



LA RUPTURE DE 1955 DANS LA FORMATION DU RÉGIME EUROPÉEN DE MIGRATIONS

[Emmanuel Comte](#)

Presses Universitaires de France | « [Relations internationales](#) »

2016/2 n° 166 | pages 137 à 158

ISSN 0335-2013

ISBN 9782130734055

DOI 10.3917/ri.166.0137

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-relations-internationales-2016-2-page-137.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Presses Universitaires de France.

© Presses Universitaires de France. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

La rupture de 1955 dans la formation du régime européen de migrations

L'année 1955, marquée par la conférence de Messine, du 1^{er} au 3 juin, et la création du Comité intergouvernemental, constitue la principale rupture dans la transition vers un nouveau régime de migrations en Europe occidentale. Ce régime prévaut encore aujourd'hui, désormais quasiment élargi à l'ensemble du continent. En s'entendant pour étudier « l'établissement graduel de la libre circulation de la main-d'œuvre », les six États membres de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) adoptaient le premier engagement d'importance, à la racine de ce régime¹. S'agissant d'un régime international de migrations, les évolutions dans ce domaine ne se produisirent que dans la longue durée. Néanmoins, avec l'engagement pris à Messine, des États se préparaient à accorder des droits généraux et permanents sur leurs territoires aux ressortissants d'autres États, ce qui constituait une rupture avec le régime de migrations alors prévalant.

Une meilleure compréhension de cette rupture est nécessaire non seulement pour comprendre le régime présent, mais aussi pour approfondir la connaissance des conditions dans lesquelles des régimes de migrations ouverts deviennent politiquement envisageables. J'entends par *régime international* la forme stabilisée selon laquelle des États interagissent dans un certain domaine de leurs relations. Je parle de *régime de migrations ouvert* lorsque lesdits États laissent les ressortissants d'autres États franchir facilement leurs frontières et s'installer durablement sur leurs territoires. Mon étude s'appuie sur les archives gouvernementales allemandes et françaises, sur les archives du Conseil des ministres de la CECA et de la Communauté économique européenne (CEE), ainsi que sur celles de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) et du Conseil de l'Europe. Je présenterai les problèmes interprétatifs qui subsistent dans l'historiographie, avant de mettre en lumière les intérêts et les ressources

1. Archives historiques de l'Union européenne, Florence (ci-après : AHUE), CM3 NEGO 6, résolution adoptée par les ministres, 3 juin 1955.

de la République fédérale d'Allemagne (RFA), pour finalement décrire les étapes de la négociation et fournir une interprétation plus complète de cette rupture.

LES PROBLÈMES D'INTERPRÉTATION DANS L'HISTORIOGRAPHIE

Les impasses du schéma centré sur la diplomatie italienne

Les auteurs successifs ayant étudié la formation du régime européen de migrations mettent en évidence les facteurs de l'émigration italienne vers les pays d'Europe du Nord-Ouest². Il s'agissait des différences de salaires et d'opportunités professionnelles entre le sud de l'Italie et l'Europe du Nord-Ouest, mais aussi de l'équilibre politique interne en Italie entre les préférences syndicales au Nord et les aspirations de la main-d'œuvre au Sud. Ce faisant, ces auteurs considèrent que la stratégie d'émigration italienne fut l'épine dorsale du développement d'un régime de migrations plus ouvert entre les six États membres de la CECA. Le schéma est bien résumé par l'historien Antonio Varsori. S'appuyant sur l'ouvrage de Federico Romero³, central pour cette perspective, il commentait ainsi l'état de la négociation entre les Six au cours de l'été 1955, au lendemain de la conférence de Messine : « Dans ce contexte, le gouvernement de Rome obtint finalement satisfaction à ses demandes⁴. » À défaut d'une explication alternative, la formation du régime européen de migrations apparaît donc comme le résultat des demandes italiennes. Plus directement encore, le politologue Willem Maas affirmait : « Les négociateurs italiens [...] furent les principaux responsables de l'inclusion des droits de libre circulation dans les traités [de Paris et de Rome]⁵. »

Ce schéma constitue une présentation lacunaire des négociations entre les États d'Europe occidentale sur les questions migratoires. Il omet le fait que l'Italie n'avait pas le monopole des propositions dans le domaine migratoire. De plus, jusqu'au milieu des années 1950, les États d'Europe occidentale conclurent de nombreux accords destinés à rendre plus ouvert le régime de migrations entre leurs territoires, mais la plupart du temps

2. Ronald Stanley Klein, « The Free Movement of Workers: A Study of Transnational Politics and Policy-Making in the European Community », PhD Dissertation, George Washington University, 1981, pp. 57-58 ; Andrea Ciampani, « I cleavages del sindacalismo italiano nella realtà internazionale », in Ugo De Siervo, Sandro Guerrieri, Antonio Varsori (dir.), *La Prima Legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, vol. I, Rome, Carocci, 2004, pp. 259-276.

3. Federico Romero, *Emigrazione e integrazione europea (1945-1973)*, Rome, Edizioni Lavoro, 1991.

4. Antonio Varsori, *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, p. 140. Cette traduction et toutes les suivantes sont de l'auteur.

5. Willem Maas, « The Genesis of European Rights », *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, n° 5, 2005, p. 1011, note 2.

dans des cadres qui excluait l'Italie. Ce fut le cas entre les États scandinaves, entre l'Irlande et le Royaume-Uni, entre les États du Benelux et au sein du Pacte de Bruxelles⁶.

