

Alliance

AUTORITÉS LOCALES
SOCIÉTÉ CIVILE POUR UNE
AUTRE GOUVERNANCE DES
Migrations

PANORAMAS DES ALLIANCES ENTRE AUTORITÉS LOCALES ET SOCIÉTÉ CIVILE : **LISBONNE**

L'Alliance Migrations est un projet fondé et animé par :



OCU
ORGANISATION
POUR UNE CITOYENNETÉ
UNIVERSELLE



ANVITA
ASSOCIATION NATIONALE
DES VILLES ET TERRITOIRES ACCUEILLANTS



PRÉAMBULE

Pour un accueil inconditionnel et une citoyenneté universelle

Vers un socle commun des territoires

L'Alliance Migrations¹ vise un changement de cap local et global pour sortir de l'impasse dramatique dans laquelle nous enferment les politiques actuelles de non-accueil. Pour ce faire, elle œuvre à une échelle française, européenne et internationale à encourager et mettre en valeur les alternatives concrètes portées par les autorités locales en lien avec la société civile en matière d'accueil digne, de citoyenneté et de respect des droits fondamentaux.

En s'appuyant sur des territoires inspirants, l'Alliance Migrations souhaite tisser entre eux un fil rouge autour de 4 objectifs principaux :

- La mise en avant des politiques alternatives portées par les territoires
- La démultiplication de bonnes pratiques et la coopération entre territoires
- L'ancrage terrain du projet de l'Alliance : la preuve par l'action !
- A terme, le portage d'un plaidoyer commun pour une autre gouvernance des migrations

Ce projet a été initié dans 5 villes pilotes : Lisbonne, Barcelone, Palerme, Grenoble et Montreuil où des volontaires ont pris part aux actions portées par les acteurs locaux et fait un travail d'analyse sur 5 mois.

États des lieux non exhaustifs de ces territoires, les travaux des volontaires de l'Alliance Migrations nous offrent pour chacun de ces territoires une vision d'ensemble des enjeux autour des migrations et des exemples de « bonnes pratiques » portées par les autorités locales en lien avec la société civile. Ces exemples mis en avant nous permettent de faire ressortir des points d'attention, des recommandations et autant de perspectives de chantiers communs pour renforcer des pratiques en faveur d'accueil et de citoyenneté localement et prendre appui sur ces alternatives concrètes pour induire ensemble un changement de cap en matière de politiques migratoires.

¹ « L'Alliance Migrations », alliance entre autorités locales et sociétés civiles pour une autre gouvernance des Migrations, est une dynamique portée par l'Association Nationale des Villes et territoires Accueillants (ANVITA) et l'Organisation pour une Citoyenneté Universelle (O.C.U., composée d'Emmaüs International, du CCFD-Terre Solidaire, du Mouvement Utopia et du réseau latino-américain Espacio Sin Fronteras).

LISBONNE

Comment la municipalité de Lisbonne entame-t-elle la construction d'une politique locale d'accueil, d'accès aux droits et de participation des personnes migrantes en collaboration avec la société civile, à partir d'un cadre étatique plutôt favorable ?

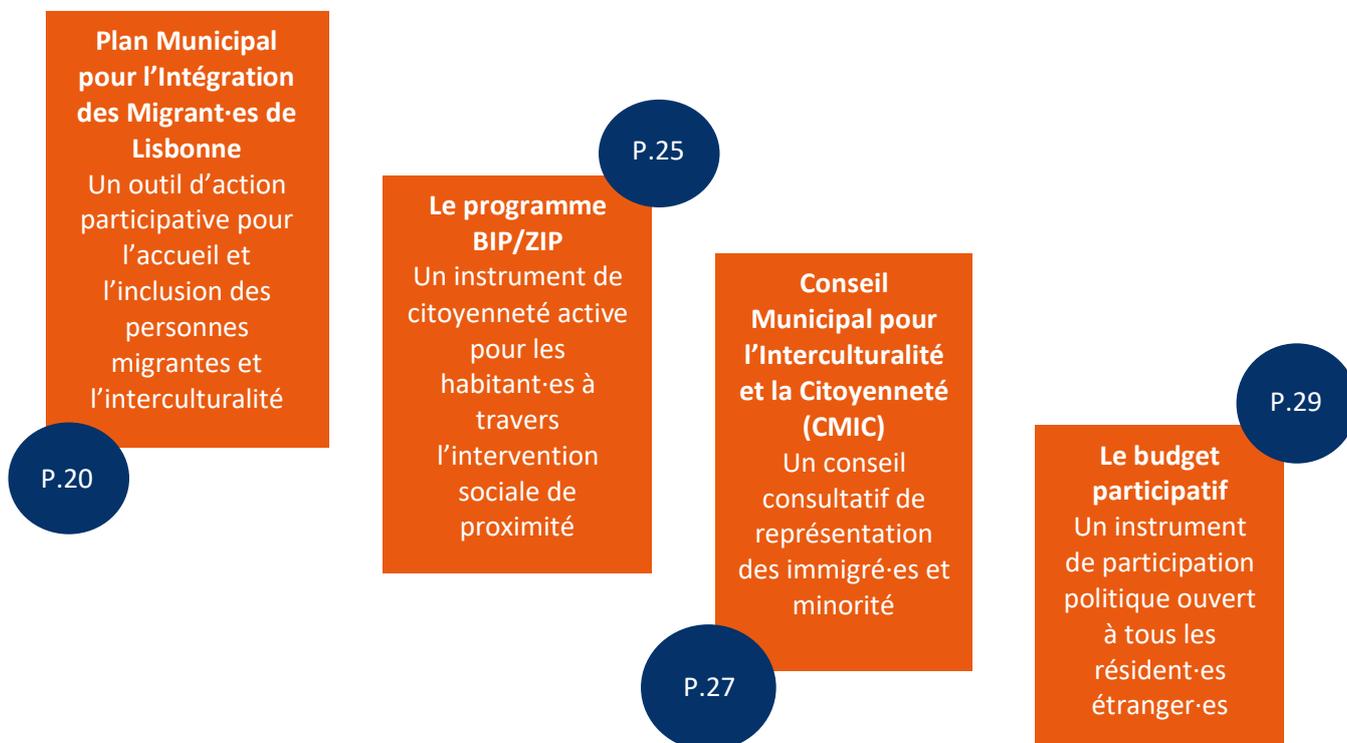
Ce panorama a été réalisé et rédigé par Bertille Paquet, en mission de volontariat dans le cadre de l'Alliance Migrations, d'octobre 2020 à mars 2021. La mission a été encadrée par Rede Sem Fronteiras et Casa Do Brasil de Lisboa, en lien avec la ville de Lisbonne.

Mai 2021

SOMMAIRE

Sigles et acronymes.....	4
Introduction	6
I) Histoire des migrations et implication de la société civile à Lisbonne	6
Evolution des profils migratoires jusqu'à aujourd'hui	6
Les organisations de la société civile historiquement fortement mobilisées auprès des personnes migrantes	9
II) Une politique migratoire impulsée par l'Etat, ayant vocation à se localiser	12
Edification d'une politique migratoire nationale ancrée localement	12
Affirmation progressive de la politique migratoire de Lisbonne	16

PRATIQUES INSPIRANTES MISES EN LUMIÈRE



Sigles et acronymes

ACIME – Alto Comissário/Comissariado para a Imigração e as Minorias Etnicas (Haut-Commissaire/Commissariat pour l’immigration et les minorités ethniques)

ACM – Alto Comissariado para as Migrações (Haut-Commissariat pour les migrations)

AI – Associações de Imigrantes (associations d’immigré-es)

ALCC – Associação Lusofonia, Cultura e Cidadania

BIP/ZIP – Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária (quartiers et zones d’intervention prioritaire)

CATR – Centro de Acolhimento Temporário para Refugiados (centre d’accueil temporaire pour les réfugié-es)

CBL – Casa do Brasil de Lisboa

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (*services déconcentrés de l’Etat au niveau regional*)

CGTP – CGT Portugal

CIT – Centros de Instalação Temporária (Centres d’Installation Temporaire, zones d’attentes)

CLAIM – Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes (Centres Locaux de Soutien à l’Intégration des Migrant-es)

CMIC – Conselho Municipal para a Interculturalidade e Cidadania (Conseil Municipal pour l’Interculturalité et la Citoyenneté)

CML – Câmara Municipal de Lisboa (municipalité de Lisbonne)

CNAIM – Centro Nacional de Apoio à Integração de Migrantes (Centre National de Soutien à l’intégration des Migrant-es)

FAMI – Fundo Asilo Migração e Integração (Fonds Asile Migration Intégration)

FEINT – Fundo Europeu para Integração dos Nacionais de Países Terceiros (Fonds européen d’intégration des ressortissants de pays tiers)

FMINT – Fórum Municipal de Interculturalidade (Forum municipal pour l’interculturalité)

GIP – Gabinete de Inserção Profissional (Bureau d’insertion professionnelle)

OSC – Organizações de la société civile

PAAI – Programa de Apoio às Associações de Imigrantes (Programme de soutien aux associations d’immigré-es)

PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (pays africains de langue officielle portugaise)

PEM – Plano Estratégico para as Migrações (Plan stratégique pour les migrations)

PII – Plano para a Integração de Imigrantes (Plan pour l’intégration des immigré-es)

PMAR-Lx – Programa Municipal de Acolhimento de Refugiados na cidade de Lisboa (Programme municipal pour l’accueil des réfugiés à Lisbonne)

PMIIL – Plano Municipal para a Integração de Imigrantes de Lisboa (Plan Municipal d’Intégration des immigré-es de Lisbonne)

PMIML – Plano Municipal para a Integração de Migrantes de Lisboa (Plan Municipal d’Intégration des Migrant-es de Lisbonne)

SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (Service des étrangers et des frontières)

Introduction

La ville de Lisbonne s'est rapidement développée en raison de son importance stratégique historique au sein de la péninsule ibérique, d'abord par son intérêt géographique et commercial en tant que ville européenne portuaire située à l'embouchure de l'immense fleuve Tage et ouverte sur l'Atlantique. La ville est également extrêmement liée à l'histoire politique du Portugal, qui l'a établie comme capitale en 1256, et a eu une place centrale dans l'évolution du système politique et économique portugais (traite transatlantique, Empire colonial, Estado Novo, Révolution des Œillets).

Par ses caractéristiques géographique, politique et économique, la ville s'est affirmée comme le lieu central d'arrivée et d'ancrage des personnes exilées au Portugal. Durant la récession portugaise des années 2011 à 2016 et le retour d'une forte émigration, Lisbonne a fait figure d'exception en maintenant un solde migratoire positif.² Aujourd'hui, 44% des résident·es étranger·ères au Portugal se trouvent dans le district de Lisbonne (regroupant 16 municipalités).³

Le présent document vise à expliciter le contexte spécifique de Lisbonne, où les associations locales ont un rôle central dans l'accueil et l'inclusion des personnes migrantes, et où les programmes nationaux d'accueil et d'intégration, menés par l'État en partenariat avec ces associations, restent incontournables. Il posera une analyse des enjeux migratoires et pratiques d'alliance société civile/autorités locales dans une optique de citoyenneté universelle, visant à nourrir le projet de l'*Alliance pour une autre gouvernance des migrations*.

J'ai été accueillie à Lisbonne par les associations Rede Sem Fronteiras et Casa do Brasil de Lisboa et je remercie Paulo Illes et Cyntia de Paula pour leur précieux accompagnement au long de ces cinq mois qui m'a permis d'aboutir à ce travail. Le développement qui suit tentera de répondre à la problématique :

Comment la municipalité de Lisbonne entame-t-elle la construction d'une politique locale d'accueil, d'accès aux droits et de participation des personnes migrantes en collaboration avec la société civile, à partir d'un cadre étatique plutôt favorable ?

I) Histoire des migrations et implication de la société civile à Lisbonne

Évolution des profils migratoires jusqu'à aujourd'hui

Une histoire migratoire reliée au contexte colonial et une récente diversification des trajectoires migratoires

L'histoire migratoire de Lisbonne est intimement liée à celle du Portugal. Sa vocation maritime et commerciale débute lorsque le territoire passe sous hégémonie romaine (vers 195 av. J.-C.) puis musulmane (Al-Andalus de 714-1147). La place de la capitale dans le commerce européen devient

² OLIVEIRA Catarina Reis ; GOMES Natália. Estatísticas de bolso da imigração. *Observatório das Migrações*, Coleção Imigração em Números, Lisbonne, juillet 2019.

³ ESTRELA Joaquim. Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2019, *Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*, Oeiras, Juin 2020.

centrale avec l'expansion maritime portugaise du XV^{ème} siècle, et le développement du système de traite transatlantique et de colonisation, la ville attirant alors des marchands venus de toute l'Europe. Au XVI^{ème} siècle, la ville compte de nombreux esclaves majoritairement africains, dont une grande partie est ensuite envoyée au Brésil.⁴

Le XX^{ème} siècle se caractérise par l'émigration de nombreux·ses portugais·es vers les pays colonisés (migrations de peuplement, missionnaires, opérations militaires), dont 90% vers l'Angola et le Mozambique, ainsi que l'arrivée de travailleurs du Cap Vert à partir des années 1950. Suite à la chute de la dictature portugaise (Révolution des Œillets) et à l'indépendance des anciennes colonies africaines et asiatiques qui s'ensuit en 1974-1975⁵, s'opère un mouvement de retour des portugais·es au Portugal (les « *retornados* »), mais également l'arrivée de personnes principalement issues des PALOP (Pays Africains de Langue Officielle Portugaise) anciennement colonisés – Angola, Cap Vert, Guinée Bissau, Mozambique, Sao-Tomé-Et-Principe. Ces populations, qui fuyaient la grande instabilité politique et économique des nouveaux États indépendants, s'installèrent majoritairement dans la région métropolitaine de Lisbonne. Ce mouvement migratoire se renforce avec l'entrée du Portugal dans la Communauté Economique Européenne en 1986 et le besoin de main-d'œuvre pour le développement des infrastructures.⁶ À la même période, les personnes immigrées originaires d'Europe de l'Ouest et du Brésil sont alors plus dispersées spatialement et occupent généralement des postes plus qualifiés. La poursuite des grands projets de construction dans le milieu des années 1990 attire une nouvelle immigration originaire d'Europe de l'Est (Ukraine, Moldavie, Roumanie).⁷ Le début des années 2000 est marqué par une forte hausse de l'arrivée de brésilien·nes au Portugal, qui deviennent rapidement la première communauté immigrée du pays.⁸ La diversification des profils migratoires au début du XXI^{ème} siècle s'observe également avec l'arrivée de migrant·es originaires d'Asie du Sud (Népal, Bangladesh, Inde, Pakistan).⁹

Avec les effets de la crise économique de 2008, le pays connaît une nouvelle période de forte émigration, avec des soldes migratoires négatifs entre 2011 et 2016 (sauf à Lisbonne), et la baisse statistique du nombre de résident·es étranger·ères est accentuée par la hausse du nombre de personnes naturalisées à partir de 2007. Depuis les années 2010, on observe une hausse de la part des ressortissant·es de nationalité française, italienne, britannique et chinoise parmi les résident·es étranger·ères (les ressortissant·es chinois·es sont les premier·ères bénéficiaires du « visa gold » donnant accès à une autorisation de résidence pour investissement, depuis 2012)¹⁰. Depuis 2015, le Portugal se distingue de ses pays voisins par le faible nombre de demandeur·ses d'asile sur le territoire, bien qu'en augmentation, atteignant 1849 demandes en 2019 (nationalités les plus représentées par

⁴ Isabel Castro Henriques, *Roteiro histórico de uma Lisboa africana*, ACM, Lisbonne, 2019.

