólito de la Torre Gómez (dir.), Portugal y España en el cambio político (1958-1974), Mérida, UNED, 1990, p. 78.

2. António José Telo et Hipólito de la Torre Gómez, Portugal e Espanha nos sistemas internacionais contemporâneos, Lisbonne, Cosmos, 2000, p. 126. Toutes les traductions sont de l'auteur.

## L'État à travers le prisme de l'émigration

Jusqu'à présent, les recherches ont surtout porté sur le phénomène migratoire portugais en tant que tel. Elles se sont intéressées aux migrants ou à l'effet de l'émigration massive sur l'économie et la société portugaises. L'objectif de cet ouvrage est différent. Notre analyse porte sur la manière dont l'État a appréhendé et géré ce phénomène et sur les modes de gouvernement d'une population vivant au-delà des frontières nationales. Au lieu d'évaluer l'impact des migrations sur la modernisation du Portugal, on montrera comment l'émigration a été « construite » comme un problème<sup>3</sup>, et de quelle façon elle a accentué les luttes de pouvoir au sein de l'État portugais autour des enjeux de modernisation et d'insertion du pays au sein du système-monde. En d'autres termes, il s'agit d'analyser les « politiques du départ » et la gestion « à distance » des Portugais en France, d'appréhender l'État portugais et la dictature vieillissante pour saisir les modalités du changement dans un système politique autoritaire et conservateur.

L'ouvrage se compose de quatre parties. La première montre la façon dont l'émigration a été « construite » comme un problème, et comment différents secteurs de l'État portugais s'en sont emparés, l'articulant avec leurs manières de voir et leurs projets. La deuxième partie présente les acteurs de la politique publique d'émigration. La troisième analyse l'encadrement légal des flux migratoires et son échec apparent. Enfin, la dernière partie s'intéresse à la présence de l'État portugais sur le sol français.

On verra que contrairement à ce que souhaitait accréditer la propagande du régime dictatorial, l'État portugais n'était ni homogène, ni cohérent, ni fort, ni uni derrière un seul homme – Salazar puis Caetano, son successeur à partir de 1968. C'était une organisation englobant des institutions et des agents différenciés, placés à plusieurs niveaux hiérarchiques. Ces institutions et ces agents ne partageaient pas les mêmes conceptions, ils étaient en concurrence pour imposer leurs visions du monde, rendant leur coordination et leur direction difficiles pour l'État.

3. Voir l'introduction de la première partie de l'ouvrage.

À partir de la réaction des différentes composantes de cet État face à la mobilité de sa population, nous verrons que la modernisation du pays s'est déroulée de manière dissimulée. Bien qu'il ait laissé le pays s'engager dans l'intégration économique européenne avec son entrée dans l'AELE (Association européenne de libre-échange) en 1959, Salazar n'a jamais assumé publiquement cette modernisation ni reconnu ses conséquences négatives pour certains appuis sociaux de la dictature. Il n'en a pas fait la priorité de l'action publique et n'a pas déclaré obsolète la quête du *statu quo* politique, économique et social qui prévalait jusqu'alors. La coexistence au sein des élites portugaises entre, d'une part, un discours et des pratiques conservateurs et, d'autre part, un discours de modernisation du pays se reflète dans les débats et conflits suscités par l'émigration et sa gestion tout au long des années 1960.

Ce voyage au sein de l'État portugais et notre tentative de saisir le régime dictatorial vieillissant par le truchement du phénomène migratoire s'inscrivent dans un mouvement historiographique plus vaste, celui de l'étude des réactions des États face à la mobilité de leur population.

---

## État et mobilité

« L'État est hostile aux gens qui bougent<sup>4</sup>. » Cette formule du politologue James Scott résume le postulat de nombreux travaux qui présentent l'État comme l'ennemi de la mobilité et les régimes autoritaires comme opposés à la migration des individus. Les recherches retraçant l'histoire de la formation de l'État moderne montrent qu'il s'est construit sur la sédentarisation des individus à l'intérieur d'un territoire clos. Les différentes fonctions qui ont amené à sa formation (perception des impôts et mobilisation des hommes pour la guerre) nécessitaient en effet que la population soit stable et qu'elle ne puisse pas se dégager de son autorité, comme le firent par exemple les paysans d'Asie du Sud-Est étudiés par James Scott, qui se réfugièrent dans les montagnes,

4. James Scott, « La montagne et la liberté, ou pourquoi les civilisations ne savent pas grimper », *Critique internationale*, 11, avril 2001, p. 85.

loin des « espaces d'État<sup>5</sup> ». Les États en gestation ont le plus souvent souhaité une population peu mobile car elle leur permettait de se consolider mais aussi de saisir la société, de la rendre intelligible et donc plus facilement gouvernable<sup>6</sup>. Preuve de l'hostilité des États à la mobilité, les individus itinérants ont traditionnellement constitué des cibles privilégiées de la surveillance et de la répression étatiques<sup>7</sup>.