Confrontés à différents problèmes explicatifs, les auteurs ont cherché à adapter leur schéma, sans le modifier fondamentalement. Ainsi expliquent-ils qu'au moment crucial de la conférence de Messine, l'Italie n'eut pas de rôle dans l'introduction de la question migratoire en se référant au plan Vanoni de 1954, qui visait au développement du sud du pays. La question migratoire serait devenue secondaire pour la diplomatie italienne en raison de ses plans de développement intérieur. « Dès lors, selon F. Romero, l'objectif principal des délégations italiennes devenait d'obtenir l'engagement de la part des partenaires de l'Italie d'investir des fonds dans le développement économique du sud du pays⁷. » Or, cette assertion est contredite, d'une part par le fait que l'Italie n'obtint guère de fonds, d'autre part par l'acharnement mis par l'Italie, à la fin des années 1950 et tout au long des années 1960, à élargir le principe de libre circulation de la main-d'œuvre, ce que les mêmes auteurs soulignent pourtant dans leur présentation des négociations.

En outre, comme un schéma centré sur la diplomatie italienne n'est pas susceptible d'expliquer un changement majeur, les auteurs minimisent également l'importance du changement. Celui-ci est présenté sous une forme négative, qui met en avant ses limites. Federico Romero énumère ainsi les résultats que l'Italie escomptait et qui ne furent pas atteints⁸. L'historienne Simone Goedings adopte aussi cette présentation⁹. Les auteurs en viennent parfois à nier qu'il se serait agi à Messine des prémices d'un changement de régime de migrations en Europe de l'Ouest. F. Romero souligne que la RFA était « déterminée à maintenir un contrôle national ferme sur sa politique d'immigration temporaire¹⁰ ». Simone Goedings également ne considère pas les dispositions convenues à Messine et ensuite insérées dans le traité CEE comme symptomatiques d'un changement de régime de migrations¹¹. Pourtant, même si le contrôle de l'immigration persista pendant encore quelques années, les dispositions convenues à Messine

6. Emmanuel Comte, *La Formation du régime européen de migrations, de 1947 à 1992*, thèse de doctorat, Université Paris-Sorbonne, 2014, chap. 4.

7. Federico Romero, *op. cit.*, pp. 59, 74-75.

8. *Ibid.*, pp. 81, 143 ; Federico Romero, « Migration as an Issue in European Interdependence and Integration: the Case of Italy », in Alan Steele Milward (ed.), *The Frontier of National Sovereignty. History and Theory, 1945-1992*, Londres, Routledge, 1993, pp. 52-54.

9. Simone Goedings, « EU Enlargement to the East and Labour Migration to the West: Lessons from Previous Enlargements for the Introduction of the Free Movement of Workers for Central and East European Countries », *IISG Research Paper*, 36, Amsterdam, International Institute of Social History, 1999, p. 42 ; *id.*, *Labor Migration in an Integrating Europe. National Migration Policies and the Free Movement of Workers 1950-1968*, La Haye, Sdu Uitgevers, 2005, p. 127.

10. Federico Romero, *Emigrazione e integrazione europea...*, *op. cit.*, p. 143.

11. Simone Goedings, « Labour Market Developments, National Migration Policies, and the Integration of Western Europe, 1948-1968 », in *Migrations and Migrants in Historical Perspective : Permanencies and Innovations*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang S.A., Presses interuniversitaires européennes, 2000, p. 321.

envisageaient un changement, plus ou moins lent, du régime migratoire en Europe. L'historiographie actuelle explique mal cette rupture majeure.

Pour l'expliquer, il est nécessaire de recentrer la perspective sur les États d'immigration et en particulier sur la RFA, appelée à devenir le principal État d'immigration parmi les Six. Ce recentrage se justifie pour des raisons théoriques. Les gains et les coûts associés aux mouvements migratoires dans l'économie internationale se trouvent surtout sur les marchés du travail. Les ressources d'un État en matière migratoire dépendent alors de l'importance des instruments de production et de la main-d'œuvre sur son territoire. Le détenteur de ressources abondantes à l'échelle du système est vulnérable à la fermeture de ses frontières par le détenteur de ressources rares. Ce sont les instruments de production qui constituent la ressource rare et la main-d'œuvre qui constitue la ressource abondante. L'État d'immigration (I) est moins vulnérable à la décision de l'État d'émigration (E) de limiter l'émigration de sa main-d'œuvre vers son territoire que ne l'est l'État E à la décision de l'État I de limiter l'immigration de main-d'œuvre en provenance du territoire de l'État E, car les employeurs de l'État I trouveront plus facilement une source alternative de main-d'œuvre que les travailleurs de l'État E ne trouveront une source alternative d'emplois. Par conséquent, le pouvoir des États d'immigration surpasse celui des États d'émigration¹².

L'historien Roberto Sala, qui a le plus essayé jusqu'à présent de dépasser l'historiographie italo-centrée du régime européen de migrations, admettait que, durant la conférence de Messine, « ce fut le gouvernement allemand qui proposa la formule sur la base de laquelle l'institution de la liberté de circulation fut posée parmi les objectifs de la Communauté¹³ ». Pourtant, s'il porte attention à la RFA, il se borne à reconnaître un simple ralliement allemand à l'Italie, en raison des nouveaux besoins de main-d'œuvre de la RFA.

Les problèmes posés par la thèse du ralliement allemand à l'Italie

La thèse du ralliement allemand à l'Italie, ou de la convergence de la RFA avec l'Italie, considère que les demandes italiennes auraient été d'autant plus facilement acceptées que la RFA éprouvait, à partir du milieu des années 1950, des besoins de main-d'œuvre. Le politologue Kenneth Dahlberg souligne ainsi « la constellation particulière du marché du travail des Six ». Il met en avant que « l'un des problèmes économiques les plus urgents de l'Italie était le chômage élevé, tandis que dans le même temps,

12. Robert Keohane, Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Toronto, Little, Brown and Company, 1977, pp. 5-21.

