
L'ENJEU DU PASSEPORT DE TOURISTE AU LENDEMAIN DE LA SECONDE GUERRE MONDIALE : DÉFINITION DES MOYENS DE CONTRÔLE ET FONCTION DES ACTEURS

YVETTE SANTOS*

RÉSUMÉ

Il s'agit de comprendre les moyens administratifs et de contrôle mis en place durant la dictature portugaise pour contrôler les demandes de passeport de touriste et les stratégies utilisées pour contourner ces normes légales dans le cadre de l'émigration pour la France. A partir de cette perspective, l'objectif est de mettre en évidence la nature des relations et la fonction de chaque acteur (pouvoir central, pouvoir local, émigrants, civils) dans l'exécution des normes réglementant l'acquisition du passeport de touriste depuis 1944, date à laquelle le recours au passeport de touriste pour émigrer devient selon la loi un acte illégal, jusqu'à janvier 1975, lorsque toutes les restrictions à l'acquisition du passeport sont abolies.

MOTS-CLÉS: Dictature portugaise; Émigration illégale pour la France; Passeport de touriste; réglementation; stratégies de contournement

* IHC, FCSH, Universidade NOVA de Lisboa, Portugal. *E-mail:* yvettedossantos@gmail.com.



ABSTRACT

We pretend to understand the administrative mechanisms established during the Portuguese dictatorship in order to control the emission of the tourist passports and to explain individual's strategies in order to circumvent these legal rules in the context of Portuguese emigration to France. From this perspective, we want to evidence the nature of relations and functions of each actors (central and local power, emigrants, Portuguese civilian) in the execution of norms which define the conditions to have a tourist passport since 1944 when the use of this passport become an illegal practice, until January 1975 when all restrictions are abolished.

KEYWORDS: Portuguese dictatorship; Illegal emigration to France; Tourist passport; Rules; Strategies of circumvent.

Cet article prétend analyser le rapport de pouvoir et d'influence entre l'État, les pouvoirs locaux et les individus dans le cadre des demandes de passeport de touriste (ou dit ordinaire). Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, et face à la création d'un passeport spécialement réservé aux émigrants, le recours au passeport de touriste devient un des moyens d'émigrer illégalement pour la France, à l'instar d'autres stratégies utilisées comme les réseaux migratoires clandestins, et fait l'objet de préoccupations et de mesures gouvernementales constantes dans le cadre de la lutte contre cette émigration jusqu'en 1974. De ce fait, il importe d'établir comment et pourquoi l'État portugais rend illégale la sortie des émigrants par le passeport de touriste, le rôle de chaque acteur dans la définition et dans l'organisation des procédures de demande de passeports, de la vigilance et de la surveillance instituée par l'État, ainsi que les moyens de contournement au règlement utilisés par les individus.

L'État est ici représenté comme une entité qui institue un cadre qui détermine les conditions de sortie et qui établit une mise à distance entre l'individu et la frontière, par l'édification d'une barrière administrative rendant difficile son franchissement et rendant dramatique l'expérience migratoire. Il représente aussi un poids symbolique et subjectif sur ses sujets et influence de ce fait la décision individuelle d'émigrer, sans em-

pêcher toutefois une “érosion de la souveraineté de l’État”¹ par le contournement des normes et par le franchissement illégal de la frontière.

Dans le cadre des recherches développées dans le domaine des politiques migratoires et de la relation entre pouvoir central et pouvoir local², cet article cherche à corroborer l’idée d’une distanciation entre pouvoirs (central et local), d’une relative autonomie et d’une diversité de situations locales par rapport à l’intention nationale représentée par le pouvoir central. En particulier, ces réalités locales se définissent selon une dynamique propre et se basent sur une construction et sur une représentation subjective des priorités politiques et socioéconomiques locales et non nationales, qui vont influencer la gestion de la question de l’émigration en générale et des demandes de passeport de touriste en particulier.

La création du passeport d’émigrant et l’impact dans les procédures d’acquisition du passeport de touriste

La fin imminente de la Seconde Guerre mondiale, la reprise des mouvements migratoires internationaux et les pressions exercées par les instances internationales pour la mise en place d’une réglementation uniforme sur la concession des passeports conduisent l’État portugais à revoir sa réglementation interne dès septembre 1944³. Le gouvernement décide dès lors, et ce pour la première fois, d’établir un passeport exclusif

¹ Luc Sindjoun, “Introduction. Éléments d’analyse relationnelle des migrations et des transactions entre État et individu”, in *État, individus et réseaux migratoires dans les migrations africaines*, éd. Luc Sindjoun, (Paris: Karthala, 2005), 8.

² Aristide R. Zolberg, *A Nation by Design. Immigration Policy in the fashioning of America* (New York: Harvard University Press, 2006); Victor Pereira, *La dictature de Salazar face à l’émigration. L’État portugais et ses migrants en France (1957-1974)* (Paris : SciencesPo. Les Presses, 2012); Victor Pereira, “The papers of State Power: The Passport and the Control of Mobility”, in *The Making of Modern Portugal*, ed. Luís Trindade (London: Cambridge Scholars Publishing, 2013), 17-43; Philippe Rygiel, dir., *Le bon grain et l’ivraie, L’État-Nation et les populations immigrées, fin XIXe, début XXe* (Paris: Publibook, 2009).

³ Décrets-lois n° 33917 et 33918 du 5 septembre 1944, In *Diário do Governo*, 1^{ère} Série, n° 197.

aux émigrants. L'objectif est d'éviter la sortie par le passeport de touriste de certaines catégories socioprofessionnelles comme les ouvriers, les travailleurs agricoles, les femmes et les mineurs qui cherchent à émigrer, sans interdire totalement son accès. En effet, il est autorisé uniquement pour une validité de 180 jours – la validité normale étant de deux ans minimum –, lorsque l'intention est de réaliser un voyage touristique. L'émigration par le passeport de touriste devient dès lors un acte illégal sujet dorénavant à des pénalités.

