

***Les immigrés et l'emploi (Vol. 2) :  
l'intégration sur le marché du travail en Belgique, en France, aux Pays-Bas et  
au Portugal***

**Synthèse et recommandations**

**PORTUGAL**

---

*L'immigration au Portugal est un phénomène  
relativement récent...*

---

Le Portugal a longtemps été un pays d'émigration. L'immigration, du moins l'immigration à grande échelle, est un phénomène plus récent, même si le pays accueille un certain nombre de migrants en provenance de ses anciennes colonies, les PALOP, depuis les années 60. L'immigration s'est accélérée après la Révolution des œillets de 1974, encore que les flux d'immigration de ressortissants étrangers soient restés modestes par rapport à ce qu'ont connu les autres pays. Jusqu'au milieu des années 90, les immigrants étrangers provenaient essentiellement de pays lusophones – les PALOP et, de plus en plus, le Brésil –, ce qui a facilité leur intégration sur le marché du travail. À la fin des années 90, l'immigration s'est accélérée, stimulée par l'essor du secteur du bâtiment et par une forte demande de main-d'œuvre. Une grande partie de cette nouvelle vague d'immigrés est venue d'Europe orientale et du Sud-Est, c'est-à-dire de pays n'ayant apparemment aucun lien avec le Portugal.

---

*... qui se caractérise par des flux en grande  
partie axés sur le marché du travail et de  
nature irrégulière.*

---

Néanmoins, étant donné la forte demande de main-d'œuvre à laquelle cette immigration répondait, l'intégration sur le marché du travail a été quasiment automatique, mais au prix d'une forte incidence de la surqualification. Nombre de ces migrants étaient qualifiés, mais la demande concernait essentiellement des travailleurs peu qualifiés. Une autre caractéristique importante de cette immigration est sa nature irrégulière. De fait,

jusqu'à présent, la majeure partie des immigrants au Portugal étaient des clandestins, comme en témoignent une série de campagnes de régularisation. La plus importante d'entre elles a eu lieu en 2001, et s'est soldée par une augmentation de près de 70 % de la population immigrée en situation régulière.

---

*De ce fait, l'emploi des immigrants est plus élevé qu'ailleurs...*

---

Comme cette immigration est essentiellement une immigration de travail, les principaux indicateurs du marché du travail sont relativement favorables si on les compare à ceux des autres pays. Les taux d'emploi sont supérieurs à ceux des autochtones, pour les deux sexes et pour tous les principaux groupes de migrants. Seuls les autres pays d'Europe méridionale et les États-Unis affichent d'aussi bons résultats. Le taux d'emploi des femmes immigrées, plus élevé au Portugal que dans tout autre pays de l'OCDE, mérite particulièrement d'être souligné.

---

*... mais les immigrants sont également confrontés à un chômage plus élevé, qui va croissant et dont il y aurait lieu de se préoccuper.*

---

Malgré cette évaluation globalement positive, le chômage des immigrants est également élevé, et semble être bien supérieur à celui des autochtones. La situation semble être particulièrement défavorable pour les immigrants originaires des PALOP, et pour les femmes. Selon des statistiques officielles, les immigrants ont été touchés de manière disproportionnée par l'augmentation du chômage depuis 2001. Étant donné que ces statistiques sous-estiment probablement l'incidence réelle du phénomène parmi les immigrants, ces derniers ne s'inscrivant pas au chômage, il y aurait lieu de se préoccuper de la progression du chômage.

