

Jérôme Valluy

rejet des exilés

**Le grand retournement
du droit de l'asile**

éditions du croquant



TERRA



9 782914 968515

ISBN : 978-2-9149-6851-5

22 €

Le droit d'asile contemporain, en partie issu de la déroutemorale des démocraties face au besoin de protection des Juifs, dès les années 1930, est énoncé dans les articles 13 et 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. L'histoire comme l'actualité montrent combien ces articles sont à la fois précieux pour le genre humain et faciles à bafouer : il suffit d'empêcher l'accès aux territoires refuges et/ou de rejeter massivement les demandes d'asile de ceux qui parviennent à passer. C'est ce qui arrive en Europe où les taux de rejet ont été progressivement augmentés jusqu'au voisinage actuel des 100% et où les politiques de camps ainsi que la militarisation des frontières visent à bloquer l'accès aux pays refuges.

Naguère, les réfugiés étaient perçus comme des victimes objets de compassion, aujourd'hui ils sont traités comme des coupables et enfermés dans des camps. S'agit-il d'une réponse à un envahissement migratoire ? D'une réaction inéluctable à la crise économique ? De l'effet d'une xénophobie populaire exacerbée ?

En s'appuyant sur son expérience de juge de la demande d'asile pour analyser les procédures et cinq années d'étude des politiques de répression des migrations en France et en Europe, l'auteur écarte ces interprétations pour soutenir la thèse d'une transformation de nos cultures politiques sous l'effet d'une xénophobie de gouvernement qui stigmatise l'étranger comme problème, risque ou menace. Ce phénomène entraîne le grand retournement du droit de l'asile qui, bien loin de protéger les exilés, participe aujourd'hui à leur discrédit et sert à justifier leur enfermement dans des camps aux frontières de l'Europe.



Jérôme Valluy enseigne la science politique à l'université Panthéon-Sorbonne (Paris 1). Il a été juge à la Commission des recours des réfugiés de février 2001 à juillet 2004. Il coanime le réseau scientifique TERRA (Travaux, études, recherches sur les réfugiés et l'asile). Ses recherches portent sur les politiques publiques et mobilisations sociales relatives aux exilés en France, en Europe et en Afrique.

Rejet des exilés

La collection TERRA est animée par le réseau scientifique TERRA (<http://terra.rezo.net>) créé pour stimuler la production en sciences humaines et sociales sur un domaine saturé, dans l'espace public, par les idéologies et les croyances : celui des réfugiés, de l'asile, de la vie en exil et, par suite, les rapports culturels à l'altérité, les formes de xénophobie, la place des étrangers dans la société, leur exclusion sociale, les politiques de mise à l'écart...

Comité éditorial: M. Agier, R. Bazenguissa-Ganga, M. Bernardot, D. Bigo, L. Bonelli, A. Brossat, P. Bruneteaux, E. Dorlin, M. Doytcheva, J. Falquet, E. Fassin, J. Freedman, N. Guénif, E. Guichard, R. Ivekovic, O. Le Cour Grandmaison, A. Lemarchand, A. Oriot, S. Palidda, C. Poirer, R. Rechtman, P. Rygiel, H. Thomas, M. Timera, J. Valluy, C.-A. Vlassopoulou

Directeurs: M. Bernardot (cyberns@wanadoo.fr)
J. Valluy (valluy@univ-paris1.fr)

Dans la même collection

Persécutions des femmes. Savoirs, mobilisations et protections

Sous la direction de Jane Freedman et Jérôme Valluy

Camps d'étrangers de Marc Bernardot

Loger les immigrés de Marc Bernardot

Correction : Carol Duheyon

Éditions du Croquant

Broissieux • 73340 Bellecombe-en-Bauges

www.editionsducroquant.org

Diffusion distribution : Les Belles Lettres

© Éditions du Croquant, janvier 2009

ISBN : 978-2-9149-6851-5

Dépôt légal : janvier 2009

Jérôme Valluy

Rejet des exilés

Le grand retournement du droit de l'asile

Collection TERRA

éditions du croquant 

Remerciements

Le présent ouvrage résulte de cinq années de recherche au Centre de recherches politiques de la Sorbonne (UMR CNRS-Paris 1) ainsi qu'au Centre d'études africaines (UMR CNRS-EHESS) avec le soutien des programmes de recherche ASILES (ACI-TTT Dir. M. Agier), FRONTIÈRES (ANR Pgr « blancs » dir. D. Fassin) et TRANSGUERRÉS (ANR Pgr « blancs » dir. R. Bazenguissa). Le réseau scientifique TERRA a constitué un cadre de travail très stimulant, notamment grâce à l'amical soutien et partenariat de Marc Bernardot, ainsi que les échanges avec l'équipe de la revue *Cultures & Conflits – Sociologie politique de l'international*.

Je voudrais remercier aussi les nombreuses personnes, parents, amis, collègues, étudiants avec qui j'ai pu discuter de mes travaux, ou qui ont relu certains de mes textes préparatoires, favorisé leur mise en discussion ou aidé à les améliorer : Michel Agier, Jean-Pierre Alaux, Mehdi Alioua, Mohammed Amarti, Remy Bazenguissa, Jean-Michel Belorgey, Ali Bensaad, Marc Bernardot, Mathieu Bietlot, Didier Bigo, Alain Brossat, Annie Collovald, Anne Castagnos, Lucile Dumas, Antoine Decourcelle, Delphine Dulong, Jean-Paul Dzokou-Newo, Didier

Fassin, Jane Freedman, Simone Fluhr, Claude Gautier, Daniel Gaxie, Elie Goldschmidt, Catherine Goussef, Niilo Kauppi, Smaïn Laacher, Mehdi Lahlou, Benoit Larbiou, Sylvain Laurens, Mohamed Legssyer, Luc Legoux, Joseph Lépine, Olivier Le Cour Grandmaison, Michaelis Lianos, Lilian Mathieu, Pierre Monforte, Alain Morice, Gérard Noiriel, Placide Nzeza, et Salvatore Palidda, Michel Perraldi, Sylvie Perrin, André Picharles, André Réa, Claire Rodier, Isabelle Saint-Saëns, Marie Ange Schwartz, Maryse Tripier, Alexandre Tande, Clément Valluy, Chloé Anne Vlassopoulou, Bernard Van Damme.

Enfin, avec une pensée pour Falatados, à Tinos, où ont été rédigés la plupart des chapitres de cet ouvrage, je remercie affectueusement ma femme Chloé Anne Vlassopoulou et mes enfants, Cybèle (8 ans) et Hector (6 ans), d'avoir supporté de me voir « scotché », comme disent les deux petits, un peu trop souvent et trop longtemps devant l'ordinateur durant les soirées, les week-ends et surtout les étés, confirmant ainsi ce qu'avait remarqué Charles Wright Mills : la recherche en sciences sociales n'est pas seulement un métier, c'est un mode de vie.

*À Chloé, Cybèle et Hector
À Raphaël et Charlotte
À Soeren*

Introduction

EXILÉ, -ÉE adj. et n. XII^e siècle, *eissiled*. Participe passé d'*exiler*. ▶ 1. Adj. Qui a été condamné, contraint à l'exil ou s'y est déterminé; qui vit en exil. *Un peuple exilé, une famille exilée. Un opposant exilé.* • Par ext. Séparé, éloigné. *Il vit exilé au bout du monde*, il vit en solitaire. ▶ 2. N. Personne qui vit en exil. *Une famille d'exilés. Le retour des exilés.*
Dictionnaire de l'Académie française, tome I, 9^e édition, Julliard 1994

Nous utiliserons le terme « exilés » pour désigner l'ensemble des personnes vivant en exil, à l'étranger, et entreprenant d'y refaire leur vie, ceci afin de considérer cette population globalement, par-delà la diversité des catégories sociales (travailleurs migrants, migrants forcés, demandeurs d'asile, réfugiés statutaires, sans-papiers, etc.), sans préjuger de la validité sociologique de ces distinctions et des usages sociaux qui en sont faits.

Parler d'*exilés* plutôt que de *migrants* évite aussi de réduire la migration à sa dimension géographique (« Déplacement d'une population qui passe d'un territoire dans un autre pour s'y établir, définitivement ou temporairement. »¹) et oriente vers l'étude des conditions d'accueil notamment sous l'angle des représentations sociales et des politiques publiques qui se rapportent aux exilés.

.....

1. *Dictionnaire de l'Académie Française*, tome 1, 9^e édition, Julliard 1994.

La notion d'exil implique l'idée d'une contrainte à partir, et elle la conserve même pour l'exil volontaire: elle laisse entendre que le départ du pays a été forcé, au moins dans une certaine mesure, mais sans que cela ne préjuge de la nature sociale, économique ou politique de la contrainte ni de son intensité. Dans un domaine dont nous verrons l'envahissement par des croyances et des idéologies, il importe, plus que tout, d'essayer de ne préjuger de rien.

Parler d'*exilé* permet de s'affranchir de la surcharge idéologique qui pèse aujourd'hui sur la notion de *migrant*, de plus en plus souvent associée à la recherche d'un travail et à un motif de déplacement plus librement consenti que réellement contraint par une persécution ou une impossibilité de survivre. Une classification de sens commun distingue « migrants » et « réfugiés »: d'un côté ceux qui partent à l'étranger chercher du travail; de l'autre ceux qui fuient leur pays en raison de persécutions. Cette dichotomie est fréquemment fautive notamment parce que les processus de persécution commencent le plus souvent par des formes de sanction ou d'exclusion économiques avant de passer à d'autres registres de violence symbolique, matérielle ou physique.

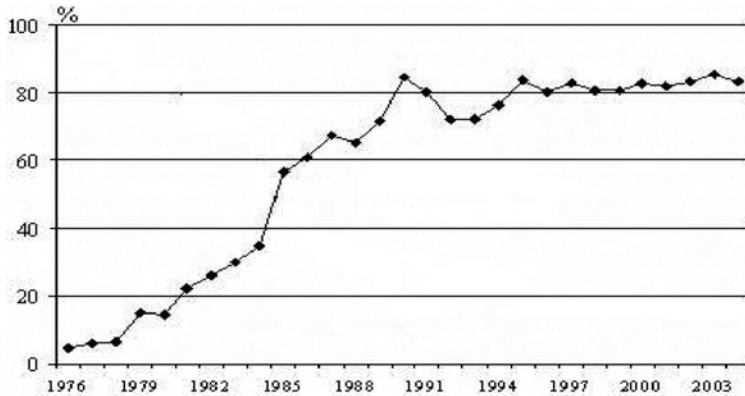
Mais la prégnance idéologique de cette distinction stéréotypée dans l'espace public et le champ politique justifie de s'interroger sur la genèse et les usages de telles catégories, ce qui oblige alors à s'en affranchir pour pouvoir les étudier. Parler des *exilés* évite de préjuger de ce qu'ils sont à l'aune de cette distinction *réfugiés/migrants* pour mieux reconsidérer celle-ci, non seulement son origine mais aussi les raisons de son succès, la politique publique qui la met en œuvre, les effets politiques qu'elle produit sur les représentations sociales. Éviter d'en préjuger est une nécessité méthodologique pour apercevoir et plus encore analyser le retournement des politiques du droit d'asile contre les exilés.

Le grand retournement de l'asile... en questions

En 1973 l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) accordait le statut de réfugié à 85 % des exilés

demandant l'asile. En 1990, la même institution administrative leur refuse ce statut à 85 %². Il a fallu moins de 20 années pour opérer ce renversement de proportions qui se pérennise jusqu'à aujourd'hui (cf. graphique n° 1). En 2003, l'OFPRA rejette la quasi-totalité des demandes d'asile (près de 95 %), la Cour nationale du droit d'asile (ex-Commission des recours des réfugiés)³, juridiction d'appel, ramenant ce taux de rejet à 85 % environ. Pourtant, durant ces années le nombre total d'étrangers entrant annuellement en France, sous des titres de séjours divers, n'a pas cessé de diminuer passant de 390 000 en 1970 à 192 000 en 1981 et 54 000 en 2004⁴. Et la proportion d'immigrés dans la population totale est demeurée stable de l'ordre de 7,5 %⁵.

Graphique 1. Taux de rejet des demandes d'asile en France (1973-2003)⁶



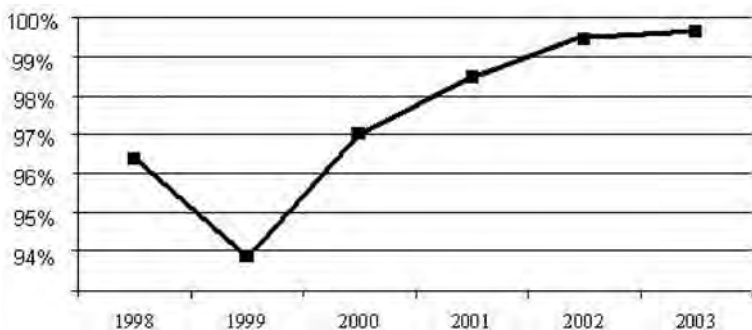
.....

2. Luc Legoux, *La crise de l'asile politique en France*, Paris, CEPED, 1995, p. 138.
3. La Commission des recours des réfugiés (CRR) est devenue Cour nationale du droit d'asile (CNDA) en vertu de l'article 29 de la loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.
4. Anicet Le Pors, *Le droit d'asile*, Paris, PUF « Que sais-je ? », 2005, p. 6.
5. Philippe Dewitte, *Immigration et intégration – L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1999, p. 428 (tabl. 2).
6. Baromètre des inégalités et de la pauvreté – BIP 40 : <http://www.bip40.org>; Luc Legoux, *La crise de l'asile politique en France, op. cit.*, p. 138.

Les décennies 1970 et 1980 sont décisives et s'achèvent, en 1989 et 1990, par une nouvelle accélération du rejet des exilés. En 1991 une circulaire ministérielle⁷ interdit aux demandeurs d'asile de travailler tandis qu'une autre circulaire crée des Centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) qui n'accueilleront jamais plus d'un quart de ces demandeurs, condamnant les autres à la clandestinité économique quand bien même séjournent-ils sur le territoire en situation régulière.

En 1998 une réforme crée une nouvelle catégorie de protection au titre du droit d'asile : l'asile territorial. Politiquement pensée à destination de la population algérienne qui sort alors d'une guerre civile ayant fait plusieurs centaines de milliers de morts, la procédure d'octroi de cette forme d'asile est confiée aux préfetures qui rejetteront dans les années suivantes de 94 % à 99 % (cf. graphique n° 2) des demandes d'asile notamment algériennes⁸.

Graphique 2. Taux de rejet des demandes d'asile territorial (1998-2003)⁹



.....

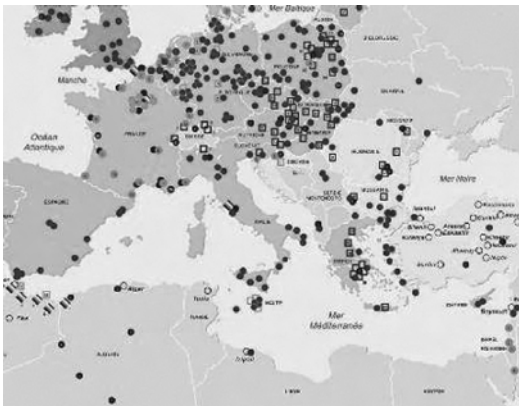
7. Circulaire du Premier ministre NOR/PRM/X/91/00102/60/D du 26 septembre 1991 (*JO* du 27 sept. 1991).

8. « Le chemin sans issue de l'asile territorial », *Accueillir - Revue du SSAE*, juin 2002, n° 225.

9. Baromètre des inégalités et de la pauvreté – BIP 40 : <http://www.bip40.org>

En 1999 un projet du gouvernement autrichien assurant la présidence de l'Union européenne, prévoit la création de camps d'exilés en Albanie et au Maroc. Dans les années qui suivent, plusieurs gouvernements européens et le Haut-Commissariat aux réfugiés de l'ONU conceptualisent la « *dimension externe des politiques européennes de l'asile* », aussi nommée *externalisation de l'asile*¹⁰, qui réapparaît début 2003 dans des propositions du Premier ministre britannique Tony Blair de créer des « *zones de protection spéciale* » dans certaines régions du monde (ex: Afrique centrale, Moyen-Orient...) afin d'y concentrer les réfugiés et également de créer au bord de l'Union européenne, chez ses voisins, des « centres » pour y transporter et y enfermer durant le traitement des demandes d'asile les exilés approchant des territoires européens. À partir de cette date, le recensement des camps d'étrangers par le réseau associatif Migreurop fait apparaître une réalité souvent méconnue des Européens (cf. : image n° 1).

Image 1. Détail de la carte de Migreurop sur les camps d'étrangers¹¹



10. « L'Europe des camps : la mise à l'écart des étrangers » (dir. : J. Valluy), *Cultures & Conflits – Sociologie politique de l'international*, avril 2005, n° 57.

11. Détail extrait de « Les camps d'étrangers en Europe et dans les pays méditerranéens » en ligne sur le site de l'association Migreurop : <http://www.migreurop.org/IMG/pdf/carte-fr.pdf>

Ce mouvement des trois ou quatre dernières décennies se prolonge depuis lors sans que rien ne permette aujourd'hui d'anticiper un infléchissement. Il ne cesse de se renforcer sous des formes multiples, de militarisation des frontières, de chasse aux étrangers, d'aggravation des camps¹², et si quelques forces associatives de résistance apparaissent, comme le Réseau éducation sans frontières en France, elles semblent faibles face à un appareil d'État profondément marqué par l'institutionnalisation de la xénophobie¹³, qui, en 2007, fait ressurgir l'identité nationale comme finalité d'action publique d'un ministère de répression de l'immigration sous la tutelle duquel passe la politique du droit d'asile¹⁴.

Ces quelques repères chronologiques relatifs à la France introduisent aux questions qui orientent ce livre: comment passe-t-on en moins de 30 ans de la situation prévalant encore dans les années 1960 où les exilés étaient perçus comme des victimes¹⁵, objets de compassion, à celle de coupables à contrôler, chasser et enfermer dans des camps? Dans cette transformation des cultures politiques européennes, quelles relations existent entre l'opinion publique et les actions des élites¹⁶ dirigeantes, notamment politiques et administratives, qui participent aux politiques publiques concernées?

.....

12. Olivier Le Cour Grandmaison, Gilles Lhuillier, Jérôme Valluy, (dir.), *Le retour des camps? Sangatte... Guantanamo... Lampedusa...* Paris, Éditions Autrement, février 2007. Marc Bernardot, *Camps d'étrangers*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, 2008.
13. « Xénophobie de gouvernement, nationalisme d'État » (dir.: J. Valluy), *Cultures & Conflits – Sociologie politique de l'international*, mai 2008, n° 69 – « Institutionnalisation de la xénophobie » (dir.: *Observ.i.x*), numéro 4 de la revue en ligne Asylon(s), mai 2008: <http://terra.rezo.net/rubrique139.html>
14. « *Le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement [...] est compétent, dans le respect des attributions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et de la Commission des recours des réfugiés, en matière d'exercice du droit d'asile et de protection subsidiaire et de prise en charge sociale des personnes intéressées.* » Décret n° 2007-999 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement.
15. Gérard Noiriel, *Réfugiés et sans-papiers – La République face au droit d'asile, XIX^e-XX^e siècle*, Paris, Hachette/Pluriel, 1999, pp. 229 et s.
16. Jacques Coenen-Huther, *Sociologie des élites*, Paris, Armand Colin (coll. « Cursus »), 2004.

La réponse à un envahissement migratoire ?

Le mode de justification gouvernementale le plus général de ces politiques, de leurs évolutions, renvoie à des transformations des mouvements migratoires qui changeraient de nature (économiques plus que politiques) sous l'effet d'une hyper attractivité des pays riches et, tout en dévoyant le sens de la procédure d'asile, feraient courir des risques inédits de submersion de sociétés occidentales déjà affaiblies par la crise économique, le chômage et les difficultés de financement des services sociaux... S'il est encore possible de raisonner dans ce domaine, tentons de le faire face à ces arguments :

La théorie d'une migration devenue essentiellement économique occulte la croissance du nombre de réfugiés reconnus comme tels dans le monde depuis 30 ans¹⁷. Après 25 ans de stabilité autour de 2,5 millions (de 1950 au milieu des années 1970), cette population augmente régulièrement jusqu'à 18 millions en 1992 et 12 millions aujourd'hui. Encore ne s'agit-il que de chiffres relatifs aux réfugiés officiels. Si l'on y ajoute les déplacés internes et les exilés qui n'accèdent pas à ce statut, le nombre de personnes contraintes à l'exil est estimé à près de 50 millions. Or les causes initiales de migrations forcées ne sont pas mystérieuses. Pour n'en citer que quelques-unes¹⁸ : dans la Corne de l'Afrique une série de guerres déplace des millions de réfugiés. Le long conflit afghan en fait fuir six millions. En Amérique centrale, trois guerres déplacent plus de deux millions de personnes. Dans le même temps des Sri-Lankais se réfugient en Inde, des Ougandais au sud du Soudan, des Angolais en Zambie et au Zaïre, des Mozambicains dans six

.....

