Un régime dérogatoire pour une immigration convoitée. Les politiques françaises et italiennes d'immigration/émigration après 1945

Alexis Spire

▶ **To cite this version:**

Alexis Spire. Un régime dérogatoire pour une immigration convoitée. Les politiques françaises et italiennes d'immigration/émigration après 1945. Studi emigrazione, 2002, XXXIX (146), pp.309-323. halshs-00721669

HAL Id: halshs-00721669
https://shs.hal.science/halshs-00721669

Submitted on 29 Jul 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Un régime dérogatoire pour une immigration convoitée

Les politiques françaises et italiennes d'immigration/émigration après 1945

Les Italiens représentent en France un des groupes nationaux les plus anciennement installés mais la place qu'ils occupent dans l'espace des nationalités change profondément à la Libération. L'*Italien*, considéré depuis le début du siècle avec méfiance et hostilité, devient la figure de l'étranger *désirable* dans la pensée et l'action de l'Etat.

Ce processus de légitimation de l'immigration italienne débute dès la Libération[1], à travers les discours et les rapports des experts du Haut Comité de la Population et de la Famille (HCPF)[2], qui placent l'Italien du Nord, par opposition à l'Italien du Sud, en position assez favorable dans la hiérarchie des nationalités *désirables*. Relayée bientôt par les travaux exploratoires de l'Institut National Démographique (INED)[3] et les prévisions des commissions du Plan, cette préférence pour l'immigration italienne se diffuse progressivement à l'ensemble de l'administration française. Ainsi, dès 1945, face à la reprise d'un mouvement d'immigration clandestine en provenance d'Italie, les agents de l'Etat font preuve d'une certaine mansuétude à l'égard de ces nouveaux irréguliers, bientôt instrumentalisés à des fins de négociations avec l'Italie. En choisissant d'installer à Turin puis à Milan la principale mission de l'Office National d'Immigration (ONI), l'Etat consacre l'*Italien* comme figure de l'étranger désirable et assimilable. Cette orientation est bientôt confirmée et parachevée par la signature d'un accord de main-d'œuvre en mars 1947 qui inaugure un dispositif dérogatoire, au regard du traitement réservé aux autres étrangers. Aux avantages négociés officiellement en termes de transferts de salaires et d'allocations familiales s'ajoute un traitement privilégié en matière d'attribution de cartes de séjour et de travail. De tous les avantages consentis aux immigrés italiens, le plus significatif demeure sans doute le versement des prestations familiales aux travailleurs dont la famille est restée en Italie ; à l'époque, les *Français musulmans d'Algérie*, pourtant citoyens français, sont cantonnés à un régime de prestations familiales beaucoup plus défavorable. Le rapprochement du traitement institutionnel réservé à ces deux populations permet alors d'éclairer les catégories de perception à l'œuvre dans l'action de l'Etat qui « dispose de moyens d'imposer et d'inculquer des principes durables de vision et de division conformes à ses propres structures » [Bourdieu, 1993, p. 55] : progressivement se construit et s'institutionnalise la figure de l'Italien ayant vocation à s'installer définitivement en France et à être rejoint par sa famille, par opposition au travailleur algérien, main-d'œuvre d'appoint et destinée à repartir.

---

[1] Sur les étapes successives de ce processus qui n'allait pas de soi au départ, v. A. Bechelloni, 1994.

[2] Le Haut Comité de la Population, qui avait été l'aboutissement d'une savante combinaison entre compétence scientifique et pouvoir bureaucratique à la veille du déclenchement de la guerre [Lenoir, 1985, p. 5], est réorganisé le 12 avril 1945 pour donner au gouvernement des avis sur l'ensemble des grands problèmes de population.

[3] Créé par l'ordonnance du 24 octobre 1945 et chargé d'étudier « tous les moyens matériels et moraux susceptibles de contribuer à l'accroissement quantitatif et à l'amélioration qualitative de la population », l'INED succède à la Fondation française pour l'étude des problèmes humains qui était dirigée par Alexis Carrel.

L'Italien figure de l'étranger assimilable

En 1945, la volonté d'instaurer un fort contrôle de l'Etat sur la politique de l'immigration nécessite pour le gouvernement provisoire de disposer d'une expertise susceptible de prévoir et d'anticiper cette « nouvelle politique ». Les démographes sollicités au sein du Haut Comité de la Population et de la Famille ont tous déjà participé, à des titres divers, à des organismes officiels mis en place durant l'entre deux guerres et sous Vichy. La pensée d'Etat que ces « experts » parviennent à imposer, est fortement imprégnée de constructions théoriques anciennes mais ils les adaptent aux réalités de la Libération. La figure de l'Italien devient bientôt, par défaut, celle de l'étranger désirable et s'oppose à celle du travailleur d'Algérie : pour Sauvy[4], la prise en compte de "l'influence du milieu" permet de montrer qu'« un Italien s'adapte plus facilement qu'un Arabe » [Sauvy, 1948, p. 42].