13. Roberto Sala, « Il Controllo statale sull'immigrazione di manodopera italiana nella Germania federale », *Annali dell'Istituto storico italo-germanico di Trento*, 2004, vol. XXX, p. 138.

l'Allemagne avait une pénurie de tous les types de main-d'œuvre¹⁴ ». Ronald Stanley Klein cite ces passages de K. Dahlberg¹⁵. F. Romero explique la position allemande à Messine par le fait que la RFA était « désormais directement intéressée à favoriser l'immigration¹⁶ ». Il considère que les années de croissance à venir étaient anticipées dès le milieu des années 1950 et que les ajustements induits par un changement de régime de migrations entre les Six apparaissaient ainsi limités :

Il était clair et c'était un pronostic commun qu'après douze années, le sous-emploi structurel aurait été réabsorbé par la croissance et les rémunérations auraient rejoint des niveaux d'harmonisation tels qu'il n'y avait pas à redouter des mouvements trop importants de main-d'œuvre¹⁷.

Dans ces conditions, « aucun gouvernement national n'avait de raison d'entraver ou de retarder la libéralisation interne des mouvements de main-d'œuvre¹⁸ ». Simone Goedings explique également la rupture de 1955, en plus des demandes italiennes, par le changement intervenu dans l'état des marchés du travail¹⁹. Quant à l'historien Luciano Tosi, il souligne qu'à Messine, la RFA « se joint à l'Italie²⁰ ».

Pourtant, les auteurs soulignent parfois également la nature traditionnelle de l'accord germano-italien de recrutement signé le 20 décembre 1955, ce qui rend leurs positions contradictoires²¹. Un accord de recrutement conforme au régime prévalant de migrations administrées permettait de satisfaire les besoins de main-d'œuvre allemands, comme ce régime avait permis de satisfaire les besoins de main-d'œuvre de la France ou du Royaume-Uni lorsque ces États en avaient éprouvés. L'accord germano-italien, dès son article 1^{er}, alinéa 1, précisait que des travailleurs italiens ne seraient engagés que lorsque le gouvernement allemand envisagerait de pallier une pénurie de main-d'œuvre dans une profession précise ou un groupe professionnel²². Une note du ministère allemand du Travail, commentant l'accord le jour de sa signature, se félicitait de ce résultat :

L'accord ne contient aucune indication sur le nombre de travailleurs italiens qui devraient être recrutés. [...] Dans le cas où une main-d'œuvre allemande appropriée serait disponible, il n'y aurait pas de recrutement

14. Kenneth Dahlberg, « The EEC Commission and the Politics of the Free Movement of Labour », *Journal of Common Market Studies*, 1968, vol. VI, n° 4, p. 311.

15. Ronald Stanley Klein, *op. cit.*, p. 56.

16. Federico Romero, *Emigrazione e integrazione europea...*, *op. cit.*, p. 69.

17. *Ibid.*, p. 81.

18. Federico Romero, « Migration as an Issue... », *op. cit.*, p. 55.

19. Simone Goedings, « Labour Market Developments... », *op. cit.*, p. 314.

20. Luciano Tosi, « Un obiettivo italiano a lungo perseguito : la libera circolazione della manodopera », in Luciano Tosi (dir.), *L'Italia e la dimensione sociale nell'integrazione europea*, Padoue, CEDAM, 2008, p. 196.

21. Federico Romero, *Emigrazione e integrazione europea...*, *op. cit.*, pp. 49-50 ; Roberto Sala, « Il Controllo statale... », *op. cit.*, pp. 125-128.

22. Archives de l'OCDE, Paris (ci-après : AOCDE), Film 125. MO(56)3.

d'Italiens ; également pour l'avenir, le placement des travailleurs allemands appropriés [...] reste prioritaire²³.

Le ministère allemand du Travail répondait ainsi aux préoccupations des syndicats, soucieux d'éviter une immigration importante, entraînant des baisses de salaires²⁴. L'accord prévoyait un encadrement du flux migratoire par les organismes de l'emploi des deux États. Le ministère italien du Travail devait présenter les candidats à la commission de recrutement allemande, dépendant de la *Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung* (Institut fédéral pour le placement des travailleurs et l'assurance-chômage). Celle-ci fournissait aux migrants leurs visas d'entrée, permis de séjour, permis de travail. Ces documents étaient gratuits, mais le permis de travail était limité à une année et à un employeur²⁵. Pour finir, le gouvernement italien s'engageait à reprendre sans formalités les travailleurs italiens et leur famille qui auraient émigré en Allemagne dans le cadre de l'accord²⁶.

La nature de cet accord remet donc en cause la thèse selon laquelle les besoins de main-d'œuvre de la RFA auraient pu déterminer un ralliement allemand à la position de l'Italie sur la question de la libre circulation de la main-d'œuvre²⁷. Lorsque la RFA redevint un État importateur de main-d'œuvre, le régime de migrations administrées, avec ses possibilités d'ouvertures sélectives et momentanées, était un cadre qui permettait de concilier les pressions intérieures contraires des employeurs et des syndicats. La négociation de cet accord montrait également que la RFA ne se heurtait pas à des réticences de la part de l'Italie, qui n'envisageait pas de fermer ses frontières à l'émigration de sa main-d'œuvre vers la RFA. Au contraire, les différences de salaires élevées entre les deux pays et le chômage italien, qui atteignait des sommets, maintenaient l'intérêt durable de l'Italie pour l'émigration²⁸.

Une dernière ligne interprétative soulignant le ralliement allemand à l'Italie explique la stratégie allemande en faveur d'un changement de régime de migrations en Europe comme la condition nécessaire pour obtenir que l'Italie acquiesce parallèlement à un changement du régime commercial en Europe de l'Ouest. F. Romero rapporte le parallélisme demandé par l'Italie entre la libéralisation commerciale et la libéralisation migratoire entre les Six, mais c'est chez Roberto Sala que cette idée est la plus développée²⁹.

23. Bundesarchiv, Coblenz, B149, 6230, 20 décembre 1955. Cité par Roberto Sala, « Il Controllo statale... », *op. cit.*, p. 126.