---

*Cependant, il est difficile de se faire une idée précise de la situation.*

---

Comme dans d'autres pays de l'OCDE, il existe peu d'ensembles de données englobant pleinement la population cible. Toutefois, il est difficile d'identifier le groupe cible même dans les enquêtes. Comme le Portugal a de tout temps été un pays d'émigration, il accueille un important groupe de descendants d'émigrés portugais, qui sont nés à l'étranger et sont rentrés au Portugal, principalement après la révolution de 1974. À bien des égards, il est pratiquement impossible de distinguer les membres de ce groupe des autochtones, mais il n'est pas non plus possible de les distinguer d'autres personnes nées à l'étranger qui ont été naturalisées. Il faudrait donc envisager d'inclure dans les enquêtes et les recensements des questions sur le lieu de naissance des parents et sur la date d'acquisition de la nationalité portugaise. De plus, le problème des données au Portugal est encore compliqué par la nature récente et souvent clandestine de l'essentiel de l'immigration, que l'enquête portugaise sur la population active ne couvre pas suffisamment. Dans la mesure où il s'agit de la principale source d'informations sur les résultats actuels des immigrants sur le marché du travail, il conviendrait d'apporter des changements à la conception et à l'échantillon de cette enquête afin d'améliorer sa couverture.

---

*Il existe un certain nombre de fichiers administratifs qui permettent d'étudier l'intégration sur le marché du travail, et qu'il conviendrait d'exploiter plus souvent.*

---

Faute de données adéquates, il n'a pas été facile de réaliser des études économétriques complètes sur l'intégration des immigrés sur le marché du travail, même si un grand nombre d'études de cas ont été effectuées. Les fichiers administratifs reposent sur la nationalité, ce qui permet d'avoir une estimation raisonnable de la population cible au Portugal en raison du nombre limité de naturalisations. Bien qu'ils soient relativement riches en informations, ils ont rarement été utilisés par le passé. Il conviendrait d'encourager leur exploitation plus générale pour étudier l'intégration des immigrés sur le marché du travail. Cela devrait passer par une évaluation de l'efficacité des programmes du marché du travail. Dans ce contexte, il faudrait aussi chercher en priorité à estimer la taille, la composition et la durée des flux d'immigration actuels afin d'adapter de manière durable le cadre d'intégration aux besoins de la population cible.

---

*Au regard du caractère récent de l'essentiel de l'immigration, le cadre d'intégration des immigrés portugais est relativement développé, et l'accent est mis en particulier sur l'accueil des immigrés.*

---

Néanmoins, sachant que les immigrés étaient encore peu nombreux jusqu'à une époque récente, et que l'essentiel de l'immigration passée était avant tout une immigration de travail constituée de clandestins, on peut dire que le cadre global d'intégration est relativement développé. Il est intéressant de noter que, dans le contexte portugais, les efforts sont concentrés sur l'accueil des immigrés, et sur la recherche et la mise en œuvre de solutions concrètes aux obstacles à l'intégration, y compris pour les migrants irréguliers. Bien que les responsabilités soient réparties entre différents ministères (comme c'est le cas dans d'autres pays de l'OCDE), les principaux services concernés de l'administration semblent coopérer assez étroitement. Cette coopération a été facilitée par la mise en place du Haut Commissariat pour l'immigration et le dialogue interculturel (ACIDI) qui assure, entre autres fonctions, le soutien interministériel et fait office de structure consultative auprès du gouvernement en matière d'intégration des immigrés. Dans cette optique, deux Centres nationaux d'aide aux réfugiés ont été créés, qui offrent, au sein d'une même structure, de multiples services liés à l'intégration. Nombre de ces services sont également ouverts aux migrants irréguliers. Depuis 2001, un programme d'accueil d'échelle assez modeste intitulé *Portugal Acolhe* (le Portugal vous accueille) est en place. Il propose 50 heures de cours de portugais pour acquérir des rudiments de cette langue, complétées par des heures d'information sur la société civile, en particulier pour les immigrés qui sont au chômage. L'attitude accueillante des autorités portugaises semble être liée en partie à l'expérience du Portugal comme pays d'émigration, et aux efforts déployés par les autorités pour favoriser l'intégration des communautés d'expatriés portugais à l'étranger. En effet, aux yeux de l'administration, en dehors du fait qu'un accueil de ce type facilite l'intégration, il aide également à retenir les immigrés dont la présence est généralement considérée comme un atout pour l'économie portugaise. De fait, les principaux objectifs de la politique d'immigration et d'intégration font l'objet d'un

consensus au sein des principaux partis politiques. En témoigne, par exemple, la large majorité en faveur de la nouvelle loi sur la nationalité, qui prévoit de renoncer au droit du sang au profit du droit du sol.