17. Michel Agier, *Au bord du monde, les réfugiés*, Paris, Flammarion, 2002, 187 p. Stephen Castles, Heaven Crawley, Sean Loughna, *States of Conflict: Causes and patterns of forced migration to the EU and policy responses*, London: Institute for Public Policy Research, 2003. HCR, *Les réfugiés dans le monde – Cinquante ans d'action humanitaire*, Paris, Éditions Autrement/HCR, 2000.

18. André Guichaoua (dir.), *Exilés, réfugiés, déplacés en Afrique centrale et orientale*, Paris, Karthala, 2004, 1 066 p.

pays voisins, etc. Et aux guerres s'ajoute encore la permanence des persécutions politiques, religieuses, ethniques et sociales dans le monde.

La théorie d'une hyper attractivité des pays riches comme principal facteur d'exil résiste mal à l'observation des évolutions de populations réfugiées dans les différentes régions du monde¹⁹. En ordre de grandeur, pour les 25 dernières années, le chiffre fluctue autour de 1 million sur le continent américain; il passe de 500 000 à 3 millions sur le continent européen, l'essentiel de la croissance ayant lieu en 1991-1992; mais il passe de 2 à 7 millions en Afrique, en augmentation depuis 1985 et de 1 à 8,5 millions en Asie, l'essentiel de l'accroissement ayant lieu en 1980 et 1981. L'évolution en Europe est donc postérieure et très inférieure à celles de l'Asie et de l'Afrique. Elle implique en effet des personnes fuyant d'abord à proximité de leur patrie puis trouvant ensuite refuge dans une contrée plus éloignée. Sur les dizaines de millions d'exilés dans le monde quelques millions sollicitent finalement l'asile dans les pays occidentaux où les réfugiés représentent, en tendance, moins de 1 % de la population. Pas plus de huit de ces pays (Suède 1,75 % – Danemark 1,3 % – Allemagne 1,19 % – Suisse 1,11 % – Norvège 1,05 % – Autriche 1 % – Pays-Bas 0,8 % – Canada 0,4 %) apparaissent dans la liste des 40 premiers pays d'accueil.

L'interprétation en termes d'envahissement nécessite de considérer non pas les réfugiés mais les demandes d'asile. Elles sont stables depuis 25 ans en Amérique du Nord (entre 20 000 et 180 000 par an), Australie et Nouvelle-Zélande (en deçà de 50 000 par an pour les deux réunis). En Europe, au contraire, ce chiffre annuel se situait, selon le HCR, entre 100 000 et 200 000 jusqu'en 1988. Il augmente jusqu'à près de 700 000 en 1992 et redescend à un peu plus de 250 000 en 1995. Depuis lors, une nouvelle croissance est observable jusqu'à 450 000 en 1999 suivie d'une décroissance ramenant à 325 000 en 2003. On peut

.....

19. HCR, *Les réfugiés dans le monde*, op. cit., p. 125.

certes souligner un écart entre les continents. Mais l'on peut remarquer aussi que durant les dix dernières années, la tendance en Europe est stable, avec des fluctuations de faible amplitude, autour du niveau pivot de 400 000. En outre, si l'on rapporte ces chiffres aux nombres annuels de naissances nouvelles: le ratio est de l'ordre de 10 %, ses valeurs successives variant faiblement autour de ce niveau. Enfin, l'ensemble de ces données ne tient pas compte des disparitions d'exilés que ce soit par décès ou par départ. En France entre le 31 décembre 1973 et le 31 décembre 1993, ces « sorties » représentent pas moins de 80,67 % des « entrées » de la population des réfugiés²⁰! Il n'existe pas de données pour les demandeurs d'asile déboutés de leur demande, leurs « sorties » sont donc toujours ignorées mais on peut les supposer au moins aussi importantes sinon plus que celles des réfugiés statutaires.

Un contrecoup de la crise économique ?

Dans le cas de la France comme pour d'autre pays occidentaux, une autre manière d'évacuer la thèse de l'invasion migratoire consisterait simplement à montrer que le nombre d'entrées d'étrangers sur le territoire national entre 1945 et 1975 est très supérieur, tant en taux annuel qu'en valeurs cumulées, à ce qu'il est entre 1975 et 2005²¹.

Cependant un tel argument se voit alors opposer une objection si profondément ancrée dans l'imaginaire collectif des Français qu'elle en est devenue un véritable paradigme de la perception des politiques migratoires: à partir de 1974, la crise économique change tout et notamment le sens et le poids de l'immigration.

Cette interprétation ne relève pas seulement du « sens commun »: on la retrouve, en tout ou partie, dans des écrits

.....

20. Luc Legoux, *La crise de l'asile politique en France*, op. cit., pp. 128-129.

21. Alexis Spire, *Étrangers à la carte*, Paris, Grasset, 2005, p. 372 (tabl. n° 2).

académiques. Ainsi Patrick Weil, dans sa thèse séminale produite après une expérience professionnelle en cabinet ministériel dans le gouvernement socialiste de 1981, observe que « *l'année 1974 marque un tournant réel et symbolique dans la politique générale d'immigration de l'après-seconde guerre mondiale qui avait vu jusque-là les autorités publiques faciliter l'entrée et le séjour d'immigrés* »²². L'affirmation, pourtant, ne résulte pas d'une comparaison entre la période antérieure et la période postérieure à cette date réputée charnière (l'auteur étudie la période 1974-1988). Comme l'observe Sylvain Laurens « *la thèse de Patrick Weil a été fondatrice et reprise par bon nombre de travaux ultérieurs* »²³. Dans la décennie 1990 la plupart des auteurs français relaient cette idée d'un grand commencement au début des années 1970 ainsi exprimée par Yvan Gastaut, dans la *Revue européenne des migrations internationales* :

« Dès 1972, la crise économique qui toucha notre pays, fut à l'origine du sentiment xénophobe d'une partie de l'opinion. Les Français en plein désarroi, mirent en cause les immigrés. Les Maghrébins devinrent alors les Italiens ou les Polonais de l'entre-deux-guerres. [...] Cette flambée raciste [de 1973], outre les raisons économiques, eut une origine plus cachée : une forme de rancœur liée à la guerre d'Algérie apparut dans une partie de l'opinion. »²⁴

Cette interprétation, reprise par l'ensemble d'une génération de chercheurs²⁵ quelles que soient leurs spécialités en

.....

22. Patrick Weil, « L'analyse d'une politique publique – La politique française d'immigration 1974-1988 », thèse présentée en vue du doctorat de l'Institut d'études politiques de Paris, 1988, p. 36.
23. Sylvain Laurens « Suspendre l'immigration: 1974 passé au crible d'une sociologie de l'(in)décision », texte en ligne : <http://barthes.ens.fr/cliio/revues/AHI/articles/preprints/laurens.html>
24. Yvan Gastaut, « La flambée raciste de 1973 en France », *Revue européenne des migrations internationales*, 1993, vol. 9, n° 2, p. 61.
25. On l'a retrouvé également dans Ralph Schor, « L'extrême droite française et les immigrés en temps de crise. Années trente, années quatre-vingt », *Revue européenne des migrations internationales*, 1996, vol. 12, n° 2, p. 241.

sciences humaines, n'est pas l'apanage de ceux qui travaillent en collaboration avec les technocraties ministérielles. Danièle Lochak, professeur de droit public, présidente pendant 15 ans du GISTI, association militante de défense des sans-papiers ayant combattu les politiques antimigratoires, reprend cette interprétation dans son livre de référence en 1985, dans un article en 1997 et, récemment, dans un livre interview de 2007 :

1985 : « *Face à la récession et au chômage, le gouvernement français, à l'instar de ses homologues européens, choisit de fermer les frontières et de refuser toute immigration supplémentaire. La politique gouvernementale se traduit donc par un renforcement des contrôles, non seulement à l'entrée mais sur l'ensemble du territoire, en vue de détecter des clandestins.* »²⁶

1997 : « *Deux ans plus tard, à la suite du « premier choc pétrolier », les pouvoirs publics décident de suspendre l'immigration de travailleurs. Va alors s'instaurer progressivement, au nom de la « maîtrise des flux migratoires », et à mesure que la situation de l'emploi se dégrade, un contrôle de plus en plus sévère sur les étrangers.* »²⁷

2007 : « *Les retombées économiques de ce qu'il est convenu d'appeler le « premier choc pétrolier » conduisent les pouvoirs publics à décider la suspension de l'immigration de travailleurs. On va alors voir s'instaurer progressivement, tout au long du septennat giscardien, sous le double effet de l'extension du chômage et du développement de l'idéologie sécuritaire, un contrôle de plus en plus sévère des étrangers.* »²⁸

.....

26. Danièle Lochak, *Étrangers: de quel droit ?*, Paris, PUF, 1985, p. 166.

27. Danièle Lochak, « Les politiques de l'immigration au prisme de la législation sur les étrangers », in Didier Fassin, Alain Morice, Catherine Quiminal (dir.), *Les lois de l'inhospitalité: les politiques de l'immigration à l'épreuve des sans-papiers*, Paris, La Découverte, 1997, p. 32.

28. Danièle Lochak, *Face aux migrants: État de droit ou état de siège ?*, Paris, Textuel, 2007, p. 31.

De même, le principal ouvrage de statistiques relatives au droit d'asile en France, celui de Luc Legoux²⁹ est structuré en parties successives scindées par la date de 1974 ce qui affaiblit l'analyse des continuités qui franchissent cette date. Jusqu'au milieu des années 2000, il est à peu près impossible, de trouver un ouvrage français sur l'immigration en France qui ne reprenne pas à son compte cette interprétation d'une genèse des politiques antimigratoires amorcée en 1974. Comme l'observe Sylvain Laurens, la date de « "1974" joue dans bon nombre de travaux le rôle de balise et de point de bascule »³⁰ et sert à cadrer chronologiquement les études. Faute d'enjamber et d'encadrer cette date, les études françaises ne montrent pas ce qui relie l'avant et l'après 1974 : c'est l'un des aspects de cet impensé culturel sur les relations entre le fait colonial et la « gestion » des décolonisés immigrés.

L'interprétation qui prévaut alors dans cette génération de chercheurs peut être résumée ainsi: la décision de « fermeture » des frontières, en juillet 1974, constitue une rupture dans l'histoire de la politique de l'immigration, rupture tributaire de la crise économique ouverte par le premier choc pétrolier de septembre 1973; l'élévation des taux de chômage exacerbe les tensions sur le marché du travail et, de ce fait, la concurrence entre la main-d'œuvre nationale et la main-d'œuvre immigrée ou susceptible d'immigrer, expliquant ainsi l'origine populaire et la nature répressive des nouvelles politiques de l'immigration.

Une telle interprétation de l'histoire est séduisante par sa cohérence d'ensemble et par une apparente objectivité liée au fait qu'elle semble pouvoir rallier des points de vue politiques de droite et de gauche. Cependant des éléments essentiels de cette vision de l'histoire sont aujourd'hui contredits par les recher-

.....

29. Luc Legoux, *La crise de l'asile politique en France*, op. cit.

30. Sylvain Laurens « Suspendre l'immigration : 1974 passé au crible d'une sociologie de l'(in)décision », Séminaire immigration et sciences sociales, ENS, Paris, dir. A. Spire et C. Zalc, janvier 2005. Texte en ligne : <http://barthes.ens.fr/cliio/revues/AHI/articles/preprints/laurens.html>

ches menées tant en sociologie des politiques publiques qu'en histoire des politiques de l'immigration.

Les principaux modèles explicatifs du changement³¹ dans les processus de politiques publiques, basés sur les observations de divers secteurs dans divers pays, donnent à penser qu'un changement profond d'orientation politique dans l'action publique, tel que celui révélé par la décision officielle du gouvernement français en juillet 1974, provient d'une évolution au long cours de l'ordre d'une ou plusieurs décennies. Ces observations n'excluent pas la possibilité de décisions soudaines et relativement improvisées y compris à contre-courant des rapports de force qui façonnent l'état de la configuration des acteurs les plus spécialisés et les plus engagés dans le cours d'une politique publique, mais amènent à supposer que de telles décisions auront une portée de court terme et de peu d'effet sur les dynamiques de changement dans l'action d'un État à long terme. Ce cadre théorique introduit donc un doute quant à la corrélation que l'on pourrait établir entre la décision de 1974 de « fermeture » des frontières et un choc pétrolier qui ne date alors que de quelques mois où une crise économique qui n'est véritablement perçue comme tel que longtemps après.

Les recherches³² les plus récentes, en sociohistoire, disposant notamment d'accès jusque-là difficiles aux archives ministérielles et administratives montrent que la décision du 3 juillet

.....

31. Paul Sabatier, « Policy Change over a Decade or More », in Sabatier (P.), Jenkins-Smith (H.) (dir.), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Framework*, Boulder, Westview Press, 1993. Bruno Jobert, Pierre Muller, *L'État en action*, Paris, PUF, 1987 (chapitre V). Paul Piersons, « When Effect becomes Cause. Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, n° 45, 1993 ; *Dismantling the Welfare States? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994
32. Marc Bernardot, *Loger les immigrés. La Sonacotra 1956-2006*, Bellecomben-Bauges, Les éditions du Croquant, 2008. – Françoise De Barros, « Des "Français musulmans d'Algérie" aux "immigrés". L'importation des classifications coloniales dans les politiques du logement en France (1950-1970). Actes de la recherche en sciences sociales, 2005, n° 159, 26-52. – Françoise De Barros, « Contours d'un réseau administratif "algérien" et construction d'une compétence en "affaires musulmanes". Les conseillers techniques

1974 de « fermeture » des frontières par le Conseil des ministres, est le produit d'une longue histoire qui puise ses racines dans les politiques antérieures de gestion de l'immigration et dans les effets sur l'administration en métropole de la décolonisation. Bien loin d'être corrélée au choc pétrolier de 1973, qui ouvre tout au plus une fenêtre d'opportunité politique à la nouvelle équipe arrivant au pouvoir en 1974, cette décision de « fermeture » des frontières, est rattachée à des reconversions technocratiques de la fonction publique coloniale dans la gestion des questions migratoires durant toute la décennie des années 1960 à la fois sous l'angle des politiques de sécurité, profondément marquées par la guerre d'Algérie, et sous l'angle des politiques sociales d'accueil des travailleurs immigrés. De la décolonisation au « problème » de l'immigration, on ne cesse aujourd'hui de découvrir les liens et les transferts, idéologiques et humains, qui passent par des réseaux technocratiques formés dans l'administration coloniale, en métropole ou dans les colonies, engagés dans les luttes anti-indépendantistes ou ayant subi plus que d'autres les conséquences de la décolonisation et qui ont été ensuite massivement reconvertis dans l'administration de l'immigration au titre d'un savoir-faire revendiqué tant pour l'encadrement policier que pour l'encadrement social des immigrés décolonisés (cf. chapitre 3).

Il ne s'agit pas de prétendre expliquer par le seul fait (post) colonial toute l'histoire des politiques antimigratoires des dernières décennies en oubliant d'autres événements lourds et cumulatifs intervenant ultérieurement (développement de l'extrême droite dans les années 1980, effondrement des pays et partis référés au

.....

pour les affaires musulmanes en métropole (1952-1965) », *Politix*, n° 76, 2006, pp. 97-117. – Sylvain Laurens, « Hauts fonctionnaires et immigration en France (1962-1982) Sociohistoire d'une domination à distance », thèse pour le doctorat de l'École des hautes études en sciences sociales, dir. Gérard Noiriel, 692 p – Sylvain Laurens, « La noblesse d'État à l'épreuve de l'Algérie et de l'après 1962 », in *Politix*, n° 76, 2006, pp. 75-96 – Mathieu Rigouste, *L'ennemi intérieur postcolonial – De la lutte contre la subversive au contrôle de l'immigration dans la pensée militaire française. Une sociohistoire du contrôle sécuritaire 1954-2007*, Aïssa Kadri (dir.), univ. Paris 8, 2007. – Alexis Spire, *Étrangers à la carte – L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Grasset, 2005, 402 p.

marxisme dans les années 1990, intégration européenne des politiques dans les années 2000...) mais de reconsidérer l'interprétation la plus répandue aujourd'hui dans l'espace public sur ce qui se joue au tournant des décennies 1960-1970. Cette reconsidération de l'histoire conduit notamment à relativiser l'idée tout aussi répandue d'une origine populaire du mouvement du rejet des étrangers en raison des tensions apparues sur le marché du travail.

Le reflet d'une xénophobie populaire ?

Par « xénophobie » nous entendons *l'ensemble des discours et des actes tendant à désigner l'étranger comme un problème, un risque ou une menace pour la société d'accueil et à le tenir à l'écart de cette société, que l'étranger soit au loin et susceptible de venir, ou déjà arrivé dans cette société ou encore depuis longtemps installé.*

Le développement de la xénophobie en Europe est souvent relié voire réduit aux succès électoraux des partis d'extrême droite. Cette interprétation constitue le paradigme des politiques dites de lutte contre le racisme et la xénophobie³³. Il est vrai que ces partis sont aujourd'hui présents dans plus de la moitié des parlements nationaux de l'Union européenne, qu'ils sont arrivés au pouvoir dans plusieurs États membres à travers les coalitions gouvernementales et qu'ils marquent l'agenda politique – c'est-à-dire la hiérarchie des sujets prioritairement abordés – de presque tous les pays même en demeurant minoritaires ou marginaux. Plus encore, leurs idées sont aujourd'hui relayées dans l'espace public par les médias officiels et les partis de gouvernement, et ceci dans de nombreux pays européens

Cependant à trop se focaliser sur le lien éventuel entre le développement de ces partis xénophobes et le développement de la xénophobie comme phénomène culturel, on risque de

.....

33. Pour une illustration: Jacqueline Costa-Lascoux, « La lutte contre le racisme en Europe: I – Les instruments internationaux », *Revue européenne des migrations internationales*, année 1995, vol. 11, n° 3, pp. 205-219.

n'envisager qu'une seule relation de causalité, d'omettre l'étude de la relation inverse et, au fond, d'occulter la question cruciale des origines tant de la réémergence de l'extrême droite que de la xénophobie dans nos systèmes politiques.

L'interprétation aujourd'hui dominante dans les discours gouvernementaux et les médias les plus proches des élites dirigeantes renvoie implicitement ou explicitement à des mouvements d'opinion populaires³⁴, marqués par la peur des migrants en situation de crise économique³⁵, pour expliquer l'émergence des partis d'extrême droite³⁶, de la xénophobie et des politiques de rejet des étrangers.

Une phrase, même allusive, ou simplement quelques mots rappelant les *transformations de l'opinion publique*, les *craintes qui s'expriment* ou *l'anxiété de la population face à des migrations croissantes*... suffisent à produire cette imputation causale et à suggérer le schéma qui tout à la fois explique et justifie les politiques publiques dans ce domaine. Produite et diffusée par des élites gouvernementales, politiques, journalistiques et intellectuelles, cette interprétation fait la part belle à ces élites elles-mêmes: face aux irrationalités des peuples, les dirigeants ne feraient que refléter et satisfaire les vœux politiques de ceux-ci tout en modérant leurs ardeurs pour éviter les dérives dangereuses. Du peuple viendrait l'impulsion originelle du mouvement politique et des élites sa transcription gouvernementale et sa modération. On retrouve là des registres banals de légitimation politique: l'image d'un pouvoir accordé à des valeurs; celle d'élites éclairées, vecteurs et protecteurs de la raison démocratique.

.....

34. Pour une totale incapacité à concevoir la haine de l'étranger autrement que dans sa forme d'expression populaire: Andréa Hettlage-Varias; Robert Hettlage, « La haine de l'étranger », *Revue européenne des migrations internationales*, année 1994, vol. 10, n° 2, pp. 45-55.
35. Pour un modèle du genre: Yvan Gastaut, « La flambée raciste de 1973 en France », *Revue européenne des migrations internationales*, année 1993, vol. 9, n° 2, pp. 61-75 .
36. Ralph Schor, « L'extrême droite française et les immigrés en temps de crise. Années trente, années quatre-vingt », *Revue européenne des migrations internationales*, année 1996, vol. 12, n° 2, pp. 241-260.