Cette hostilité se trouve renforcée lorsque les hommes franchissent les frontières de leur pays. L'émigration met en effet en cause les fondements essentiels de l'État, à savoir la population, le territoire et la souveraineté. Si l'État peut être considéré comme une organisation qui exerce un pouvoir sur une population à l'intérieur d'un territoire, alors l'émigration porte atteinte à la source de sa puissance. Les monarchies absolues ont tenté d'empêcher la sortie non consentie d'individus. Dans une période où « la guerre est devenue la condition habituelle du système étatique international et le moyen normal de défendre ou de rehausser une position au sein de ce système<sup>8</sup> », la puissance des États repose sur le nombre de ses sujets. Plus d'hommes signifie davantage de soldats et de travailleurs. Dans cette perspective « mercantiliste », ceux qui se soustraient à l'autorité du souverain sans son consentement sont assimilés à des traîtres car ils offrent leur force de travail à un État ennemi.

Jusqu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle et la « révolution des départs<sup>9</sup> », les États restreignent la liberté de circulation transnationale de leurs ressortissants. Ils la contrôlent étroitement au moyen de documents administratifs<sup>10</sup>, avec plus ou moins d'intensité et de succès selon le pouvoir

5. James Scott, *The Art of Not Being Governed. An Anarchist History of Uplands Southeast Asia*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 2009, p. 13.

6. Pierre Rosanvallon, *L'État en France*, Paris, Seuil, 1990, p. 42-43.

7. Daniel Roche, *Humeurs vagabondes. De la circulation des hommes et de l'utilité des voyages*, Paris, Fayard, 2003.

8. Charles Tilly, « *La guerre et la construction de l'État en tant que crime organisé* », *Politix*, 49, 2000, p. 115.

9. Aristide Zolberg, « *La révolution des départs* », dans Nancy Green et François Weil (dir.), *Citoyenneté et émigration. Les politiques du départ*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2006, p. 37-64.

10. Voir pour le cas français de la mise en place de l'identification des individus, Vincent Denis, « *Les pauvres et leurs "papiers" dans la France du XVIII<sup>e</sup> siècle* », dans Gérard Noiriel (dir.), *L'identification. Genèse d'un travail d'État*, Paris, Belin, 2007, p. 79-96.

« despotique » et le pouvoir « infrastructurel » dont ils disposent<sup>11</sup>. Ainsi, la monarchie absolue française, dans laquelle le souverain possède un important pouvoir institutionnel, ne peut que très imparfaitement éviter l'émigration non explicitement autorisée de ses sujets<sup>12</sup>. Les instruments de « domination à distance » des individus par des agents de l'État sont en effet encore trop rudimentaires. Au xx<sup>e</sup> siècle, en revanche, les États et particulièrement les États non démocratiques disposent désormais des instruments nécessaires pour contrôler à distance la population, identifier les individus, diriger leurs mouvements et les empêcher, avec une certaine efficacité, de quitter le territoire. Certains de ces États ont employé – et continuent de le faire de nos jours – des ressources considérables pour atteindre la maîtrise totale de l'entrée et de la sortie des personnes sur leur territoire. Érigé en 1961 par les autorités de la République démocratique d'Allemagne, le mur de Berlin est l'illustration la plus éclatante de ce qu'Alan Dowty qualifie d'« assaut contemporain contre la liberté de mouvement<sup>13</sup> ». Les démocraties, pour leur part, ont progressivement reconnu le droit à l'émigration de leurs citoyens. Albert Hirschman constate en effet que le droit à l'émigration a souvent été étroitement lié au droit de vote : ces droits « ont été généralement élargis (ou restreints) en même temps<sup>14</sup> ».

Les restrictions posées aux migrations de la population par les régimes dictatoriaux du xx<sup>e</sup> siècle se sont en partie inscrites dans la tradition des pratiques tyranniques des siècles précédents. Elles tiennent aussi aux singularités de certaines de ces dictatures. Celles qui, pour reprendre des catégories néanmoins discutables<sup>15</sup>, sont qualifiées

11. Michael Mann, « *The Autonomous Power of the State : its Origins, Mechanisms and Results* », Archives européennes de sociologie, 25, 1984, p. 185-213.

12. Saskia Sassen, *Guests and Aliens*, New York (N. Y.), The New Press, 1999, p. 12.

13. Alan Dowty, *Closed Borders. The Contemporary Assault on Freedom of Movement*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1987.

