



n°19, novembre 2009

Victor Pereira (IHC-UNL/FCT)

**L'émigration clandestine portugaise vers la France  
et les paradoxes de l'intégration européenne**

« Européanisation borderline. » C'est ainsi que Béatrice Hibou caractérise le processus d'intégration européenne du Portugal des années 1990, processus marqué par la « centralité des marges<sup>1</sup> » : au Portugal, l'eupéanisation n'a pas seulement eu pour effet la diffusion de nouvelles normes et la disparition d'illégalismes souvent jugés comme archaïques ; au contraire, l'existence de certaines pratiques illégales, telles l'évasion fiscale ou la contrefaçon, ont été tolérées par les élites politiques du pays, qui les ont vues comme un moyen de soutenir la concurrence et de pénétrer certains marchés européens. Ainsi, au nom de la convergence européenne, l'Etat s'accommode de certaines entorses faites à la législation en vigueur. On observe alors un important décalage entre les normes, notamment celles édictées afin de respecter les injonctions bruxelloises, et leur application. Cette problématique de la centralité des marges et de la tolérance des autorités à l'égard de l'illégalité s'est manifestée à un autre moment-clé de l'intégration du Portugal à l'Europe, la période des années 1959-1974, lorsque le pays, encore dominé par la dictature salazariste, intègre l'Association européenne de libre échange (AELE, 1960) et signe un accord commercial avec la CEE (1972)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> B. Hibou, « L'intégration européenne du Portugal et de la Grèce : le rôle des marges », in S. Mappa (dir.), *La Coopération internationale face au libéralisme*, Paris, Karthala, 2003, pp. 87-134.

<sup>2</sup> Sur ces accords, voir M. F. Rollo, « Salazar e a construção europeia », *Penélope*, n° 18, 1998, pp. 51-76 ; E. S. Alípio, *Salazar e a Europa. História da Adesão à EFTA (1956-1960)*, Lisbonne, Livros Horizonte, 2006 ; N. Andresen Leitão, *Estado Novo, Democracia e Europa. 1947-1986*, Lisbonne, Imprensa de Ciências Sociais, 2007.

L'entrée du Portugal dans l'AELE marque un infléchissement dans la « gouvernamentalité » imposée par la dictature. Avant 1960, la politique économique est surtout obsidionale, d'inspiration mercantiliste et réactionnaire. Le pays, sans être totalement autarcique, est fermé sur lui-même et sur son Empire. Il exporte peu, protège son marché métropolitain et colonial par des tarifs douaniers élevés et restreint les investissements étrangers. António de Oliveira Salazar, président du Conseil depuis 1932, promeut le nationalisme économique. L'un de ses objectifs, jamais atteint, est de rompre avec la dépendance économique, financière et *in fine* politique du Portugal vis-à-vis de l'étranger et notamment de la Grande-Bretagne<sup>3</sup>. L'Etat intervient fortement dans l'économie. Il fixe les prix des productions agricoles, les parts de matières premières et de marché, et régule l'accès aux marchés industriels au moyen d'un système de conditionnement industriel qui oblige les entrepreneurs à solliciter auprès du secrétariat d'Etat à l'Industrie l'autorisation de produire certains biens ou de modifier le volume de leur production. C'est la proximité avec l'Etat et non « le marché » qui prévaut en matière d'activité économique. En outre, à partir des années 1930, la propagande et les discours de Salazar imposent une « conduite de vie » réactionnaire. La modernité et ses conséquences sont honnies. Le style de vie modèle proposé aux Portugais est celui de la famille paysanne pieuse, vivant du travail de ses terres, ne manifestant ni ambition ni frustration, acceptant sa position sociale et n'aspirant qu'à répéter la geste des générations précédentes. Selon les dirigeants du pays, les qualités d'un bon Portugais sont avant tout l'obéissance, la résignation, la modestie, l'extinction des passions. La population doit sacrifier son intérêt privé au détriment de l'intérêt national tel qu'il est énoncé par Salazar.

Avec l'entrée du Portugal dans l'AELE, une autre manière de concevoir l'Etat et ses actions sur les actions des individus se fait jour, une vision défendue par une fraction minoritaire de l'élite dirigeante à partir des années 1930-1940. En effet, même si les négociateurs portugais ont réussi à obtenir des clauses favorables à l'industrie portugaise ainsi qu'un prolongement des protections douanières, le marché portugais doit inévitablement s'ouvrir aux productions des autres membres de l'AELE. Les protections douanières et bureaucratiques qui permettaient la survie d'unités industrielles peu modernes, peu productives et dirigées par des entrepreneurs à l'esprit rentier, peu formés et rétifs à toute innovation, constituent désormais un handicap. L'ouverture des frontières astreint l'industrie portugaise à accroître sa productivité. Désormais, une partie des autorités souhaite favoriser l'émergence de nouveaux sujets : des individus dynamiques, entreprenants, créateurs de richesses et agissant

---

<sup>3</sup> Sur la dépendance du Portugal, voir F. Rosas, *O Estado Novo nos anos trinta. Elementos para o estudo da natureza económica e social do salazarismo (1928-1938)*, Lisbonne, Estampa, 1986 ; S. de Miranda, *Portugal. O Círculo vicioso da dependência (1890-1939)*, Lisbonne, Teorema, 1988 ; A. J. Telo, « Trezes teses sobre a disfunção nacional – Portugal no sistema internacional », *Análise social*, 32 (142), 1997, pp. 649-683.

selon leurs désirs et leurs ambitions. Toute une frange de responsables placés au sommet de l'Etat, loin d'entretenir la méfiance à l'égard de l'innovation, de la mobilité et de la concurrence, les encourage au contraire. Ce passage d'une gouvernamentalité largement centripète qui « isole, [...] concentre, [...] enferme, [...] est protectionniste<sup>4</sup> », à une autre plutôt centrifuge, dans laquelle il s'agit « de laisser se développer des circuits de plus en plus larges<sup>5</sup> », ne se fait cependant pas de manière linéaire. Jusqu'en 1969, ces deux conceptions de l'Etat et des individus coexistent. Cette superposition provoque de nombreux conflits, mène à de nombreuses impasses, suscite des incohérences et une inefficacité récurrente de l'action publique.

Or, tous ces défauts ne peuvent être envisagés uniquement comme un dysfonctionnement : ils sont au contraire un mode de gouvernement. Les luttes interinstitutionnelles, les conflits interpersonnels, l'inefficacité et l'incohérence permettent à un Salazar vieillissant (il a 71 ans en 1960) de se maintenir au centre de l'échiquier politique, d'être l'arbitre incontournable des ambitions de chacun. En jouant les uns contre les autres, il se prémunit de coalitions formées contre lui. L'entrée du Portugal dans l'AELE ne marque donc pas le succès d'une manière de voir sur une autre, ni même la victoire d'une strate des élites (en l'occurrence la grande industrie lisboète et la finance, souvent unies au sein de grands groupes) sur une autre (la bourgeoisie agricole, la petite industrie du nord du pays et la notabilité provinciale). António de Oliveira Salazar gère avec tact et cynisme le déclin de la bourgeoisie agricole et de la notabilité provinciale, tout en restant attentif à l'ascension de grands groupes industriels et financiers et en surveillant de près l'ouverture de l'économie portugaise à l'Europe. Il concilie apparemment l'inconciliable en faisant primer le politique dans la conduite de la politique économique<sup>6</sup>. Ainsi, un an après l'entrée du Portugal dans l'AELE – entrée qui semblait entériner le choix européen de la dictature –, Salazar exprime vigoureusement son refus de toute décolonisation, entraînant le pays dans un conflit colonial en Angola, conflit qui se propage en Guinée-Bissau à partir de 1963 et au Mozambique à partir de 1964.

Jusqu'en 1968, Salazar tente d'articuler l'ouverture des frontières européennes, le développement économique et le maintien de l'Empire. Certes, ces phénomènes sont interdépendants : la croissance industrielle et le développement du commerce international permettent de financer un coûteux conflit colonial et l'achat d'armement. Mais il est difficile d'énoncer cette interdépendance au sein de l'espace public portugais. Les personnalités les plus attachées à l'Empire considèrent l'intégration européenne et l'émigration vers la France comme

---

<sup>4</sup> M. Foucault, *Sécurité, territoire, population*, Paris, Gallimard, Seuil, 2004, p. 46.

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> Voir F. Rosas, *Salazarismo e fomento económico*, Lisbonne, Editorial Notícias, 2000, pp. 9-16.

incompatibles avec la nécessité de défendre les colonies africaines. Ainsi, lors d'une conversation échangée en 1962 entre le gouverneur du district de Guarda (l'équivalent d'un préfet) et un agent de la police politique, le gouverneur évoque le sentiment de « fatigue de notre jeunesse, son désintérêt par la vie de sacrifice [...]. Personne ne veut se sacrifier mais seulement mener une vie de plaisir<sup>7</sup> ». Et, selon l'agent de la PIDE (Policia Internacional e de Defesa do Estado), cette vie de plaisir s'illustre par les « facilités à la frontière<sup>8</sup> » réclamées par une partie de la population. Ces remarques illustrent la persistance d'une pensée mercantiliste au sein de l'Etat portugais. Pour ces deux représentants de l'Etat, la population n'est plus réceptive aux exigences de sacrifices dès lors que l'on ouvre les frontières : se battre, voire mourir en Afrique ne peut s'accomplir que si le territoire est clos.

Les pages qui suivent étudient les paradoxes des prémisses de l'intégration européenne du Portugal à l'aune de la gestion de la mobilité de la population, et plus particulièrement de la surveillance des frontières du pays. En effet, entre 1960 et 1974, alors que le Portugal augmente le volume de ses exportations vers l'Europe, qu'il s'ouvre aux capitaux étrangers et connaît une importante hausse de son PIB, plus d'un million de Portugais émigrent en Europe occidentale. A elle seule, la France en accueillera 900 000. La particularité de cette migration, au-delà de son volume, réside dans le fait qu'elle s'effectue en grande partie de manière irrégulière : une part importante des migrants quittent le Portugal sans les documents légaux exigés. Parmi les 900 000 Portugais qui s'installent en France, environ 550 000 sortent illégalement de leur pays. L'argument développé ici suggère que l'ampleur de cette émigration clandestine ne peut trouver sa seule explication dans l'échec d'un Etat portugais incapable de s'appropriier le « monopole des moyens légitimes de circulation<sup>9</sup> » transnationale et de contrôler ses frontières<sup>10</sup>. Il ne s'agit pas pour autant de prétendre que l'Etat portugais a sciemment organisé l'émigration vers la France sous une forme clandestine. Cette explication reviendrait à supposer une capacité que l'Etat n'avait pas et, surtout, à ignorer l'autonomie des migrants et des chaînes migratoires ainsi que la spécificité des phénomènes qui ont attiré, en France, les émigrants<sup>11</sup>. Il importe plutôt de

---

<sup>7</sup> Rapport du chef de poste de la PIDE de Quitanilha adressé au directeur de la PIDE, le 14 septembre 1962, ANTT, PIDE/DGS, SC CI (1), processo 14, NT 1147, pasta 32.