⁵ Indépendance des anciennes colonies portugaises (ordre chronologique) : Brésil (1822), Etat de Goa et autres territoires indiens (annexion par l'Inde en 1961, indépendance officielle en 1974), Guinée-Bissau (1974), Angola, Mozambique, Cap-Vert Sao-Tomé-Et-Principe et Timor Oriental (1975), Macao (statut intermédiaire à partir de 1976, passe sous autorité chinoise en 1999).

⁶ OLIVEIRA Catarina Reis. Afrodescendentes em Portugal. *Revista do Observatório das Migrações*, n°16, Lisbonne, Décembre 2019.

⁷ BAGANHA Maria Ioannis ; MARQUES José Carlos ; GOIS Pedro. Imigrantes em Portugal: uma síntese histórica. *Ler História*, n°56, 2009, p. 123-133.

⁸ RENO MACHADO Igor José de. Imigração brasileira na viragem do século XX: processos de exotização no Porto (Portugal). *Ler História*, n°56, 2009, 167-182.

⁹ OLIVEIRA Catarina Reis. Planos de integração para migrantes. *Revista do Observatório das Migrações*, n°13, Lisbonne, Décembre 2016.

¹⁰ « Um terço dos "vistos gold" foi emitido no ano passado », *Jornal de Negócios*, 26/01/2017. Accessible sur : <https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/imobiliario/detalhe/um-terco-dos-vistos-gold-foi-emitido-no-ano-passado>

ordre décroissant : Angola, Gambie, Guinée Bissau, Guinée, Venezuela, RDC, Nigéria, Ukraine, Sénégal).¹¹ Le pays connaît actuellement une nouvelle hausse du nombre de résident·es étranger·ères atteignant 480 000 personnes en 2018 et 590 348 en 2019 (nombres inédits pour le Portugal), dont une forte augmentation des arrivées de ressortissant·es brésilien·nes (+45% entre 2018 et 2019), résultat de la crise économique et politique du Brésil, décuplée par l'arrivée au pouvoir de Jair Bolsonaro.¹²

Caractéristiques et enjeux sociodémographiques actuels

Aujourd'hui, le district de Lisbonne compte 260 503 résident·es étranger·ères, avec une majorité de ressortissant·es du Brésil, des PALOP, d'Asie du Sud, de Chine et d'Europe de l'Ouest (cf. Annexe 1 pour plus de détails).¹³ Le dernier recensement général de la population, réalisé en 2011, ne permet pas de dresser un tableau actualisé de la situation sociodémographique de Lisbonne, qu'il conviendra tout de même de présenter rapidement.

En termes de répartition spatiale, les résident·es étranger·ères sont davantage représenté·es dans le centre historique et les arrondissements limitrophes de Lisbonne (cf. carte en Annexe 2). L'actuel arrondissement d'Arroios (centre-ville) est reconnu comme le plus interculturel, comptant en 2016, 92 nationalités, et les résident·es étranger·ères y représentent 19,5% du total des résident·es.¹⁴ De manière générale, les ressortissant·es du Brésil et des pays de l'UE sont davantage dispersé·es géographiquement dans la ville que les ressortissant·es des PALOP, historiquement davantage représenté·es dans les arrondissements périphériques de la ville et municipalités limitrophes (logements moins onéreux), et que les ressortissant·es de Chine et d'Asie du Sud, résidant principalement dans la partie est du centre historique, connue pour sa diversité et son dynamisme.¹⁵

Concernant la structure démographique, les résident·es étranger·ères (hors UE) comprennent une plus grande proportion de jeunes que les résident·es portugais·es. La contribution des immigré·es à la natalité à Lisbonne est très significative, les enfants nés de mère étrangère à Lisbonne représentaient 18% des naissances en 2010.¹⁶ Il est également important de souligner que d'après le recensement général de 2011, la population née à l'étranger vivant à Lisbonne (incluant les personnes naturalisées) représentait plus du double de la population de nationalité étrangère.

Contrairement au reste du pays, la population étrangère résidente à Lisbonne est majoritairement composée d'hommes, ce qui s'explique, entre autres, par la surreprésentation masculine parmi les immigré·es originaires du Népal, d'Inde, du Bangladesh et du Pakistan.¹⁷

Les difficultés liées au logement, à l'emploi, à l'éducation et à la santé touchent

¹¹ ESTRELA Joaquim. Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2019, *Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Oeiras, Juin 2020.*

¹² Sources: OLIVEIRA Catarina Reis ; GOMES Natália. Estatísticas de bolso da imigração. *Observatório das Migrações, Coleção Imigração em Números, Lisbonne, juillet 2019.*

ESTRELA Joaquim. Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2019, *Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Oeiras, Juin 2020.*

¹³ Sources : ESTRELA Joaquim. Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2019, *Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Oeiras, Juin 2020.*

Site web du Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Accessible sur : <https://sefstat.sef.pt/forms/distritos.aspx>

¹⁴ *Plano Municipal para a Integração de Migrantes de Lisboa 2018-2020*, Câmara Municipal de Lisboa, Lisbonne, 2018.

¹⁵ *Plano Municipal para a Integração de Imigrantes de Lisboa 2015-2017, Volume 2* Diagnostico da População imigrante residente em Lisboa, Câmara Municipal de Lisboa, Lisboa, 2015.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ *Plano Municipal para a Integração de Migrantes de Lisboa 2018-2020*, Câmara Municipal de Lisboa, Lisbonne, 2018.

particulièrement une grande partie des personnes migrantes à Lisbonne. La ville connaît une crise du logement depuis 2015, jusqu'à atteindre des loyers exorbitants en 2019. Le nombre de logements sociaux dans la ville est très bas, et les personnes étrangères n'y ont quasiment pas accès¹⁸. De nombreux·ses migrant·es originaires des PALOP, d'Asie du Sud, du Brésil et d'Europe de l'Est occupent ainsi des logements sans contrat, suroccupés et insalubres.¹⁹ De même, les taux de chômage, de travail informel et de bas salaires sont très élevés chez les personnes migrantes non qualifiées, mais également chez les migrant·es qualifié·es, originaires des PALOP, d'Asie du Sud, du Brésil, et d'Europe de l'Est, très touché·es par le phénomène de déqualification professionnelle.²⁰ Enfin, la maîtrise du portugais est également un défi important pour les personnes migrantes originaires de pays non-lusophones.

Les organisations de la société civile historiquement fortement mobilisées auprès des personnes migrantes

Histoire des associations d'immigré·es

Le contexte historique récent de solidification des migrations à Lisbonne a contribué à créer une place particulière aux associations locales, et notamment aux associations d'immigré·es (AI). Les premières associations d'immigré·es se créent de façon informelle à partir du milieu des années 70, avec l'arrivée dans la région métropolitaine de Lisbonne d'une nouvelle immigration issue des PALOP (pays africains de langue officielle portugaise) nouvellement indépendants et en raison de la situation d'urgence à laquelle les personnes migrantes faisaient face en raison de l'inaction des autorités portugaises pour les accueillir. Progressivement, les associations d'immigré·es s'affirment aussi comme agentes de l'intégration économique des personnes migrantes et le mouvement associatif se consolide (entre 1990 et 1996, le nombre d'associations, toutes formées par des personnes issues des PALOP, passe de 10 à 78) et s'organise en fédérations afin d'interpeller l'État et de défendre les intérêts des communautés et l'accès aux droits des personnes migrantes.

Ce mouvement associatif solide permet aux associations d'immigré·es de devenir des interlocutrices de l'État. Plusieurs de ces associations jouent un rôle important dans l'élaboration de plusieurs propositions de lois par le parti socialiste au début des années 1990, allant jusqu'à participer aux débats à l'Assemblée et deviennent les interlocutrices incontournables du nouvel organe étatique représenté par le haut-commissaire des immigré·es et minorités ethniques (ACIME) à partir de 1996.²¹ Cette proximité avec l'État culmine en 1999, lorsque celui-ci reconnaît formellement leur rôle de protection des droits et intérêts spécifiques des immigré·es et de leurs descendant·es, en leur octroyant un statut juridique spécifique d'Associations d'Immigré·es (AI). Ce statut leur permet de bénéficier d'un soutien technique et financier de la part de l'État, et leur accorde aussi le droit de participer à la définition de la politique d'immigration et aux procédures législatives concernant l'immigration²². Bien que leur niveau de participation auprès des instances étatiques se soit par la suite amoindri (cf. sous-partie II.A), cette loi et le contexte politique de renforcement des institutions, de la législation, et des programmes locaux en collaboration avec les AI a contribué à la solidification du

¹⁸ Excepté pour une petite partie des ressortissant·es des PALOP à travers le Programme spécial de relogement en 1994

¹⁹ *Plano Municipal para a Integração de Migrantes de Lisboa 2018-2020*, Câmara Municipal de Lisboa, Lisbonne, 2018.

²⁰ Ibid.

²¹ Entretien en ligne avec José Leitão, premier haut-commissaire de l'ACIME le 10/02/2021.

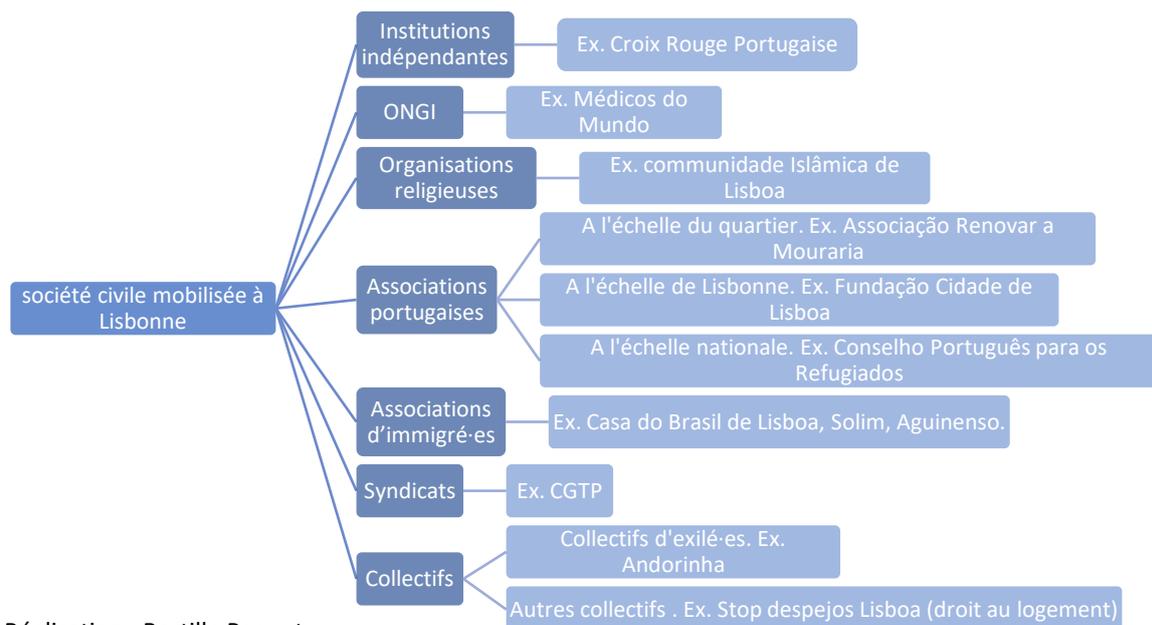
²² Site web de l'ACM. Accessible sur : <https://www.acm.gov.pt/pt/-/quais-os-direitos-e-deveres-das-associacoes-de-imigrantes->

mouvement associatif migrant. Cela a en effet permis de pérenniser et développer les actions de proximité proposées par les diverses associations locales et donc de renforcer leur présence (notamment des AI) auprès des personnes exilées. On peut toutefois se demander dans quelle mesure la dépendance financière et le statut de médiatrices de ces associations locales entre l'État et les communautés immigrées a contribué dans une certaine mesure à « capturer leur voix ». ²³

De manière générale, cette construction du mouvement associatif immigré et son lien particulier à l'État a contribué à l'actuelle composition de la société civile mobilisée autour des droits des personnes migrantes. On observe ainsi une grande propension des personnes immigrées à se constituer en associations plutôt qu'en collectif par exemple, la voie associative, à travers le statut d'AI, permettant d'obtenir un soutien et une voix à minima, en tant que moyen principal pour s'adresser à l'État. ²⁴ À ce titre, un collectif brésilien m'a confié que la transformation du collectif en AI faisait l'objet d'un grand débat interne, notamment car lorsque des études sont faites auprès de la communauté brésilienne, seules les AI sont consultées, mais risquait de conduire à une moindre liberté de parole qu'en tant que collectif.

Composition et dynamiques actuelles de la société civile Lisboète

Schéma des organisations de la société civile (OSC) mobilisées à Lisbonne par/pour les personnes migrantes



Réalisation : Bertille Paquet

Les organisations de la société civile à Lisbonne s'organisent autour de trois modes d'actions principaux : la mise en œuvre de divers projets et programmes à partir de différentes sources de financement (onusien, européen, national et local) ; la représentation des intérêts et besoins des différentes communautés de personnes migrantes auprès des instances locales et nationales ; des mobilisations et occupations, etc.

Alors que les institutions indépendantes, ONGI et le *Conselho Português para os Refugiados*

²³ MENDES Felismina Rosa. Reflexões sobre o movimento associativo imigrante em Portugal", in HORTA, Ana Paula Beja (org.), *Revista Migrações - Número Temático Associativismo Imigrante*, Observatório das Migrações, n°6, Lisbonne, Avril 2010, p. 233-236.

²⁴ OLIVEIRA Catarina Reis. Afrodescendentes em Portugal. *Revista do Observatório das Migrações*, n°16, Lisbonne, Décembre 2019.

(partenaire opérationnel du HCR au Portugal) disposent de partenariats étatiques et internationaux stables permettant le développement de programmes de long-terme, les AI et autres associations locales portugaises de soutien aux personnes migrantes se sont retrouvées fragilisées par le contexte récent. Cela s'explique principalement par la grave crise économique qui a touché le Portugal de 2011 à 2015. Au-delà de l'impact direct de la crise pour les associations locales, face à l'explosion du chômage et à la moindre capacité de mobilisation, cette crise s'est accompagnée d'un éloignement de l'État, qui a commencé à concentrer ses efforts sur le Centre National de Soutien à l'Intégration des Migrant-es (CNAIM), au détriment des associations.²⁵ A ce titre la dotation du Programme de Soutien aux Associations d'Immigrées a été divisée par 9 entre 2011 et 2016.²⁶ Cette baisse de soutien financier a forcé les associations à chercher d'autres sources de financement, plus instables (projets de court terme), principalement européens et locaux, afin de poursuivre leurs activités.