Le gouverneur civil⁴, de par sa position privilégiée et d'intermédiaire entre l'administration centrale et la population locale – puisqu'il est le représentant du ministère de l'Intérieur –, se maintient responsable de la délivrance du passeport de touriste⁵. Il travaillera en étroite collaboration avec les agents de passages et de passeports, entités privées qui se maintiennent responsables de l'organisation du voyage et de l'acquisition, pour le compte du client (l'émigrant), des documents garantissant le passage (passeport, tickets de voyage, hôtel, visa), du moins jusqu'en 1947⁶.

Toutefois, empêcher l'obtention du passeport de touriste à certains individus ne passe pas uniquement par la vérification de son appartenance à une certaine catégorie socioprofessionnelle⁷. La décision de rejet du passeport doit aussi reposer sur la confirmation de l'intention d'émigrer, ce qui est plus difficile à vérifier. Le Décret-loi de 1944 prévoit le recours à des témoins de la communauté ou à des entités officielles de la commune au-

⁴ Le gouvernement civil est un organe administratif qui représente le pouvoir central dans chaque district (18). Chaque gouvernement est dirigé par un magistrat administratif appelé gouverneur civil nommé par l'administration centrale. Sous la tutelle directe du ministère de l'Intérieur, ses fonctions ont progressivement diminué sous la dictature : il émet les passeports, doit garantir la sécurité publique, la protection civile et encadrer les élections.

⁵ Isilda Monteiro, "Os passaportes – Do enquadramento legal à prática (1855-1926)", in *Um passaporte para a Terra Prometida*, AAVV (Porto: Fronteira do Caos, 2011), 117-136. Par ailleurs, la législation détermine que l'administration centrale, à travers le ministère de l'Intérieur et la PIDE, peut aussi intervenir dans certains cas de figures en tant qu'autorité supérieure.

⁶ Santos, Ivete Sobral dos. 2014. "A Junta Nacional de Emigração e a política de emigração no Estado Novo", Ph.D. diss., Université Nouvelle de Lisbonne, 114-154.

⁷ Le nom, l'âge, l'état civil, le lieu de naissance et de résidence et la profession.

quel appartient le demandeur de passeport pour valider les raisons de son voyage sous forme écrite, confirmant ou non la suspicion d'émigration⁸.

Il semble donc que le Décret-loi établit des conditions qui rendent difficiles l'accès au passeport de touriste à certaines catégories socio-professionnelles, sans les exclure totalement de son acquisition. Ainsi, l'État portugais renforce son système de "prévention par la dissuasion"⁹, en cherchant, dès la phase de la demande, à mettre en place des outils d'identification, de surveillance ainsi que des moyens de persuasion pour éviter une sortie illégale par le passeport de touriste. Une fois le passeport acquis, il devient plus difficile de contrôler les sorties illégales.

Bien que les nouvelles normes semblent être simples à mettre en place, les gouverneurs civils rendent toutefois compte de problèmes pour les appliquer. Dès décembre 1944¹⁰, le ministère de l'Intérieur éclaire les gouverneurs civils sur la définition d'émigrant comme celui qui part pour travailler, indépendamment du temps passé à l'étranger, ou celui qui cherche à rejoindre la famille, limitant toutefois cette dernière à la ligne directe, jusqu'au 3ème degré de la ligne transversale. Il rompt en partie avec la définition donnée jusqu'alors. Sans faire une distinction de passeport, le modèle de catégorisation utilisé pour identifier les émigrants jusqu'en 1947 se base principalement sur la classe économique utilisée pour voyager dans les navires¹¹. En 1944, le gouvernement identifie l'émigrant non plus uniquement par la classe économique à partir de laquelle

⁸ En dehors de ces documents doivent être présentés d'autres comme la déclaration obligatoire confirmant le report temporaire du service militaire ou son accomplissement, pour les hommes entre 14-48 ans, et l'autorisation maritale ou parentale lorsqu'il s'agit soit de femmes célibataires ou mariés, soit de mineurs.

⁹ À propos du concept de "prévention par la dissuasion", voir Nestor Rodriguez, "Contrôle des frontières. Questions de droits humains et d'éthique sur une stratégie états-unienne", *Hommes et migrations* 1296(2012): 54-63.

¹⁰ Décret-loi du ministère de l'Intérieur-secrétariat général, in *Diário do Governo*, 1^{ère} Série, n° 286, 27 décembre 1944.

¹¹ Voir par exemple Miriam Halpern Pereira, *A política portuguesa de emigração (1850 a 1930)* (Lisboa: A Regra do Jogo, 1981). Voir aussi Zolberg, *A Nation by Design*.

il voyage, mais aussi par le passeport qu'il possède selon la profession qu'il exerce et à travers les intentions qu'il possède.

La création de la *Junta Nacional de Emigração (JNE)* en octobre 1947¹² ré-affirme et redéfinit les entités responsables de l'émission des passeports, qu'il soit de touriste ou d'émigrant. Ce nouveau service administratif national d'émigration est désormais chargé de l'organisation de tout le processus migratoire depuis le pays d'origine jusqu'à la terre d'accueil – principalement transatlantique –, et de la délivrance du passeport d'émigrant au dépend des agences de passages et de passeports¹³. À travers la *JNE*, l'État portugais exclue l'intervention d'intermédiaires non reconnus légalement¹⁴ pour légitimer son besoin de renforcer son "étreinte" sur la population¹⁴, en s'appuyant sur les autorités locales. Effectivement, la *JNE* va travailler en étroite collaboration avec les municipalités qui servent d'antenne locale pour faciliter l'organisation de la procédure administrative, jouant ainsi un rôle déterminant dans l'autorisation à l'émigration.