---

*Avec la diversification de la population immigrée ces dernières années, un enseignement de la langue plus ciblé est nécessaire.*

---

Jusqu'à présent, la question d'une formation linguistique ne se posait pas tant car la plupart des immigrants venaient de pays lusophones. Avec la diversification de l'origine des immigrants, la nécessité d'améliorer l'enseignement du portugais aux migrants s'est fait jour. Toutefois, il n'existe pas de programme d'enseignement du portugais langue étrangère à l'échelle nationale en dehors des quelques heures de cours proposées dans le cadre de *Portugal Acolhe*, ce qui est vraiment très peu par rapport à ce qu'on trouve dans les autres pays de l'OCDE ayant été examinés. De plus, ce programme s'adresse aux immigrants qui ont un emploi, et le nombre de participants est bien inférieur à 2 000 par an. En particulier, aucun enseignement de la langue à visée professionnelle n'est proposé aux immigrants, alors qu'il serait sans doute particulièrement bénéfique pour la progression dans la vie professionnelle. Il y a donc lieu, semble-t-il, de proposer une formation au portugais plus ciblée aux migrants sans emploi et aux migrants qui sont nettement surqualifiés et pour qui le fait de ne pas maîtriser le portugais est un obstacle pour accéder à des postes plus qualifiés. Il existe à l'heure actuelle des plans destinés à combler (en partie) ces manques en proposant des modules de portugais technique dans le cadre de *Portugal Acolhe*, mais, étant donné l'échelle et la portée relativement limitées du programme, il est peu probable que cela soit suffisant.

---

*Les immigrants originaires des PALOP sont les plus mal lotis sur le marché du travail.*

---

La plupart des indicateurs du marché du travail autres que les taux d'emploi montrent que les immigrants des PALOP sont très nettement défavorisés. Ils gagnent beaucoup moins que les travailleurs appartenant à tous les autres groupes de migrants, et sont fortement concentrés dans les secteurs et les emplois peu qualifiés. Bien que cela s'explique en partie par leur niveau d'instruction plus faible, d'autres facteurs semblent également entrer en ligne de compte. Les immigrants des PALOP sont également touchés par le chômage de manière disproportionnée, même après prise en compte du niveau d'instruction. Cependant, il se peut que cette situation soit liée au fait que la présence de ce groupe est moins liée à la demande de main-d'œuvre que dans le cas des immigrants originaires d'Europe orientale et du Sud-Est et du Brésil.

---

*Cela tient à leur faible niveau d'instruction, et il est important de veiller à ce que les immigrants bénéficient comme les autres des mesures en faveur des qualifications de la main-d'œuvre.*

---

Le niveau d'études des immigrants est un problème crucial pour leur intégration sur le marché du travail. En effet, les résultats généralement favorables des immigrants originaires des PALOP sont liés à leur faible niveau d'instruction, encore qu'on obtienne le même résultat

après neutralisation de ce facteur. La situation des membres de la communauté capverdienne, dont 80 % n'ont même pas le niveau du premier cycle du secondaire, et 15 % sont analphabètes, est particulièrement préoccupante. Les faibles niveaux de qualification doivent cependant être replacés dans le contexte d'un faible niveau global de qualification de la population portugaise. Avec le programme *Novas Oportunidades* (nouvelles opportunités), une initiative très complète a récemment été lancée pour relever le niveau et valider les compétences de la population, y compris sur le plan de la maîtrise de la langue. On pourrait penser que les immigrés bénéficieraient de manière disproportionnée de ce type de formation – en particulier sur le plan de la connaissance du portugais – et de la validation correspondante de leurs compétences pour surmonter les asymétries d'information. Malgré cela, les immigrés sont à l'heure actuelle largement sous-représentés parmi les bénéficiaires du programme. Il conviendrait probablement de mieux informer les migrants sur les avantages de la formation et de la certification, et d'aplanir les éventuels obstacles à leur participation au programme.