Il y a pourtant de bonnes raisons de rechercher une autre interprétation.

La première concerne l'opinion publique à laquelle on ne saurait imputer plus de responsabilité qu'elle n'en a effectivement dans le fonctionnement de nos systèmes politiques malgré les croyances entretenues par les sondages d'opinion. « *Les opinions sont des forces et les rapports d'opinions sont des conflits de force* », analysait Pierre Bourdieu³⁷. Or l'état de ce rapport de forces, considéré entre gouvernants et gouvernés au sein de nos systèmes politiques, ne fait guère de doute : le citoyen ordinaire ne consacre pas plus de quelques heures par semaine à suivre la vie politique et dépend, dans la formation de ses convictions, de leaders d'opinions – ministres, dirigeants de partis, journalistes, personnalités célèbres, organisations... – dont les moyens d'expression dans l'espace public sont infiniment supérieurs.

Ce sont encore ces élites, observaient des conservateurs comme Charles Edward Lindblom³⁸ après Joseph Schumpeter³⁹, qui choisissent dans le flot continu des problèmes sociaux susceptibles d'être érigés en problèmes publics d'une époque ceux qui sont placés au sommet de l'agenda politique c'est-à-dire au centre des débats auxquels les citoyens ordinaires assistent. Et ils y assistent, nous a appris pour sa part Jürgen Habermas⁴⁰, en spectateurs relativement passifs d'une scène publique où les principaux acteurs sont aujourd'hui des professionnels de la politique et des politiques.

Il faudrait citer encore toute la sociologie des politiques publiques⁴¹, pour rappeler ce rôle primordial des élites

.....

37. Pierre Bourdieu, « L'opinion publique n'existe pas » (1972), in *Questions de sociologie*, Paris, Minuit, 1992, pp. 222-235.

38. C.-E. Lindblom, *The policy-making process* (1968), Englewood Cliffs (New Jersey), Prentice-Hall Inc., 1980.

39. Joseph Schumpeter, *Capitalisme, socialisme et démocratie* (1953) Paris, Payot, 1991.

40. Jürgen Habermas, *L'espace public* (1962) Paris, Payot, 1993.

41. Pour une synthèse : Wayne Parsons, *Public Policy – An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Aldershot (UK), Brookfield (US) : Edward Elgar, 1995.

sectorielles dont les activités (fonctionnaires, ministres, experts, lobbyistes...) sont pour le moins distantes de l'opinion publique et largement autonomes par rapport à la vie politique telle qu'elle apparaît (médiatique, partisane, électorale...) aux yeux d'un public élargi. Dans le cadre de ce paradigme technocratique et élitiste, il devient difficile d'imputer au peuple le rôle moteur de l'histoire que ce soit pour le meilleur ou pour le pire.

Or ce paradigme général coïncide parfaitement avec les études plus récentes et plus spécialisées sur les phénomènes qui nous intéressent ici : nationalismes xénophobes et politiques antimigratoires. Les travaux précités en sociohistoire montrent que les premières décisions de fermeture des frontières et de politiques antimigratoires au début des années 1970 trouvent leurs racines dans la décennie antérieure profondément marquée par la décolonisation et ses effets politiques sur l'ex-métropole depuis les frustrations liées à la perte de l'empire colonial jusqu'aux nécessaires reconversions de fonctionnaires travaillant dans ou sur les colonies et tentés de revendiquer une compétence relative aux anciens indigènes devenus de nouveaux immigrants. On voit apparaître alors une source technocratique de construction de l'immigré comme problème, risque ou menace qui impulsent une dynamique très antérieure aux chocs pétroliers de politique antimigratoire.

Les études sociologiques réunies par Didier Fassin, Alain Morice, Catherine Quiminal⁴², sous le titre *Les lois de l'inhospitalité : les politiques de l'immigration à l'épreuve des sans-papiers*, et notamment celle de Danièle Lochak⁴³, confir-

.....

42. Didier Fassin, Alain Morice, Catherine Quiminal (dir.), *Les lois de l'inhospitalité : les politiques de l'immigration à l'épreuve des sans-papiers*, Paris, La Découverte, 1997.

43. Danièle Lochak « La politique de l'immigration au prisme de la législation sur les étrangers », in Didier Fassin, Alain Morice, Catherine Quiminal (dir.), *Les lois de l'inhospitalité*, op. cit.

ment celles réalisées par ailleurs sur l'Autriche⁴⁴, l'Espagne⁴⁵, la Grèce⁴⁶, l'Italie⁴⁷ et le Royaume-Uni⁴⁸ : toutes montrent que ce tournant politique et culturel met en jeu d'autres acteurs que le citoyen ordinaire : des ministres, conseillers, hauts fonctionnaires, agents publics et semi-publics, experts, lobbyistes, chargés de communication... qui n'ont pas tous besoin, loin s'en faut, de tenir compte d'une opinion publique souvent enrôlée à peu de frais dans la justification des positions politiques de ceux qui s'expriment.

Le travail d'Annie Collovald⁴⁹ permet en outre de déconstruire aujourd'hui très efficacement le mécanisme élitiste de qualification de l'extrême droite par référence au peuple. Elle a montré, dans le cas de la France, que la base sociale, tant des électeurs que des leaders de cette sensibilité, n'a rien de spécifiquement populaire. Elle montre aussi comment a été construite par des élites intellectuelles, notamment dans les travaux relatifs au « populisme », cette vision du monde présentant abusivement le Front national comme un phénomène essentiellement populaire. Cette analyse est complétée par Sylvain Laurens qui explique en outre que le discours sur le « racisme du peuple » s'est

.....

44. Théo Van Leeuwen et Ruth Wodak, « Legitimizing immigration control: discourse-historical analysis », *Discourse Studies*, 1999, vol. 1, n° 1, pp. 83-118.
45. Kitty Calavita, « A "reserve army of delinquents" – The criminalization and economic punishment of immigrants in Spain », *Punishment & Society*, 2003, vol. 5, n° 4, pp. 399-413.
46. Anastassia Tsoukala, « Le contrôle de l'immigration en Grèce dans les années quatre-vingt-dix », *Cultures & Conflits*, 1997, n° 26/27, pp. 51-72.
47. Asale Angel-Ajani, « Italy's racial cauldron – Immigration, Criminalization and the Cultural Politics of Race », *Cultural Dynamics*, 2000, vol. 12, n° 3, pp. 331-352. « A question of dangerous race? », *Punishment & Society*, 2003, vol. 5, n° 4, pp. 433-448. Dario Melossi, « In peaceful life – Migration and the crime of modernity in Europe/Italy », *Punishment & Society*, 2003, vol. 5, n° 4, pp. 371-397.
48. Steve Cohen, « The local state of immigration controls », *Critical Social Policy*, 2002, vol. 22, n° 3, pp. 518-543. Liz Fekete, « The emergence of xeno-racism », *Race & Class*, 2001, vol. 43, n° 2, pp. 23-40. Liza Schuster, John Solomos, « Race, immigration and asylum – New Labour's and its consequences », *Ethnicities*, 2004, vol. 4, n° 2, pp. 267-300.
49. Annie Collovald, *Le « Populisme du FN », un dangereux contresens*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, 2004.

construit au sein des élites dans les années 1970 à une époque où le Front national ne pesait pas sur la vie politique⁵⁰.

D'autres facteurs vont ensuite s'ajouter et amplifier ces impulsions initiales des années 1960 et 1970. L'extrême droite devient un acteur central des systèmes politiques européens dans les années 1980 et son développement dépend alors de facteurs (réactions des autres partis, alliances...) autres que postcoloniaux. De même l'effondrement des pensées, partis et pays référés au marxisme a son histoire propre qui affaiblit la défense des pauvres dont font souvent partie les immigrés récents et affaiblit plus encore la défense du « lumpenprolétariat » dont un large segment est aujourd'hui constitué d'étrangers « sans papiers ». Le processus d'intégration européenne des territoires (espace Shengen) et des politiques publiques, avec la surenchère anti-migratoire à laquelle donne lieu cette convergence continentale dans les années 2000 a également son histoire propre qui n'est pas spécifiquement postcoloniale. Cependant la reconsidération du tournant des décennies 1960-1970 est capitale pour identifier les acteurs centraux de ce mouvement historique et, au-delà de cette période, suivre – au moins à titre d'hypothèse – ce fil conducteur de l'analyse sociologique jusqu'à aujourd'hui.

L'hypothèse d'une xénophobie de gouvernement

De cet état des connaissances découle une hypothèse qui consiste à considérer la radicalisation des politiques antimigratoires (et, avec elle, le retournement des politiques du droit d'asile contre les exilés) non pas comme une conséquence de l'émergence de l'extrême droite dans le champ politique mais, au contraire, comme une cause de celle-ci. On retrouve une inversion (par rapport aux schémas constitutionnels et par suite aux croyances de sens commun démocratique) de la relation entre la « *policy* » (la

.....

50. Sylvain Laurens, « Le racisme, attribut du populaire ? », revue *Plein droit* n° 69, juillet 2006, p. 9.

politique en tant que programme d'action publique) et la « *politics* » (la politique en tant que champs de forces politiques) bien connue des chercheurs depuis que Theodore Lowi l'a posée en postulat de sa sociologie de l'action publique: « *Policies determine politics*⁵¹ ». Mais, pour bien cerner le sens de notre hypothèse, il faudrait ajouter à cette dimension technocratique du politique, une dimension élitaire qui correspond au caractère marginal, déjà signalé, tant du peuple, des citoyens, que des classes populaires dans les processus de décision relatifs aux politiques publiques.

Dans cette perspective, le phénomène social de la xénophobie, probablement présent, au moins à l'état latent, dans toute société humaine, ne peut asseoir son empire sur le champ politique que lorsque des élites dirigeantes désignent l'étranger comme un problème, une menace ou un risque à travers les actes ordinaires de l'action publique. Cette hypothèse rejoint celle de Teun Van Dijk⁵² sur le rôle prépondérant du racisme élitaire dans la montée de la xénophobie en Europe, mais conduit à en rechercher les sources et les explications dans des processus de politiques publiques par lesquels s'agencent des intérêts technocratiques et des opportunistes politiques. La montée en puissance des nationalismes xénophobes dans les systèmes politiques européens serait ainsi propulsée par 30 ans de politiques disqualifiant les demandes d'asiles, claironnant la fermeture des frontières, interdisant les regroupements familiaux, soupçonnant les mariages mixtes, multipliant les rafles policières de sans-papiers, focalisant l'actualité sur quelques *pateras*, créant le délit de solidarité avec les exilés, organisant des expulsions de masses, militarisant les frontières...

On peut parler de *xénophobie de gouvernement* pour désigner cette emprise idéologique acquise sur l'ensemble des

.....

51. Lowi T., « Four systems of policy, politics and choice », *Public Administration Review*, n° 33, 1972, p. 299.

52. Van Dijk T.A., « Le racisme dans le discours des élites », texte en ligne sur le site de la revue *Multitudes*, 10 février 2007: <http://multitudes.samizdat.net/Le-racisme-dans-le-discours-des.html>

politiques publiques. Il s'agit d'une forme de xénophobie particulière qui n'est pas exprimée par des slogans extrémistes ou des jurons racistes mais à travers les discours beaucoup plus posés et très officiels de gouvernants, fonctionnaires et élus, ainsi que par des actes législatifs, administratifs et juridictionnels qui se font entendre fortement dans l'espace public : « fermeture » des frontières, rejet des demandes d'asile, refus de visas et de regroupement familial, contrôles policiers au faciès... Les politiques publiques sont des messages à grande audience qui, bien loin d'un racisme explicite devenu tabou, suffisent à désigner l'étranger comme un problème, un risque ou une menace.

L'effet d'activation de la xénophobie par les politiques de rejet est-il volontairement recherché par les gouvernants ou s'agit-il d'un « effet latéral » involontairement provoqué ? S'agit-il d'une dérive de la culture politique des élites dirigeantes ou d'une maladresse historique, de grande ampleur, activant inconsciemment les nationalismes xénophobes ? Quelle que soit la réponse, on ne peut pas espérer la produire si l'on ne commence pas par distinguer la *xénophobie de gouvernement* et de la *xénophobie contestataire* caractéristique des partis d'extrême droite. Encore faut-il aussi ne pas réserver l'exclusivité du fait xénophobe aux groupuscules ou partis d'extrême droite ni en exonérer a priori les élites dirigeantes, administratives et politiques. Encore faut-il enfin accepter d'envisager, au moins à titre d'hypothèse, que la xénophobie puisse exister sans l'affichage d'une émotion de haine mais à travers le froid détachement qui sied aux élites dirigeantes dans la désignation d'une menace et la réflexion sur les moyens d'y faire face.

L'étude des politiques du droit d'asile sous l'angle de la *xénophobie de gouvernement*, présente un intérêt particulier au regard d'un ensemble plus vaste, celui des politiques de l'immigration. Au sein de cet ensemble en effet, les politiques du droit d'asile sont celles qui sont a priori les plus éloignées d'une volonté de rejet des étrangers, celles qui se réfèrent le plus explicitement à des principes d'accueil altruistes et des

droits humains universels antinomiques avec toute forme de xénophobie. Méthodologiquement il s'agit donc d'un passage à l'extrême inverse, d'un détour par le terrain le plus défavorable à l'hypothèse envisagée. On se doute que si la démonstration est convaincante sur ce secteur, sa portée en dépassera les limites notamment en ce qui concerne les autres politiques migratoires aux intentions éthiques ou philanthropiques affichées beaucoup plus modestes.

Effet involontaire ou orientation politique ?

Le concept de *xénophobie de gouvernement* suscite parfois une interrogation à laquelle il a déjà été fait allusion, celle de l'origine, du moteur de l'histoire de cette montée en puissance de la xénophobie. Le grand retournement du droit de l'asile contre les exilés serait-il le résultat recherché d'une attitude collective et puissante de nature xénophobe ou bien l'effet peu ou pas maîtrisé d'un ensemble de réactions éparses aux conjonctures économiques et électorales ? Cette interrogation recoupe celle de l'origine sociale de la xénophobie pouvant être soit un effet involontaire des politiques antimigratoires soit une cause de celles-ci. Dans la première option, la xénophobie serait un effet latéral de ces politiques pesant sur l'opinion publique, stimulant une xénophobie contestataire essentiellement populaire (terreau des partis « populistes » xénophobes), alors que dans la seconde option la xénophobie serait à l'origine de ces politiques elles-mêmes, simples reflets d'une transformation politique des élites dirigeantes dans le sens d'une xénophobie de gouvernement essentiellement élitaire (préparant et favorisant la réémergence de partis d'extrême droite).

Le problème de l'origine est d'autant plus central dans l'analyse de ce retournement des politiques du droit d'asile contre les exilés que personne, absolument personne, aucun acteur technocratique, aucun leader politique, même à l'extrême droite, n'affiche explicitement son opposition de principe au droit

d'asile. Tout le monde aime le droit d'asile; personne n'est contre le droit d'asile et chacun ne veut qu'en améliorer le respect et, en moins d'un demi-siècle, il se retourne en son contraire. Vaste impuissance ou vaste complot? Signaler ce face-à-face caricatural de deux pseudo théories interprétatives que seraient une *théorie de l'impuissance publique* et une *théorie du complot caché*, qui sont surtout, ainsi formulées, deux rhétoriques de disqualification réciproques des interprétations possibles, est une manière d'évacuer la caricature même si certains de ses traits font sens face à un phénomène historique dont personne ne semble vouloir revendiquer ni assumer officiellement la paternité politique.

La question renvoie en réalité à une problématique centrale de toute sociologie politique de l'action publique: en amont de la question de l'identité sociale des gouvernants – *Qui gouverne?* – et de celle des modalités pratiques de la gouvernance – *Comment gouverne-t-on?* –, il en est une autre, plus fondamentale, dont les réponses balisent les diverses voies empruntées par cette sociologie: *est-ce que quelqu'un gouverne?* La question prend tout son sens lorsque les enquêtes de terrain font découvrir le grand nombre et la diversité d'acteurs sociaux interdépendants pouvant être considérés comme les coauteurs d'une politique. Cette question s'impose plus encore au vu de la prolifération des messages, divers dans leurs formes et dans leurs contenus, qui devraient être pris en considération pour retrouver le sens d'une politique publique. On peut se demander alors si le processus social et historique que représente la formation d'une politique est effectivement maîtrisé – au moins par certains acteurs – ou si, au contraire, déclenché et perpétué par les actes de chacun, il se développe de manière autonome par rapport à ces actes et à leurs intentions. En termes généraux, le problème peut être formulé ainsi: *une politique suit-elle un cours historique qu'aucun agent particulier n'a déterminé par ses actes ou délibérément recherché?*

La sociologie politique permet de faire ressortir, de ce point de vue, deux schémas d'interprétation, qui constituent les

deux pôles d'un continuum entre lesquels se situent la plupart des études réalisées. La première position, que nous nommerons *interactionniste*, voit chaque politique se composer par l'interaction d'une multitude d'acteurs, comme un « effet émergent », et suivre au cours du temps une évolution assez imprévisible, dont la trajectoire ne saurait être imputée à la volonté d'un acteur, d'un groupe ou d'une catégorie. La seconde position, que nous nommerons *directionniste*⁵³, attire au contraire l'attention sur le rôle prépondérant que joue(nt) une ou des élites dirigeantes susceptible(s) de peser sur les représentations sociales, les systèmes de valeurs et de contrôler l'enchaînement des interactions sociales, qui donnent, au cours du temps, le sens que prend une politique publique.

Le schéma *interactionniste*, schéma fondateur de la « *policy analysis* » d'inspiration américaine, met l'accent sur le caractère diffus et compensé⁵⁴ du pouvoir et, corrélativement, sur la *précarité du leadership* politique⁵⁵. De nombreux groupes ou leaders⁵⁶ s'inscrivent, en alliés ou en opposants, dans une compétition politique relativement fluide⁵⁷, faite de démarches essentiellement *incrémentales*⁵⁸ visant à orienter des actions

.....

53. Sur le conseil des membres de mon jury d'Habilitation à diriger des recherches, j'ai abandonné le terme « intentionnaliste » que j'utilisais dans des publications antérieures pour désigner ce schéma d'interprétation, la notion d'intention prêtant à confusion et introduisant de multiples malentendus théoriques. Le choix du néologisme « directionniste » n'engage que moi.
54. Charles-Edward Lindblom, *The Intelligence of Democracy*, New York, The Free Press, 1965, p. 15. François Bourricaud, « Le modèle polyarchie et les conditions de sa survie », *Revue française de science politique*, vol. 20, n° 5, octobre 1970, pp. 893-925.
55. François Bourricaud, « La sociologie du "Leadership" et son application à la théorie politique », *Revue française de science politique*, juillet-septembre 1953, vol. 3, n° 3, pp. 446-447. « Sur la prédominance de l'analyse microscopique dans la sociologie américaine », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. XIII, 1952, pp. 105-122.
56. Robert Dahl, *Qui gouverne ?* (1961), Paris, Collin, 1971.
57. Adam Heidenheimer, Huges Hecllo, Adams (C.-T.), *Comparative Public Policy*, New York, St Martin Press (3^e ed.), 1990, p. 14.
58. Charles-Edward Lindblom, « The Science of "Muddling Through" », *Public Administration Review*, vol. 19, n° 2, 1958, pp. 79-88. Gregory (R.), « Political Rationality of "Incrementalism" ». C.-E. Lindblom's Contribution to Public Policy making Theory » *Policy and Politics*, vol. 17, n° 2, 1989, pp. 139-153.

publiques. Ces leaders et ces groupes subissent en outre les aléas des résultats électoraux⁵⁹, des sondages d'opinion⁶⁰ et des activités médiatiques⁶¹; l'avènement d'un changement de fond dans l'action gouvernementale paraît dès lors conditionné à l'ouverture imprévisible et ponctuelle d'une *fenêtre d'opportunité* reliant l'évolution de la vie politique, la formation des problèmes sociaux et celle des politiques publiques⁶². La faible maîtrise de ces processus complexes et instables est liée aux *limites cognitives* des agents sociaux⁶³ et à la diversité de leurs valeurs, perceptions et objectifs⁶⁴. L'autonomie relative des politiques publiques tient en outre aux processus bureaucratiques⁶⁵ de concrétisation des choix politiques et aux usages sociaux des règles de droit⁶⁶. La *mise en œuvre* des politiques publiques apparaît comme une source partiellement irréductible d'incertitudes qui laissent place à la redéfinition des orientations et fragilisent la frontière

.....

59. Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Levy, 1995, pp. 223 et s.
60. Alain Lancelot, « Sondage et démocratie », in Sofres, *Opinion publique*, Paris, Gallimard, 1984, p. 258.
61. M.-E. Mc Combs, D.-L. Shaw, « The Agenda Setting Function of the Mass Medias », *Public Opinion Quarterly*, n° 36, 1972, pp. 176-187. B.-G. Peters, B.W. Hogwood, « In Search of an Issue-Attention Cycle », *Journal of Politics*, n° 47, 1985, pp. 238-253. Rogers (E.-M.), Dearing (J.-W.), « Agenda-Setting Research: Where Has It Been, Where is it going? », *Communication Yearbook*, n° 11, 1987, pp. 555-594.
62. John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little, Brown, Boston, Mass. 1984, p. 174.
63. Herbert A. Simon, *Models of Man: Social and Rational*, New York, John Wiley, 1957, p. 79. Charles Edward Lindblom, *The policy-making process*, *op. cit.*, p. 16.
64. Pierre Lascoumes, *L'écopouvoir*, Paris, La Découverte, 1994, p. 17. « Rendre gouvernable: de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, pp. 325-338.
65. Jeffrey L. Pressman, Aaron Wildavsky, *Implementation*, Berkeley, Univ. of California Press, 1973, pp. 128-133. Renate Mayntz, « Die "Implementation" politischer Programme. Theoretische Überlegung zu einem neuen Forschungsgebiet », *Die Verwaltung*, n° 10, 1977, pp. 51-66. Maintz (R.) (Hrsg.), *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1983.
66. Pierre Lascoumes, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques », *L'année sociologique*, n° 40, 1990, p. 44.

conceptuelle entre formulation et exécution des politiques⁶⁷. Dans le cadre de ce schéma, et dans ce cadre-là seulement, le problème majeur qui se pose est celui de *la gouvernabilité*⁶⁸: comment face à une réalité sociale aussi fragmentée, fluide et incertaine, concevoir qu'un acte de *gouvernance* permette à un acteur quel qu'il soit, y compris l'État, d'atteindre effectivement les objectifs qu'il poursuit⁶⁹?

À l'opposé du précédent, le *schéma directionniste*, attaché pour partie aux analyses marxistes⁷⁰, élitistes⁷¹ et néocorporatistes⁷², repose fondamentalement sur la reconnaissance d'une tendance à la *concentration des ressources de pouvoir*, selon des figures oligopolistiques ou monopolistiques, entre les mains de groupes d'individus dirigeant effectivement les politiques publiques⁷³. Une *structure du pouvoir* apparaît⁷⁴ à travers laquelle se subdivisent les *élites dirigeantes* qui laissent à la plus grande

.....

67. B. Hjern, C. Hull, « Implementation Research as Empirical Constitutionalism », *European Journal of Political Research*, n° 10, juin 1982; L. Goggin, A. Bowman, J.-P. Lester, L.J.O'Toole, *Implementation Theory and Practice*, Glenview Scott-Foresman & Cie, 1990.
68. Renate Mayntz, « Governing Failures and the Problem of Governability », in Kooiman (J.), (ed.), *Modern Governance*, Londres, Sage, 1993.
69. François Bourricaud, « À quelles conditions les sociétés postindustrielles sont-elles gouvernables ? », in Jean-Louis Seurin (dir.), *La démocratie pluraliste*, Paris, Économica, 1981, pp. 141-164.
70. Par exemple: Louis Althusser, « Idéologie et appareils idéologiques d'État » (1970), in *Positions (1964-1975)*, Paris, Éditions sociales, 1978, pp. 67-125. Pierre Bourdieu, *La noblesse d'État*, Paris, Éditions de Minuit, 1989.
71. Sur « l'école élitiste »: Raymond Aron, « Note sur la stratification du pouvoir », *Revue française de science politique*, vol. 4, n° 3, juillet-décembre 1954, p. 469. Jacques Coenen-Huther, *Sociologie des élites*, Paris, Armand Colin (coll. « Cursus »), 2004.
72. Philipp C. Schmitter, « Still the Century of Corporatism? », *The Review of Politics*, 1974, vol. 36, n° 1.
73. « Les formules changent [...] le fait oligarchique demeure », Aron condense ainsi les conclusions de Mosca et Michels, « Classes sociales, classe politique, classe dirigeante » (1960), in Raymond Aron, *Études sociologiques*, Paris, PUF, 1988, p. 149.
74. Charles Wright Mills, *L'élite du pouvoir*, Paris, Maspéro, 1969. Pierre Birnbaum, *La structure du pouvoir aux États-Unis*, Paris, PUF, 1971, p. 115. On retrouve également cette structuration du pouvoir politique chez: Philipp C. Schmitter, « Still the Century of Corporatism? », *op. cit.*; Bruno Jobert, Pierre Muller, *L'État en action – Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1989.

partie de la population le rôle de « moutons de panurge »⁷⁵ ou de spectateurs passifs d'un *espace public de représentation*⁷⁶. Le jeu politique se déroule alors essentiellement aux échelons supérieurs du pouvoir où les protagonistes agissent en fonction de *visions du monde* socialement construites⁷⁷ (généralement conformes à leurs intérêts respectifs), qu'ils tentent d'imposer et de transcrire en politique publique (textes juridiques, discours officiels, comportements individuels et collectifs...) ⁷⁸. La réussite d'une telle tentative est fonction des rapports de forces et reflète finalement la situation de *domination*, relative ou absolue (hégémonie), acquise par un groupe ou une catégorie sociale⁷⁹. L'observation des situations de domination ou d'hégémonie politique n'amène pas à en déduire l'immuabilité des politiques publiques, mais à s'interroger sur les conditions et modalités du changement dans la construction sociale et intellectuelle de ces politiques. En effet, la concentration des ressources de pouvoir tendant à stabiliser les positions de domination ou d'hégémonie, stabilise aussi les orientations de politiques publiques et *le changement*, toujours conçu comme un basculement radical, apparaîrait alors comme un problème analytique de premier plan⁸⁰.

Ni l'un ni l'autre schéma n'étant absurde ou déconnecté de la réalité, rejeter complètement l'un des deux entraînerait inévitablement un aveuglement dogmatique conduisant à occul-

.....

75. Joseph Schumpeter, *Capitalisme, socialisme et démocratie* (1947), Paris, Payot, 1991, p. 103.

76. Jürgen Habermas, *L'espace public*, (1962), Paris, Payot, 1993, p. 183.

77. Karl Young, « Value in the Policy Process », *op. cit.* ; Bruno Jobert, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *RFSP*, 1992, vol. 42, n° 2, p. 222.

78. Paul Sabatier, « Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis », *Journal of Public Policy*, vol. 6, n° 1, 1986, p. 39.

79. Pierre Muller, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in A. Faure, G. Pollet, P. Warin, (Dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995.

80. Paul Sabatier, « Policy Change over a Decade or More », in P.-A. Sabatier, H.-C. Jenkins-Smith, *Policy Change and Learning*, Boulder, Westview Press, 1993. Bruno Jobert, Pierre Muller, *L'État en action*, *op. cit.* (chapitre V).

ter des aspects essentiels de la réalité sociale. En les conservant l'un et l'autre, au contraire, on peut les considérer comme des ressources théoriques, des instruments de contrôle, permettant d'éviter le piège du dogmatisme en contraignant à produire des images de la réalité sociale – variables selon les objets étudiés – qui, *a priori*, ne soient strictement incompatibles avec aucun des deux schémas.

Cependant, au-delà d'une justification pédagogique d'évidence qui fait obligation à l'enseignant d'éviter toute fermeture dogmatique des esprits à l'un de ces schémas, deux raisons justifient de ne pas verser dans un œcuménisme qui imposerait au chercheur, en toutes circonstances, de les considérer comme strictement équivalents.

D'une part, les processus sociohistoriques étudiés peuvent varier au regard de la question initiale et des réalités considérées à travers ces schémas. Pour le dire simplement: certains processus sociaux, certaines politiques publiques notamment, peuvent être *plus interactionnistes* et d'autres *plus directionnistes*, certaines marquées par une extrême fluidité des concurrences politiques et d'autres par une structure pesante de domination voire d'hégémonie politique. C'est alors aux enquêtes empiriques de rendre compte le plus objectivement possible de la réalité sociale en pondérant dans leurs conclusions les apports analytiques respectifs de ces schémas. Et ce serait idéalement à la somme de ces enquêtes de nous apprendre si l'un des deux schémas devait être tenu pour supérieur à l'autre, attestant de la domination politique d'une classe sociale ou d'une élite dirigeante sur les sociétés.

Il y a cependant une raison méthodologique qui, sans conduire à rejeter complètement l'un des deux schémas et l'intérêt de leur confrontation, justifie de considérer le schéma directionniste comme heuristiquement supérieur à l'autre: faire apparaître la diversité de positions concurrentes, l'hétérogénéité des intérêts sociaux, la complexité bigarrée de points de vue divergents, ne peut pas être considéré comme une fin en soi de la démarche sociologique, ce ne peut être qu'une étape,

certes indispensable mais provisoire. À moins d'être confronté à une configuration historique de strict équilibre des forces en présence et de pouvoir démontrer la réalité de cet équilibre, dans toutes les autres situations, probablement plus nombreuses, l'exposé des différences de points de vue et d'intérêts ainsi que de leur concurrence laissant entière l'utilité sociologique de décrire le rapport de forces entre ces points de vue et ces intérêts. Or décrire un rapport de forces, autre que celui d'une situation de strict équilibre, c'est inéluctablement faire état d'une domination relative, d'une puissance s'imposant par rapport aux autres, au moins dans une certaine mesure ; c'est aussi, dans une perspective historique, décrire les actes et les processus sociaux qui ont conduit à l'asymétrie des forces, à la domination relative ou à l'hégémonie politique qui entraîne le mouvement de l'histoire. Les sociologies pluralistes en restent donc souvent à une première étape de la recherche qui est insuffisante : c'est ce constat de méthode qui justifie de considérer le schéma directionniste comme fréquemment supérieur pour peu que l'on lui épargne toute dérive dogmatique en sachant voir les dimensions interactionnistes de la réalité sociale.

Rendre compte d'un rapport de forces politiques, montrer dans quel sens il évolue et expliquer pourquoi il évolue ainsi mais sans exclure a priori qu'une partie de l'histoire au moins ait pu échapper à la maîtrise des acteurs dominants, telle sera la perspective générale de cette recherche pour comprendre comment le droit de l'asile s'est retourné contre les exilés, contre le droit d'asile même, se transformant en son contraire.

Le point de départ de cette recherche a été mon activité de juge de la demande d'asile comme représentant du HCR à la Cour nationale du droit d'asile (ex-Commission des recours des réfugiés) de février 2001 à juillet 2004. L'activité de recherche n'a été amorcée que postérieurement à cette entrée en fonction, à la fin de l'année 2002, et elle porte depuis lors sur les conditions de production des jugements sociaux relatifs aux exilés. Elle s'enrichit, à partir du printemps 2003, d'une découverte des

associations de soutien aux exilés à l'occasion de la préparation des rencontres publiques du réseau scientifique TERRA (<http://terra.rezo.net>) et grâce à des entretiens avec des salariés et militants associatifs ainsi qu'avec des avocats et des fonctionnaires. En 2004, une étude approfondie de la transformation des politiques européennes de l'asile a été réalisée pour la préparation du numéro intitulé « L'Europe des camps : la mise à l'écart des étrangers » de la revue *Cultures & Conflits* (n° 57, avril 2005). Le domaine d'observation s'étend de 2005 à 2007 aux interventions européennes au Maroc et recompositions des milieux de solidarité avec les exilés dans ce pays.

Le plan de l'ouvrage reflète pour une part le déroulement de ces cinq années de recherche tout en ménageant une progression dans la présentation des connaissances apportées au lecteur : le premier chapitre, partiellement autobiographique, rend compte de ma propre expérience de juge à la Commission des recours des réfugiés (aujourd'hui rebaptisée Cour nationale du droit d'asile). Il faut en effet prendre connaissance des modalités concrètes du jugement de l'asile pour en comprendre l'extrême malléabilité idéologique et saisir l'importance de l'embranchement doctrinal originel du droit de l'asile contemporain tel qu'il s'impose à partir de 1951 à travers la convention de Genève sur les réfugiés. Cet embranchement est présenté dans un chapitre deuxième qui pourrait néanmoins être lu avant le précédent puisqu'il décrit le contexte idéologique et institutionnel dans lequel prennent place aujourd'hui les acteurs du jugement technocratique de l'asile.

Le troisième chapitre replace l'évolution du droit de l'asile dans un courant plus vaste de l'histoire, celui des politiques migratoires et d'un développement récent de la culture politique européenne à l'égard des étrangers : le tournant national-sécuritaire. En connaissant les prédispositions de l'idéologie actuelle du droit de l'asile et la malléabilité du jugement technocratique de l'asile, on comprend mieux que ce tournant national-sécuritaire ait pu entraîner cette spirale du rejet

qui caractérise l'évolution du traitement des demandes d'asile depuis un demi-siècle. Le quatrième chapitre prolonge le précédent en étudiant le même tournant historique mais en le considérant sous l'angle des forces de résistances et de soutien aux exilés et en montrant comment elles s'affaiblissent au fur et à mesure d'une professionnalisation associative qui amène une partie des militants à intérioriser les perceptions étatiques et à accompagner le mouvement de l'histoire.

Les deux derniers chapitres étendent le domaine d'observation du rejet des exilés à l'espace international. Le chapitre cinq traite de la politique européenne, relativement récente, qui reflète, une évolution d'ensemble des pays européens, une convergence européenne, dans un sens national-sécuritaire. La politique européenne dite « d'externalisation de l'asile » a ainsi conduit à une prolifération des camps d'étrangers sur les frontières communes de l'union et dans les pays limitrophes. Le chapitre six étudie le rôle d'un acteur central de cette politique mais également l'acteur historique du droit de l'asile contemporain tant en Europe que dans le reste du monde: le Haut-Commissariat aux réfugiés de l'ONU (HCR) participe à l'externalisation de l'asile dont l'expérimentation au Maroc montre que des acteurs de solidarité peuvent jouer un rôle dans la mise en œuvre de politiques répressives aux finalités diamétralement inverses à celles que ces acteurs entendent poursuivre.

Le jugement technocratique de l'exil

L'élévation tendancielle des taux de rejet, déjà évoquée, constitue l'une des dimensions essentielles du retournement de la politique du droit d'asile contre les exilés : elle réduit la portée protectrice du droit de l'asile en reléguant une proportion croissante des exilés dans la clandestinité et disqualifie les demandeurs d'asile dans leur ensemble, laissant penser que la quasi-totalité des exilés sont des faux réfugiés.

Or, l'origine de cette élévation tendancielle du taux de rejet ne fait aucun doute : amorcée dès le début des années 1970, longtemps avant l'émergence dans l'espace public d'un problème migratoire, la radicalisation des politiques antimigratoires et l'émergence des partis d'extrême droite, il s'agit d'une production technocratique, celle de corps de fonctionnaires spécialisés, travaillant à juger et justifier les décisions portées sur chaque récit d'exilé par référence à un régime juridique devenu ésotérique sous l'accumulation des décisions juridictionnelles et des constructions savantes du droit de l'asile.

Le jugement technocratique de l'exil participe de manière centrale au retournement du droit de l'asile contre les exilés en se présentant comme une évaluation objective de ce qu'ils sont au regard de règles juridiques impersonnelles alors qu'il ne procède, nous le verrons, d'aucune définition consensuelle du réfugié, ne possède aucun moyen significatif d'instruction

sur les réalités biographiques des exilés et se trouve de ce fait tributaire des subjectivités et de leurs interactions. Le jugement technocratique est un champ de luttes idéologiques qui ne se reconnaît pas comme tel et produit des effets politiques d'autant plus lourds : les taux de rejet sont difficiles à contester politiquement à la fin du xx^e parce qu'ils proviennent d'une activité bureaucratique parée des atours de la science juridique et de l'impartialité de la justice. La Commission des recours des réfugiés (CRR) renommée Cour nationale du droit d'asile (CNDA) en 2007, offre un terrain privilégié d'observation du phénomène que nous appréhenderons aussi à partir d'autres institutions en France (HCR, OFPRA, CADA...).

Ce pouvoir technocratique dispose d'une force considérable : il coproduit l'idéologie du droit de l'asile que nous analyserons dans le chapitre suivant mais qui forme une dimension contextuelle du jugement. Des recueils, constructions majestueuses de règles et de décisions édifiés ensemble par de savants juristes¹, impressionnent et font montre d'une science dont la complexité et la rigueur semblent garantir la validité des résultats de la procédure d'examen des demandes d'asile. La langue des décisions juridictionnelles tient en respect et à distance les néophytes confrontés à l'ésotérisme des conclusions. Des livres de jurisprudence en imposent, produits de sélections officielles et arbitraires mais dont le volume et la sophistication semblent attester du sérieux et de la précision du travail d'examen des demandes d'asile². Le juridisme des universitaires, des administrateurs et des juges constitue l'une des composantes de ce pouvoir tech-

.....

1. Frédéric Tiberghien, *La protection des réfugiés en France*, Paris, Économica, 1988. Jean Fougerous Roland Ricci, « Le contentieux de la reconnaissance du statut de réfugié devant la Commission des recours des réfugiés », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1998-01/02, n° 1, pp. 179-224. Denis Alland, Catherine Teitgen-Colly, *Traité du droit de l'asile*, Paris, PUF (coll. « Droit fondamental »), 2002.
2. Frédéric Tiberghien, *Le droit des réfugiés en France – Tables décennales de jurisprudence du Conseil d'État et de la Commission des recours des réfugiés (1988-1997)*, Paris, Économica, 2000.

nocratique et agit comme un puissant vecteur de diffusion des croyances relatives au droit de l'asile et à ses résultats.

Cette idéologie est difficile à subvertir même dans le for intérieur. Je ne l'aurais probablement jamais remise en question, du moins aussi fondamentalement, en tant que chercheur, à partir de l'automne 2002, sans avoir personnellement exercé cette activité de juge à la Commission des recours des réfugiés. Et encore a-t-il fallu plus d'une année et demi d'engagement aveugle dans ce rôle avant l'amorce de ce type de distanciation que Norbert Elias³ place au cœur du regard sociologique. Les témoignages qui pourraient aider à cette distanciation, comme ceux de Jean-Michel Belorgey⁴, conseiller d'État, président de la Section des Études au Conseil d'État; juge et président de Section à la CRR ou celui de Clémence Armand⁵, ex-agent contractuelle de l'OFPRA, sont rares et récents de même que les observations extérieures de la CRR comme celles réalisées par des associations⁶ ou celles produites par des étudiant(e)s dans leurs mémoires de recherche⁷. La discrétion des fonctionnaires et des juges,

.....

3. Norbert Elias, *Engagement et distanciation – Contributions à la sociologie de la connaissance* (1983), Paris, Fayard, 1993.
4. Jean Michel Belorgey, « Le contentieux du droit d'asile et l'intime conviction du juge », *Revue administrative*, n° 336, novembre 2003, pp. 619-622 - « L'asile et l'intime conviction du juge », *Plein droit* n° 59-60, mars 2004 - « Du récit de persécution – ou nouvelles réflexions sur le contentieux du droit d'asile »; *Plein Droit*, février 2005; « Le droit d'asile menacé », colloque de France terre d'asile, 17 mars 2005 - « Exils », TERRA-Ed., coll. « Reflets », mars 2005: <http://terra.rezo.net/article300.html> - J.-M. Belorgey, « Le droit d'asile en perdition », TERRA-Ed., coll. « Reflets », mai 2007: <http://terra.rezo.net/article598.html>
5. Clémence Armand, *Droit d'asile, au NON de quoi? – Témoignage d'une officière de protection*, Paris, Éditions Toute Latitude, 16 nov. 2006.
6. France terre d'asile, « Rapport d'étude sur le mode de fonctionnement de la CRR, mission d'observation du 22 au 26 juin 1992 à Fontenay-sous-Bois, analyse quantitative des auditions », Paris, FTDA, 1992. – Amnesty International Section française, « Observation des audiences publiques de la Commission des recours des réfugiés, compte-rendu et recommandations », Paris, octobre 2003, 37 p.
7. Ide Bleriot, « Devenir réfugié: entre légalité et pitié », mémoire DEA, EHESS (École doctorale d'anthropologie sociale et d'ethnologie), dir. M. Abèlès, rap. de soutenance: D. Fassin, juin 2003, 117 p. - Céline Dusautoir, « Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) à la Commission des recours des réfugiés », université de Paris X – Nanterre, DEA « Sciences juridiques »,

respectant l'ordre établi de leur propre pouvoir, forme une étendue de silence offrant peu de prise aux regards extérieurs. Chez les juges de la CRR, les fonctionnaires de l'OFPRA ou les agents du HCR, l'essentiel semble se jouer dans un for intérieur qui se dévoile peu aux tiers. À la CRR, la décision se joue aussi dans le délibéré réservé aux juges et dont ceux-ci ne témoignent pas, ou rarement, occultant par ce silence la brièveté et la superficialité délibérative du moment.