24. Archives centrales du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles (ci-après : ACCUE), CM1 1956 336. Haute Autorité, *Obstacles à la mobilité des travailleurs et problèmes sociaux de réadaptation*. Études et documents, 1956. 2^e partie, chap. 2.

25. AOCDE, Film 125. MO(56)3, *op. cit.*

26. *Idem*.

27. Kenneth Dahlberg, *op. cit.*, p. 311 ; Ronald Stanley Klein, *op. cit.*, p. 56 ; Federico Romero, *Emigrazione e integrazione europea...*, *op. cit.*, p. 69 ; Luciano Tosi, *op. cit.*, p. 196.

28. Ronald Stanley Klein, *op. cit.*, pp. 58, 73.

29. Federico Romero, *Emigrazione e integrazione europea...*, *op. cit.*, p. 75.

L'Italie se plaignit en 1954 d'un risque de déséquilibre de sa balance des paiements avec l'Allemagne de l'Ouest et menaça d'adopter une politique commerciale restrictive³⁰. Cela aurait déterminé, selon Roberto Sala, la position du gouvernement allemand en matière migratoire :

L'accord entre les diverses composantes du gouvernement allemand se fondait sur la reconnaissance pragmatique des répercussions négatives qu'un rejet inconditionnel de traiter en matière migratoire avec le gouvernement italien aurait comporté pour les rapports commerciaux³¹.

Néanmoins, l'étude des négociations commerciales au sein de l'OECE au début des années 1950 et la position italienne à Messine montrent que l'Italie était également favorable à un régime commercial plus ouvert en Europe de l'Ouest, qui devait lui permettre d'exporter plus facilement³². La menace d'une politique commerciale italienne restrictive à défaut d'une évolution vers un régime migratoire plus ouvert n'était donc pas crédible.

Par conséquent, aucune des analyses qui précèdent n'explique la rupture de 1955 qui initie la transition vers un changement de régime de migrations en Europe de l'Ouest. Aucune non plus ne rentre dans l'équation politique à laquelle le gouvernement ouest-allemand était confronté. Dans les analyses précédentes, le point de vue est italien et la stratégie politique allemande n'est qu'accessoirement présentée. Pour expliquer la rupture de 1955 dans la formation du régime européen de migrations, il importe de prendre en compte la diversité des intérêts que le gouvernement ouest-allemand devait concilier dans le domaine migratoire, à commencer par ceux concernant l'émigration.

L'ÉMIGRATION ALLEMANDE

Les intérêts de la RFA

Dès la fin de l'année 1949, alors que le chômage avait explosé en Allemagne de l'Ouest dans le contexte de l'afflux migratoire en provenance de l'Est, les autorités ouest-allemandes avaient cherché à élargir les possibilités d'émigration temporaire de main-d'œuvre vers les pays occidentaux voisins. Il s'agissait d'utiliser les économies des pays voisins pour absorber plus facilement le flux migratoire de l'Est tout en permettant à la main-d'œuvre émigrée de revenir en Allemagne lorsque les opportunités s'y seraient accrues³³.

30. Roberto Sala, *op. cit.*, p. 125.

31. *Idem.*

32. Francesca Fauri, « Free But Protected? Italy and the Liberalisation of Foreign Trade in the 1950s », in Richard T. Griffiths (ed.), *Explorations in OEEC History*, Paris, OCDE, 1997, pp. 131-2, 140.

33. Emmanuel Comte, *op. cit.*, chap. 3.

Cet objectif demeurait un axe de la stratégie diplomatique allemande au milieu des années 1950. La RFA devait être en mesure d'absorber, en toutes circonstances, des afflux migratoires d'Allemagne de l'Est afin d'y soutenir les forces politiques révisionnistes. Les responsables allemands anticipaient la persistance d'un flux migratoire en provenance d'Europe de l'Est, en lien avec les secousses politiques internes dans cette région. En février 1955, tirant le bilan de ses rencontres avec Konrad Adenauer, Walter Hallstein et Anton Storch, ainsi qu'avec les ministres allemands pour l'Agriculture, Heinrich Lübke, et pour les Expulsés, Theodor Oberländer, le Représentant spécial du Conseil de l'Europe pour les réfugiés nationaux et les excédents de population, Pierre Schneider, estimait dans un rapport au Comité des ministres que « l'afflux de réfugiés [...] [continuerait probablement] tant que le Rideau de fer séparant les deux mondes [couperait] l'Europe en deux³⁴ ». Si l'économie ouest-allemande semblait parvenir à intégrer facilement ces migrants au milieu des années 1950, leur présence pouvait être la source de difficultés en cas de crise³⁵. En septembre 1961 encore, alors que les besoins de main-d'œuvre explosaient en Allemagne de l'Ouest, un rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et de la population de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe sur la situation des réfugiés en Allemagne de l'Ouest soulignait le ferment d'instabilité qu'y constituaient les immigrés de l'Est :

La haute conjoncture qui caractérise l'économie allemande depuis une dizaine d'années a en partie masqué les vrais problèmes qu'une crise pourrait rapidement aggraver. Aussi l'existence d'une population marginale de cette importance présente-t-elle quelques risques – pas seulement pour la République fédérale – tant qu'elle ne s'est pas fondue à la masse³⁶.

Le rapport signalait également que les immigrés de l'Est avaient, certes, la plupart du temps trouvé un emploi, mais que celui-ci ne correspondait souvent ni à leurs goûts ni à leur formation, ce qui était la cause de mécontentements. Ce rapport, conçu sur la base des informations fournies par le ministre fédéral des Réfugiés, Hans-Joachim von Merkat, exprimait les préoccupations du gouvernement allemand. Dans son rapport de février 1955, Pierre Schneider préconisait l'organisation de mouvements intra-européens pour faire face à l'afflux de réfugiés³⁷. En gardant sa frontière ouverte, même en cas de crise économique, pour ceux qui quittaient la République démocratique allemande (RDA), le gouvernement fédéral était en mesure de leur tendre une main généreuse à un moment décisif pour provoquer la chute du régime communiste.

