

SPECIAL ISSUE

Journal of European Integration History

Revue d'Histoire de l'Intégration Européenne

Zeitschrift für Geschichte der europäischen Integration

Calandri | Paoli | Varsori [eds.]

Peoples and Borders

Seventy Years of Migration in Europe,
from Europe, to Europe [1945–2015]



Nomos

Elena Calandri | Simone Paoli | Antonio Varsori [eds.]

Peoples and Borders

Seventy Years of Migration in Europe,
from Europe, to Europe [1945-2015]



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data is available in the Internet at <http://dnb.d-nb.de>

ISBN 978-3-8487-3452-8 (Print)

ISBN 978-3-8452-7786-8 (ePDF)

1. Edition 2017

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, Germany 2017. Printed and bound in Germany.

This work is subject to copyright. All rights reserved. No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, re-cording, or any information storage or retrieval system, without prior permission in writing from the publishers. Under § 54 of the German Copyright Law where copies are made for other than private use a fee is payable to "Verwertungsgesellschaft Wort", Munich.

No responsibility for loss caused to any individual or organization acting on or refraining from action as a result of the material in this publication can be accepted by Nomos or the autor(s)/ editor(s).

Editors: Published twice a year by the European Union Liaison Committee of Historians (Groupe de liaison des professeurs d'histoire contemporaine auprès de la Commission européenne), this publication is part of an independent international network of scholars and researchers. All articles submitted are double blind peer reviewed. The Journal is financed by the Liaison Committee.

Editorial Board: **Antonio VARSORI** (chairman), Università di Padova (Jean Monnet Chair) | **Charles BARTHEL**, Archives Nationales, Luxembourg | **Gérard BOSSUAT**, Université de Cergy-Pontoise (Jean Monnet Chair) | **Elena CALANDRI**, Università degli Studi di Padova | **Michel DUMOULIN**, Université catholique de Louvain (Jean Monnet Chair) | **Michael GEHLER**, Universität Hildesheim (Jean Monnet Chair) | **Fernando GUIRAO**, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona (Jean Monnet Chair) | **Johnny LAURSEN**, University of Aarhus | **Wilfried LOTH**, Universität Duisburg-Essen (Jean Monnet Chair) | **N. Piers LUDLOW**, London School of Economics | **Kiran Klaus PATEL**, Maastricht University | **Nicolae PĂUN**, University of Cluj-Napoca | **Sylvain SCHIRMANN**, Institut d'études politiques, Strasbourg | **Gilbert TRAUSSCH**, Centre Robert Schuman, Université de Liège | **Jan VAN der HARST**, University of Groningen (Jean Monnet Chair)

www.eu-historians.eu

Contents / Table des matières / Inhalt

Elena CALANDRI and Simone PAOLI

Peoples, borders and the European nation state, 1945-2015 7

PART 1: MANAGING THE POSTWAR DEMOGRAPHIC ORDER DURING LES TRENTE GLORIEUSES (1945-1975)

Yvette SANTOS

Entre l'Atlantique et l'Europe : l'émigration et le difficile rapprochement entre le Portugal et les pays de la CEE 1945-1968 17

Dimitris PARSANOGLOU and Giota TOURGELI

The Intergovernmental Committee for European Migration (ICEM) as part of the post-WWII 'world-making' 37

Roberto VENTRESCA

Italian migration policies at the beginning of the European integration process: fruitless attempts? 57

Yves DENÉCHÈRE

Regulating a particular form of migration at the European level: the Council of Europe and intercountry adoptions (1950-1967) 77

Willem MAAS

Free movement and the difference that citizenship makes 91

<i>Moshik TEMKIN</i>	
Europe and travel control in an era of global politics: the case of France in the long 1960s	109
<i>Jacek TEBINKA</i>	
The movement of Poles to Great Britain during the Cold War. Breaking the Iron Curtain	129
<i>Sławomir ŁUKASIEWICZ</i>	
Central and Eastern European Cold War émigrés in the European integration process	139

PART 2: THE DEMOGRAPHIC REORGANISATION OF THE CONTINENT: THE RETURN OF THE MULTIETHNIC NATION STATE (1975-2015)

<i>Marcel BERLINGHOFF</i>	
Labour migration: common market essential or common problem? The EC Committees and European immigration stops in the early 1970s	157
<i>Paweł JAWORSKI</i>	
Through the Iron Curtain. The 1974 Polish-Swedish Treaty covering travel without visas and its consequences	177
<i>Giulia BENTIVOGLIO</i>	
Redefining immigration through citizenship? Britain and the case of the 1981 Nationality Act	191
<i>Cristina BLANCO SÍO-LÓPEZ</i>	
Unveiling covectors. Correlating migration and EC enlargement in the case of Spain	211
<i>Alice CUNHA</i>	
A new border for Portuguese workers: EEC accession and freedom of movement	237
<i>Simone PAOLI</i>	
France and the origins of Schengen: an interpretation	255
<i>Beatrice SCUTARU</i>	
Roma population on the move: national belonging versus European problem ..	281
<i>Guia MIGANI</i>	
La Commission Barroso et le défi de la migration: gérer l'urgence, trouver un consensus et construire une politique	301
Authors	321

Peoples, borders and the European nation state, 1945-2015

Elena CALANDRI and Simone PAOLI

In the opening of *Postwar*, his now classic history of Europe in the second half of the twentieth century, Tony Judt describes the demographic consequences of the Second World War. After counting the dead and the dispersed, he turns to the living and, in particular, to those millions displaced to another part of Europe by the conflict. Though Judt offers a detailed and potent account, he adds nothing new in terms of data: starting with the French school headed by Pierre Renouvin and Jean-Baptiste Duroselle, who counted demography among the '*forces profondes*', the phenomenon has been carefully studied.¹ However, Judt does make a powerful case that these movements and the consequent ethnic and cultural transformations were true founding elements of the postwar European order; due to the particular configuration of the socio-political structures in some European states, the change in the ethnic map coincided with a social and political revolution.

Tony Judt describes how, between 1939 and 1943, Joseph Stalin and Adolf Hitler forcibly transferred, deported and dispersed some 30 million people, along what was, largely, a west-east line. Stalin moved millions of Poles, Ukrainians and Balts to the eastern borders of the Soviet federation. Meanwhile, Hitler, following his own plan for the ethnic re-organisation of the continent, killed and deported Poles, Jews and Slavs, replacing them with ethnic Germans in the new eastern territories of the Third Reich.

The process was inverted as the Axis armies retreated: millions of people in the east chose or were obliged to move westwards. Balts, Poles, Ukrainians, Cossacks, Hungarians and Romanians escaped to the west from war or the dangers of Communist rule. The Croats, who had supported Ante Pavelić's Fascist regime, fled from Tito's partisans, while Russian, Ukrainian, Balt, Croat, Norwegian, Dutch, Belgian and French collaborators ran from the Red Army. At the same time, slave labourers and those who had survived the concentration and extermination camps began to move.

To some extent, these were spontaneous movements. But there were also, in the immediate postwar period, massive transfers of entire populations and ethnic 'cleans-

1. *Pierre Renouvin, Jean-Baptiste Duroselle, Introduction à l'histoire des relations internationales*, Paris 1964; *Jean-Baptiste Duroselle, L'Europe de 1815 à nos jours. Vie politique et relations internationales*, Paris 1975.

ing', planned and directed by national governments.² Bulgaria expelled tens of thousands of Turks and Yugoslavia forced out hundreds of thousands of ethnic Italians from Istria and Dalmatia. Czechoslovakia, Hungary, the Soviet Union, Poland and Lithuania exchanged, meanwhile, whole ethnic communities, and the Soviet authorities organised forced transfers between Ukraine and Poland. The Germans paid the highest price, butchers becoming victims.³ Thirteen million Germans living in Yugoslavia, Hungary, Romania and, above all, Czechoslovakia, Poland and the Soviet Union were forced to leave their homes: about eleven million Germans, who had managed to survive, sought refuge. Most travelled to Allied-occupied Austria and Germany.

At the conclusion of the First World War it was borders that were invented and adjusted, while people were on the whole left in place.⁴ After 1945 what happened was rather the opposite: with one major exception boundaries stayed broadly intact and people were moved instead.⁵ [...] With certain exceptions, the outcome was a Europe of nation states more ethnically homogeneous than ever before.⁶

From the early 1930s to the mid-1940s the dramatic, but paradoxically soon to be forgotten, demographic re-arrangement of Europe changed the face of many European nation states and gave them a homogeneity that they had never before had.⁷

