

Protéger les Suisses à l'étranger ou les intérêts fédéraux? : Une réponse bilatérale au quotidien de la pratique (années 1880-années 1930)

Autor(en): **Leu, Stéphanie**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerisches Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialgeschichte =
Annuaire Suisse d'histoire économique et sociale**

Band (Jahr): **29 (2015)**

PDF erstellt am: **23.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-632448>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Stéphanie Leu

Protéger les Suisses à l'étranger ou les intérêts fédéraux?

Une réponse bilatérale au quotidien de la pratique
(années 1880–années 1930)

Protecting the Swiss Abroad or federal interests? A bilateral but always practical answer (1880s–late 1930s)

Until the early 1880s, the French and Swiss governments negotiated a set of texts which were supposed to secure the legal position of French citizens in Switzerland and Swiss citizen in France. The principle of mutual assimilation was at the heart of this system and allowed the Swiss in France to be automatically treated equally to the French in France (and vice versa). However, when protectionist tendencies were emerging in both countries, the mutual assimilation was seen in Switzerland as a potential danger that could put in question its sovereignty. It is for this reason that from the 1880's on the decisions to protect nationals abroad and/or to follow the principle of mutual assimilation were taken on a case by case basis. This method was applied first to the Swiss diplomats and then to the federal government. Through three cases selected in three key areas of the bilateral relationship and at different moments of the interstate relations, we shall study how, in Berne, the different arguments were, on a daily basis, weighed up to sketch out legal or practical, internal or international solutions. Thus, we aim at presenting the «Swiss abroad» as an efficient but fluid category of public policies.

La France et les cantons helvétiques ont, depuis la fin du Moyen Age, bâti une relation singulière en accordant réciproquement des facilités de déplacement et d'exercice de leurs activités à leurs ressortissants. Au temps des grandes migrations du XIX^e siècle, les deux pays souhaitent pouvoir continuer à sécuriser une partie de leurs réseaux de commerce tout en assurant le statut de leurs nationaux qui s'installent, toujours plus nombreux, sur le territoire de l'autre pays. Cette reformulation nécessaire des bases contractuelles de la relation bilatérale est incluse d'abord dans le traité de

médiation napoléonien, puis se traduit par la signature des traités d'établissement en 1827, 1864 et 1882. Ces trois derniers textes, à la rédaction très proche, affirment aux articles 1 et 3 l'assimilation réciproque des nationaux des deux Etats. Ici l'assimilation n'a pas encore le sens que les spécialistes de l'immigration lui donneront à la fin du XIX^e siècle. Elle en est même l'exact opposé. Dans son sens juridique et commercial, l'assimilation garantit en effet le droit des étrangers à rester étrangers sur le territoire où ils s'installent et/ou ils commercent.¹ Puis, sur les bases de ces traités d'établissement et à mesure que les droits nationaux se complètent et se développent, une négociation bilatérale quasicontinue entre les années 1850 et 1880 aboutit à la fixation des règles d'arbitrage des conflits de droit que provoque l'échange de populations.

Toutefois, dès les années 1880, lorsque les tendances protectionnistes se font jour dans les deux pays, que les principes d'un Etat social se posent sur des bases «nationales»² et que la question migratoire, l'*Ausländerfrage*,³ s'impose comme un thème politique central, les ramifications de ce réseau de traités,⁴ qui a été progressivement construit avec l'objectif de sécuriser les parcours migratoires, tendent à être de plus en plus considérées comme un piège par les deux partenaires et singulièrement par la Suisse. En effet, dans la boîte à outils des possibles diplomatiques, la présence faïtière du principe d'assimilation laisse penser aux gouvernements qu'ils sont désormais obligés de prendre des précautions croissantes pour ne pas le mettre en danger et continuer à protéger leurs populations vivant à l'étranger. Mais ces mêmes exécutifs sont également obligés de veiller à ce que ce principe d'assimilation ne vienne pas à l'encontre des logiques de l'action publique nationale et de ses évolutions récentes pour étendre à des étrangers des droits que l'on ne voudrait pas leur accorder de manière systématique. Or, c'est dans ce cadre contraint que la construction du

- 1 Etonnamment ce traité n'a fait l'objet d'aucune étude d'importance depuis la thèse que lui a consacrée Paul Pictet: Paul Pictet, *Etude sur le traité d'établissement entre la France et la Suisse du 23 février 1882*, thèse, Berne 1889. – Aussi l'étude de ce traité et les manières de l'interpréter au fil du temps sont analysées dans notre thèse: Stéphanie Leu, *Les petits et les grands arrangements. L'Etat bilatéral, une réponse au défi de l'échange de populations (mi-XIX^e–1939)*, thèse, Paris, Berne 2012.
- 2 Voir notamment: Hans-Jörg Gilomen, Sébastien Guex, Brigitte Studer (éd.), *Von der Barmherzigkeit zur Sozialversicherung. Umbrüche und Kontinuitäten vom Spätmittelalter bis zum 20. Jahrhundert / De l'assistance à l'assurance sociale. Ruptures et continuités du Moyen-Age au XX^e siècle*, Zurich 2002.
- 3 Gérald Arlettaz, *Démographie et identité nationale (1850–1914). La Suisse et la question des étrangers*, in: *Etudes et Sources* 11 (1985), p. 83–180; Patrick Kury, *Über Fremde reden. Überfremdungsdiskurs und Ausgrenzung in der Schweiz, 1900–1945*, Berne 2003; Gérard Noiriel, *Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIX^e–XX^e siècle)*. Discours publics, humiliations privées, Paris 2007.
- 4 Nous forgeons cette expression en nous inspirant de l'ouvrage de Robert Pahre consacré aux négociations commerciales du XIX^e siècle: Robert Pahre, *Politics and Trade Cooperation in the Nineteenth Century. The Agreeable Customs of 1815–1914*, Cambridge 2008.