Cette reconfiguration des sources de financements, de plus en plus intermédiés et de caractère plus temporaire, a davantage impacté les associations disposant de moins de ressources et de capacité d'adaptation face aux grandes exigences administratives inhérentes à ces nouvelles recherches de fonds. Après 2015, le désengagement de l'État auprès des associations s'est poursuivi, et le contexte politico-économique combiné à la dispersion du mouvement associatif entraîne une moindre capacité de pression de celui-ci vis-à-vis de l'État.²⁷

Enfin, cette fragilisation se voit actuellement renforcée par les difficultés découlant du contexte de crise sociale dû à la Covid-19. Les associations accusent des retards de financement (par exemple au niveau du Plan municipal d'intégration des migrant-es de Lisbonne) qui empêchent la continuité des projets et leur bonne mise en œuvre. Un exemple de cette fragilisation est la situation que traverse actuellement l'association Solim, association centrale du soutien aux personnes migrantes à Lisbonne (elle fait partie du Conseil Consultatif de l'interculturalité et de la citoyenneté et dispose d'un CLAIM, pour lequel elle assure l'accompagnement annuel d'environ 2 000 personnes migrantes dans leurs démarches administratives)²⁸ et qui va bientôt se voir expulsée de ses locaux.²⁹

Pour autant, cette reconfiguration a également permis à plusieurs associations d'étendre leurs actions via la diversité des sources de financement et de se rapprocher de la municipalité de Lisbonne, en termes de projets en collaboration mais également de dialogue, notamment dans le cadre du Plan Municipal d'intégration des Migrant-es de Lisbonne (cf. sous-partie III.A). C'est notamment le cas de la Casa do Brasil de Lisboa ou de l'association de quartier Renovar a Mouraria qui mène plusieurs projets en partenariat avec le département des droits sociaux mais aussi avec le département du développement local de la ville. Cette diversité des situations au sein du mouvement associatif se double d'une variété de positionnement des différentes OSC envers la municipalité, allant d'un positionnement ouvertement critique envers l'action municipale, notamment fort au sein des associations et autres OSC « exclues » des cercles de discussion et de collaboration avec la CML, ou encore les collectifs de droit au logement.³⁰ Il existe également différentes postures parmi les associations locales partenaires des différents programmes de la CML, et selon le service en charge du

²⁵ Entretien en ligne avec Cyntia de Paula, présidente de la Casa do Brasil de Lisboa le 01/02/2021.

²⁶ Entretien en ligne avec Carlos Vianna, ancien président de la Casa do Brasil de Lisboa le 27/01/2021.

²⁷ Entretien en ligne avec Carlos Vianna, ancien président de la Casa do Brasil de Lisboa le 27/01/2021.

²⁸ *Plano Municipal para a Integração de Migrantes de Lisboa 2018-2020*, Câmara Municipal de Lisboa, Lisbonne, 2018.

²⁹ Entretien en ligne avec Carlos Vianna, ancien président de la Casa do Brasil de Lisboa le 27/01/2021.

³⁰ Site web d'Habita! Accessible sur : <https://habita.info/artigos-comunicados/>

Page Facebook de Stop Despejos Lisboa. Accessible sur : <https://www.facebook.com/stopdespejoslisboa>

programme. Ainsi, dans le cadre du Plan Municipal d'Intégration des Migrant-es de Lisbonne, certaines associations partenaires adoptent une attitude de reconnaissance envers l'équipe municipale alors que d'autres se montrent critiques voire très critiques. L'équipe en charge du programme BIP/ZIP d'intervention sociale de proximité (cf. pratiques) jouit, quant à elle, de retours extrêmement positifs par les associations interrogées.

Malgré cette fragilisation, les associations restent incontournables et les premières sollicitées par une grande partie des personnes migrantes pendant la crise sanitaire. En plus d'adapter leurs activités au contexte, plusieurs associations ont mis en place des actions pour garantir l'accès à l'alimentation, par exemple par la distribution de biens alimentaires au porte-à-porte, ou organisé la diffusion d'informations relatives aux droits garantis par les différents décrets gouvernementaux dans le cadre de la pandémie.³¹

Pour résumer, la ville de Lisbonne se trouve être un territoire relativement récent d'immigration et de diversification de celle-ci. Face à la situation d'urgence et en l'absence d'action politique étatique et locale d'accueil des personnes migrantes arrivant sur le territoire à partir des années 1970, la société civile et en particulier les personnes immigrées se sont mobilisées et structurées elles-mêmes. En reconnaissant le rôle spécifique des Associations d'Immigré-es et l'importance de l'action de proximité des AI et associations locales, l'État a renforcé leur place dans la ville, bien que la crise, le désengagement de l'État et l'euphémisation des financements ait récemment contribué à fragiliser une grande partie du mouvement associatif. Parallèlement à la structuration de la société civile autour des enjeux migratoires, il convient d'étudier l'évolution de la politique migratoire nationale et locale afin de contextualiser les formes de collaborations entre les autorités et la société civile.

II) Une politique migratoire impulsée par l'État, ayant vocation à se localiser

Édification d'une politique migratoire nationale ancrée localement

Retour historique sur la constitution d'une politique en dialogue avec la société civile

Depuis les années 1990, le Portugal a progressivement développé sa politique migratoire et d'accès aux droits des personnes migrantes (cadre législatif et création d'institutions), alors que le pays se consolidait comme territoire d'immigration et de diversification des profils migratoires.³² En effet, face à la situation d'urgence vécue par les personnes migrantes et la consolidation des revendications du mouvement associatif, l'État a d'abord mis en place des mesures exceptionnelles, en 1992, avec une loi de régularisation extraordinaire (de faible portée en raison des différentes limites techniques), et en 1994, avec un programme de relogement³³ visant à éradiquer les bidonvilles. Avec l'alternance

³¹ *Plano Municipal para a Integração de Migrantes de Lisboa 2020-2022*, Câmara Municipal de Lisboa, Lisbonne, 2020 [en cours de validation].

³² Sources : OLIVEIRA Catarina Reis. Planos de integração para migrantes. *Revista do Observatório das Migrações*, n°13, Lisbonne, Décembre 2016.

OLIVEIRA Catarina Reis. Afrodescendentes em Portugal. *Revista do Observatório das Migrações*, n°16, Lisbonne, Décembre 2019.

³³ Programme spécial de relogement (Programa especial de realojamento) en 1994.

socialiste en 1995 et l'arrivée d'António Guterres au poste de premier ministre, le gouvernement va développer toute une panoplie de mesures visant à améliorer les politiques migratoire et d'accès aux droits dans une perspective de dialogue avec les associations.³⁴ En 1996, une deuxième loi de régularisation est promulguée (plus transparente et inclusive), dont l'élaboration a impliqué les associations engagées dans les questions migratoires, et au sein de laquelle a été créée une Commission nationale pour la régularisation extraordinaire avec un représentant élu des associations d'immigré-es.³⁵

La principale avancée est la création en 1996 du statut de Haut-Commissaire pour l'Immigration et les Minorités Ethniques (ACIME, sous-secrétaire d'État), visant à mettre en œuvre et coordonner les politiques publiques d'intégration, agissant en tant qu'interlocuteur au Gouvernement pour le mouvement associatif immigré en permettant de sensibiliser à l'importance de l'accueil et l'inclusion des personnes migrantes dans le pays.³⁶ Le premier ACIME, José Leitão, a conduit à la création, en 1998, du conseil consultatif national des associations représentatives des immigré-es et autres institutions de solidarité, pour participer à la définition des politiques d'intégration sociale et de lutte contre l'exclusion.³⁷ Comme évoqué précédemment, en 1999 est attribué un statut spécifique aux Associations d'Immigré-es, leur accordant le droit de participer au processus d'élaboration de la législation migratoire et leur permettant de bénéficier d'un soutien technique et financier de la part de l'État.³⁸

Parallèlement à ces nouveaux organes nationaux, l'ACIME (actuel ACM, Haut-Commissariat aux Migrations) commence à développer des programmes au niveau local, en partenariat avec les Associations d'Immigré-es et d'autres associations lisboètes, programmes aujourd'hui centraux dans le parcours des personnes migrantes. À Lisbonne, on peut évoquer le **CNAIM** (Centre National de Soutien à l'intégration des Migrant-es), créé en 2004, qui rassemble et fait coopérer dans un même espace des antennes des différents services publics en lien avec l'immigration, en partenariat avec les Associations d'Immigré-es, qui fournissent d'autres services complémentaires et l'appui de médiateur-rices interculturel-les (prestations possibles dans 14 langues).³⁹ Les **CLAIM** (Centre Locaux de Soutien à l'Intégration des Migrant-es) sont également un dispositif étatique central dans le parcours des personnes exilées à Lisbonne depuis 2003. Il existe aujourd'hui 9 CLAIM à Lisbonne, gérés par des AI et autres associations locales.⁴⁰ Chaque association disposant d'un cabinet CLAIM propose des permanences quotidiennes assurant un service d'accompagnement personnalisé pour les procédures de régularisation, obtention de la nationalité, regroupement familial, santé, etc.

A partir des années 2000, le gouvernement Guterres commence aussi à étoffer la législation concernant les droits des étranger-es et l'accès à la nationalité afin d'absorber progressivement les

³⁴ Entretien en ligne avec Carlos Vianna, ancien président de la Casa do Brasil de Lisboa le 27/01/2021.

³⁵ Sources : MENEZES Manuel. As comunidades imigrantes em Portugal, *Intervenção Social*, n°20, Lisbonne, 1999 / Entretien en ligne avec José Leitão, premier haut-commissaire de l'ACIME le 10/02/2021.

³⁶ <https://dre.pt/pesquisa/-/search/572382/details/maximized>

³⁷ OLIVEIRA Catarina Reis. Planos de integração para migrantes. *Revista do Observatório das Migrações*, n°13, Lisbonne, Décembre 2016.

³⁸ Site web de l'ACM. Accessible sur : <https://www.acm.gov.pt/pt/-/quais-os-direitos-e-deveres-das-associacoes-de-imigrantes->

³⁹ Entretien en ligne avec Claudia Pires, Gabinete de Apoio às Políticas Locais de Integração de Migrantes - GAPLIM (ACM), le 29/10/2020.

⁴⁰ Liste associations disposant d'un CLAIM à Lisbonne : Associação Lusofonia, Cultura e Cidadania, Casa do Brasil, Girassol Solidário, Fundação Cidade Lisboa, Associação Renovar a Mouraria, Centro Padre Alves Correia, JRS-Portugal, Solidariedade Imigrante, Associação Cultural e Juvenil Batoto Yetu.

procédures de régularisation exceptionnelle à travers ces lois permanentes et dans une optique plus pérenne de facilitation des procédures.⁴¹ On peut citer par exemple la Loi de la nationalité de 2006 (et ses compléments successifs), qui facilite l'accès à la nationalité portugaise (entre 2007 et 2017, 449 691 personnes ont obtenu la nationalité portugaise, soit 7 fois plus que pendant la décennie précédente).⁴² De même depuis 2020, les enfants étrangers nés au Portugal obtiennent la nationalité portugaise si l'un des parents réside au Portugal de manière régulière depuis 1 an.⁴³

En 2001, les droits politiques des résident-es étranger-ères se voient étendus avec la possibilité de vote et d'être élu-e aux élections locales, sous condition de réciprocité (c'est-à-dire pour les ressortissant-es des États où les citoyen-nés portugais-es disposent du droit de vote/d'être élu-es aux élections locales).⁴⁴ Depuis 2000, les ressortissant-es brésilien-nés peuvent bénéficier de droits politiques plus étendus suite à un accord spécifique – le traité d'amitié Portugal-Brésil – leur permettant également de voter et d'être élu-es aux élections législatives après trois ans de résidence.⁴⁵

Depuis 2007, l'État dispose de plans stratégiques pour l'intégration des immigré-es affichant une logique « bottom-up » et la participation de différents ministères pour élaborer des mesures précises par domaine d'intervention.⁴⁶ En 2019, l'État s'est également doté d'un Secrétariat d'État pour l'intégration et les migrations sous la tutelle du Ministère d'État et de la présidence.⁴⁷ Enfin, le Portugal s'est distingué comme précurseur dans le contexte actuel de crise sanitaire en prenant la décision fin mars 2020 de régulariser temporairement toutes les personnes en situation irrégulière ayant déposé une demande d'autorisation de résidence avant le 18/03/2020 ainsi que la prolongation de la validité des titres de résidence expirant après le 24/02/2020⁴⁸ (mesures ensuite étendues jusqu'au 31/12/2021)⁴⁹.

Processus de désengagement de l'État et critiques

La relation de dialogue entre le tissu associatif immigré et l'État s'est toutefois progressivement étiolée, les associations ayant perdu du poids au niveau du Conseil consultatif

⁴¹ Entretien en ligne avec Carlos Vianna, ancien président de la Casa do Brasil de Lisboa le 27/01/2021.

⁴² OLIVEIRA Catarina Reis ; GOMES Natália. 2019. *Ibid.*

⁴³ MIRANDA Giuliana, "Mudança na lei facilita atribuição de nacionalidade a netos de portugueses", *Folha de São Paulo*, 21/11/2020. Accessible sur : <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/11/mudanca-na-lei-facilita-atribuicao-de-nacionalidade-a-netos-de-portugueses.shtml>

⁴⁴ Etats concernés : Etats-membres de l'Union européenne, Brésil, Cap-Vert, Argentine, Chili, Colombie, Islande, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pérou, Royaume-Uni, Uruguay, Venezuela. Source : Declaração n.º 29/2021, Diário da Republica Eletrónico. Accessible sur :

https://dre.pt/web/guest/home/-/dre/160154152/details/maximized?serie=II&parte_filter=31&day=2021-03-25&date=2021-03-01&dreId=160154139

⁴⁵ OLIVEIRA Catarina Reis ; GOMES Natália. Estatísticas de bolso da imigração. *Observatório das Migrações*, Coleção Imigração em Números, Lisbonne, juillet 2019.

⁴⁶ Premier plan pour l'Intégration des Immigré-es (PII), 2007-2009, deuxième plan pour l'Intégration des Immigré-es (PII), 2010-2013, Plan Stratégique pour les Migrations, 2015-2020. Source : OLIVEIRA Catarina Reis. Planos de integração para migrantes. *Revista do Observatório das Migrações*, n.º13, Lisbonne, Décembre 2016.