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> J. Torpey, *L'Invention du passeport. États, citoyenneté et surveillance*, Paris, Belin, 2005 (1<sup>re</sup> éd. 2000).

<sup>10</sup> Voir, parmi les lectures des migrations clandestines comme résultat de l'impuissance des Etats, B. Badie, « Flux migratoires et relations transnationales », in B. Badie et C. Withol de Wenden (dir.), *Le Défi migratoire. Questions de relations internationales*, Paris, Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, 1994, pp. 27-39 ; B. Badie et M.-C. Smouts, *Le Retournement du monde : sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, Dalloz, 1999 (3<sup>e</sup> éd.) ; B. Badie, *L'Impuissance de la puissance. Essai sur les incertitudes et les espoirs des nouvelles relations internationales*, Paris, Fayard, 2004.

<sup>11</sup> Voir par exemple J. Moya, *Cousins and Strangers. Spanish, Immigrants in Buenos Aires, 1850-1930*, Berkeley, Los Angeles, Londres, University of California Press, 1998.

montrer comment certains acteurs de l'Etat portugais se sont accommodés de l'émigration irrégulière, l'ont intégrée dans leurs stratégies et dans leurs modes de gouvernement.

### **Concilier l'inconciliable**

L'entrée du Portugal dans l'AELE a transformé l'imaginaire de la frontière. Progressivement, celle-ci n'a plus été considérée comme un rempart dressé contre l'invasion des productions étrangères. La disparition des taxes douanières qui frappaient les productions étrangères était censée contraindre les industries portugaises à changer radicalement leur manière de faire : les industriels devaient cesser de fonder leur activité sur l'exploitation d'une main-d'œuvre peu formée, peu payée et muselée par l'interdiction du droit de grève et des syndicats libres. L'industrie devait remplacer massivement les hommes par des machines, accroître la productivité et la qualité de sa production afin d'augmenter ses exportations en direction des marchés européens et de résister à la concurrence étrangère. Pour les dirigeants portugais qui défendaient l'entrée du Portugal au sein de l'AELE, c'était là l'occasion de provoquer un électrochoc qui obligerait une restructuration darwinienne de l'économie portugaise. Seuls les entrepreneurs innovants et performants résisteraient à une telle ouverture. Il s'agissait en somme de dépasser les échecs de la politique économique mise en place par Salazar dans les années 1930, politique basée sur le refus de la concurrence et sur une régulation tatillonne des marchés par l'Etat. Nombre d'entrepreneurs portugais étaient cependant persuadés que l'ouverture des frontières n'était pas pour demain, et ils n'envisageaient pas de modifier rapidement leurs méthodes. Pour ces agents modernisateurs de la dictature, le mouvement migratoire clandestin vers la France qui avait débuté à la fin des années 1950 apparaissait donc comme une aubaine. En canalisant ainsi une population jugée excédentaire, l'émigration devenait un moyen de pression supplémentaire pour contraindre les industriels à opter pour la mécanisation, les inciter à accroître leur productivité, favoriser une augmentation des salaires et permettre la création d'un marché solvable. De plus, les devises envoyées par les travailleurs émigrés venaient équilibrer la balance des paiements, couvraient les achats à l'étranger de biens d'équipement et de matières premières et augmentaient le pouvoir d'achat de la population restée au Portugal. Dans l'esprit d'une partie de ceux qui étaient favorables à l'entrée du Portugal dans l'AELE, cette ouverture des frontières aux marchandises étrangères puis aux capitaux étrangers (une loi de 1965 libérait prudemment les investissements étrangers)

devait s'articuler, au risque de provoquer une « disjonction<sup>12</sup> », avec la libéralisation de la mobilité transnationale de la main-d'œuvre. La mobilité au sein de l'espace européen devait favoriser le « catch-up » portugais. Plus généralement, l'ouverture des frontières inaugurerait la naissance d'un nouveau sujet dont le migrant était le symbole. Le migrant « investisseur », « entrepreneur de lui-même<sup>13</sup> », mû par ses propres désirs, par son désir d'ascension sociale, prêt à affronter l'adversité et la concurrence, s'intégrant au sein du marché du travail européen, illustre idéalement l'*homo oeconomicus* souhaité par les agents modernisateurs portugais.

Cependant, les conceptions et les pratiques du modèle économique mis en place dans les années 1930 ne disparurent pas du jour au lendemain. Une partie des élites politiques, administratives et économiques conserva des réflexes mercantilistes et obsidionaux. Les discours réactionnaires opposés à la modernité ne s'éclipsèrent pas comme par enchantement. La vision libéralisatrice, volontiers darwiniste, s'est heurtée à la résistance de la bourgeoisie agricole, d'une partie des petits et moyens entrepreneurs industriels du centre et du nord du pays qui employaient une main-d'œuvre rurale, des notables provinciaux. Ces groupes et ces individus s'opposaient à une émigration qui leur retirait les éléments sur lesquels se fondait leur puissance relative. Dans la mesure où l'émigration avait pour effet d'augmenter les salaires, elle contribuait à réduire d'autant les profits. Les propriétaires agricoles se trouvaient en première ligne : ils voyaient progresser les salaires des travailleurs agricoles – souvent payés à la journée –, alors que le prix de leurs productions stagnait depuis des années. La politique économique était en effet fortement marquée par le mercantilisme : pour éviter les troubles que connut la Première République (1910-1926), fragilisée par de nombreux mouvements sociaux et une importante inflation, les autorités cherchaient à ravitailler les villes à bas coût. Pour cela, les produits agricoles avaient été fixés à un niveau particulièrement bas. Les travailleurs urbains s'alimentaient ainsi à bas prix, leurs salaires pouvaient être contenus, l'inflation maîtrisée et la monnaie stabilisée. Tout ce système reposait sur une forte pression sur les salaires paysans. Or, l'émigration massive de la population rurale vint détruire cet équilibre en faisant disparaître l'excédent de main-d'œuvre rurale qui permettait aux propriétaires agricoles d'imposer leurs conditions aux journaliers, métayers ou fermiers. Les salaires commencèrent à grossir sans que les prix agricoles suivent, le gouvernement, obnubilé par l'inflation, se refusant à les augmenter. Cette disjonction entre salaires et prix agricoles explique la mobilisation des propriétaires terriens contre une émigration qui contribuait simultanément à miner leur statut et leur ascendant social. Le processus migratoire libéra une partie des classes populaires de la

---

<sup>12</sup> J.-F. Bayart, « La “grande disjonction”, ou de la nécessité pour l'économie du développement de considérer le mouvement », *Revue d'économie du développement*, n° 21, 2007, pp. 197-210.

<sup>13</sup> M. Foucault, *Naissance de la biopolitique*, Paris, Gallimard, Seuil, 2004, p. 236.

dépendance dans laquelle elles se trouvaient jusqu'alors. Le pouvoir circulait de moins en moins à travers les notables provinciaux ; inversement, les émigrés qui libéraient leurs familles de leur dépendance économique vis-à-vis des employeurs en acquéraient d'autant plus qu'outre les revenus financiers qu'ils fournissaient à la population restée sur place, ils s'instituaient comme les passeurs de nouvelles conduites de vie, de biens matériels et immatériels. L'émigration irrégulière représentait par ailleurs une forme d'émancipation d'avec les logiques clientélistes dans lesquelles était encastré le circuit administratif de l'émigration légale.

Aux protestations des propriétaires ruraux se joignaient celles de certains entrepreneurs des industries traditionnelles (textiles et mécaniques surtout) implantées dans le centre et le nord du pays<sup>14</sup>, qui subissaient eux aussi le contrecoup de l'émigration du fait de la disparition de l'excédent de main-d'œuvre rurale sur lequel ils s'appuyaient pour imposer de maigres salaires et de rudes conditions de travail, ainsi que du départ de nombre de leurs travailleurs. Comme le notaient certains employeurs, l'émigration favorisait une plus grande mobilisation sociale des ouvriers restés au pays. Ces derniers se permettaient de revendiquer de meilleurs salaires et de meilleures conditions de travail, car ils savaient que, s'ils n'obtenaient pas gain de cause, ils pourraient toujours partir chercher du travail en France. La possibilité du recours à l'*exit* favorisait la *voice*.

Les nombreuses protestations émises par ces notables et ces employeurs conduisirent le gouvernement à afficher une politique de restriction des départs, en dépit des bénéfices que l'émigration pouvait procurer dans la perspective de l'ouverture des frontières. Comment expliquer une telle contradiction ? D'une part, Salazar ne voulait pas perdre l'appui des notables provinciaux et des propriétaires agricoles. A partir de 1958, il dut faire face à la défection d'une partie des deux principaux piliers de sa dictature : les militaires et l'Eglise catholique. A plusieurs reprises, des dirigeants militaires complotèrent contre lui. En avril 1961, il affronta même une tentative de coup d'Etat ourdie par la quasi-totalité des militaires de son gouvernement. De son côté, l'évêque de Porto rédigea une missive désapprouvant la politique conduite par la dictature, créant le trouble parmi les catholiques portugais. Le catholicisme progressiste, qui se montrait critique sur les questions d'inégalités et d'étouffement des libertés, connut ainsi une certaine vigueur à partir de 1958. Salazar redoutait que ces défections n'aggravent encore le mécontentement des propriétaires terriens et des notables provinciaux. Il multiplia alors les déclarations d'amour à l'agriculture, évita d'évoquer l'entrée du Portugal dans l'AELE et ne fit qu'une fugace et contradictoire référence, au sein de l'espace public portugais, au phénomène de l'émigration. Par ailleurs, la libéralisation, tant économique que

---

<sup>14</sup> Sur ces protestations, voir E. Leeds, « Industrialização e emigração em Portugal : sintomas inevitáveis de uma doença estrutural », *Análise social*, 18 (72-73-74), 1982, pp. 1045-1081.



politique, du Portugal se trouvait hypothéquée par le conflit colonial, qui eut pour conséquence de durcir davantage encore la dictature. Ceux qui voulaient conserver leur position mobilisaient l'argumentaire impérial et considéraient les départs vers la France comme une menace à la pérennité de l'Empire. Pour ceux-là, les migrants partant pour la France refusaient de devenir colons – et il est vrai qu'une partie de ceux qui avaient quitté le Portugal se soustrayaient ainsi à leurs obligations militaires<sup>15</sup>. Une libéralisation totale de l'émigration, à l'instar de celle qui eut lieu dans l'Espagne franquiste, était difficilement envisageable au Portugal du fait de la poursuite des guerres coloniales<sup>16</sup>.

Pour toutes ces raisons, auxquelles il faut ajouter la culture politique réactionnaire de Salazar, son nationalisme et son inclination à soutenir les groupes en déclin<sup>17</sup>, les autorités affichèrent une politique d'émigration restrictive et développèrent un discours destiné à montrer que l'Etat luttait sévèrement contre l'émigration irrégulière. Cette politique de vitrine dans le domaine migratoire, ainsi que les entraves à tout projet visant à réformer l'agriculture (parcellisation des terres de latifundium et remembrement dans le Centre et le Nord), permettaient en outre à Salazar d'esquiver l'une des principales revendications des propriétaires terriens : l'augmentation des prix de la production agricole. Salazar laissa stagner l'agriculture, n'entreprenant aucune restructuration agraire, suivant ainsi les vœux de ses bastions les plus conservateurs.

