

Centre International pour le Développement de Politiques Migratoires (ICMPD), Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) et Programme des Nations Unies pour les Établissements Humains (ONU-Habitat).

www.icmpd.org/MC2CM

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être reproduit, copié ou transmis sous quelque forme ni par quelque procédé que ce soit, électronique ou mécanique, ce qui inclut la photocopie, l'enregistrement et tout stockage d'informations ou système de récupération, sans la permission des détenteurs des droits d'auteur.

Cette publication a été réalisée avec l'aide de l'Union Européenne (UE) et de la Direction du Développement et de la Coopération suisse (DDC). Le contenu de cette publication est la seule responsabilité des auteurs et ne peut en aucun cas être compris comme reflétant les vues de l'UE ou de la DDC.

Co-financé par l'Union Européenne



Co-financé par

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Mis en œuvre par



MC²CM

MEDITERRANEAN CITY-TO-CITY MIGRATION

PROFIL MIGRATOIRE DE VILLE

VILLE DE LISBONNE

RÉSUMÉ EXÉCUTIF



Ce document est une synthèse du Profil migratoire de la Ville de Lisbonne et du Document de priorités rédigés dans le cadre du projet Migration Ville-à-Ville en Méditerranée qui vise à contribuer à l'amélioration de la gouvernance migratoire au niveau municipal, à travers un réseau de villes en Europe et dans le sud de la région méditerranéenne.

Plus d'informations sont accessibles en ligne: www.icmpd.org/MC2CM.

| PRÉSENTATION GÉNÉRALE (2011) | |
|--|--|
| Contexte politique et administratif | La Ville de Lisbonne est la capitale de la République du Portugal. Elle forme une partie de la zone métropolitaine de Lisbonne et comprend 24 districts. Ces dernières années, un processus de décentralisation a transféré les pouvoirs du niveau national au niveau local sur tout un éventail de politiques |
| Population | 542 917 |
| Part de la population de la ville dans la population totale | 5% (27% pour la zone métropolitaine de Lisbonne) |
| Résidents étrangers | 50 000 |
| Part des étrangers dans la population de la ville | 10% (22% pour la zone métropolitaine de Lisbonne) |

CONTEXTE MIGRATOIRE

Lisbonne est l'une des municipalités comptant le plus grand nombre de ressortissants étrangers au Portugal. Alors que les étrangers ne représentaient que 4% de la population du Portugal en 2011, ils représentaient plus du double à Lisbonne (10%) et étaient cinq fois plus dans la zone métropolitaine de Lisbonne (22%). La distribution géographique de ces populations migrantes indique une plus grande présence dans la banlieue de la capitale et le centre de la ville.

La décolonisation, les crises économiques mais aussi l'entrée dans l'Union Européenne ont eu un impact fondamental sur la migration nette et la démographie du Portugal. D'un pays dominé par l'émigration (plus prononcée des années 1960 aux années 1980), le Portugal est devenu dans les années 1990 et 2000 un pays de destination pour les immigrants. Plus récemment, la crise économique et financière a conduit à un nouveau pic d'émigration hors du pays et à une baisse solde migratoire. Au cours des dernières années, les chiffres en hausse des étrangers à Lisbonne a contré une tendance générale de déclin de population à l'intérieur de la zone métropolitaine et du pays dans son ensemble.

SITUATION DE L'IMMIGRATION

Les ressortissants brésiliens, capverdiens, chinois et angolais représentent les plus importantes communautés étrangères à Lisbonne. Cependant, les demandes de permis de séjour effectuées au cours des dix dernières années montrent une importance croissante de la part d'immigrants indiens dans la capitale. Comparé aux autres pays, le Portugal a un nombre relativement faible de réfugiés résidant sur son territoire. Entre 2008 et 2014, il a reçu une moyenne de 250 demandes d'asile par an, principalement de Syrie et d'Ukraine (après 2013). Dans le cadre de la réponse européenne à la situation des réfugiés, le Portugal s'est engagé à partir de 2015 à accueillir 4 574 réfugiés, dont 10% s'installeraient à Lisbonne.

Alors qu'il y a eu un déclin général de l'immigration masculine entre 2008 et 2015 dans la zone métropolitaine de Lisbonne, dans la Ville de Lisbonne les hommes représentent toujours légèrement plus de la moitié des ressortissants étrangers (52%).

Parmi les ressortissants étrangers on retrouve un plus grand pourcentage de jeunes adultes qu'au sein de la population locale.