Le rôle de la démographie

L'immigration italienne est d'abord perçue à travers les Italiens qui résident déjà en France, pour la plupart, depuis de nombreuses années. Le souvenir de l'alliance de l'Italie avec les puissances de l'axe laisse planer sur ces étrangers une certaine suspicion : encore en 1945, la presse française fait preuve d'un « anti-italianisme par défaut » qui tend à les présenter comme les ressortissants d'un pays ennemi vaincu [Bechelloni, 1995, p. 294]. La problématique assimilationniste des démographes de l'Institut National d'Etudes Démographiques vise à dépolitiser cette perception de l'immigration italienne et à imposer l'idée qu'elle constitue le seul espoir d'une reprise de la natalité en France.

Les premiers travaux publiés par l'INED à la Libération et consacrés à l'immigration reposent sur l'existence d'un ordre de préférence construit selon les capacités d'assimilation attribuées à chaque groupe. Dans cette hiérarchisation combinant des critères de nationalité et des considérations sur les origines ethniques, l'immigration italienne occupe une place de second rang mais très vite, elle se révèle la plus souhaitable à défaut de toute possibilité d'immigration nordique. De plus, elle apparaît comme une possibilité opportune de compenser la libre circulation dont bénéficie l'immigration algérienne, depuis que l'ordonnance du 7 mars 1944 a posé le principe de l'égalité des droits entre Français musulmans et non musulmans d'Algérie[5]. Cette préférence des démographes en faveur de l'immigration italienne trouve un certain écho au sein du Commissariat général au plan qui prévoit, dans un premier temps, l'immigration de 270 000 Italiens et l'arrivée de 100 000 travailleurs venus d'Algérie[6].

L'autre aspect du discours démographique consiste à introduire des distinctions au sein de l'immigration italienne et à démontrer que les Italiens du Nord sont plus assimilables que les Italiens du Sud. Cette "mythologie savante"[7], qui a partie liée avec le principe d'une

---

[4] Alfred Sauvy est l'une des figures emblématiques des experts démographes sollicités à la Libération pour élaborer une nouvelle politique d'immigration : ayant travaillé durant l'entre-deux guerres à la Statistique générale de la France, ce polytechnicien est nommé en avril 1945 secrétaire général à la Famille et à la Population puis prend la direction de l'INED.

[5] La première année, les départs vers la métropole sont très restreints en raison de l'insuffisance des moyens de transport mais le rétablissement de la liberté des passage par bateaux à l'été 1946 déclenche un afflux de candidats au départ. Après deux ans de tergiversations ministérielles, l'adoption de la loi du 20 septembre 1947 institutionnalise et codifie la liberté totale de circuler entre l'Algérie et la métropole.

[6] Ces indications sont ensuite corrigées selon le contexte économique : pour la période allant du 1er janvier 1947 au 1er juillet 1948, le Plan prévoit l'immigration de 120 000 Italiens, la transformations de 120 000 prisonniers de guerre en travailleurs libres et l'arrivée de 75 000 travailleurs en provenance d'Algérie.

[7] A l'instar de la théorie des climats développée par Montesquieu qui opposait les hommes du Nord, « actifs, virils, tendus, bandés comme des ressorts » aux hommes du midi « voués à la servitude, à l'empire des sens, de

hiérarchie des populations selon l'origine géographique, imprègne les premières recherches réalisées par l'INED et apparaît explicitement dans les conclusions de l'enquête coordonnée par Girard et Stoetzel en avril 1946 : priorité doit être donnée à une immigration de parents ou d'amis d'Italiens déjà établis en France, recrutés de préférence parmi les originaires des provinces du nord, en particulier du Piémont, de Lombardie et de Vénétie [INED, 1947]. Cette activité d'expertise, destinée à éclairer l'action des pouvoirs publics, se diffuse au sein de l'administration, à travers des rapports internes dont le statut est à la fois scientifique et politique. Sollicité en tant que secrétaire général à la famille et à la population, Sauvy se déclare favorable dès juillet 1945 à la signature avec l'Italie d'un accord de main-d'œuvre comportant des garanties en matière de choix des zones de recrutement : « étant donné que tant au point de vue de sa valeur comme main-d'œuvre que de sa qualité sociale, on s'accorde à reconnaître que l'Italien du Nord l'emporte de beaucoup sur l'Italien du Sud, il y aurait grand avantage à assurer au pays d'immigration, à la France, une certaine latitude pour indiquer ses préférences quant aux régions de recrutement »[8]. Cette recommandation est d'autant plus insistante que le précédent traité franco-italien de 1919 ne prévoyait aucune disposition à ce sujet. Sur ce point, Sauvy parvient à convaincre les négociateurs français mais les autorités italiennes exigent de conserver la maîtrise du recrutement afin de privilégier certaines zones géographiques plus conformes à leurs intérêts[9].
Faute de pouvoir espérer une immigration nordique, les démographes sont donc parvenus à imposer l'idée que l'immigration italienne pouvait lui être substituée, pourvu qu'elle se recrute dans le Nord du pays. Pour répondre aux objectifs économiques et démographiques du gouvernement français, ils préconisent que cette immigration soit organisée pour être familiale et définitive mais cette conception ne tarde pas à se heurter aux réticences des autorités italiennes.