-
2. *Jean-Jacques Becker, Paul Lévy, Les Réfugiés pendant la Seconde Guerre Mondiale*, Confolens 1999; *Gustavo Corni, Tamas Stark, People on the Move. Forced Population Movements in Europe in the Second World War and its Aftermath*, Oxford 2008; *Gérard Cohen, In War's Wake. Europe's Displaced Persons in the Postwar Order*, Oxford 2011; *Ben Shepard, The Long Road Home. The Aftermath of the Second World War*, New York 2011; *Peter Gatrell, The Making of the Modern Refugee*, Oxford 2013; *Keith Lowe, L'Europe barbare, 1945-1950*, Paris 2013. See also: *Dzovinar Kévonian, Exilés, déplacés et migrant forcés: les réfugiés de la guerre-monde*, in: Alya Aglan, Robert Frank (eds.), *1937-1947 La guerre-monde*, Paris 2015, pp. 2253-2283.
 3. *Eugene Kulischer, Europe on the Move: War and Population Changes 1917-1947*, New York 1948, pp. 253-273; *Wolfgang Jacobmeyer, Vom Zwangsarbeiter zum heimatlosen Ausländer: Die Displaced Persons in Westdeutschland, 1945-1951*, Göttingen 1985, pp. 244-253.
 4. The significant exception was the exchange of populations between Turkey and Greece after the Treaty of Lausanne, signed 24 July 1923 by the representatives of Turkey and of the Allied Powers in the First World War. *Renée Hirschon, Crossing the Aegean: an Appraisal of the 1923 Compulsory Population Exchange between Greece and Turkey*, Oxford 2003. See also: *Panikos Panayi, Minorities*, in: Jay Winter (ed.), *The Cambridge History of the First World War*. Civil Society, Cambridge-New York 2014, pp. 216-241.
 5. The major exception was Poland. Its geographical re-arrangement after the end of the Second World War was dramatic; it lost a large part of its eastern borderlands to the Soviet Union and was compensated with rather better land from German territories east of the Oder-Neisse rivers. *John Lewis Gaddis, The Cold War. A New History*, London 2005, pp. 20-22.
 6. *Tony Judt, Postwar. A History of Europe since 1945*, London 2005, p. 27.
 7. Eric Hobsbawm emphasises how the Second World War, as well as creating tens of millions of refugees in Europe, was directly or indirectly responsible for creating further millions in Asia. Here, Hobsbawm notes the fifteen million people involved in population exchanges between India and Pakistan, the five million refugees resulting from the Korean war, 1.3 million Palestinians, who were obliged to escape after the creation of the state of Israel, and 1.2 million Jews who emigrated to the new country. This phenomenon, in turn, contributed towards creating Asiatic states which were ethnically more homogeneous. *Eric Hobsbawm, Age of Extremes. The Short Twentieth Century 1914-1991*, London 1994, pp. 51-52.

The ancient diasporas of Europe – Greeks and Turks in the South Balkans and around the Black Sea, Italians in Dalmatia, Hungarians in Transylvania and the north Balkans, Poles in Volhynia, Lithuania and the Bukovina, Germans from the Baltic to the Black Sea, from the Rhine to the Volga, and Jews everywhere – shriveled and disappeared. A new, 'tidier' Europe was being born.⁸

Mark Mazower, in *Dark Continent*, expressed the same idea: massacres and, above all, the movements of people, during and after the end of the Second World War, created an almost perfect coincidence of state and nation and of nation and ethnic group. The dream of Versailles was achieved, only thirty years late and at the cost of 90 million men, women and children who had lost their lives and all their belongings.

The result [of killing, expulsion and resettlement] was the virtual elimination of many minorities in Eastern Europe – falling from 32% to 3% of the population in Poland, 33% to 15% in Czechoslovakia, from 28% to 12% in Romania.⁹ The German *Volk* was now more closely aligned with the boundaries of the (divided) German state; so, too, the Ukrainians. War, violence and massive social dislocation turned Versailles' dreams of national homogeneity into realities.¹⁰

The sudden ethnic homogenization of European populations defused one of the factors which most contributed to the exceptional level of violence in the early and mid-twentieth century. This was the ethnic question, understood as the difficulties caused by the social and political integration of the various minorities in European nation states. The new Europe, 'cleansed' of the ethnic mix which had historically characterised it and set on a path of sustained economic growth, was to enjoy stability and peace. Europe had, in fact, put behind it, what Niall Ferguson, in *The War of the World*, defines as 'the Fifty-Year War'. The postwar generation thus created the myth of the ethnically homogeneous nation state, heedless of the dramas which had made its existence possible and deluding themselves that it had always existed and that it always would.¹¹

However, large-scale historical processes soon challenged the demographic picture which emerged from the Second World War and which was set in place by the Cold War. The ethnic question, far from being resolved, re-appeared in new shapes and forms. Indeed, it proved still potentially dangerous for the internal cohesion of states and, more generally, for the entire continent.¹²

In November 2014, Padua University held an international conference entitled 'Peoples and Borders: Seventy Years of Movement of Persons in Europe, to Europe, from Europe (1945-2015)'. The conference had been organised under the auspices of the EU Liaison Committee of Historians/*Groupe de liaison des professeurs d'histoire contemporaine auprès de la Commission des Communautés européennes*. Its

8. *Tony Judt.*, note 6, p. 28.

9. *Joseph Schechtman*, *European Population Transfers, 1939-1945*, New York 1946, p. 363.

10. *Mark Mazower*, *Dark Continent: Europe's Twentieth Century*, London 1999, pp. 221-222.

11. *Niall Ferguson*, *The War of the World: History's Age of Hatred*, London-New York 2006, pp. 3-42.

12. *Robert Knight*, *Western Perspectives on Ethnic Politics*, in: Robert Knight (ed.), *Ethnicity, Nationalism and the European Cold War*, London-New York 2012, pp. 13-26.

aim was to describe the movements of peoples, and to analyse and explain how, developing as these movements did in the postwar decades, they influenced the nature of the nation state and of the European order as defined by, first, the Second World War and, then, the Cold War. This volume, made up as it is of a selection of contributions from that conference, deals with the same issue.

The first important process, which challenged the new demographic order in Europe, was certainly postwar economic growth. This volume takes, in fact, the '*Trente Glorieuses*' as the first of its two parts: the second part covers the longer post-boom period.

From 1945 to 1975, taking advantage of socio-economic differentials with Mediterranean countries, Northern Europe benefitted from an abundant foreign labour supply. This labour supply sustained reconstruction and then contributed to the extraordinary industrial expansion of the 1950s and 1960s. Though foreigners were essential for economic development, however, all countries importing labour sought to avoid the reconstitution of large ethnic minorities. France attempted to assimilate its migrants in the name of shared republican values; Switzerland and the new Federal Republic of Germany long refused to consider foreign workers as immigrants at all, preferring 'temporary guests'.¹³ As regards the countries of emigration, the case of Salazar's Portugal, analysed in this book by Yvette Santos, shows how emigration caused an interdependence which appeared to work against national autonomy and sovereignty. Portugal attempted to limit this by encouraging Portuguese emigrants to cross the Atlantic. Italy, on the other hand, as the essay by Roberto Ventresca shows, resolutely chose to address the problem through international organisations, which came into being after the war to manage migration or to stimulate Western collaboration in general.

There was, in fact, a second process, namely, the rise of international organisations and their attempts to achieve the shared and regulated management of moving people who, for various reasons, had left their own countries. The essay by Dimitris Parsanoglou and Giota Tourgeli deals with the Intergovernmental Committee for European Migration (ICEM), created to manage intra-European migration flows. The chapters by Ventresca and Yves Denéchère are about, respectively, the Organisation for European Economic Cooperation (OEEC) and the Council of Europe, established within the framework of the Western Bloc. Willem Maas, lastly, brings out the central role of the early European Communities. Although with the prudence dictated by member states, jealous of their own sovereignty, the Communities did affirm the principle of free movement and residence for Community workers. This represented a more ample form of citizenship, which went beyond single national citizenships

13. *Stephen Castles, Hein de Haas, Mark Miller, The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, Basingstoke-New York 2014, pp. 102-125.

and, at the same time, recreated a new and intentionally more evolved form of belonging: European citizenship.¹⁴

The third process was decolonisation, which the chapter by Moshik Temkin deals with in both political and social terms. As amply documented by postcolonial historiography, the former colonial powers like Belgium, France, Great Britain and the Netherlands chose to maintain an ample definition of citizenship, which often included the citizens of their ex-colonial possessions.¹⁵ They did so hoping to maintain privileged relations with ex-colonies and the illusion of imperial might. This ‘generous’ redefinition of citizenship, combined with tumultuous demographic growth and serious socio-economic problems and political instability in developing countries, led to influxes of large numbers of migrants from Africa and Asia. Europe thus went from being the main world area for emigration to becoming a crucial pole of attraction for international migratory flows. The ethnic question now re-appeared dangerously in the heart of Europe. The memories of the appalling consequences of racism were still too raw to allow for a return to openly discriminatory policies and practices against foreign nationals and ethnic minorities: not least because postwar European constitutions had introduced liberal principles and norms on this very topic. However, the popular reaction to the ‘rivers of blood’ speech by the British Conservative politician Enoch Powell in 1968 and the attacks on Algerian residents in Marseilles in 1973 were clear signs that ethnic tensions could easily rear up in apparently peaceful European societies.¹⁶

Meanwhile, studies on Eastern Europe show that the Iron Curtain was more permeable than has often been thought.¹⁷ There was the well-known transfer of workers from the German Democratic Republic to the Federal Republic of Germany, which largely ended with the construction of the Berlin Wall. But this was not the only phenomenon of East-West migration during the Cold War. The truth is that the flow of people who, for political or economic reasons, moved from the Communist countries of Central-Eastern Europe to those of Western Europe was never completely interrupted. It even continued in the two decades preceding the Great Détente, as

-
14. *Willem Maas*, *Creating European Citizens*, Lanham 2007; *Andrew Geddes*, *Immigration and European integration. Beyond fortress Europe?*, Manchester-New York 2008; *Christina Boswell*, *Andrew Geddes*, *Migration and Mobility in the European Union*, Basingstoke-New York 2011.
 15. *Raymond Betts*, *Decolonization*, New York-London 2004; *Prasenjit Duara*, *Decolonization. Perspectives from Now and Then*, Abingdon 2004; *Giuliano Garavini*, *After Empires: European Integration, Decolonisation, and the Challenge from the Global South, 1957-1985*, Oxford 2012; *Mohammad Chaichian*, *Empires and Walls, Globalization, Migration, and Colonial Domination*, Leiden-Boston 2014; *Leslie James*, *Elisabeth Leake*, *Decolonization and the Cold War. Negotiating Independence*, London-New York 2015.
 16. *James Hollifield*, *Philip Martin*, *Pia Orrenius*, *The Dilemmas of Immigration Control*, in: James Hollifield, Philip Martin, Pia Orrenius, *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Stanford 2014, pp. 3-30.
 17. *Bernhard Santel*, *Migration in und nach Europa. Erfahrungen, Strukturen, Politik*, Opladen 1995, pp. 28-54. See also: *Krystyna Slany*, *Emigration from Central and Eastern Europe since the Early Fifties till the Late Eighties*, *Polish Sociological Review* 104 (1993), pp. 355-386; *Heinz Fassmann*, *Rainer Münz*, *Vergangenheit und Zukunft der europäischen Ost-West-Wanderung*, in: Heinz Fassmann, Rainer Münz, *Ost-West-Wanderung in Europa*, Wien-Köln-Weimar 2000, pp. 17-26.