L'opacité est une dimension souvent essentielle du pouvoir technocratique. Dans ce dispositif d'examen des demandes d'asile, elle masque surtout l'extrême malléabilité du jugement dont les résultats se trouvent, du fait de cette malléabilité, indexés sur les luttes idéologiques implicites qui traversent les institutions administratives et juridictionnelles.

Se faire juge

La présente section, de nature autobiographique et, pour cette raison, plus souvent rédigée à la première personne du singulier, pourrait paraître plus personnelle que nécessaire dans un ouvrage relevant des sciences sociales. Elle présente cependant un intérêt plus général, de plusieurs points de vue. Elle fait œuvre tout d'abord de transparence vis-à-vis du lecteur en lui exposant de manière détaillée les conditions de mon engagement dans cette fonction de juge qui a été à l'origine de l'ensemble des recherches présentées dans cet ouvrage et qui a pu en orienter les analyses de multiples façons. Elle permet ensuite de décrire quelques dimensions de la configuration de jugement peu accessibles aux regards extérieurs et de les rattacher aux processus institutionnels et politiques. Elle offre enfin l'occa-

.....

dir. D. Lochak, 2004, 158 p. – Khadija Noura, « Exil: chemin d'épreuves – La crédibilité du réfugié dans l'interaction sociale », mémoire pour le DEA Sciences du travail et de la formation, dir. A. Boubeker, université de Metz, 2005, 92 p. – Hélène Perret, « La règle de droit à la Commission des recours des réfugiés », mémoire DEA sociologie du droit, univ. Panthéon-Assas (Paris 2), dir. J.-P. Heurtin, 2000, 204 p.

sion de décrire certaines composantes tout à fait centrales de la procédure française d'examen des demandes d'asile.

J'ai tenté de réduire le caractère subjectif de la narration en la confrontant aux rares observations extérieures disponibles sur la CRR, particulièrement celle de Céline Dusautoir⁸ dont le mémoire a porté sur la fonction que j'ai exercée, celle d'Hélène Perret⁹, et au regard moins extérieur de Jean-Michel Belorgey, déjà cité, dont les analyses m'ont toujours paru allier lucidité et courage intellectuel avec un haut niveau d'information sur le sujet. J'ai tenté aussi de réduire le caractère égocentré d'un tel exercice en en faisant moins une analyse de la fonction particulière de juge HCR à la CRR ou de mon histoire personnelle qu'une tentative de décrire l'institution dans son ensemble.

Ce récit autobiographique reste celui d'une expérience singulière. Cependant un tel récit pourrait aider à éclairer des processus psychologiques et sociaux généraux d'intériorisation idéologique, d'enrôlement dans une institution puis de distanciation à son égard. En effet, si l'on m'accorde le crédit d'une évaluation personnelle pas trop défavorable, en termes d'intelligence analytique et d'esprit critique, la description de l'extrême facilité avec laquelle je suis rentré socialement et mentalement dans le rôle de juge, en absorbant sans grandes réticences un système de pensée, devrait aider à comprendre un phénomène plus général de diffusion idéologique et d'enrôlement social dans ce type d'institutions.

Le recrutement

Mon point de départ a été celui d'un « degré zéro » de connaissances initiales sur le droit de l'asile et sur les exilés. Il faut néanmoins entendre par « degré zéro », un niveau d'information

.....

8. Céline Dusautoir, « Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) à la Commission des recours des réfugiés », université de Paris X - Nanterre, DEA Sciences juridiques, dir. D. Lochak, 2004, p. 18.
9. Hélène Perret, « La règle de droit à la Commission des recours des réfugiés », mémoire DEA sociologie du droit, univ. Panthéon-Assas (Paris 2), dir. J.-P. Heurtin, 2000, 204 p.

de quelqu'un ayant fait des études longues, lisant depuis près d'une vingtaine d'années des journaux comme *Le Monde*, *Libération*, *Le Monde diplomatique* et *Courrier international*, c'est-à-dire s'intéressant probablement plus que d'autres, en liaison avec une spécialisation professionnelle en science politique, à l'actualité internationale. En janvier 2001 cependant, je n'avais qu'une idée lointaine et floue de ce que pouvait être la convention de Genève sur les réfugiés, ou de manière plus générale le phénomène de l'exil. Mes centres d'intérêt antérieurs avaient été sans rapport direct avec ce genre d'objets, et, dans la sélection spontanée, partiellement inconsciente, que réalise tout lecteur d'un journal, il n'y avait généralement pas d'articles relatifs à ces sujets.

Les premières informations précises me sont venues, dans les mois précédant mon recrutement, de celui qui m'a introduit dans cette configuration : un ami très cher, rencontré dix ans plus tôt en lien avec des études et un intérêt partagé pour la philosophie des Lumières. Devenu avant moi professeur en science politique, il avait été lui-même introduit dans cette fonction de juge par un autre collègue également professeur de science politique et dont j'ignore comment lui-même avait été mis en contact avec le HCR. Mon ami venait presque chaque semaine dîner à la maison et j'ai suivi ainsi, de loin en loin, sa propre insertion dans cette activité parallèle à l'activité universitaire.

Lorsqu'à la fin de l'année 2000, la délégation du HCR en France a recherché de nouveaux juges pour en remplacer d'autres, cet ami m'a suggéré d'envoyer un curriculum vitae et une lettre de motivation, ce que j'ai fait, d'autant plus naturellement que j'avais le sentiment de connaître la fonction, ses tenants et aboutissants.

À ce stade de l'histoire, mes motivations étaient de plusieurs sortes : pour le dire simplement, j'avais le sentiment qu'il s'agissait d'une fonction vertueuse au secours de l'humanité souffrante parfaitement compatible avec mes opinions de

gauche, formées dans la fréquentation déjà ancienne du parti socialiste et du Mouvement fédéraliste européen ainsi que des œuvres de Jean-Jacques Rousseau et d'Emmanuel Sieyès. Après deux années de fonction à l'université, j'avais aussi envie de voir autre chose, de m'échapper, de prendre contact avec une réalité sociale nouvelle, ce que l'on appelle un « terrain » mais sans que cela ne soit déjà inscrit dans un projet très clair de recherche. Il s'agissait surtout de découvrir un autre secteur d'action publique afin de diversifier les illustrations que je pouvais utiliser pour faire comprendre aux étudiants certains concepts ou théories de sociologie politique.

Je pensais depuis longtemps à la question des étrangers comme un prolongement de centres d'intérêt antérieurs sur l'idée de Nation et parce qu'ils me semblaient être les plus faibles parmi les défavorisés. Pour le dire vite, les exilés me semblaient constituer l'une des composantes principales de ce que Karl Marx nommait le *lumpenprolétariat*.

J'étais aussi intéressé par l'aspect financier de la fonction : environ 1 000 francs par séance hebdomadaire d'une demi-journée soit 4 000 francs par mois, alors que mon revenu mensuel ne dépassait pas encore 11 000 francs et que le revenu complémentaire se présentait juridiquement comme un défraiement non imposable, augmentant le revenu universitaire sans dépendre des responsables de mon département avec lesquels mes relations étaient au plus mal. J'ai néanmoins informé la direction de l'UFR¹⁰ de la fonction que je m'apprêtais à occuper et sollicité son accord sans craindre qu'elle le refuse, d'autres collègues plus influents que moi dans l'UFR exerçant des fonctions similaires, de nature juridictionnelle, au Conseil constitutionnel et au Conseil supérieur de l'audiovisuel et une note interne du président de l'université indiquant que les défraiements liés à l'exercice de fonctions juridictionnelles n'étaient pas subordonnés à une procédure d'autorisation préalable de cumuls.

.....

10. Unité de formation et de recherche = département ou faculté...

Quelques semaines plus tard, le HCR m'a invité à un entretien qui s'est déroulé dans les locaux de la délégation, en présence du fonctionnaire en charge des questions juridiques de protection des réfugiés, c'est-à-dire aussi des relations avec l'OFPRA et la CRR, et, surtout, de l'encadrement des juges représentant le HCR. Il était accompagné d'un autre fonctionnaire de la délégation, moins spécialisé, participant au titre des regards croisés internes à l'organisation dans le processus de recrutement. L'entretien a été rapide, une demi-heure environ et a porté sur ma formation universitaire initiale, mes fonctions actuelles à l'université Panthéon Sorbonne (Paris 1), mes expériences internationales en Allemagne et en Italie et ma maîtrise de l'anglais, ainsi que mes opinions relativement au domaine d'action du HCR. Il me fut demandé notamment comment je voyais le HCR et ma réponse, tout à fait spontanée, à la fois sincère et intuitivement tactique, avait consisté à l'inscrire, au sein de la galaxie onusienne, dans la catégorie des organisations « plutôt sympathiques » à côté de l'Unicef, de l'OMS, du BIT et de l'Unesco. La réponse sembla plaire.

Il était clair pour tout le monde que, après une thèse de doctorat sur les politiques de l'environnement relatives aux résidus industriels dangereux en France et en Allemagne, je n'avais aucune compétence spécifique en matière de droit d'asile. Cela ne semblait pas poser de problème : on m'indiquait qu'une formation me serait délivrée qui suffirait pour remplir la fonction.

On me demanda aussi, dans l'hypothèse théorique où j'aurais un jour à constater une divergence de vue avec le HCR, que ce soit avec la ligne politique du siège international ou de la délégation en France, quelle attitude j'adopterais : ma réponse fut, sans hésitation et tout aussi sincèrement, que je présenterais ma démission et irais m'occuper d'autre chose. Je me connaissais mal, ou bien le sens tactique l'emportait spontanément sur ma réflexion, mais cette réponse aussi eut l'air de plaire.

On m'interrogea sur mes opinions en ce qui concerne les étrangers en France et les questions politiques liées aux

étrangers. Ma réponse se référa à une confrontation lue dans le journal *Le Monde* entre deux universitaires de gauche, Danièle Lochak, par ailleurs ancienne présidente d'une association de défense des travailleurs immigrés (le GISTI) et Patrick Weil, ancien conseiller ministériel politiquement proche de J.-P. Chevènement. La première argumentait en faveur de la liberté de circulation et le second défendait les politiques gouvernementales d'alors conduites par J.-P. Chevènement comme ministre de l'Intérieur. J'indiquais qu'outre une grande estime personnelle pour la première en tant qu'universitaire, à bien des égards exceptionnelle, je me sentais politiquement proche de son point de vue. Je crois que cette réponse aussi a plu, mais mes deux interlocuteurs semblaient surtout faire attention à ne pas exprimer, même de manière non verbale, leurs sentiments à ce sujet.

L'entretien s'est conclu par l'indication allusive d'une appréciation globalement positive qui, en cas de besoin du HCR, pourrait se traduire par un deuxième entretien avec le responsable de la délégation en France.

Ce deuxième entretien eut lieu quelques jours plus tard dans le bureau du délégué du HCR en France, c'est-à-dire du chef de la délégation. Le tête-à-tête fut bref : cinq ou dix minutes à peine. La fonction de cet entretien était de toute évidence d'officialiser une décision déjà prise et d'accueillir un nouveau venu, de faire connaissance aussi. Je résumais à sa demande mes motivations pour l'exercice de cette fonction en mettant surtout en avant le sentiment altruiste de pouvoir être utile à une cause. J'interrogeais en retour le délégué sur ce que serait pour lui un « bon » juge le représentant dans cette institution : la réponse fut un peu embarrassée, évasive et porta sur la nécessité d'un engagement personnel dans l'exercice de la fonction et rapidement suivie d'une poignée de mains tout à fait cordiale.

Ce n'est que beaucoup plus tard, dans les mois et années qui ont suivi, au gré des conversations avec les autres juges et les agents du HCR, que j'en appris davantage sur les conditions

de mon recrutement. Il s'inscrivait dans une vague de recrutements de nouveaux juges faisant suite à une « charrette » de démissions et limogeages de juges plus anciens, dans un contexte marqué par des attaques¹¹ en provenance du milieu des avocats à l'égard des représentants du HCR qui apparaissaient trop sévères (*i. e.* enclins au rejet des demandes d'asile) alors que leur rôle attendu par certains acteurs, nous y reviendrons, était celui d'une sensibilité favorable aux réfugiés. Le contexte de ces limogeages était marqué aussi par des considérations plus matérielles à l'égard de juges ayant augmenté progressivement leur activité de jugement au point d'en faire une source principale de revenus et qui auraient avec le temps émis des revendications en termes de droit du travail. Or le HCR tenait à ce que ce type de représentants demeurent de simples « consultants », comme indiqué dans nos contrats d'embauche, défrayés à la vacation dans le cadre d'un contrat dérogeant effectivement à toutes les règles du droit du travail et renouvelé chaque année. Après un vif conflit avec certains de ces représentants, revendiquant leur autonomie à l'égard de la délégation, et le départ de certains d'entre eux, la nouvelle politique de la délégation, à partir de 1999-2000 avait consisté à recruter des universitaires titulaires de leur poste, pour qui l'activité de juge ne pouvait être qu'un « à côté ». Le choix avait été fait par la même équipe de préférer des politistes, sociologues ou historiens plutôt que des juristes trop enclins à s'inscrire mentalement dans la logique politique et hiérarchique de l'institution au lieu de s'y concevoir comme des représentants du HCR soucieux des conditions sociales et politiques de départ des réfugiés plus que des raisons « juridiques » aboutissant, depuis des années, à l'augmentation des taux de rejet. Lors d'un entretien en 2000, le responsable des relations avec la CRR indiquait deux critères de recrutement : la disponibilité et un « *certain engagement en faveur de la protec-* »

11. Voir notamment : Arnaud Aubron, « Le HCR juge déplacée l'indépendance de son juge », *Libération*, 21 février 2000 ; Franck Johannes, « Le HCR en France, juge et avocat des réfugiés », *Libération*, 2 mars 2000.

tion des réfugiés: cela doit être des personnes motivées, intéressées par leur fonction et qui ont envie de s'engager en faveur de cette protection. »¹²

À cet égard, la politique de recrutement du HCR a brutalement basculé après le changement d'équipe en 2002-2003: plus sensibles aux exigences du gouvernement français et plus soucieux d'assurer la docilité de ses représentants à la CRR, le nouveau délégué ainsi que l'agent chargé des relations avec la CRR, ont radicalement changé de politique en recrutant des étudiant(e)s en droit financièrement dépendants de l'activité.

« Pour d'autres assesseurs, *remarque Céline Dusautoir*, recrutés plus récemment (il y a moins de trois ans), il paraît cependant moins approprié de parler d'une activité secondaire, du moins au niveau financier. Ceux-ci, jeunes diplômés de troisième cycle préparant actuellement une thèse, ou anciens associatifs, considèrent leur activité au HCR comme leur source principale de revenus. Il est vrai que dans leurs cas, la moyenne du nombre d'audiences par mois se situe plus près de dix que de quatre, ce qui leur permet de percevoir un salaire quasi "entier" puisque la séance est rémunérée à hauteur de 150 euros. Pour les plus anciens qui siègent relativement peu, il s'agit plus d'une rémunération accessoire, en complément de leurs revenus principaux. »¹³ »

Malgré les explications, reçues beaucoup plus tard, et qui me permettaient de mieux comprendre les raisons de mon propre recrutement, je continuais longtemps néanmoins de me demander comment j'étais arrivé à être recruté comme juge de la demande d'asile sans jamais avoir eu le moindre rapport

.....

12. Entretien du 14 mars 2000. Cité in Hélène Perret, « La règle de droit à la Commission des recours des réfugiés », *op. cit.*, p. 74.

13. Céline Dusautoir, « Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) à la Commission des recours des réfugiés », *op. cit.*, p. 18.

intellectuel ou professionnel avec ce domaine de spécialité. La question se posa avec plus de force encore un an plus tard lorsqu'une de mes amies juristes, réalisant une thèse de doctorat très pointue sur la protection des droits humains, dotée d'une sérieuse expérience comme stagiaire à la Cour européenne des droits de l'homme, présenta en vain sa candidature à cette fonction. Comment, après une thèse de doctorat sur les déchets industriels et une spécialisation en politiques publiques, étais-je arrivé à être juge de la demande d'asile au titre de la convention de Genève sur les réfugiés ? Sur la trentaine de juges représentant le HCR, quatre ou cinq collègues à peine étaient plus spécialisés que moi, et la proportion était constante au regard de la centaine de juges de la CRR. Il me fallut plusieurs années pour envisager que mon recrutement ait pu se faire non pas malgré mon incompétence initiale mais au contraire en raison de celle-ci, parce qu'elle ne faisait effectivement pas obstacle à la formation d'une simple *opinion* sur chaque demande d'asile exprimée, parce qu'elle garantissait au HCR une plus grande malléabilité des esprits et peut-être aussi, il faut le souligner, parce qu'elle favorisait une plus grande autonomie intellectuelle à l'égard d'un juridisme devenu tendanciellement défavorable aux réfugiés et dont les collègues plus spécialisés, juristes notamment, peinent souvent à se départir.

La nouvelle politique de recrutement déjà signalée s'est nettement orientée dans une autre direction de plus grande docilité à l'égard des institutions, tant du HCR lui-même que de la CRR. Cette réorientation est bien analysée par la recherche de Céline Dusautoir à une nuance près : la date du tournant se situe en 2003, après la rotation des responsables du HCR.

« Autre différence importante, ou qui est perçue comme telle, celle de l'âge. Les nouveaux recrutés sont en effet plus jeunes que leurs prédécesseurs, avec une moyenne d'âge inférieure à 30 ans. L'argument n'est pas mis en avant en tant que tel par les contempteurs de ce recrutement, mais

souvent relié au statut ou à la profession. Pour eux, un jeune doctorant sera un assesseur HCR moins efficace car il ne saura pas s'imposer face aux autres membres de la formation de jugement: *“Je pense qu’il faut quand même avoir un certain âge et une certaine expérience dans les délibérés, parce que... je pense qu’un président du Conseil d’État ne peut pas prendre au sérieux quelqu’un qui fait une thèse, à mon avis. Moi je les connais, ces gens-là, et je sais qu’ils fonctionnent quand même vachement au statut¹⁴.”* De l’autre côté, on n’hésite pas à mettre en avant que les universitaires, de par leur milieu social, n’envisagent pas leur fonction de la même manière que les nouveaux assesseurs, pour qui il s’agit d’un travail à part entière (de par le temps qu’ils y consacrent et la rémunération qui en résulte, qui constitue leur principale source de revenus). Un « nouvel » assesseur explique ainsi: *“Ils sont complètement déconnectés. J’ai toujours l’image des dames patronnesses. Ils font ça comme on fait de l’humanitaire, au sens... Ce sont tous des profs d’université, qui n’ont de contact avec la réalité que Paris 6^e, 7^e et 14^e, et qui font deux ou trois instances par mois, parce que comme ça, ça leur donne l’impression de faire une bonne action¹⁵.”* Les plus jeunes mettent par exemple en avant leur expérience en milieu associatif, à la Ligue des droits de l’homme ou à l’Anafé, pour montrer leur connaissance de la réalité des requérants qui se présentent à la Commission. Ils ont souvent fréquenté des demandeurs d’asile à la frontière, ou les ont conseillés tout au long de leur parcours en France, autant de faits qui attestent de leur “connexion” à la réalité, pour reprendre l’expression de l’assesseur cité. De l’autre côté, on insiste sur l’indépendance que confère le statut d’universitaire, et sur la respectabilité qui en découle aux yeux des autres

.....