Les Italiens : main d'œuvre d'appoint ou immigration familiale ?

A la Libération, l'économie italienne est désorganisée par les destructions de la guerre et la persistance d'un chômage élevé rend la reprise de l'émigration inéluctable. Cependant, les autorités italiennes entendent profiter de la concurrence que se livrent la France, la Belgique, la Grande Bretagne et l'Argentine pour n'accepter qu'une émigration temporaire et pour conserver un contrôle étroit sur le nombre des départs[10], en orientant les sélectionneurs de main-d'œuvre vers les régions du Sud, plus fortement touchées par le chômage.
Pour les autorités françaises, la "nouvelle politique d'immigration" doit reposer sur un objectif économique de court terme consistant à couvrir les besoins en main-d'œuvre et une ambition démographique de long terme visant à relancer la natalité. Pour le gouvernement italien, il vaut mieux favoriser l'émigration de travailleurs célibataires en limitant au maximum le départ des familles : le caractère provisoire d'une immigration de main-d'œuvre favorise davantage les transferts financiers et peut signifier un retour en Italie, en cas d'amélioration de la conjoncture économique. Ainsi, de part et d'autre, l'immigration est perçue à travers le prisme des intérêts de deux Etats qui négocient, de partenaire à partenaire, « la quantité et la qualité des hommes à importer … et le coût de leur importation et de leur utilisation future » [Sayad, 1991, p. 262]. Mais dans cette épreuve de force, la marge de manœuvre des autorités

---

la sensation et de l'imagination », ce type d'opposition savante permet de donner l'apparence de science à l'expression de fantasmes et de préjugés très anciens [Bourdieu, 1980].

[8] Lettre du 27 juillet 1945 de M. Sauvy (Secrétariat Général à la Famille et à la Population) à M. Bousquet (ministère des Affaires étrangères), Archives du ministère du Travail, carton non classé.

[9] Procès verbal de la Commission interministérielle de l'immigration du 20 mars 1946, Archives diplomatiques, Unions internationales, 3ème versement, 995.

[10] Depuis la fin du 19ème siècle, l'Etat italien s'est doté d'instruments et de procédures permettant de contrôler ces "émigrés" qu'il considère comme partie intégrante de la population italienne [Douki, 1999, p. 26].

françaises est étroite : les convoitises des autres pays susceptibles d'attirer l'immigration italienne constituent une menace et le rapatriement de milliers de Polonais décidé à la fin de l'année 1946 [Ponty, 1988] génère des carences de main-d'œuvre, aggravées par la décision de suspendre toute immigration allemande et de provoquer le départ progressif des prisonniers de guerre. Dans ce contexte, les négociateurs français se résignent au recrutement de travailleurs célibataires mais la perspective de privilégier une immigration familiale demeure constante[11] et structure l'ensemble de l'action de l'Etat à l'égard de l'immigration italienne.

La mise en place d'un dispositif dérogatoire

La question du traitement de l'immigration italienne se pose d'abord vis-à-vis des Italiens qui résident déjà en France : d'après le recensement des étrangers de 1945, leur nombre a fortement diminué par rapport à l'entre-deux-guerres mais ils demeurent le groupe le plus important quantitativement [Blanc-Chaléard, 1994, p. 82]. Ces Italiens, arrivés pour la plupart avant 1939 et restés en France sous l'Occupation, se voient d'abord attribuer des autorisations provisoires de séjour, le temps pour les préfectures de contrôler leur « loyalisme ». Puis, dans le cadre de l'ordonnance du 2 novembre 1945, ils bénéficient, au même titre que les autres étrangers anciennement installés en France, de cartes de séjour d'une validité de trois voire de dix ans, lorsqu'ils peuvent prouver qu'ils résident depuis plus de cinq ans sur le territoire. En revanche, pour ceux qui arrivent en France durant l'année 1945, la question de leur statut n'est pas encore déterminée.

L'immigration clandestine : substitut de la négociation bilatérale.