Le niveau d'éducation des ressortissants étrangers dans la zone métropolitaine est plus élevé que celui des Portugais bien que cela varie en fonction des nationalités. Les taux de chômage varient également selon les nationalités. Les ressortissants étrangers issus de l'Union Européenne sans emploi ont des taux inférieurs et comparables à ceux des Portugais (6%), alors que les autres groupes de migrants ont des taux de chômage plus élevés, allant jusqu'à 18% pour les ressortissants de pays africains lusophones.

POLITIQUE MIGRATOIRE LOCALE

La dimension locale de la politique migratoire est passée au premier plan à Lisbonne au début des années 1990. Le Plan stratégique de Lisbonne en 1992 témoigne des premières références à l'intégration « sociale » de la population immigrante faites dans des documents politiques et d'orientation stratégique de la ville. Le Conseil municipal des communautés d'immigrants et des minorités ethniques (CMCIME) a été créé peu après, reprenant son activité en 2009 avec un nouveau règlement et une nouvelle appellation, le Conseil municipal pour l'interculturalité (CMIC).

Plus d'une décennie plus tard, en 2006, le Réseau social de Lisbonne a été constitué avec 111 entités adhérentes, parmi lesquelles le Conseil municipal de Lisbonne, les entités ou organisations du secteur public, des organisations non-gouvernementales et d'autres associations et fondations opérant à Lisbonne. Depuis le Réseau a grandi pour inclure plus de 1 000 entités et une demi-douzaine d'associations de migrants, et a également reçu la responsabilité de rédiger l'ébauche du Plan de développement social de la Ville de Lisbonne.

L'instrument de politique migratoire municipale le plus récent est le Plan municipal d'intégration des immigrants portugais (2015 – 2017). Il a été adopté dans le cadre du Plan stratégique pour la migration du Haut commissariat à la migration (High Commissioner for Migration - MCA).

Dans le cadre du projet MC2CM, le groupe de parties prenantes de Lisbonne, réuni en septembre 2016 et mars 2017 a permis l'identification de 6 priorités pour l'amélioration de la gouvernance migratoire dans la ville:

1. Régularisation et questions légales
2. Emploi
3. Accès au logement
4. Apprentissage de la langue portugaise et éducation
5. Accès aux soins de santé
6. Viabilité des organisations de la société civile

INTÉGRATION DE LA MIGRATION À LA PLANIFICATION LOCALE

L'intégration de la migration aux activités et services locaux s'effectue à travers tous les secteurs de la Ville de Lisbonne. L'établissement du Conseil municipal des communautés d'immigrants et des minorités ethniques en 1993 a constitué un important développement de cette dynamique intersectorielle. La stratégie de la ville de 2002 intitulée «Lisbonne 2012 - une vision stratégique» consacre la diversité comme l'une des priorités du développement urbain pour la capitale. Cette approche a été suivie par la Charte stratégique de la ville 2010 – 2014 (Carta Estratégica) adoptée en 2009 et dans laquelle l'immigration et la diversité sont citées comme potentiels pour le «développement et la cohésion socio-culturelle» de la ville.

| Autorités locales ayant compétence dans la gouvernance migratoire locale | |
|--|---|
| Conseil municipal | Organe exécutif de la municipalité, responsable de la promotion et de la sécurité de la population résidente en coopération avec les districts, notamment pour les questions des: Installations et équipements urbains et ruraux, énergie, transport et communications, éducation, enseignement et formation professionnelle, héritage, culture et science, activités de loisirs et sports, santé, actions sociales, logement, protection civile, environnement et assainissement, droits des consommateurs, promotion du développement, planification de l'usage des sols et urbanisme, police municipale, et coopération extérieure |
| Conseil de district | Organe exécutif du district, responsable de la promotion et de la sécurité de ses intérêts et de celui de ses résidents en coopération avec les autorités municipales, notamment pour les questions de: Installations et équipements urbains et ruraux, services publics, éducation, culture, activités de loisirs et sports, soins de santé primaires, action sociale, protection civile, environnement, santé publique et hygiène, développement, planification de l'usage des sols et urbanisme, protection de la communauté. Les devoirs du district couvrent également les domaines tels que la planification, la gestion et la réalisation d'investissements locaux |

| Organisations non-gouvernementales actives dans la ville dans le secteur de la migration et de l'intégration | |
|--|---|
| OIM (Organisation internationale des migrations) | Assiste et travaille avec le gouvernement portugais dans la gestion de la migration dans les domaines du retour volontaire assisté (Projecto ArVore) et la réinsertion, la lutte contre la traite des êtres humains, la migration et le développement, la migration des travailleurs et l'intégration |