Jacek Tebinka's contribution to our volume shows. At the same time, the citizens of Central-Eastern European countries who had remained or fled to Western countries during or immediately after the end of the Second World War played, as described by Slawomir Lukasiewicz, an important, albeit often neglected, role in rethinking the basic ideals of Western Europe's political system.

A turning-point came between the late 1960s and mid-1970s. According to official data, in 1973 immigrant populations stood at 8% in Belgium, 7% in France, 5% in Sweden, Germany and Great Britain, 16% in Switzerland, and went as high as 26% in Luxembourg: note that these numbers certainly underestimated the phenomenon. In the thirty years of economic expansion after the end of the Second World War, 40 million people were on the move in Europe. Some transferred from one region to another within their own country. Some went from one European country to another. Some, of course, travelled from another continent to Europe.¹⁸ Although Italians played a major part in the first phase of this migratory boom, later flows to or within continental Europe came mainly from Spain and Greece, Spain, then Portugal, Morocco and Tunisia and, lastly, from Turkey and Yugoslavia.¹⁹

The numbers involved, together with the growth of the extra-European component and the economic crisis of the early to mid-1970s, brought about rapid change. All European immigration countries assumed a more restrictive attitude towards migration. The chapter by Marcel Berlinghoff shows how the European Communities seconded and, to a certain extent, encouraged this trend. In particular, the EC institutions played a determinant role in amalgamating new needs into a system of rules: these, without emphasising the frontiers of the postwar nation states with respect to migratory flows, helped them to remain intact. In this context, the relevant European states interrupted the recruitment of foreign labour. Meanwhile, ex-colonial powers decided, in some form or another, to reduce citizenship, as described in the study on Great Britain by Giulia Bentivoglio. At the same time, for fear of recreating dangerous ethnic conflicts within their own societies, European countries promoted or reinforced their integration policies for the benefit of regular foreign residents.

Similarly, the European Communities took on an increasingly defensive attitude towards migration and migration policies. The enlargement to include Greece and above all Spain, as examined by Cristina Blanco Sío-López, and Portugal, by Alice Cunha, demonstrates how the fear of migratory flows had now become an important factor in Europe's external politics. Migration concerns were even capable of affecting the EC adhesion process and influencing the ways in which member states observed the prospect of integration and the territorial concept of the state, which integration was supposed to produce.²⁰

18. *United Nations*, *Labour Supply and Migration in Europe. Demographic Dimensions 1950-1975 and Prospects*, New York 1979. See also: *Denis Maillat*, *Long-Term Aspects of International Migration Flows. The Experience of European Receiving Countries*, in: *Organisation for Economic Co-operation and Development*, *The Future of Migrations*, Paris 1987, pp. 38-63.

19. *Federico Romero*, *Emigrazione e integrazione europea 1945-1973*, Rome 1991, pp. 89-92.

20. *Andrew Geddes*, *Migration as Foreign Policy? The External Dimension of EU Action on Migration and Asylum*, Stockholm 2009, pp. 19-22.

In the same period, however, there was an important phenomenon that took Europe in the opposite direction. Movements and transfers across the Iron Curtain, in fact, intensified.²¹ In the new climate of *détente* which began in the late 1960s and culminated in the mid-1970s with the Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), limitations on frontier crossing between the two halves of the continent were relaxed, as in the case of movements between Poland and Sweden, examined here by Paweł Jaworski. Due to the economic crisis afflicting the Communist bloc, large numbers of Central-Eastern Europeans took the opportunity to travel and then, in some cases, transfer themselves and their families to Western Europe. Growing numbers of westerners visited, instead, the Eastern countries, often for the first time. The Second Cold War later led to an interruption of free movement. Nevertheless, it could not cancel the memory of the short but vibrant season of intensified exchanges from the mid-1970s to the early 1980s.

The collapse of Communist regimes in Central-Eastern Europe and the implosion of the Soviet Union in the late 1980s and early 1990s re-opened the question of migratory relations between the two halves of the continent. However, the scale of movements and the implications of these movements were now completely different.²² The considerable socio-economic imbalances between the two parts of Europe led to fears about massive and potentially unmanageable influxes of economic migrants from the ex-Communist countries, influxes which would create conflict. The tormented Western stance toward its eastern neighbours, reconstructed in Simone Paoli's chapter, was substantially an 'open' one, in strident contrast with attitudes towards developing countries in the same period. This choice also involved accelerating the redefinition of national 'belonging' and the very bases of 'European citizenship'.

However, this opening to the east also meant that migratory flows from Central-Eastern Europe created problems and were met with resistance in destination countries.²³ Both before and, above all, after the entry of the ex-Communist countries into the European Union, this new kind of immigration gave rise to debate and to tensions in all the countries involved, as in the case of Romanian emigration, examined by Beatrice Scutaru. Meanwhile, the fast-growing east-west migratory flow added to the exponential growth in numbers of migrants and refugees along the south-north axis. One of the consequences of this was that the European countries increasingly sought the aid of the European Union. As reconstructed by Guia Migani in her study of the Barroso Commission, they hoped together to solve a problem which, combined with a serious economic crisis, risked destroying all the fragile political, social and de-

21. *Angela Romano*, *From Détente in Europe to European Détente. How the West Shaped the Helsinki CSCE*, Brussels 2009, pp. 114-119. See also: *Jussi Hanhimäki*, *Détente in Europe, 1962-1975*, in: Melvyn Leffler, Odd Arne Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War. Crises and Détente*, Cambridge 2010, pp.198-218; *Skjold Mellbin*, *From Helsinki to Belgrade*, in: Poul Villeneuve, Odd Arne Westad (eds.), *Perforating the Iron Curtain. European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965-1985*, Copenhagen 2010, pp. 244-251.

22. *Michael Hunt*, *The World Transformed: 1945 to the Present*, New York 2014, pp. 372-379.

23. *Klaus Bade*, *Migration in European History*, Malden-Oxford-Carlton 2003, pp. 276-333.

mographic equilibria which had been so painfully constructed over the past 70 years. The crises in North Africa and the Near East has now forced European states to face a scale and depth of migration that will make the assimilation of new migrants extremely difficult.

The European nation states are suddenly realising that they are multi-ethnic and multi-cultural: something that they had actually been for centuries and something that they had collectively forgotten that they had been. Understandably, the dominant emotion is now one of fear.

**PART 1: MANAGING THE POSTWAR
DEMOGRAPHIC ORDER DURING
LES TRENTE GLORIEUSES (1945-1975)**

Entre l'Atlantique et l'Europe : l'émigration et le difficile rapprochement entre le Portugal et les pays de la CEE 1945-1968

Yvette SANTOS

Abstract

Cet article analyse la politique portugaise d'émigration depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'au départ de Salazar du pouvoir, en 1968, pour apporter des éléments de réponse sur l'ambiguïté de la position étatique portugaise entre les pays de l'outre-Atlantique et les pays de la CEE. Il s'agit en particulier de comprendre comment la politique d'émigration définie et adoptée durant le régime dictatorial sert à renforcer les liens avec les pays transatlantiques tout en soutenant son projet d'autonomie politique et économique par rapport aux pays étrangers. D'autre part, comment l'émigration vers la France puis vers l'Allemagne a su remettre en cause cette politique d'émigration et a indirectement contribué, bon gré mal gré, au rapprochement avec les pays de la CEE. L'étude se base sur l'analyse des mesures prises pour exécuter la politique d'émigration, des pratiques administratives mises en place pour organiser les sorties et des accords signés avec les pays transatlantiques et les pays de la CEE.

Introduction

Il s'agit d'analyser la nature des rapports extérieurs du Portugal durant le régime dictatorial jusqu'à la substitution de Salazar par Marcello Caetano en 1969, en sachant que dès l'instauration de l'*Estado Novo* en 1933, le modèle économique salazariste s'est basé sur une volonté d'affirmer une autonomie politique et économique par rapport à l'extérieur. Sa position géopolitique, à mi-chemin entre le monde atlantique et européen, constitue un élément clé qui détermine sa politique extérieure. De cette position va dépendre le modèle d'internationalisation de l'économie portugaise adopté,¹ notamment son rapport avec les pays de la CEE.

Les colonies occupent par exemple une place prépondérante dans la définition et dans l'exécution de ses politiques, étant donné que c'est en grande partie sur la base de leur exploitation, en tant que fournisseur de matières premières et de pays impor-

1. *Edgar Rocha*, Portugal nos anos 60 : crescimento económico acelerado e papel das relações com as colónias, *Análise Social* 51 (1977), pp.596-617. Du même auteur, Crescimento económico em Portugal nos anos 1960-73 : alteração estrutural e ajustamento da oferta à procura de trabalho, *Análise Social*, 84 (1984), pp.621-644.

tateurs de produits finis portugais, qu'est définit le système économique national, notamment les modes de production des secteurs industriels les plus importants.