En avril 1961, quelques semaines après les premières émeutes en Angola, le décret-loi restructurant la police politique criminalisa les sorties irrégulières du territoire. Désormais, les migrants clandestins encouraient jusqu'à deux ans de prison. Mais, au-delà de ces mesures de criminalisation, l'inertie administrative de la gestion de l'émigration révèle combien la politique d'émigration restait subordonnée aux secteurs les plus traditionnels du pays. Jusqu'en 1970, elle releva du ministère de l'Intérieur, et plus particulièrement de la Junta da Emigração. Créée en 1947, la Junta da Emigração était dirigée depuis 1949 par un militaire, António Manuel Baptista, né en 1900. Ce militaire parvint à se maintenir à la présidence de la Junta da Emigração jusqu'en 1969, en dépit des critiques virulentes émanant d'autres institutions liées à la gestion de l'émigration, ministère des Affaires étrangères et ministère des Corporations et de la Prévoyance sociale. Baptista s'opposa vigoureusement à toute mesure favorisant une émigration légale massive vers la France et réduisit les départs légaux grâce à la multitude de

---

<sup>15</sup> C. Castelo, *Passagens para Africa. O povoamento de Angola e Moçambique com naturais da metrópole (c. 1920-1974)*, Porto, Afrontamento, 2007.

<sup>16</sup> Pour une comparaison des politiques d'émigration des deux dictatures ibériques, voir M. J. Fernández et V. Pereira, « Politiques migratoires comparées de l'Espagne franquiste et du Portugal salazariste dans les années 1960-1970 », in N. Lillo (dir.), *Italiens, Espagnols et Portugais en France au XX<sup>e</sup> siècle, regards croisés*, Paris, Publibook, 2008, pp. 21-44.

<sup>17</sup> N. L. Madureira, *A economia dos interesses. Portugal entre as guerras*, Lisbonne, Horizonte, 2002.



règlements qu'il rédigeait lui-même. Tout au long des années 1950, il déclina les invitations des autorités françaises à signer un accord d'émigration. Il ne pourra toutefois contenir plus longtemps les pressions grandissantes, et un accord d'émigration sera finalement ratifié en 1963. L'émigration irrégulière n'avait cessé de se développer depuis 1957, et cet accord se présentait comme la solution permettant de maîtriser les flux migratoires. De plus, un rapprochement diplomatique entre le Portugal et la France s'était opéré. La France soutenait le Portugal dans sa résistance à la décolonisation, lui vendant notamment des armes destinées au conflit africain<sup>18</sup>. Baptista s'ingénia néanmoins à torpiller l'accord de 1963, qui ne fut jamais réellement appliqué. En dépit de la création d'une commission interministérielle qui se réunira de nombreuses fois au cours des années 1964 et 1965 pour étudier le problème de l'émigration, il réussit à empêcher toute libéralisation de l'émigration, libéralisation pourtant souhaitée à la fois par le ministère des Affaires étrangères, le ministère des Corporations et certains hauts responsables de différents ministères. Bien qu'il dit n'avoir jamais reçu de consigne claire de Salazar l'incitant à restreindre l'émigration légale vers la France, l'opposition de Baptista ne prit fin qu'avec le départ de celui-ci de la scène politique. Le président de la Junta da Emigração se sera ingénié, tout au long de son mandat, à entraver au maximum le départ des candidats à l'émigration, au nom d'une vision toute personnelle de l'intérêt général du pays. Celui qu'il défendait s'articulait avec une vision mercantiliste, et il ne mit jamais l'émigration en perspective avec l'entrée du Portugal dans l'AELE. Pour Baptista, l'homme était la principale richesse de la nation et le pays souffrait d'un manque de main-d'œuvre, même si aucune statistique ne le prouvait. Le fait que les employeurs se plaignent du manque de main-d'œuvre et de la trop forte augmentation des salaires suffisait à justifier ce verrouillage des départs.

Dans le système établi par Baptista, l'un des principaux obstacles posés à l'émigration fut de subordonner l'émigration légale à l'octroi d'une autorisation fournie par les notables provinciaux. Cette subordination s'opéra par le biais des mairies, qui servirent d'intermédiaires entre les candidats à l'émigration et la Junta da Emigração, cette dernière ne possédant de bureaux qu'à Lisbonne et Porto. Les mairies devaient recevoir les requêtes des postulants au départ, compléter leur dossier et l'envoyer à la Junta à Lisbonne. Selon la législation, les mairies étaient tenues de jouer un rôle d'intermédiaire administratif neutre. Ce ne fut nullement le cas. Les maires, choisis par le ministère de l'Intérieur et représentant le plus souvent des notables locaux, acquirent une influence dans le processus migratoire qu'aucun texte légal ou réglementaire ne leur concédait. Pour les classes populaires portugaises peu ou pas alphabétisées, les mairies étaient le symbole d'une administration arrogante, complexe, opaque,

---

<sup>18</sup> A. da Silva Lala, *L'Enjeu colonial dans les relations franco-portugaises, 1944-1974*, thèse de doctorat, Institut d'études politiques de Paris, 2007.

corrompue, lente et inefficace. S'y rendre rebutait les candidats à l'émigration, qui préféraient s'en détourner. Ils considéraient l'Etat comme l'ennemi de leur stratégie d'ascension sociale et de leur désir d'émigration. Ainsi, beaucoup allaient trouver ainsi directement les rabatteurs ou les passeurs, en qui ils avaient davantage confiance et sur lesquels ils pouvaient exercer une certaine influence. Les passeurs portugais, et surtout les rabatteurs qui travaillaient pour eux et qui mettaient les migrants en contact avec les autres intermédiaires espagnols, n'étaient pas pour eux des inconnus<sup>19</sup>. Commerçants, travailleurs ruraux et/ou contrebandiers connaissant parfaitement certaines parties de la frontière portugaise, ils appartenaient souvent aux réseaux d'interconnaissance des candidats au départ<sup>20</sup>. Les migrants n'étaient donc pas démunis vis-à-vis des rabatteurs et des passeurs comme ils l'étaient vis-à-vis des agents de l'Etat. S'ils n'arrivaient pas à bon port, les candidats malheureux pouvaient dénoncer les rabatteurs à la police, inciter leurs proches à ne pas utiliser leurs services – minant ainsi la réputation du passeur, une de ses principales ressources – ou refuser de régler le reliquat à payer. Pour construire une « confiance assurée<sup>21</sup> » entre migrants et passeurs, une technique s'était diffusée : le migrant coupait une photographie en deux et en laissait une moitié à sa famille. S'il arrivait en France, il envoyait la seconde moitié de la photographie à ses proches, leur signifiant ainsi qu'ils devaient payer les sommes dues au passeur. Pour les classes populaires, les passeurs représentaient ceux qui pouvaient « transformer le désir d'expatriation en réalité et [détenaient] les clefs du monde extérieur<sup>22</sup> ». Par ailleurs, le comportement des fonctionnaires municipaux décourageait très souvent ceux qui souhaitaient partir légalement. Certains affirmaient, parfois à tort, parfois en mentant ouvertement, à ceux qui venaient s'informer qu'il leur était impossible de partir. D'autres exigeaient d'importantes sommes d'argent en échange du passeport d'émigration. Passer par les mairies était souvent synonyme d'une très longue attente sans aucune certitude que son dossier ne soit finalement accepté, ni même réellement traité. Choisir la voie légale revenait à s'assujettir à l'administration et à son « pouvoir absolu [qui] est le pouvoir de se rendre imprévisible et d'interdire aux autres toute anticipation raisonnable, de les installer dans l'incertitude absolue en ne donnant aucune prise à leur capacité de prévoir<sup>23</sup> ». En comparaison, émigrer par l'intermédiaire des passeurs représentait un gain de temps considérable, parfois même des économies d'argent, et une réappropriation de son destin. Même

<sup>19</sup> Sur les rôles des passeurs, voir S. Laacher, « Partir pour le bout de la terre », *Critique internationale*, n° 19, 2003, pp. 157-170, p. 162.

<sup>20</sup> Sur les réseaux de passeurs dans une région frontalière portugaise, voir M. Nunes Silva, *Redes de emigração económica clandestina com destino a França (Penedono, 1960-1974)*, thèse de master, Instituto Superior do Trabalho e da Empresa, 2008.

<sup>21</sup> A. Seligman, « Complexité du rôle, risque et émergence de la confiance », *Réseaux*, n° 108, 2001, pp. 37-61.

<sup>22</sup> J.-F. Bayart, *Le Gouvernement du monde. Une critique politique de la mondialisation*, Paris, Fayard, 2004, p. 285.

<sup>23</sup> P. Bourdieu, *Méditations pascaliennes*, Paris, Seuil, 2003 (1<sup>re</sup> éd. 1997), p. 328.

si le gouvernement dépeignait l'émigration clandestine comme un « coup de dés<sup>24</sup> », elle était en fait le fruit d'un calcul rationnel et réfléchi de la part des migrants, qui pouvaient partir quand ils le voulaient et s'économiser les contraintes d'une importante paperasserie.

Enfin, les mairies acquirent une importante influence dans le circuit administratif de l'émigration par leur pouvoir de sélection. La Junta da Emigração n'effectuait de recrutements de personnes sans contrat de travail délivré par le pays d'immigration qu'avec l'accord des maires. Or, comme la Junta da Emigração posait de fortes entraves aux contrats nominatifs (contrats de travail au nom d'un individu portugais sollicité par un employeur portugais via l'Office national d'immigration), les maires contrôlaient une part substantielle des recrutements. Ils pouvaient refuser un départ, mais également inscrire leur pouvoir de sélection et d'octroi du passeport dans une logique clientéliste, en ne favorisant que leurs « clients » ou ceux de leurs « proches ».

Les mairies conservèrent leur influence sur le processus d'émigration légale jusqu'en 1973 : elles articulaient l'émigration légale à la gestion de l'opinion publique locale – c'est-à-dire celle des notables – et l'inséraient dans leurs logiques clientélistes. Cette influence notabiliaire et rurale empêcha toute coordination de la politique d'émigration avec la politique de modernisation économique et le démantèlement programmé et progressif des protections douanières que le ministère des Corporations réclamait depuis le début des années 1960. Lors des réunions de la commission interministérielle de 1964-1965, ce ministère essaya en vain de substituer aux mairies les antennes du Serviço Nacional de Emprego (service national de l'emploi) créé en 1965, afin de coupler la politique d'émigration avec celle de l'emploi.