Site web de l'ACM. Disponible sur : <https://www.acm.gov.pt/-/plano-estrategico-para-as-migracoes-pem->

⁴⁷ « Executivo tem uma secretaria de Estado para a Integração e as Migrações », *Notícias ao minuto*, 21/10/2019 [en ligne]. Accessible sur : <https://www.noticiasao minuto.com/politica/1343284/executivo-tem-uma-secretaria-de-estado-para-a-integracao-e-as-migracoes>

⁴⁸ Despacho n.º 10944/2020, Diário da Republica Eletrónico. Accessible sur : <https://dre.pt/home/-/dre/147933307/details/maximized?serie=II&dreId=147933304>

⁴⁹ Decreto-Lei n.º 22-A/2021, Diário da Republica Eletrónico. Accessible sur : <https://dre.pt/home/-/dre/159707135/details/maximized>

national par sa réorganisation interne (actuel Conseil pour les migrations).⁵⁰ Par la suite, les années de crise économique (2011-2015) se conjuguent à un désengagement financier de l'État auprès des associations⁵¹, conduisant à une européanisation et une perte de stabilité des financements, qui a entre autres fortement impacté le fonctionnement des CLAIM (Centres Locaux de Soutien à l'Intégration des Migrant-es) proposés par les associations, services pourtant centraux pour les personnes migrantes dans leurs démarches de régularisation et de regroupement familial, entre autres.⁵²

De même, la transformation de l'ACIME en organe public en 2002 (devient le Haut-Commissariat pour l'Immigration et les Minorités Ethniques) contribue à amoindrir son poids politique, bien qu'augmentant ses ressources financières. En effet, jusqu'en 2002, le Haut-Commissaire était sous la dépendance directe du Premier Ministre, et d'après José Leitão, premier Haut-Commissaire, ces transformations institutionnelles ont orienté ses actions vers un travail essentiellement administratif, lui faisant perdre son influence politique au sein du Gouvernement.⁵³ Aujourd'hui renommé Haut-Commissariat pour les migrations (ACM)⁵⁴, il est l'organe central de l'exécution des politiques étatiques en matière de migrations et d'intégration des migrant-es, et est composé de services exécutifs, d'observatoires et de conseils consultatifs (schéma détaillé de l'ACM en annexe 3).⁵⁵

L'actuel gouvernement est également la cible de nombreuses critiques de la société civile, n'ayant par exemple pas tenu ses promesses en termes d'accueil de réfugié-es à travers les programmes de relocalisation (1552 réfugié-es reçu-es sur 4574 annoncé-es) et de réinstallation (196 réfugié-es accueilli-es sur les 1010 prévu-es).⁵⁶ Les OSC dénoncent également le maintien des Centres d'Installation Temporaire (CIT, *zones d'attentes*) aux aéroports de Lisbonne, Porto et Faro, sans possibilité de contestation juridique des décisions de renvoi et malgré de nombreux témoignages de mauvais traitements.⁵⁷ De même, l'absence de réaction de l'ACM, mais aussi du Conseil sur les migrations, suite à la mort violente du citoyen ukrainien Ihor Homenyuk en mars 2020 au CIT de Lisbonne impliquant trois fonctionnaires du SEF, a poussé Carlos Vianna (Conseiller représentant de la communauté brésilienne) à appeler à la réforme profonde de ces structures et quitter ledit Conseil en décembre 2020.⁵⁸ En effet, le Service des étrangers et des frontières (SEF), en charge des procédures d'asile et de l'émission des titres de résidence, est constamment dénoncé pour ses problèmes de fonctionnement structurels, entraînant des retards immenses dans le traitement des demandes d'asile et de titres de résidence. Sa nature de police criminelle fait aussi grandement débat au sein du milieu

⁵⁰ Entretien en ligne avec José Leitão, premier haut-commissaire de l'ACIME le 10/02/2021.

⁵¹ Baisse de dotation du PAAI (Programme de soutien aux associations d'immigré-es, cf. Annexe 6).

⁵² Les CLAIM sont aujourd'hui financés à 75% par le FAMI (Fonds Asile Migration Intégration), le reste étant financé par l'ACM. Source : Entretien en ligne avec Filipa Bolotinha de l'associação Renovar a Mouraria, le 03/12/2020.

⁵³ Entretien en ligne avec José Leitão, premier haut-commissaire de l'ACIME le 10/02/2021.

⁵⁴ L'ACIME devient ACIDI en 2007 (Haut-Commissariat pour l'Immigration et le Dialogue Interculturel) et Haut-Commissariat pour les Migrations en 2014.

⁵⁵ Site web de l'ACM. Disponible sur : <https://www.acm.gov.pt/-/o-que-fazemos>

⁵⁶ "Portugal já acolheu mais de 1.800 refugiados desde 2015", *Observador*, Lisbonne, 19/06/2020. Accessible sur : <https://observador.pt/2019/06/19/portugal-ja-acolheu-mais-de-1-800-refugiados-desde-2015/>

⁵⁷ Publication Facebook de Timoteo Macedo, président de l'association Solim, le 06/12/2020. Accessible sur : <https://www.facebook.com/timoteo.macedo/posts/3701480513246096>

⁵⁸ Publication Facebook de la Casa do Brasil de Lisboa, le 11/12/2020. Accessible sur : <https://www.facebook.com/casadobrasildelisboa/posts/3554281641328404>

associatif, puisque le même organe est en charge de la lutte contre la criminalité liée à l'immigration irrégulière et la traite des êtres humains.⁵⁹

Parallèlement à l'élaboration d'un ensemble législatif des migrations relativement progressiste, les différentes institutions créées et les programmes mis en œuvre⁶⁰ illustrent comment l'État s'appuie largement sur les actions de proximité des AI et autres associations locales d'aide aux personnes exilées pour mettre en œuvre localement la politique étatique d'accueil et d'accès aux droits depuis les années 2000. Cependant, suite à une période très active débutant à la fin des années 1990, et qui a contribué à structurer la société civile, l'actuel mouvement de désengagement de l'État dresse plusieurs limites à l'action des OSC malgré un environnement qui reste favorable aux initiatives mises en œuvre au niveau local. A travers l'ACM, l'État portugais incite d'ailleurs les municipalités à développer leur politique locale d'accueil, d'intégration et de participation des personnes migrantes comme nous le verrons dans le développement qui suit.

Affirmation progressive de la politique migratoire de Lisbonne

Compétences des autorités locales et processus de décentralisation

Depuis la Constitution de 1976, le Portugal est un État dit unitaire, comprenant deux régions autonomes (Açores et Madère). La Loi n°75/2013, relative au régime juridique des autorités locales consacre la disparition du district (il n'y a plus de gouverneur depuis 2011) et la Loi n°50/2018 accentue le processus de décentralisation administrative au profit d'un renforcement des compétences des municipalités (et des aires urbaines dans une moindre mesure).⁶¹

Aujourd'hui, chaque aire urbaine (**aire métropolitaine** dans le cas de Lisbonne) est composée de différentes **municipalités**, (comprenant chacune un Conseil et un Assemblée municipale), elles-mêmes subdivisées en **Freguesias** (relativement équivalant aux arrondissements). L'aire métropolitaine dispose principalement d'attributions relatives aux activités de coordination et d'articulation des actions municipales, tandis que la freguesia dispose, avec moins de moyens, des compétences de la municipalité applicables au niveau infra-municipal (plus de détails sur les compétences des autorités locales en annexe 4).

La municipalité est donc actuellement l'autorité locale principale, avec des compétences⁶² comparables à la tendance européenne⁶³. L'État a cependant annoncé en 2020 la création prochaine de régions administratives, déjà prévues dans la Constitution de 1976, par élection indirecte et

⁵⁹ Site web du SEF. Disponible sur : <https://www.sef.pt/pt/pages/conteudo-detalle.aspx?nid=1>

⁶⁰ Il existe d'autres programmes tels que le Bureau d'Insertion Professionnelle pour les immigrés, le Programme de soutien aux associations d'immigrés ou le Programme Choix (plus de détails sur ces programmes sur : *Brochura ACM*, ACM, Lisboa, 2018).

⁶¹ DA SILVA COSTA José. Atribuições e Competências dos Governos Subnacionais. As atribuições e competências das regiões administrativas, Faculdade de economia da Universidade de Porto, Porto, Janvier 2019.

⁶² Compétences de la municipalité : équipements urbains et ruraux, énergie, transport et communications, éducation, enseignement et formation professionnelle, patrimoine, culture et science, activités de loisirs et sports, santé, action sociale, logement, protection civile, environnement et assainissement, droit des consommateurs, promotion du développement, aménagement du territoire et urbanisme, police municipale, coopération extérieure. Source : Lei n.º 75/2013, *Regime jurídico das autarquias locais*, Procuradoria-Geral Distrital Lisboa. Accessible sur : http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1990&tabela=leis

⁶³ DA SILVA COSTA José. Atribuições e Competências dos Governos Subnacionais. As atribuições e competências das regiões administrativas, Faculdade de economia da Universidade de Porto, Porto, Janvier 2019.

assumant les compétences des actuels CCDR (services déconcentrés de l'État), ainsi que l'attribution de compétences supra-municipales aux aires métropolitaines, ce qui impactera les compétences de la municipalité.⁶⁴

Evolution politique de la municipalité de Lisbonne sur la question migratoire

La Mairie de Lisbonne peut être considérée comme précurseuse sur les questions d'intégration des personnes migrantes à l'échelle de la ville. La municipalité, alors dirigée par le socialiste Jorge Sampaio, inscrit des premières références à l'intégration sociale de la population immigrée dans le Plan stratégique de Lisbonne de 1992. De même, en 1993 est créé le Conseil Municipal pour les Communautés Immigrées et les Minorités Ethniques, l'un des premiers conseils consultatifs européens, intégrant diverses associations d'immigré-es afin de les associer aux réponses politiques dirigées vers les personnes immigrées.⁶⁵

En 2008, le conseil, qui était devenu inactif, est redynamisé sous le mandat du nouveau maire socialiste António Costa, en incluant plus d'organisations et se recentrant davantage sur la question de l'interculturalité, prenant l'appellation de Conseil Municipal pour l'Interculturalité et la Citoyenneté (CMIC, cf. pratiques). La relation de dialogue avec les associations locales se manifeste également par la session de locaux par la Mairie, par exemple pour la Casa do Brasil de Lisboa, en 2010.⁶⁶

En 2015, la Mairie se dote de premiers instruments spécifiquement dédiés à l'amélioration de la politique d'accueil et d'intégration des personnes migrantes, à savoir le Plan municipal d'intégration des migrant-es de Lisbonne, à vocation transversale et participative, (cf. pratiques) et le Programme municipal d'accueil des réfugiés à Lisbonne (PMAR-Lx)⁶⁷, s'engageant à accueillir 500 des 4574 réfugiés que le Portugal devait recevoir dans le cadre du programme de relocalisation. Pour cela, la CML a ouvert en 2016 un centre d'accueil temporaire pour les réfugié-es (CATR) à Lumiar (dans le nord de la ville), proposant alimentation, formation, hébergement, et accompagnement pour 24 personnes.⁶⁸

La CML fait également partie de plusieurs réseaux dédiés à la question de l'accueil et l'inclusion des personnes migrantes, comme le Réseau Portugais de Villes Interculturelles, ayant pour objectif de promouvoir la mise en œuvre de politiques d'inclusion des immigré-es, de gestion de la diversité et du dialogue interculturel. Il vise à permettre l'échange de bonnes pratiques entre les villes du réseau et est en relation étroite avec le Réseau Européen des Villes Interculturelles.⁶⁹

L'actuelle municipalité de Lisbonne (CML) est dirigée par le socialiste Fernando Medina (depuis avril 2015) et composée de 17 élu-es, parmi lesquelles : 8 du Parti Socialiste, 4 du CDS-Parti Populaire, 2 du Parti Social-Démocrate, 2 du Parti Communiste Portugais et 1 du Bloc de Gauche. La Ville affirme

⁶⁴ "O Governo vai promover a eleição indireta dos dirigentes das CCDR e atribuir às áreas metropolitanas competências supramunicipais nos respetivos territórios", *Sapo*, 13/09/2020 [en ligne]. Accessible sur : <https://rr.sapo.pt/2020/09/13/politica/governo-quer-aprofundar-processo-de-descentralizacao-ate-2023/noticia/206915/>

⁶⁵ Entretien en ligne avec Carlos Vianna, ancien président de la Casa do Brasil de Lisboa le 27/01/2021.

⁶⁶ Entretien en ligne avec Carlos Vianna, ancien président de la Casa do Brasil de Lisboa le 27/01/2021.

⁶⁷ Le programme PMAR-Lx vise à proposer un accompagnement de 18 mois pour les réfugié-es, avec un accueil temporaire puis un accompagnement dans les domaines du logement, de la santé, de l'éducation, de l'apprentissage du portugais, de l'accès à l'alimentation, la formation, au marché du travail, etc. 244 réfugié-es principalement originaires d'Irak, Syrie et Erythrée, ont été accueilli-es à Lisbonne entre 2015 et 2018. Source : *Plano Municipal para a Integração de Migrantes de Lisboa 2018-2020*, Câmara Municipal de Lisboa, Lisbonne, 2018.

⁶⁸ "Abriu o centro de acolhimento temporário de refugiados em Lisboa", CML, 22/02/2016 [en ligne]. Accessible sur : <https://www.lisboa.pt/actualidade/noticias/detalhe/abriu-o-centro-de-acolhimento-temporario-de-refugiados-em-lisboa>

⁶⁹ Site web de la Municipalité d'Amadora. <https://www.cm-amadora.pt/intervencao-social/interculturalidade/538-rede-portuguesa-de-cidades-interculturais.html>

que « *Lisbonne est, et a toujours été, une ville interculturelle* »⁷⁰, du fait de sa situation de carrefour entre l'Europe, la Méditerranée et l'Atlantique. En 2016, João Carlos Afonso, alors élu du département des droits sociaux de la ville, avait déclaré lors de l'ouverture d'un centre d'accueil temporaire pour les réfugiés⁷¹, le souhait de la Mairie que « *celui qui arrive devienne un nouveau lisboète* »⁷².

Mais au-delà de cette revendication de l'ancrage interculturel de la ville et de l'accueil des réfugié-es, l'actuelle municipalité n'affiche pas de positionnement fort pour l'accès aux droits de l'ensemble des personnes migrantes et se distingue à ce titre d'autres territoires étudiés dans le cadre du projet de l'Alliance Migrations. Pour autant, bien que le fait que cette question ne soit pas posée comme prioritaire, impactant cette politique en termes de moyens, vision stratégique et de gouvernance intégrée à l'échelle de la municipalité, plusieurs pratiques menées par les différents départements de la mairie, dans une perspective de renforcement de l'accès aux droits et à l'exercice de la citoyenneté de tou-t'es s'avèrent inspirantes en tant que démarches de citoyenneté inclusive.

Ces pratiques sont mises en œuvre par les départements du développement local (dirigé par l'élue Paula socialiste Marques), de la relation avec la municipalité et participation (sous la charge de l'élue socialiste Ricardo Veludo), et des droits sociaux (sous la responsabilité de l'élue Manuel Grilo, du Bloc de Gauche).⁷³ Ce dernier est, par ailleurs, le service central mettant en œuvre des mesures dirigées aux/incluant les personnes migrantes. Au-delà du Plan municipal pour l'intégration des migrant-es de Lisbonne (développé dans les pratiques) et du Programme municipal pour l'accueil des réfugiés à Lisbonne, lancés en 2015, existe notamment le plan municipal pour la personne sans-abri.⁷⁴

L'équipe des droits sociaux développe ainsi plusieurs mesures d'urgence pour les situations d'extrême vulnérabilité. Ainsi, avant la crise sanitaire actuelle, il existait 3 centres d'hébergement temporaire pour les personnes sans abri, avec 372 places.⁷⁵ Face à la situation d'urgence sociale découlant de la crise sanitaire de la Covid-19, le département a ouvert quatre centres d'hébergement temporaire pour les personnes sans-abri⁷⁶ et mis en place des distributions alimentaires. A la fin de l'été 2020, parmi les 680 personnes accueillies dans les centres d'urgence, 45% étaient des personnes migrantes.⁷⁷ Le département des droits sociaux a également créé une ligne de soutien psychosocial et augmenté les ressources du Fonds d'urgence sociale dirigé aux foyers ayant vu leurs revenus diminuer significativement depuis le début de la pandémie. En vue de l'importance de la cantine scolaire pour les familles en difficultés, le service a également décidé de rouvrir certaines écoles afin de préparer et distribuer des repas.⁷⁸ La mairie a aussi décidé de suspendre temporairement le paiement des loyers

⁷⁰ Site web de la CML. Traduction libre. Version originale : *Lisboa é hoje, como sempre foi, uma cidade intercultural*. Accessible sur : <https://www.lisboa.pt/cidade/direitos-sociais/interculturalidade>

⁷¹ L'écriture inclusive n'a pas été appliquée ici car elle n'est pas exprimée ni induite en version originale : *Centro de Acolhimento Temporário de Refugiados*.