En dehors des colonies, le maintien des liens avec le Brésil est aussi un des objectifs de la politique salazariste. Bien que les relations commerciales se fassent essentiellement avec les pays européens, ce rapprochement politique, économique et commercial outre-Atlantique a toujours été revendiqué par Salazar, et l'émigration a toujours joué un rôle clé dans cette stratégie. Elle peut être d'ailleurs représentée comme un outil pour freiner le rapprochement avec les pays de la CEE.

Dans cet article, il s'agit donc de comprendre d'une part comment la politique d'émigration définie et adoptée durant le régime dictatorial sert à renforcer les liens avec les pays transatlantiques, tout en soutenant son projet d'autonomie politique et économique par rapport aux pays étrangers. D'autre part, il s'agit d'analyser comment l'émigration pour la France puis pour l'Allemagne a su remettre en cause cette politique d'émigration et a indirectement contribué, bon gré mal gré, au rapprochement avec les pays de la CEE.

Pour cela, nous nous appuyerons sur l'analyse des mesures prises pour exécuter la politique d'émigration, des pratiques administratives mises en place pour organiser l'émigration et des accords signés avec les pays transatlantiques et les pays de la CEE.

L'émigration transatlantique et la revendication d'une autonomie politique et économique

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, tout porte à croire que le gouvernement portugais va maintenir la trame administrative et la réglementation sur l'émigration définie antérieurement.²

2. En 1944-1945, seulement deux principales mesures ont été prises. En septembre 1944, deux décrets-lois réglementent la concession des passeports dans lesquelles il a été créé pour la première fois un passeport réservé aux émigrants et dont les conditions d'accès diffèrent du passeport de touriste (ou ordinaires). L'objectif est d'éviter la sortie par le passeport de touriste à certaines catégories socio-professionnelles (comme les ouvriers et les travailleurs agricoles), ainsi qu'à des membres de familles d'émigrants qui migrent dans le cadre d'un regroupement familial. Voir le décret n°33918 du Ministère de l'Intérieur – Cabinet du Ministre. *Diário do Governo (DG)*, 1^{ère} Série, n°197, 5 septembre 1944 et le décret n°34330 du Ministère de l'Intérieur – Secrétariat Général. *DG*, 1^{ère} Série, n°286, 27 décembre 1944. En octobre 1945, la police politique appelée PVDE est remplacée par la PIDE (Police Internationale et de Défense de l'État). Cette police politique maintient ses fonctions de prévention et de répression criminelle contre les actes illégaux; le contrôle des activités des intermédiaires, des frontières terrestres et maritimes et l'organisation des dossiers criminels contre des actes illégaux identifiés dans le cadre de l'émigration. Décret-loi n°35046 des Ministères de l'Intérieur et de la Justice. *DG*, 1^{ère} Série, n°234, 22 octobre 1945. Voir aussi *Irene Flunser Pimentel*, *A história da PIDE*, Lisbonne 2007, pp. 31-37.

Depuis l'instauration de l'*Estado Novo* en 1933, l'émigration demeurait une question secondaire pour l'État dictatorial. Jusqu'en 1947, la priorité était donnée à la stabilisation et à la consolidation du nouveau régime qui passait par la mise en place d'un nouvel ordre social et économique basé sur le système corporatif. L'émigration, de par son nombre peu significatif, ne devient un problème qu'il faut solutionner qu'en 1947 de manière à ce qu'elle soit utilisée à bon escient. Mais il n'empêche que certaines mesures sont prises et ont un impact significatif sur la politique d'émigration adoptée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Ces initiatives sont prioritairement axées sur le durcissement de la réglementation concernant les conditions de transport maritime et l'assistance médicale des émigrants, sur une gestion administrative des sorties par un service de l'émigration appartenant à la police politique et sur la réalisation d'une première expérience d'émigration subventionnée pour le Brésil.³

L'action de l'État face à l'émigration continue à se définir comme policière et administrative, et il faut attendre que la crise nationale s'accroisse, à la fin de 1946, pour que soit reconsidérée la fonction de l'émigration. C'est seulement à ce moment-là qu'elle est assumée comme un facteur socioéconomique nécessaire pour le désengorgement de la situation nationale et comme moyen de rapprochement avec les pays transatlantiques, en particulier avec le Brésil.

Très rapidement s'organisent depuis le Portugal les sorties, malgré les difficultés à rétablir les routes maritimes en 1945 et en 1946. Les intermédiaires de l'émigration, bien que fragilisés économiquement par le contexte défavorable des années 1930 et des années de guerre, d'autre part par le contrôle resserré de leurs activités par la police politique, voient dans ce renouveau migratoire une opportunité de refaire du négoce sur l'émigration.

Toutefois, et durant ces deux années, la question de l'émigration n'est abordée ni comme une solution aux problèmes socioéconomiques nationaux ni comme facteur international de rapprochement avec l'outre-Atlantique ou d'éloignement aux pays de l'Europe.⁴ L'objectif est alors d'exploiter les ressources nationales par le biais d'une rationalisation plus efficace des moyens de production et du capital humain, possible par la mise en place de nouvelles directives économiques qui assureraient l'indépendance du pays vis-à-vis de l'extérieur. L'émigration n'est pas perçue comme une solution aux problèmes de la société portugaise, excepté lorsqu'il s'agit de pla-

3. Voir par exemple *Ivete Sobral dos Santos*, *A Junta Nacional de Emigração e a política de emigração no Estado Novo*, Thèse de Doctorat en Histoire Contemporaine, Faculté des Sciences Sociales et Humaines, Université Nouvelle de Lisbonne (2014), pp.54-112.

4. Intervention de Silva Dias. *Diário da Sessão (DS)*, n°118, 12 janvier 1945, p.108. Il n'est jamais fait référence par exemple à l'émigration comme moyen pour réduire le contingent de main-d'œuvre non qualifiée et souvent analphabète libéré par la réorganisation des industries existantes et incapables de l'absorber dans sa totalité, pour atténuer la situation du chômage ou pour utiliser les devises des émigrants pour garantir la réorganisation et la modernisation des secteurs économiques.

nifier la colonisation blanche pour répondre au problème de l'excédent de population⁵ ou de résoudre la situation démographique et économique de l'île de Madère.⁶

Dès la fin de l'année 1946, la position du gouvernement portugais sur l'émigration change. Le Portugal rencontre des difficultés socioéconomiques et financières, comme des tensions sociales, des problèmes d'approvisionnement provoqués par une baisse importante de la production agricole nationale l'obligeant à se fournir de matières premières à l'étranger et à maintenir le rationnement, la hausse de l'inflation et un déséquilibre de la balance des paiements.⁷

Ce contexte socioéconomique national, de difficile retour à la stabilité, allié à l'organisation de sorties en constante augmentation que l'État contrôle difficilement, amène le gouvernement à reconsidérer sa position vis-à-vis du Plan Marshall, rejeté quelques mois auparavant,⁸ de l'émigration et de son rôle dans l'économie et dans la société portugaise. Il est dès lors décrété par le ministre de l'Intérieur Cancela de Abreu de la suspension temporaire de l'émigration en mars 1947 et créée le mois suivant une Commission chargée de déterminer la nouvelle politique d'émigration à suivre.⁹

Peu d'informations nous sont disponibles concernant les conclusions des réunions de cette Commission constituée par des représentants des différents ministères ainsi que par le directeur de la police politique. Néanmoins, et en dépit d'absences de rapports et d'enquêtes sur l'émigration, il en ressort trois grandes directives qui doivent encadrées la future politique d'émigration portugaise à appliquer: terminer avec l'exploitation des émigrants par les intermédiaires de l'émigration; assurer la

5. Voir par exemple les interventions d'Henrique Galvão. *DS*, n°30, 14 février 1946, p.521. *DS*, n°63, 12 décembre 1946, pp.110-116. Sur ce sujet, voir aussi les conclusions des comptes généraux pour l'année 1945 présentées à l'Assemblée en 1947. Apêndice I "A pobreza e a riqueza do país" das Contas Gerais do Estado de 1945. Avis de la commission chargée d'examiner les comptes publics fermés le 20 février 1947 et présentés au *DS* n°100, 12 mars 1947, p.116. Le rapport a été réalisé par: Henrique Linhares de Lima, Artur Águedo de Oliveira, João Luís Augusto das Neves, José Ezequiel et par José Dias de Araújo Correia. Sur les problèmes démographiques, voir *Mário Leston Bandeira*, *Demografia e modernidade. Família e transição demográfica em Portugal*, Lisbonne 1996, p. 153; Sur les programmes de la colonisation blanche, voir *Cláudia Castelo*, *Passagens para África: o povoamento de Angola e Moçambique com naturais da Metrópole (1920-1974)*, Lisbonne 2007, pp. 125-128.

6. Le député Alberto Araújo est le seul à demander une intervention de l'État pour organiser une émigration subventionnée à partir de l'île de Madère, de par les difficultés socioéconomiques et démographiques rencontrées sur l'île. Ce type d'intervention a déjà été enregistré en 1939. Alors que le gouvernement vient de faire l'expérience ratée et fortement contestée par les élites d'une émigration subventionnée pour le Brésil, le gouverneur civil des îles demandent à Salazar que soit organisée cette émigration à partir des îles sur la base des mêmes motifs donnés en 1946 par le député. Voir *DS*, n°30, 14 février 1946, p. 516.