Dès le second semestre de 1945, tandis que la nouvelle législation sur l'entrée et le séjour est encore en préparation, le mouvement d'émigration reprend : un grand nombre d'Italiens arrivent en France clandestinement par les cols alpestres et tentent de trouver à s'embaucher dans les départements du Sud-Est, renouant ainsi avec des pratiques anciennes de l'immigration italienne. Dans un premier temps, ce mouvement est utilisé par les autorités françaises pour peser dans une éventuelle négociation bilatérale. Les candidats à l'émigration présentent l'avantage de pouvoir être rapidement affectés dans des professions "déficitaires" sans que leurs conditions de séjour et de travail aient été négociées. Ils sont donc particulièrement bien accueillis, a fortiori lorsqu'il s'agit d'immigrés Valdôtains qui, pour certains d'entre eux réclament l'annexion de leur région à la France. A l'inverse, pour le gouvernement italien, l'immigration clandestine constitue une hypothèque sur les éventuels avantages financiers que l'Etat pourrait espérer retirer du mouvement d'émigration, dans la mesure où aucune contrepartie n'a été négociée pour compenser la "fuite" de cette main-d'œuvre.
Un premier accord entre les deux pays est signé le 22 février 1946 qui prévoit le recrutement de 20 000 ouvriers italiens en direction des mines. Mais les autorités françaises le jugent de portée trop restreinte et continuent à encourager l'immigration clandestine italienne pour les autres secteurs de l'économie, provoquant ainsi les protestations de la CGT du bâtiment contre cette concurrence déloyale. Le ministre communiste du travail, A. Croizat, décide alors de ne plus régulariser les Italiens entrés clandestinement et un conflit de compétences s'engage avec les représentants du ministère de la Population, favorables à cette immigration d'*assimilables* et ceux du ministère du Travail, soucieux de protéger la main-d'œuvre

[11] Les propos d'Alexandre Parodi, ancien ministre du Travail devenu ambassadeur de France à Rome en sont une parfaite illustration : « Le recrutement des travailleurs célibataires peut être encouragé, dans la pensée qu'ils épouseront des femmes françaises et feront souche dans notre pays. Mais dès que les moyens de transport le permettront, il y aura lieu de faciliter le départ de familles entières, ce qui les placerait dans les meilleures conditions pour leur future assimilation dans la communauté française… », Note du 2 février 1946, Archives du ministère du Travail, carton non classé.

nationale. Finalement, le ministère de l'Intérieur tranche en juin 1946 et demande aux préfectures frontalières de régulariser sur place les clandestins italiens lorsqu'ils trouvent un emploi et de les orienter sinon vers un autre département[12]. Les autorités françaises envisagent alors de négocier un accord de main-d'œuvre beaucoup plus large avec le gouvernement italien, qui exige, au préalable, l'arrêt de toute immigration clandestine. Mais en dépit de la fermeture officielle de la frontière de Savoie, les Italiens entrés irrégulièrement continuent à être dirigés vers les centres de sélection de l'ONI où ils sont invités soit à souscrire des contrats pour les mines ou l'agriculture, soit à repartir s'ils refusent ces emplois ou s'ils sont déclarés inaptes au travail. Les préoccupations des ministères de la Population et du Travail se trouvent ainsi conciliées : les Italiens, même entrés clandestinement, conservent un statut privilégié, à condition qu'ils acceptent de travailler dans les secteurs déficitaires[13].
Pourtant, l'immigration clandestine ne suffit pas à compenser les très faibles résultats des entrées régulières : au 30 novembre 1946, seulement 3 000 Italiens ont été introduits par l'ONI au lieu des 20 000 prévus [Tapinos, 1975, p. 28] ; dans le même temps, 30 000 Nord Africains ont débarqué à Marseille[14]. Les experts démographes, qui siègent dans la plupart des instances de décision en matière de politique d'immigration, s'en inquiètent, à l'instar d'Alfred Sauvy : « en face de la liberté absolue d'entrée des Africains du Nord, s'exerce sur les Italiens, cependant plus facilement assimilables, une autorité rigide et inflexible » [Sauvy, 1947, p. 20]. Dans ce contexte, les autorités françaises intensifient les négociations avec les autorités italiennes afin d'aboutir à un nouvel accord, plus large et plus durable.