Pour que cet objectif soit réalisé, les autres États d'Europe de l'Ouest devaient être ouverts aux migrants allemands. Or, les autorités alleman-

34. Archives centrales du Conseil de l'Europe, Strasbourg (ci-après : ACE), Doc. 331, 10 février 1955.

35. ACE, Doc. 932, 19 janvier 1959.

36. ACE, Doc. 1315, 22 septembre 1961.

37. ACE, Doc. 331, *op. cit.*

des étaient préoccupées par les discriminations auxquelles les Allemands se heurtaient dans les autres pays d'Europe de l'Ouest. La RFA ne restait qu'imparfaitement intégrée aux accords d'assouplissement des règles migratoires entre les États d'Europe du Nord-Ouest. En Belgique, le permis de travail à validité indéfinie était accordé après cinq ans de résidence aux Français, mais après seulement dix ans de résidence aux Allemands³⁸. Ceux-ci, avec les Autrichiens, étaient les seuls ressortissants d'États membres de l'OECE encore soumis au visa au Royaume-Uni pour des séjours de plus de trois mois³⁹. Le gouvernement ouest-allemand était donc favorable à une révision du régime de migrations en Europe de l'Ouest pour favoriser des flux d'émigration temporaire.

La position de la France

Les discriminations contre les Allemands dans les autres pays d'Europe de l'Ouest étaient moins déterminées par des considérations économiques que par des préoccupations politiques : elles visaient à empêcher l'immigration d'anciens nazis ou, plus largement, une immigration germanique dans des régions frontalières que l'Allemagne avait récemment revendiquées. En France, un dispositif d'exception destiné à empêcher l'immigration germanique dans les trois départements de l'Est fut instauré dès 1946⁴⁰. Ces considérations géopolitiques s'effacèrent cependant avec la réduction du risque de guerre entre la RFA et ses voisins occidentaux au milieu des années 1950. Alors que le projet de Communauté européenne de défense (CED) avait été lancé par le gouvernement français en 1950 pour empêcher un réarmement allemand sur une base nationale, le rejet du traité de CED par l'Assemblée nationale française le 30 août 1954 revenait à une acceptation par les députés français de ce réarmement. Au cours de l'été 1954, le contexte géopolitique avait changé au point de ne plus faire de la RFA une menace à moyen terme pour la France. L'Allemagne était durablement divisée et la RFA avait donné des gages à ses voisins occidentaux en coopérant sur le charbon, l'acier et la défense. Les accords de Paris du 23 octobre 1954 sanctionnèrent le réarmement de la RFA, moyennant sa renonciation aux armes atomiques, bactériologiques et chimiques, son entrée dans l'OTAN et son adhésion au Pacte de Bruxelles ; ils réglèrent le problème de la Sarre, destinée à revenir à la RFA au 1^{er} janvier 1957. La RFA devenait une alliée de la France.

Le dispositif d'exception destiné à empêcher l'immigration germanique dans les trois départements de l'Est fut finalement abrogé par un

38. ACCUE, CM1 1957 185, rapport de M. A. Bertrand, novembre 1957.

39. AOCDE, Film 125. MO(55)26 (1^{re} révision).

40. Archives nationales, Paris (ci-après : AN), F7 16100, Étrangers dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin, de la Moselle et des Alpes-Maritimes : nécessité d'une autorisation d'installation, 1946-1961.

arrêté du ministre de l'Intérieur du 18 décembre 1957⁴¹. Le premier argument mis en avant pour cette abrogation était « l'évolution de la situation politique générale⁴² ». S'y ajoutait le constat que la présence allemande dans ces départements était faible et en diminution. En Moselle, celle-ci ne représentait plus que 7 625 individus, sur une population totale de 769 388 habitants, dont 86 664 étrangers⁴³. La faiblesse, en principe, du flux migratoire à absorber et l'évolution du contexte géopolitique étaient ainsi de nature à pousser la France à accepter un régime de migrations plus ouvert avec la RFA. Dans un tel régime, cette dernière défendait cependant d'autres intérêts, pour lesquels elle était prête à remplir, en période normale, le rôle de principal État d'immigration.

LA STRATÉGIE DE LA RFA EN SOUTENANT UN RÉGIME MIGRATOIRE OUVERT

L'accroissement des ressources de la RFA

Les ressources de la RFA dans le système ouest-européen de migrations augmentaient avec la croissance de son économie et sa capacité d'absorption de main-d'œuvre. Le chômage, qui avait atteint 11 % de la population active en 1950, tomba à 7 % en 1954 et à 5 % en 1955. Le taux de chômage moyen des hommes en RFA était même de 1,8 %. Dans les régions proches des frontières occidentales du pays, le taux de chômage général atteignait 2,2 % dans le Bade-Wurtemberg et 2,9 % en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, de sorte que le plein emploi était quasiment réalisé. Seulement dans le Schleswig-Holstein, éloigné des autres pays de la Communauté à Six, le taux de chômage continuait à dépasser les 11 %⁴⁴. Parallèlement, les perspectives de hausse de l'offre de travail étaient réduites. Les classes d'âge qui devaient entrer sur le marché du travail en 1956 et 1957 étaient moins fournies que les précédentes, en raison de la diminution de la natalité pendant les années de guerre. Ces effectifs seraient également réduits par le rétablissement du service militaire, à la suite des accords de Paris⁴⁵.

Pour répondre à l'augmentation de la demande de main-d'œuvre et faciliter les ajustements sur son marché du travail, le gouvernement de Bonn envisageait de recourir à l'immigration étrangère. En vertu de la doctrine Hallstein, qui existait de façon latente avant son officialisation en décembre 1955, la RFA ne souhaitait pas recourir à une main-d'œuvre en provenance d'Europe de l'Est, ce qui aurait supposé de passer des accords

41. *Journal officiel de la République française*, 27 décembre 1957, p. 11765.