7. Sur l'instabilité de l'après guerre, voir *Maria Fernanda Rollo*, *Portugal e a Reconstrução Económica do Pós-Guerra. O Plano Marshall e a Economia Portuguesa dos anos 50*, Lisbonne 2007, pp. 33-147. Du même auteur, 1947, uma crise anunciada, *História* 18 (1999), pp. 40-49; *Heranças da Guerra : o reforço da autarcia e os 'novos rumos' da política económica*, *Ler História* 50 (2006), pp. 115-153.

8. *Rollo*, note de bas de page 7, p. 148.

9. *Santos*, note de bas de page 3, pp. 127-131.

colonisation blanche et maintenir un contingent suffisant de travailleurs sur le territoire portugais pour mener à bien les travaux public programmés. Bien que non formulés, d'autres objectifs doivent être pris en considération, comme le besoin d'organiser une émigration vers les pays transatlantiques pour maintenir les liens commerciaux avec le Brésil et ainsi assurer la défense des intérêts de l'élite portugaise installée dans ce pays. L'émigration est alors utilisée comme moyen de rapprochement des deux pays pour faciliter la signature d'accords bilatéraux.¹⁰

D'autre part, il sera décidé de la création d'un nouveau service d'émigration appelé *Junta Nacional de Emigração* (JNE) le 28 octobre 1947,¹¹ 15 ans après l'instauration du nouveau régime dictatorial. Il a alors pour fonctions d'organiser et d'encadrer les mouvements migratoires portugais, indépendamment de leur destination, et devient la principale institution à définir et à exécuter les mesures gouvernementales liées à l'émigration. Bien que l'on compte sur la représentation des différents ministères au sein de l'institution, celle-ci sera avant tout gérée par son président, António Manuel Baptista, aux visions conservatrices sur la politique migratoire à adopter, c'est-à-dire centrée sur le développement d'une émigration transatlantique.

Pour la première fois, l'État portugais, à travers la JNE, s'assume comme le principal responsable de l'organisation des sorties dont la priorité est l'émigration transatlantique. Il s'agit alors de valider la réglementation sur le transport maritime d'émigrants de la fin des années 1920 et du début des années 1930 et d'établir des mécanismes légaux qui assurent la protection de la *Companhia Colonial de Navegação* de la concurrence étrangère depuis qu'elle se voit chargée, par le gouvernement portugais, d'assurer le lien maritime entre le Portugal et le Brésil. D'autre part, l'objectif sera d'éliminer et/ou d'intégrer les collaborateurs dans les procédures administratives de l'émigration. Cette responsabilité implique une reconfiguration des procédures administratives de l'émigration, en plaçant les collectivités locales et la JNE au cœur de l'organisation administrative des sorties, excluant ainsi des procédures les agents de passages et de passeports et les gouverneurs civils des districts. De ce fait, il s'agit de mettre en place un réseau de confiance qui lie la JNE au reste du pays de manière à pouvoir assurer le monopole des procédures administratives de l'émigration par des entités dépendantes du Ministère de l'Intérieur et à éviter l'intromission d'intermédiaires jusqu'alors considérés comme les principaux responsables de l'émigration illégale.

En dehors de l'organisation d'une trame administrative capable d'assurer le contrôle des sorties jusqu'à l'arrivée de l'émigrant à l'étranger, la JNE met en place tout une série de conditions à la sortie de manière à pouvoir envoyer les émigrants

10. José Sacchetta Mendes et Tiago C. P. dos Reis Miranda, O Tratado do 1º. Centenário. Ou a retórica das "duas Pátrias" (26.9.1922), in: Zília Osório de Castro / Júlio Rodrigues da Silva / Cristina Montalvão Sarmiento (éd.), *Tratados do Atlântico Sul. Portugal-Brasil, 1825-2000*, Lisbonne 2006, p. 189.

11. Décret-loi n°36558 du Ministère de l'Intérieur – Cabinet du Ministre. *DG*, 1^{ère} Série, n°250, 28 octobre 1947.

vers les destinations qu'elle considère opportune. En effet, la Commission reconnaît dans le préambule du décret-loi n°36558 « ne pas être possible de fixer avec rigueur et de manière définitif – surtout dans une période de crise et d'instabilité que le Monde traverse – ces principes légaux qui doivent régir de manière minutieuse et ce dès à présent notre émigration dans le cadre de sa naturelle subordination aux intérêts économiques du pays. Il manque aussi des éléments d'études suffisants pour estimer, selon les industries et les régions, la convenance que ces intérêts indiquent ».¹²

En accord avec les directives gouvernementales, les sorties pour le Brésil, le Venezuela ou l'Argentine sont considérées comme des destinations à privilégier en dépit des difficultés d'insertion des travailleurs dans le marché du travail ou de l'utilisation de moyens illégaux pour émigrer.¹³ Au contraire, l'émigration pour la France sera interdite puis fortement restreinte à partir de 1954 pour des raisons essentiellement idéologiques et politiques.¹⁴

Bien que non désirée, l'émigration devient un mal nécessaire auquel il est important de recourir pour alléger la pression démographique. Dans l'incapacité d'absorber toute la main-d'œuvre disponible sur le territoire national, le 1^{er} Plan Économique de 1953 établit à 30 000 par an le nombre de sorties légalement autorisées.¹⁵ Le respect du nombre par la JNE ne correspond pas forcément à une logique rationnelle d'utilisation de la main-d'œuvre disponible et adaptée aux besoins en main-d'œuvre dans le secteur industriel et agricole. Bien qu'il y ait une préoccupation à éviter la sortie de certaines catégories socioprofessionnelles (notamment les qualifiés et les spécialisés), il ne semble pas y avoir de méthode claire de sélection et de recrutement des travailleurs.¹⁶ Si les fonctionnaires de la JNE sont responsables de parcourir le pays pour identifier les communes où il existe un excédent ou une absence de main-

12. «Reconhece não ser possível fixar com rigidez e carácter definitivo – sobretudo numa época de crise e instabilidade como esta que o Mundo atravessa – aqueles princípios legais por que deve reger-se em pormenor, desde já, a nossa emigração, dentro da sua natural subordinação aos interesses económicos do País. Faltam também, por agora, elementos de estudo suficientes para se avaliar, por officios e regiões, qual a conveniência que esses interesses indicam». In décret-loi n°36558 du Ministère de l'Intérieur – Cabinet du Ministre. *DG*, 1^{ère} Série, n°250, 28 octobre 1947.

13. Santos, note de bas de page 3, p. 124-125-126.

14. Voir par exemple les Bulletins de la Junta de Emigração dans lesquels il est fait référence aux motifs de refus du passeport d'émigrant. La France constitue jusqu'en 1954, l'un des motifs de refus, en parallèle aux raisons de santé. *Ministério do Interior – JNE*, Boletim Anual da Junta da Emigração, Lisbonne 1954, p. 26. Voir aussi l'analyse faite par Victor Pereira sur l'image conservatrice des autorités portugaises sur l'émigration pour la France, *Victor Pereira*, La dictature de Salazar face à l'émigration. L'État portugais et ses migrants en France (1957-1974), Paris 2012, pp. 45-49.

15. *Plano de Fomento*, Proposta de lei. Propostas adicionais. Decreto da Assembleia Nacional. Pareceres da Câmara Corporativa. Programas de investimentos. Vol. I e II, Lisbonne 1953, p. 14.

16. Durant la première moitié des années 1950, on ne recense qu'une seule intervention, celle du député Carlos Mantero Belard en 1952, qui remet en cause le système de sélection des émigrants et son inadéquation avec la situation du secteur industriel. Voir Intervention de Carlos Mantero Belard. *DS*, n°136, 14 mars 1952, p.515.

d'œuvre dans certaines professions,¹⁷ le travail de repérage se fait de manière superficielle. Les statistiques sont fournies par les Municipalités, et il n'existe aucun travail de coopération interministérielle ni de collaboration avec les syndicats nationaux ni avec les organes corporatifs.

A la fin des années 1940 et au début des années 1950, un ensemble de restrictions et de procédures migratoires sont établies de manière à organiser une émigration qui puisse satisfaire les intérêts de l'État et des élites (économiques installées au Portugal et au Brésil). Il s'agit ainsi d'organiser une émigration essentiellement transatlantique par le biais des réseaux familiaux tissés entre le Portugal et les pays de destination et sur lesquels la JNE cherche à avoir un contrôle le plus efficace possible pour éviter une sortie non contrôlée et massive des émigrants. L'émigration par le biais de la sélection et du recrutement de travailleurs pour répondre aux demandes des pays de destination n'est véritablement prise en considération qu'avec l'émigration pour les pays européens. Si un ensemble de documents est exigé pour pouvoir acquérir le passeport, le document d'appel (contrat de travail ou lettre d'appel) constitue la clé de sortie. Il doit être émis de préférence par un membre de la famille. Les réticences de la JNE à l'organisation d'une émigration par contrat de travail émis par une tierce personne s'expliquent par sa difficulté à authentifier l'identité du recruteur et à éviter des pratiques illégales dans le recrutement de travailleurs.¹⁸

Dans le fond, le contrôle par la catégorie socioprofessionnelle des émigrants reste secondaire tant que les sorties ne dépassent pas les 30 000 par an, tant qu'elle ne provoque aucune désertification des campagnes et tant qu'elle ne suscite aucune réaction de la part des élites, au contraire de ce qui se passe avec l'émigration vers les pays européens. Ce système permet donc de maintenir un *statu quo* économique et social en adéquation avec le modèle économique salazariste dans lequel la production des secteurs d'activités est basée sur l'utilisation massive d'une main-d'œuvre disponible, abondante et peu qualifiée, évitant ainsi la reconversion et la modernisation des secteurs d'activités, notamment de l'industrie traditionnelle (comme le textile) et de l'agriculture.