Bien que les pratiques administratives antérieures démontrent les difficultés et les conflits entre l'administration centrale (en particulier la PVDE) et locale dans la gestion de l'émigration, bien souvent liées à des pratiques qui se sont développées aux marges de la légalité¹⁵, il dépendra de ces fonctionnaires locaux, agents proches des élites locales généralement peu enclins à une émigration massive et pour la France, la diffusion et le contrôle d'informations concernant les normes de l'émigration légale et l'ouverture du dossier des demandes d'émigration. Ainsi, le ministère de l'Intérieur demeure le gestionnaire quasi exclusif des demandes de passeports (de touriste et d'émigrant) par l'intermédiaire de ses agents et de ses fonctionnaires (gouverneurs civils et maires de commune), évitant ainsi

¹² Décret-loi n° 36558 du 28 octobre 1947, in *Diário do Governo*, I^{ère} Série, n° 250.

¹³ Heloisa Paulo, "Aqui também é Portugal". *A Colónia Portuguesa do Brasil e o Salazarismo (Coimbra: Quarteto, 2000)*, 77-85.

¹⁴ Décret-loi n° 36558 du 28 octobre 1947, in *Diário do Governo*, I^{ère} Série, n° 250.

¹⁵ Santos, "A Junta Nacional de Emigração", 74-83.

une dispersion des fonctions et une perte de pouvoir administratif au sein de l'administration centrale et locale¹⁶.

Processus de décision pour l'acquisition du passeport de touriste et stratégies de contournement

Conformément à la législation en vigueur, l'acquisition du passeport de touriste s'appuie sur une procédure qui marque un "rite étatique du passage officiel de la frontière"¹⁷, en soumettant directement l'individu au jugement des autorités et des élites locales, du gouverneur civil et de ses fonctionnaires, étant donné que l'agent de passages et de passeports cesse de le représenter légalement. D'autre part, et bien que l'intention d'émigrer doit être vérifiée pour tout individu appartenant aux catégories socioprofessionnelles référées ci-dessus, et ce indépendamment de la destination, le contrôle sur l'intention d'émigrer est principalement orienté vers les individus demandant un passeport de touriste pour la France.

Jusqu'en 1963, date à laquelle la France devient la principale destination des émigrants, l'Etat portugais tente, pour des raisons économiques, mais surtout politiques et idéologiques, d'orienter les sorties vers les pays transocéaniques et ses colonies au dépend de la France¹⁸. Ce comportement amène les candidats à l'émigration à recourir à des moyens illégaux, et au renforcement des fonctions de contrôle et de vigilance des sorties

¹⁶ Dans le cas des demandes de passeport faites par les étudiants, les chauffeurs, les employés domestiques, par les individus travaillant pour le compte d'un particulier, ou pour ceux voulant voyager pour des raisons religieuses, le gouverneur fait parvenir la demande au ministère de l'Intérieur qui, sur recommandation exclusive de la PIDE et après vérification dans leurs fichiers du comportement moral, politique et civique du demandeur, prend sa décision d'autoriser ou non le passeport de touriste. In Archives portugaises, ANTT, Archives du MI, Cabinet du Ministre, cs 51, 1950: Circulaire n° 880-PI-1 du 25 avril 1947 envoyée par le MI pour les gouverneurs civils.

¹⁷ Sindjoun, "Introduction. Éléments d'analyse relationnelle des migrations", 9.

¹⁸ Sur les intentions politiques et idéologiques, voir Pereira, *La dictature de Salazar face à l'émigration* et Cláudia Castelo, *Passagens para África: o povoamento de Angola e Moçambique com naturais da Metrópole (1920-1974)* (Lisboa: Afrontamento, 2007).

illégalles par les gouverneurs civils, à mesure que l'on se rapproche des années 60.

Pour comprendre comment fonctionne le processus d'acquisition du passeport de touriste à ces individus appartenant aux catégories socio-professionnelles considérées comme suspectes, nous allons analyser les différentes étapes administratives qui garantissent son acquisition. Ces procédures se maintiennent jusqu'en 1975, et vont être rarement remises en cause par les instances de l'État.

Au moment de la demande officielle, l'individu est soumis à une phase d'identification saisi par l'écriture par le biais de la présentation de différents documents comme la carte nationale d'identité, l'attestation confirmant le report temporaire du service militaire, et d'autres documents selon le cas comme l'autorisation maritale ou parentale, afin de déterminer le profil du demandeur, le(s) pays de destination et les raisons de son voyage (tourisme, voyage d'affaire, activités culturelles, visite de la famille...) confirmées par des déclarations de témoins.

Une fois la demande lancée, le gouverneur civil, par l'intermédiaire de ses fonctionnaires, est chargé de vérifier certaines informations de manière à pallier aux failles du dispositif administratif d'identification et de surveillance des individus implanté par l'État et par les autorités locales. En effet, en dehors de la restriction par la profession facilement identifiable et en dépit du recours aux garants, il demeure nécessaire de renforcer les outils de contrôle pour valider l'intention du demandeur à vouloir émigrer ou non. Il est pour cela fait usage de pratiques administratives qui deviennent des pratiques quotidiennes et routinières utilisées par les gouverneurs civils comme moyen de lutte contre l'émigration illégale.

Les services de police comme la Garde Nationale Républicaine (GNR) ou la Police de Sécurité Publique (PSP), mais surtout les autorités locales (maires de commune ou présidents de *Junta de Freguesia*) proches des élites économiques locales constituent des informateurs privilégiés. Proches géographiquement de la population mais distants socialement, ils constituent des figures d'autorités et de respect pour la population et sont les

représentants directs du pouvoir central face aux populations locales¹⁹. Ils sont donc hypothétiquement perçus par le gouverneur civil comme les seuls à pouvoir mener une enquête “objective” plus approfondie sur le demandeur et sont en quelque sorte les décideurs du sort des individus demandeurs de passeport de touriste.