«Suisse de l'étranger» s'affine dans la mesure où on lui reconnaît désormais un rôle décisif dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

Cette catégorie n'est donc pas ici seulement comprise comme le produit d'une réflexion sur l'identité suisse que peuvent dans le même temps proposer les Helvétistes ou la *Nouvelle Société Helvétique* (NSH)⁵ au tournant du siècle. Il est avant tout une catégorie efficiente de l'action politique qui évolue au gré des rapports de force qui se jouent à toutes les échelles de pouvoir et dans tous les domaines de la négociation interétatique sur les populations. Considérée ainsi, la manière de penser, de construire, voire de négocier, le «Suisse de l'étranger» prend des tours excessivement complexes, ce que reconnaissent d'ailleurs les acteurs de l'époque, à commencer par ceux qui sont en charge des discussions, à savoir les diplomates. Pour cette raison, le «cas» et son instrumentalisation s'impose rapidement comme un outil de politique publique mais aussi comme une des formes les plus communes et les plus efficaces de la relation interétatique.⁶ Elle permet de jouer des liens complexes qui unissent droit et politique mais également de faire coïncider le temps long de l'exigence de sûreté légale avec les contradictions et le temps court des aléas diplomatiques, des agendas politiques, des conflits internes et des revendications de l'opinion publique sans remettre en cause l'idéal d'homogénéisation des pratiques juridiques et administratives. Pour cette raison, nous jouerons ici le jeu des acteurs de la relation diplomatique et traiterons avec eux de ces dossiers pour voir comment se construisent les frontières des politiques d'aide et d'accompagnement des nationaux de l'étranger.

Les trois cas que nous exposerons ne sont pas pris au hasard mais sont choisis pour leur exemplarité, leur caractère inédit autant que pour leur valeur heuristique. Pris dans trois domaines clés de la relation bilatérale de cette période (droit du commerce, droit de la nationalité et de l'établissement, droit social), ils font partie de ces sujets où les nécessités diplomatiques de la protection du national de l'étranger sont soupesées à l'aune des conditions interétatiques particulières mais aussi en fonction des législations ou des positions commerciales qui sont à protéger dans le pays de départ comme dans le pays d'arrivée. Ces trois dossiers permettent aussi de comprendre que le «cas» n'est pas une affaire singulière. Il est le produit d'une catégorisation, d'une classification, d'un morcellement du national de l'étranger avec des critères qui varient en fonction des thèmes, des besoins, des contingences et des acteurs qui le créent. Ils permettent aussi de comprendre ce que peut être une histoire bilatérale d'Etats liés entre eux par des populations migrantes, histoire qui

5 Alain Clavien, *Les Helvétistes. Intellectuels et politique en Suisse romande au début du siècle*, Lausanne 1992; Gérald Arlettaz, *La NSH et les Suisses de l'étranger (1914–1924). Aspects de la construction d'un nationalisme de type ethnique*, in: *Etudes et sources* 28 (2002), p. 37–63.

6 Jean-Claude Passeron, Jacques Revel, *Penser par cas*, Paris 2005. Cette question de méthode est également au cœur de notre thèse: Leu (voir note 1).

ne peut être purement diplomatique mais qui doit englober dans un même ensemble les enjeux commerciaux, juridiques, sociaux, politiques, moraux ou même culturels que génèrent les flux de populations.

La politique du cas par cas: un moyen pour repenser l'Etat de départ dans le processus migratoire

En étudiant la manière dont deux Etats gèrent conjointement leurs migrations installées sur le territoire du partenaire, nous voyons se superposer et se confronter des catégories initialement construites dans des espaces administratifs différents mais aussi des cas de droit que l'opposition des législations en vigueur dans les cantons suisses et sur le territoire français ne permettent pas de régler facilement. Face à ces problématiques quasiment quotidiennes, la même question se pose à chaque fois de savoir comment sortir de ces conflits de lois et de ses impossibilités administratives. Trois solutions sont alors généralement envisagées. Une première consiste à trouver, par le droit bilatéral et un traité officiel, une solution acceptable pour les deux pays et ainsi cogérer le problème. Elle conduit donc à forger des textes de lois qui créent les ponts juridiques nécessaires pour concilier des interprétations différentes d'un même fait, à l'image de la convention de 1879 qui accorde un droit d'option aux enfants de naturalisés qui étaient potentiellement placés dans la situation de double indigénat en raison de conceptions différentes entre la France et Genève du droit de la famille. Une deuxième tend à laisser le règlement des problèmes à la justice. Une troisième enfin est le choix de ne pas donner de solution officielle et définitive pour renvoyer les affaires soulevées par l'un ou l'autre des acteurs d'Etat ou de la société civile à la résolution quotidienne et pratique, quitte à laisser la place à des marchandages et des chantages. Cette dernière solution, qui n'est évidemment pas exclusive des deux autres, s'impose toutefois progressivement à partir de la fin du XIX^e siècle.

La raison pour laquelle ces deux Etats «amis», partageant une migration commune, réciproque en nombre jusqu'au premier conflit mondial, largement comparable dans sa composition et, le plus souvent, considérée comme «désirable», refusent à partir des années 1880 de s'engager plus avant par le droit, est moins à chercher dans le refus de l'Etat d'accueil d'étendre ses dispositifs législatifs à de nouvelles communautés étrangères, qui sont possiblement vues comme concurrentes pour la main-d'œuvre nationale, voire menaçantes pour l'identité nationale, que dans l'attitude de l'Etat de départ. En effet ce dernier, qui est habituellement peu regardé dans les rapports de force migratoires, doit être revu et repensé comme un paramètre déterminant du processus. En particulier lorsque les partenaires peuvent user, à l'échelle bilatérale, d'armes comparables ou compensables, l'Etat de départ peut craindre que la

négociation d'une réciprocité accordée sur le plan diplomatique ne le conduise à s'avancer sur la voie d'une réciprocité législative qui serait jugée incompatible avec les conceptions de l'organisation institutionnelle nationale ou, pire, ne le conduise à avantager, à l'étranger, certains de ses nationaux devenus pour certains, en émigrant ou en s'expatriant, les principaux concurrents de ses industriels et de ses commerçants. Si les gouvernements français successifs partagent ponctuellement ces mêmes calculs et ces mêmes atermoiements vis-à-vis des colonies installées sur le territoire fédéral, c'est en Suisse, ou plutôt au sein du réseau suisse, qu'ils sont les plus fréquents et les plus déterminants. Les raisons sont multiples.