Un accord privilégié scellant les intérêts de deux Etats

L'immédiate après-guerre est encore très fortement marquée par l'idée que l'immigration se règle par des conventions bilatérales répondant aux intérêts des deux Etats en présence. Du point de vue de la société d'accueil, il s'agit d'attirer une population qui réponde aux besoins économiques et démographiques de l'Etat, ou plutôt à la perception que s'en font ses agents ; du côté du pays d'émigration, l'enjeu est d'obtenir, à travers des négociations, le plus possible d'avantages financiers tout en maintenant un certain contrôle sur les ressortissants émigrés.
Dans le cas de la France et de l'Italie, le nouvel accord signé à Rome le 21 mars 1947 institutionnalise un rapprochement entre les deux pays et formalise les intérêts que chaque Etat entend retirer d'une migration italienne vers la France : un contingent déterminé de main-d'œuvre en échange d'un traitement privilégié que le gouvernement français ne consent à aucun autre pays. Le gouvernement italien s'engage à fournir 200 000 travailleurs pour l'industrie et l'agriculture et obtient en échange des avantages considérables en matière de transferts financiers : les ressortissants italiens peuvent transférer, suivant leur situation familiale, de 20 à 40 % de leur salaire, et ceux qui s'orientent dans les mines se voient offrir une prime de 2 000 francs et un taux de change préférentiel. Enfin, l'avantage le plus significatif accordé aux ressortissants italiens réside dans l'attribution de la totalité des allocations familiales, même lorsque la famille du travailleur est restée en Italie.
L'accord signé en mars 1947 répond donc aux exigences posées par le gouvernement italien mais ce dernier est très vite amené à faire également des concessions à la délégation française, en particulier concernant la maîtrise de la sélection de la main d'œuvre. Dans un premier temps, ce sont les offices italiens du travail qui sont chargés de recruter et d'envoyer au centre de Milan les candidats pour l'émigration en France mais ce dispositif est très vite contesté par le patronat français qui se plaint d'être privé des travailleurs les plus qualifiés. Aux termes d'un accord signé le 3 février 1948, les représentants des employeurs français obtiennent de pouvoir accéder aux offices du travail de chaque province italienne afin d'opérer un

[12] Sur le traitement des Italiens entrés irrégulièrement, on peut se reporter à CAC 19770623, art. 71.
[13] Instruction confidentielle de l'ONI du 25 janvier 1948. CAC 19900544 art. 4.
[14] Compte-rendu de la Commission nationale de la main-d'œuvre du 12 novembre 1946, F716108.

recrutement direct [Henneresse, 1979, p. 80]. Pour le gouvernement italien, cette incursion d'entreprises étrangères sur son territoire constitue une concession importante susceptible de marquer un précédent à l'égard des autres pays d'immigration ; dans le contexte français, cette évolution traduit surtout l'influence grandissante des syndicats patronaux au sein de l'ONI et l'assujettissement des fonctionnaires de l'Office aux critères de recrutement des employeurs.

Les Italiens : une catégorie d'étrangers privilégiés ?

Le cadre juridique instauré par la convention bilatérale de mars 1947 instaure ainsi un régime dérogatoire prévoyant un certain nombre d'avantages à l'immigration italienne ; mais au delà de ces dispositions particulières, il structure les catégories de perception des agents de l'Etat chargés d'appliquer la législation et contribue, à toutes les étapes de la gestion étatique de l'immigration, à favoriser l'attribution de statuts privilégiés pour les Italiens désireux de s'installer ou de travailler en France.

Une préférence planifiée et quantifiée

Dès la fin de l'année 1947, les premières prévisions d'introductions d'ouvriers étrangers effectuées au sein de l'Office National d'Immigration illustrent la préférence accordée à l'immigration italienne : pour l'année 1948, il est envisagé la venue de 48 000 Italiens, 24 000 personnes déplacées et 24 000 Allemands[15] ; pour répondre aux besoins en main-d'œuvre agricole, des évaluations similaires sont effectuées par le ministère de l'Agriculture[16]. Ces prévisions ont une valeur indicative et ne tiennent pas compte des régularisations mais elles se situent dans la continuité de la décision d'installer en Italie la première et la plus importante mission de recrutement de l'ONI.
Cette préférence pour l'immigration italienne est non seulement inscrite dans l'ensemble des pratiques administratives mais elle est également relayée par la demande des entreprises : pour beaucoup, la possibilité de disposer de travailleurs italiens constitue la garantie de ne pas être contraint d'avoir recours, en cas de pénurie de main-d'œuvre, à une force de travail venue d'Algérie. Cette préférence se généralise peu à peu à l'ensemble des secteurs économiques, à mesure que progresse la stigmatisation de la main-d'œuvre algérienne. L'analyse statistique des offres nominatives par nationalité illustre clairement cette tendance : parmi l'ensemble des contrats déposés par les entreprises auprès de l'ONI, la part des demandes de travailleurs italiens oscille entre 68% en 1947 et 75% en 1952[17]. Pour répondre à cet engouement, les services de l'Etat poursuivent les régularisations qui bénéficient aux Italiens entrés clandestinement. Des facilités sont aussi octroyées à ceux que la réglementation empêche, au même titre que les autres étrangers, de changer de profession : sous couvert de régularisation, certains Italiens parviennent ainsi à quitter les travaux pénibles de la mine pour des emplois du secteur industriel et il n'est pas rare que l'ONI permette à des travailleurs saisonniers agricoles de devenir travailleurs permanents dans d'autres secteurs. Enfin, à partir de novembre 1948, la suppression du visa consulaire pour les Italiens séjournant en France moins de trois mois facilite considérablement les migrations tournantes et accroît les possibilités de contournement de la législation sur l'entrée et le séjour, notamment dans les