⁷² "Abriu o centro de acolhimento temporário de refugiados em Lisboa", CML, 22/02/2016 [en ligne]. Traduction libre. Version originale: "quem chegue se torne um novo lisboeta". Accessible sur : <https://www.lisboa.pt/atualidade/noticias/detalhe/abriu-o-centro-de-acolhimento-temporario-de-refugiados-em-lisboa>

⁷³ Site web de la CML. Accessible sur : <https://www.lisboa.pt/municipio/camara-municipal/composicao>

⁷⁴ Plano Municipal para a pessoa em situação de sem-abrigo 2019-2023, Câmara Municipal de Lisboa, Lisbonne, 2019.

⁷⁵ Site web de la CML. Accessible sur : <https://www.lisboa.pt/cidade/direitos-sociais/acao-social/pessoas-sem-abrigo>

⁷⁶ Site web de la CML. Accessible sur :

https://www.lisboa.pt/fileadmin/special_areas/coronavirus/documentos/apoio_pessoas_situacao_semabrigo_11julho.pdf

⁷⁷ *Plano Municipal para a Integração de Migrantes de Lisboa 2020-2022*, Câmara Municipal de Lisboa, Lisbonne, 2020 [en cours de validation].

⁷⁸ *Plano Municipal para a Integração de Migrantes de Lisboa 2020-2022*, Câmara Municipal de Lisboa, Lisbonne, 2020 [en cours de validation].

pour les logements sociaux⁷⁹ (bien que les personnes migrantes aient beaucoup moins accès aux logements sociaux que les résident-es portugais-es).⁸⁰

Cependant, au-delà de ces mesures d'urgence, les programmes municipaux mis en place dans le contexte de crise du logement depuis 2015 ne sont pas suffisamment accessibles aux personnes migrantes. Par exemple, parmi les deux programmes d'accès aux logements sociaux (au-delà bien-sûr de n'être accessibles qu'aux résident-es en situation régulière), le programme « loyer accessible » est dirigé aux familles à revenus intermédiaires, excluant les foyers les plus précaires,⁸¹ et l'allocation municipale ne concerne que les personnes qui résident depuis plus de 5 ans à Lisbonne.⁸² De plus, la plateforme en ligne qui rassemble l'ensemble de ces programmes n'est disponible qu'en portugais, compliquant l'accès aux démarches pour les résident-es étranger-ères non lusophones.⁸³ Enfin, au-delà de ces barrières supplémentaires que connaissent les résident-es étranger-ères, la municipalité est dépassée par les besoins en logements sociaux, n'ayant par exemple, pu répondre qu'à 2,4% des demandes pour le Programme loyer accessible.⁸⁴

La crise sanitaire a considérablement renforcé cette situation de crise pour les personnes migrantes les plus précaires, puisqu'après le premier déconfinement, un grand nombre des emplois proposés sans contrat, dans la restauration par exemple, fixait des salaires inférieurs au salaire minimum. Cela a poussé certaines familles à héberger des proches qui ne pouvaient plus payer leur logement et de nombreux propriétaires ont alors augmenté, voire doublé le montant des loyers (les locations sans contrat étant très répandues), en le justifiant par la hausse du nombre de personnes hébergées.⁸⁵

L'une des spécificités de la ville de Lisbonne est donc qu'elle s'inscrit dans un contexte national relativement progressiste en termes de politique migratoire, où les programmes étatiques développés avec les associations locales sont incontournables dans le parcours des personnes exilées. La municipalité manque toutefois encore de mesures fortes et pérennes, accessibles aux personnes migrantes les plus précaires, et indispensables pour l'accès au logement, à l'emploi, à l'éducation (barrières linguistiques et besoin de soutien pour les élèves immigré-es) et à la santé, questions identifiées comme primordiales par la mairie depuis plusieurs années.⁸⁶ Pour autant, elle développe depuis peu, dans la lignée de l'État, une politique d'accueil et d'inclusion des personnes migrantes se basant largement sur l'action de proximité des AI et des autres associations locales, et travaille à la création d'espaces de participation des migrant-es. Les pratiques qui seront développées ci-dessous illustrent la volonté de l'équipe municipale de renforcer l'accès aux droits et à l'exercice de la

⁷⁹ Site web de la CML. Accessible sur : <https://www.lisboa.pt/covid-19-medidas-e-informacoes/a-cidade/habitacao-gebalis>

⁸⁰ Entretien en ligne avec une militante de l'association Habita! Le 11/11/2020.

⁸¹ Sources : "Lisboa: Candidaturas às primeiras 120 casas de renda acessível arrancam em novembro", *Sapo*, 30/10/2019 [em ligne]. Accessible sur : <https://eco.sapo.pt/2019/10/30/lisboa-candidaturas-as-primeiras-120-casas-de-renda-acessivel-arrancam-em-novembro/> / Profil migratoire de ville : Ville de Lisbonne. *Mediterranean City-To-City Migration*, 2017.

⁸² Les 3 programmes sont : Programa de arrendamento apoiado, Programa renda acessível, subsidio municipal arrendamento acessível. Site web de la plateforme Habitar Lisboa. Accessible sur : <https://habitarlisboa.cm-lisboa.pt/ords/f?p=100:14:::14::&cs=3g7E60c0iP0K1IDwxOdSEvfGwMRE>

⁸³ Site web de la plateforme Habitar Lisboa. Accessible sur : <https://habitarlisboa.cm-lisboa.pt/ords/f?p=100:14:::14::&cs=3g7E60c0iP0K1IDwxOdSEvfGwMRE>

⁸⁴ *Plano Municipal para a Integração de Migrantes de Lisboa 2020-2022*, Câmara Municipal de Lisboa, Lisbonne, 2020 [en cours de validation].

⁸⁵ "Imigrantes com empregos precários mais atingidos pela crise e abusos", Associação de apoio a Imigrantes e Refugiados em Portugal, 19/10/2020. Accessible sur : <https://apirp.pt/imigrantes-com-empregos-precarios-mais-atingidos-pela-crise-e-abusos/>

⁸⁶ *Plano Municipal para a Integração de Migrantes de Lisboa 2018-2020*, Câmara Municipal de Lisboa, Lisbonne, 2018.

citoyenneté de tou·tes.

Les pratiques de co-construction d'une politique locale d'accès aux droits et de participation des personnes migrantes

Le Plan Municipal pour l'Intégration des Migrant·es de Lisbonne : un outil d'action participative pour l'accueil et l'inclusion des personnes migrantes et l'interculturalité

Description et intérêt de la pratique

En 2014, l'ACM a appelé les municipalités à proposer des plans municipaux d'intégration des immigré·es (devenus plans municipaux d'intégration des migrant·es en 2018, PMIML) dans le cadre de son plan stratégique pour les migrations (PEM), majoritairement financés par le fonds européen FAMI (à hauteur de 75%), et afin que les mairies priorisent davantage la question de la politique migratoire locale.⁸⁷ La dimension nationale de ces plans biannuels est incontournable, puisqu'au-delà d'être l'intermédiaire du financement, l'ACM est responsable de leur cadre (format, méthodologie, domaines d'intervention, etc.) et de l'approbation du plan (avec le FAMI).

Lisbonne a soumis une proposition de plan dès 2015 et le troisième PMIML est actuellement en cours d'approbation (l'ACM a validé le plan mi-mars 2021 et il doit actuellement être approuvé par le Conseil puis l'Assemblée Municipale). Chaque plan est coordonné par le service interculturalité du département des droit sociaux et vise à améliorer les réponses locales en termes d'accueil, d'intégration et de participation des personnes migrantes, et de promotion de l'interculturalité. Il a une vocation transversale, ces macro-thèmes recouvrant divers domaines tels que : le logement, l'emploi, la santé, l'éducation, la formation, la citoyenneté, entre autres.⁸⁸

L'élaboration du plan comporte une phase de diagnostic local, en collaboration avec les différents services de la mairie mais aussi avec la société civile. Les associations d'immigré·es et autres associations de soutien sont conviées à différentes réunions avec l'équipe municipale via le conseil consultatif (composé d'associations représentant les communautés immigrées et minorités ethniques et religieuses) et en tant qu'associations partenaires du plan, mais aussi à des ateliers participatifs ouverts aux personnes migrantes. L'idée est que ces différents acteurs locaux, et en premier lieu les associations d'immigré·es et personnes migrantes, puissent transmettre au mieux les situations vécues par ces dernières à Lisbonne et formuler des réponses concrètes. Cette phase aboutit à la rédaction du plan, avec les objectifs stratégiques et mesures concrètes à développer par thématique.

La collaboration avec la société civile s'observe également lors de l'exécution du plan, puisque la CML procède au financement des projets proposés par les associations (AI et associations de soutien

⁸⁷ OLIVEIRA Catarina Reis. Planos de integração para migrantes. *Revista do Observatório das Migrações*, n°13, Lisbonne, Décembre 2016.

⁸⁸ Les thèmes du Plan Municipal d'Intégration des migrant·es de Lisbonne 2018-2020 étaient : **Accueil et droits** (services d'accueil et intégration, urbanisme et logement, éducation et langue, santé, solidarité et réponse sociale), **Intégration et participation** (marché du travail et entrepreneuriat, formation et formation professionnelle, égalité de genre, racisme et discrimination, citoyenneté et participation civique), **Interculturalité** (culture, média et sensibilisation de l'opinion publique, religion, relations internationales)

aux personnes migrantes) qui correspondent aux mesures concrètes qu'elle souhaite mettre en œuvre (elle tente aussi d'assurer la continuité des projets développés dans le plan antérieur).⁸⁹

La méthodologie utilisée pour atteindre ces objectifs en termes d'élaboration et d'exécution a différé pour chaque plan en raison des différents contextes et des apprentissages, mais aussi du fait de la composition de l'équipe. En effet, trois élus se sont succédé à la tête du département des droits sociaux depuis 2015 (et encore plus de réorganisations d'équipes ont eu lieu). Par exemple concernant le diagnostic local, lors du 1^{er} plan, l'équipe avait délégué le diagnostic de la ville à l'Institut de Géographie et d'Aménagement du Territoire (IGOT) de Lisbonne. Le deuxième plan s'est basé sur trois sessions participatives auxquelles ont participé 270 personnes afin d'actualiser le diagnostic local et permettre la formulation de mesures concrètes et adaptées pour le plan.⁹⁰ Enfin, la méthodologie du dernier plan a également été adaptée du fait de la crise sanitaire. Deux représentant-es d'associations d'immigré-es (élu-es par le conseil consultatif de représentation des personnes migrantes et entités travaillant sur cette question) ont intégré le groupe de travail du PMIML et procédé à une consultation en ligne des personnes migrantes, des entités de la société civile (associations, collectifs, universitaires) et des fonctionnaires du département des droits sociaux de la mairie, afin de récolter les propositions de mesures pour la rédaction du plan.

Cet instrument possède trois intérêts principaux, à commencer par sa vocation transversale, en rassemblant toutes les thématiques relatives à l'accueil, l'intégration, la participation et l'interculturalité. Ensuite, la méthodologie du plan inclut des démarches pour connaître au mieux la réalité vécue par les personnes migrantes pour proposer des réponses plus adaptées aux besoins. Enfin, ce plan reflète une démarche de rapprochement de l'équipe municipale / société civile à travers la participation des associations dans l'élaboration du plan et l'exécution des mesures. Ce point est particulièrement important, puisque le travail mené par les associations permet une meilleure proximité avec les personnes migrantes, mais également une meilleure inclusion pour les personnes étant dans l'impossibilité de se régulariser que l'action règlementaire conduite par la mairie (le fond européen FAMI étant exclusivement destiné aux ressortissant-es des pays tiers en situation régulière ou en cours de régularisation).⁹¹ Enfin, ce travail avec le mouvement associatif a également permis de rapprocher les associations partenaires du plan, qui mènent aujourd'hui davantage d'actions conjointes et ont une meilleure connaissance des projets menés par les autres.⁹²

Dimension critique et recommandations

L'une des principales critiques souvent formulées à l'encontre du plan, à la fois par les associations et l'équipe municipale est son financement externe, via le fonds européen FAMI (Fonds Asile Migrations Intégration). En effet, ce financement et cadre externe au Plan municipal impacte son déroulement en raison des exigences fixées en décalage avec la réalité locale. Il s'agit notamment de l'agenda imposé, qui n'inclut pas de temps suffisant pour réaliser un diagnostic local ni une évaluation approfondie de chaque plan, éléments pourtant indispensables pour un plan pertinent et des perspectives d'amélioration. Le diagnostic du premier plan municipal de Lisbonne n'a d'ailleurs pu être

⁸⁹ Entretien en ligne avec Joana Teixeira, conseillère du département des droits sociaux de la Municipalité de Lisbonne en charge de l'interculturalité le 05/03/2021.

⁹⁰ *Plano Municipal para a Integração de Migrantes de Lisboa 2018-2020*, Câmara Municipal de Lisboa, Lisbonne, 2018.

⁹¹ Entretien en ligne avec Filipa Bolotinha de l'associação Renovar a Mouraria, le 03/12/2020 ; Entretien présentiel avec Cyntia de Paula, présidente de la Casa do Brasil de Lisboa, le 03/11/2020.

⁹² Entretien en ligne avec Claudia Pires, responsable du Cabinet de soutien des politiques locales d'intégration des migrant-es de l'ACM, le 29/10/2020 ; Entretien en ligne avec Filipa Bolotinha de l'associação Renovar a Mouraria, le 03/12/2020

réalisé dans le délai imparti que parce que l'institut universitaire (IGOT) en charge de sa réalisation, avait déjà débuté ce travail de diagnostic avant la décision de la CML de construire un plan.⁹³ La situation a été similaire dans la ville voisine d'Amadora (au nord-ouest de Lisbonne), qui a également lancé son premier plan municipal d'intégration des immigré-es en 2015, mais disposait déjà d'un diagnostic local réalisé par le Conseil Local d'Action Sociale (CLAS) de la ville.⁹⁴

Ensuite, le plan s'adresse exclusivement aux ressortissant-es des pays tiers à l'Union européenne, en situation régulière ou en voie de régularisation, cette catégorisation artificielle ne permettant officiellement pas de prendre en charge l'ensemble des personnes exilées (en situation irrégulière ou originaires de pays européens) et implique un présupposé théorique problématique, en sous-entendant une certaine « harmonie sociale » interne à l'UE, qui serait remise en cause par les ressortissant-es des pays tiers.⁹⁵

Les différentes exigences contribuent aussi à générer une forme de bureaucratie, l'équipe municipale devant s'adapter et concentrer ses efforts pour correspondre aux attentes, mais cette énergie dépensée n'a pas de retombées concrètes voire s'avère contre-productive pour les personnes migrantes. Ainsi, le FAMI a exigé en 2017 que les mairies disposant d'un plan municipal pour l'intégration des migrant-es se chargent d'attribuer les financements aux associations disposant d'un CLAIM (permanences de soutien administratif et juridique pour les questions de résidence et de régularisation). Cela a conduit à des retards de financement immenses, catastrophiques pour la poursuite des permanences assurées par les associations, et celles-ci ont obtenu en 2020 que le financement soit de nouveau géré directement par l'ACM.⁹⁶ Cet épisode a illustré le manque de solidité de l'action municipale autour de la question migratoire.⁹⁷

Enfin, ce financement et cadre externe entraîne également une dépendance de la municipalité à la temporalité du FAMI et de son intermédiaire qu'est l'ACM. Cela entrave la bonne mise en œuvre du plan et impacte les associations partenaires. Par exemple, alors que la Ville de Lisbonne avait envoyé son actuel plan rédigé en octobre 2020, afin qu'il soit validé par l'ACM avant d'être approuvé par la municipalité et débiter son exécution en janvier 2021, l'ACM ne l'a validé que mi-mars 2021, ce qui retarde la distribution des financements et donc la mise en œuvre des projets par les associations.⁹⁸

Ensuite, la question des ressources humaines mobilisées pour l'élaboration et l'accompagnement du plan est un aspect problématique du PMIML. On observe en effet une instabilité dans l'équipe en charge du Plan, d'abord parce que, comme évoqué précédemment, trois élus (João Carlos Afonso, Ricardo Robles, Manuel Grilo), et davantage d'équipes se sont succédé au département des droits sociaux en charge des plans municipaux, la première équipe ayant bénéficié de retours bien

⁹³ Entretien en ligne avec Marta Manaças, stagiaire du département des droits sociaux de la CML le 24/02/2021.