| | |
|---|--|
| CPR - Conseil portugais pour les réfugiés | Accueille et intègre les réfugiés, promeut des politiques d'asile humaines et durables, sensibilise sur cette question et les droits de l'homme dans leur ensemble auprès de la population portugaise. C'est le partenaire opérationnel de l'UNHCR au Portugal. Le CPR tient un rôle clé dans les questions d'asile et de réfugiés, notamment dans l'aide directe fournie aux demandeurs d'asile et dans la gestion des équipements et installations (Centre d'accueil des réfugiés et Centre d'enfants réfugiés) |
| Solidarité immigrante - Association pour la défense des droits des immigrants (Solidariedade Imigrante) | Promeut la défense des droits des immigrants |
| Médecins du monde (Médicos do Mundo) | Fournit des soins médicaux aux populations les plus vulnérables |
| Communauté islamique de Lisbonne (Comunidade Islâmica de Lisboa) | Promeut la foi islamique, le dialogue interconfessionnel et les activités philanthropiques |
| SOS Racisme (Associação SOS Racismo) | Promeut la lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination raciale / ethnique, promeut l'interculturalité |
| Secrétariat diocésain de Lisbonne pour la pastorale nationale rom | Promeut l'intégration sociale des communautés Roms |

Les autres acteurs non-étatiques pertinents comprennent Associação Lusofonia Cultura e Cidadania; Associação ComuniDária; Culturface - Associação Cultural para o Desenvolvimento; Associação dos Ucrânicos em Portugal; Associação Guineense de Solidariedade Social; Casa de Moçambique; Casa do Brasil de Lisboa; Clube Intercultural Europeu; Obra Católica Portuguesa de Migrações; Obra Social das Irmãs Oblatas do Santíssimo Redentor; Associação Habita - Colectivo pelo Direito à Habitação e à Cidade; l'Association portugaise des non-résidents népalais.

CADRE INSTITUTIONNEL

Malgré la grande implication du niveau municipal, la législation sur l'immigration est créée par l'Assemblée de la République (parlement national) et mise en œuvre par le gouvernement central. Le Ministère des affaires internes (SEF), la Direction générale des affaires consulaires et communautés portugaises (DGACCP / Ministère des affaires étrangères) et de l'Institut pour l'emploi et la formation professionnelle sont responsables de la réglementation des entrées et séjours.

Le Haut-commissariat à la migration (ACM) est le principal organe responsable pour la mise en œuvre des politiques centrales sur l'accueil et l'intégration des immigrants depuis 2007 (et des émigrants depuis 2015). L'ACM répond exclusivement au gouvernement central et peut établir des partenariats avec les organes gouvernementaux locaux.

Coordination et coopération au niveau de la ville

Il existe différents mécanismes de coopération institutionnelle qui assurent la médiation entre les autorités locales, les corps étatiques, les organisations commerciales privées, les organisations à but non-lucratif et les ONG. Les réseaux sociaux de la ville (Réseau social de Lisbonne et Comités sociaux de district) sont des exemples de coopération régulière et continue au niveau local, avec d'importantes responsabilités pour la promotion de l'intégration sociale des citoyens les plus vulnérables.

Le Conseil municipal pour l'interculturalité (CMIC) et le Plan municipal pour l'intégration des immigrants dans Lisbonne (PMIIL) 2015–2017 ont établi dans leurs opérations des programmes coopératifs entre les associations locales et le conseil dans les domaines de planification et gouvernance sur la question de l'intégration des migrants, l'interculturalité et le dialogue interconfessionnel.

Le Conseil municipal de Lisbonne a également établi des mécanismes de coopération et de soutien dans le domaine de la gestion du soutien à la culture et à la diversité. Les actions comprennent des activités visant à promouvoir et célébrer la diversité dans la ville.

Coordination et coopération avec les niveaux régionaux et nationaux

La coopération entre le Conseil municipal de Lisbonne et les autorités nationales concernant la question de l'intégration des immigrants repose sur son lien avec le haut-commissariat à l'immigration (ACM) à travers les « guichets uniques » nationaux et locaux.