14. Entretien avec un assesseur HCR, 24 juin 2004.

15. Entretien avec un assesseur HCR, 19 août 2004.

membres des formations de jugement, principalement les présidents de section. Les anciens voient les nouveaux comme plus influençables par les présidents, tandis que les nouveaux se voient comme des juges à part entière, à la différence selon eux des anciens, qui se mettraient plus naturellement dans la posture de l'avocat du requérant. Un assesseur HCR recruté récemment se sent flatté de la réflexion faite par un assesseur OFPRA : *“Lui est là depuis longtemps, et il me disait qu’il y avait véritablement deux périodes du HCR à la Commission. C’est-à-dire qu’avant notre promotion, notre arrivée, en 2001, tous avant étaient taxés de droits-de-l’hommistes. Et en fait, ça a changé. Maintenant, on redevient des juges. Et il m’a dit que ça se sentait, qu’il y avait véritablement un changement de rôle du HCR au sein de la Commission”*¹⁶. »¹⁷

L’initiation

Ma formation initiale commença dès le mois de janvier 2001 par des séances de travail au siège de la délégation du HCR en France. Le fonctionnaire du HCR en charge du secteur et de la coordination des juges assurait lui-même cette formation initiale délivrée à trois ou quatre juges simultanément. Deux après-midi de formation m’ont introduit à la connaissance de la convention de Genève et au droit français de l’asile. Une pile de documents à découvrir chez soi complétaient cette formation : études thématiques du HCR, manuels juridiques à destination des personnels HCR, recueil de jurisprudence, « fiches pays » décrivant les situations politiques et sociales des pays où avaient lieu des persécutions, etc.

En février, j’assistai à deux séances de jugement de la CRR. Encore en formation mais étant déjà nommé comme juge, je pouvais légalement assister à la partie la plus instruc-

.....

16. Entretien avec un assesseur HCR, 19 août 2004.

17. Céline Dusautoir, « Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) à la Commission des recours des réfugiés », *op. cit.*, p. 18.

tive d'une séance de jugement qui est celle du délibéré à huis clos durant lequel les juges, après avoir passé une demi-journée à auditionner les demandeurs d'asile, se concertent, discutent et fixent leurs positions respectives pour décider si oui ou non le statut de réfugié serait accordé à tel ou tel des requérants entendus. Durant cette période d'observation, il était convenu que le stagiaire retrouverait ensuite le représentant du HCR ayant participé à la formation de jugement pour faire le point avec lui et analyser le déroulement de la séance et du délibéré. Nous nous retrouvâmes en effet, les deux fois, dans un café à proximité de la CRR pour ce « debriefing ». Ayant très peu d'idées personnelles au sujet du droit d'asile et moins encore au sujet des pays d'origine des demandeurs d'asile observés, j'entendais sans réticence les décisions prises pour chaque personne et les évaluations exprimées par mon collègue plus expérimenté sur chaque récit d'exil mais je m'étonnais, quand même, de divergences de perceptions sur des cas qui m'avaient ému ou encore de la fermeté des convictions de mon collègue sur des cas qui me paraissaient bien incertains, voire indécidables. J'appris à l'usage qu'aucun cas ne pouvait être indécidable... puisqu'il fallait dans tous les cas prendre une décision qu'elle soit bonne ou mauvaise.

En mars 2001, après deux après-midi de formation en janvier et deux séances d'observation en février, je commençai à juger. Juger signifiait alors tout simplement, entendre des récits terribles, poser des questions et dire si oui ou non, les personnes entendues pouvaient être considérées comme des réfugiés au sens de la convention de Genève. L'audition de chacun s'accompagnait d'une prise de notes succinctes, dans un formulaire du HCR à remplir pour chaque demande d'asile, sur lequel il convenait d'indiquer la position de jugement prise en délibéré entre deux choix possibles seulement : favorable ou non à l'octroi du statut de réfugié. Il n'y avait pas de case pour le doute ou l'indécision.

J'ai observé rétrospectivement que c'est dans cette période initiale, durant les premiers mois d'exercice, que j'ai réalisé mes « scores » personnels les plus élevés. En effet, l'état

d'esprit dans lequel j'abordais cette fonction, incité en cela par mes formateurs et mes proches (l'ami qui m'avait introduit était dans le même état d'esprit et une partie des autres juges représentant le HCR aussi) consistait à essayer d'aider les exilés à faire valoir leurs droits dans un contexte où ces droits étaient perçus comme tendanciellement bafoués par l'élévation des taux de rejet. Cette conception du rôle ne m'était pas personnelle mais n'était pas non plus partagée par tous les représentants du HCR comme l'observe Jean-Michel Belorgey :

« N'aident pas non plus [au succès de la demande d'asile], quelquefois, les assesseurs du Haut-Commissariat aux réfugiés les plus soucieux, à juste titre, de ne pas brader ou jouer à la baisse le droit d'asile, ni d'aller trop loin dans la constatation de la faible juridicité de l'exercice auquel ils sont associés, et qui accentuent, du coup, inconsciemment, le décalage entre cet exercice et les expériences humaines dont ils devraient rendre possible la prise en compte sans trop de biais¹⁸. »

Des trois juges constituant une formation de jugement, celui qui représente le HCR, dans cette perspective, demeure néanmoins celui dont est attendue par l'ensemble des autres acteurs du jugement, l'attitude la plus favorable à la protection des exilés. Cette attente à son égard s'atteste objectivement dans la focalisation périodique des récriminations sur cette catégorie de juge plus que sur les deux autres.

D'ailleurs, observe Céline Dusautoir citant son entretien avec un avocat, cette fonction est reconnue par d'autres intervenants à la CRR, comme cet avocat qui explique : « *Normalement, leur travail est de défendre la convention de Genève. [...] Ils sont là pour faire valoir ce qui*

.....

18. Jean-Michel Belorgey, « Du récit de persécution – ou nouvelles réflexions sur le contentieux du droit d'asile », revue *Plein droit*, février 2005.

*est positif au regard de la convention de Genève dans ce qu'ils ont entendu*¹⁹. »²⁰

Fort de cette conception protectrice du rôle qui, politiquement et psychologiquement, me convenait, comme d'autres, mais avec peut-être plus de radicalité que d'autres, je me fixais pour objectif tout simplement de faire délivrer le plus de statuts de réfugiés possible. Or, on le verra, cela n'était pas chose aisée et un tel objectif devait souvent être dissimulé derrière des comportements dénotant une plus grande impartialité. C'est en juin 2001 que j'ai battu « mon » record personnel et détenu ce qui resta longtemps le meilleur « score » avec huit statuts de réfugiés accordés lors d'une même séance de jugement, chaque séance réunissant à l'époque 22 demandes d'asile. Durant les quatre premiers mois, j'avais une facilité, me semble-t-il perdue par la suite, à prendre des positions en faveur de certains exilés que les autres juges ne voyaient plus spontanément comme des victimes de persécutions. L'effet du temps, dans l'exercice de cette fonction, rapproche mentalement de la tendance dominante qui est celle du doute donc du rejet.

La phase d'initiation, durant ce premier semestre 2001 s'accompagna d'un week-end de formation intensive dans un hôtel de luxe de la région parisienne. Tous les juges représentant le HCR se retrouvèrent ainsi durant deux journées organisées en ateliers et conférences mais utiles aussi par les repas, pauses et soirées de discussion. Ce fut l'occasion d'approfondir la connaissance de la doctrine du droit d'asile défendue par le HCR. Ce fut l'occasion aussi de découvrir les manières de penser des autres juges notamment l'importance de leurs divergences dans la perception des récits mais aussi des lignes jurisprudentielles. Les responsables de la délégation du HCR en France, à cette époque, défendaient une position relativement

.....

19. Entretien avec avocat, 15 septembre 2004.

20. Céline Dusautoir, *ibid. op. cit.*, p. 44.

progressiste du droit d'asile et du rôle de leurs représentants à la CRR. Cela changea à partir de 2003. L'objet de ces formations était donc de doter les représentants du HCR de moyens intellectuels et juridiques pour résister à la tendance dominante au rejet tout en leur conservant une crédibilité et une influence au sein de l'institution. Dans l'esprit des responsables de la délégation, à cette époque, le représentant du HCR devait parvenir à faire prévaloir des préoccupations de protection en s'imposant comme le plus compétent. Certains juges parmi les plus anciens semblaient considérer cette orientation avec une certaine perplexité et insistaient beaucoup plus sur l'importance de « rester crédible » ou encore de « respecter les formes »... ce qui signifiait ne pas aller trop loin dans l'expression de positions de jugement favorables aux exilés. Je compris alors que ce que je croyais être une sorte d'évidence pour tous au sujet de notre rôle – obtenir le plus possible de décisions protectrices – n'en était pas une et devait même être formulé de manière beaucoup plus contournée pour que la discussion puisse s'ouvrir avec ceux qui considéraient que l'on devait accorder le statut de réfugié seulement aux « vrais réfugiés ».

De fait, je m'étais fait, par dispositions personnelles partagées avec d'autres collègues et, il faut leur en accorder crédit, sous l'influence des responsables de la délégation du HCR à l'époque, une vision idéalisée du rôle du juge représentant le HCR. Une vision qui ne décrit au mieux qu'une partie de ces juges et qui ne correspond pas nécessairement à l'image que se sont fait de ces juges (ou de moi-même) les autres acteurs. Citons encore un autre point de vue, celui de Jean-Michel Belorgey observant, en président de séance, les juges HCR :

« Il n'est pas, cela aussi est attristant (plus ou moins que le reste, qui saurait le dire) jusqu'à certains assesseurs HCR dont il faille redouter l'absence de tendresse pour les requérants. On a déjà évoqué ceux à qui leur ferveur pour la convention de Genève interdit de regarder la plupart des requérants comme dignes de la haute idée qu'ils s'en

font. Mais il faut aussi mentionner ceux qui, parce qu'ils sont originaires de pays où ils n'ont pas, depuis longtemps, remis les pieds (ou ne les ont remis que de façon sélective), n'imaginent pas qu'une femme qui porte le foulard puisse être persécutée par les islamistes...²¹ »

De manière assez emblématique, la dernière séance plénière de ce week-end initiatique, offrit le cadre d'un débat bref mais passionné sur ce sujet entre deux positions opposées : les uns, notamment parmi les plus anciens, juristes notamment mais aussi politistes, argumentaient en considérant que la bonne attitude à adopter en tant que juge consistait à se former une intime conviction au regard de l'ensemble des informations, documents et déclarations, ainsi que du droit, sur chaque demande d'asile, puis à défendre en délibéré les seules demandes repérées comme justifiant l'octroi d'un statut de réfugié. D'autres, dont je faisais déjà partie, soutenaient que la procédure en l'état ne permettant pas de se former une intime conviction un tant soi peu fondée et raisonnable sur les trajectoires d'exil, la tendance générale au rejet dépendant en outre plus de facteurs induits par la politique française que des motifs d'exil, on ne pouvait que tenter de résister à cette tendance en soutenant toutes les demandes susceptibles d'être satisfaites indépendamment de notre intime conviction sur chacune d'elles. Les deux positions semblaient inconciliables.

On le comprend à la lecture de ce compte-rendu, la formation initiale était moins une formation, au sens où on l'entend dans les institutions spécialisées en formation initiale ou continue (écoles, universités, organismes de formation, etc.) qu'une initiation, une introduction dans le rôle de juge. Et pourtant, malgré la maigreur de cette formation (les deux autres catégories de juges ne bénéficiaient même pas de cela), ce qui me frappait

.....

21. Jean-Michel Belorgey, « Le droit d'asile en perte de vue », TERRA-Ed., coll. « Reflets », mai 2007 : <http://terra.rezo.net/article598.html>

était la facilité avec laquelle j'arrivais immédiatement à exercer cette fonction. Cet étonnement s'estompait alors derrière le sentiment rassurant de faire partie d'une élite particulièrement brillante ou efficace. Il me fallut du temps pour atterrir.

La socialisation

Les trois catégories de juges (un président et deux assesseurs, l'un représentant le HCR, l'autre les ministères participant au Conseil d'administration de l'OFPRA), représentées dans chaque séance de jugement à la CRR, se distinguent notamment par leurs modalités respectives de socialisation.

Le juge assesseur nommé par les ministères ne bénéficie d'aucune formation initiale et d'aucun milieu de socialisation spécifiques à la CRR. Ces fonctionnaires, peu ou pas rémunérés dans cette fonction de juge exercée sur leur temps de travail, volontaires pour sortir de la routine bureaucratique ou sollicités par leurs chefs de services, sont souvent des juges relativement isolés et souvent trop isolés pour résister aux inclinations dominantes de l'institution. Même après trois années passées à juger à leur côté, je sais peu de chose sur eux, hormis leur extrême diversité, du discret « rond-de-cuir » en provenance du ministère des Affaires sociales jusqu'à l'ambassadeur spectaculaire, parlant de chaque trou de la planète comme d'une vieille connaissance, provisoirement délégué à cette tâche ingrate de juge à la CRR par le Quai d'Orsay entre deux nominations à l'autre bout du monde. La seule tendance repérée à leur sujet fut celle de leur docilité à l'égard des orientations du président de séance, cette tendance s'accompagnant naturellement de notables exceptions.

Le président de séance (catégorie nommée par le vice-président du Conseil d'État parmi les conseillers d'État, les conseillers de tribunaux administratifs ou d'autres corps de fonctionnaires) a généralement été socialisé dans une juridiction administrative culturellement assez proche de la CRR qui apparaît à bien des égards comme une annexe du Conseil d'État.

Ainsi facilitée, leur insertion au sein de la CRR était en outre renforcée par un accès privilégié aux services administratifs de la juridiction. Le président en effet peut accéder aux dossiers de demandes d'asile avant la séance donc se rendre dans les locaux de la CRR, notamment dans une salle réservée aux présidents, dans les étages où se trouvent les bureaux des rapporteurs. D'autre part, le président de la CRR réunit périodiquement ces présidents de séance en réunions de travail ou cocktails annuels (nouvel an...) qui participent à leur socialisation.

La socialisation du juge assesseur représentant le HCR est tout à fait différente. Issues de professions différentes (universitaires, avocats, consultants...) les personnes de cette catégorie formaient, entre 2001 et 2004, un réseau plus dense que ceux des deux autres catégories de juges. Ce réseau se concrétisait et produisait ses effets de socialisation à l'occasion de réunions mensuelles au siège de la délégation du HCR. Ces réunions, produits d'une politique volontariste du HCR de garder le contact avec sa trentaine de représentants, prenaient la forme de quelques heures de discussion entre une dizaine de juges environ autour d'une sélection de décisions récemment rendues par la CRR.

Cette sélection de décisions « intéressantes » était très importante pour s'affranchir des sélections également subjectives et politiques, réalisées par le service juridique de la CRR et publiées très officiellement comme recueils de référence. D'une part les recueils officiels réunissent dans une très large proportion des décisions de rejet, participant ainsi à la normalisation du taux de rejet. D'autre part, ils marginalisent les cas d'espèce susceptibles de faire évoluer la jurisprudence : par exemple, les décisions de protection accordées à des femmes fuyant des persécutions liées au genre, de type « mariage forcé », ont, pendant longtemps, à peu près toutes été exclues de ces recueils officiels. La sélection opérée par le responsable du HCR, à l'époque, contrebalançait ces deux aspects en privilégiant des décisions positives et des décisions novatrices. Cela nous permettait de

disposer d'un recueil autonome éventuellement mobilisable en séance pour emporter la conviction des autres juges par citation d'un précédent favorable. À partir de 2004, le nouveau responsable de la protection changea cette politique.

Les réunions mensuelles au siège de la délégation du HCR étaient également importantes pour faire circuler l'information relative à la vie interne de la CRR. Les « petites histoires » occupaient une place importante (incidents de séances particulièrement marquants, vie interne de l'administration de la CRR, politique du président général de la CRR...). Ces petites histoires s'entremêlaient avec les discussions plus juridiques relatives à des demandes d'asile marquantes ou des décisions étonnantes. Ces rencontres mensuelles permettaient également de rattacher l'ensemble de ces activités à une actualité plus globale, celle de la politique du droit d'asile tant en France que dans le reste du monde. Les dernières réformes législatives y étaient commentées, les dernières nominations officielles intervenant dans le domaine aussi. Les compétences étant assez également réparties entre tous les participants, chacun apportait ses contributions en termes de petites histoires, de faits marquants en séance, d'observations plus politiques et les réunions prenaient davantage l'allure de celle d'un club que de séances de formation proprement dite. Celle-ci était néanmoins assurée de cette manière, c'est-à-dire sous la forme d'un processus de socialisation politique dans le réseau.

À cela s'ajoutait une autre dimension du réseau, peut être plus importante encore du point de vue de ses effets de socialisation : les dîners en ville. Les regroupements plus restreints au sein de cette trentaine de juges, presque tous universitaires, relevant de spécialités académiques identiques ou proches, s'opéraient par affinités politiques ou liens d'amitiés et donnaient lieu à des dîners assez fréquents dans des restaurants de Paris. J'en compte pour ma part, cinq ou six par an au moins durant mes trois années d'exercice. Les discussions ressemblaient beaucoup à celles des réunions mensuelles à la délégation du HCR avec

en moins les textes de décisions commentés. Les commentaires portaient beaucoup plus sur la dimension humaine des séances de jugement que sur la dimension juridique où même que sur le contenu lui-même de la demande d'asile généralement résumée aux interlocuteurs en quelques mots pour fixer le contexte de l'interaction sociale entre les acteurs de la séance de jugement: juges, rapporteurs, avocats, requérants, public... Des dîners entiers pouvaient ainsi être consacrés à une succession sans fin de petites histoires: tel président avait refusé un renvoi à l'avocat qui s'était mis en colère; tel rapporteur avait honteusement « flingué » une demande d'asile en délibéré de telle manière; tel ambassadeur s'était oublié en séance, croyant qu'un poste diplomatique dans un pays permet de tout connaître des victimes que les interlocuteurs gouvernementaux de l'ambassade persécutent; tel conseiller d'État à la retraite, avec la légion d'honneur et une affligeante surdité, passait la séance à gronder les exilés faute de parvenir à entendre et donc à comprendre ce qu'ils disaient, etc.

Les discussions portaient beaucoup également sur l'interprétation des situations de persécution dans les pays d'origine, chacun y allant de son apport de connaissances éparses, mais avec moins d'aisance, moins d'enthousiasme aussi que pour les anecdotes, par pudeur, eu égard à la faiblesse des connaissances disponibles et surtout des connaissances maîtrisées par chacun sur l'ensemble des pays concernés.

À travers ces dispositifs sociaux d'interaction, s'opérait une socialisation politique à penser l'exil, les persécutions, l'asile, ses institutions et leurs acteurs, dans le cadre idéologique de la convention de Genève sur les réfugiés et d'une idéologie spécifiée par les particularités de la configuration française. Passées les premières semaines, les premiers mois peut être, l'image floue du « réfugié » au sens de la convention de Genève s'imposait à l'esprit, avec une certaine évidence, comme le reflet d'une figure sociale probablement aussi approximative aux yeux de chacun que différente de l'un à l'autre. On sentait bien, dans

ces échanges et discussions, que la fermeté des convictions de chacun dans la qualification de tel ou tel exilé comme « réfugié » n'avait d'égale que la fréquence des divergences entre nous dans l'appréciation de chaque cas alors même que le réseau des représentants du HCR devait être plus homogène que l'ensemble des juges et des fonctionnaires. C'est peut-être ce qui fait la force de cette idéologie qui s'apprend en quelques jours et laisse à chacun le soin d'en développer une version subjective. Ce système de pensée, apparemment commun et pourtant hautement individuel, autorise ainsi de fortes « intimes convictions » quant à la définition du « réfugié » ou à la qualification de chaque cas sans réduire la diversité de ces convictions individuelles, c'est-à-dire sans offrir d'autre objectivation de cette définition ou de ces qualifications que procédurale, par les « votes » ou prises de positions fonctionnellement équivalentes, comme une somme arithmétique de subjectivités individuelles.

Des dossiers et des séances

Que connaît de l'exil ce juge technocratique ? Au fil des mois et des années, se forme plus le souvenir d'une succession de dossiers de demandes d'asile que la mémoire d'exilés aux visages trop brièvement entraperçus en cours de séance et aux vies à jamais inconnues. Et ces milliers de dossiers, accumulés en piles jaunes sur la table du rapporteur, parfois arrachés à la pile et fiévreusement feuilletés en quelques minutes au plus, se succèdent non un à un mais par cohortes de séances de jugement, elles-mêmes se succédant par dizaines puis centaines, bientôt aussi difficiles à différencier que les dossiers eux-mêmes.