---

*Les programmes existants qui prévoient la reconnaissance des qualifications et de l'expérience acquises à l'étranger devraient être généralisés...*

---

Contrairement à l'immigration peu qualifiée du passé, une part importante des immigrés récents, particulièrement ceux venus d'Europe orientale, sont très qualifiés, mais exercent souvent des métiers qui le sont très peu. La surqualification touche 90 % des immigrés hautement qualifiés originaires d'Europe orientale et du Sud-Est. Pour remédier à cette situation, des projets innovants portant sur la reconnaissance des qualifications des médecins et des infirmières formés à l'étranger ont été mis en place. Il semble qu'ils aient été à la fois efficaces et d'un bon rapport coût-efficacité. Compte tenu de l'expérience tirée de ces projets, il conviendrait de les généraliser et de les étendre à d'autres compétences et professions semi-qualifiées, en particulier celles qui connaissent ou devraient connaître une pénurie de main-d'œuvre.

---

*... et une procédure harmonisée de reconnaissance des diplômes devrait être envisagée.*

---

La reconnaissance des diplômes est à l'heure actuelle du ressort des universités, qui jouissent d'une assez grande liberté de décision en la matière, mais la procédure est coûteuse et souvent longue. Cela semble avoir découragé de nombreux immigrés qualifiés de demander la reconnaissance de leurs diplômes. Plusieurs mesures sont envisagées pour faciliter cette procédure et réduire les frais afférents, qui devraient être bien accueillies. Dans ce contexte, on pourrait également réfléchir à un processus de prise de décision plus transparent et harmonisé. De plus, une étude pilote pourrait être envisagée pour analyser l'effet de la reconnaissance des qualifications étrangères sur la progression des immigrés dans leur vie professionnelle. Un premier indice de cet impact éventuel résulte du constat que la surqualification est moins fréquente chez les Brésiliens, qui ont vu leur expérience professionnelle plus facilement reconnue grâce à un accord bilatéral et qui sont aussi le groupe ayant le plus bénéficié de la reconnaissance des diplômes.

---

*Les immigrés sont confrontés à de gros écarts de salaire.*

---

Les immigrés touchent des salaires nettement inférieurs à ceux des Portugais (l'écart étant de 20 % en moyenne). Cela tient en partie à leur concentration dans des secteurs et des professions moins bien rémunérés, et au fait qu'ils ont moins d'ancienneté. Cependant, même après prise en compte de ces paramètres et d'autres facteurs, un écart de salaire de l'ordre de 10 % ou plus subsiste. Le rendement des qualifications est moindre quand on est un immigré, mais celui de l'ancienneté l'est davantage, ce qui cadre avec les constatations faites dans d'autres pays de l'OCDE. Les immigrés de sexe masculin originaires des PALOP, dont les salaires demeurent inférieurs d'environ de 15 % même après prise en compte de nombreux paramètres, sont particulièrement défavorisés.

---

*Il est nécessaire de remédier aux mauvaises conditions de travail des immigrés, y compris par un renforcement de l'inspection du travail.*