D'abord même si les départs vers l'Europe ne sont pas jusqu'en 1918 considérés par le Conseil fédéral à l'égal des flux d'émigration vers les pays d'outre-mer et ne font donc pas encore l'objet des mêmes contrôles,⁷ la présence de nationaux à l'étranger est anciennement incluse comme une variable et un élément clé des politiques publiques des différents échelons de souveraineté qui composent l'Etat fédéral. Et l'attention, et la fine connaissance des communautés nationales installées en France qui en découle, tranche avec la globale indifférence du Gouvernement français qui tend à considérer les résidents expatriés comme des traîtres, au moins jusqu'en 1914. Cette asymétrie d'intérêt constitue rapidement un avantage indéniable en faveur de la Suisse. Ensuite le flux d'émigration à destination de la France ne se tarit pas entre 1880 et 1939 s'il même fluctue beaucoup. Et, là encore, l'asymétrie s'installe progressivement. A une situation migratoire relativement comparable au XIX^e siècle succède progressivement une situation où la colonie suisse de France surpasse numériquement la colonie française de Suisse. En 1937, les résidents permanents en Suisse ne sont pas plus de 30'000 alors que les Suisses de France sont environ 80'000. Cette asymétrie donne en fait à la Suisse l'opportunité d'abandonner la systématisation de la réciprocité que la France ne souhaite réellement jamais et de choisir plus facilement les champs dans lesquels cette réciprocité peut s'appliquer en la réclamant sur les seuls terrains où elle sait être en position de force dans les négociations. Dans la crise économique des dernières décennies du XIX^e siècle, ces paramètres expliquent que la gestion de la colonie expatriée se transforme radicalement.

Après avoir en effet défendu la contractualisation systématique de la relation entre le milieu des années 1850 et la fin des années 1870 et arraché plusieurs textes et conventions, à commencer par la convention de 1879, c'est le juriste et légat de Suisse à Paris, Johannes Kern, qui justifie ce changement de paradigme diplomatique pour s'adapter aux premières menaces protectionnistes venues de France. Il l'impose peu à peu face à des Départements bernois, encore impuissants à mener la politique

7 L'Office fédéral d'émigration a d'abord été créé pour l'outre-mer et veille notamment sur les agents d'émigration depuis la fin des années 1880. Un arrêté du 17 mai 1918 étend ses missions à tous les engagements à l'étranger même s'il est vite concurrencé sur ce terrain par la Police des étrangers. Cf. Leu (voir note 1), p. 431–433, 442–445.

étrangère fédérale de manière autonome. En «vivant désormais au jour le jour sur le terrain de la réciprocité»,⁸ celui que Claude Altermatt considère comme l'inventeur du métier de diplomate⁹ affirme que la Suisse se donne ainsi la possibilité de choisir entre les domaines «opportuns» pour lesquels la Confédération est prête à défendre le principe d'assimilation, et même à transformer son propre droit pour le faire respecter, et ceux qui le seraient moins.

En fait, c'est moins la définition de l'assimilation que celle de la réciprocité, à laquelle l'assimilation est liée dans le traité d'établissement, qui change alors progressivement de sens entre les années 1880 et le début du XX^e siècle et qui motive cet évolution de politique: la réciprocité n'est en effet plus seulement comprise comme l'accès pour un étranger à un droit ouvert aux nationaux lorsque ce droit existe. Sa mise en œuvre est désormais soumise à l'existence d'un système équivalent, voire strictement identique, dans le pays d'origine ou éventuellement d'une possibilité de compensation. L'apparition d'une clause de réciprocité dans toutes les grandes lois sociales, en France comme en Suisse, à partir de la fin du XIX^e siècle, matérialise cette évolution (voir ci-dessous 2c). Au-delà même de la question de la réciprocité qui s'applique ou pourrait s'appliquer au droit de l'établissement, du commerce et du droit social, et à l'heure d'un nationalisme naissant qui conduit non seulement à se méfier des autres mais également à projeter à l'étranger une bonne image de sa migration, le droit de la nationalité est également de plus en plus touché par cette pratique. La décision sur le cas permet au demeurant de mieux définir les contours du national utile de l'étranger. Ici les intérêts commerciaux, économiques et juridiques que pense devoir défendre l'Etat fédéral intègrent souvent des considérations morales qui font évoluer constamment les frontières du «bon» Suisse de l'étranger (2b).

Beaucoup, notamment parmi les émigrés et les expatriés, regrettent cette gestion des politiques de population qu'ils interprètent comme l'institutionnalisation d'une gestion arbitraire des communautés de l'étranger et une rupture de l'égalité que procure *a priori* le lien national d'autant que les sujets de blocage se multiplient, notamment dans l'entre-deux-guerres. Les plaintes se lisent jusqu'à la fin de la période à l'image d'un article paru dans la *Gazette de Lausanne* en 1929 qui dénonce l'inefficacité de cette pratique diplomatique suisse dans la question de l'indemnisation des Suisses victimes des dommages de guerre et plaide pour un nouveau traité d'établissement.¹⁰ Mais, comme depuis la fin du XIX^e siècle, l'appel n'est pas entendu à Berne. L'uti-

8 Archives fédérales suisses (AFS), E 21, 1000/131, vol. 24542, Rapport de J. Kern au Conseil fédéral, 20. 3. 1880.

9 Claude Altermatt, *Les débuts de la diplomatie professionnelle en Suisse (1848–1914)*, Fribourg 1990, p. 267 s. Sur Johannes Kern: A. Schoop, *Johann Konrad Kern, Die Gesandtschaft in Paris und die Beziehungen zwischen der Schweiz und Frankreich 1857 bis 1883*, Frauenfeld 1976.

10 Le traité est dénoncé en 1918 par les Français, mais faute de renégociation, il est continûment prorogé. Cf. Français et Suisses, in: *Gazette de Lausanne*, 15. 1. 1929, une.

lisation du cas, par sa capacité à maintenir le dialogue – y compris dans les périodes de fortes tensions diplomatiques – mais aussi à générer des solutions adaptées et non forcément légales à des situations délicates, s'avère un outil apprécié des politiques. Aussi, née dans les bureaux de la Légation parisienne, cette «pratique du cas» est même reprise, amplifiée et adaptée dans l'entre-deux-guerres par les Départements fédéraux, et notamment par la Police des étrangers de Heinrich Rothmund qui prend progressivement la main à partir de 1919 sur l'ensemble de la politique migratoire de la Confédération.¹¹

C'est l'ensemble de ces problématiques et les dynamiques complexes que nous voulons désormais illustrer en restituant trois séquences diplomatiques qui témoignent des acteurs et des intérêts qui se croisent dans ces négociations interétatiques du quotidien et qui dessinent les frontières instables de cette Suisse déterritorialisée qu'est aujourd'hui la «Cinquième Suisse» et qui était jusqu'en 1938 la Quatrième.