De cette enquête sont recueillies des informations auprès des populations et des élites au sein de la commune et/ou du village, mais aussi directement auprès du demandeur de passeport à partir d’une visite durant laquelle est exercée une pression psychologique sur l’individu, et sont enregistrés l’aspect physique et le quotidien qui permettent de confirmer des signes de richesses ou, au contraire, de pauvreté. Les informations retenues vont servir à déterminer sa situation professionnelle et familiale, ses moyens financiers (s’il possède des biens et leur valeur), sa respectabilité morale, politique et civique ainsi que ses véritables intentions²⁰.

Le gouverneur civil s’appuie donc sur un système de microsurveillance mis en place par l’État et par la collectivité à partir de pratiques sociales d’autosurveillance²¹. Ces difficultés légales imposées amènent naturellement les individus à user de différentes stratégies pour garantir sa sortie, en se servant de pratiques de contournement de l’État par la dissimulation. Ces stratégies de contournement se basent notamment sur les failles du système identifiées par les individus. Plusieurs stratégies peuvent être utilisées.

¹⁹ Selon la législation en vigueur et depuis l’instauration de la dictature, le pouvoir local est intimement dépendant de l’administration centrale. Il ne bénéficie d’aucune autonomie financière, toutes les décisions sont prises par le pouvoir central et les maires sont nommés par le gouvernement.

²⁰ A propos de l’évolution sur les méthodes d’identification et de surveillance sur la mobilité des individus, voir Gérard Noiriel, “Surveiller les déplacements ou identifier les personnes ? Contribution à l’histoire du passeport en France de la Ie à la IIIe République”, *Genèses* 30 (1998): 77-100.

²¹ Sébastien Laurent, “Faire l’histoire de la surveillance”, in *Identification et surveillance des individus : Quels enjeux pour nos démocraties?*, Christian Aghroum, Michel Alberganti, Laurent Bonelli, et al. (Paris: Éditions de la Bibliothèque publique d’information, 2010), 26.

Au moment de la demande, ils mentent sur leur profession, en falsifiant les informations sur la carte d'identité ou en omettant volontairement (ou non) de préciser le type exact de profession qu'ils exercent. Les professions d'"industriel" ou de "propriétaire" apparaissent régulièrement dans les demandes de passeport, semblant donner un certain statut social à l'individu. Bien souvent, ils ne sont que des petits propriétaires agricoles possédant peu de biens de grandes valeurs, ou des petits commerçants à faible revenu que l'enquête ultérieurement confirmera.

Ils peuvent aussi déclarer une destination fictive et/ou de fausses raisons de leur voyage: visiter le chef de famille qui travaille en France depuis quelques temps, ou résoudre des problèmes familiaux constituent les prétextes les plus couramment cités. D'autres s'assurent des garants qui possèdent une certaine "respectabilité" et un statut social dans la communauté locale comme le président de la *Junta de Freguesia* de sa résidence, le maire de la commune, ou des élites influentes de la communauté (commerçant, prêtre, grand propriétaire) qui certifient auprès du gouverneur civil paré crit du bon comportement moral, politique et civique du demandeur de passeport²², de sa situation financière et confirment l'intention de faire du tourisme. Le recours à ces garants démontre l'existence d'une certaine porosité dans les relations au sein de la communauté. Il arrive toutefois que ces individus se retournent contre le propre demandeur en déclarant aux autorités, par voie confidentielle, de leur intention d'émigrer avec le passeport de touriste²³.

²² Les garants confirment dans leur déclaration que le requérant n'est jamais allé en prison, respecta la loi, et qu'il est un individu amorphe politiquement. Selon l'anthropologue José Manuel Sobral, sont considérés comme "riches" dans le milieu rural les grands propriétaires fonciers, les personnes ayant une formation universitaire et qui exercent une profession valorisante dans la société comme médecin, et qui possèdent un certain niveau de vie. Voir José Manuel Sobral, *Trajectos: o Presente e o Passado na Vida de uma Freguesia da Beira* (Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 1999), 130.

²³ Archives portugaises, Archives du district de Viseu, Fonds du Gouvernement civil : Demandes de passeport de touriste refusées et désistements, 1957.

Lorsque le passeport est refusé une première fois, la demande peut être réitérée, en changeant cette fois les informations qui ont pu porter préjudice à la première demande. Néanmoins, le gouverneur civil est rarement transigeant et maintient généralement la décision initiale. En dernier recours, la législation permet aux individus de faire appel auprès du ministre de l'Intérieur²⁴. Pratique utilisée plus couramment dans les années 60, le ministre de l'Intérieur sollicite le gouverneur pour connaître les motifs du refus. Dans la grande partie des cas, la décision du gouverneur civil n'est pas cassée²⁵ par le ministère de l'Intérieur, et confirme une gestion des passeports de touristes réservée au gouverneur civil.

Dans le cadre d'un milieu social rural fortement hiérarchisé, où les stratégies de survies se reposent essentiellement sur les réseaux familiaux locaux ou sur les systèmes de faveur²⁶, la sortie se réalise principalement par la voie illégale. La présence de réseaux migratoires clandestins entre le Portugal et la France et la facilité à recourir aux solidarités issues des réseaux clandestins²⁷, la rapidité à organiser le départ illégal²⁸, voir l'absence de connaissances des possibilités d'une émigration légale que les autorités locales refusent de divulguer pour éviter une sortie légale, et la lenteur des procédures pour l'acquisition du passeport de touriste

²⁴ On retrouve aussi dans les archives du ministère de l'Intérieur des lettres destinées au Président du Conseil ou au Président de la République. Elles sont toujours renvoyées vers le ministère de l'Intérieur. Voir Archives portugaises, ANTT, Archives du MI, Cabinet du Ministre, la série JE 00032 (cs 268 (1964), cs 283 (1965), cs 308 et 311 (1966), cs 312 (1967), ...) les demandes de passeport pour les années 50 et 60.