Salazar fit clairement le choix de rassurer les élites en déclin et de ne pas appliquer la politique économique que défendaient les courants modernisateurs. Si le développement et la modernisation économiques eurent bien lieu, ce fut subrepticement. Salazar évita de prendre des mesures susceptibles d'être perçues comme hostiles par les bastions conservateurs. Il n'empêcha pas pour autant – pour peu qu'il le pût – certains phénomènes qui participaient d'une profonde mutation économique et sociale. Ce fut le cas de l'émigration. Le gouvernement ne voulait pas prendre la peine de l'organiser et de payer le prix de l'acceptation de l'émigration. Il ne voulait pas non plus modifier profondément sa gestion et ôter aux mairies l'influence qu'elles avaient acquise dans ce processus. Le changement de la politique d'émigration avait un prix politique que Salazar se refusait à payer : il ne voulait créer ni une fronde des mairies ni un effet d'hystérésis au sein de l'administration en modifiant radicalement les manières de voir ou de

---

<sup>24</sup> Dépliant du *Secretariado Nacional da Emigração*, Centre d'archives contemporaines (CAC), n° 19880312, art. 16.

faire et les routines incorporées depuis plusieurs décennies<sup>25</sup>. Salazar était d'autant plus enclin à s'économiser un tel coût qu'une solution satisfaisante s'offrait au gouvernement : l'émigration illégale. Cette dernière permettait d'atteindre les objectifs désirés dans la perspective de l'ouverture des frontières et de l'intégrer dans l'AELE ; elle favorisait aussi l'entrée de précieuses devises consacrées notamment à couvrir les achats d'armes destinés au conflit colonial. Le caractère clandestin de cette émigration avait en outre l'avantage de dédouaner le gouvernement de toute responsabilité. Celui-ci pouvait montrer qu'il luttait avec vigueur contre une émigration illégale qu'il avait même criminalisée. Les récriminations se portèrent sur un bouc émissaire tout désigné : le passeur (et autres intermédiaires). Il réunissait tous les défauts, trompait, mentait, volait, escroquait les pauvres migrants que l'Etat prétendait protéger. Cette représentation manichéenne avait pour corollaire la non-politisation de l'émigration : les migrants partaient illégalement par imprudence, parce qu'ils étaient trompés et abusés, imprévoyants et impatientes, et non parce qu'ils désiraient s'extirper de la pauvreté, refusaient l'étouffement des libertés, fuyaient la « désespérance<sup>26</sup> » ou tentaient d'éviter les restrictions établies par l'administration et les lenteurs du processus.

Ainsi l'émigration illégale conciliait-elle l'inconciliable. On ne peut cependant s'arrêter à cette seule explication, qui laisserait croire à une stratégie machiavélique du pouvoir. D'une part, l'émigration n'était pas organisée par la dictature, elle résultait d'une convergence de différents facteurs : besoins de main-d'œuvre peu qualifiée en France, tolérance des autorités françaises vis-à-vis des clandestins, constitution de chaînes migratoires, excédents de populations dans les campagnes portugaises, développement industriel du Portugal insuffisant pour canaliser cet excédent, barrières posées à l'ascension au sein de la société portugaise, faiblesse des salaires et de la protection sociale, etc. L'Etat s'est contenté de ne pas organiser cette émigration et de ne pas la canaliser légalement, même s'il est probable que, s'il l'avait voulu, il n'aurait eu ni la capacité infrastructurelle de le faire ni l'indispensable confiance des migrants. La dictature ne fit qu'obliger les gens à partir illégalement, sans pour autant dresser d'entraves réelles et matérielles à leurs départs. Elle entretenait cette ambiguïté en régularisant les migrants clandestins *a posteriori*, à leur retour, plus ou moins facilement. D'autre part, l'Etat portugais était un espace de lutte et de tensions constantes. L'ensemble des acteurs et des institutions ne concevait pas l'émigration de la même manière. Il n'y avait pas une politique de l'émigration mais plusieurs. Certains des acteurs concernés prétendaient appliquer la dure législation sur les départs illégaux. Lorsque les ministres de l'Intérieur exigeaient des différents

---

<sup>25</sup> Sur les effets d'hystérésis au sein des administrations gérant les migrations, voir A. Spire, *Etrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Grasset, 2005, p. 23.

<sup>26</sup> E. Terray, « Pourquoi partent-ils ? », in C. Rodier et E. Terray (dir.), *Immigration : fantasmes et réalités. Pour une alternative à la fermeture des frontières*, Paris, La Découverte, 2008, pp. 21-26, p. 23.

corps de police qu'ils luttent efficacement contre les franchissements irréguliers des frontières, il n'est pas possible d'envisager que ces hauts dirigeants ne veuillent pas voir leurs ordres appliqués. Enfin, il est difficile de croire que Salazar portait une très grande attention à toutes les affaires politiques et administratives du pays et qu'il occupait une position centrale dans le processus de décision politique.

Cette interprétation, mise en avant surtout pour les années 1930-1940<sup>27</sup>, conduit parfois à présenter le dictateur comme omniscient et omnipotent, disposant de toutes les informations, capable de prévoir tous les effets pervers de ses décisions et toujours obéi par une administration neutre et dénuée d'autonomie. Cela n'était évidemment pas le cas. La prétendue obéissance de l'administration et son manque d'autonomie sont largement un leurre<sup>28</sup>. Sa gestion de l'émigration illégale découlait moins des décisions et des politiques centrales que de son imbrication dans les relations de pouvoir au niveau local, à la frontière, dans les interactions entre migrants, passeurs et policiers. Ces derniers ne faisaient pas qu'appliquer mécaniquement les ordres qui leur étaient donnés. Ils bénéficiaient d'une autonomie importante dans l'application de l'éventail des missions qui leur étaient assignées. Ils agissaient en fonction de leurs priorités, de leurs représentations, de leurs savoir-faire et de leurs routines professionnelles<sup>29</sup>. Comprendre l'émigration illégale nécessite donc également d'aller au plus près de la frontière pour voir comment elle était perçue, comment, sur le terrain, elle était surveillée, et comprendre comment s'opérait le « face-à-face » entre, d'une part, le clandestin et le passeur, et d'autre part les agents de police.

### Où est la frontière ?

Cette question pourrait paraître à première vue absurde, d'autant plus que la frontière luso-espagnole est la plus ancienne d'Europe occidentale. En 1297, le traité d'Alcanices fixait les limites du Portugal et du royaume de Castille et Léon. A quelques exceptions près, la frontière luso-espagnole ne fut jamais plus modifiée et, pour se défendre de son puissant voisin, l'Etat portugais érigea de nombreux châteaux dans les régions frontalières. Néanmoins, après la Seconde Guerre mondiale, la frontière du pays sur laquelle devaient se concentrer les défenses du pays n'était plus, pour une partie des stratèges militaires portugais, celle qui la séparait de

---

<sup>27</sup> A. Costa Pinto, « O império do professor. Salazar e a elite ministerial (1933-1945) », *Análise social*, 25 (157), 2001, pp. 1055-1076.

<sup>28</sup> Voir V. Pereira, *L'Etat portugais et les Portugais en France de 1957 à 1974*, thèse de doctorat, Institut d'études politiques de Paris, 2007

<sup>29</sup> Sur l'autonomie des pratiques des policiers sur le terrain, voir D. Monjardet, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, 1996, p. 88 ; H. L'Heuillet, *Basse politique, haute police. Une approche historique et philosophique de la police*, Paris, Fayard, 2001, p. 39.

l'Espagne mais bien plutôt la frontière franco-espagnole. La victoire des nationalistes espagnols et la stabilisation de la dictature de Francisco Franco en 1939 avaient apaisé les relations entre les deux pays. Même si une profonde suspicion vis-à-vis des ennemis héréditaires subsistait au sein des élites portugaises, la crainte d'une invasion espagnole avait disparu, de même que la peur de voir le territoire espagnol transformé par l'opposition portugaise en base arrière, comme cela avait été le cas entre 1931 et 1936. Le contexte de guerre froide modifiait en outre la représentation de l'ennemi principal, qui, désormais, n'était plus l'Espagne mais l'URSS. Face à la puissance de l'armée soviétique, une grande partie des militaires portugais pensait que le Portugal devait se défendre sur la ligne des Pyrénées, et les plans militaires portugais de ces années furent élaborés autour de cette idée. Tout au long des années 1950, les contacts militaires entre les états-majors portugais et espagnols furent fréquents. La péninsule était désormais pensée comme un tout, et cette stratégie impliquait un désinvestissement militaire de la frontière luso-espagnole. Ce n'était plus là que la souveraineté portugaise devait se défendre.

Or, en 1956, avec la crise de Suez, la stratégie militaire portugaise connut une nouvelle inflexion. Les colonies devinrent la priorité de l'armée portugaise. Le Portugal réduisit singulièrement son activité au sein de l'Otan, dont il avait pourtant été l'un des membres fondateurs. La frontière du Portugal se déplaçait vers l'Afrique. Après 1961, les hommes portugais furent massivement mobilisés. Pour la première fois, la circonscription toucha l'ensemble de la jeunesse portugaise : plus d'un million de jeunes passèrent par l'armée entre 1961 et 1974. Chaque année, se furent 100 000 jeunes en moyenne qui se retrouvèrent sous les drapeaux. Cet important investissement militaire en Afrique canalisa une part substantielle du budget et détourna encore davantage l'attention des gouvernants de la frontière luso-espagnole. Il n'était désormais plus question de mobiliser l'armée à la frontière, comme cela avait été le cas en 1936, peu après la victoire du Front populaire en Espagne. Les relations cordiales entre l'Espagne et le Portugal et la stabilité du régime franquiste permettaient à l'Etat portugais de consacrer un minimum de moyens à la défense de son territoire continental. L'ambassadeur espagnol à Lisbonne le notait en 1962 : « Militairement, l'amitié hispano-portugaise permet une frontière dégarnie, ce qui constitue une des raisons du succès militaire en Angola, où est concentrée la majorité de son armée et aviation<sup>30</sup>. »

Ce désintérêt pour la frontière luso-espagnole est illustré par le fait qu'aucun acteur politique, policier ou administratif ne sollicita de renforcement conséquent pour sa surveillance. Certes, les ministres de l'Intérieur ordonnaient régulièrement que le contrôle de la frontière soit amélioré, mais jamais il n'y eut de demande explicitement formulée de création d'un dispositif

---

<sup>30</sup> Note de l'ambassadeur espagnol au Portugal, José Ibáñez-Martín, au ministre des Affaires étrangères espagnol, Fernando Maria Castiella, le 31 décembre 1962, Archivo del Ministério de Asuntos Exteriores (AMAE) R 7212/27.