Les frontières mouvantes du bon «Suisse de l'étranger»

Les logiques commerciales sont parmi les plus complexes à gérer pour le Gouvernement suisse.¹² La création d'établissements de commerce et industriels participe anciennement à la puissance helvétique au point de motiver à partir des années 1820 la signature des traités d'établissement, mais elles n'en sont pas moins susceptibles de produire une concurrence gênante, *a fortiori* lorsqu'elles se situent à quelques encablures de la frontière.

Distinguer le producteur du produit: l'exemple des fromagers suisses installés dans les zones franches

L'exemple des fromagers est symptomatique de cette évolution. Cette migration, désormais bien connue, qui démarre au début du XIX^e siècle et se termine dans les années 1950, est multiforme et finit par infuser dans tout l'Est français et en Normandie.¹³ A Berne autant qu'à la Légation à Paris, on oscille constamment entre

11 Cette évolution est longue, complexe et sinueuse. Pour l'étude précise de ces dynamiques sous deux perspectives différentes. Voir: Uriel Gast, *Von der Kontrolle zur Abwehr. Die eidgenössische Fremdenpolizei im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft 1915–1933*, Zurich 1997, p. 185–349; Leu (voir note 1), p. 423–762.

12 Béatrice Veyrassat, *Réseaux d'affaires internationaux, émigrations et exportations en Amérique latine au XIX^e siècle. Le commerce suisse aux Amériques*, Genève 1993.

13 Voir sur le sujet: Claire Delfosse, *Le savoir-faire des fromagers suisses de la France de l'Est*, in: *Etudes Rurales / Etre étranger à la campagne* 135–136 (1994), p. 133–144; Id., *Une approche*

l'encouragement au départ de ces populations souvent sans emploi qui étendent à l'étranger le savoir-faire suisse tout en générant possiblement en retour des flux de commerce, notamment pour l'achat de bétail et de matériel spécialisé, et la défiance envers ceux qui deviennent à terme des concurrents. Au tournant des XIX^e et XX^e siècles, la question se pose particulièrement dans une région où les intérêts commerciaux et les intérêts politiques de la Suisse entrent violemment en contradiction, à savoir dans la nouvelle zone franche savoyarde, dite d'Annexion.¹⁴ Sur 20 ans, on observe ici le jeu contradictoire des intérêts, la force des réseaux locaux et finalement les louvoisements d'un exécutif fédéral qui passe rapidement de l'indifférence volontaire au soutien appuyé et finalement à l'abandon définitif d'une partie de ses nationaux.

La question du statut des fromagers en zone n'apparaît pas dès la création de la zone franche mais une vingtaine d'années plus tard, dans les années 1880. Alors que se prépare la renégociation de la convention de commerce signée en 1864, l'application d'une tolérance douanière, accordée en 1863 sous le Second Empire aux habitants de zone franche savoyarde, est progressivement discutée. En vertu de cette tolérance douanière, un certain nombre de produits élaborés dans la région peuvent être exportés sans être taxés vers le territoire douanier français.¹⁵ En revanche, les marchandises produites dans la zone par des «étrangers» y sont taxées. Or, les producteurs suisses ne peuvent pas bénéficier dans cette région de l'assimilation aux producteurs français garantie par le traité d'établissement qui leur est pourtant accordée partout ailleurs en France. En effet, à l'époque de l'octroi de la tolérance douanière, la Suisse refusait de reconnaître l'annexion savoyarde et refusait donc de négocier des règlements bilatéraux qui s'appliqueraient à cette région. Le traité d'établissement qui avait été négocié en 1864 n'y a donc pas cours. Et en 1882, lorsqu'il est renégocié en même temps qu'une nouvelle convention de commerce, et même si la Suisse a entre-temps reconnu l'existence de la zone d'annexion savoyarde, les négociateurs en charge de représenter les intérêts fédéraux, à commencer par J. Kern, choisissent de ne pas revendiquer l'extension du principe d'assimilation pour les industriels suisses installés dans cette zone. La raison n'est pas directement commerciale. Elle est fiscale et politique. Berne

géo-ethnologique des frontières culturelles. L'exemple des régions fromagères en Haute-Marne, Paris 1994; Id., *La France fromagère (1850–1990)*, Paris 2007; Stéphanie Leu, *Comme un petit air de Suisse*, Chaumont 2003; Christian Favre, *Une frontière entre la guerre et la paix. Les échanges au quotidien autour de l'Arc jurassien (1939–1945)*, Neuchâtel 2009.

- 14 L'histoire de la zone d'annexion reste encore à écrire, particulièrement pour la fin du XIX^e siècle. Nous renvoyons toutefois à: Christian Schwarz, *Die diplomatisch-politischen Beziehungen zwischen der Schweiz und Frankreich in der Zonenfrage in den Jahren 1919 bis 1923. Entstehung und Auswirkungen des Artikels 435 des Versailler Vertrages*, Thayngen 1973; Paul Guichonnet, *Histoire de l'annexion de la Savoie à la France. Les véritables dossiers secrets de l'Annexion*, Montmélian 1999.
- 15 AFS, E 2, 1000/44, vol. 1651, Lettre du directeur des douanes de Bourg en Bresse au directeur du V^e arrondissement des péages fédéraux – Direction des péages, 9. 11. 1878.