⁹⁴ Entretien en ligne avec Rute Gonçalves, coordinatrice du Plan Municipal d'Intégration des Migrant-es d'Amadora, le 09/03/2021.

⁹⁵ MANACAS Marta Ferreira. I Plano Municipal para a Integração dos Imigrantes de Lisboa. Rapport de stage dans le cadre du Master Migrações, Inter-eticidades e Transnacionalismo de l'Universidade Nova de Lisboa, novembre 2015.

⁹⁶ Entretien en ligne avec Claudia Pires, Gabinete de Apoio às Políticas Locais de Integração de Migrantes - GAPLIM (ACM), le 29/10/2020 ; Entretien présentiel avec Cyntia de Paula, présidente de la Casa do Brasil de Lisboa, le 03/11/2020. Entretien en ligne avec Vera Pinto, directrice exécutive de la Fundação Cidade Lisboa le 16/11/2020. Entretien en ligne avec Nilzete Pacheco, présidente de l'Association Lusofonia, Cultura e Cidadania le 06/11/2020.

⁹⁷ Entretien en ligne avec Cyntia de Paula, présidente de la Casa do Brasil de Lisboa, le 15/01/2021.

⁹⁸ Sources : Entretien en ligne avec Joana Teixeira, conseillère du département des droits sociaux de la Municipalité de Lisbonne en charge de l'interculturalité le 05/03/2021 ; Echanges avec Paulo Illes, coordinateur général de la Rede Sem Fronteiras, le 17/03/2021.

plus positifs que la deuxième. Ces changements d'équipe entraînent des périodes de transition et d'adaptation qui impactent nécessairement la mise en œuvre du plan. De plus, alors que lors du premier PMIL, l'équipe chargée de l'interculturalité était composée d'une coordinatrice et de 3 à 4 fonctionnaires et 1 stagiaire, en 2019, lors de l'arrivée de la nouvelle équipe, il n'y avait qu'un fonctionnaire en plus de la conseillère du département des droits sociaux, et encore aujourd'hui, il n'y a pas de coordinateur·ice du Plan.⁹⁹ Enfin, plusieurs associations ont pointé un manque de connaissances de l'équipe municipale sur les questions de migrations et d'interculturalité, et lors du 1^{er} plan, les fonctionnaires étaient formé·es dans le service social, mais aucun·e dans l'interculturalité.¹⁰⁰

Tous ces aspects poussent l'équipe en charge du plan à se concentrer davantage sur la nécessité de répondre aux exigences du FAMI pour tenter de mettre en œuvre du plan, que sur une vision stratégique de long-terme, pourtant nécessaire. L'exécution des deux premiers plans a d'ailleurs été considérée largement insuffisante (en particulier le 2^{ème}) par les associations puisque beaucoup de mesures annoncées n'ont pas été mises en œuvre. Cela s'accompagne également d'un manque de transparence du plan, puisque la mairie ne diffuse pas d'information précisant les projets correspondant aux mesures annoncées dans le plan, ne permettant pas de savoir si les mesures sont mises en œuvre, par qui, ni de quelle manière. Enfin, une association partenaire considère également que, pour s'être montrée très critique du plan précédent, la mairie n'a pas accepté de refinancer l'un de ses projets phares dans le cadre du PMIML 2020-2022.

Les recommandations découlant de ces limites énoncées sont d'abord le fonctionnement du Plan sur fonds propres. Cette décision a d'ailleurs été prise par la municipalité d'Amadora en 2020, qui a décidé de proposer un nouveau Plan Municipal d'Intégration des Migrant·es, en gardant sa structure, mais de ne pas soumettre de demande de financement au FAMI, et ainsi le financer entièrement. D'après Rute Gonçalves, la coordinatrice du PMIM d'Amadora, la fonctionnaire qui travaillait auprès d'elle pour les deux premiers plans devait consacrer tout son temps de travail à la question financière, ce qui représentait un effort technique énorme ; l'équipe du département d'intervention sociale a alors demandé à l'équipe municipale d'autofinancer le plan, afin de pouvoir consacrer l'intégralité de leur temps à la bonne exécution du Plan.¹⁰¹

Ce financement sur fonds propres du plan de Lisbonne devrait également se doubler d'un renforcement de l'équipe, notamment en affectant un·e coordinateur·ice en charge d'accompagner le plan, comme lors du premier plan. Ces modifications permettraient selon moi d'assurer un meilleur suivi et évaluation du plan ainsi qu'une meilleure transparence, mais aussi, et surtout, permettrait d'éviter les retards de financement inhérents aux financements intermédiés, pour assurer la réalisation et la continuité des projets menés par les associations.

Evolutions et perspectives

Au-delà des recommandations, plusieurs évolutions positives ont déjà été réalisées par la nouvelle équipe en charge de l'exécution du PMIML. En effet, bien qu'ayant eu des débuts difficiles

⁹⁹ Sources : Entretien en ligne avec Marta Manaças, stagiaire du département des droits sociaux de la CML le 24/02/2021 / Entretien en ligne avec Joana Teixeira, conseillère du département des droits sociaux de la Municipalité de Lisbonne en charge de l'interculturalité le 05/03/2021.

¹⁰⁰ Entretien en ligne avec Marta Manaças, stagiaire du département des droits sociaux de la CML le 24/02/2021.

¹⁰¹ Entretien en ligne avec Rute Gonçalves, coordinatrice du Plan Municipal d'Intégration des Migrant·es d'Amadora, le 09/03/2021.

(seulement 1 fonctionnaire dans le service interculturel en 2019), l'actuelle équipe, menée par la conseillère du département des droits sociaux, Joana Teixeira, a apporté des changements considérables pour le troisième plan. Premièrement, l'équipe s'est montrée plus à l'écoute des critiques des associations, et a ainsi remodelé toute la méthodologie du plan, après que les associations partenaires aient montré leur grand désaccord sur le projet du plan en juillet 2020.¹⁰² La municipalité a alors proposé que deux représentant·es élu·es d'associations d'immigré·es rassemblent les suggestions émises par la société civile pour l'élaboration du plan, et fassent partie du groupe de travail de l'ensemble du plan.¹⁰³ Ensuite, l'équipe a également bien plus transposé les propositions de la société civile transmises par leurs deux représentant·es que lors des deux premiers plans, concrétisant davantage ce souci d'adapter les réponses à la réalité des besoins.

Parallèlement, l'équipe étant consciente des limites techniques qui ont freiné la bonne mise en œuvre des deux premiers plans, elle a décidé de réduire le nombre de mesures pour en faciliter le suivi, mais aussi de se concentrer sur les questions prioritaires d'accès effectif aux services publics pour les personnes migrantes dans le contexte de crise sociale renforcé par la pandémie.¹⁰⁴

Enfin, la municipalité a également établi une nouvelle méthodologie de travail, afin d'éviter les erreurs antérieures, d'abord en établissant un programme de planification trimestrielle de l'exécution du plan par le groupe de travail, construit à partir de chaque rapport trimestriel précédent. Ensuite, l'équipe a demandé à un centre d'études de faire un recueil de données, qui manque actuellement pour faire un diagnostic complet de la situation dans la ville et construire un plan plus adapté. Le centre d'études sera aussi chargé de faire chaque année une analyse qualitative d'impact des mesures mises en œuvre et de produire un rapport final¹⁰⁵ (pour les deux 1^{ers} plans, seule une brève analyse quantitative était présentée aux associations partenaires, affichant le pourcentage de mesures réalisées par thématique)¹⁰⁶.

L'enjeu actuel reste cependant la question des élections municipales en septembre 2021 qui vont probablement aboutir à une recomposition du département en charge des droits sociaux. Selon Joana Teixeira, en charge de présenter le plan au Conseil Municipal et à l'Assemblée, l'enjeu actuel est de pouvoir valider le plan avant l'élection afin que tout ce qui a été approuvé soit appliqué, même en cas de changement d'équipe voire de couleur politique, et ainsi garantir une continuité.¹⁰⁷

Le programme BIP/ZIP : un instrument de citoyenneté active pour les habitant·es à travers l'intervention sociale de proximité

¹⁰² Entretien en ligne avec Cyntia de Paula, présidente de la Casa do Brasil de Lisboa le 01/02/2021.

¹⁰³ Entretien présentiel avec Cyntia de Paula, présidente de la Casa do Brasil de Lisboa, le 03/11/2020 ; Entretien en ligne avec Peter Mendes, président de l'association Girassol Solidário le 12/11/2020.

¹⁰⁴ Entretien en ligne avec Joana Teixeira, conseillère du département des droits sociaux de la Municipalité de Lisbonne en charge de l'interculturalité le 05/03/2021.

¹⁰⁵ Entretien en ligne avec Joana Teixeira, conseillère du département des droits sociaux de la Municipalité de Lisbonne en charge de l'interculturalité le 05/03/2021.

¹⁰⁶ Sources : Entretien en ligne avec Joana Deus de l'association Renovar a Mouraria le 21/01/2021 / Entretien en ligne avec Cyntia de Paula, présidente de la Casa do Brasil de Lisboa le 16/02/2021.

¹⁰⁷ Entretien en ligne avec Joana Teixeira, conseillère du département des droits sociaux de la Municipalité de Lisbonne en charge de l'interculturalité le 05/03/2021.

Ce programme, existant depuis 2009 et fonctionnant sur fonds propres, fait partie intégrante de la stratégie de développement local de la ville.¹⁰⁸ Cette stratégie part du constat que Lisbonne, en tant que ville multifacette, se caractérise par de grandes disparités, avec un manque de cohésion socio-territoriale dans certains territoires du centre historique ou de la périphérie. L'idée du programme est de percevoir les quartiers et zones d'interventions prioritaires (BIP/ZIP)¹⁰⁹ en tant que territoires avec du potentiel.¹¹⁰ Ce programme n'est pas dédié aux personnes migrantes mais les inclut, celles-ci étant largement représentées dans de nombreux BIP/ZIP et beaucoup de projets soutenus sont portés par des associations d'immigré-es et/ou proposent une intervention sociale auprès des personnes immigrées, ou de promotion de l'interculturalité dans le quartier. Les interventions locales mises en œuvre sont très diverses : cuisine communautaire, création de studio d'enregistrement, caravane de la citoyenneté, bibliothèque 'tuk-tuk', jardin communautaire, atelier de couture, parc intergénérationnel, etc. Ces activités peuvent être portées par des associations locales, des coopératives, des conseils d'arrondissements, toujours avec au moins une entité partenaire.¹¹¹ En raison du contexte sanitaire actuel, l'édition 2020 a priorisé les interventions de soutien et de renforcement de l'employabilité et du tissu économique local, de soutien à l'éducation et la formation, et de soutien direct aux communautés et groupes vulnérables.¹¹²

Un aspect important de ce programme est que l'entité qui propose le projet va en être entièrement responsable (il faut une entité formelle, récipiendaire des fonds, mais elle peut être en partenariat avec des organisations informelles) et non la municipalité, qui agit seulement en tant que soutien de ces initiatives. Une partie des fonds peut également prendre la forme de soutien financier par exemple en faisant participer les personnes en recherche d'emploi, en situation irrégulière, ou en tant que fonds d'urgence pour aider une famille.¹¹³ La dimension d'adaptation est également centrale, l'exécution de chaque activité devant pouvoir s'adapter à la réalité : l'objectif général va être maintenu mais l'activité peut être réajustée.

Le programme affirme également son accessibilité : les exigences et formulaires se veulent intelligibles, par souci d'inclusivité. L'idée est que le programme agisse comme une passerelle : il va outiller les différentes entités de quartier et leur permettre d'avoir une première expérience, comprendre comment les choses fonctionnent, et accéder plus facilement aux autres plans et programmes plus formels et académiques. De plus, l'équipe municipale tente de mettre en lien chaque porteur-se d'activité avec les entités responsables du domaine d'action (ce qui est réalisé est souvent de la compétence d'un service de la mairie ou d'un conseil d'arrondissement), et ces rapprochements permettent d'aboutir à une plus grande porosité et continuité entre les actions menées par la mairie et par les lauréat.es du programme. Par exemple, de nombreuses actions ont été développées autour de la violence domestique et beaucoup de ces projets sont maintenant inclus au Plan municipal de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes, la violence domestique et la violence

¹⁰⁸ Il est mis en place par le département du logement et du développement local de la CML.

¹⁰⁹ La catégorisation d'un territoire en BIP/ZIP répond à trois critères : environnemental, urbanistique et socio-économique.

¹¹⁰ Entretien en ligne avec José Ferreira, chef de division du département de développement local de la CML, le 11/03/2021.

¹¹¹ Sources : SILVA GRACA Diogo. Participação pública: mecanismos e práticas no contexto da Administração Pública e o caso do Orçamento Participativo de Lisboa. Instituto Universitário de Lisboa, Mémoire en administration publique, Lisbonne, 2018. ; *Plano Municipal para a Integração de Migrantes de Lisboa 2018-2020*, Câmara Municipal de Lisboa, Lisbonne, 2018.

¹¹² Document « *Ciclo e Regras do Programa BIP/ZIP Lisboa 2020-Parcerias Locais* », site web de la CML. Accessible sur : http://bipzip.cm-lisboa.pt/imgs/ciclo_regras.pdf

¹¹³ Entretien en ligne avec José Ferreira, chef de division du département de développement local de la CML, le 11/03/2021.

sexiste¹¹⁴.

L'idée du concret est également centrale, des actions tangibles doivent être réalisées dans l'année, car certains territoires connaissent des grands plans mais qui ne se concrétisent jamais. Au-delà de l'action concrète, une attention est portée à la pérennisation : le but est d'atteindre l'autosuffisance, et chaque projet doit être construit de manière à avoir au moins deux ans de durabilité à l'issue du financement.