qui puisse réellement empêcher le départ de clandestins. L'armée ne fut pas mobilisée pour contrôler la frontière en raison, principalement, du conflit colonial. La plupart des ressources humaines et logistiques avaient été concentrées en Afrique et une remise en cause de ce choix n'était envisageable par aucun dirigeant. Par ailleurs, en dépit de son caractère dictatorial, le gouvernement portugais faisait partie du « monde libre ». Or, l'une de ses critiques les plus acerbes à l'encontre du « monde communiste » portait sur les restrictions que ce dernier imposait à la mobilité des personnes<sup>31</sup>, le symbole de ces restrictions étant matérialisé par le mur de Berlin érigé à partir d'août 1961<sup>32</sup>. Le régime portugais dépendait de l'appui logistique et diplomatique de certains pays occidentaux pour survivre, mais aussi pour conserver son empire. Afin de ménager ces appuis, il veillait à cacher ou à atténuer les modalités les plus répressives de l'exercice de son pouvoir et à dissimuler les pratiques liberticides derrière le voile d'un Etat de droit. C'est pour respecter les pratiques des pays démocratiques que la Junta da Emigração exigea que le décret-loi de 1962 sur l'émigration – le seul décret-loi publié entre 1947 et 1974 définissant les conditions de l'émigration – énonce dans son premier article qu'était « libre l'émigration des citoyens portugais, sans préjudice du contenu de l'article 31 de la Constitution politique et des autres lois en vigueur<sup>33</sup> ». Il s'agissait de se conformer aux textes internationaux, même s'il n'était en aucun cas question de concéder effectivement ce droit pourtant consigné dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et considéré comme une « composante fondamentale de la liberté du citoyen<sup>34</sup> ». Sous couvert des « autres lois en vigueur », la Junta da Emigração prétendait transformer l'émigration non en un droit mais en une faveur arbitrairement concédée et subordonnée, on l'a vu, aux intérêts des notables locaux et des employeurs de main-d'œuvre. La construction d'un mur ou d'une barrière de barbelés ne fut jamais envisagée sérieusement, car elle aurait risqué de remettre en cause l'ancrage occidental du Portugal : un tel dispositif aurait pu choquer l'opinion publique, démontrer de manière éclatante le caractère dictatorial du régime salazariste et conduire à une remise en cause de l'appui donné, ouvertement ou secrètement, par certains pays européens au Portugal. D'un point de vue financier et infrastructurel, la construction d'une frontière matérielle aurait pourtant pu être possible. La frontière portugaise ne courait que sur 1 200 kilomètres d'un terrain le plus

<sup>31</sup> N. Green, *Repenser les migrations*, Paris, PUF, 2002, p. 104.

<sup>32</sup> B. Ludwig, « Le mur de Berlin, dernier rempart de l'antifascisme et ultime frontière du communisme en Europe », in S. Cœuré et S. Dullin (dir.), *Frontières du communisme. Mythologies et réalités de la division de l'Europe de la révolution d'Octobre au mur de Berlin*, Paris, La Découverte, 2007, pp. 286-309.

<sup>33</sup> Article 1 du décret-loi 44 427 du 29 juin 1962, reproduit in F. Cassola Ribeiro, *Emigração portuguesa. Aspectos relevantes relativos às políticas adoptadas no domínio da emigração portuguesa desde a última guerra mundial, contribuição para o seu estudo*, Lisbonne, Secretaria de Estado das Comunidades Portuguesas, Instituto de Apoio à Emigração e às Comunidades Portuguesa, Centro de Estudo, 1986, p. 31.

<sup>34</sup> A. Zolberg, « Un reflet du monde. Les migrations internationales en perspective historique », in B. Badie et C. Withol de Wenden (dir.), *Le Défi migratoire. Questions de relations internationales*, Paris, Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, 1994, pp. 41-57, pp. 44-45.



souvent peu accidenté. De plus, l'armée portugaise avait acquis en Afrique un savoir-faire dans ce domaine particulier : Luanda, la principale ville d'Angola, était protégée des attaques des combattants des mouvements de libération nationale par un dispositif de barbelés qui permettait à l'armée de contrôler les passages<sup>35</sup>. Tant en Angola qu'au Mozambique, l'armée avait mis en place de nombreux dispositifs pour surveiller les frontières et empêcher les « infiltrations d'ennemis » provenant des pays voisins<sup>36</sup>. La construction de barrières tout au long de la frontière des deux principales colonies africaines avait même été envisagée. Mais il n'y eut pas de rétroaction en métropole des projets et des pratiques employées dans les colonies.

Les stratégies militaires de la guerre froide et la priorité donnée à l'Afrique conduisirent à un désinvestissement à la fois militaire, financier et politique de la surveillance de la frontière entre le Portugal et l'Espagne. Depuis 1934, cette tâche incombait à la police politique<sup>37</sup>, rebaptisée en 1945 *Polícia Internacional e de Defesa do Estado* (PIDE). Elle collaborait avec la *Guarda Fiscal* (garde fiscale, autrement dit la douane), qui était placée sous l'autorité du ministère des Finances et devait empêcher les passages illicites de marchandises. La police politique avait donc pour tâche de surveiller les frontières, de réprimer les passages clandestins et d'instruire les dossiers des contrevenants. Tout cela pouvait laisser penser que Salazar prétendait politiser les limites territoriales, et plus généralement les entrées et les sorties du territoire. Cela fut pour partie le cas dans les années 1930, au fil des événements survenant chez le voisin espagnol : la Deuxième République, le Front populaire et la guerre civile. Mais la stabilisation de la dictature de Franco contribua à la dépolitisation de la frontière. A partir de la fin des années 1950, les documents de la PIDE attestent que la surveillance de la frontière était loin d'être la priorité de la police, et encore moins celle de sa direction basée à Lisbonne. Interpellé par le ministre de l'Intérieur qui s'interrogeait en 1964 sur l'ampleur des départs clandestins, le directeur de la PIDE, Fernando Silva Pais, rappelle les limites dans lesquelles l'activité de sa police devait se cantonner :

« Pour empêcher cet exode en masse, cette police n'a économisé ni ses efforts ni ses sacrifices, ayant recours à toutes les mesures préventives et répressives qui se trouvent à sa portée et dont l'exécution porte préjudice au bon accomplissement d'autres fonctions non moins importantes qui sont également assignées à cet organisme, et occasionne un volume exagéré de dépenses. Face au petit nombre de postes frontaliers dispersés le long d'une frontière terrestre étendue et compte tenu de l'effectif réduit de son personnel – certains postes ne disposent que de deux

---

<sup>35</sup> Sur une description de ce dispositif, voir C. Oliveira, *Os anos decisivos. Portugal 1962-1985, um testemunho*, Lisbonne, Presença, 1993, pp. 77-82.

<sup>36</sup> A. Afonso et C. de Matos Gomes, *Guerra colonial*, Lisbonne, Editorial Notícias, 2000, pp. 298-299.

<sup>37</sup> I. Flunser Pimentel, *A história da PIDE*, Lisbonne, Circulo de Leitores, 2007 ; S. Chalante, *Estado, estrangeiros e fronteiras no início do Estado Novo (1927-1939)*, thèse de master, ISCTE, 2008, p. 76.

agents –, la vigilance à exercer dans cette aire se trouve pratiquement circonscrite aux points habilités pour le transit de passagers. Ce nombre croît considérablement d'année en année, sans que ne lui soit corrélée une augmentation proportionnelle du personnel chargé de procéder à l'inspection de ceux qui entrent et sortent du pays<sup>38</sup>. »

Détaillant les arrestations effectuées grâce à la collaboration des autres polices (gendarmerie et police), de la douane et des autorités espagnoles, Silva Pais pointe les carences infrastructurelles de l'Etat portugais et suggère les effets pervers de la répression :

« On constate en fait que les magistrats font preuve d'indulgence dans l'application des sanctions criminelles appliquées aux émigrants clandestins, mais nous devons convenir qu'ils ne peuvent user de plus de rigueur car nous aurions actuellement des milliers d'individus dans les prisons de province, en exécution des peines de prison pour délit d'émigration clandestine. Il suffit de noter que l'année dernière, plus de 2 000 accusés ont été remis à la justice. Or les inconvénients résultant de l'incarcération de ces milliers d'individus ne manqueraient pas de dépasser les désagréments que nous connaissons actuellement. Ils seraient sans doute beaucoup plus déplorables<sup>39</sup>. »

Le principal responsable de la répression avouait que, dans le domaine du franchissement des frontières, l'Etat n'avait ni la capacité ni la volonté d'appliquer la loi. Au contraire, par son témoignage, le directeur de la police politique montrait qu'il avait conscience des coûts politiques que le renforcement de la loi pouvait engendrer. Comme d'autres dirigeants de l'époque, il semblait penser que l'émigration agissait comme une soupape de sécurité libérant les tensions sociales, expulsant « de la société les individus non intégrables<sup>40</sup> » et évitant au régime des troubles politiques. Fermer hermétiquement le pays, le transformer en une prison, aurait pu, au contraire, favoriser la prise de parole, potentiellement violente, de la population. Silva Pais tolérait l'émigration clandestine et ne la désignait pas comme une source de désordre public. Il ne la politisa pas et ne donna aucun ordre ferme à ses subordonnés pour qu'ils luttent énergiquement contre ce phénomène ou qu'ils délimitent fermement la frontière. Silva Pais rencontrait hebdomadairement Salazar et recevait régulièrement ses consignes. Or, on ne trouve pas la moindre trace d'une directive adressée par le dictateur au directeur de la police politique lui demandant de faire preuve de zèle en matière d'émigration irrégulière. Dans leur

---

<sup>38</sup> Note du directeur de la PIDE, Fernando Silva Pais, au chef de cabinet du ministre de l'Intérieur, le 26 mars 1964, Arquivo do Ministério da Administração Interna (AMAI), Gabinete do Ministro, cx 273.

<sup>39</sup> *Idem*.

<sup>40</sup> B. Hibou, *La Force de l'obéissance. Economie politique de la répression en Tunisie*, Paris, La Découverte, 2006, p. 234.

correspondance – qui n’est pas révélatrice de leurs échanges oraux –, un seul document porte sur ce domaine : il s’agit d’une statistique sur la répression de l’émigration clandestine pendant le premier semestre 1967.

### **Une police politique sans moyen ni volonté**

Silva Pais percevait l’émigration clandestine comme un moyen de maintenir l’ordre politique. Il prit le parti du « laisser-faire ». L’émigration clandestine assurait la sortie d’une population excédentaire et permettait l’amélioration des conditions de vie de la population restante. Comme les Portugais partaient illégalement, la police politique se dédouanait de toute responsabilité à l’égard des individus et des groupes opposés à ce phénomène. Elle créait facilement une politique en trompe l’œil par la publication dans la presse d’articles vantant sa prétendue efficacité en matière de répression de l’émigration clandestine et sa lutte infatigable contre les passeurs et les rabatteurs, ou par la publicisation des quelques arrestations de passeurs.

Dans les années 1960, la répression de l’émigration clandestine apparut clairement comme une « corvée » pour la direction de la police politique. En 1966, une note du sous-directeur de la PIDE affirmait explicitement que la police politique n’avait pas les moyens « d’accomplir de façon satisfaisante la mission répressive qui lui incombe dans l’émigration clandestine<sup>41</sup> ». Cela concernait plus particulièrement l’instruction des dossiers et son organisation dans les villes des régions périphériques où la PIDE ne disposait pas de délégations. L’instruction des dossiers prenait en effet beaucoup de temps aux agents supérieurs, contraints à de fréquents déplacements dans des zones à l’équipement routier peu satisfaisant. Le sous-directeur suggérait que, dans les villes où la PIDE n’avait pas de délégations, la tâche d’instruction des dossiers incombât aux délégués et sous-délégués du procureur de la République. Si cette requête n’était pas acceptée, le sous-directeur demandait alors à ce que la PIDE soit « dotée de ressources financières, d’agents et de moyens qui lui permettent de prendre en charge leurs déplacements et les coûts inhérents et de faire la couverture du pays avec des fonctionnaires qui auraient légalement la compétence pour l’instruction préparatoire des dossiers<sup>42</sup> ». Le directeur de la PIDE lui-même soutint cette proposition, considérant que « cette note tradui[sai]t la situation réelle de cette police vis-à-vis

---

<sup>41</sup> Note du sous-directeur de la PIDE, le 18 février 1966, AMAI, Gabinete do Ministro, cx 295.