préfère obtenir le droit d'imposer les vins du pays de Gex à l'entrée sur le territoire douanier suisse dans la mesure où ces recettes fiscales doivent venir financer en partie les nouvelles charges indirectement supportées par l'Etat fédéral avec le vote de la loi fédérale du 22 juin 1875 sur l'assistance.¹⁶ De fait, à cette période, l'assimilation des producteurs suisses aux producteurs français n'est alors possible qu'en fonction de la capacité personnelle des réclamants à se faire entendre des autorités françaises et à imposer une lecture exceptionnelle du traité de 1882, ce que certains arrivent au demeurant à faire en jouant de réseaux multiples et de complaisances locales. En 1884, un fermier suisse, qui vient de reprendre en zone franche l'exploitation d'une ferme appartenant à un avocat genevois mais jusque-là gérée par un Français, se voit refuser par le vérificateur des douanes le droit d'écouler ses fromages au prétexte que «la zone franche n'est pas comprise dans le traité d'établissement conclue entre la France et la Suisse».¹⁷ La réclamation du fromager suisse auprès du Gouvernement valaisan est transmise par le Conseil fédéral au successeur de Kern, Charles Lardy, pour demande d'avis auprès du Ministère des affaires étrangères français. Fidèle à la ligne du Gouvernement français d'une interprétation restrictive du traité d'établissement, le ministre des Affaires étrangères Jules Ferry refuse d'ouvrir le dossier. Seule la pression personnelle sur l'administration des douanes d'un ami du propriétaire genevois, le député Daniel Wilson, assure pour quelques mois l'entrée en franchise au nouveau fermier. Mais la légalité républicaine l'emporte en janvier 1885 sur les habituelles pratiques népotiques du député de Tours:¹⁸ le ministre des Finances ordonne la fin de la tolérance et rappelle la Suisse à ses engagements.¹⁹ En revanche, à la faveur de la guerre douanière qui dure de 1892 à 1895, l'Etat fédéral par la voix de Numa Droz décide de défendre activement et officiellement ces producteurs.²⁰ Parce que l'installation en zone permet de contourner les tarifs de combat que les deux pays ont adoptés, l'intérêt de défendre les fromagers et les

16 La loi oblige les cantons à pourvoir gratuitement aux besoins des Suisses confédérés avant leur rapatriement vers leur lieu d'origine. L'Etat fédéral peut, dans ce cadre, reverser aux cantons de l'argent issu des taxes prélevées sur les alcools.

17 AFS, E 2, 1000/44, vol. 1651, Lettre du Département politique au Haut Conseil fédéral, 12. 1. 1884.

18 On rappelle ici que Daniel Wilson, gendre de Jules Grévy, est impliqué dans le scandale de corruption dit des décorations qui entraîne la démission de son beau-père en 1887. D'abord condamné, il est finalement acquitté et réélu en 1893.

19 AFS, E 2, 1000/44, vol. 1651, Lettre du Ministère des Affaires étrangères Duplan à Charles Lardy, 5. 1. 1885.

20 Sur la crise douanière, voir: Philippe Gern, Silvia Arlettaz, Les échanges entre la France et la Suisse au XIX^e siècle. Libéralisme et protectionnisme, in: Silvia Arlettaz, Philippe Gern (dir.), Relations franco-suisse au XIX^e siècle. La confrontation de deux politiques économiques, Genève 1992, p. 218–222; Philippe Gern, Les origines de la guerre douanière franco-suisse (1891–1892), in: Raymond Poidevin, Louis-Edmond Roulet (dir.), Aspects des rapports entre la France et la Suisse de 1843 à 1939. Actes du colloque de Neuchâtel, 10–12 septembre 1981, Metz 1982, p. 59–71.

industriels dans cette région est relancé. En mars 1893, Lardy s'appuie alors sur ses amitiés au sein du Gouvernement français pour faire garantir l'application de ce qui avait été négocié dans un projet de convention en 1892 avant que sa ratification n'échoue au Parlement: en échange de facilités pour l'introduction en Suisse de produits français originaires des zones, les agriculteurs suisses devaient être assimilés aux industriels français. L'enjeu fiscal est faible pour la France. L'intérêt politique en revanche est plus grand pour le Ministère des affaires étrangères qui accepte cette disposition dérogatoire en mars et la confirme dans une note de mai 1893.²¹ Le même mois, un arrêté fédéral accorde en retour des facilités d'accès aux produits des zones.

Le rétablissement des relations commerciales durant l'année 1895 permet aux Départements bernois de se dispenser de nouveau de la protection de ces nationaux redevenus les représentants de l'«industrie française», comme le rappelle Lardy. La condamnation des Suisses de France pour faits de concurrence s'étend d'ailleurs dans la décennie 1890 à de nombreuses autres catégories de commerçants et d'industriels, victimes des premières mesures protectionnistes prises en France:²² lorsqu'en 1895 deux commissaires suisses aux Halles de Paris concernés par une proposition de loi visant à interdire aux étrangers le droit d'y exercer viennent demander l'aide du légat suisse au nom du traité d'établissement, ils se voient opposer une fin de non-recevoir au prétexte qu'ils «font le commerce de produits non suisses»,²³ en l'occurrence italiens. En octobre 1905, reprenant le dossier des fromagers des zones, le légat suisse entérine, par la voix de son chargé d'affaires et futur successeur, Dunant, la ligne qui sera celle des négociateurs de la prochaine convention de commerce de 1906: celle de l'abandon du dossier.²⁴ Lardy se justifie: «Il n'y a [...] pas un intérêt évident pour la Suisse de soutenir une industrie qui reste française lors même qu'elle est exercée en France par des Suisses et qui fait concurrence à [la Suisse].»²⁵ En 1931, alors que la crise économique s'amplifie et que des contingentements frappent les exportations suisses, le consul de Besançon tranche de nouveau violemment en défaveur des fromagers suisses de France en rappelant que les ouvriers et les petits indépendants de ce secteur «doivent leur formation à la Suisse» et deviennent «malheureusement, quand ils valent quelque chose, les meilleurs collaborateurs de nos concurrents ou nos concurrents eux-mêmes».²⁶

21 AFS, E 2, 1000/44, vol. 1651, Rapport de Lardy au Conseiller fédéral Lachenal, 5. 3. 1893.

22 Voir notamment: Noiriel (voir note 3), p. 135–175.

23 AFS, E 2, 1000/944, vol. 759, Lettre de Charles Lardy au DFAE, 27. 5. 1895.

24 Archives du Ministère français des Affaires étrangères (MAE), Suisse – Nouvelle série, Zones franches, vol. 8, Lettre du chargé d'affaires de la Légation Dunant au Ministère des Affaires étrangères et président du conseil Rouvier, 20. 10. 1905.