---

Les immigrés semblent également être confrontés à des conditions de travail relativement précaires, même s'il est difficile d'établir des éléments d'appréciation empiriques solides. La forte dualité du marché du travail portugais semble avoir touché de manière disproportionnée les immigrés, qui ont beaucoup moins de chances d'avoir un contrat permanent, et sont largement surreprésentés dans les métiers et secteurs faiblement qualifiés associés à des conditions de travail précaires. Dans de nombreux cas, les immigrés n'ont pas de contrat de travail, ce qui les expose encore plus à l'exploitation. Cela touche particulièrement les nombreux migrants irréguliers, qui sont souvent confinés dans l'économie informelle, laquelle est importante par comparaison avec les autres pays. En dépit d'améliorations dans ce domaine ces dernières années, il est évident que des efforts supplémentaires sont nécessaires. Ceux-ci devraient se traduire par un renforcement de l'inspection du travail à l'avenir. En effet, les efforts déjà réalisés semblent avoir contribué à améliorer les conditions de travail et à réduire l'économie informelle. Une participation plus active des partenaires sociaux à la lutte contre de telles situations serait également bénéfique à cet égard.

---

*Une participation plus importante des employeurs renforcerait les mesures d'intégration.*

---

Une participation plus importante des employeurs et de leurs organisations de tutelle aiderait à faire mieux connaître les problèmes liés à l'immigration irrégulière et à améliorer les conditions de travail des immigrés. Le sentiment général est que les immigrés tendent à passer au second plan dans les projets de formation mis sur pied par les employeurs, mais on ne dispose pas de données concrètes sur le sujet. Il conviendrait donc d'encourager les employeurs à s'impliquer davantage dans le processus d'intégration, en particulier en offrant plus de possibilités de formation aux immigrés. Cette action devrait inclure non seulement la formation continue pour les immigrés en poste, mais aussi des stages pour ceux qui n'ont pas d'emploi. Les offres de ce type ne sont pas suffisantes alors que, d'après les observations faites dans d'autres pays de l'OCDE, la formation est particulièrement bénéfique pour les immigrés.

---

*Il faudrait déployer plus d'efforts de façon à orienter les migrants vers les filières légales.*

---

En raison du rapport étroit qui existe entre l'immigration clandestine, le secteur informel de l'économie et les conditions de travail précaires, l'orientation de l'immigration vers les filières légales devrait être classée d'urgence comme une priorité. Des efforts ont été déployés pour combattre l'immigration clandestine tout en améliorant les possibilités d'immigration régulière, mais ils n'ont donné que très peu de résultats jusqu'à présent. Les choses devraient s'améliorer avec la nouvelle loi sur l'immigration, qui facilite l'immigration régulière et améliore la transparence du système, et s'accompagne d'un nouveau renforcement des outils de lutte contre l'emploi de migrants irréguliers. Il conviendrait de communiquer effectivement et avec fermeté cette idée directrice aux différents acteurs concernés. De nouvelles améliorations des procédures administratives relatives au délai d'obtention des visas dans les consulats et à une réduction des frais de prolongation des autorisations (qui pourraient constituer un obstacle au maintien dans la légalité pour les immigrés peu rémunérés) devraient également être envisagées dans ce contexte.

---

*En matière de logement, la situation des immigrés exige une plus grande attention, en particulier dans la région de Lisbonne.*

---

Contrairement aux résultats assez positifs des immigrés au regard du marché du travail et (considérant le faible niveau d'études des autochtones) de l'éducation, la situation du logement des personnes issues de l'immigration est préoccupante. La majorité des immigrés vivant dans l'agglomération de Lisbonne habitent des logements surpeuplés, et on trouve encore de nombreuses zones de bidonvilles et de logements clandestins dans lesquelles la concentration d'immigrés est forte. Cela gêne la mobilité professionnelle et la promotion sociale des immigrés et de leurs enfants. Les programmes de relogement antérieurs ont rarement donné de bons résultats car ils n'ont pas permis de créer de vie sociale ni d'emplois dans les nouveaux quartiers. Les locaux de bureaux et de commerces aménagés sont restés vides dans nombre de ces quartiers, les prix à la location étant trop élevés pour la population immigrée, et les entreprises appartenant à des personnes extérieures à la zone préférant s'installer ailleurs. Il faudrait faciliter la création de commerces dans ces zones, et proposer les locaux vides aux migrants intéressés à moindre coût afin d'encourager les petites activités entrepreneuriales au niveau local. Cela pourrait également avoir un impact social important pour les zones concernées.