[15] Intervention d'Auffray, directeur de l'ONI, au Conseil d'Administration du 18 décembre 1947. Archives diplomatiques, Unions internationales, 3ème versement, 1004.
[16] Lettre du 26 janvier 1948 du ministre de l'agriculture à la Direction de la Main-d'œuvre, Unions internationales, 3ème versement, 1015.
[17] Pour le détail de ces statistiques d'offres nominatives par nationalité, on peut se reporter au numéro de janvier 1953 de la revue *Travailleurs étrangers en France* édité par le Ministère du travail.

Alpes maritimes[18]. Cette mansuétude de l'administration française prend tout son sens au regard des faibles effectifs d'introductions légales et de la forte croissance d'arrivées en provenance d'Algérie. Pour le patronat français comme pour l'administration, il s'agit, en dépit de l'accord de mars 1947 qui prévoyait l'arrêt de toute immigration clandestine, de compenser ce déséquilibre par tous les moyens, y compris par celui des régularisations.
La préférence des agents de l'Etat pour l'immigration italienne a ainsi été renforcée par les représentants du patronat au sein des instances de décision en matière de politique d'immigration[19]. A partir de 1950, une évaluation statistique des besoins en population étrangère par secteur d'activité et par nationalité est transmise tous les trimestres à l'ONI. Ainsi, sous couvert d'une rationalisation des opérations de recrutement, l'introduction de contingents de nationalités désirables qui avait été formellement écartée du texte de l'ordonnance de 1945, est mise en vigueur dans les pratiques administratives sans que cette incursion ne suscite aucun débat. A l'instar de la planification, ce dispositif d'anticipation n'a qu'une valeur indicative mais il permet de subordonner les introductions régulières réalisées par l'ONI à une répartition par contingents conforme à une hiérarchie des nationalités au sein de laquelle les Italiens figurent en bonne place : ils représentent en moyenne 75% des effectifs escomptés tous les ans par la Commission nationale de la main d'œuvre[20]. Mais l'immigration italienne n'est pas seulement souhaitée comme apport de main-d'œuvre, elle est également convoitée comme immigration familiale et pour y parvenir, la politique sociale est mise à contribution.

Les allocations familiales au service d'une politique d'immigration

Le "consensus familialiste" qui se fait jour à la Libération [Prost, 1984] dépasse largement le seul cadre de l'immigration : il débouche plus généralement sur l'instauration d'un ensemble de prestations familiales destinées à encourager financièrement la reprise de la natalité. Or une nouvelle fois, la mise en œuvre de ce dispositif s'accompagne d'un régime dérogatoire en faveur de l'immigration italienne.
A l'instar du régime de la Sécurité sociale, les prestations familiales obéissent à un principe de territorialité qui s'applique indépendamment de la nationalité et qui permet aux étrangers ayant cotisé de bénéficier, si leurs enfants résident en France métropolitaine, de prestations identiques à celles des Français[21]. Mais les accords conclus en mars 1947 entre les gouvernements français et italien ont élargi ce dispositif de prestations en instaurant un régime dérogatoire : tout travailleur italien qui n'a pu être rejoint par sa famille bénéficie du transfert des allocations familiales, même si les enfants dont il a la charge sont restés en Italie. Accordé en raison des difficultés à obtenir un logement en France, cet avantage vise à octroyer un revenu de transfert à l'ouvrier italien afin de le fixer définitivement en France en accompagnant cette mesure d'un encouragement au regroupement familial. Il est d'ailleurs significatif que la première mesure d'incitation à l'immigration familiale prise en mai 1947 soit dans un premier temps exclusivement réservée aux Italiens : le ministère de la Population s'engage à prendre en charge financièrement la venue en France des familles des ouvriers

[18] Conformément au décret du 18 mars 1946, l'installation des étrangers dans ce département est soumis à autorisation préfectorale, mais la suppression du visa consulaire permet à un grand nombre d'Italiens d'être en règle en se rendant tous les trois mois, quelques heures seulement, en Italie. F[7] 16107.
[19] Jusqu'en 1948, les syndicats ouvriers et patronaux siègent au Conseil d'administration de l'ONI et par la suite, ils peuvent intervenir au sein de la Commission nationale de la main-d'œuvre chargée de fournir des évaluations en matière de besoins d'immigration.
[20] Ces estimations sont reportées pour chaque trimestre et pour chaque secteur d'activité (agriculture, houillères, bâtiment) dans CAC 19770623 art. 79.
[21] D'après la loi du 22 août 1946, les étrangers titulaires d'une carte de résident ordinaire ou privilégié bénéficient de plein droit des prestations familiales, si leurs enfants résident en France métropolitaine ; les résidents temporaires peuvent en bénéficier s'ils ont une carte de travailleur salarié ou d'exploitant agricole.