42. AN, F7 16100, lettres du 18 avril et du 19 juin 1957.

43. *Ibid.*, lettre du 18 mars 1957.

44. Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland*, Munich, C. H. Beck, 2001, p. 202.

45. AHUE, CM1 CECA 1955, 282, note du 3 janvier 1955.

avec ces États. La Guerre froide, mais aussi la localisation de la demande de main-d'œuvre au sud et à l'ouest du pays invitaient à privilégier une immigration en provenance d'Europe de l'Ouest. Le débat politique intérieur en RFA sur l'immigration fut résolu en 1955. Dès novembre 1954, le ministre allemand de l'Économie, Ludwig Erhard, annonça, au cours d'une réunion d'employeurs à Fribourg-en-Brisgau dans le Bade, le recrutement prochain de main-d'œuvre italienne. Les associations d'agriculteurs du Bade-Wurtemberg se plaignaient dans le même temps du manque de main-d'œuvre, attirée par les salaires plus élevés de l'industrie. Elles s'en prirent au Bureau fédéral de recrutement de main-d'œuvre de Nuremberg, accusé de ne pas prendre en compte les problèmes de l'agriculture⁴⁶. En juin 1955, le ministre du Travail céda et fit savoir qu'il ne s'opposait plus à l'emploi de travailleurs italiens dans les régions où la main-d'œuvre agricole faisait défaut⁴⁷. La capacité de l'économie ouest-allemande à absorber une immigration organisée importante sans entraîner de tensions politiques intérieures accroissait les ressources de la RFA dans le système ouest-européen de migrations. Cette évolution n'impliquait cependant pas, par elle-même, un changement de régime migratoire en Europe de l'Ouest.

Les intérêts géopolitiques de la RFA

Ce furent les intérêts géopolitiques de la RFA qui déterminèrent le changement. Ces intérêts s'intégraient dans la confrontation entre la RFA et l'URSS. Que ce soit dans la perspective de la visite du chancelier Konrad Adenauer à Moscou en septembre 1955, où il souhaitait négocier la réunification de l'Allemagne, ou après l'échec de cette visite, la RFA devait montrer sa force aux Soviétiques. Pour cela, elle avait besoin de l'unité de l'Europe de l'Ouest derrière elle. Comme l'estimait une note de l'Auswärtiges Amt pour la session du 3 mai 1955 du comité des Affaires étrangères du Bundestag : « L'Europe ne peut conduire avec succès des négociations avec l'Est que si elle se présente comme une unité. À cela l'Allemagne est particulièrement intéressée dans la perspective de la réunification⁴⁸. » Lors de la conférence de Messine, le 2 juin 1955, le secrétaire d'État de l'Auswärtiges Amt Walter Hallstein exposait ce raisonnement à ses partenaires de la CECA :

L'unification de l'Europe est [...] plus nécessaire que jamais si l'on considère les relations des pays occidentaux avec l'Est. [...] Le gouvernement fédéral, en effet, ne pense pas que la tension actuelle ait réellement diminué⁴⁹.

46. AN, F7 16115, Allemagne et Autriche, 1947-1952, note d'information, 31 mai 1955.

47. *Ibid.*, note d'information, 18 juin 1955.

48. Auswärtiges Amt, Politisches Archiv, Berlin (ci-après : AAPA), B10: 225-10-01. 900, Außenministerkonferenzen – Messina, Band 1, fév.-juin 1955. *Zur Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 3. Mai 1955*.

49. ACCUE, CM3 NEGO 6, procès-verbal de la réunion.

Dans une directive aux membres de son gouvernement, en janvier 1956, K. Adenauer rappelait cet axe majeur de la politique internationale de la RFA : « Si l'intégration [de l'Europe de l'Ouest] réussit, nous pouvons jeter le poids d'une Europe unie dans la balance [...] lors des négociations tant sur la sécurité que sur la réunification⁵⁰. » Cette unité de l'Europe de l'Ouest, vitale pour la RFA, ne pouvait découler que d'une concorde profonde entre États. Or, « des accords purement contractuels sont trop faibles pour produire cette concorde⁵¹ ». Il fallait substituer à un ordre international fait d'accords temporaires et révisables une intégration profonde et durable.

Pour renforcer la cohésion de l'Europe de l'Ouest et accroître son pouvoir sur l'URSS, la RFA ne devait pas seulement assurer sa capacité à absorber des vagues subites et considérables de migrants de l'Est et pour cela s'assurer l'ouverture de ses voisins occidentaux à des flux d'émigration temporaire de son territoire. La RFA devait, plus largement, réduire le risque de défection parmi ses alliés. Elle se trouvait sur ce second point dans une situation d'interdépendance stratégique avec l'Italie : vulnérable à la défection de cet allié, elle devait prévenir l'accroissement de l'influence communiste dans ce pays. La ratification par la France des accords de Paris le 5 mai 1955 ouvrit la voie à l'adhésion de la RFA et de l'Italie à la nouvelle Union de l'Europe occidentale. Dans une lettre à K. Adenauer du 16 mai 1955, W. Hallstein considérait ce développement comme un fait rassurant, mais insuffisant et c'était pour aller plus loin et préparer la conférence de Messine qu'il souhaitait s'entretenir le 22 mai avec le Chancelier⁵².

La préoccupation de W. Hallstein était que, malgré l'alliance militaire formelle entre les États d'Europe de l'Ouest, leur unité restait incertaine. Comme il l'affirmait le 2 juin à Messine : « L'absence d'unité en Europe occidentale donne à l'URSS l'espoir et la perspective d'un progrès plus ou moins rapproché de la révolution mondiale⁵³. » Cette analyse était partagée par K. Adenauer, qui, parlant de l'intégration entre les Six, précisait dans sa directive du 19 janvier 1956 aux membres de son gouvernement :

Il ne faut pas s'attendre à des concessions sérieuses de la part de l'Union soviétique, tant que la division de l'Europe lui donne l'espoir de tirer l'un ou l'autre État vers elle, de briser ainsi la cohésion de l'Ouest et de faire progressivement entrer l'Europe dans son système de satellites⁵⁴.