²⁵ D'autres stratégies sont utilisées par les individus mais elles sont moins courantes, telles que faire la demande de passeport dans le district de naissance pour compliquer la vérification des informations personnelles du demandeur.

²⁶ Maria Manuela Macedo Ribeiro, "Estratégias de reprodução socioeconómica das unidades familiares camponesas. Um estudo de sociologia em que as mulheres também contam" (PhDdiss., Université de Trás-os-Montes e Alto Douro, 1992), 206-215.

²⁷ Marie-Christine Volovitch-Tavares, "L'illégalité, un des facteurs structurants de l'immigration portugaise?" (texte présenté au séminaire de Paris I, 21 octobre, 2001).

²⁸ Marta Nunes Silva, "Redes de emigração económica clandestina com destino a França (Penedono, 1960-1974)" (thèse de master, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, 2008), 30-40.

obligent les individus à user de différentes stratégies pour contourner les difficultés de son acquisition considérées plus rapides et plus sûres. Beaucoup optent pour le voyage via le passeport de “lapin” plutôt que d’attendre le passeport de touriste. Généralement, ce passeport permet aux femmes voulant retrouver leur mari en France de voyager dans des conditions plus sûres.

Avec la hausse de l’émigration illégale, le ministère de l’Intérieur réagit en mettant en place de nouveaux outils légaux pour renforcer les contrôles sur les demandes de passeport de touriste. En 1954 puis en 1957, la PIDE bénéficie d’une plus grande marge d’action dans l’application des peines et des contraventions, et dans les procédures d’enquête liées à l’émigration clandestine. Il est d’autre part imposé par décret le versement d’une caution de 5000\$00 pour l’acquisition du passeport de touriste, montant à récupérer une fois le passeport restitué au gouverneur civil²⁹. Si le versement de cette caution constitue une garantie de ses capacités financières à entreprendre un voyage touristique, cette contrainte permet à l’État d’exercer un contrôle sur les intentions du requérant et lui assure une compensation face au préjudice de l’émigration illégale. Le ministère de l’Intérieur accepte aussi de négocier les conditions de l’émigration légale face aux facilités d’entrée concédées aux clandestins par les autorités françaises depuis 1956³⁰, sans faciliter toutefois la sortie massive de travailleurs par contrats de travail³¹. Il rappelle enfin, par voie de circulaire, le besoin de renforcer la vérification de l’identité des demandeurs de passeport de touriste. Le Gouverneur Civil de Viseu suit les recommandations du pouvoir central et demande au maire en 1957

²⁹ Décret-loi n° 39 794 du 28 août 1954, in *Diário do Governo*, I^{ère} Série, n° 190.

³⁰ Alexis Spire, *Etrangers à la carte. L’administration de l’immigration en France, 1945-1975* (Paris: Grasset, 2005).

³¹ Archives de la JNE. SR, ministère de l’Intérieur, *Junta da Emigração – “Compilação das determinações das ordens de serviço publicadas nos anos de 1958,1959 e 1960*. Lisboa, Abril de 1961”. Chapitre XXX: “emigração para França”. En 1952-1954, la JNE et le ministère de l’Intérieur n’autorisent l’émigration légale qu’aux alphabètes. In Portugal – Junta de Emigração, *Boletim Anual da Junta de Emigração*. 1954, Junta de Emigração, Lisbonne, 1954, p. 112.

d'accroître son attention durant l'enquête face à la hausse de l'émigration clandestine³².

Malgré le contrôle exercé sur le passeport de touriste, l'émigration clandestine continue d'être une échappatoire. L'impuissance des autorités portugaises à y mettre fin s'explique en partie par l'inexistence de moyens financiers, de coordination et de collaboration efficace entre les services de police³³; par l'accommodation de la police politique aux départs illégaux bien qu'elle puissent montrer, à certains moments, une assiduité dans le contrôle des frontières³⁴; par l'absence, au sein du pouvoir central, de consensus sur la définition et sur l'application de la politique d'émigration, principalement dictée par des intérêts politiques et économiques divergents³⁵, que l'émigration pour la France suscite. Les modalités de régularisation des émigrés illégaux en France par les autorités portugaises à travers deux amnisties (1959 et 1960) ouvrent la voie sur les conflits ministériels qui marquent les années 60.

A partir des années 60, le besoin d'établir une position claire de l'Etat portugais face aux changements survenus dans les comportements migratoires, et face au nouveau contexte de guerre colonial depuis avril 1961 amène d'une part à la redéfinition des grands principes et des conditions de l'émigration légale, d'autre part au renforcement de la répression contre l'émigration clandestine³⁶. Ces nouvelles condi-

³² Archivesportugaises, Archivesdu district de Viseu. Fond du Gouvernement civil, demandes de passeports de touriste refusés et désistement : 1957.

³³ Archives de la JNE. 0.8/09, 10.7/03, 10.7/04 – Emigration clandestine. Rapport de visite des municipalités en 1961 et 1962 : réunion, dans chaque district, avec les représentants des autorités locales et du district, les services de police et la PIDE pour faire un état de la situation de l'émigration, ses causes, ses caractéristiques, ses conséquences, ainsi que les problèmes rencontrés par les différents représentants.

³⁴ A ce propos, voir Victor Pereira, "L'émigration clandestine portugaise vers la France entre 1957 et 1974", *Journal of Modern European History, Revue d'histoire européenne contemporaine* 12-1 (2014): 119.

³⁵ Victor Pereira, "L'État portugais et les Portugais en France de 1957 à 1974", (PhD diss., Institut d'études politiques de Paris, 2007) 307-394.

³⁶ Voir les Décrets-lois n° 44427 et n° 44428 du 29 juin 1962, in *Diário do Governo*, 1^{ère} Série, n° 147. Sont prévues les conditions suivantes : il doit être vérifié l'identité du candidat à

tions ne vont qu'alourdir les procédures administratives et renforcer l'émigration irrégulière³⁷.