italiens. Cet avantage est ensuite étendu aux ressortissants des pays limitrophes[22] mais l'exception au principe de territorialité des allocations familiales n'est consentie à aucune autre catégorie d'étranger et apparaît d'autant plus dérogatoire que les Italiens résidant en France bénéficient de prestations dont est privée une partie des citoyens français, les "Français musulmans". En effet, une condition essentielle pour l'ouverture de droits aux prestations familiales étant de résider et de travailler en France métropolitaine, les « Français musulmans » dont la famille réside en Algérie échappent à cette condition de résidence et sont soumis au régime algérien des allocations familiales offrant des taux beaucoup plus réduits. Préconisé par le Haut Comité Consultatif de la Population, ce dualisme entre législations sociales française et algérienne était initialement prévu pour être transitoire mais il a finalement été maintenu sans susciter de grande protestation[23].

En revanche, le régime dérogatoire réservé aux Italiens ne manque pas d'aviver les critiques de la part de pays qui revendiquent, pour leurs nationaux, des avantages similaires. Ainsi, lors des négociations de l'accord franco-allemand de recrutement du 10 juillet 1950, le gouvernement de Bonn demande avec insistance les mêmes avantages, pour ses ressortissants, que ceux consentis aux Italiens en matière d'allocations familiales. Les négociateurs français s'empressent alors de rappeler que la notion de résidence est un principe intangible de la législation familiale française et que le régime en faveur des travailleurs italiens n'a été admis qu'à titre tout à fait exceptionnel[24]. Pour éviter que ce type de protestation ne se renouvelle, les délégations françaises et italiennes s'entendent en juin 1951 pour limiter à dix-huit mois le bénéfice du transfert des allocations ; passé ce délai, si le travailleur a les moyens de loger sa famille et qu'elle ne vient pas, le transfert est suspendu. Mais cette décision provoque un vif émoi chez les travailleurs italiens qui menacent de quitter la France. Craignant un tel départ, le patronat fait pression sur le gouvernement[25] pour que les travailleurs italiens conservent le transfert automatique de leurs allocations. De plus, la restriction temporelle est difficilement applicable : dispensés de l'obligation d'un visa, les travailleurs italiens ayant dépassé le temps de présence de 18 mois peuvent facilement repartir en Italie et revenir en France sous de nouveaux contrats. En revanche, les travailleurs d'Algérie, sédentaires en métropole ou adeptes des migrations pendulaires, demeurent exclus du dispositif français des prestations familiales et sont cantonnés à un régime algérien largement déficient. Finalement, l'avantage consenti aux familles italiennes est prolongé jusqu'en 1954 : à partir de cette date, les allocations versées aux familles restées en Italie sont restreintes et deviennent des indemnités spéciales et temporaires pour « charges de familles ».

A travers l'instrumentalisation des prestations sociales et l'encouragement de l'immigration familiale, l'Etat espère intervenir au cœur des stratégies des migrants en instaurant un lien financier de dépendance, tout en continuant à encourager financièrement l'installation en France des familles italiennes. Paradoxalement, les travailleurs d'Algérie qui bénéficient, en vertu du statut organique de l'Algérie, des droits de la citoyenneté française en métropole, sont soumis à un régime de prestations familiales beaucoup moins favorable.

---

[22] C'est finalement une circulaire du 23 août 1951 qui étend ce privilège aux étrangers de toutes nationalités.

[23] La question est néanmoins abordée lors d'un débat parlementaire du 4 novembre 1954 par la députée communiste Alice Sportnisse qui dresse un constat chiffré : « alors qu'un travailleur français, père de deux enfants, par exemple perçoit – allocation de salaire unique comprise – 11 629 francs, son camarade d'atelier, parce qu'il est algérien, n'a droit qu'à 4800 francs, soit 6 829 francs de différence… Ainsi, les 94 000 allocataires algériens travaillant en France sont frustrés d'environ 430 millions de francs par mois, soit près de 6 milliards par an ».

[24] Pour le détail de ces négociations, on peut se reporter à CAC 19770623 art.80.

[25] Des lettres de l'Union des Industries métallurgiques et minières et de la Fédération nationale du bâtiment se font l'écho, auprès du Ministère du travail, des protestations des travailleurs italiens et exigent le versement des allocations pour éviter le départ de cette précieuse main-d'œuvre, CAC 19810201 art. 5.