<sup>42</sup> *Idem*.

des problèmes qu'elle aborde<sup>43</sup> ». Mais cette requête ne fut pas satisfaite, signe que le gouvernement ne désirait pas mener une lutte d'envergure contre l'émigration clandestine. Dès lors, les agents de la PIDE refusèrent d'accomplir ce type de mission. En 1967, la délégation de la PIDE de Coimbra rejeta la prise en charge de « dossiers de rabattage et d'aide à l'émigration clandestine par manque de budget<sup>44</sup> ». En 1972, le commandant général de la Guarda Fiscal se plaignit que « les fonctionnaires de la DGS [aient] commencé, quelque peu arbitrairement, à mettre en liberté les émigrants que la Guarda Fiscal leur remettait, alléguant l'indulgence des magistrats lors des jugements et les lourdes charges que ces procédures entraînaient pour l'Etat<sup>45</sup> ». L'affirmation du manque de moyens plusieurs fois énoncé est évidemment relative. Si le gouvernement avait véritablement voulu lutter contre l'émigration illégale, des moyens nécessaires auraient été alloués à la surveillance et à la répression. Mais la direction de la PIDE avait d'autres préoccupations : elle ne cessait de réclamer davantage de moyens pour faire face à la diversification et à la radicalisation de l'opposition politique des années 1960 et pour promouvoir l'implication de la police politique dans les colonies<sup>46</sup>. Les moyens alloués à la surveillance de la frontière étaient considérés par la direction de la PIDE comme autant de moyens ôtés aux missions nobles, c'est-à-dire la traque de l'opposition en métropole et la lutte contre les mouvements de libération dans les colonies.

En fait, la plupart du temps, la PIDE se bornait à contrôler, de manière bureaucratique, les passages aux postes frontières. En 1967, lors d'une réunion de la Junta da Emigração, le représentant de la PIDE soutint que « la police internationale est aux frontières, dans les postes habilités de passage. Et pourtant, ils [les clandestins] ne passent pas là. Ainsi, la police ne peut éviter l'émigration clandestine<sup>47</sup> » ! Les autres corps de police et la douane ne se sentaient pas encouragés à suppléer l'action de la PIDE, qui relâchait le plus souvent les personnes appréhendées bien qu'il fût prouvé qu'elles cherchaient à quitter irrégulièrement le territoire.

Comme le reconnut Silva Pais, les dizaines de kilomètres séparant chaque poste frontière étaient surveillés de façon sporadique par la PIDE, qui ne disposait pas du matériel nécessaire à cette mission. En 1970, la direction de la police politique rappela à l'ordre le chef du poste frontalier de Vilar Formoso, l'une des principales frontières du centre du pays. La police politique avait eu en effet connaissance du fait que « la majorité des déserteurs ou d'autres individus en situation militaire irrégulière, qui émigraient clandestinement et, de cette

---

<sup>43</sup> *Idem.*

<sup>44</sup> Note du commandant général de la Guarda Nacional Republicana au ministre de l'Intérieur, 25 juillet 1967, AMAI, Gabinete do Ministro, caixa 327.

<sup>45</sup> Note du commandant général de la Guarda Fiscal, AMAI, Gabinete do Ministro, cx 418.

<sup>46</sup> D. C. Mateus, *A PIDE/DGS na guerra colonial. 1961-1974*, Lisbonne, Terramar, 2004.

<sup>47</sup> Compte rendu de la réunion de la Junta da emigração, sans date (probablement juin 1967), Arquivo Histórico Diplomático (AHD), EEA 142.

manière, se soustrayaient à leurs obligations militaires, l'avaient fait dans l'aire de ce poste, en passant par un local non éloigné des installations de ce poste<sup>48</sup> ». Or, « il incombe à la Direcção-Geral de Segurança<sup>49</sup> un rôle prépondérant dans la prévention et la répression de telles infractions. C'est pourquoi nous recommandons et sollicitons à tous les fonctionnaires en service à ce poste le plus grand investissement dans la surveillance de la zone frontalière, quitte à sacrifier des heures libres. Les interpellés en situation militaire irrégulière, après avoir été entendus, devront être remis à l'autorité militaire compétente qui assignera la destination adéquate<sup>50</sup> ». Ce rappel à l'ordre confirme que la police politique cherchait avant tout à empêcher le départ des jeunes en âge de se battre en Afrique et non à lutter contre l'émigration clandestine. Toutefois, la réponse donnée par le chef de poste de Vilar Formoso révèle clairement l'insuffisance des moyens dont il disposait. En effet, ce dernier demandait, afin d'accomplir correctement sa mission, « que soient utilisées, dans les cas nécessaires, les voitures des fonctionnaires, moyennant le paiement des kilomètres parcourus en service, au prix établi, car le poste ne possède pas de voiture propre<sup>51</sup> ». Sans véhicule, il était effectivement difficile de surveiller efficacement la frontière. Plus étonnante est la réponse de la direction de la DGS : celle-ci accepta cette requête à la condition que les voitures soient utilisées dans un périmètre qui n'excède pas « la distance de cinq kilomètres autour du poste<sup>52</sup> ». Ce qui revenait à ne décaler que de quelques kilomètres les points de passage pratiqués par les passeurs. Au regard de ces pratiques, il n'est guère étonnant que près de 100 000 réfractaires et déserteurs soient arrivés en France entre 1961 et 1974.

On ne peut se contenter d'analyser l'attitude de la direction de la police politique à l'égard des départs illégaux – l'émigration clandestine ne résulte pas seulement d'un calcul du directeur de la PIDE –, il faut également se pencher sur les pratiques des agents sur le terrain. Ces derniers disposaient de peu d'équipements et leur direction n'exigeait pas d'eux un zèle particulier. Au contraire, ils étaient incités à relâcher les clandestins en règle avec l'armée. Dès lors, les agents de la PIDE en poste dans les régions frontalières firent souvent preuve de laxisme, voire se laissèrent corrompre par les passeurs, dont certains avaient accumulé des sommes importantes. La faiblesse de leurs rémunérations les rendait facilement corruptibles, et

---

<sup>48</sup> Note de la direction de la Direcção-Geral de Segurança au chef de poste de la Direcção-Geral de Segurança de Vilar Formoso, 16 octobre 1970, ANTT/PIDE/DGS, SC CI (1), processo 14, NT 1147, pasta 40.

<sup>49</sup> Nom donné à la police politique en 1969, dans la tentative du successeur de Marcelo Caetano, de faire croire à une libéralisation du régime.

<sup>50</sup> Note de la direction de la Direcção-Geral de Segurança au chef de poste de la Direcção-Geral de Segurança de Vilar Formoso, 16 octobre 1970, ANTT/PIDE/DGS, SC CI (1), processo 14, NT 1147, pasta 40.

<sup>51</sup> Note du chef de poste de la Direcção-Geral de Segurança à la direction de la DGS, 20 octobre 1970, ANTT/PIDE/DGS, SC CI (1), processo 14, NT 1147, pasta 40.

<sup>52</sup> Annotation manuscrite ajoutée le 22 octobre 1970 à la note du chef de poste de la Direcção-Geral de Segurança à la direction de la DGS du 20 octobre 1970, ANTT/PIDE/DGS, SC CI (1), processo 14, NT 1147, pasta 40.

les accommodements entre policiers et passeurs n'étaient pas rares. Bien qu'apparemment adversaires, le policier et le passeur – ou le douanier et le contrebandier – sont en fait interdépendants. L'un n'existe pas sans l'autre. Tous deux vivent grâce à l'existence de la frontière. Dans une étude consacrée à la contrebande, António Cabanas montre que les douaniers luttent contre la contrebande mais ne cherchent jamais à emprisonner les contrebandiers ni à éliminer toute contrebande : ils se limitent à confisquer régulièrement des marchandises appréhendées afin de justifier de leur action vis-à-vis de leur hiérarchie. Les douaniers ont conscience que la fin de toute contrebande remettrait en question leur emploi. Prévaut ainsi « une logique du chasseur qui consciemment laisse que la chasse récupère et ne s'éteigne pas<sup>53</sup> ». Entre les policiers et les passeurs – souvent d'anciens contrebandiers connaissant parfaitement la frontière et dont le capital social s'étendait en Espagne –, une même interdépendance existait. Les passeurs touchaient jusqu'en 1966 d'importantes sommes d'argent de la part des candidats au départ, et ils avaient besoin que les frontières portugaises et surtout espagnoles soient surveillées : cela les rendait indispensables et légitimait leur rémunération. Ils devaient ainsi mettre en place des dispositifs – plus ou moins dangereux pour l'intégrité physique des clandestins – nécessaires à l'entrée en Espagne et à la traversée de ce pays, et en tiraient hautement profit. C'est d'ailleurs pour libérer les migrants portugais des passeurs qui s'enrichissaient et pour éviter que les morts de clandestins ne se multiplient que les autorités espagnoles cessèrent de réprimer l'émigration clandestine portugaise. Les policiers portugais connaissaient l'identité de la plus grande partie des rabatteurs et des passeurs (des listes de ces individus se retrouvent dans les archives du ministère de l'Intérieur). A tout moment, les policiers pouvaient les arrêter. Ce savoir permettait à la police de se couvrir auprès de sa hiérarchie, effectuant des arrestations si on le lui demandait. Il permettait également de fragiliser les passeurs et d'obtenir d'eux, le cas échéant, des informations sur les régions frontalières et sur les migrants clandestins. Certains passeurs devaient probablement collaborer avec la police en échange de la poursuite de leur lucrative activité<sup>54</sup>. Cette méfiance à l'égard du rôle ambivalent des passeurs amènera les groupes d'opposition, notamment les groupes d'extrême gauche qui organisaient la désertion de militaires<sup>55</sup>, à créer leur propre organisation de sortie clandestine du pays.

---

<sup>53</sup> A. Cabanas, *Carregos. Contrabando na raia central*, Barcarena, Artemágica, 2006, p. 127.

<sup>54</sup> Sur les collaborations entre la police et les passeurs dans le contexte tunisien, voir S. Elbaz, « Les ambivalences de la politique migratoire en Tunisie », FASOPO, dactyl., 2008, pp. 77-80.

<sup>55</sup> Voir le dossier des militants de la Frente de Acção Popular, première dissidence maoïste du PCP, qui organisaient la fuite de déserteurs, dont certains avaient volé des armes en vue de la lutte armée contre la dictature, IANTT/PIDE/DGS, SC PC 2071/67, Alexandre José Alinho Martins Oliveira, 3 vol., NT 5974-5975.