14. Albert Hirschman, *Vers une économie politique élargie*, Paris, Minuit, 1986, p. 60.

15. Sur la typologie des régimes non démocratiques et la critique d'un « typologisme étroit reposant sur des catégories rigides », voir Jean-Yves Dormagen, « Penser un "totalitarisme sans terreur". Les apports conceptuels de Juan Linz à la compréhension du fascisme italien », dans Mohammad-Saïd Darviche et William Genieys (dir.), *Penser les régimes politiques avec Juan J. Linz*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 19-44.

de totalitaires – c'est-à-dire fondées sur une idéologie que l'État impose à toute la population par le biais de moyens de communication dont il détient le monopole ou l'étroit contrôle – exaltent le principe d'unité (des travailleurs en URSS, de la race dans l'Allemagne nazie), forcent la mobilisation de toute la population autour d'un projet et répriment durement ceux qui n'adhèrent pas à ce dessein collectif. Dans cette configuration, l'émigration apparaît comme une résistance et une menace. Elle est une résistance car ceux qui partent se détournent du projet commun auquel les individus doivent sacrifier leur intérêt privé. Elle est également une menace car, en circulant entre leur pays d'origine et de départ, les migrants peuvent introduire des idées subversives, différentes de celles que l'État considère comme les seules justes et légitimes. Les régimes dits autoritaires, c'est-à-dire au pluralisme limité selon la typologie de Juan Linz<sup>16</sup>, ont pour la plupart également partagé ces restrictions à la mobilité de la population.

Cette esquisse des liens entre États et mobilité pourrait laisser croire que les États, et à plus forte raison les États non démocratiques, ont systématiquement brimé et entravé les mouvements de population. Cependant, bien que les dictatures contemporaines aient prétendu maîtriser les sorties de leur territoire – de même que les entrées –, toutes ne sont pas parvenues à empêcher leur population de partir, toutes n'ont pas conservé ce dessein tout au long de leur existence et toutes n'ont pas saisi les départs irréguliers comme des trahisons. D'une part, comme l'occultent parfois les typologies, les régimes dictatoriaux évoluent, se transforment au gré de la configuration géopolitique, des rapports de force au sein des élites ou au sein de la société. Une mobilité refusée ou tolérée sous sa forme irrégulière devient alors promue, soutenue, défendue voire héroïsée. Jusqu'en 1978, par exemple, les autorités chinoises ont considéré l'émigration comme un danger et les émigrants comme des traîtres. Depuis les réformes économiques de 1978 qui ont amorcé l'ouverture du pays au commerce et aux capitaux internationaux et, plus généralement, depuis la réintroduction du capitalisme, l'image des émigrants s'est radicalement modifiée. Les « Chinois d'outre-mer » sont ainsi érigés

16. Juan Linz, *Régimes totalitaires et autoritaires*, Paris, Armand Colin, 2006.

en acteurs économiques de premier plan. Ils correspondent au « nouvel homme » promu par le gouvernement car ce sont de précieux investisseurs, dotés de capitaux (financiers, sociaux, scolaires, etc.) valorisés et qui favorisent les exportations chinoises à travers le monde. Après avoir limité la mobilité – tant intranationale que transnationale – le gouvernement chinois stimule l’émigration et se rapproche par différents biais des « Chinois d’outre-mer<sup>17</sup> ». D’autre part, afin de perpétuer leur domination ou d’atteindre leurs objectifs, certains États autoritaires ont trouvé un intérêt, dans certaines situations, à laisser partir, définitivement ou temporairement, des individus en fonction de leur croyance religieuse, de leur appartenance ethnique ou de leurs convictions politiques<sup>18</sup>. La situation économique a parfois aussi incité les dictatures à utiliser l’émigration comme une soupape de sûreté, leur permettant d’atténuer les tensions sociales, de prévenir les contestations ou d’expulser des opposants. Enfin, la dénomination de « régime dictatorial » fait écran à la diversité des situations et des contextes. Il n’y a pas d’essence spécifique aux régimes autoritaires et il faut, derrière les textes de lois et les discours, suivre finement toutes les trajectoires et les pratiques réellement exercées. Ces dernières révèlent souvent une multitude de tolérances et d’accommodements avec la mobilité, même irrégulière, de la population qui, dans certains cas, est difficile à empêcher sans coûts ni risques politiques et sociaux et s’enracine profondément dans les pratiques populaires. En somme, la mobilité n’est pas totalement contraire aux intérêts des États, même autoritaires. Certains peuvent d’ailleurs tirer parti de la mobilité d’une catégorie de leur population, lorsque cette migration converge avec leurs propres intérêts politiques, diplomatiques ou économiques<sup>19</sup>. Si l’émigration irrégulière est en partie fabriquée par

17. Voir notamment Carine Pina-Guerassomoff et Éric Guerassomoff, « Les “Chinois d’outre-mer” des années 1890 aux années 1990 », dans Nancy Green et François Weil (dir.), *Citoyenneté...*, op. cit., p. 137-156.

18. Albert Hirschman, « Défection et prise de parole dans le destin de la RDA », dans Albert Hirschman, *Un certain penchant pour l’autosubversion*, Paris, Fayard, 1995, p. 19-68 ; Joseph Maria Colomer, « Exit, Voice, and Hostility in Cuba », *International Migration Review*, 34 (2), 2000, p. 423-442.

19. Voir par exemple Resat Kasaba, « L’Empire ottoman, ses nomades et ses frontières aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles », *Critique internationale*, 12, 2001, p. 111-127.

l'État, par sa législation et/ou par les pratiques de ses agents administratifs<sup>20</sup>, ce même État peut, par le biais de ses agents placés à différents niveaux hiérarchiques et institutionnels, décider de tolérer les départs clandestins pour divers motifs.