En évoquant l'idée que l'URSS aurait la perspective de faire progresser la révolution en Europe de l'Ouest ou de tirer certains des Six

50. *Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumente von 1949-1989, Vom Kalten Krieg zum Frieden in Europa*, Bonn, Auswärtiges Amt, 19 janvier 1956. En ligne : <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/e9a3ab7a-442a-47ab-8e8f-3947d565a5f2/b763087b-2c4c-407e-99d9-9baf7de1f904/fr>.

51. AAPA, B10: 225-10-01. 900, *Zur Sitzung*.

52. AAPA, B2: 221-09, Montan-Union, 104.

53. ACCUE, CM3 NEGO 6, procès-verbal.

54. *Aussenpolitik, op. cit.*

vers son camp jusqu'à provoquer un effet de domino qui lui permettrait de dominer l'ensemble du continent, W. Hallstein et K. Adenauer pensaient à l'Italie. Le Parti communiste italien avait emporté aux élections législatives de 1953 près d'un quart des sièges. Il était donc stratégique d'accorder des droits migratoires permanents à la main-d'œuvre italienne pour réduire l'influence communiste et favoriser l'alignement de ce pays sur les intérêts allemands à long terme. Le ministre du Travail allemand, A. Storch, accepta la libre circulation de la main-d'œuvre dans la CEE comme un moyen d'immuniser les travailleurs italiens contre le « poison » du communisme⁵⁵.

Par conséquent, les intérêts de la RFA la poussaient à transformer le régime de migrations en Europe de l'Ouest dans une enceinte multilatérale, au sein de laquelle, d'une part, les ajustements provoqués par des migrations plus libres seraient assumés par plusieurs acteurs et qui, d'autre part, lui permettrait de satisfaire ses intérêts en matière d'émigration exceptionnelle. Les négociations entre les Six débutèrent dans ce contexte.

LES NÉGOCIATIONS AUTOUR DE MESSINE

À Messine, les Italiens ne demandèrent pas la libre circulation des personnes. Le mémorandum remis le 20 mai 1955 par les États du Benelux à leurs trois partenaires de la CECA adoptait une définition restreinte du marché commun : il s'agissait seulement de « la suppression progressive des restrictions quantitatives et des droits de douanes⁵⁶ ». Les États du Benelux se concentraient sur l'essentiel, pour ne pas le compromettre par d'autres thèmes de négociations. Les Italiens faisaient le même raisonnement. Dans une note du 26 mai au ministre des Affaires étrangères, Gaetano Martino, en vue de préparer la conférence, Roberto Ducci, de la Direction générale des affaires économiques, considérait même les idées défendues par le Benelux comme « avancées ». Il recommandait de démontrer « une certaine modération ». Il ignorait tout de la position allemande et craignait les réticences françaises⁵⁷. Dans leur mémorandum à Messine, les Italiens adhéraient à la réalisation d'un marché commun entre les Six tel que proposé par les États du Benelux. Ils suggéraient seulement que le marché commun devrait « couvrir l'ensemble de la vie économique et sociale des pays intéressés, sans négliger ni le domaine social ni celui de la main-d'œuvre ». Ils admettaient cependant des rythmes de réalisation différents

55. ACCUE, CM1 1959 359. APE, débats du 22 septembre 1959.

56. Mémorandum des États du Benelux, reproduit dans Roberto Ducci, Bino Olivi, *L'Europa incompiuta*, Padoue, CEDAM, 1970, pp. 273-276.

57. AHUE, MAEI, Roberto Ducci, b. 1. DGAE, Ufficio IV, 26 mai 1955, reproduit dans Pier Luigi Ballini, Antonio Varsori (dir.), *L'Italia e l'Europa*, Rome, Istituto Luigi Sturzo, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2004.

selon les domaines⁵⁸. Par conséquent, les Italiens acceptaient à nouveau, au moins dans un premier temps, une libéralisation commerciale, sans contrepartie dans le domaine migratoire.

La transformation du régime de migrations entre les Six fut, à Messine, une proposition allemande. Le mémorandum allemand pour Messine fut préparé à partir d'une réunion le 22 mai entre Walter Hallstein, Carl Friedrich Ophüls, directeur à l'Auswärtiges Amt, Ludwig Erhard et des directeurs de son ministère⁵⁹. Une autre réunion fut organisée le 26 mai, à l'Auswärtiges Amt, entre des représentants de ce ministère, des ministères de l'Économie et du Travail et d'autres ministères⁶⁰. Le projet de mémorandum soumis aux participants de cette réunion avait été préparé conjointement par l'Auswärtiges Amt et le ministère de l'Économie⁶¹. Le projet était le résultat des préoccupations de l'Auswärtiges Amt, acceptées par le ministère de l'Économie, et il était donc lié à la politique étrangère générale de la RFA. Ce projet prévoyait l'établissement « progressif de la libre circulation de la main-d'œuvre à l'intérieur des États de la Communauté⁶² ». Après la réunion du 26 mai, le ministère du Travail accepta le projet de mémorandum⁶³. Ce mémorandum final de la RFA reprit l'objectif de l'« établissement graduel de la libre circulation de la main-d'œuvre⁶⁴ ».

Le 2 juin 1955, après les interventions de W. Hallstein, le projet de libre circulation de la main-d'œuvre fut inclus dans les textes approuvés par les ministres dans des termes identiques à ceux du mémorandum allemand⁶⁵. La résolution finale de la conférence de Messine parlait de « l'établissement graduel de la libre circulation de la main-d'œuvre⁶⁶ ». Cette formule constituait déjà un programme, même si, contrairement à la proposition allemande, les gouvernements des Six ne s'engageaient qu'à étudier la question. Ces études étaient néanmoins considérées comme nécessaires pour « la mise en application » d'un marché commun⁶⁷. Une ou des conférences étaient appelées à élaborer les traités envisagés.