A partir de 1963, les demandes de passeport se multiplient : elles proviennent d'individus de différentes catégories socioprofessionnelles, de jeunes non émancipés (l'âge adulte étant acquis à 21 ans) et de femmes de travailleurs émigrés. Face à cette situation, il est difficile de savoir si le comportement adopté par les gouverneurs civils est unanime ou non à l'échelle nationale. Mais il est souvent dicté par la manière dont le gouverneur et l'élite locale conçoivent l'émigration – si elle a un impact positif ou non sur la société et sur l'économie locale – et par l'intensité de l'activité des réseaux migratoires clandestins et de ses intermédiaires. Dans le cas particulier du district de Viseu, le Gouverneur Civil semble adopter une position ferme. Il utilise les mêmes outils pour vérifier les déclarations faites par le demandeur que dans les années 50. Le passeport est refusé lorsqu'il existe la moindre suspicion sur les intentions du requérant. Si l'enquête ne permet pas de les déterminer, le gouverneur se base sur ses impressions, à partir d'une interprétation personnelle des informations recueillies. Certaines autorisations de passeport sont toujours assurées en prenant des garanties pour minimiser les risques d'émigration illégale : il ne le concède que pour une validité de 90 jours, ou exige des garants sur qui il est mené une enquête qui confirme leur respectabilité au sein de la société et leur situation financière.

La réunion du Conseil des ministres en 1964-65, en vue de la révision des conditions de l'émigration et de sa possible libéralisation après

l'émigration, posséder les conditions physiques et de santé, avoir un travail garanti, une autorisation d'entrée, assurer la manutention de la famille au Portugal, avoir les habilitations littéraires suffisantes et l'attestation de report temporaire du service militaire ou l'avoir accompli. Lorsque l'émigration se fait par contrat de travail nominatif ou lettre d'appel, celle-ci ne peut se faire uniquement que par un parent jusqu'au 3^e degré. Le regroupement familial est soumis aux normes suivantes: être parent jusqu'au 3^e degré de la ligne transversale et résider définitivement dans le pays d'accueil.

³⁷ Elles imposent aux candidats à l'émigration légale de posséder un certain niveau scolaire (examen de la 3^e classe, niveau primaire), d'avoir un lien de parenté pour bénéficier d'un contrat de travail nominatif ou d'une lettre d'appel et de surcroît d'avoir accomplis le service militaire.

la signature de l'accord de main-d'œuvre en fin 1963 avec les autorités françaises, amène le gouvernement portugais à alléger les conditions de l'émigration légale pour la France³⁸. Mais, en même temps, il renforce la législation contre l'émigration clandestine, en alourdissant les peines contre les intermédiaires³⁹, et revoit les conditions d'acquisition du passeport de touriste. Il réduit la demande au district de résidence et alourdit la procédure administrative pour les jeunes non émancipés et les femmes/épouses⁴⁰. Mais surtout, et au contraire de ce qui a été recommandé lors du Conseil des ministres, le passeport doit être automatiquement refusé si le gouverneur civil suppose que le requérant a la prétention d'émigrer⁴¹, et le recours à l'enquête devient une procédure inscrite dans la législation. Les mesures d'allègement des restrictions à l'émigration légale e fait diminuer l'émigration irrégulière. Mais très vite, la dépêche du ministère de l'Intérieur d'avril 1967 restreint l'émigration légale à une majeure partie de travailleurs⁴².

38 Il est aboli le lien de parenté pour les contrats de travail nominatifs et pour les lettres d'appel. Voir les archives portugaises, MAE, EEA – Maço 134: Repartição das Questões Económicas – Proc n° 43, 11 – 1964/65 – Dossier n° 11 a): Emigração: Résumé de l'Acte de la réunion de la Commission, Lisbonne, 13 janvier 1965.

39 Décret-loi n° 46939 du 5 avril 1966, in *Diário do Governo*, I^{ère} Série, n° 80.

40 Décrets-lois n° 46747 et 46748 du 15 décembre 1965, in *Diário do Governo*, I^{ère} Série, n° 283. Les demandeurs de passeport doivent certifier de leur filiation avec le bénéficiaire. Les jeunes de moins de 21 ans doivent déposer un certificat de naissance tandis que les épouses fournissent un certificat de mariage.

41 Décret-loi n° 46748 du 15 décembre 1965, in *Diário do Governo*, I^{ère} Série, n° 283. Il est notamment renforcé l'intervention de la JNE et du ministère de l'Intérieur dans les demandes de passeports de touristes délivrés par les services consulaires.

42 Elle réinstaura la condition du niveau scolaire, suspens le recrutement pour des contrats anonymes, et interdit l'émigration des jeunes de plus de 16 ans. Archives de la JNE, 14.1/1 – « Emigração », “Circulares desde 1967 a 1972 – Direcção-Geral dos Negócios Económicos”: Circulaire n° 5 du 4 juillet 1967.

1969: changer les pratiques administratives pour libéraliser le mouvement migratoire

En 1968-1969, une nouvelle position étatique est prise face à l'émigration dans le cadre des réformes instaurées par le nouveau président du Conseil Marcello Caetano⁴³. Revendiquée lors de la réunion du Conseil des ministres en 1969, l'objectif est alors d'adopter une nouvelle politique d'émigration à partir des recommandations de 1965. Elle vise à libéraliser le mouvement migratoire, à la lier à la politique de l'emploi et de main-d'œuvre afin d'assurer une meilleure rationalisation du capital humain pour l'industrialisation et la modernisation du secteur agricole⁴⁴. Contrairement à la période de Salazar, le nouveau gouvernement, du moins jusqu'en 1971, cherche à relativiser l'impact négatif de l'émigration sur la société pour valoriser ses apports bénéfiques, essentiellement économiques⁴⁵.