### — Une triple bibliographie

Pour réaliser notre étude de l'État portugais à l'aune du phénomène migratoire vers la France, nous avons eu recours à une triple bibliographie à la croisée de plusieurs disciplines, de plusieurs approches et de plusieurs sujets. Les recherches sur l'État contemporain portugais ont beaucoup souffert du manque d'archives disponibles. L'État a veillé et veille encore pour partie à se soustraire au jugement des citoyens et *a fortiori* à l'attention des chercheurs<sup>21</sup>. L'opacité constitue un moyen d'empêcher les Portugais d'avoir une prise sur l'État et sur les pratiques de ses agents. Dans le cadre d'une étude menée sur les directeurs généraux de l'administration, un haut fonctionnaire signalait ainsi à João Filipe de Araújo, que pendant « la période de la dictature, les chercheurs craignaient d'analyser le système administratif dans une perspective critique car cela pouvait être vu comme un crime contre l'État<sup>22</sup> ». Les principales études de l'État portugais sous la dictature s'appuient peu ou pas du tout sur des sources imprimées inédites. Certaines n'en restent pas moins des références indispensables<sup>23</sup>. Cependant, des travaux récents traitant de politiques sectorielles éclairent avec précision le fonctionnement de

20. *Sur la fabrication de l'irrégularité dans les migrations, cf. Kitty Calavita, Immigrants at the Margins. Law, Race, and Exclusion in Southern Europe, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.*

21. *Plusieurs chercheurs ont fait le constat du maintien de pratiques étatiques opaques, en dépit de la chute de la dictature. António Barreto a notamment constaté les réticences posées par l'administration pour communiquer des données statistiques, cf. António Barreto, « Apresentação », dans António Barreto (dir.), A situação social em Portugal, 1960-1995, Lisbonne, Imprensa de Ciências Sociais, 1996.*

22. *Joaquim Filipe de Araújo, Gestão pública em Portugal : mudança e persistência institucional, Coimbra, Quarteto, 2002, p. 23-24.*

23. *Manuel Braga da Cruz, O partido e o Estado no salazarismo, Lisbonne, Presença, 1988 ; Boaventura de Sousa Santos, O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988), Porto, Afrontamento, 1990.*

l'organisation et de l'intervention étatiques<sup>24</sup>. Le souci de décrire la façon dont l'État, par le biais d'agents placés à différents niveaux et d'institutions ne partageant pas la même vision du monde, agit quotidiennement sur le comportement des individus et la manière dont ces derniers adhèrent ou tentent de contourner cette contrainte nous a amené à consulter avec attention les monographies sociologiques, anthropologiques et ethnographiques<sup>25</sup>.

Jusqu'en 1974, la dictature a également empêché le développement de l'histoire contemporaine, perçue comme potentiellement subversive. Après la révolution des Œillets, les principaux travaux portant sur le régime salazariste se sont livrés à un débat taxinomique : le salazarisme était-il un fascisme ? Si ce débat, auquel ont contribué António Costa Pinto, Fernando Rosas, Yves Léonard, Luis Reis Torgal et Michel Cahen<sup>26</sup> n'est toujours pas éteint et que ses mérites heuristiques semblent désormais limités<sup>27</sup>, l'étude de la dictature procède depuis une dizaine d'années à des approches sectorielles, notamment grâce à la massification de l'enseignement supérieur portugais et à l'ouverture des fonds d'archives. Toutefois, une grande partie de ces études a essentiellement été consacrée aux années 1930-1940, car c'est pour cette époque que la question de sa nature se pose avec le plus d'acuité. Mais les recherches sur les dernières années du régime se multiplient. Une problématique nouvelle a focalisé l'attention de chercheurs comme José Manuel Tavares Castilho, Nuno Severiano Teixeira, Elsa Santos Alípio ou Nicolau Andresen Leitão : l'intégration du Portugal au sein de l'Europe occidentale. Le Portugal est l'un des membres fondateurs de l'AELE en 1959 et a signé un accord

24. Voir, par exemple, Cláudio Castelo, *Passagens para África. O povoamento de Angola e Moçambique com naturais da metrópole (1920-1974)*, Porto, *Afrontamento*, 2007 ; Alvaro Garrido, *O Estado Novo e a campanha do Bacalhau*, Lisbonne, *Temas e debates*, 2010.

25. Voir le panorama des études anthropologiques établi par João Leal, *Antropologia em Portugal. Mestres, percursos e tradições*, Lisbonne, *Livros Horizonte*, 2006.

26. Pour les références complètes des travaux des auteurs cités dans cette rubrique, voir la bibliographie finale de l'ouvrage.