Un autre intérêt de ce programme est qu'il agit comme un stimulant du tissu associatif. On peut ici citer l'exemple de l'association de quartier Renovar a Mouraria, qui a pu se lancer en obtenant des locaux grâce à la rénovation d'un bâtiment dans le cadre du programme BIP/ZIP. Elle est aujourd'hui une association incontournable de redynamisation du quartier de la Mouraria et développe depuis plusieurs années beaucoup d'activités visant à répondre aux besoins des personnes migrantes, étant également une association partenaire de la mairie depuis le premier Plan municipal d'intégration des migrant-es de Lisbonne.¹¹⁵

Le projet « *residências Refúgio* », financé par le programme BIP/ZIP pour l'année 2021, semble également extrêmement intéressant. Il regroupe deux associations et une fédération, et proposera un accueil, des formations, et des pratiques culturelles d'inclusion sociale pour les personnes en demande d'asile ou réfugiées résidant dans la zone d'Almirante Reis (arrondissement d'Arroios). Le programme s'appuie sur une méthodologie participative et va embaucher quatre personnes réfugiées en tant que médiateur-ices culturel-les, avec une volonté d'améliorer le suivi et l'intégration des personnes accompagnées, en adaptant les actions aux besoins réels du groupe. De plus, le projet prévoit d'évaluer la méthodologie du projet et les activités développées puis de publier un manuel des bonnes pratiques destiné aux entités locales et gouvernementales pour tenter de contribuer à l'amélioration des politiques d'accueil.¹¹⁶

Ce programme apparaît comme un instrument de citoyenneté active pour les habitant-es des quartiers d'intervention prioritaire, en agissant comme un soutien aux initiatives citoyennes d'intervention locale visant à renforcer le « bien-vivre ensemble », et tente d'agir comme un tremplin afin de dynamiser le tissu citoyen et pérenniser les actions. Le programme et l'équipe municipale jouissent d'ailleurs de retours très positifs par différentes associations interrogées.¹¹⁷

Conseil Municipal pour l'Interculturalité et la Citoyenneté (CMIC) : Un conseil consultatif de représentation des immigré-es et minorités

Créé en 1993, le CMIC est un conseil consultatif de Lisbonne composé de 17 membres, principalement des associations d'immigré-es mais aussi d'autres associations locales et organisations chargées de représenter les personnes immigrées, roms et autres citoyen-nes aux identités culturelles

¹¹⁴ Sources : Premier plan mis en œuvre en 2017, deuxième plan de 2019 à 2021. Pour plus d'informations : https://cidadania.lisboa.pt/fileadmin/download_center/notificacoes/anuncios/Anuncio_3_II_Plano_Municipal_Violencia.pdf ; Entretien en ligne avec José Ferreira, chef de division du département de développement local de la CML, le 11/03/2021.

¹¹⁵ *Plano Municipal para a Integração de Imigrantes de Lisboa 2015-2017, Volume 2* Diagnostico da População imigrante residente em Lisboa, Câmara Municipal de Lisboa, Lisboa, 2015.

¹¹⁶ Site web de Largo Residências. Accessible sur : <https://largo-residencias.com/projectos/residencias-refugio>

¹¹⁷ Entretien en ligne avec Nilzete Pacheco, présidente de l'Association Lusofonia, Cultura e Cidadania le 06/11/2020 ; Entretien en ligne avec Vera Pinto, directrice exécutive de la Fundação Cidade Lisboa le 16/11/2020 ; Entretien en ligne avec Filipa Bolotinha de l'associação Renovar a Mouraria, le 03/12/2020 .

diverses.¹¹⁸ Ce Conseil a pour vocation de garantir la participation des communautés concernées à l'action politique de la Ville, agissant en tant qu'espace de dialogue, de propositions, motions et déclarations sur les questions de politique migratoire locale, d'intégration et les événements interculturels.¹¹⁹ Il permet de garantir la reconnaissance des différentes identités composant la diversité culturelle du territoire Lisboaète.¹²⁰ Il est notamment consulté par la municipalité pour le Plan Municipal d'Intégration et est en charge, avec la CML, de l'organisation du Forum municipal pour l'interculturalité (FMINT). Le 14 juin 2018, sous la présidence de l'élu des droits sociaux, Ricardo Robles, le CMIC a approuvé une motion de rejet de l'attitude du gouvernement italien ayant empêché l'Aquarius d'accoster, avec plus de 600 immigré-es à bord.¹²¹

Le Conseil consultatif naît en 1993, lors du mandat du socialiste Jorge Sampaio sous la désignation de Conseil Municipal pour les Communautés Immigrées et Minorités Ethniques. Lisbonne est l'une des premières villes européennes à créer un tel conseil consultatif, et celui-ci s'inscrit dans une volonté de rapprocher les associations d'immigré-es des interlocuteurs politiques, afin de les associer aux réponses politiques locales concernant les personnes migrantes.¹²² Il s'est construit autour de plusieurs associations d'immigré-es actives et représentatives des dynamiques migratoires des années 1990, représentant les ressortissant-es des PALOP et du Brésil. La première moitié des années 2000 représente une période de faible activité, notamment lors du mandat de Pedro Santana Lopes, du Parti social-démocrate, entre 2002 et 2004.¹²³ Avec l'alternance politique en 2007 et l'arrivée du socialiste António Costa à la tête de la municipalité, le Conseil est restructuré, afin, d'après l'élue Ana Sara Brito, du département d'action sociale, de s'adapter aux évolutions des profils migratoires et de la composition de la ville. Le Conseil est élargi à d'autres représentant-es, par exemple de la communauté ukrainienne, et en accordant une attention particulière à la question du dialogue interculturel. Le nouveau Conseil est présidé par l'élu-e du département d'action sociale, avec 17 représentant-es d'associations ou entités (peuvent également participer des représentant-es d'autres organisations ou organismes publics en tant qu'observateur-ices) se réunissant chaque trimestre à titre ordinaire, chaque membre pouvant solliciter au président de convoquer une réunion extraordinaire.¹²⁴

Cette réorganisation du Conseil a permis de renforcer la thématique de l'interculturalité, en

¹¹⁸ SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DA ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE LISBOA, INICIADA NO DIA 20 DE JANEIRO DE 2008. *Assembleia Municipal de Lisbonne*, 2008. Accessible sur : http://1998-2013.am-lisboa.pt/fileadmin/ASSEMBLEIA_MUNICIPAL/AML/Actas/Mandato_2005-2009/Acta2009_067.pdf

¹¹⁹ Membres du CMIC : ACAJUCI - Associação Cristã de Apoio à Juventude Cigana, Associação SOS Racismo, Associação Caboverdiana de Lisboa, Associação Mulher Migrante, APARATI - Associação para Timorenses, AUP - Associação dos Ucrânicos em Portugal, AAP - Associação dos Amigos do Príncipe, Associação dos Amigos da Mulher Angolana, AGUINENSO - Associação Guineense de Solidariedade Social, Casa de Moçambique, CBL - Casa do Brasil de Lisboa, Comunidade Islâmica de Lisboa, Comunidade Israelita de Lisboa, ICDI - Instituto para a Cooperação e Desenvolvimento Internacional, JRS - Serviço Jesuíta de Apoio aos Refugiados, OCPM - Obra Católica Portuguesa de Migrações, SOLIM - Solidariedade Imigrante -. Source : Site web de la CML. Accessible sur : <https://www.lisboa.pt/cidade/direitos-sociais/interculturalidade>

¹²⁰ SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DA ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE LISBOA, INICIADA NO DIA 20 DE JANEIRO DE 2008. *Assembleia Municipal de Lisbonne*, 2008. Accessible sur : http://1998-2013.am-lisboa.pt/fileadmin/ASSEMBLEIA_MUNICIPAL/AML/Actas/Mandato_2005-2009/Acta2009_067.pdf

¹²¹ Câmara Municipal de Lisboa. Lisboa em diálogo de proximidade. Reunião do Conselho Municipal Para a Interculturalidade e a Cidadania – CMIC. *Site web de la CML*, 14/06/2018. Accessible sur : <https://www.lisboa.pt/atualidade/noticias/detalhe/lisboa-em-dialogo-de-proximidade>

¹²² Entretien en ligne avec Carlos Vianna, ancien président de la Casa do Brasil de Lisboa le 27/01/2021.

¹²³ Entretien en ligne avec José Leitão, premier haut-commissaire de l'ACIME le 10/02/2021.

¹²⁴ SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DA ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE LISBOA, INICIADA NO DIA 20 DE JANEIRO DE 2008. *Assembleia Municipal de Lisbonne*, 2008. Accessible sur : http://1998-2013.am-lisboa.pt/fileadmin/ASSEMBLEIA_MUNICIPAL/AML/Actas/Mandato_2005-2009/Acta2009_067.pdf

incluant des organisations antiracistes et religieuses. Cependant, selon José Leitão, cette réorganisation a fait perdre du poids aux associations d'immigré-es ainsi qu'à certaines problématiques proprement liées à la migration.¹²⁵ En 2009 est créé le Forum Municipal pour l'Interculturalité, organisé par les membres du CMIC et visant à proposer un espace de réflexion, de débat et d'étude ouvert aux citoyen-nés.¹²⁶ D'après José Falcão de l'association SOS Racismo, les années 2008-2010 ont représenté des années actives en termes d'activités de rue, de sensibilisation, de débats, etc.¹²⁷

Les années 2011-2014 ont été des années de faible activité.¹²⁸ A partir de 2015, les différents élus qui se sont succédé à la tête du département des droits sociaux ont affirmé la volonté de réactiver le conseil. Cependant, le CMIC reste peu actif (et encore plus paralysé depuis le début de la pandémie), le FMINT n'a plus lieu depuis 2015, et au-delà de la faible mobilisation par la mairie, il est aussi désinvesti par les associations, par son aspect purement consultatif et restant largement dépendant des orientations voulues par la municipalité.¹²⁹ Il est cependant toujours consulté dans le cadre du PMIML, et a permis d'élire le 5 août 2020 les deux représentant-es du mouvement associatif migrant qui font actuellement partie du groupe de travail du troisième PMIML, à savoir, Cytia de Paula, de la Casa do Brasil de Lisboa et Peter Mendes de Girassol Solidário (association de soutien aux malades évacué-es du Cap Vert).¹³⁰ Enfin, la CML souhaite actuellement renforcer le CMIC¹³¹ et propose la création en 2021 d'un groupe de travail interne au CMIC pour la surveillance du racisme et de la xénophobie à Lisbonne.

Cependant, bien que la municipalité conserve ce conseil ayant vocation à agir comme une plateforme de participation des communautés immigrées et de dialogue interculturel, l'actuel enjeu soulevé par plusieurs membres du mouvement associatif est de renforcer la participation politique effective des personnes migrantes en dehors de ce conseil purement consultatif.

Le budget participatif : un instrument de participation politique ouvert à tous les résident-es étranger-ères

Description et perspectives

Le budget participatif de Lisbonne est un outil de démocratie locale existant depuis 2008. Il a remporté en 2019 le prix portugais des « bonnes pratiques de participation » et se caractérise par son accès universel.¹³² La municipalité ne demande aucun justificatif pour participer, l'idée étant que toute personne de plus de 16 ans ayant un lien avec Lisbonne puisse s'exprimer sur les projets à mettre en œuvre dans la ville (proposer un projet et/ou voter), c'est-à-dire indépendamment de sa situation

¹²⁵ Entretien en ligne avec José Leitão, premier haut-commissaire de l'ACIME le 10/02/2021.

¹²⁶ MANACAS Marta Ferreira. I Plano Municipal para a Integração dos Imigrantes de Lisboa. Rapport de stage dans le cadre du Master Migrações, Inter-etnicidades e Transnacionalismo de l'Universidade Nova de Lisboa, novembre 2015.

¹²⁷ Entretien en ligne avec José Falcão de SOS Racismo, le 23/02/2021.

¹²⁸ MANACAS Marta Ferreira. I Plano Municipal para a Integração dos Imigrantes de Lisboa. Rapport de stage dans le cadre du Master Migrações, Inter-etnicidades e Transnacionalismo de l'Universidade Nova de Lisboa, novembre 2015.

¹²⁹ Entretien en ligne avec José Falcão de SOS Racismo, le 23/02/2021.

¹³⁰ *Plano Municipal para a Integração de Migrantes de Lisboa 2020-2022*, Câmara Municipal de Lisboa, Lisbonne, 2020 [en cours de validation].

¹³¹ Sources : Grandes opções do Plano 2020 | 2023 da cidade de Lisboa. CML, Lisbonne, octobre 2019. / *Plano Municipal para a Integração de Migrantes de Lisboa 2020-2022*, Câmara Municipal de Lisboa, Lisbonne, 2020 [en cours de validation].

¹³² Site web du Budget participatif de Lisbonne. Accessible sur : <https://op.lisboaparticipa.pt/o-que-e-o-op>

administrative et de son lieu de résidence. Cela permet entre autres aux personnes en situation irrégulière et aux personnes résidant à la périphérie de la ville d'être également entendus sur les projets à mener dans la ville. L'équipe municipale donne également la possibilité aux porteur-euses des projets lauréats de chaque édition de participer activement à la concrétisation du projet aux côtés de l'équipe municipale.

En 2018, afin de rendre le budget participatif plus inclusif, l'équipe a réalisé plusieurs initiatives d'aller-vers visant à impliquer les groupes ayant un taux de participation plus faible dans ces dispositifs, notamment les jeunes, les personnes âgées et les personnes migrantes. Ainsi, plusieurs sessions participatives ont été réalisées dans le quartier interculturel d'Arroios, avec la présence d'associations d'immigré-es, pour faire connaître le dispositif et inciter les habitants à soumettre des projets. Grâce à l'appui du CNAIM (cf. sous-partie II.A), une traduction personnalisée était disponible durant les sessions, et plusieurs propositions de projet ont été rédigées en arabe, anglais et français puis ont été traduites en portugais. Par ailleurs, la nouvelle plateforme en ligne du Budget Participatif est disponible en 111 langues.¹³³

Le budget participatif de Lisbonne apparaît ainsi comme un dispositif de démocratie locale universel et à vocation inclusive, via les démarches d'aller-vers visant à renforcer, entre autres, la participation des personnes migrantes. L'actuel enjeu pour l'équipe municipale reste de perpétuer ces démarches afin d'améliorer sensiblement l'accès effectif des personnes migrantes à ce dispositif.

Le projet de mémorial : un exemple de collaboration réussie autour du travail d'historicisation et de mémoire

Lisbonne reste aujourd'hui marquée par de nombreux monuments et références glorifiant le Portugal des « grandes découvertes » et de l'Empire colonial mais qui contrastent avec le manque d'espaces visibilisant et questionnant le passé esclavagiste et colonial du Portugal et ses legs dans la société actuelle. C'est ce constat qui a poussé l'association lisboète *Djass - Associação de Afrodescendentes* à proposer au vote citoyen, à travers le budget participatif, la construction d'un mémorial en hommage aux personnes victimes de l'esclavage.

Ce mémorial, qui sera inauguré en 2021, symbolise un exemple réussi de collaboration entre la société civile et les autorités locales. En effet, au-delà de la forte implication de l'association Djass auprès de la mairie tout au long de la concrétisation du projet, l'association a souhaité construire un espace de participation approfondie des citoyen-nés pour la création du mémorial. Elle a ainsi créé un groupe consultatif composé d'activistes affiliés au mouvement noir et antiraciste et des chercheur-ses spécialisé-es en histoire et études postcoloniales afin de participer à la conceptualisation du mémorial. L'association a réalisé des sessions publiques dans plusieurs quartiers de la zone métropolitaine de Lisbonne avec une présence significative de résident-es africain-es et afrodescendant-es afin qu'ils votent pour l'artiste en charge de la création du mémorial.¹³⁴

¹³³ Entretien en ligne avec Josefa Rosado e Rui Matos du Département de la relation avec la municipalité et de la participation de la CML le 28/01/2021.