Conclusion

La "pensée d'Etat" développée par les experts démographes de l'INED s'est progressivement diffusée au sein de l'administration, au point d'influencer une part importante de l'action de l'Etat dans la gestion de l'immigration. A défaut de toute possibilité d'immigration nordique, l'immigration organisée s'est très vite orientée exclusivement vers l'Italie : de 1946 à 1956, la part des Italiens dans l'ensemble des introductions de l'ONI oscille entre 49% et 92%, selon les années. Cette préférence a trouvé de multiples traductions, tant dans les accords signés entre les deux gouvernements que dans les pratiques administratives de régularisation et d'attribution de titres. Pour autant, le régime privilégié dont a bénéficié l'immigration italienne n'a pas rempli ses objectifs en termes quantitatifs : des 200 000 travailleurs italiens prévus par l'accord de 1947, à peine plus de 50 000 vinrent effectivement
Les réticences du gouvernement italien à autoriser une émigration trop nombreuse, le souci du ministère du Travail de protéger la main-d'œuvre nationale et enfin la défiance des employeurs vis-à-vis du dispositif de recrutement de l'ONI jugé trop lourd, ont sans doute contribué à ce bilan contrasté. Si les accords de main-d'œuvre ont été l'occasion d'un rapprochement entre les deux pays, l'exemple italien révèle aussi les limites d'un modèle d'immigration planifiée entre Etats. En revanche, il est instructif pour une histoire sociale des catégories de perception de l'immigration. Par l'imposition d'une opposition entre Italiens et Algériens incarnée dans un régime administratif doublement dérogatoire, les agents de l'Etat sont parvenus à légitimer et à réifier une ancienne opposition entre "assimilables" et "inassimilables" qui a continué à structurer l'ensemble de nos catégories de perception.

Bibliographie

BECHELLONI A., DREYFUS M., MLZA P., *L'intégration italienne en France*, ouvrage collectif, Ed. Complexes, Bruxelles, 1995, 424 p.

BECHELLONI A, « Il riferimento agli Italiani nell'elaborazione di una politica francese dell'immigrazione (1944-1946) », in Gianni Perona (a cura di), *Gli italiani in Francia 1938-1946*, Milano, Franco Angeli, s.d. (ma 1994), pp. 47-57.

BLANC-CHALEARD M.-C., « Les mouvements d'Italiens entre la France et l'étranger », in P. MILZA et D. PESCHANSKI, *Exil et migration. Italiens et Espagnols en France, 1938-1946*, L'Harmattan, Paris, 1994, pp. 71-85.

BOURDIEU P., « Le Nord et le Midi, Contribution à un analyse de l'effet Montesquieu, *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 34, septembre 1980, pp. 21-25.

BOURDIEU P., « Esprits d'Etat. Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 96-97, mars 1993, pp. 49-62.

DOUKI C., « Lucquois au travail ou émigrés italiens ? Les identités à l'épreuve de la mobilité transnationale, 1850-1914 », *Le Mouvement Social*, n° 188, juillet septembre 1999, pp. 17-42.

HENERESSE M.-C., *Le Patronat et la politique française d'immigration 1945-1975*, Institut d'études politiques de Paris, thèse de 3ème cycle, 1979, 609 p.

INED, *Une possibilité d'immigration italienne en France*, Col. « Travaux et documents », Cahier n° 4, Paris, 1947.

GIRARD A., STOETZEL J., *Français et immigrés. L'attitude française. L'adaptation des Italiens et des Polonais*, PUF/INED, Cahier n° 19, Paris, 1953, 31 p.

LENOIR R., « Transformations du familialisme et reconversions morales », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°59, septembre 1985, pp. 3-47.

NOIRIEL G., *Longwy, immigrés et prolétaires 1880-1980*, Paris, PUF, 1984, 396 p.

PONTY J., *Polonais méconnus*, Publications de la Sorbonne, Paris, 1988, 474 p.

PROST A., « L'évolution de la politique familiale », *Le Mouvement social*, n°129, 1984.

SAUVY A. « Le problème démographique français », *Cahiers français d'information* n° 118, La Documentation française, Paris, octobre 1948, 47 p.

SAUVY A. « La situation économique », *Droit social*, janvier 1947, pp.18-20.

SAYAD A. « Immigration et conventions internationales », in *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*, De Boeck Université, Bruxelles, 1991, pp 259-288.

TAPINOS G., *L'immigration étrangère en France*, PUF, Paris, 1975, 110 p.

WEIL P., « Racisme et discrimination dans la politique française d'immigration », *Vingtième siècle*, n°47, Juillet-sept. 1995, pp. 77-102.