27. Voir parmi les critiques des obsessions classificatoires « qui ne disent rien des modes de gouvernement et de l'exercice concret du pouvoir », Béatrice Hibou, *Anatomie politique de la domination*, Paris, *La Découverte*, 2011. Dans le cas portugais, voir Nuno Domingos et Victor Pereira (dir.), *O Estado Novo em Questão*, Lisbonne, *Edições 70*, 2010.

commercial avec la Communauté économique européenne (CEE) en 1972. Ce processus suscite d'autant plus d'intérêt que le pays semblait alors tourner le dos à l'Europe occidentale et sauvegarder coûte que coûte sa dimension impériale, tournée vers l'Afrique.

Enfin, les études sur l'émigration portugaise ont vu le jour dès les premières années de ce phénomène car il ne s'agissait pas seulement d'un objet d'étude mais également d'un problème politique. Plusieurs opposants se sont saisis de ce thème pour illustrer l'échec économique et politique du régime salazariste<sup>28</sup>. Les travaux se sont d'abord attachés à quantifier le phénomène migratoire (notamment ceux de José Carlos Ferreira de Almeida, Joel Serrão ou Jorge Carvalho Arroiteia) et à l'inscrire dans les changements économiques qui l'ont engendré et que lui-même a produits, comme l'illustrent les recherches de Carlos Almeida, António Barreto, Michel Poinard et Maria Ioannis Baganha. Par la suite, l'attention s'est portée sur les migrants eux-mêmes : Mária Engrácia Leandro, Yves Charbit, Marie-Antoinette Hily, Michel Poinard, Albano Cordeiro ont étudié leur stratégie migratoire, leur insertion dans le marché du travail en France et leur retour éventuel. Plus récemment, l'éventail des questionnements s'est élargi : Manuel Antunes da Cunha a analysé les pratiques culturelles des Portugais vivant en France, Isabel Lopes Cardoso les représentations dont ils ont été l'objet et, enfin, Irène dos Santos, leurs enfants et la mémoire de l'expérience migratoire. Elizabeth Leeds, Maria Beatriz Rocha-Trindade, Michel Poinard, Caroline Brettell, Marie-Christine Volovitch-Tavares ou Maria Ioannis Baganha se sont focalisés sur la régulation étatique des flux migratoires. Parmi eux, Elizabeth Leeds a mené dans la seconde moitié des années 1970 une étude de terrain remarquable, effectuant de nombreux entretiens auprès de hauts fonctionnaires et d'employeurs, et exhumant de nombreux documents d'archives privées<sup>29</sup>. Elle a même entretenu une correspondance privée avec Marcelo Caetano, alors en exil au Brésil. Cette approche a permis à Elizabeth Leeds d'éviter un des pièges propres à l'étude de l'*Estado*

28. Francisco Ramos da Costa, *Emigração : fatalidade irremediável ?*, Lisbonne, *Cadernos República*, 1973.

29. Elizabeth Leeds, *Labor Export, Development, and the State. The Political Economy of Portuguese Emigration*, Ph. D., Boston (Mass.), Massachusetts Institute of Technology, 1984.

*Novo* : le constant décalage entre le discours et la pratique, les écarts entre les lois, leur application et le pouvoir fondamental de l'administration, non seulement dans la rédaction de ces lois mais surtout dans leur interprétation et leur application. De rares monographies locales ou régionales s'attachent enfin à décrire le fonctionnement des pouvoirs locaux et rendent compte du fossé existant entre les normes promulguées par le gouvernement et les pratiques des agents « aux guichets<sup>30</sup> ».

Cet aperçu révèle que notre recherche ne se situe pas seulement dans le « renversement du paradigme de l'immigration<sup>31</sup> » repéré par Nancy Green. En effet, si les études sur les politiques de départ ont été rares dans les pays d'immigration<sup>32</sup>, elles ne l'ont pas été dans les pays d'émigration. En Italie<sup>33</sup>, en Espagne<sup>34</sup> ou au Portugal, de nombreuses recherches ont analysé la réaction des États confrontés au départ de leurs nationaux. Il s'agit ici de nouer le fil entre les travaux menés au Portugal (très rarement traduits en France et peu lus) et ceux, produits en France, portant sur la venue et la présence de

30. Miguel Júlio Teixeira Guerreiro Jerónimo, Aspectos da emigração no concelho de Leiria 1960-1964, *maîtrise interdisciplinaire en études portugaises, Universidade Aberta/Instituto Politécnico de Leiria, 2001. Sur les approches se focalisant sur les interactions entre les agents et les usagers et sur le pouvoir discrétionnaire des agents subalternes de la fonction publique, cf. Vincent Dubois, La Vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère, Paris, Économica, 2003.*

31. Nancy Green, « *The Politics of Exit : Reversing the Immigration Paradigm* », *The Journal of Modern History*, 77, 2005, p. 263-289.