Il y a dans ces successions insignifiantes une déshumanisation très profonde de l'exil accentuée de surcroît par l'absence de toute rencontre personnelle et humaine avec les exilés eux-mêmes, pas même quelques-uns d'entre eux. L'organisation des locaux évitait ce type de rencontre : des portes d'accès aux locaux de la juridiction différentes et éloignées pour

les juges et les exilés; la dissociation des espaces de travail et d'entretien à l'OFPRA; le traitement strictement documentaire du « dossier » par les rapporteurs de la CRR, tout ceci garantit l'impossibilité de tête-à-tête entre l'exilé et tout auteur de son jugement. À chaque fonctionnaire, à chaque juge, en dehors du contexte institutionnel d'exercice, de faire ou non personnellement la connaissance d'exilés. Hormis quelques militants, peu de juges ou de fonctionnaires, font cette démarche, peut-être par indifférence, peut-être par crainte de ce qu'un tel contact direct et approfondi pourrait leur révéler, par crainte aussi de se rendre leur propre rôle insupportable. Comme tant d'autres, j'ai jugé pendant des années des exilés sans jamais les connaître autrement qu'à travers le défilé abstrait et anonyme des dossiers et des séances.

La succession des dossiers et des séances assure à cet égard une réelle sérénité, une certaine distance aussi qui font partie intégrante du jugement technocratique de l'exil. Le monde de l'exil est vu alors à travers de purs artefacts créés par la procédure d'asile elle-même: le dossier de demande d'asile qui contient le récit d'exil principal n'est en rien le fidèle reflet d'une vie tourmentée par les persécutions et par l'exil, mais un simple formulaire bureaucratique qui impose sa propre logique à l'exilé; la « fiche pays » qui dit au fonctionnaire ou au juge ce qu'il « faut » savoir du pays d'origine du demandeur d'asile n'est pas un miroir fiable du pays, mais un ersatz de connaissance sociologique; la séance d'entretien à l'OFPRA ou de jugement à la CRR ne permet pas de connaître la personne qui parle, ni même de lui donner la parole en lui laissant maîtriser le rythme et l'orientation, mais un succédané de communication. Se construit ainsi un monde de l'exil que démentirait, s'il se donnait à voir, toute anthropologie de l'exil, un monde qui n'existe que dans, par et pour la procédure instituée d'examen technocratique de la demande d'asile. Un monde si peu réel que sa perception peut aisément varier d'un esprit à l'autre.

Les dossiers de demandes d'asile

Le dossier de demande d'asile est bien décrit par Jean-Michel Belorgey :

« La procédure de demande d'asile, lorsqu'elle se déroule de façon normale, sans qu'à un moment ou à un autre, les opportunités offertes par le législateur ou le pouvoir réglementaire ou les hiérarchies conduisent à en sauter une étape, comporte normalement :

- un premier récit, écrit, des persécutions invoquées, contenu dans le dossier déposé à l'OFPRA ; il n'y a pas trace du récit, le cas échéant, produit aux frontières, et dont les insuffisances peuvent néanmoins, sinon fonder, du moins déboucher sur un refoulement, de statut juridique incertain ; ce premier récit peut, en revanche, être complété ou corrigé par des productions ultérieures, avant entretien ou à l'occasion d'un entretien ou à défaut d'entretien ;
- un second récit, oral celui-là, et éventuellement un troisième s'il y a plusieurs entretiens, se présentant sous forme de réponses aux questions posées par l'officier de protection, à la lumière, on peut le penser, du premier récit écrit, lorsque le demandeur bénéficie d'un entretien, ce qui n'est malheureusement pas la règle ;
- un nombre variable de récits écrits, présentés à l'appui de la demande d'annulation du refus de reconnaissance par l'OFPRA de la qualité de réfugié ;
- un récit oral, qui peut être le second, le troisième, le quatrième, le cinquième, etc., en réponse aux questions posées lors de l'audience à la Commission des recours des réfugiés par le rapporteur et les trois membres (président et assesseurs) de la formation de jugement. »²²

.....

22. Jean-Michel Belorgey, « Du récit de persécution – ou nouvelles réflexions sur le contentieux du droit d'asile », revue *Plein droit*, février 2005.

Une autre façon de rendre compte d'un dossier de demande d'asile tel qu'il se présente non seulement au fonctionnaire de l'OFPRA mais aussi au juge de la CRR est d'en présenter un, au moins partiellement. Le dossier d'Elanchelvan Rajendram, exilé tamoul originaire du Sri Lanka a été publié en ligne par le réseau TERRA avec l'autorisation de la famille. En voici quelques extraits, jusqu'à la lettre du premier recours devant la CRR (la suite du dossier peut-être consultée sur le site web du réseau TERRA), le 3 mars 2003. Je n'ai pas personnellement participé à ce jugement mais ce dossier ressemble à des centaines d'autres.

Voici la liste des extraits du dossier qui peuvent être publiés: 1) Le récit d'exil d'Elanchelvan Rajendram tel que présenté dans le formulaire préfectoral destiné à l'OFPRA (06.08.2002); 2) Deux extraits de pièces, parmi toutes celles qui ont été versées au dossier à l'appui de cette demande; 3) L'extrait significatif, bien que stéréotypé, du texte de la première décision de rejet de l'OFPRA (30.01.2003); 4) La lettre de recours à la Commission des recours des réfugiés avec la description des documents versés au dossier (03.03.2003).

Pour se faire une idée du dossier que le rapporteur de la CRR, avant la séance, ainsi que le Juge de la CRR, en cours de séance, peuvent examiner pour fonder leur opinion, il faut ajouter aux documents précédents, le « sous-dossier OFPRA ». Pièce interne à l'administration, il ne peut pas être publié alors qu'il s'agit d'une partie importante du dossier de demande d'asile à ce stade de la procédure. Il comporte les éléments suivants: le compte-rendu d'entretien réalisé par le fonctionnaire de l'OFPRA, généralement manuscrit, simple prise de notes par le fonctionnaire durant l'entretien; les analyses, souvent manuscrites du fonctionnaire, ses remarques sur le récit et considérants juridiques qui le conduisent à faire sa proposition de décision; la première version du texte de la décision ou, si celle-ci a été modifiée par le supérieur hiérarchique dudit fonctionnaire, le texte définitif après rature du précédent; le paraphe de ce supérieur qui, en lieu et place du fonctionnaire qui a instruit

le dossier et rencontré l'exilé, conformément à la procédure interne, fixe et signe la décision par délégation de pouvoir du directeur de l'OFPRA.

Enfin, le dossier de demande d'asile peut également inclure un ensemble de documents, versés au dossier par le demandeur d'asile et visant à prouver la véracité de son récit. Ces documents, produits à l'initiative de l'exilé, sont généralement accompagnés de leurs traductions réalisées aux frais de l'exilé : actes d'état civil, témoignages et attestations sur l'honneur, articles de presse, certificats médicaux, billets de train ou d'avion, etc. Pour des raisons matérielles et de longueur, les documents fournis par Elanchelvan Rajendram ne peuvent être que cités mais non reproduits en intégralité.

Cette description relativement exhaustive du dossier de demande d'asile est importante pour pouvoir imaginer au moins approximativement le dossier que la majorité des juges de la CRR (les deux juges assesseurs notamment et la plupart des présidents de séance) ne connaissent pas avant d'entrer dans la salle d'audience et *au mieux* découvriront, en quelques minutes, tout en écoutant les cinq minutes environ de synthèse lue par le rapporteur et éventuellement la plaidoirie de l'avocat, avant de poser les premières questions au demandeur d'asile. Le « au mieux » est important puisque ce dossier n'étant pas dupliqué par les services de la CRR à destination de chacun des trois, il n'en existe qu'un seul exemplaire que les trois juges ne peuvent consulter que successivement durant le même laps de temps... ce qui conduit, dans la plupart des cas, à rendre cette lecture impossible pour l'un et/ou l'autre des juges qui, dans la plupart des cas, rendront leur jugement sans avoir jamais lu le dossier, sur la seule base des quelques minutes de déclarations orales de l'exilé faites en séance.

Au-delà de ce regard réflexif sur le déroulement de la procédure d'examen, à ce stade ultime du jugement à la CRR, les quatre extraits du dossier de demande d'asile d'Elanchelvan Rajendram permettent aussi de se rendre compte de la

complexité d'une vie en exil, même réduite bureaucratiquement à sa plus simple expression.

01) La demande d'asile initiale à l'OFPRA (06.08.2002)

Je m'appelle Elanchelvan Rajendram et je suis né le 29 août 1976 à Manipay au Sri Lanka. Je suis de nationalité sri-lankaise et d'appartenance tamoule.

Avec ma famille, nous résidions dans le village Ilavalay dans la région de Jaffna jusqu'en 1992. Mon père travaillait dans une usine de confection de tissus et ma mère s'occupait de mes trois frères, mes deux sœurs et moi.

J'ai effectué mes études primaires et une partie de mes études secondaires au village avant que nous soyons obligés de fuir les bombardements.

Le 5 juillet 1992, l'armée sri-lankaise a attaqué notre village et l'a sévèrement bombardé. Nous avons fui jusqu'au village de Udivil où nous sommes restés environ un an, avant devoir à nouveau fuir, suite à de nouveaux bombardements, vers la ville de Thirnalveli, toujours dans la région de Jaffna.

Le 10 août 1995, durant la période où nous habitons à Thirnalveli, un de mes frères, Ilankumaran (né en 1979) a rejoint le mouvement des Tigres. Ce jour-là, il n'était pas rentré à la maison. Mes parents sont allés le chercher et ils ont appris que ce même jour s'était tenu un meeting des Tigres (propagande tenue par des membres des Tigres dans les écoles). Comme d'autres jeunes, mon frère avait ainsi rejoint la guérilla. Par la suite, nous n'avons plus jamais eu le moindre contact avec lui.

Le 30 octobre 1995, les Tigres ont sillonné les rues de la ville avec des porte-voix pour prévenir la population qu'elle devait quitter la région de Jaffna car l'armée sri-lankaise allait arriver.

Notre famille est donc partie à Mirisivil, une ville sous le contrôle du LTTE. Nous y sommes restés seulement un mois car nous avons peur de pouvoir être persécutés par l'armée sri-lankaise en raison de l'engagement de mon frère dans le mouvement des Tigres. Nous avons

préféré nous installer dans une autre zone contrôlée par le LTTE, dans le village de Makulam. Mais les conditions de subsistance dans ce village en pleine forêt étaient extrêmes, le manque de nourriture et de médicaments, le manque d'hygiène, l'impossibilité d'aller à l'école... Tous les membres de ma famille sont tombés malades. En outre, les Tigres venaient régulièrement à notre domicile pour y exercer des pressions afin que d'autres membres de notre famille rejoignent leurs rangs. Mais nous avons toujours résisté et refusé.

En raison de ces pressions constantes et des difficultés de vie, nous voulions retourner dans la région de Jaffna. Mais pour sortir de la région sous le contrôle des Tigres, il fallait qu'ils nous délivrent un laissez-passer et ils refusaient de nous le donner.

C'est pourquoi, nous avons été contraints de partir, discrètement, en nous cachant des contrôles. Nous avons pris une barque jusqu'à la petite ville de Mannar où nous sommes arrivés le 18 décembre 1996. Nous résidions chez mon cousin, Santhirakumaran Ulakanathan, qui travaillait comme comptable dans un bureau. Nous nous sommes déclarés aux autorités gouvernementales contrôlant Mannar. Mais ils ne voulaient pas nous donner une autorisation permanente en nous disant qu'il nous fallait retourner à Jaffna dont nous sommes originaires.

C'est ainsi que nous sommes retournés dans la région de Jaffna en date du 5 janvier 1997. Il ne nous fut pas possible de retourner dans notre village de Ilavalaï qui était totalement détruit. Nous sommes allés vivre à Thirnalveli, le temps de reconstruire notre maison de Ilavalaï. Au mois d'avril 1997, nous avons pu retourner chez nous. À ce moment-là, ma sœur était institutrice en primaire et moi, je devais finir de préparer mon baccalauréat à Jaffna. Mon père n'a plus retrouvé une activité professionnelle, il cultivait notre jardin. En association avec un ami, mon frère aîné Isaichelvan a ouvert un magasin d'alimentation à Jaffna. Il devait se rendre tous les matins à son travail en parcourant les dix kilomètres qui nous séparaient de la ville en mobylette.

Le matin du 5 juillet 1997, alors qu'il se rendait au travail avec son ami, des combats ont éclaté entre les Tigres et l'armée sri-lankaise à la périphérie de la ville. Ils ont été pris en étau dans ces combats et ils ont été tués tous les deux.

Le corps de mon frère a été transporté à l'hôpital par des militaires. Lorsque mes parents s'y sont rendus, les militaires ont voulu leur faire avouer que mon frère travaillait pour les Tigres. Bien que mes parents leur ont expliqué qu'il se rendait juste à son travail, ils n'ont rien voulu entendre. Pour récupérer son corps et pouvoir l'enterrer, ils ont été obligés de déclarer que mon frère aîné appartenait aux Tigres.

À ce moment-là, j'avais terminé mes études secondaires et obtenu mon baccalauréat. Je travaillais dans le jardin avec mon père et je donnais quelques cours aux enfants du village.

Le 31 août 1998, une bombe posée par des Tigres a provoqué l'explosion d'un bus. Deux militaires, deux policiers et un civil ont péri dans cet attentat. Beaucoup de passagers de ce bus venaient de notre village, en particulier le chauffeur. Un des militaires qui fut tué était le responsable chargé du contrôle de notre village.

Suite à cet acte de terrorisme, les soldats se sont mis à effectuer des contrôles partout, dans les villages, dans les maisons. Ils entraient partout, frappaient les hommes en leur ordonnant de leur dire qui avait fait cela.

Ils sont arrivés chez nous. Un prisonnier des Tigres les accompagnait et ils lui demandaient des renseignements sur les familles. Il leur a déclaré qu'un de mes frères appartenait au LTTE. Ils se sont alors mis à nous battre, mon père et moi. Puis ils nous ont bandé les yeux et fait monter dans une jeep. Nous avons été conduits dans un centre militaire du gouvernement, je ne sais précisément où. Mon père et moi avons alors été séparés et interrogés chacun de son côté. Pendant toute notre détention, je n'ai eu aucune nouvelle de lui.

En présence d'un traducteur tamoul (un Tigre fait prisonnier qui avait appris le cinghalais), ils m'ont interrogé et battu pour me faire dire où se trouvait mon frère. Mais je n'en savais rien, nous n'avions pas de nouvelles de lui, je ne pouvais de toute façon rien leur apprendre.

J'ai été torturé, attaché par les pieds, la tête en bas, au-dessus d'un feu allumé dont je recevais la fumée dans les yeux. Ils m'ont mis un sac rempli de gaz sur la tête jusqu'à ce que je sois au bord de l'asphyxie. Ils m'ont donné des coups de couteau dans les jambes et ont versé de l'eau salée sur les plaies.

Je suis resté là-bas durant 20 jours. J'étais toujours enfermé seul dans une pièce, là même où ils me torturaient. Ils me donnaient de la nourriture et parfois ils me forçaient à manger, me libérant une main tandis que l'autre restait attachée avec les pieds.

Un jour, le prisonnier tamoul est venu et a traduit que les militaires allaient m'emmener chercher mon frère : nous devions sortir ensemble dans la rue et je devais crier en appelant mon frère dès qu'il se présenterait. J'avais très peur, je savais qu'ils utilisaient cette méthode pour me faire sortir et m'abattre dans la rue d'un coup de revolver. Ils pouvaient plus difficilement m'assassiner à l'intérieur sans raison, mais dehors, il leur était facile de faire passer cette mort pour un acte des Tigres. J'ai refusé. Alors, ils m'ont frappé sur la tête avec un coup de crosse, la plaie saignait, puis je ne sais plus rien, j'ai perdu connaissance.

Quand j'ai repris conscience, il n'y avait plus de soldats, j'étais seul. Environ un quart d'heure plus tard ils sont revenus. Ils ne m'ont pas soigné bien au contraire, ils m'ont à nouveau frappé. Quelques jours plus tard, j'ai quand même reçu quelques soins.

Dans les villages sri-lankais de Tamouls, il y a des responsables de village dont la fonction est de régler les problèmes de tous les habitants. Celui de mon village, Ponnar Rasenthiran, avait appris ma situation, il savait où j'étais détenu. Après ma libération, j'ai su qu'il était venu plusieurs fois accompagné du directeur de l'école, Sellathurai Supramanijam, pour voir les militaires dans le but d'obtenir ma libération.

Finalement, le 20 septembre 1998, ils ont accepté de me laisser partir à condition que je vienne signer deux fois par mois. Mon père a été relâché au même moment, à condition qu'il vienne signer une fois par mois. Nous sommes rentrés tous les deux à la maison.

En 1999, j'ai commencé un stage de comptabilité à Thirnalveli. Je continuais à aller signer deux fois par mois chez les militaires de Pandetheru. Quand je me présentais, il arrivait souvent qu'ils me menacent ou même me battent pour que je leur dise où se trouvait mon frère.

À la fin de l'année 1999, une attaque des Tigres contre plusieurs centres militaires de la région rendait les militaires particulièrement nerveux. En représailles, ils maltraièrent davantage leurs prisonniers

et certains furent même tués. C'est pourquoi, j'étais de plus en plus terrifié de devoir me présenter pour signer et je ne suis plus retourné (mon père, quant à lui, avait obtenu l'autorisation de ne plus se présenter en raison de son âge). J'avais peur de rester chez moi dans l'attente que les soldats viennent me chercher. Il fallait fuir quelque part.

J'avais un ami, Pirakalathan Visubamithirar, qui travaillait pour le parti EDPS, un parti politique tamoul collaborant avec le gouvernement sri-lankais. Je lui ai confié mes problèmes et il m'a répondu que je pouvais obtenir leur aide. Ils ont accepté de me cacher dans les locaux de leur Parti à Mannipay. J'ai donc vécu là-bas, je les aidais un peu dans la confection de leurs journaux et brochures. Parallèlement, j'effectuais mon stage de comptabilité à Thirnalveli.

À la fin de l'année 2000, lorsque les Tigres ont appris que je résidais au local du parti du EDPS et que je travaillais pour eux, ils se sont présentés chez mes parents pour exiger que j'arrête cette collaboration. Ils ont demandé à mes parents de me transmettre un rendez-vous fixé au village de Mallakam. Sur les conseils de mon ami Pirakalathan, je n'y suis pas allé.

Peu de temps plus tard, deux hommes en civil qui avaient l'air d'étudiants, m'ont attendu devant le local du parti. Ils m'ont demandé pourquoi je n'étais pas venu au rendez-vous qu'ils m'avaient donné. J'ai prétexté un mal de tête et ils m'ont alors redonné un nouveau rendez-vous le jour même, en m'ordonnant de venir cette fois-ci. J'ai obtempéré et ils sont partis. Je n'y suis pas allé, j'avais trop peur des représailles. Désormais, j'avais peur de circuler pour me rendre sur le lieu de mon stage et j'ai donc dû arrêter ma formation (ce qui faisait deux ans d'études au lieu de quatre).

Je vivais toujours dans le local du EDPS dont je ne sortais quasiment jamais. J'aidais le parti dans la rédaction de son journal.

Le 15 décembre 2001, il devait y avoir les élections du Parlement du Sri Lanka. Durant la campagne électorale, des manifestations et des meetings ont été organisés par le parti EDPS. J'ai participé à ces actions dans différentes villes dont la dernière, Manthillai. Nous avons pris un bus pour nous y rendre et sur le chemin du retour, ce bus a été l'objet de tirs. Nous ne savions pas qui étaient les auteurs des tirs mais il y a eu

des morts et des blessés. Un de mes amis est mort là. D'autres bus du EDPS revenant d'autres villages ont subi des attentats semblables.

Mes parents étaient très inquiets et à mon retour de Manhillai, ils sont venus me voir au local. Ils m'ont appris qu'ils avaient reçu une lettre les informant du décès de mon frère qui avait eu lieu le 14 novembre 1999. Les Tigres avaient brûlé le corps. Ce sont les parents d'un autre jeune homme décédé qui les avaient prévenus, deux ans après son décès, le temps de trouver notre adresse. Ma mère m'a dit qu'elle avait déjà perdu deux fils et qu'elle ne voulait pas me perdre aussi. Elle m'a dit que si je restais au bureau du EDPS, le même sort m'attendait. Elle voulait que je parte. Elle a parlé au directeur du Parti pour lui demander son aide pour organiser ma fuite.

Le 5 novembre 2001, je suis allé clandestinement dans le bateau d'un pêcheur jusqu'à Nedunthinu, une ville sous le contrôle du EDPS. Le Parti a payé et organisé le voyage. Le même jour, je me suis rendu à Malathivu où je suis resté 20 jours. Puis, toujours en barque, j'ai rejoint la ville de Rameshwaram, en Inde.