L'Etat portugais va alors prendre une série de mesures qui visent à régulariser la situation des illégaux par une amnistie⁴⁶, à alléger les crimes encourus pour émigration illégale, à réduire les conditions de l'émigration légale et à réorganiser tout le système administratif chargé d'appliquer la nouvelle politique d'émigration. La *JNE* va progressivement perdre de ses prérogatives et va être remplacée par un nouveau service d'émigration en

⁴³ Fernando Rosas, "Marcelismo : a liberalização tardia (1968-1974)", in *História de Portugal. O Estado Novo*, coord. Fernando Rosas (Lisboa: Estampa, 1994), 547.

⁴⁴ Archives de la *JNE*, 8.8/11 - Presidência do Conselho, Gabinete do Ministro de Estado, 1965-1969: dossier «Estudo dos problemas da emigração». Annexe à l'office n° 51-b/69 do 12-6-69, 41/POR/4.2.2: Rapport de la réunion du Conseil des ministres de 1969.

⁴⁵ Archives portugaises, ANTT, Archives du MI, Cabinet du Ministre, E00032, cs 418, 1973: projet de loi sur l'émigration préparé par le ministère des Corporations et de la Prévoyance sociale pour le ministère de l'Intérieur, 7 février 1973.

⁴⁶ Décret-loi n° 48 783 du 21 décembre 1968, in *Diário do Governo*, I^{ère} Série, n° 300. On retrouve les différentes circulaires pour la mise en application du décret-loi dans les archives de la *JNE* - 14.5/8: MAE - Proc n° 41/POR/4.2.2 - 1969 - Dossier n° 3: Política emigratória geral. Décret-loi n° 48 783 du 21 décembre 1968. Il est fait main basse sur les critères de l'émigration légale mais demeure intransigeant sur le service militaire, malgré les tentatives furtives de faire accepter la régularisation des déserteurs et des réfractaires entre mai-juin 1969. Ibidem. Supplément de la circulaire n° 2 du 16 janvier 1969.

1971 aux fonctions élargies et sous la responsabilité de la Présidence du Conseil puis du ministère des Corporations et de la Prévoyance sociale⁴⁷. Les procédures d'acquisition du passeport de touriste n'échappent pas aux tentatives de changement des pratiques administratives jusque-là appliquées.

Dans l'optique de libéraliser le mouvement migratoire, le ministère de l'Intérieur développe une action psychologique, de changement des mœurs et des pratiques au sein des populations et des autorités locales dans les procédures d'acquisition du passeport de touriste. L'objectif est alors de faire prendre conscience aux individus l'intérêt d'émigrer par la voie légale au dépend de la voie clandestine, mais aussi de montrer une certaine tolérance, voire une compréhension vis-à-vis des besoins personnels des individus, à savoir visiter les familles pour maintenir les liens affectifs.

En juin 1969, le ministère de l'Intérieur fait parvenir les nouvelles instructions pour la concession des passeports de touriste⁴⁸. Bien que les gouverneurs civils conservent le monopole sur la décision d'autoriser ou non un passeport, le ministère de l'Intérieur va supprimer certaines démarches administratives pour faciliter sa délivrance et imposer de nouvelles méthodes de travail. L'enquête autrefois menée sur chaque individu soupçonné d'émigration illégale est devenue inopportune. Les inspecteurs de la *JNE* sont envoyés en province⁴⁹ pour faire un bilan de la situation et de l'impact socioéconomique de l'émigration portugaise dans chaque district, d'éclairer les autorités locales sur les nouvelles directives prises par l'administration centrale et pour mettre en application les nouvelles procédures d'acquisition du passeport de touriste. Pour cela, ils doivent s'assurer de la

⁴⁷ Pereira, *L'État portugais et les Portugais en France de 1957 à 1974*, 423-425.

⁴⁸ Archives portugaises, ANTT, Archives du MI, Cabinet du Ministre, CL0007, cs 0382, Dossier 2, 1970: circulaire n° 2 de juin 1969.

⁴⁹ Les inspecteurs de la *JNE* sont les fonctionnaires qui remplissent les principales fonctions au sein de l'organisme. Ils sont les intermédiaires entre le président de la *JNE* et les autres collaborateurs tels que les autorités locales, ainsi que les intermédiaires des émigrés légaux étant donné qu'ils sont responsables d'organiser leur émigration jusqu'à destination et de connaître la situation des communautés portugaises à l'étranger.

coopération des gouverneurs civils, des maires, des délégués des corporations, et cherchent à changer les mentalités de manière à ce que les candidats à l'émigration optent pour la voie de l'émigration légale.

En 1969 et jusqu'au début de 1970 est développé tout un travail de réorganisation du service administratif au sein des gouvernements civils coordonné par les inspecteurs de la *JNE*. Selon la circulaire du ministère de l'Intérieur, les inspecteurs doivent refuser le passeport aux épouses quand la demande inclue les enfants et les garçons en âge d'accomplir le service militaire, à moins qu'ils ne possèdent l'attestation qui confirme le report du service militaire pendant trois mois minimum, mais aussi aux femmes dont le mari s'est installé clandestinement à l'étranger après l'amnistie du 21 décembre 1968.

Mais le principal critère de décision se repose sur les intentions ou non d'émigrer illégalement. Ils veulent connaître les véritables raisons de leur demande à travers un entretien direct individuel ou collectif avec le requérant, cherchent à lui faire prendre conscience du caractère illégal et des risques encourus à migrer via le passeport de touriste, et divulguent les intentions de l'État portugais à libéraliser l'émigration légale.

Les individus autorisés à faire du tourisme doivent tous signer un document dans lequel ils déclarent ne pas vouloir émigrer illégalement avec le passeport et certifient avoir connaissance des peines encourues s'ils le font⁵⁰. Dans les cas où il existe une forte suspicion d'émigration illégale, les inspecteurs cherchent à exercer une pression psychologique en convoquant les individus. Ils savent que la plupart des individus pour lesquels il a été accordé le passeport ont l'intention d'émigrer illégalement. Mais l'objectif majeur est de les éloigner des réseaux clandestins difficiles à démanteler pour les autorités policières⁵¹.