32. Elles ne sont pas non plus inexistantes. Dans le cas de la France, voir Caroline Douki, « *Les maires de l'Italie libérale à l'épreuve de l'émigration : le cas des campagnes lucquoises* », *Mélanges de l'École française de Rome*, 106 (1), 1994, p. 333-364 ; Maria José Fernández Vicente, *Émigrer sous Franco. Politiques publiques et stratégies individuelles dans l'émigration espagnole vers l'Argentine et vers la France (1945-1965), thèse de doctorat en histoire, Université Paris VII, 2004. Aux États-Unis, de nombreux travaux s'intéressent à la politique d'émigration de l'État mexicain, voir par exemple David Fitzgerald, A Nation of Emigrants : How Mexico Manages its Migration, Berkeley (Calif.), University of California Press, 2008.*

33. Michele Colucci, *Lavoro in movimento. L'emigrazione italiana in Europa 1945-57*, Milan, Donzelli, 2008 ; Sandro Rinauro, *Il Cammino della speranza. L'emigrazione clandestina degli italiani nel secondo dopoguerra*, Turin, Einaudi, 2009.

34. Luis Calvo Salgado, Maria José Fernández Vicente, Axel Kreienbrink, Carlos Sanz Díaz et Gloria Sanz Lafuente, *Historia del Instituto Español de Emigración. La política migratoria exterior de España y el IEE del franquismo a la transición*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2009.

Portugais et les actions des pouvoirs publics français<sup>35</sup>, de rompre avec une vision unidirectionnelle et quasiment « nationaliste » des migrations ayant cours tant au Portugal qu'en France et d'appréhender les migrants comme des émigrés et des immigrés confrontés à deux États – parfois trois voire plus, si l'on ajoute les pays de transit –, celui qu'ils quittent et celui qu'ils rejoignent. Tout se passe en effet comme si les Portugais n'étaient que des émigrés soumis à l'État portugais dans les études portugaises et comme s'ils n'étaient que des immigrés dans celles menées en France, immigrés sur lesquels l'État portugais n'aurait plus aucune prise. Il faut pourtant étudier conjointement « les illusions de l'émigré » et les « souffrances de l'immigré<sup>36</sup> », les politiques de l'émigration et celles de l'immigration.

### — Le croisement des sources

On ne peut analyser la politique d'émigration de l'État portugais de 1957 à 1974 sans consulter les archives produites par l'administration. Il ne s'agit pas là du plaidoyer *pro domo* d'un historien en faveur de son matériau de prédilection. Cette nécessité de recourir aux archives procède du fait que le régime salazariste a excellé à dissimuler ses actes derrière des discours, à promulguer des lois, souvent contradictoires et non appliquées, pour contenter les différentes fractions de ses appuis et maintenir un équilibre entre des intérêts antagonistes. En outre, l'administration dispose d'un large pouvoir discrétionnaire.

La volonté de rendre l'action de l'État invisible aux yeux des Portugais, afin de perpétuer la domination politique sur une population qui se doit d'être transparente, n'a pas complètement disparu avec la chute de la dictature. Elle se perçoit encore dans les mauvais traitements réservés aux textes produits par l'État portugais et dans les conditions d'accès à ces documents. Très peu de ministères ou d'institutions affichent clairement les conditions d'accessibilité des

35. Ces deux catégories sont à nuancer, leurs frontières étant poreuses. En effet, de nombreux chercheurs portugais ont mené leurs travaux en France, certains y soutenant leur thèse de doctorat.

36. Abdelmalek Sayad, *La Double Absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, Paris, Seuil, 1999.

documents pour les chercheurs et le contenu de leur patrimoine. Le fonds António de Oliveira Salazar et, dans une certaine mesure, les fonds de la police politique portugaise<sup>37</sup>, constituent à ce titre une exception. Probablement parce qu'ils sont emblématiques d'une politique de la mémoire, ces deux fonds d'archives ont été préservés, déposés aux Archives nationales et sont d'un accès relativement commode. Pour certains ministères, la sauvegarde des documents officiels et la constitution d'inventaires ne sont dues qu'à l'action individuelle d'un ministre ou de la personne chargée des archives. Mais pour beaucoup de ministères ou d'administrations centrales, les conditions d'accès aux archives sont plus compliquées et ressemblent parfois à un parcours du combattant. Ces pratiques sont renforcées par la faible mobilisation des historiens portugais pour défendre les archives de l'administration contemporaine.

La consultation d'un nombre important de documents produits par l'État comporte le risque de l'adoption subreptice de la « pensée d'État ». En effet, « entreprendre de penser l'État, c'est s'exposer à reprendre à son compte une pensée d'État, à appliquer à l'État des catégories de pensée produites et garanties par l'État, donc à méconnaître la vérité la plus fondamentale de l'État<sup>38</sup> ». De même, lire des milliers de pages de documents de différente nature, aux objectifs divers, rédigés par des agents étatiques risque de conduire le chercheur à adopter les façons de pensée produites et diffusées par l'État. Certes, les agents ne possèdent pas tous la même vision du monde et le champ étatique connaît d'importants clivages. Mais, dans le cadre de la dictature portugaise, ces clivages et ces luttes sont réduits à un champ social limité. Les archives produites par l'État véhiculent « le point de vue de ceux qui dominent en dominant l'État<sup>39</sup> », et tendent à occulter

37. De 1933 à 1974, la police politique de la dictature eut trois noms différents : *Polícia de Vigilância e Defesa do Estado (PVDE)* entre 1933 et 1945, puis *Polícia Internacional e de Defesa do Estado (PIDE)* entre 1945 et 1969, et enfin *Direcção-Geral de Segurança* de 1969 à 1974. Au-delà de l'appellation, ces institutions s'inscrivent dans la continuité, les dirigeants et les personnels restant les mêmes. Nous employons parfois l'expression de *PIDE* pour la période postérieure à 1969.