¹³⁴ Sources : Entretien en ligne avec la présidente de la Djass – associação de afrodescendentes, le 08/12/2020. Site web du mémorial de l'esclavage. Accessible sur : <https://www.memorialescavatura.com/saibamais>

Par ailleurs, le succès de cette collaboration s'illustre également par la décision du Conseil municipal le 26/06/2019¹³⁵ d'ériger le mémorial sur une autre place et d'augmenter la dotation du projet afin de créer un centre interprétatif associé permettant une contextualisation historique approfondie du mémorial, des thèmes associés, et la réalisation d'événements.¹³⁶

Réalisé par l'artiste angolais engagé Kiluanji Kia Henda, le mémorial sera situé sur la place José Saramago, symboliquement à l'endroit où avait lieu le commerce des esclaves. Le mémorial, représentant une plantation, va occuper un large espace pouvant être investi par les habitant-es comme lieu de rencontre et de célébration. Selon Catarina Vaz Pinto, élue à la culture de la municipalité de Lisbonne, placer ce mémorial au cœur de la ville (à proximité immédiate de la place du commerce) est une manière de rendre hommage à un « *groupe de personnes qui a également construit l'histoire de la ville et du pays* ». ¹³⁷

Cet exemple illustre une participation citoyenne approfondie et une collaboration entre la société civile et les autorités locales autour d'un travail de mémoire, permettant de porter un contre-récit antiraciste et décolonial et affirmer l'appartenance de tous-tes à la ville.

Ces différentes pratiques inspirantes mises en œuvre par la municipalité illustrent ces démarches de renforcement de l'accès aux droits des personnes migrantes et de l'exercice de la citoyenneté locale de tous-tes. L'actuel défi reste de consolider les capacités d'action au sein de l'équipe municipale et du mouvement associatif et de pérenniser les actions déjà mises en œuvre.

¹³⁵ Echanges par email avec Teresa Pina, conseillère du Département de la Culture et des Relations Internationales, les 17/02/2021, 26/02/2021, 01/03/2021.

¹³⁶ CARLOS João. Lisboa finalmente terá um Memorial da Escravatura, *Deutsche Welle*, Lisbonne, 09/07/2019. Accessible sur : <https://www.dw.com/pt-002/lisboa-finalmente-ter%C3%A1-um-memorial-da-escravatura/a-49502853>

¹³⁷ *Ibid.* Traduction libre. Version originale : "grupo de pessoas que também construiu a história da cidade e do país".

ANNEXES

Annexe 1 : Données démographiques – résident·es étranger·ères

Tableau des données démographiques

Ville de Lisbonne	
Superficie	100,05 km ²
Population (2020)	837.890
Résident·es étranger·ères (2019)	98.841
Part des étranger·ères dans la population de la ville	11%
District de Lisbonne	
Résident·es étranger·ères (2019)	260.503 (11,5% de la population)
	Municipalités principales : Sintra 37.840, Cascais 30.328, Amadora 21.456, Loures 19.649, Odivelas 17.696

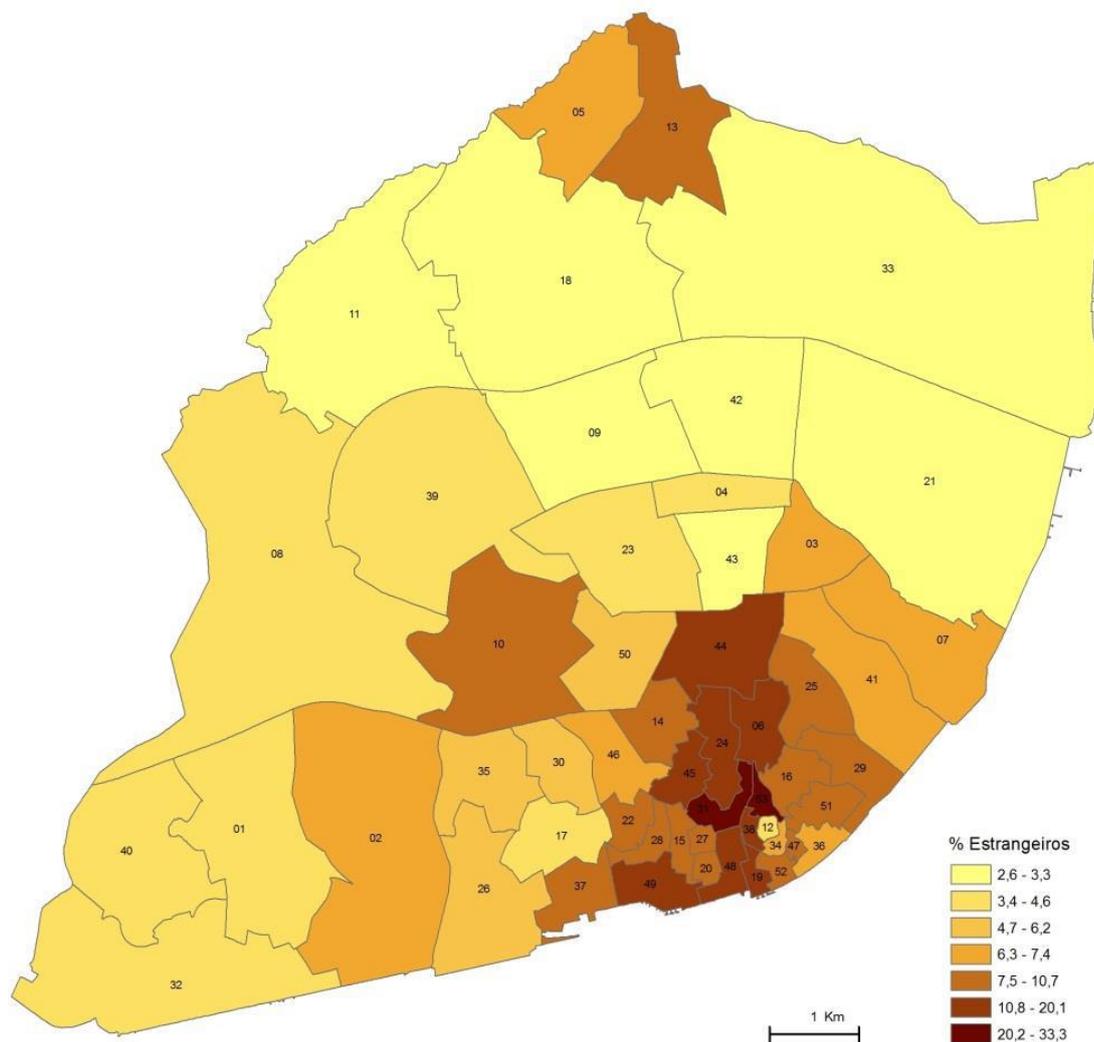
Source : ESTRELA Joaquim. Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2019, *Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*, Oeiras, Juin 2020.

Tableau : résident·es étranger·ères dans le district de Lisbonne par nationalité (ordre décroissant) en 2019 (17 nationalités les plus représentées)

Brésil	60469	Roumanie	10613	Royaume-Uni	6171
Cap Vert	23364	France	10189	São-Tomé-et-Principe	6094
Chine	14662	Népal	10080	Bengladesh	6076
Guinée Bissau	13779	Ukraine	8911	Allemagne	6004
Angola	13512	Inde	8715	Pakistan	3461
Italie	11684	Espagne	7650	Total district	260.503

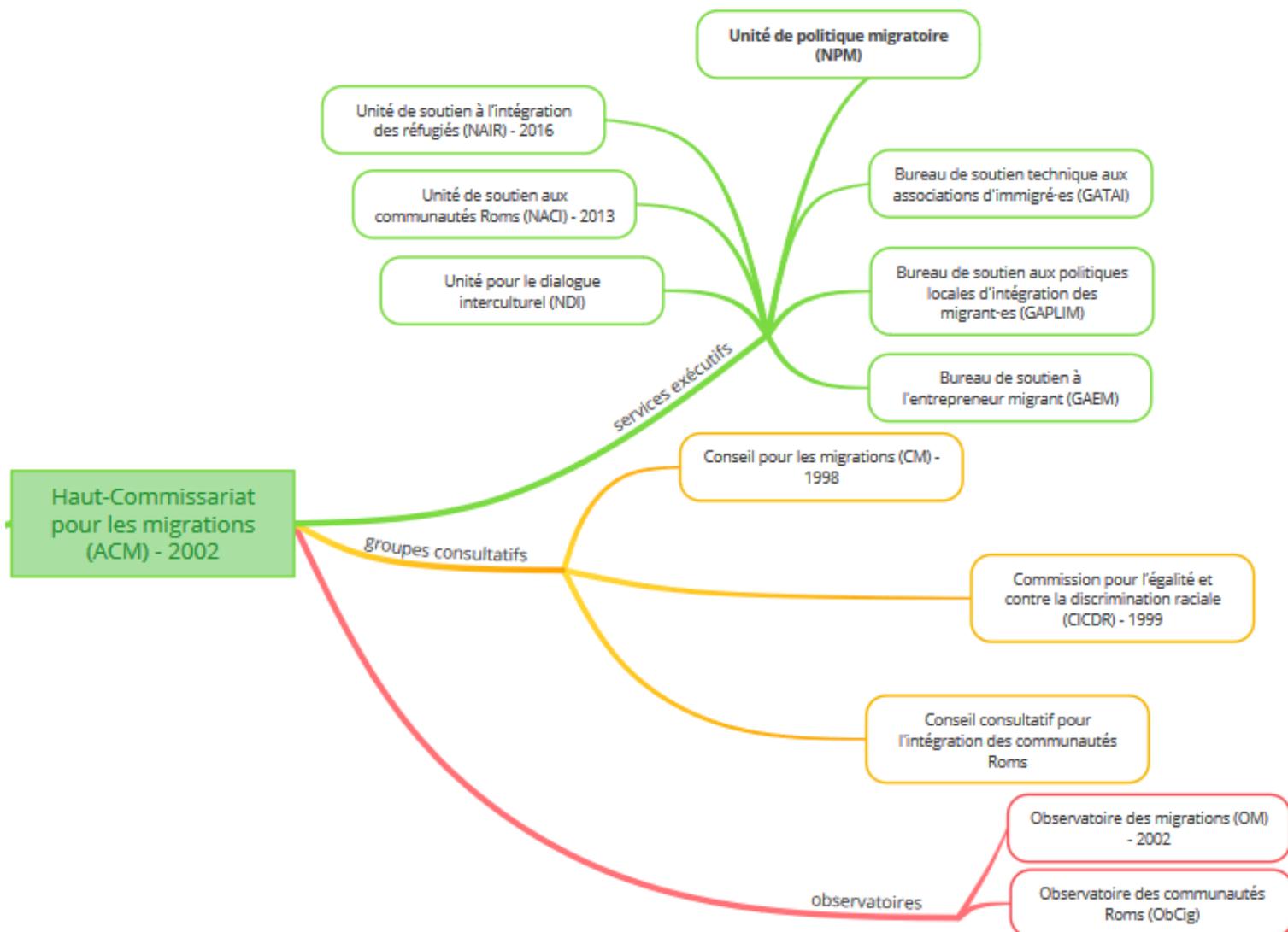
Source : Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Accessible sur : <https://sefstat.sef.pt/forms/distritos.aspx>

Annexe 2 : Carte de la concentration de la population étrangère par freguesia, 2011



Source : *Plano Municipal para a Integração de Imigrantes de Lisboa 2015-2017, Volume 2 Diagnostico da População imigrante residente em Lisboa, Câmara Municipal de Lisboa, Lisboa, 2015.*

Annexe 3 : Schéma des différentes unités de l'ACM



Réalisation : Bertille Paquet¹³⁸

¹³⁸ Brochura ACM, ACM, Lisboa, 2018.

Annexe 4 : Découpage administratif et compétences des autorités locales

Découpage territorial de la région de Lisbonne :

Zone métropolitaine de Lisbonne	18 municipalités et 2.812.678 habitant.es (2016)
District de Lisbonne	16 municipalités
Ville de Lisbonne	837.890 habitant.es (2020)
Arrondissements	24 arrondissements (Ajuda, Alcântara, Alvalade, Areeiro, Arroios, Avenidas Novas, Beato, Belém, Benfica, Campo de Ourique, Campolide, Carnide, Estrela, Lumiar, Marvila, Misericórdia, Olivais, Parque das Nações, Penha da França, Santa Clara, Santa Maria Maior, Santo António, São Domingos de Benfica, São Vicente)

Les compétences des autorités locales

La Loi n°75/2013, relative au régime juridique des autorités locales consacre la progressive disparition du district (il n’y a plus de gouverneur depuis 2011) au profit d’un renforcement des compétences de la municipalité, mais aussi des freguesias (aire métropolitaine dans une moindre mesure)¹³⁹.

Tableau des compétences des municipalités et freguesias résultant de la Loi n°75/2013¹⁴⁰

Compétences	Municipalités	Freguesias
Equipements urbains et ruraux	X	X
Energie	X	
Transports et communications	X	
Education	X	X
Culture	X	X
Patrimoine et science	X	
Activités de loisir et sport	X	X
Santé	X	X (seulement soins de santé primaires)
Action sociale	X	X
Logement	X	
Protection civile	X	X
Environnement et assainissement	X	X

¹³⁹ Lei n.º 75/2013, *Regime jurídico das autarquias locais*, Procuradoria-Geral Distrital Lisboa. Accessible sur : http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1990&tabela=leis

¹⁴⁰ DA SILVA COSTA José. Atribuições e Competências dos Governos Subnacionais. As atribuições e competências das regiões administrativas, Faculdade de economia da Universidade de Porto, Porto, Janvier 2019.

Aménagement du territoire et urbanisme	X	
Aménagement urbain et rural		X
Police municipale	X	
Coopération extérieure	X	
Protection de la communauté		X
Approvisionnement public		X
Planification, gestion et mise en œuvre d'investissements		X (cas prévus par la loi)

L'**aire métropolitaine** dispose de compétences de coordination des actions intermunicipales : Participer à la préparation de plans et de programmes d'investissements publics dans la zone métropolitaine, promouvoir la planification et la gestion de la stratégie de développement économique, social et environnemental du territoire concerné, Articuler les investissements municipaux de nature métropolitaine, Participer à la gestion des programmes de soutien au développement régional, notamment dans le cadre de référence stratégique national (QREN), Participer, conformément à la loi, à la définition des réseaux de services et équipements métropolitains, Participer à des entités publiques de portée métropolitaine, dans le domaine des transports, de l'eau, de l'énergie et du traitement des déchets solides, Planifier les actions des entités publiques à caractère métropolitain.

La **Loi n°50/2018**¹⁴¹ renforce les compétences de la municipalité en matière : d'éducation, d'action sociale, de santé, de protection civile, de culture, de patrimoine, de logement, de zones portuaires et de zones urbaines de tourisme et de développement économique non liées à l'activité portuaire, de plages (mer, rivière, lac), de gestion des forêts et zones protégées, de voies de transport et de communication, de structures de services au citoyen, de police de proximité, de protection de la santé animale, de sécurité alimentaire, de sécurité contre les incendies, de stationnement public, de jeux de loterie.

En ce qui concerne les freguesias, la Loi n°50/2018 stipule que les compétences attribuées en 2013 deviennent des compétences propres de ces dernières (prévoyant ainsi des contrats inter-administratifs pour les compétences partagées avec la municipalité) ainsi que l'acquisition de compétence concernant les espaces citoyens et les maisons du citoyen.

Enfin, la Loi n°50/2018 attribue de nouvelles compétences d'articulation intermunicipales aux aires métropolitaines : éducation, enseignement et formation professionnelle, action sociale, santé, protection civile, justice, promotion du tourisme, participation à la gestion des ports de portée régionale, la gestion de projets financés par des fonds européens, la gestion des programmes de collecte de fonds d'investissement.

¹⁴¹ *Domínios da descentralização de competências prevista na Lei n.º 50/2018*, Commission de Coordination et Développement régional de l'Alentejo, 12/11/2018.

Alliance Migrations

Plus d'informations

<https://alliance-migrations.fr>

<https://o-c-u.org>



<https://anvita.fr>