En outre, plusieurs projets sont organisés par l'ACM avec le Conseil municipal de Lisbonne pour partenaire. En 2016, dans le processus de création d'un groupe de travail pour l'Agenda européen sur la migration afin de faire appliquer sa mise en œuvre au Portugal, le Conseil municipal de Lisbonne a dressé un Plan municipal pour l'accueil des réfugiés dans la ville. L'ACM coordonne l'engagement des institutions publiques (centrales et locales), des organisations internationales et de la société civile dans ce groupe de travail. Le Bureau de soutien à l'intégration des réfugiés (GAIR), créé en 2016, est un bureau de l'ACM qui a pour but de structurer les responsabilités de l'ACM et des autres institutions qui accueillent et hébergent les réfugiés.

LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

La Ville de Lisbonne s'engage dans plusieurs réseaux nationaux et internationaux en relation avec la migration. Eurocities et les initiatives du Conseil de l'Europe en font partie, y compris les réseaux nationaux et internationaux de villes interculturelles. Lisbonne coopère également avec le Haut-commissariat aux réfugiés des Nations-Unies (UNHCR).

PERCEPTION PUBLIQUE DE LA MIGRATION ET DE L'INTÉGRATION

Alors que la perception du grand public sur les politiques d'intégration ou d'inclusion est un sujet largement inexploré au Portugal, quelques ressources existantes nous éclairent sur la perception publique de la migration dans la population.

Selon l'Enquête sociale européenne de 2015, le Portugal est le pays de l'Union européenne où la perception de l'immigration par le public s'est le plus améliorée. Ceci concerne les récentes arrivées de divers groupes, les bénéfices économiques de l'immigration et l'enrichissement culturel s'effectuant à travers l'immigration.