Bien qu'il existe une émigration pour la France depuis la fin de la Première Guerre mondiale organisée par le biais de contrats de travail et assurée par les réseaux tissés

17. Les communes sont rangées en trois catégories : 1) communes où la main-d'œuvre n'est pas suffisante pour assurer la production des secteurs d'activités et pour lesquelles l'émigration est interdite; 2) communes dans lesquelles il est possible de maintenir l'émigration pour assurer un équilibre entre disponibilité et nécessité de main-d'œuvre; 3) communes dans lesquelles l'émigration est avantageuse et nécessaire car il existe un excédent de travailleurs. D'autre part, les professions pour lesquelles les fonctionnaires de la JNE s'intéressent particulièrement sont : agriculteurs, charpentiers, électriciens, plâtriers, forgerons, mineurs, maçons, peintres, cordonniers et serruriers, tailleurs et couturiers, employés commerciaux et de bureau, motoristes, joailliers et boulangers, ouvriers des industries graphiques, du textile et de conserve. Voir *Ministério do Interior – JNE*, Boletim da Junta da Emigração. 1952, Lisbonne 1954, p.22 et *Ministério do Interior – JNE*, Boletim Anual da Junta da Emigração. 1953, Lisbonne 1955, p.84.

18. Santos, note de bas de page 3, p. 166.

entre les deux pays,¹⁹ la JNE résiste dès les années 1950 au développement de cette émigration, de par l'image négative que ce pays véhicule – celle d'un pays marqué par de nombreux conflits sociaux pouvant influencer les émigrants et transposer ces conflits sur le territoire national, parce que la priorité doit être donnée aux relations avec le Brésil mais aussi parce que l'on redoute une sortie incontrôlée de travailleurs indépendamment de son niveau professionnel. De ce fait, un ensemble de restrictions ont été érigées pour éviter la sortie légale pour la France comme l'obligation de posséder un certain niveau scolaire depuis 1954.²⁰ Si la JNE réussit à contrôler le nombre de sorties par la voie légale, la situation se complexifie à mesure que les sorties illégales deviennent le moyen le plus utilisé pour migrer vers la France, surtout depuis 1956 quand les autorités françaises décident de faciliter l'entrée et la régularisation des portugais.²¹

En même temps, des tentatives de rapprochement sont menées par les autorités françaises pour organiser une émigration légale. Il est dès lors autorisé la sortie de travailleurs par contrat de travail anonymes et nominatifs²² mais à un nombre limité, de manière à éviter une sortie incontrôlée de migrants issus de certaines professions. Comme le dira le sous-secrétaire d'États du Commerce et de l'Industrie portugais, Magalhães Ramalho, «tant que cette sortie se maintient à un bas niveau, il n'y a pas d'inconvénient à concéder les autorisations. On peut prévoir toutefois l'hypothèse d'une hausse inattendue de cette émigration qui, si elle se vérifie, pourrait causer des embarras à l'industrie nationale».²³ Mais les efforts fournis par le Ministère de l'Intérieur et par la JNE sont insuffisants, et l'émigration illégale prend de plus en plus d'ampleur, au point que soient décrétées en 1959 et en 1960 deux amnisties pour régulariser les portugais en France par les autorités portugaises.

19. Voir par exemple *Yvette Santos*, L'État portugais face à l'émigration et aux impératifs de la Première Guerre mondiale, *Revue Riveneuve Continents* et revue Exils et Migrations Ibériques au XXe siècle, Nouvelle Série 15 (Printemps 2013), p.152; *Santos*, note de bas de page 3, p. 45.

20. Voir le discours de l'élite conservatrice sur l'émigration pour la France. *Pereira*, note de bas de page 14, pp. 43-46, p.148 et pp. 307-311.

21. *Alexis Spire*, Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975), Paris 2005, pp. 107-108.

22. Avec l'émigration pour les pays européens, deux types de contrat de travail sont à distinguer : le contrat de travail dit anonyme et le contrat de travail nominatif. Le premier étant un contrat dans lequel il n'apparaît pas le nom du bénéficiaire du contrat; Le deuxième au contraire, est un contrat dans lequel apparaît le bénéficiaire. Ce second contrat est fourni par un patron auquel il a été recommandé un travailleur portugais par un de ces employés qui appartient à la famille du bénéficiaire du contrat.

23. «Enquanto esta saída se mantivesse em baixo nível não [havia] inconveniente na concessão das respetivas autorizações. Prevendo-se, no entanto, a hipótese do aumento brusco da respetiva emigração – o que a verificar-se poderia vir a causar embaraços à indústria nacional». Capítulo VIII: emigração de operários especializados. In Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE/Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas (DGACCP)/Arquivo da Junta Nacional de Emigração (AJNE), ref. 1.5/2: SR – Ministério do Interior – Junta da Emigração: «Compilação das determinadas das ordens de serviço publicadas nos últimos 8 anos (1950 a 1957)».

En dépit d'une menace croissante de hausse de l'émigration pour la France, la JNE va chercher, de manière timorée, à consolider ses relations avec les pays transatlantiques par la signature d'accords. Cette réticence s'explique par une volonté de garder une certaine autonomie dans l'organisation de l'émigration et à éviter l'intromission d'institutions étrangères au Portugal et ceci au dépend de la protection des émigrants comme le recommandent les organisations internationales.²⁴ De ce fait, elle est aussi réfractaire à la signature d'accords avec les pays transatlantiques, notamment avec le Canada ou avec le Brésil.

Lorsqu'il s'agit d'organiser une émigration vers un pays nouveau basé sur des contrats de travail fournis par les services nationaux d'immigration et pour lequel il n'existe pas de tradition migratoire, l'option est de ne pas signer officiellement un accord pour éviter un engagement officiel avec les autorités étrangères. C'est le cas pour le Canada. Que ce soit pour les deux partis, chacun refuse la signature d'un accord, préférant baser leur relation sur un compromis oral, un *gentleman's agreement*, que chacun peut défaire à n'importe quel moment.²⁵

Par ailleurs, les négociations et la mise en application du Traité d'Amitié et de Consultation signé en 1953 entre le Portugal et le Brésil montrent la difficulté des deux pays à abdiquer des méthodes de contrôle administratif régissant la mobilité des émigrants, au point de rendre impossible la mise en place d'une libre circulation d'individus entre les deux pays.

Suggéré dès les années 1910,²⁶ le projet de traité est repris par Salazar durant la Seconde Guerre mondiale car il y voit une opportunité de placer le Portugal au même

24. Le Portugal ne s'aligne pas aux recommandations internationales du BIT qui encouragent à une coopération étroite entre les États par la signature d'accords bilatéraux. Voir les conventions R061 – Migration for Employment Recommendation, 1939 (No. 61). *Adoption: Geneva, 25th ILC session (28 Jun 1939) – Status: Replaced Recommendation.* [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312399,fr:NO..\(dernière consultation le 1^{er} octobre 2016\)](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312399,fr:NO..(dernière consultation le 1^{er} octobre 2016);); C066 – Convention (n° 66) sur les travailleurs migrants, 1939. [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=NORMLEXPUB:55:0::55:P55_TY-PE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:CON,fr,C066./Document.\(dernière consultation le 1^{er} octobre 2016\)](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=NORMLEXPUB:55:0::55:P55_TY-PE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:CON,fr,C066./Document.(dernière consultation le 1^{er} octobre 2016);); R062 – Migration for Employment (Co-operation between States) Recommendation, 1939 (No. 62). *Adoption: Geneva, 25th ILC session (28 Jun 1939) – Status: Replaced Recommendation.* [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312400,fr:NO.\(dernière consultation le 1^{er} octobre 2016\)](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312400,fr:NO.(dernière consultation le 1^{er} octobre 2016);); R086 – *Adoption: Geneva, 32nd ILC session (01 Jul 1949) – Status: Up-to-date instrument.(dernière consultation le 1^{er} octobre 2016)* [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312424,fr:NO.\(dernière consultation le 1^{er} octobre 2016\)](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312424,fr:NO.(dernière consultation le 1^{er} octobre 2016).). La convention CO97 de 1949, relative aux travailleurs migrants, n'est ratifiée que le 12 décembre 1978.