⁵⁰ D'autres restrictions sont prévues, mais elles concernent surtout les individus qui cherchent à migrer vers le continent américain.

⁵¹ Archives de la *JNE*. 10.7/5 – Rapports. Visite des inspecteurs dans les Gouvernements civils, 1969 : action de la *JNE* auprès du Gouvernement civil de Évora, inspecteur Vera de Azevedo. Rapport de la visite du 10 septembre 1969 au 7 octobre 1969.

Ces nouvelles dispositions ne font pas l'unanimité auprès des gouverneurs civils car elles remettent en cause des pratiques utilisées depuis les années 50. Les nouvelles directives tendent à vouloir faciliter la sortie d'individus pour migrer, que ce soit par la voie légale ou irrégulière. Les réticences s'expriment surtout dans les districts où l'élite agricole et conservatrice s'oppose à la libéralisation du mouvement migratoire⁵². Cette élite possède une influence sur les décisions prises par les autorités locales. D'autres gouverneurs, au contraire, acceptent que soit concédé plus de passeports de touriste. Situé en zone frontalière, le district de Bragança est une zone traditionnelle de forte émigration clandestine. Selon le gouverneur, l'acquisition du passeport de touriste permettrait de lutter efficacement contre l'émigration clandestine et de fragiliser l'influence des intermédiaires illégaux sur les individus qui cherchent à émigrer et qui ne réussissent pas à sortir par la voie légale⁵³. Face aux réticences exprimées, les inspecteurs de la *JNE* n'imposent jamais les nouvelles directives. Ils composent et s'adaptent à leurs exigences pour trouver un compromis. De 1969 à 1971, ces nouvelles pratiques vont permettre en partie d'assurer la sortie en masse d'émigrés irréguliers. La présence de ce mouvement confirme la grande facilité accordée par le gouvernement portugais à la sortie d'individus par le passeport de touriste et une certaine homogénéité dans l'application des nouvelles directives par les gouverneurs civils.

Mais le poids de la guerre coloniale, alliée à l'incapacité à transvaser le flux clandestin vers le mouvement légal en dépit de la politique d'émigration portugaise affichée et des facilités concédées à l'émigration légale vers la France et l'Allemagne, vont faire fléchir Marcello Caetano⁵⁴. À partir de 1971, il adopte une position moins libérale et durcit sa position

⁵² Les conséquences référées sont : la désertification des zones rurales, l'impossibilité d'utiliser une main-d'œuvre abondante et peu chère ou l'augmentation incontrôlée des salaires.

⁵³ Archives de la *JNE*. 10.7/5 – Rapports. Visite des inspecteurs dans les Gouvernements civils, 1969 : action de la *JNE* auprès du gouverneur civil de Castelo Branco, inspecteur G. Anjos Ferreira, octobre 1969.

⁵⁴ Fernando Rosas, *Portugal Século XX (1890-1976). Pensamento e Acção Política*. Ensaio histórico (Lisboa: Notícias Editorial, 2003), 101-102.

après le constat établi par le ministère de la Guerre, des services de police et des gouverneurs civils, qu'une grande partie des jeunes en âge d'accomplir le service militaire, sortis avec un passeport de touriste, ne retournent pas au Portugal. Il est alors maintenu la même législation concernant les peines encourues pour émigration clandestine. D'autre part, il donne l'ordre de refuser le passeport de touriste aux jeunes hommes de moins de 16 ans, et de décourager la sortie de la famille de l'émigrant, notamment des enfants en âge scolaire qui n'ont pas encore accompli la scolarité obligatoire, sans restreindre la liberté du gouverneur civil à décider qui est autorisé ou non à sortir. Mais surtout, l'enquête utilisée pour déterminer les intentions des requérants va être remise en vigueur, et ce jusqu'en janvier 1975.

Durant les années 50 et 60, l'État va édifier, en fonction de ses besoins, selon la conjoncture internationale et les comportements migratoires, un vaste bagage législatif. Ce bagage va lui permettre de renforcer le contrôle sur les procédures de délivrance du passeport de touriste utilisé pour émigrer illégalement, augmenter les mesures répressives contre les émigrés en situation irrégulière et contre les intermédiaires. L'ambiguïté qui plane sur certains aspects de la législation sur le passeport de touriste confère au pouvoir local la liberté d'organiser la procédure.

Si les directives proviennent directement du pouvoir central, ce sont les autorités locales – en particulier les gouverneurs civils – les principales responsables de leur application concrète. Elles sont les seules à pouvoir gérer les demandes de passeport de touriste, tout en prenant en considération les tensions véhiculées par l'émigration irrégulière et légale au sein de la société locale. La position géographique et sociopolitique stratégique du gouverneur civil dans chaque district, alliée à la marge de manœuvre qui lui est conférée par l'administration centrale pour l'application de la loi, permet à chacun de les adapter à l'échelle locale en fonction des intérêts qui peuvent diverger entre l'élite modernisatrice et conservatrice. La même procédure d'acquisition du passeport est en règle générale appliquée par tous les gouverneurs. Ils usent de moyens en partie non réglementés par la loi et utilisés à outrance face à la pression exercée par le

pouvoir central pour terminer avec l'émigration irrégulière, notamment dans l'utilisation de l'enquête. Ces procédés seront difficiles à révoquer car elles vont progressivement s'inscrire dans les mœurs et les mentalités de la société locale et dans les pratiques administratives. Pour cette raison, et malgré les tentatives venues d'en haut, il est difficile de les changer à partir de 1969.

Mais les méthodes de contrôle ont aussi des failles, et le contingent d'émigrés irréguliers qui sortent avec un passeport de touriste depuis les années 50 le prouve. Les individus ont accès à plusieurs recours (il)légaux pour contourner les difficultés de la loi ou celles imposées par les autorités locales. ■