Le ministère allemand de l'Économie poursuivit les négociations pour garantir la liberté d'établissement dans les pays voisins des travailleurs indépendants, commerçants ou agriculteurs, et la suppression des discriminations fondées sur la nationalité⁶⁸. Au sein du Comité intergouvernemental créé par la conférence de Messine, en août 1955, un groupe de travail fut

58. AHUE, CM3 NEG0 b. 3, mémorandum du gouvernement italien. Reproduit dans P. Ballini, A. Varsori, *op. cit.*

59. AAPA, B2: 221-09, 104, lettre au Bundeskanzler, 16 mai 1955.

60. AAPA, B10: 225-10-01. 900, compte rendu de la réunion du 26 mai 1955.

61. *Idem.*

62. *Ibid.*, lettre d'Ophüls à Hallstein, 24 mai 1955.

63. *Ibid.*, lettre express du ministre fédéral du Travail, 27 mai 1955.

64. Mémorandum du gouvernement fédéral allemand, reproduit dans R. Ducci, B. Olivi, *op. cit.*, pp. 276-279.

65. ACCUE, CM3 NEG0 6, procès-verbal ; Document de travail n° 8.

66. *Ibid.*, résolution adoptée par les ministres.

67. *Idem.*

68. ACE, Doc. 351. 10/06/1955. Pour le reste du paragraphe.

créé pour « définir les problèmes particuliers relatifs à la libre circulation des personnes physiques dont l'activité professionnelle n'est pas une activité salariée ». Les travaux débutèrent par une note de la délégation allemande du 30 août⁶⁹. Les délégués allemands envisageaient la suppression de l'obligation de posséder un visa ou même un passeport pour se rendre dans un pays étranger. Ils voulaient supprimer les autorisations de séjour, de même que les « prescriptions qui [rendaient] difficile ou impossible aux étrangers l'exercice d'une activité professionnelle [...] en raison de leur nationalité ». En outre, ils souhaitaient faire examiner « dans quelle mesure les examens et les diplômes d'un État [pouvaient] être reconnus dans un autre ». Afin de garantir la pleine égalité des ressortissants des autres États membres dans la vie économique, la note allemande prévoyait qu'ils pourraient, « dans les mêmes conditions que les nationaux, faire tous actes juridiques ». Il était fait référence aux recours en justice, qui intéressaient les entreprises s'implantant à l'étranger. Au sein de la Conférence intergouvernementale, la délégation allemande soumit un projet d'article qui prévoyait :

À l'expiration de la première étape, il convient d'instituer, à l'intérieur de la Communauté, la liberté d'établissement des travailleurs indépendants et des sociétés des États membres. [...] L'entrée et le séjour des ressortissants des États membres ne peuvent être interdits dans le but d'empêcher lesdits ressortissants d'exercer une activité indépendante⁷⁰.

Ces différentes mentions ne furent cependant pas reprises car, à la place, les délégations s'entendirent pour faire figurer au début du traité un principe général de non-discrimination⁷¹.

C'était donc un statut spécifique qui était reconnu aux ressortissants des États membres au sein de la Communauté. Cette reconnaissance était le fruit de l'objectif allemand de suppression des discriminations auxquelles les ressortissants allemands restaient confrontés dans la Communauté. Comme ces dispositions s'appliquaient tant aux particuliers qu'aux entreprises, cela devait favoriser, plus largement, l'expansion des entreprises allemandes en Europe, ce à quoi le ministère allemand de l'Économie était intéressé. Ainsi les Allemands réussirent-ils à poser un principe général de libre circulation des personnes et de non-discrimination.

CONCLUSIONS

Par conséquent, les sources allemandes et la stratégie de la RFA montrent le rôle déterminant joué par la diplomatie allemande. À par-

69. ACCUE, CM3 NEGO1 45, 30 août 1955. MAE/CIG, Doc. n° 176, note de la délégation allemande.

70. AHUE, CM3 NEGO 230, proposition allemande, 20 juillet 1956.

71. *Ibid.*, projet de rédaction, 17 janvier 1957 ; *ibid.*, NEGO 217, note du Président, 28 novembre 1956.

tir de 1955, la RFA disposa de ressources accrues dans le système ouest-européen de migrations du fait de sa croissance économique, de ses pénuries de main-d'œuvre et de l'accord entre employeurs et syndicats en RFA à propos de l'immigration. Cette évolution permit à la RFA d'impulser une transformation du régime de migrations en Europe de l'Ouest dans un sens conforme à ses préférences. Celles-ci tenaient à la volonté du gouvernement ouest-allemand de réduire la vulnérabilité de la RFA vis-à-vis de l'URSS pour obtenir, à terme, la réunification. Il importait pour cela premièrement de maintenir l'ouverture de la RFA à des afflux migratoires de l'Est afin d'y accompagner un mouvement de transition, ce qui pouvait requérir des opportunités d'émigration temporaire de l'Allemagne de l'Ouest. Il s'agissait dès lors de supprimer les discriminations auxquelles les Allemands se heurtaient à l'étranger, ce qui pouvait aussi faciliter la pénétration des marchés étrangers par les entreprises allemandes. Il importait également, deuxièmement, d'empêcher la défection d'alliés stratégiques en Europe de l'Ouest, en particulier de l'Italie, où le Parti communiste constituait encore une force politique majeure. Il s'agissait dès lors d'ouvrir des opportunités migratoires durables en Europe de l'Ouest à la main-d'œuvre italienne. Les Allemands dominèrent alors les négociations migratoires entre les Six à partir de Messine et obtinrent l'inscription de principes d'ouverture migratoire dans le traité de Rome, mis en œuvre dans les années suivantes.

Emmanuel COMTE
European University Institute, Florence