25 AFS, E 2, 1000/944, vol. 1651, Lettre de Charles Lardy au Département fédéral du commerce, 25. 11. 1905.

26 AFS, E 2400, Rapport annuel de gestion du consulat de Besançon, année 1931.

Cette dissociation entre l'intérêt national et l'intérêt des nationaux, entre la nationalité des produits et la nationalité des producteurs à partir de la fin des années 1890 fonde une des lignes de fracture essentielle dans la perception gouvernementale du Suisse de l'étranger en fonction de son utilité et de sa loyauté, ici économique. Mais cette logique de tri, exacerbée par la proximité entre la Suisse et ses nouveaux concurrents industriels, n'est pas seulement à l'œuvre dans les questions commerciales. La ligne de faille et le jeu sur les droits pour opérer ce tri s'établissent également dans les questions centrales de la fin du XIX^e et du début du XX^e siècle, des questions de nationalité et d'établissement à la question de l'extension des droits sociaux.

Les frontières labiles et réversibles du national de l'étranger: indigents, doubles-nationaux et clandestins

Profitant de l'asymétrie des législations en matière de nationalité, les deux Etats, et donc la Suisse, rivalisent au début du XX^e siècle d'ingéniosité juridique pour ne pas reconnaître des populations jugées marginales économiquement ou moralement. Ne pas reconnaître les vieillards, les femmes, les veuves et les divorcées ou encore les enfants illégitimes, ce n'est ni les secourir, ni les rapatrier. Ainsi en 1898, contre l'avis du Conseil fédéral, le canton de Neuchâtel tente d'utiliser la loi française «considérant comme irrévocablement Français les enfants étrangers nés en France d'une mère française»²⁷ pour refuser l'assistance aux dix enfants d'un de ses ressortissants domicilié en France. De la même façon, au milieu des années 1900, la Légation s'abstient de protester contre une nouvelle interprétation du ministre de la Justice français du droit de la nationalité. Celui-ci considère désormais comme Français un jeune garçon, né de mère française et reconnu par son père valaisan. Même si la famille est présentée par le légat comme «incontestablement valaisanne» au regard de la loi cantonale et que des procédures avaient été lancées dans les années précédentes dans des affaires similaires pour que la France reconnaisse le droit suisse qui donne à l'enfant légitimé la nationalité du père, les autorités valaisannes ne souhaitent pas aller en justice plaider ce cas. La raison est clairement exprimée: la famille est une famille d'indigents.²⁸ Aussi, à partir de la dernière décennie du XIX^e siècle, les difficultés de la reconnaissance pour le national de l'étranger par les autorités suisses témoignent autant d'un certain eugénisme de la pratique juridique destiné à se débarrasser à moindre coût

27 AFS, E 21, 1000/131, vol. 15733, Lettre du Département de l'intérieur du canton de Neuchâtel au Département fédéral des Affaires étrangères, 6. 5. 1898.

28 AFS, E 2400, Rapport de gestion de la Légation, année 1909.

des populations marginalisées que de l'importance des enjeux économiques et idéologiques que suppose une reconnaissance pour les communes et les cantons qui sont susceptibles d'en avoir la charge.²⁹

Parce que les enjeux sont souvent contextuels, les définitions du «bon» et du «mauvais» Suisse de l'étranger sont très largement réversibles. L'exemple des doubles-nationaux en témoigne. Alors que la convention de 1879 sur la nationalité des fils de naturalisés devait tenter de restreindre les cas de double indigénat, ils se multiplient quasimécaniquement sous l'effet des lois françaises sur la nationalité de 1889 et de 1927. En 1935, à Paris, 21% de la colonie possède ainsi le double indigénat ce qui représente près de 8000 personnes.³⁰ Ces entre-deux nationaux sont longtemps présentés comme des traîtres et leur loyauté est remise sans cesse en cause. Seulement, dès 1929, au corps défendant du légat et des consuls qui apparaissent alors comme les tenants d'une ligne dure, leur simple présence qui n'est donc qu'une forme de simple loyauté de papier est reconnue comme «un mal pour un bien»³¹ par le chef de la Division de police du Département de Justice et de Police (DJP), Heinrich Rothmund. La présence des doubles-nationaux permet en effet de collecter un certain nombre de taxes dans les consulats et de maintenir, par les chiffres du moins, une présence helvétique en France qui est intégrée régulièrement dans le calcul de la balance commerciale. En même temps, le double indigénat présente en temps de crise l'avantage d'épargner les communes et les cantons en charge de l'assistance.

Les Suisses entrés clandestinement sur le territoire français sont bientôt protégés selon une logique comparable mais pour des objectifs différents. Encouragées parfois par les cantons, les entrées illégales sur le territoire français sont condamnées systématiquement par les diplomates en poste en France qui rechignent ici encore à aider ces nouveaux venus qui nuisent à l'image de la «bonne» migration suisse diffusée en France. Seulement ces travailleurs illégaux et clandestins, pour la plupart entrés sans contrat de travail ou avec des visas de tourisme, sont, à partir de la fin des années 1920, protégés indirectement par les autorités fédérales et notamment par Heinrich Rothmund. Cette protection entre dans un cadre plus large qui vise à mettre en œuvre la très contradictoire politique migratoire suisse qui a été en partie redéfinie à l'occasion de la conférence de Soleure en 1920 et qui oscille entre la volonté de garder ouverts les pays d'émigration pour créer des brèches migratoires pour des employés de secteurs stratégiques ou en crise (commerce, agriculture) et celle d'instaurer un contrôle strict sur l'immigration.³²

29 Nous développons et illustrons avec précision ces pratiques. Cf. Leu (voir note 1), p. 285–294.

30 AFS, E 2400, Rapport de gestion de la Légation, année 1935.

31 AFS, E 21, 1000/131, vol. 23545, Rapport de la Police des étrangers au Chef du Département de police, 29. 8. 1929.

32 Kury (voir note 3), p. 109 s.; Leu (voir note 1), p. 445–455; Gast (voir note 11), p. 191–196.

Dans le cadre de négociations complexes qui s'ouvrent avec la France sur les questions de main-d'œuvre et qui concernent d'abord l'échange de stagiaires à la fin des années 1920, puis les modalités de renouvellement des permis de travail dans les années de crise économique, Rothmund ne revendique plus directement l'assimilation réciproque qui est contenue dans le traité d'établissement mais cherche à imposer une *bienveillance réciproque*. C'est ainsi qu'en juillet 1935 les deux gouvernements concluent un accord secret, les *Pariser Verträge*, qui doit faciliter le renouvellement des cartes d'identité et les permis de séjour aux ressortissants des deux Etats même en cas de chômage. Au cœur de l'accord figure la mention de cette bienveillance réciproque à laquelle les deux administrations s'astreignent à force de circulaires et que les diplomaties contrôlent avec zèle.³³ Et c'est ici que les clandestins jouent leur rôle. En faisant pression – souvent sans succès – auprès des cantons pour qu'ils acceptent un nombre élevé de frontaliers français et surtout en mettant en scène les régularisations des rares Français entrés et séjournant illégalement en Suisse, Rothmund veut prouver la bienveillance fédérale et fournit les armes nécessaires à ses diplomates pour plaider le cas des clandestins suisses auprès des préfectures françaises.