38. Pierre Bourdieu, *Raisons pratiques*. Sur la théorie de l'action, Paris, Seuil, 1994, p. 101.

39. Pierre Bourdieu, *Raisons pratiques*. Sur la théorie de l'action, op. cit., p. 129.

tout un pan de l'activité propre à celui-ci. Elles offrent en effet un récit qui atténue ou parfois élimine les vides, les erreurs, les dysfonctionnements, les partis pris de l'action publique. Dans le cas des archives de la police politique, ce sont les mauvais traitements, les tortures, les chantages qui restent invisibles. Ce biais est d'autant plus fort dans le cas de l'étude du Portugal salazariste. La censure et la peur de l'emprisonnement incitent en effet les journalistes à s'abstenir de critiquer l'État. De même, la crainte de représailles pousse la population à ne pas formuler ses griefs à l'encontre de l'administration. Les quelques lettres de candidats à l'émigration ou d'émigrants que nous avons trouvées dans les archives témoignent de cet état d'esprit. En raison de l'analphabétisme ou de la faible alphabétisation de larges segments des classes populaires, ces lettres sont rédigées par des intermédiaires, tels que les curés. De surcroît, en vue d'obtenir la satisfaction de leur requête, les auteurs de ces courriers reprennent, souvent sciemment, les discours diffusés par l'État.

Pour éviter ces biais, au-delà du « doute hyperbolique à l'État et à la pensée d'État<sup>40</sup> », nous n'avons pas limité nos sources à celles émanant de l'État portugais. Les archives produites par l'État français et l'État espagnol ont également été consultées, et nous avons procédé à des entretiens avec certains responsables de la politique d'émigration, placés à différents degrés de la pyramide hiérarchique et dans différentes institutions. La prise de contact avec ces anciens hauts fonctionnaires ou hommes politiques n'a pas toujours été aisée. Il est en effet souvent difficile pour les chercheurs d'obtenir des entretiens avec les membres d'une classe dominante<sup>41</sup>. Ces contraintes s'aggravent, lorsque cette élite a appartenu à un régime déchu et stigmatisé par les nouvelles élites en place. Plusieurs hauts responsables contactés par écrit ne nous ont pas répondu et il a été compliqué de les joindre par d'autres moyens. Certaines personnes ayant en revanche accepté de nous rencontrer ont exprimé le désir que

40. Pierre Bourdieu, op. cit., p. 102.

41. Michel Pinçon et Monique Pinçon-Charlot, *Voyage en grande bourgeoisie*. Journal d'enquête, Paris, PUF, 2002 ; Sylvain Laurens, « "Pourquoi" et "comment" poser les questions qui fâchent ? Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des "imposants" », *Genèses*, 69, 2007, p. 112-127.

l'entretien s'effectue de façon informelle, nous invitant, plus ou moins clairement, à ne pas prendre de notes et à ne pas enregistrer. Ces restrictions ont parfois nui à la qualité des entretiens. Par ailleurs, une forte distance nous séparait des anciens hauts fonctionnaires interrogés. Pour ces derniers, nous nous trouvions dans une position défavorisée, celle de fils d'émigrants issus de la paysannerie pauvre septentrionale et occupant des emplois peu valorisés. De plus, ces agents, ayant eu des responsabilités, avaient pour la plupart l'habitude de se livrer précautionneusement et de maîtriser leur discours, ce qui a parfois retiré de la valeur à leurs entretiens. Enfin, les discours tenus par les personnes interrogées souffraient d'oublis et de reconstructions conscientes ou inconscientes. Par exemple, lors de certains entretiens, les anciennes tensions et les conflits passés étaient fréquemment occultés ou minimisés. Cela tenait manifestement à une volonté de ne pas critiquer d'anciens « amis ». Mais cela découlait également d'un processus d'homogénéisation du personnel politique et administratif de la dictature effectué *a posteriori* par les personnes interviewées : dans leurs mémoires ou dans les entretiens qu'ils accordent, certains anciens hommes politiques ou hauts fonctionnaires continuent de défendre la dictature et dissimulent les nombreuses tensions qui l'ont traversée. Consciemment ou non, ils reprennent la vulgate selon laquelle le régime dictatorial a uni les Portugais, est parvenu à éliminer les dissensions et n'a fait qu'œuvrer dans le seul intérêt général. Prétendre que le régime était clivé par des luttes personnelles et idéologiques contredit en effet la thèse de la quête de l'harmonie soutenue par la dictature, et celle de son refus du conflit. Ainsi, dans ses mémoires publiées en 2002, Carlos Fernandes, diplomate du ministère des Affaires étrangères dont nous étudierons l'action sur la politique d'émigration, qualifiait le président de la Junta da Emigração (Junte d'émigration), le colonel António Manuel Baptista, d'« ami<sup>42</sup> », alors qu'il n'avait cessé de critiquer ses actions et que les archives laissaient transparaître une forte animosité entre les deux hommes. En revanche, les fonctionnaires qui travaillaient pour l'État tout en se montrant critiques à l'égard du régime politique révélaient avec plus de facilité