25. Santos, note de bas de page 3, p. 190.

26. Marie-Jo Ferreira, Portugal-Brésil (1910-1922) : refonder une politique d'espace de voisinage culturel, Matériaux pour l'histoire de notre temps 1 97 – 98 (2010), p. 87, www.cairn.info/revue-materiaux-pour-l-histoire-de-notre-temps-2010-1-page-82.htm (dernière consultation le 20 décembre 2015).

niveau international que les grandes puissances tout en respectant sa nature atlantique.²⁷ Laisse de côté, ce projet est repris en 1951, dans un contexte de Guerre Froide, d'affirmation et de volonté de préserver les intérêts portugais à l'échelle internationale à travers la formation et la protection d'un bloc luso-brésilien pour servir les intérêts portugais dans la question coloniale, notamment face aux Nations Unis alors soucieuses de préparer l'indépendance des colonies africaines.²⁸

Ce traité a l'avantage de rapprocher « naturellement » deux pays aux relations culturelles, historiques et idéologiques étroites.²⁹ Dans les rapports du Ministère des Affaires étrangères, il est placé en complète opposition avec la Communauté Economique Européenne (CEE), dont les relations entre les pays sont basées sur un compromis « forcé » provoqué par la situation de l'après-guerre, obligeant ainsi à une coopération entre pays sans liens historiques et culturels. Selon l'Ambassadeur Diamantino Real, « La communauté authentique survient, très naturellement, aux marges de ces sentiments impulsifs et occasionnels: leurs obligations sont surtout de nature spirituelle que de natures matérielles, ou du moins, les intérêts matériels sont subordonnés aux intérêts moraux et résultent de ces logiques corolaires. Elles ne sont pas une finalité, elles sont un moyen de favoriser encore plus, si possible, les liens qui unissent les membres; [...] Peu sont de nos jours les communautés liées au concept qui nous tentons d'expliquer. Toutefois, il n'est pas difficile de comprendre la Communauté luso-brésilienne. Comparée à ses congénères, elle nous semble être celle qui correspond le mieux au sens exact du mot. »³⁰

Quatre ans auparavant, Salazar explique dans une circulaire sa vision de la politique extérieure que le Portugal doit suivre, marquée par une volonté de se distancier clairement de la coopération européenne,³¹ en dépit des programmes économiques dont le Portugal bénéficie (comme le Plan Marshall) qui oblige le Portugal à l'inté-

27. *Amado Luiz Cervo et José Calvet de Magalhães*, *Depois das Caravelas. As relações entre Portugal e o Brasil. 1808-2000*, Lisbonne 2000, p.253.

28. Voir *Fernando Martins et Pedro Leite Faria*, *Tratado de amizade e consulta entre Portugal e Brasil de 16 de Novembro de 1953*: in Castro / Silva / Sarmiento (eds.), note de bas de page 10, pp.267-268 et pp.273-274. Voir aussi *Jerry Dávila*, *Hotel Trópico. Brazil and the 2 challenge of African Decolonization, 1950-1980*, USA 2010, pp. 50-51.

29. *Williams da Silva Gonçalves*, *O realismo da fraternidade: Brasil-Portugal*, Lisbonne 2003, p.99.

30. «A comunidade autêntica decorre, muito naturalmente, à margem desses sentimentos impulsivos e ocasionais: os seus liames são mais de ordem espiritual do que material, ou pelo menos, os interesses materiais são subordinados aos morais e resultam destes como lógico corolário. Não são um fim, são um meio para se alicerçarem ainda mais, se possível, os laços que prendem os membros; [...] Poucas são nos nossos dias as comunidades envolvidas pelo conceito que tentámos descrever. No entanto, não se torna difícil meter na sua compreensão a Comunidade Luso-Brasileira. Comparada com as suas congénères, parece-nos ser a que melhor corresponde ao exato significado do vocábulo». In «Breves considerações sobre a Comunidade Luso-Brasileira – Seu aspecto político». *Rapport Annuel de Diamantino Real sur l'année 1956*, Lisbonne, juin 1957. In *Arquivo Histórico Diplomático (AHD)/Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE)*: PEA 169 – A.

31. *Alice da Conceição Monteiro Pita Brito da Cunha*, *O alargamento ibérico da Comunidade Económica Europeia : a experiência portuguesa*, Thèse de Doctorat en Histoire Contemporaine, Faculté des Sciences Sociales et Humaines, Université Nouvelle de Lisbonne (2013), p. 33.

gration et à la coopération au sein d'agences européennes et en dépit de son rôle dans la mise en place d'organisations internationales durant l'entre-deux-guerres.

La signature du Traité le 16 novembre 1953 scelle le compromis de la consultation réciproque entre les deux pays sur les problèmes internationaux d'intérêt commun et sur la concession de facilités commerciales et financières. Le Traité prévoit aussi l'élargissement des droits définis par les Lois dites Ordinaires, la réciprocité des droits dans la circulation, dans l'entrée et dans l'installation des individus entre les deux pays ainsi que la liberté d'entrée dans chacun des deux pays.³²

Il faut attendre l'année 1960 pour que s'initie les négociations pour la réglementation avec la création de la Commission Nationale Permanente pour l'Application du Traité d'Amitié et de Consultation.³³ Ce retard serait provoqué par l'affaire Humberto Delgado et par la montée des nationalistes brésiliens peu enclins à un rapprochement luso-brésilien.³⁴

Malgré les principes définis dans le Traité, le Portugal comme le Brésil excluent la mise en application d'une liberté totale d'entrée et de sortie des portugais et des brésiliens possible par la suppression du passeport. En alternative, certaines restrictions doivent être abolies pour faciliter la circulation, l'entrée et l'installation des individus.³⁵

La JNE n'abdique pas du système administratif mis en place pour contrôler les sorties. Permettre sa flexibilité équivaut à retourner selon elle à un système obsolète et non adapté au nouveau contexte migratoire de l'après-guerre.³⁶ Le maintien de cette trame administrative est aussi justifié par le contingent significatif de portugais qui partent pour le Brésil et par l'obligation de garantir leur protection. Mais surtout, il comble l'absence d'une pré-sélection professionnelle de travailleurs, prouvant de nouveau l'absence de rationalisation dans la gestion du capital humain national.

32. Il prévoit une entrée et une sortie libre. Les conditions de résidences sont les mêmes que celles des nationaux, mais elles sont restreintes au respect de la santé publique et de la sécurité nationale.

33. Décret-loi n°42869 du Ministère des Affaires étrangères. *DG*, 1^{ère} Série, n°53, 5 mars 1960.

34. Sur l'affaire Delgado, voir *Gonçalves*, note de bas de page 23, pp.223-237.

35. Il est suggéré la gratuité du visa, l'allègement des charges fiscales ou la dispense de la reconnaissance des documents d'appels. En contrepartie, les autorités brésiliennes confèrent à la JNE la responsabilité des formalités policières et médicales brésiliennes et éliminent les restrictions d'entrée imposées à certaines professions, aux moins de 18 ans et aux plus de 60 ans et aux femmes domestiques recrutées par des étrangers. Voir le chapitre II "Entrada em vigor do Tratado" du rapport de la Commission chargée d'étudier les modalités d'exécution au Portugal du Traité d'Amitié et de Consultation luso-brésilien, s.d. In AHD/MNE: PEA 169.

36. Rapport de la JNE sur l'application du traité, 6 novembre 1955. *Ibidem*.

Les accords sont finalement signés mais jamais ratifiés car ils sont bloqués en 1961 par l'arrivée à la présidence brésilienne de Jânio Quadros³⁷ et par le début de la guerre coloniale portugaise.³⁸ Cette année marque le début d'une période de refroidissement des relations entre les deux pays, que l'émigration portugaise difficilement peut résoudre étant donné que le Brésil perd son statut de principal pays de destination.

L'émigration pour la France et l'incontournable ouverture vers les pays de la CEE

Les pays de l'Europe, principalement la France, constituent dorénavant les principaux pays de destination des émigrants portugais. Le poids quantitatif de l'émigration pour la France organisée principalement de manière illégale et son impact dans la société et dans l'économie portugaise rompt avec le cycle nostalgique d'une émigration transatlantique qui ne soulevait aucun problème selon le Président de la JNE, car « le volume total des émigrants, fidèle à l'équilibre économique, ne constituait pas un motif de préoccupation, local ou régional, quant au maintien de la main-d'œuvre nécessaire et disponible ».³⁹

L'émigration pour la France, qui offre des salaires, une formation professionnelle et des opportunités de travail plus intéressantes qu'au Portugal, est considérée par les études portugaises comme l'un des principaux facteurs des « changements invisibles »⁴⁰ nationaux des années 1960 en même temps que le Portugal s'ouvre progressivement vers l'extérieur avec son entrée à l'AELE en 1960⁴¹, et que l'exode

37. Il est notamment validé : la réciprocité des droits entre les portugais et les brésiliens sans contrarier les droits constitutionnels ; le statut spécial facilitant l'entrée et la permanence, le développement d'activités économiques et commerciales et permettant la réciprocité dans l'accès aux établissements d'enseignement. Il est aussi concédé : un visa gratuit pour les séjours de moins de six mois ; l'abrogation des conditions de santé et physiques exigées aux étrangers et de la carte des étrangers ; l'accomplissement d'un seul service militaire quand l'individu possède la double nationalité ; l'application de la législation nationale pour l'ouverture et le fonctionnement d'une société, d'une filiale ou d'une entreprise.

38. *Martins / Faria*, note de bas de page 29, p. 279.

39. « O volume total de emigrantes, fiel do equilíbrio económico, não chegava a constituir motivo de preocupação, local ou regional, quanto à manutenção das necessárias disponibilidades de mão-de-obra ». Rapport d'António Manuel Baptista, Lisbonne, 15 avril 1959. In MNE/DGACCP/AJNE, ref. 10.8/18: « Informação sobre a imigração clandestina ».

40. Voir par exemple *Carlos Almeida et António Barreto*, *Capitalismo e emigração em Portugal*, Lisbonne (1970), pp. 130-154 et pp. 246-252. Voir aussi les articles publiés dans la revue *Análise Social* qui mettent en évidence les inégalités dans la répartition des richesses, les problèmes liés à l'exode rural, à l'urbanisation, à l'utilisation du capital humain. *João Moura*, *Modernização industrial e emprego*, *Análise Social* 2 (1963), pp. 206-224; *Adérito Sedas Nunes*, *A Perspectiva Socio-Cultural do Desenvolvimento Económico*, *Análise Social* 3 (1963), pp. 375-401.