| | Éducation, formation professionnelle | Emploi et entrepreneuriat | Affaires sociales | Protection contre la discrimination | Logement | Participation politique et inclusion aux processus décisionnels locaux |
|---|--|---|---|---|--|--|
| Compétence de la CML | Partiellement | Partiellement | Oui | Non | Oui | Partiellement |
| Autorité compétente/Instrument de mise en œuvre | L'article 19° de la Loi n°75/2013 établit la décentralisation des compétences aux municipalités et districts | <ul style="list-style-type: none"> Plan municipal pour l'économie sociale et la promotion de l'employabilité (PMESPE) Programme du gouvernement local | <ul style="list-style-type: none"> Département des droits sociaux (Division de l'intervention sociale) Plan de développement social (PDS) Plan d'action des droits sociaux Plan municipal pour l'intégration des immigrants | <ul style="list-style-type: none"> Plan d'action des droits sociaux Plan municipal pour l'intégration des immigrants Plan municipal pour la prévention et la lutte contre les violences domestiques et sexistes | <ul style="list-style-type: none"> Gebalis (entreprise municipale) Programme local de logement Programme local pour l'accueil de réfugiés (PMAR-LX), en coopération avec l'UNHCR | <ul style="list-style-type: none"> Conseil municipal pour l'interculturalité (CMIC) Forum municipal pour l'interculturalité (FMINT) Groupes communautaires de quartier à budget participatif (partenariats informels) Programme BIP / ZIP Plan municipal pour l'intégration des immigrants |
| Politiques et projets de la CML concernant l'intégration des migrants | Services sociaux (transport, cafétérias, loisirs /activités culturelles) et subventions économiques directes ou indirectes | <p>Soutien à l'entrepreneuriat et mise en œuvre de projets d'employabilité et d'économie sociale tels que:</p> <p>Réseau pour l'employabilité à Lisbonne, Programme pour l'entrepreneuriat chez les jeunes, Programme pour les micro-entrepreneurs (Lisboa Empreende), Réseau des startups de Lisbonne, Réseau des incubateurs, Diversité dans l'économie et intégration locale (Projet européen DELI) et Incubateur social de la chambre de Lisbonne pour les droits sociaux (Casa dos Direitos Sociais)</p> | Mesures pour la promotion des droits des immigrants, des réfugiés et des minorités, et les relations interculturelles, telles que: Hébergement dans chaque guichet unique de la municipalité d'un centre local de soutien à l'intégration des immigrants, mené par l'ACM, Feuille de route migratoire de Lisbonne, Festival «Todos» célébrant la diversité et les relations interculturelles ;Charte des droits et responsabilités de Lisbonne, Création d'un réseau de 24 médiateurs de la communauté qui interviennent dans tous les domaines de la PMIIL | Campagnes de sensibilisation: Programme «Somos» (Nous sommes) avec des activités en extérieur dans la ville, Sessions éducatives avec les écoles, les ONG et les services municipaux sur le thème de la citoyenneté et des droits de l'homme; intégration de la parité dans toutes les actions du service municipal des droits sociaux, reconnaissance des immigrants et des minorités culturelles comme groupe vulnérable dans le PM-PCVDG, Programmes de sensibilisation pour cultiver l'égalité hommes - femmes dans les associations d'immigrants | Gère le parc des logements sociaux de la ville ainsi que des autres logements municipaux comprenant: la location de logements sociaux aux populations vulnérables, la fourniture de logements provisoires aux réfugiés, la promotion de l'accès à un logement abordable pour les familles de classe moyenne à travers des programmes de subventions pour la location | Participation des citoyens dans divers espaces démocratiques. <ul style="list-style-type: none"> CMIC, organe consultatif de Lisbonne composé d'associations de migrants et d'associations travaillant avec les immigrants et les minorités se retrouvant tous les mois pour débattre des politiques et initiatives Le FMINT fournit un espace de dialogue pour les questions concernant les immigrants et communautés culturelles et religieuses. Il s'est réuni trois fois depuis 2009 Le PMIIL est un exemple de coproduction d'instrument stratégique avec la participation des associations Le programme BIP / ZIP, offre publique qui finance les initiatives décidées par un consortium d'acteurs locaux dans les zones vulnérables de la ville |
| Accès des migrants | Une intervention municipale dans le domaine de l'éducation qui s'adresse à l'ensemble de la population ou spécifiquement aux familles vivant dans la pauvreté | La majorité des services / projets adoptent une approche d'intégration, excepté pour le projet DELI qui se concentre sur les entrepreneurs immigrants. Les immigrants en situation irrégulière sont exclus / omis des programmes publics et de l'accès au travail et droits sociaux | Les récents documents d'orientation stratégique et les programmes politiques de la municipalité prônent une approche interculturelle <ul style="list-style-type: none"> La plupart des politiques ciblent tous les immigrants et / ou minorités vivant à Lisbonne Le PMIIL (par son processus participatif) reflète nombre des inquiétudes et priorités des immigrants et minorités | Les initiatives de sensibilisation sur la discrimination, les droits de l'homme, l'inégalité des sexes et la violence sexiste ciblent le grand public et certains groupes spécifiques (associations d'immigrants, communautés roms, réfugiés) | Les logements sociaux sont attribués sur critères de vulnérabilité socio-économique. Cependant, en raison des critères de stratification des revenus, les récents programmes de location empêchent l'accès de la population la plus vulnérable | Ouvert à tous les citoyens ou organisations actives dans la ville |
| Commentaires | La CML ne met pas en œuvre de programmes destinés à améliorer la réussite scolaire des immigrants et minorités. L'ACM met en œuvre des Programmes scolaires dans plusieurs quartiers ayant une grande part d'immigrants et des communautés Roms, dont beaucoup sont situées à Lisbonne et dans les zones métropolitaines | Les politiques économiques majeures, ainsi que les centres d'emploi, dépendent de l'administration centrale | Le PMIIL (par son processus participatif) reflète nombre des inquiétudes et priorités des immigrants et minorités | La compétence dans ce domaine appartient à la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale. Au niveau municipal, l'accent est mis sur la sensibilisation et la diffusion d'informations plutôt que la sanction des pratiques discriminatoires | Dans de nombreux lotissements de logements sociaux dans certaines zones urbaines, les immigrants sont surreprésentés, contribuant aux cycles de stigmatisation des personnes et des lieux | De nombreux instruments politiques exprimant les intérêts et les préoccupations des immigrants et des minorités sont consultatifs. Outre les ressortissants de l'UE, certains ressortissants peuvent voter, être élus, dans des élections locales après une période de séjour légal de 2 à 3 ans. 40% de la population immigrée résidente en 2011 n'a pas le droit de vote |

Néanmoins les recherches montrent que dans la zone métropolitaine de Lisbonne quelques groupes spécifiques sont soumis à une stigmatisation sociale et des perceptions négatives. Ceci inclut des immigrants africains ou des Portugais d'origine africaine, surtout les hommes jeunes, souvent associés à des comportements antisociaux ou déviants; les citoyens portugais issus des populations Roms dont la vieille réputation d'être «violent, sauvage, voleur, sale» est profondément ancrée et toujours dominante, et les femmes brésiliennes, cibles de stéréotypes pour être «exotiques et faciles» ce à quoi est souvent ajoutée la connexion avec la «prostitution».

L'engagement renforcé du conseil municipal et du Plan de Lisbonne pour l'intégration des immigrants fournit un point de départ bienvenu pour attaquer ces préjugés de la migration en vue d'une approche holistique à long-terme pour combattre les préjugés négatifs et l'exclusion des migrants dans la ville.