Il convient également de mettre en perspective le laxisme des agents de la PIDE (tout comme celui des agents de la gendarmerie [Guarda Nacional Republicana] et de la douane) avec leurs trajectoires sociales et professionnelles. Un des principaux bassins de recrutement de la police politique était justement les régions frontalières<sup>56</sup>. Dans les zones rurales périphériques, l'entrée dans la police – ou dans la gendarmerie – représentait un levier d'ascension sociale. On peut supposer que les agents venant des régions frontalières, qui disposaient généralement de moins de capitaux culturels et scolaires que leurs homologues originaires de Lisbonne ou de Porto, étaient souvent placés aux postes frontaliers, les postes au siège central à Lisbonne ou dans les délégations des principales villes étant réservés aux inspecteurs et autres agents d'origine urbaine. La plupart des policiers affectés à la frontière étaient donc majoritairement issus de la paysannerie, tout comme l'était une grande partie des migrants clandestins. Cette proximité sociale n'entraîna pas mécaniquement des pratiques identiques<sup>57</sup>. De fait, certains agents ayant déjà connu une petite mais réelle ascension sociale virent dans les migrants clandestins d'éventuels concurrents. Ce malthusianisme put rapprocher certains de ces policiers des propriétaires terriens et des notables farouchement opposés aux mouvements migratoires, dont ils reprirent en partie les conceptions. En revanche, d'autres agents de la PIDE tolérèrent ces départs illégaux précisément à cause de cette proximité. Ils comprenaient les raisons qui poussaient les gens à partir : la désespérance sociale, la pauvreté, le désir d'ascension sociale. Nombre de ces policiers croyaient même, à l'instar de certains dirigeants, que l'émigration contribuerait à prévenir les mouvements de contestation sociale.

Les logiques internes de la police politique ne semblent donc pas avoir conduit les agents de la PIDE affectés aux frontières à faire preuve de zèle. S'il nous manque des travaux sur l'évolution des carrières au sein de la police politique, il semble bien que la répression de l'émigration ne permettait pas de faire carrière. Une telle mission n'était assurément pas prestigieuse. L'émigration clandestine n'était pas politisée et était même légitimée par la tradition migratoire du pays<sup>58</sup>. Ces agents, qui se situaient au bas de l'échelle professionnelle, savaient qu'ils resteraient aux frontières et qu'une action efficace ne leur ouvrirait pas de réelles possibilités d'ascension au sein de leur institution.

---

<sup>56</sup> I. Flunser Pimentel, *A história da PIDE...*, op. cit., p. 56.

<sup>57</sup> Voir les analyses de J.-C. Farcy, « Itinéraires », in J.-M. Berlière, C. Denys, D. Kalifa et V. Milliot (dir.), *Métiers de police. Être policier en Europe, XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2008, pp. 155-164.

<sup>58</sup> H. Martins, *Classe, Status e poder e outros ensaios sobre o Portugal contemporâneo*, Lisbonne, Imprensa de Ciências Sociais, 1998, p. 126.



## L'externalisation de la surveillance

La police politique s'impliqua d'autant moins dans la répression et la surveillance de la frontière qu'elle externalisa unilatéralement cette tâche aux autorités espagnoles. D'une certaine manière, la police politique appliqua à la gestion de l'émigration clandestine la stratégie militaire de la guerre froide : la frontière du pays suivait la chaîne des Pyrénées ; les autorités espagnoles recherchaient, arrêtaient, jugeaient et extradait les Portugais qu'elles trouvaient sans passeport sur leur territoire en direction de la France<sup>59</sup>. Cette activité convenait tout à fait à la PIDE. Selon l'un des ses inspecteurs :

« Etant donné la configuration et l'étendue de la frontière luso-espagnole et l'impossibilité d'une plus grande vigilance et répression, vu les effectifs et les moyens actuels dont nous disposons, la vigilance répressive que les autorités espagnoles exerçaient sur leur territoire et la dureté avec laquelle elle était exécutée fonctionnaient comme un "frein". Effectivement l'émigrant clandestin craignait deux ou trois mois de détention dans les prisons espagnoles. Ce risque se réalisait dans près de 30 % des cas. Nos postes frontaliers recevaient quotidiennement des émigrants clandestins remis par les autorités espagnoles, jusqu'au nombre de trois à quatre dizaines<sup>60</sup>. »

La PIDE ne souhaitait pas que le territoire espagnol soit complètement hermétique. Elle s'accommodait très bien du fait que cette activité, non dénuée de laxisme et de corruption, implique un fort coût financier pour les migrants, qui devaient payer les réseaux de passeurs. Cette modalité de l'émigration clandestine empêchait également le départ des femmes et des enfants. En somme, la surveillance opérée par l'Espagne favorisait une « migration de maintien<sup>61</sup> » : seuls partaient les hommes, qui remettaient régulièrement d'importantes sommes d'argent à leurs familles restées au pays. L'une des rares fois où Salazar fit référence à l'émigration, il sembla d'ailleurs accepter ce type de migration. A Roland Faure, du journal de droite *L'Aurore*, qui le questionnait sur le problème « des travailleurs qui, de plus en plus nombreux, viennent en France clandestinement où ils vivent dans des conditions effroyables dans les bidonvilles<sup>62</sup> », il répondit qu'« en France, nos hommes gagnent de hauts salaires mais

---

<sup>59</sup> Sur le rôle de l'Espagne dans la migration irrégulière portugaise qui s'est dirigée vers la France, voir V. Pereira, « España como país de tránsito. El caso de la emigración portuguesa hacia Francia (1957-1974) », *Migraciones y Exilios*, n° 9, 2008, pp. 75-114.

<sup>60</sup> Note de la PIDE remise au ministre de l'Intérieur, Alfredo dos Santos Júnior, le 12 octobre 1966, AMAI, Gabinete do Ministro, cx 308.

<sup>61</sup> P.-A. Rosental, « Maintien/rupture : un nouveau couple pour l'analyse des migrations », *Annales ESC*, n° 6, 1990, pp. 1403-1431.

<sup>62</sup> R. Faure, « Salazar parle... », *L'Aurore*, 9 octobre 1964, p. 11.

continuent de vivre très modestement. Ils se satisfont de peu et envoient beaucoup d'argent à leur famille. Ce sont des travailleurs consciencieux et honnêtes très appréciés de leurs patrons<sup>63</sup> ». S'il appréhendait le « redoutable noyautage<sup>64</sup> » opéré par des militants communistes, Salazar s'accommodait d'une émigration qui divisait le noyau familial et était porteuse de l'idée d'un retour prochain au pays, comme les Portugais partis autrefois en France et « revenus quelques années plus tard avec une petite fortune<sup>65</sup> ». C'est dans cette perspective qu'il faut comprendre les pratiques de la PIDE. Celle-ci ne cherchait pas à rendre la frontière étanche mais plutôt à empêcher le départ de familles entières, et à éviter ainsi que ne se produise une « migration de rupture<sup>66</sup> ».

C'est en fait l'Espagne qui favorisa cette configuration jusqu'en 1966. Cela apparaît clairement en creux *a posteriori* au moment où l'Espagne, pour diverses raisons, cessa de réprimer l'émigration clandestine et offrit aux clandestins portugais pénétrant sur son territoire des sauf-conduits de trente jours qui leur permettaient de poursuivre leur chemin jusqu'en France. Dès que les agents de la PIDE apprirent ce changement d'attitude de la part des autorités espagnoles, ils attirèrent l'attention de leurs supérieurs sur les risques d'augmentation massive et de diversification de la composition des flux migratoires. Et, de fait, à partir de cette date, le flux migratoire portugais se féminisa et s'étendit à des familles entières. Les autorités françaises constatèrent des arrivées de plus en plus nombreuses de femmes, de vieillards et d'enfants à Hendaye. L'émigration clandestine ne représentait plus un coût financier aussi important qu'auparavant : les passeurs n'avaient plus qu'à faire traverser une frontière luso-espagnole très peu surveillée et, du coup, exigeaient beaucoup moins d'argent. Nombre de candidats au départ tentèrent même leur chance sans faire appel aux services d'un passeur, ou avec la seule aide d'anciens migrants. Les migrants n'eurent plus à s'endetter pour partir. Et le voyage clandestin vers la France ne fut plus l'épreuve physique qui écartait jusqu'alors femmes et enfants.

Pour pallier la défection espagnole, le gouvernement portugais alourdit l'arsenal législatif contre l'émigration clandestine et tenta de contenir encore davantage l'émigration légale, pourtant déjà réduite. Il s'agissait une fois de plus de démontrer à l'opinion publique conservatrice que le gouvernement ne tolérait pas l'émigration illégale. La PIDE n'obtint cependant pas de moyens supplémentaires pour mieux contrôler la frontière.

---

<sup>63</sup> *Idem.*

<sup>64</sup> *Idem.*

<sup>65</sup> *Idem.*

<sup>66</sup> P.-A. Rosental, « Maintien/rupture... », art. cité.

## Clandestinité et circulation

A partir de septembre 1968, avec le départ de Salazar de la présidence du Conseil, la politique d'émigration connut une progressive et profonde reformulation. Marcelo Caetano, le nouveau président du Conseil, était favorable à la modernisation économique et sociale du pays, dans laquelle il voyait un moyen de sauver la dictature. Dès les années 1950, Marcelo Caetano avait été le leader de la frange moderniste du régime. Il avait appuyé l'entrée du Portugal au sein de l'AELE, appelé de ses vœux dès 1957 un plus grand dynamisme des entrepreneurs portugais, et pensait que l'intégration des économies européennes rendait la liberté de mobilité de la main-d'œuvre inéluctable. En 1969, il affirmait que « la tendance actuelle [est] à la création de grands espaces économiques où se déplacent librement les hommes, les capitaux et les marchandises<sup>67</sup> ». Dénué de la légitimité historique d'un Salazar et contesté par les orthodoxes du régime, Caetano, dans une stratégie bonapartiste, chercha à gagner l'appui populaire. Il ébaucha la construction d'un Etat-providence – appelé Etat social – qui devait favoriser le bien-être de la population. Couplant intégration économique de l'espace européen et mobilité de main-d'œuvre, il libéralisa l'émigration. Dès décembre 1968, une amnistie fut accordée à tous les clandestins, hormis ceux qui n'avaient pas satisfait aux obligations militaires. Et, en 1969, l'émigration clandestine redevint un simple délit. L'année suivante, les clandestins eurent même la possibilité de régulariser leur situation auprès des consulats. Ceux qui tentaient de rentrer sans passeport au Portugal ne risquaient plus l'emprisonnement. Ils devaient juste s'acquitter d'une amende s'élevant à la modique somme de 625 escudos<sup>68</sup>.