41. *Nicolau Andresen-Leitão*, *O convidado inesperado: Portugal e a fundação da EFTA, 1956-1960*, *Análise Social* 171 (2004), pp. 285-312.

rural vers les zones du littoral et vers le secteur industriel s'accroît. En contrepartie, les asymétries nationales et les inégalités socioéconomiques (désertification du monde rural, concentration de la population sur le littoral, répartition inégale de la population active) se renforcent, dans une phase d'affirmation du processus d'industrialisation – au détriment de l'agriculture.⁴²

Les chocs entre les visions conservatrices et modernisatrices sur l'économie portugaise et sur les politiques à adopter sont constants. Ils sont notamment visibles lorsqu'il s'agit de remettre en cause la politique d'émigration adoptée depuis la fin des années 1940 par la JNE face à la constatation des effets controversés de l'émigration pour les pays de la CEE sur la société portugaise qui servent de pression pour maintenir ou pour rompre avec le modèle économique salazariste.

Si les industries les plus modernes (comme l'industrie lourde, les industries chimiques et métallurgiques) appuient une sortie plus libérale de l'émigration de manière à tirer profit des devises des émigrants (leur permettant l'achat de biens d'équipement à l'étranger), au contraire le secteur agricole ou les industries traditionnelles comme le textile se montrent très critiques à la sortie massive de travailleurs, indépendamment de leur qualification et de leur spécialisation, car cela les oblige à augmenter les salaires, à adopter des moyens de productions plus modernes et à investir dans la formation professionnelle des travailleurs. Jusque-là, l'utilisation d'une main-d'œuvre abondante et peu chère, ainsi que des techniques de production obsolète évitaient une hausse des salaires et des dépenses liées à l'achat de machines et de biens d'équipement, et à la formation professionnelle nécessaires à la modernisation de l'industrie.⁴³

C'est au sein du gouvernement que ces divergences se reflètent. Trois principaux ministères – le Ministère de l'Intérieur, le Ministère des Corporations et de la Prévoyance sociale et le Ministère des Affaires étrangères⁴⁴ – s'affrontent dorénavant sur la politique d'émigration à adopter. La gestion administrative de la JNE sur l'émigration est constamment remise en question car elle est considérée comme inadaptée face aux nouveaux objectifs et aux nouveaux défis socioéconomiques nationaux. L'émigration joue un rôle essentiel, en particulier dans l'utilisation rationnelle du capital humain pour assurer la croissance économique à partir de l'articulation de la politique d'émigration avec la politique de l'emploi recommandée par des fonc-

42. *Maria Fernanda Rollo*, *A industrialização e os seus impasses*, in: Fernando Rosas / Fernando Martins / Luciano de Amaral (eds.), *O Estado Novo 7º volume*, in: José Mattoso (dir.) / Fernando Rosas (coord.), *História de Portugal*, Lisbonne 1994, p.462.

43. *Elizabeth Rachel Leeds*, *Labor export, development, and the State: The political economy of Portuguese emigration*. Thèse de Doctorat en Philosophie, Boston (1984), pp. 122-175.

44. On retrouve ces conflits surtout à partir des années 1960, dans le cadre des accords de main-d'œuvre et de leur application, de la gestion de l'émigration clandestine, ou durant la discussion et pour la mise en application des recommandations du Conseil des Ministres en 1964-1965. Voir *Pereira*, note de bas de page 14, pp. 177-297.

tionnaires du Ministère des Corporations et de la Prévoyance sociale, notamment durant les réunions du Conseil des Ministres en 1964-1965.⁴⁵

La JNE veut continuer à donner la préférence à une émigration transatlantique et à soutenir une machine administrative et des conditions de sorties qui rendent difficiles l'émigration pour la France de manière à défendre les intérêts des élites conservatrices et agricoles.

Au niveau des rapports avec les pays de la CEE, les études confirment le maintien d'une résistance gouvernementale portugaise pour le développement des relations durant les années 1960, bien que les pays européens constituent les principaux partenaires commerciaux du Portugal. Si son entrée dans l'AELE est perçue comme un facteur de pression pour son ouverture à l'extérieur et à l'internationalisation, ce rapprochement, réalisé en 1964 et en 1967,⁴⁶ se fait toutefois de manière timoré et orchestré par un groupe réduit de hauts fonctionnaires.

Ce sont donc par des voies alternatives que se fait le rapprochement entre le Portugal et les pays de la CEE. L'émigration portugaise représente l'une de ces voies. Sans la planifier ni la désirer clairement, le Portugal se rapproche inévitablement de l'Europe à partir d'en bas, c'est-à-dire par les propres individus à la recherche d'une vie meilleure à l'étranger. Elle oblige au renforcement de la coopération bilatérale, à la remise en cause de la politique d'émigration adoptée jusqu'ici, et à la reconfiguration des pratiques administratives et de la réglementation établie par la JNE pour contrôler les sorties.

Cette coopération commence par la signature de la Convention sur la Sécurité Sociale qui répond à une exigence des autorités consulaires portugaises. Dès le début des années 1950, ces autorités réclament les mêmes droits aux portugais que ceux concédés aux espagnols et aux italiens, dont les principes sont régis par des accords. Jusqu'en 1957, une Commission est créée au Portugal pour soumettre aux autorités françaises une proposition de Convention. Sa signature à la fin de l'année 1957 est suivie de la négociation des arrangements administratifs pour régler les procédures en cas de maladie et de maternité, d'invalidité et de vieillesse et d'accidents du

45. *Mário Murteira*, *Emigração e política de emprego em Portugal*, *Análise Social* 11 (1965), pp. 261-262.

46. Jusqu'en 1968, date à laquelle Salazar est remplacé par Marcello Caetano comme Président du Conseil, un premier rapprochement se fait en 1962 et accompagne la demande d'adhésion du Royaume-Uni à la CEE. Les négociations sont avortées par le veto de De Gaulle sur l'entrée du Royaume-Uni. Le deuxième rapprochement se fait en 1967 de nouveau dans le cadre de la demande anglaise. Mais encore une fois, le veto de De Gaulle rompt toute négociation. Voir par exemple *Cunha*, note de bas de page 32, pp. 30-50.

travail et de maladies professionnelles et pour déterminer les conditions d'accès aux allocations familiales.⁴⁷

En novembre 1963, la signature de l' «Accord entre le Gouvernement français et le Gouvernement portugais concernant la migration, le recrutement et le placement de travailleurs portugais en France»⁴⁸ met fin à de longues années de résistances des autorités portugaises. Cette réticence portugaise, qui vient spécialement de la JNE, s'explique par l'obligation d'un changement important dans l'organisation des procédures administratives de recrutement et de sélection des travailleurs et de la peur d'une perte de contrôle portugais sur les sorties au détriment du service français d'immigration (ONI). La signature d'un accord signifie pour la JNE le compromis formel qu'elle a toujours cherché à éviter de manière à pouvoir mener seule l'organisation des sorties. Elle le signe finalement parce qu'elle entend l'accord comme une solution pour le contrôle de l'émigration clandestine. En effet, l'accord est accompagné de lettres confidentielles assurant le compromis français de refuser les régularisations aux portugais illégaux et de mettre définitivement fin à ces entrées. Cette peur du compromis n'est pas exclusive à la JNE. Dans le cadre des premiers recrutements organisés après la signature de l'accord de main-d'œuvre, le ministre des Corporations et de la Prévoyance sociale émet sa crainte de l'impact sur l'industrie d'une demande massive de main-d'œuvre qualifiée et spécialisée par les autorités françaises que le Portugal ne pourrait refuser. Toutefois, l'accord n'établit aucun contingent de travailleurs, permettant aux autorités portugaises d'avoir un contrôle numérique sur les sorties légales.⁴⁹

Il s'agit d'organiser une émigration légale par le biais de contrats de travail anonymes et nominatifs, obligeant ainsi la JNE à adapter sa machine administrative pour renforcer les procédures de contrôle au moment de la sélection et du recrutement des travailleurs dans les différentes communes et de resserrer les conditions légales de sortie, de manière à éviter l'interférence de l'ONI à ce moment de la procédure. La sélection des travailleurs se fait dans des zones du pays bien spécifiques, respectant la volonté des municipalités considérées les seules aptes à pouvoir connaître les besoins locaux en main-d'œuvre de manière à garantir aux élites (industrielles et agricoles) le contrôle sur l'effectif des sorties. Le recrutement se fait principalement dans les communes où ferment les industries pour éviter une hausse du chômage et de la

47. Arrangement administratif n°1 relatif aux modalités d'application de la Convention Générale entre la France et le Portugal sur la Sécurité Sociale du 16 novembre 1957. Arrangement administratif n°2 relatif aux modalités d'application de la Convention Générale entre la France et le Portugal sur la Sécurité Sociale (Accidents du travail et maladies professionnelles). In AHD/MNE: 2° Piso, Maço 558, Armário 7.1958: «Convenção Geral sobre Segurança Social entre Portugal e a França – Textos». D'autres arrangements administratifs sont négociés puis signés en 1964. Ils permettent de combler les failles du système de protection sociale portugais réparti de manière inégale dans la population active, en particulier dans le monde agricole, principale fournisseur de main-d'œuvre pour la France, du moins jusqu'en 1969.

48. «Convenção sobre emigração entre Portugal e a França, expediente geral ». « Accord entre le Gouvernement français et le Gouvernement portugais concernant la migration, le recrutement et le placement de travailleurs portugais en France ». In AHD/MNE: EEA 142.

49. Acte n°24 du 22 janvier 1964 de la réunion des représentants de la JNE. In MNE/DGACCP/AJNE.