42. Carlos Fernandes, Recordando. O caso Delgado e outros casos, Lisboa, Universitária editora, 2002, p. 123.

les conflits larvés et les oppositions internes. Enfin, dans certains cas, le problème de la véracité ou de la valeur de certains entretiens s'est posé. Les pertes de mémoire, les reconstructions, l'atténuation de certains phénomènes ont pu amener les interviewés à omettre certains éléments, à confondre les dates ou les faits. Nous avons essayé, dans la mesure du possible, de croiser les sources, de confronter nos informations et d'écartier les propos que nous ne pouvions vérifier.

### — Chiffres sur l'émigration et lacunes statistiques

Si les flux migratoires en tant que tels ne constituent pas notre sujet d'étude, il nous semble toutefois nécessaire, dans cette introduction, de les présenter et de les resituer. Entre 1957 et 1974, un million et demi de Portugais quittent leur pays. Depuis 1926, c'est la première fois que l'émigration prend une telle ampleur et qu'elle est dirigée non plus majoritairement vers l'Amérique mais vers l'Europe. C'est aussi la première fois que la mobilité transnationale de la population pose un tel problème à la dictature. La France accueille plus de la moitié de ces émigrants, soit un peu plus de 900 000 Portugais. Ainsi, lorsque l'élite dirigeante portugaise évoque le « problème » de l'émigration, c'est surtout de celle vers la France qu'il s'agit. L'émigration vers ce pays pose problème non seulement à cause de son ampleur exceptionnelle, mais aussi de son caractère clandestin. En effet, parmi ces 900 000 migrants, seuls 350 000 entrent légalement en France, c'est-à-dire munis d'un passeport d'émigration concédé par la Junta da Emigração (JE), puis le Secretariado Nacional da Emigração (Secrétariat national de l'émigration).

Toutefois, ces chiffres sont loin d'être fiables. Le caractère clandestin de l'émigration vers la France rend en effet difficile toute quantification. Les chiffres donnés par l'Instituto Nacional de Estatística (Institut national de statistiques) ne restituent que les mouvements migratoires saisis par l'État portugais et donnent donc une image tronquée du flux migratoire. Jusqu'en 1968, l'ampleur du mouvement clandestin est volontairement minimisée par les organismes chargés de la statistique car elle démontre l'incapacité de l'État à imposer ses normes. L'Instituto Nacional de Estatística (INE) établit le volume des

flux migratoires et leur direction en fonction des passeports d'émigration fournis par la JE, puis le Secretariado Nacional da Emigração (SNE). Or, la JE ne concède pas seulement des passeports aux individus désireux d'émigrer pour la première fois. De 1963 à 1968, afin de régulariser la situation des migrants partis clandestinement en France, elle délivre également des passeports d'émigration aux clandestins revenus au Portugal. Les chiffres des flux migratoires livrés par l'INE ne reflètent donc pas tant le mouvement migratoire que son homologation *a posteriori* par la JE. Cette pratique permet à la JE et à l'INE d'atténuer la différence entre la véritable émigration légale et les flux migratoires globaux. Ainsi, en 1966, les chiffres publiés par l'INE indiquent un nombre d'émigrants entrés en France supérieur à celui avancé par l'Office national d'immigration (ONI)<sup>43</sup>. Après 1968, un écart spectaculaire entre les départs comptabilisés par l'INE et les entrées quantifiées par l'ONI se creuse. L'INE comptabilise seulement les personnes parties avec un passeport d'émigration et n'utilise plus d'artifices pour minimiser la différence entre les statistiques françaises et portugaises. Le gouvernement portugais cesse d'ailleurs de mobiliser les statistiques de l'INE, tant elles ne correspondent plus à la réalité du phénomène migratoire. L'abandon des bricolages statistiques atteste l'acceptation de l'émigration par le gouvernement de Marcelo Caetano. Il laisse la presse diffuser les statistiques françaises et ne cherche plus à occulter l'ampleur du phénomène, même s'il le regrette. Les tableaux 1 et 2 en annexes donnent un aperçu à la fois du volume de l'émigration, mais aussi des insuffisances et des « bricolages » de l'appareil statistique portugais. Il faudra en tenir compte tout au long de ce périple au sein de l'État portugais.

43. Toutefois, les chiffres fournis par les autorités françaises souffrent eux aussi d'inexactitudes, voir Alexis Spire, *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Grasset, 2005, p. 371-372.