Cependant, cette libéralisation de l'émigration ne fut pas totale, du fait des guerres coloniales et de la nécessité de mobiliser la jeunesse portugaise. Même s'il privilégiait désormais les fractions les plus modernes de la bourgeoisie portugaise, Caetano voulait aussi ménager les propriétaires agricoles et les notables locaux. De plus, comme le reconnaissait le président du Secretariado Nacional da Emigração, institution remplaçant la Junta da Emigração à partir de 1970, il était difficile et contreproductif de substituer immédiatement au flux illégal un flux légal. D'une part, la canalisation par les voies légales exigeait des moyens que le gouvernement refusait de mobiliser : annonces radiodiffusées, affiches, etc. Les bastions conservateurs n'auraient pas manqué de protester. En 1969, le ministère de l'Intérieur notait d'ailleurs lors d'un conseil des ministres que les premières mesures de libéralisation avaient

---

<sup>67</sup> M. Caetano, *Pelo futuro de Portugal*, Lisbonne, Verbo, 1969, p. 173.

<sup>68</sup> Voir le dossier de la police politique : Delegação Porto, Autos de transgressão ao Decreto-lei 49 400 da delegação do Porto, ANTT/PIDE/DGS, NT 9911, pasta 5.

provoqué des « réactions locales auprès des gouvernements civils<sup>69</sup> ». D'autre part, il était difficile à l'Etat portugais de gagner la confiance de candidats à l'émigration qui quittaient irrégulièrement le pays car ils se méfiaient des autorités. L'objectif du gouvernement fut dès lors d'obtenir progressivement cette confiance. Il le fit notamment en remplaçant, en 1970, la Junta da Emigração par le Secretariado Nacional da Emigração, en écartant les mairies du circuit administratif de l'émigration légale ou en facilitant la concession des passeports aux épouses des migrants. Les représentations de la frontière auprès des migrants furent également modifiées. Le Secretariado Nacional da Emigração monta des opérations d'accueil des Portugais venant passer leurs vacances au Portugal. Il publia dans la presse destinée aux émigrants des encarts indiquant les objets (et leur quantité) que les migrants étaient autorisés à introduire légalement au Portugal. Des agents du Secretariado Nacional da Emigração furent envoyés dans les principaux postes frontières pour aider les migrants en butte aux contrôles tatillons, et parfois extrêmement longs, effectués par les douaniers et les agents de la police politique chargés du contrôle des entrées sur le territoire portugais. Ces derniers se montraient souvent suspicieux à l'égard des passeports concédés par les consulats, et parfois fort peu aimables avec les Portugais qui venaient revoir leurs familles. Américo Sáragga Leal, le secrétaire national à l'Emigration à partir de 1970, avait créé ces brigades car « même moi, à la frontière, j'avais assisté à des choses qui m'avaient beaucoup choqué<sup>70</sup> ». Pour Sáragga Leal, les agents de l'Etat portugais ne devaient plus « accueillir » les migrants avec animosité. Ces derniers ne devaient plus être considérés comme des criminels (car partis clandestinement), des subversifs ou des nouveaux riches arrogants. Au contraire, l'Etat portugais, par le biais de ses agents postés aux frontières, avait le devoir de bien recevoir les *franceses*. Ils représentaient en effet une source de richesse pour le pays et leur éloignement du Portugal constituerait un revers pour l'économie du pays. La frontière ne devait plus exclure les migrants mais les inclure.

Le gouvernement de Caetano continua donc à tolérer une émigration clandestine qui lui économisait un coût politique et financier significatif, et le laisser-faire dans ce domaine se prolongea. La promulgation des mesures prises par Caetano entraîna une recrudescence de l'émigration illégale, qui atteignit son apogée entre 1969 et 1971. Quelque 300 000 Portugais quittèrent irrégulièrement le pays durant cette période. Toutefois, Caetano désirait éviter une des conséquences de l'émigration clandestine : la fragilisation des migrants. Lors d'un conseil des ministres, il fit remarquer « que la répression avait conduit à l'intensification de l'émigration clandestine, avec tous les inconvénients qui en résultaient pour les travailleurs qui ont été

---

<sup>69</sup> Compte rendu du conseil des ministres pour les Affaires économiques du 29 juillet 1969, AMAI, Gabinete do Ministro, cx 396.

<sup>70</sup> « *Mesmo eu na fronteira assisti a coisas que me chocaram imenso* », entretien avec Américo Sáragga Leal, 6 septembre 2004, Lisbonne.

exposés à l'exploitation à l'étranger, et pour toutes les atteintes que cela portait au prestige du pays<sup>71</sup> ». Endettés, partis sans contrat de travail, en situation irrégulière vis-à-vis des autorités françaises, non protégés par les autorités portugaises, les clandestins étaient souvent exploités et soumis à de dures conditions de travail et de logement. Cette fragilisation des migrants en France avait pu conduire la police politique et Salazar à s'accommoder de l'émigration clandestine : elle minorait en effet les risques de politisation des Portugais en France<sup>72</sup>. Ces derniers devaient rembourser le coût de leur passage, se retrouvaient séparés de leur famille, devenue plus vulnérable aux pressions des autorités, et avaient opté pour une stratégie migratoire impliquant initialement un retour à court terme au Portugal. Pour toutes ces raisons, la plupart des travailleurs portugais en France craignaient de participer à la moindre action un tant soit peu politique.

Une telle fragilisation avait cependant des effets pervers pour l'économie portugaise : les travailleurs étaient exploités, gagnaient moins d'argent et envoyaient donc moins de devises au Portugal. L'émigration illégale avait également un autre défaut. Ne pouvant rentrer au Portugal, les clandestins avaient tendance à se sédentariser en France et, dès lors, expédiaient encore moins d'argent au Portugal. La libéralisation de l'émigration opérée par Caetano avait donc aussi pour but de faciliter la circulation des travailleurs entre le Portugal et la France et d'accroître les remises des migrants. Pour atteindre cet objectif, le gouvernement portugais accrut son intervention directe au-delà des frontières nationales. Jusqu'en 1970, la présence de l'Etat portugais en France s'était limitée à quelques agents diplomatiques et consulaires et à quelques assistantes sociales rémunérées par des associations catholiques. Les autorités agissaient certes par le truchement d'associations et de personnalités proches du régime (notamment des membres de l'Eglise catholique), mais leur action demeurait restreinte. L'action de l'Etat était largement obsidionale. A partir de 1970, le champ d'intervention de l'Etat sur les actions de ses ressortissants au-delà des frontières s'élargit. Plusieurs délégations du Secretariado Nacional da Emigração furent installées en France pour informer les migrants de leurs droits et les protéger contre les différentes exploitations dont ils étaient victimes. Le gouvernement multiplia également les cours de portugais dispensés aux enfants des migrants et développa les aides financières aux associations portugaises en France. En somme, l'Etat intervint massivement au-delà de ses frontières afin d'atténuer la rupture que constituait l'émigration.

---

<sup>71</sup> *Idem.*

<sup>72</sup> C. Brettell, « O emigrante, a Nação e o Estado nos séculos XIX e XX em Portugal : uma abordagem antropológica », in C. Brettell, *Portugal, o indivíduo e o Estado*, Lisbonne, Fragmentos, 1993, pp. 63-81.

## Conclusion

Le régime dictatorial s'est accommodé dans le domaine migratoire d'un laisser-faire en abandonnant aux migrants et aux réseaux de passeurs l'organisation de la mobilité transnationale. Pour une partie des autorités, cet accommodement favorisait le maintien de l'ordre et la pérennisation du régime. Mais ce laisser-faire, surtout entre 1961 et 1968, s'est trouvé enserré « dans la mailles de la peur, de la menace potentielle de la sanction légitime<sup>73</sup> », car il ôtait tous droits aux migrants, les soumettait au pouvoir discrétionnaire des agents policiers et administratifs chargés de contrôler les frontières et de régulariser leur situation. Jusqu'en 1965-1966, lorsque l'Espagne cessa de réprimer les passages irréguliers des Portugais sur son territoire, les migrants, en grande majorité des hommes, étaient contraints de s'endetter, de se séparer de leurs familles et de subir une rude épreuve physique. Certains y laissèrent la vie. Pour les migrants, la frontière ne séparait pas seulement les deux pays ibériques mais était constituée par tout le territoire s'étendant jusqu'aux Pyrénées<sup>74</sup>.

En dépit de la politique en trompe l'œil menée par les autorités portugaises, la tolérance de l'émigration irrégulière s'est inscrite pleinement dans le mouvement d'intégration de l'économie portugaise à l'économie européenne. Les agents modernisateurs et favorables à l'intégration du Portugal à la Communauté économique européenne le relevaient : « notre émigration sera un facteur important dans le cadre de l'intégration européenne<sup>75</sup> ». Ainsi, quelques années avant la révolution des œillets, mais surtout avec l'avènement de la démocratie au Portugal, la figure du migrant clandestin a été héroïsée. Le travailleur émigré parti clandestinement en France, en dépit de la supposée opposition de la dictature, fut érigé en symbole du développement du pays et de la réussite de l'entrée du Portugal dans la Communauté économique européenne en 1986. D'une part, il refusait la « frontière » vers laquelle la dictature désirait, du moins dans les discours, diriger les Portugais : les provinces d'outre-mer qu'il fallait peupler de métropolitains pour pérenniser l'Empire. D'autre part, il représentait le Portugais entreprenant qui, se laissant conduire par ses désirs, avait défié la dictature pour s'offrir de meilleures conditions de vie, dépasser les rigides barrières sociales et moderniser le pays. Il franchissait des frontières symboles de la fermeture obsidionale qu'avait promue la dictature tant au niveau économique, social, politique que culturel. Le même discours

---

<sup>73</sup> B. Hibou, *La Force de l'obéissance...*, op. cit., p. 228.

<sup>74</sup> Voir l'imaginaire de la frontière parmi les habitants des régions frontalières du centre du Portugal : M. de Fátima Amante, *Fronreira e identidade. Construção na raia luso-espanhola*, Lisbonne, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, 2007, p. 194.

<sup>75</sup> Rapport intitulé « Problématique de l'émigration », sans auteur ni date (1970), IANTT/Presidência do Conselho de Marcelo Caetano, caixa 921.

s'appliqua à la contrebande : cette « illégalité fut légitimée a posteriori par la politique des frontières ouvertes<sup>76</sup> ». Cependant, une telle légitimation occulte le fait que la dictature toléra elle aussi ces phénomènes illégaux, gérant les départs clandestins dans un constant décalage entre les discours et les pratiques, et qu'aujourd'hui encore les politiques migratoires et la surveillance des frontières européennes s'exercent en trompe l'œil<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> L. Cunha, « Dinâmicas e processos de transformação económica : do contrabando à indústria de torrefacção de café em Campo Maior », *Etnográfica*, 10 (2), 2006, pp. 251-262, p. 261.

<sup>77</sup> Voir, sur la politique d'immigration en trompe l'œil et ses effets sur les migrants, D. Bigo, « Les Etats face aux flux transfrontières de personnes : enjeux et perspectives », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 19, 1995, pp. 115-125 ; A. Rea, « Le travail des sans-papiers et la citoyenneté domestique », in M. Peraldi, *La Fin des norias ? Réseaux migrants dans les économies marchandes en Méditerranée*, Paris, Maisonneuve & Larose, Maison méditerranéenne des sciences de l'homme, 2002, pp. 459-478 ; A. Spire, *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 2008.