Aussi, et ce n'est pas le moindre des paradoxes même si le bilan de cette pratique reste incertain, les autorités fédérales se trouvent régulièrement en position de protéger les Français de Suisse pour obliger les autorités françaises à être les protecteurs des Suisses de France. La logique n'est pas nouvelle; à la fin du XIX^e siècle, Charles Lardy avait dû défendre des entrepreneurs français à Genève à qui on interdisait l'accès aux marchés publics pour obtenir des Français l'accès des Suisses à ces mêmes marchés publics. Mais dans les années 1930, cette politique est entrée dans les cadres officiels de la politique de population.³⁴ Par cette logique du troc, par l'accord secret et par le glissement en droit de l'assimilation à la bienveillance, le Département fédéral de justice et police pense protéger sa politique naissante de régulation des migrations. En particulier, il évite que la très fragile bienveillance négociée avec les Français ne s'étende, par le jeu des clauses de la nation la plus favorisée, à des étrangers d'autres nationalités. Cet exemple est un de ceux, parmi d'autres, qui parsèment la relation des deux pays depuis le début du XX^e siècle, qui prouve que la souplesse du bilatéralisme permet de contourner les effets de l'inscription multilatérale des Etats et conduit, en matière de gestion des populations, à la formation d'une loi marginale et d'un espace de pratiques spécifiques.³⁵

33 Leu (voir note 1), partie III.

34 Eric Mevillot, La diplomatie suisse face aux premiers mois du Front Populaire: perception et relations bilatérales (avril-décembre 1936), in: *Revue suisse d'histoire* 42 (1992), p. 325–357.

35 De fait le bilatéralisme dépasse largement les enjeux commerciaux auxquels il est souvent lié. Voir: Peter Hug, Martin Kloter (éd.), *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus*. Schweizerische

Maintenant le bilatéralisme, défini comme cet espace quotidien de négociations interétatiques autour des populations migrantes et de leur statut, connaît aussi des échecs. Son plus grand concerne son volet social.

L'Etat social: un échec du bilatéralisme

Alors que la politique du cas au fondement de cette pratique bilatérale les a déjà conduits depuis les années 1880 à abandonner des domaines d'application qui étaient inclus plus ou moins implicitement dans le traité d'établissement, la Légation et le Conseil fédéral se refusent aussi à intégrer automatiquement dans le droit bilatéral les nouveaux champs ouverts par les nouvelles lois sociales.

A la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle, les difficultés du Conseil fédéral à majorité radicale sont grandes sur ce sujet. L'échec d'un projet d'assistance en 1885 comme le rejet de la première loi Forrer pour l'instauration d'une assurance ouvrière et obligatoire en 1896 en témoignent. En même temps qu'il tente d'imposer en ces deux occasions une conception centralisée et libérale, l'exécutif fédéral doit lutter contre les forces fédéralistes, nationalistes et protectionnistes qui s'expriment dans les Assemblées, dans les cantons, mais aussi parmi les industriels et plus généralement l'opinion publique. En 1900, malgré le ralliement de la plupart des partis à la nouvelle loi Forrer, son rejet par votation populaire repousse même de quelques années l'établissement en Suisse d'un système d'assurances.³⁶ Le vote en France en 1898 d'une loi sur les accidents du travail puis d'une loi sur les retraites ouvrières en 1910 n'éveille pas pour autant l'intérêt du Conseil fédéral et de ses représentants en France. Au début du siècle, Lardy juge même «heureuse» l'application de la loi française sur les accidents parce qu'elle accélère les processus d'indemnisation des travailleurs suisses victimes.³⁷ Au demeurant, les principes d'exclusion que la loi française contient sont identiques à celles prévues dans le projet suisse qui vient d'échouer. Ainsi les familles qui résident à l'étranger au moment de l'accident sont exclues dans les deux lois du versement des indemnités (article 3 de la loi française/article 257 du projet fédéral).

L'introduction d'une clause de réciprocité par la loi française de mars 1905 pour lever les dispositions discriminatoires change la donne. Alerté par la Légation, le

Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik 1930–1960. Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien, Zurich 1999.

36 Brigitte Studer, Soziale Sicherheit für alle? Das Projekt Sozialstaat, in: Brigitte Studer (éd.), Etappen des Bundesstaates, Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1848–1998, Zurich 1998, p. 165–171; Gérald et Silvia Arlettaz, L'Etat social national et le problème de l'intégration des étrangers, 1890–1925, in: Etudes et Sources 31 (2006), p. 196.

37 AFS, E 2400, Rapport de gestion de la Légation, années 1900 & 1901.

Conseil fédéral décide toutefois «d'ajourner toute négociation jusqu'au moment où la législation fédérale sur les responsabilités des patrons aura fait place à une législation d'assurances».³⁸ Confiant dans l'évolution du système fédéral à l'heure où une nouvelle version du texte de la loi Forrer est à l'étude,³⁹ les départements fédéraux estiment que la différence des systèmes, au clair désavantage de la Suisse, ne permet pas d'envisager une négociation sur l'égalisation des conditions d'indemnisation des victimes et de leurs ayants droit. Impuissant et résigné, Lardy voit la Belgique, le Luxembourg et l'Italie signer une convention de réciprocité dès 1906.

La question des retraites ouvrières, longuement discutées en France entre 1901 et 1910, provoque la même réaction à Berne. Après les craintes de l'année 1901, éveillées à la lecture d'un premier projet qui institue une nette différence de traitement entre l'ouvrier étranger et français, le Département du commerce et de l'industrie accepte en 1902 comme une «concession suffisante»⁴⁰ l'introduction d'une clause de réciprocité qui est maintenue dans le texte final publié en 1910.