---

*Il conviendrait de supprimer les derniers obstacles à l'emploi non salarié des immigrés.*

---

Il demeure des obstacles juridiques à l'emploi non salarié des immigrés, notamment pour ceux qui n'ont pas de carte de résident (ce qui est le cas de la plupart des immigrés pendant les premières années suivant leur arrivée, même lorsqu'ils sont en situation régulière). Il faudrait supprimer ces derniers obstacles à l'emploi non salarié des immigrés. Il semble également qu'il convienne d'améliorer l'accès des immigrés au micro-crédit, particulièrement ceux originaires des PALOP, qui sont les plus marginalisés sur le marché du travail mais dont le taux actuel d'emploi non salarié est faible.

---

*Dans le passé, les enfants d'immigrés ne semblaient pas mal lotis mais, aujourd'hui, il faut accorder plus d'attention à l'intervention précoce et à l'enseignement du portugais.*

---

L'intégration des enfants d'immigrés est un problème relativement nouveau au Portugal. Par le passé, les quelques enfants nés au Portugal de parents immigrés étaient des descendants d'immigrés venus des PALOP, qui parlaient le portugais, et dont l'intégration dans le marché du travail et dans le système éducatif était globalement la même que celle des enfants nés sur le territoire. À l'heure actuelle, les enfants qui arrivent à l'école en ne parlant pas le portugais sont de plus en plus nombreux. Il n'existe pas de cadre uniforme pour remédier à cette situation, et les écoles n'obtiennent généralement pas de fonds supplémentaires pour proposer une aide à l'intégration telle que des cours de langue. Il y a lieu de remédier à ces insuffisances.

À cet égard, le Portugal pourrait profiter de l'expérience des autres pays de l'OCDE examinés. Les premières mesures sont déjà prises pour mettre à disposition des fonds supplémentaires, mais elles se limitent à l'heure actuelle à certains quartiers où la situation est la plus problématique. Il conviendrait donc d'envisager une approche plus globale. Pour ce faire, il faudrait accorder une attention particulière à l'éducation préscolaire, car elle intervient à un âge crucial pour l'intégration mais correspond aussi à la partie du système éducatif où les enfants d'immigrés sont le plus sous-représentés. Il semble que les dispositifs d'accueil des jeunes enfants soient nettement insuffisants dans les banlieues de Lisbonne, où on recense une forte concentration d'immigrés, particulièrement ceux originaires des PALOP, et où l'habitat est précaire.

---

*Seules quelques rares études ont été réalisées sur les discriminations jusqu'à présent ; il est important de combler cette lacune et de renforcer les outils de lutte contre les discriminations.*

---

Contrairement à ce qui a été fait dans les autres pays examinés, au Portugal, rares sont les études ayant été réalisées sur les discriminations à l'encontre des immigrés sur le marché du travail. En particulier, le Portugal n'a pas encore participé aux études reposant sur des tests en situation réalisées par l'OIT, ou inspirées de la méthodologie de l'OIT. Même si le niveau d'emploi des immigrés est élevé, des éléments attestent l'existence d'un problème de discrimination, en particulier sur le plan de l'accès à des emplois plus stables et mieux rémunérés. En témoigne notamment l'important écart de salaires entre les étrangers et les citoyens portugais, qui persiste même après prise en compte de multiples paramètres tels que l'âge, le sexe, le niveau d'instruction, l'ancienneté et le secteur d'activité. Il est important de mieux analyser et de surveiller l'ampleur et les formes d'expression des discriminations au Portugal. La réalisation de tests en situation pourrait être une manière de procéder, mais il faudrait également envisager d'autres moyens car les discriminations ne touchent pas seulement l'accès à l'emploi. De plus, il faudrait envisager un renforcement des outils de lutte contre les discriminations, les outils juridiques disponibles actuellement étant très peu utilisés.