Dans les deux cas, la clause de réciprocité apparaît donc aux yeux de l'Etat fédéral comme un moindre mal puisqu'elle permet d'attendre un moment plus favorable où la confrontation avec le puissant voisin français ne se traduirait pas par l'obligation d'accepter des compensations financières et législatives jugées trop élevées et difficiles à imposer à une société encore réticente. Mais par là même, il prend le risque paradoxal de distendre le lien avec l'extrême majorité des nationaux à l'étranger qui se plaignent de devoir, par exemple, cotiser aux caisses françaises de retraite sans espoir de pouvoir en bénéficier. Au mieux mais sans succès, le légat doit se résigner à recourir aux liens cantonaux et communautaires pour tenter de compenser les premiers effets de l'absence de l'Etat central suisse en matière sociale, en incitant par exemple les ressortissants de Vaud ou de Neuchâtel à cotiser aux caisses de retraites populaires qui sont créées dans leurs cantons d'origine.⁴¹

L'adoption définitive de la loi fédérale sur l'assurance maladie et accidents (LAMA) en 1912 est alors logiquement imaginée par Charles Lardy comme une occasion inestimable d'arriver à la diffusion d'un Etat social, producteur de droits pour une large partie des Suisses de l'étranger. Au demeurant, cet objectif est pris en compte lors du vote de la loi. Le Conseil fédéral a rappelé en effet la nécessité de garantir l'égalité de traitement entre les Suisses et les étrangers établis pour ménager la situation des expatriés et émigrés helvétiques.⁴² Si, à la lecture de ce passage et avec

38 Id., année 1905. La loi de 1877 introduit la responsabilité civile de l'employeur dans les accidents du travail. En 1881, elle est étendue aux maladies professionnelles.

39 Bernard Degen, *Entstehung und Entwicklung des schweizerischen Sozialstaates*, in: *Etudes et Sources* 31 (2006), p. 26.

40 AFS, E 2400, Rapport de gestion de la Légation, année 1902.

41 Id. années 1908, 1909 & 1910.

42 Id.

Gérald Arlettaz, on peut admettre que «la responsabilité de l'Etat à l'égard de ses ressortissants à l'étranger devient [...] un catalyseur pour les réformes internes»,⁴³ il faut reconnaître qu'il intervient tardivement pour les Suisses d'Europe et singulièrement en France. Le retard pris par le texte fédéral a en effet contribué à exclure les Suisses de France de l'accès à de nouveaux droits.

La Suisse n'est toutefois pas la seule à construire avec précaution la diffusion de droits pour ses nationaux de l'étranger. Les retards pris par la France en matière d'assurance chômage expliquent qu'aucun accord ne permette de protéger, autrement que par la bienveillance et le bon vouloir des autorités cantonales en Suisse et municipales en France, les chômeurs suisses de France et les chômeurs français de Suisse avant l'année 1933 et la signature d'un texte inspiré de la convention de Washington.⁴⁴

*

L'analyse de la casuistique bilatérale nous place ainsi au cœur des dynamiques des Etats et des rapports de force qui s'y développent dans la mesure où les cas ne sont pas considérés comme des «exemples de processus généraux» mais bien comme «des laboratoires à partir desquels formuler et dessiner des processus sociaux»,⁴⁵ et dans le cas présent, un mode d'action politique efficace à la fois sur le sol national mais également à l'étranger dans le cadre des politiques de protection des émigrés. Cette pratique politique, cet instrument de gouvernement⁴⁶ conduit à définir le degré de protection et de soutien des nationaux en fonction des contingences et des nécessités de protection du marché intérieur. Et elle apparaît comme le produit d'un jeu pragmatique dans lequel se montrent de nombreux acteurs, à commencer par l'Etat d'accueil mais également les cantons, les industriels et bien évidemment les Suisses de l'étranger, qui sont souvent bien plus parties prenantes qu'objets dans ce jeu.

A partir des années 1880, la gestion au cas par cas dans l'espace bilatéral sert toutefois principalement à l'Etat fédéral à légitimer une non-automaticité de l'application des principes juridiques négociés dans le champ international. En

43 Arlettaz/Arlettaz (voir note 36), p. 196.

44 L'accord tarde à être ratifié en raison des réticences du Ministère des finances. Mais son application précède son vote aux Chambres. En effet, les retours de chômeurs suisses au pays touchés par la crise économique provoquent des tensions dans les cantons les plus proches de la France qui refusent en retour d'octroyer les autorisations aux travailleurs frontaliers français. Dès septembre 1933, le Ministère du travail donne donc instruction aux préfets de ne pas attendre la ratification pour intervenir auprès des fonds de chômage puisque les autorités helvétiques appliquent déjà «exactement» l'accord. Cf. Leu (voir note 1), chapitres 8 et 9.

45 Simona Cerutti, *Etrangers. Etude d'une condition d'incertitude dans une société d'Ancien Régime*, Montrouge 2012, p. 25.

46 Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris 2004.

effet, construire le «Suisse de l'étranger», c'est définir, identifier, comptabiliser, catégoriser, parcelliser pour protéger mais aussi utiliser ou abandonner les populations émigrées si leurs revendications ou leurs pratiques sont jugées inacceptables par la réciprocité qu'elles engagent, par l'image qu'elles renvoient ou par les difficultés financières qu'elles annoncent. Ainsi cette manière d'écrire le droit des migrants par agrégation successive de problématiques, par des discussions continues, qu'elles soient officielles ou officieuses, conduit d'ailleurs à négocier la tolérance et la bienveillance et donc l'incertitude comme on négociait l'assimilation et la sécurisation des parcours migratoires au XIX^e siècle.

En un sens, cette pratique peut être comprise comme un nouveau symptôme de la «politique de camouflage» d'une petite Suisse confrontée à la «grande puissance» française et qui, en jouant parallèlement de la bonne image de sa migration, veut faire de la parcellisation des demandes et des solutions un outil de sa protection.⁴⁷

47 Sébastien Guex (éd.), *La Suisse et les grandes puissances, 1914–1945. Relations économiques avec les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la France*, Genève 1999, p. 11–14; Antoine Fleury, *La Suisse: petite ou moyenne puissance?*, in: Jean-Claude Allain (dir.), *La Moyenne Puissance au XX^e siècle*, Paris 1989, p. 217–234.