J'ai été accueilli par un cousin de mon père, Nalaija Tharmaku-Lasingam, qui résidait dans le quartier tamoul de Thirisy, au n° 22, Pourthullovil road Kilaiur.

Mais en Inde, je n'étais pas en sécurité car la police effectue de nombreux contrôles d'identité et il est impossible d'y vivre sans documents. En particulier, les jeunes hommes en situation irrégulière sont suspectés d'appartenir au LTTE et risquent d'être renvoyés immédiatement au Sri Lanka. C'est pour cela que je n'avais pas d'autre choix que d'essayer de fuir en Europe.

Le cousin de mon père a contacté un passeur qui m'a demandé 5 photos et qui a fait établir un faux passeport indien. Une semaine plus tard, il a téléphoné pour dire qu'il venait me chercher pour me conduire à l'aéroport de Madras.

Le 30 mars 2002, j'ai pris l'avion pour l'Arabie Saoudite, puis pour MOSCOU, après deux escales je ne sais pas où. À Moscou, le passeur m'a repris le faux passeport indien et m'a demandé d'attendre une autre personne qui allait s'occuper de moi. Nous étions 4 dans la même situation. Un homme blanc est venu et nous a conduits dans un appar-

tement où se trouvaient 10 personnes qui attendaient comme nous. Ce passeur venait de temps en temps nous apporter à manger. Nous sommes restés là ensemble 25 jours.

Puis, un passeur est venu le soir et il a emmené trois personnes et moi. Nous avons roulé en voiture jour et nuit durant plusieurs jours, puis nous avons été déposés dans une forêt où attendaient déjà une vingtaine de personnes. Nous avons alors marché à pied pendant une vingtaine de jours, nous reposant la journée et reprenant notre marche la nuit. Nous avons été laissés dans une sorte d'étable, puis j'ai fait partie d'un groupe de 5 personnes emmenées dans une voiture pour une étape de 5 jours. Nous avons à nouveau attendu dans un bâtiment durant environ deux semaines.

Puis nous avons été embarqués dans un camion où nous étions cachés dans le noir et où nous respirions difficilement. Au bout de deux jours et demi, je n'en pouvais plus, j'ai crié au secours. Le chauffeur m'a alors déposé au bord de la route. Je ne savais pas où j'étais. J'ai arrêté une voiture et j'ai pu parler au chauffeur en anglais. Il a accepté de me conduire dans la ville la plus proche : c'était Strasbourg. J'ai cherché la gare et j'ai fini par trouver un compatriote qui m'a expliqué quelles démarches il fallait faire pour demander l'asile.

Je sollicite la reconnaissance du statut de réfugié en France parce que je ne peux plus vivre au Sri Lanka où je crains à la fois par les Tigres qui me reprochent mon soutien au EDPS et par le gouvernement sri-lankais en raison de mes origines et de l'engagement de mon frère dans la LTTE. Je demande à être convoqué à l'Office pour apporter oralement toute précision à mon récit.

02) Extraits de pièces versées au dossier à l'appui de la demande

Certificat médical établi par Dr Hoibian des Hôpitaux universitaires de Strasbourg (21.11.2002) – Extrait : « Je soussigné certifie avoir examiné Monsieur Rajendram Elanchelvan né le 29.08.76 et avoir constaté : 1 - cicatrice verticale à l'arrière du crâne de 4 cm de long ; 2 - une cicatrice oblique de 7 cm de long à la face externe de l'avant-bras gauche ; 3 - une cicatrice de 2 x 3 cm à la face antéro externe de la cuisse

gauche; 4 - une cicatrice de 3 cm longitudinale sur le bord interne de la main droite. Elles seraient en rapport avec des violences, mauvais traitements et tortures subis entre le 31.08.98 et le 20.09.98 - D^r M. Hobbies praticien hospitalier – Hôpitaux universitaires de Strasbourg »

Certificat de décès du frère d'Elanchelvan Rajendram: Isaichelvan – Extrait: « 1. Date et lieu de décès: le 05 juillet 1997 Hôpital d'enseignement, Jaffna – 2. Nom complet: Rajendram Isaichelvan – [...] 7. Cause du décès: Hémorragies causées par coup de fusil [...] »

03) Le premier rejet de l'OFPRA (30.01.2003)

Extrait: « L'intéressé, d'ethnie tamoule et originaire de Manipay, déclare avoir été arrêté le 31 août 1998 lors d'une rafle dans sa ville natale à la suite d'un attentat. Il aurait été détenu au camp de Pandathrippu pendant 20 jours et y aurait été maltraité. Grâce à l'intervention de plusieurs officiels, il affirme avoir été libéré à la condition de se présenter tous les deux mois devant l'autorité militaire. Pour se protéger des mauvais traitements qu'il aurait subis lors de chaque passage au camp, il aurait rejoint les rangs de l'EPDP en janvier 2000 sans recevoir de solde et alors qu'un de ses frères, membre du LTTE, aurait été tué par l'armée le 14 novembre 1999. Il affirme avoir joué un rôle mineur dans son organisation et avoir été menacé par les militants du LTTE à deux reprises en octobre 2000. Craignant pour sa vie et grâce à l'aide logistique de l'EPDP, il aurait quitté son pays en décembre 2001.

Cependant, le caractère stéréotypé, peu circonstancié et parcelaire de ses déclarations orales ne permet de tenir pour établis les faits allégués et pour fonder sa demande de reconnaissance de la qualité de réfugié au sens de l'article 2 de la loi du 25 juillet 1952 modifiée.

En conséquence, sa demande en date du 06/08/2002 est rejetée. »

04) Le recours à la Commission des recours des réfugiés (03.03.2003)

RAJENDRAM Elanchelvan
Chez M. SINNATHURAI
11, rue Sainte Hélène

67300 SCHILTIGHEIM

n° OFPRA : 2002-08-01119

Objet: recours contre une décision de rejet de l'OFPRA

Commission des Recours des réfugiés

Péripole 2

10, avenue du Val de Fontenay

94138 FONTENAY s/BOIS Cedex

Pièces jointes :

- original du rejet de l'OFPRA + photocopie
- copie de mon acte de naissance + traduction
- copie de ma carte d'identité + traduction
- copie de l'acte de décès de mon frère Isaichelvan + traduction
- copie de l'attestation du prêtre Indou Naguleswara Kurukkal (traduction en cours)
- copie de l'attestation du principal de l'école, Sellathuraï Supramaniyam (traduction en cours)
- copie de l'attestation de Kandasamy (traduction en cours)
- copie de ma carte médicale datée du 04/10/1998 (traduction en cours)
- copie de l'attestation du « G. S » P. Rajendram (traduction en cours)
- copie du document du Bureau EPDP de la Section de Jaffna + traduction
- copie du certificat de scolarité de l'Institut des technologies avancées (traduction en cours)
- copie de la photo de mon frère Ilankumaran
- copie du certificat médical établi par Dr Hoibian des Hôpitaux universitaires de Strasbourg
Strasbourg, le 03/03/2003

Monsieur, Madame,

J'ai déposé une demande d'asile auprès de l'OFPRA enregistrée en date du 06/08/2002. Le 08/02/2003, j'ai reçu une lettre de l'OFPRA m'informant que ma demande était rejetée aux motifs que le caractère stéréotypé, peu circonstancié et parcellaire de mes déclarations orales

ne permettrait pas de tenir pour établis les faits allégués et pour fondée ma demande de reconnaissance de la qualité de réfugié.

Or je réaffirme que je ne puis retourner dans mon pays où je me trouve en danger. Pour cela, je me permets d'introduire un recours contre cette décision négative de l'OFPRA. Je maintiens mes déclarations écrites auprès de l'OFPRA que je vous soumetts afin que vous puissiez prendre connaissance des motifs et des circonstances qui m'ont conduit à devoir fuir le Sri Lanka. En annexe à ce récit, j'ai rajouté quelques rectifications à ce récit.

Je voudrais également signaler une erreur dans le résumé de mon histoire notifié par l'OFPRA : après ma libération du camp militaire de Pandatherripu, je devais me présenter deux fois par mois devant les autorités militaires, et non tous les deux mois.

Je suis meurtri par les motifs de rejet de l'OFPRA car je considère que le temps d'entretien qui m'a été accordé ne me permettait malheureusement pas de restituer les événements tragiques qui ont bouleversé ma vie et qui débutent il y a plus de dix ans. En effet, je n'ai été entendu qu'une vingtaine de minutes. Comment est-il possible, sans même compter les temps de traductions, de restituer une telle histoire en si peu de temps ? Comment est-il possible de le faire sans paraître parcellaire et peu circonstancié ?

C'est une blessure pour moi de lire que mon récit serait stéréotypé car ce sont des événements que j'ai vécus dans ma chair. Je réaffirme fortement que mon père et moi avons été détenus et torturés atrocement par l'armée durant 20 jours en septembre 1998. Une telle expérience de terreur laisse des traces indélébiles, physiques, mais aussi psychiques. Après cela, je n'avais plus qu'un seul objectif : me protéger de nouvelles tortures, préserver ma vie. J'étais terrifié à l'idée d'une nouvelle arrestation par l'armée. Rallier les Tigres aurait été signer ma propre mort, rajouter de la violence à la violence que je tente de fuir. Je m'en suis déjà expliqué, c'est pour me protéger que je me suis adressé au parti EPDP. Par ailleurs, je réaffirme également fortement que j'ai perdu deux frères, d'abord Isachelvan alors âgé de 23 ans puis Ilankumaran alors âgé de 20 ans. Ma fuite du pays a été portée par les paroles de ma mère qui m'a dit qu'elle avait déjà perdu

deux fils, qu'elle ne voulait pas me perdre aussi, qu'elle voulait que je parte.

J'ai essayé de rassembler le maximum de documents prouvant ma parole mais l'OFPPRA n'en a nullement tenu compte. Concernant le décès de mon frère Ilankumaran, il est trop dangereux pour ma famille de demander à obtenir un acte de décès. Par contre, je possède la cassette vidéo des Tigres « Olivichchu » de novembre 1999 où la disparition de mon frère est mentionnée. J'en avais fait état à l'OFPPRA mais ils n'ont pas voulu voir la cassette. Pour mon recours, je ferai en sorte d'en décrypter le contenu le concernant, que je vous ferai parvenir dès que possible.

Je vous demande votre protection. Si je ne me trouvais pas en danger dans mon pays, j'y retournerais aussitôt car toute ma vie est là-bas, ma famille, mes amis, la terre où je suis né et ai grandi. Malgré les pourparlers, le conflit opposant le LTTE à l'EPDP reste meurtrier. Je ne veux pas compter parmi ses victimes, je veux vivre, ne pas mourir. En cas de retour, qui me protégera ? Je vous demande de me permettre de vivre en sécurité ici. Je vous remercie de me convoquer afin que je puisse répondre de vive voix à toutes vos questions.

Rectifications au récit :

– Différents noms de villes ont été mal orthographiés :

MIRUSUVIL (et non Mirisivil)

MANKULAM (et non Makulam)

THIRUNELVELI (et non Thirna)

MANTHIKAI (et non Manthilla).

– Une précision page 4 :

Au sein du parti EPDP, je contribuais à la rédaction d'articles du journal MAKKAL KURAL qui est imprimé à Colombo et qui paraît deux fois par mois. Nous envoyions nos articles par fax à Colombo.

– Une incompréhension page 4 :

Il est écrit « Le 5 novembre 2001, je suis allé clandestinement dans un bateau de pêcheur jusqu'à la ville de NEDUNTHIVU, une ville sous contrôle du EPDP. Le Parti a payé et organisé ce voyage. Le même jour, je me suis rendu à MALATHIVU. Je suis resté là-bas 20 jours... »

Or, c'est à NEDUNTHIVU que je suis resté durant 20 jours avant d'arriver à MANNARTHIVU que j'ai quitté le même soir, en barque, jusqu'à la ville de RAMESHWARAM en Inde.

Audiences publiques et délibérés

La Commission des recours des réfugiés (aujourd'hui Cour nationale du droit d'asile), est installée dans un bâtiment moderne, en bordure de Paris. À l'époque du jugement rendu sur la demande d'asile d'Elanchelvan Rajendram, il y a alors une demi-douzaine de salles de jugement ressemblant davantage à des salles de classe qu'aux imposantes architectures traditionnelles de tribunaux. Chacune se présente ainsi: en entrant dans l'une d'elles, on voit, dans la moitié opposée à celle de la porte d'entrée, trois grandes tables qui forment un espace en fer à cheval. Derrière la table du milieu, trois chaises de bureau, tournant le dos aux fenêtres, sont destinées aux trois juges. À leur droite se trouve la secrétaire, équivalent du greffier, qui s'occupe de définir l'ordre d'audition des requérants dans la demi-journée et de les appeler successivement. À leur gauche, le rapporteur, fonctionnaire de la CRR, généralement juriste de formation, recruté sur concours ou (plus récemment), agent contractuel recruté sur dossier et audition, est chargé de l'instruction préalable du dossier de chaque demande d'asile. Devant ce fer à cheval, quelques chaises de bureau sont destinées aux requérants, à l'avocat et à l'interprète. Derrière ce dispositif, dans la première moitié de la salle en entrant, des rangées de chaises sont destinées au public, les audiences étant normalement publiques sauf décisions très exceptionnelles de huis clos décidé par les juges à la demande des requérants.

Chaque séance dure une demi-journée commençant le matin à 8 h 30 et l'après-midi à 13 h 45, sans que le temps soit prédéterminé; en principe, la séance peut durer aussi longtemps que cela est nécessaire, certaines ayant pu se prolonger tard dans l'après-midi ou dans la soirée. En général la durée des séances

est de quatre ou cinq heures pour l'examen de 22 demandes d'asile en 2001 (nombre réduit à 18 demandes en 2003) dont la moitié seulement, en moyenne, donne lieu à présence du demandeur d'asile pour soutenir sa demande. Les raisons des absences peuvent être très diverses depuis la non-réception du courrier de convocation, bien que des précautions soient prises à cet égard, jusqu'à l'impossibilité pour l'exilé de se déplacer jusqu'à la CRR en raison du coût de déplacement ou encore en raison d'une crainte subjective de venir jusqu'à la CRR ou simplement parce que l'exilé a déjà quitté le territoire français. Le temps d'audition des demandeurs d'asile est donc d'une demi-heure environ en moyenne avec des écarts assez importants de l'un à l'autre.

Les séances suivent à peu près toutes le même déroulement. Les juges, le rapporteur et la secrétaire arrivent en premier dans la salle, ce qui offre quelques minutes d'échanges informels préalables entre les trois juges qui ne se connaissent pas nécessairement. Chacun relève d'une catégorie précise : le juge président de séance est généralement un conseiller d'État ou un conseiller des tribunaux administratifs ou de la Cour des comptes. À sa droite siège un juge assesseur, fonctionnaire travaillant dans l'un des quatre ministères participant au conseil d'administration de l'OFPRA (Affaires étrangères, Intérieur, Affaires sociales et Justice). À sa gauche, le juge Assesseur représentant le HCR. L'inscription de chaque juge dans telle ou telle séance (c'est-à-dire à telle heure et dans telle salle), dépend de ses disponibilités (aucun n'exerçant cette fonction à temps plein) et des répartitions effectuées par les secrétariats. Le rapporteur quant à lui est un fonctionnaire de la CRR travaillant dans le cadre d'une hiérarchie interne à l'administration de cette juridiction, sous l'autorité d'un chef de Section qui distribue entre les rapporteurs la quarantaine de dossiers de demandes d'asile qu'ils ont à instruire chaque mois pour préparer deux séances de jugement par mois environ.

Au bout d'un quart d'heure environ, à la demande du président de séance qui assure la « police des débats » mais

ne dispose en délibéré que d'une voix équivalente à celle des deux autres juges, la Secrétaire fait entrer les Requérants et le public puis appelle le premier nom. L'audition se déroule aussi selon un modèle relativement constant. Le rapporteur lit son « Rapport » sur le dossier, c'est-à-dire une synthèse présentant les différents éléments constitutifs de la demande d'asile : le récit biographique du demandeur d'asile, les observations et les motifs de la décision de rejet par l'OFPRA, la description des documents complémentaires versés au dossier, et ses observations sur la validité de la demande avec *in fine* un avis sur la décision à rendre, avis généralement négatif. Si le demandeur d'asile est assisté d'un avocat, la parole lui est alors donnée, la plaidoirie durant généralement cinq à dix minutes. Ensuite les trois juges posent successivement des questions au requérant par l'intermédiaire d'un interprète rattaché à la CRR. Le président clôt l'interrogatoire en indiquant que la décision est mise en délibéré et sera rendue à une date ultérieure.

Dans son mémoire de recherche, Hélène Perret décrit ainsi une audition individuelle dans l'une des séances qu'elle a observées :

« La seconde affaire venant devant la juridiction ce mardi va nous permettre de rentrer dans les débats en étudiant précisément les faits qui ont amené Mme Saint-Paul, une ressortissante haïtienne, à se réfugier en France. Le rapporteur déclare qu'elle est rentrée irrégulièrement en France le 7 octobre 1998, a demandé à l'OFPRA le 19 juillet 1999 de lui accorder le statut de réfugié, organisation qui a rejeté sa demande en août 1999. Elle a donc exercé un recours devant la CRR le 19 septembre 1999. Après qu'elle eut été battue le 29 août 1998, violée par les policiers haïtiens car elle avait participé à une réunion politique contre la corruption, le 15 septembre de la même année, les policiers ont ouvert le feu contre sa maison et par la suite, elle a reçu des menaces téléphoniques. Son époux étant assassiné le 27 septembre 1998, elle se réfugie en France où elle rejoint sa sœur et sa cousine. Le rapporteur de la Commission fait ensuite la liste des documents versés au dossier :

- carte de résidence de sa cousine
- attestation de son métier d'institutrice
- acte de décès de son mari

Puis, le rapporteur pose deux questions qui lui semblent déterminantes pour la compréhension des circonstances :

- pourquoi n'a-t-elle pas mentionné dans sa première demande l'acte de décès de son mari ?
- pourquoi a-t-elle attendu neuf mois pour faire sa demande en reconnaissance du statut de réfugié ?

Enfin le rapporteur conclut que sous réserve des explications de Mme Saint-Paul, il propose le rejet de sa demande.

À ces questions précises la requérante répond vaguement avec l'aide d'un interprète que pendant sa première demande, elle en avait déjà assez dit et que comme elle avait peur, elle n'a pas osé venir rapidement faire sa demande.

Le président va, lui aussi, lui poser des questions très précises :

- Président : Depuis quand êtes-vous institutrice ?
- Requérante : Depuis dix ans.
- Président : C'est bien en 1998 que vous avez été battue et violée. Pourquoi ?
- Requérante : On était une famille bouleversée, j'étais persécutée donc je suis partie.
- Président : Vous n'avez pas demandé de l'aide aux autorités judiciaires de votre pays ?
- Requérante : Non à Haïti il n'y a pas de sécurité !
- Président : Pourquoi cette hostilité de la police ?
- Requérante : Ils étaient venus pour me tuer, ils me cherchaient, j'étais obligée de partir.
- Président : Où habite votre sœur en France ?
- Requérante : À Arcueil... Elle n'est pas là car elle est à son travail... elle est réfugiée.

Le représentant de l'OFPPA pose, à son tour des questions :

- OFPPA : Avez-vous des enfants ?
- Requérante : Non.

- OFPRA: Votre mari a été tué avant votre départ ?
 - Requérante: Je suis partie quand il est mort; je ne veux pas finir comme lui.
 - OFPRA: D'où venez-vous exactement ?
 - Requérante: De Port-au-Prince.
 - OFPRA: Pourquoi cette haine contre votre famille ?
 - Requérante: Il suffit d'avoir un membre de sa famille qui fait de la politique pour que cela soit le cauchemar !
- Le représentant du HCR intervient alors :
- HCR: Qui fait de la politique ?
 - Requérante: Toute la famille.
 - HCR: Était-ce la première fois que vous assistiez à une réunion politique ? Aviez-vous déjà eu de tels sévices ?
 - Requérante: Oui j'avais déjà eu des problèmes mais ils étaient déjà venus chez moi et ils ne m'avaient jamais trouvée... Mon mari est resté à la maison, moi chez une copine... Et quand je suis rentrée, il était mort...
 - HCR: Dans quelles circonstances ?
 - Requérante: Par un couteau et il a été fusillé par balles... C'étaient des policiers déguisés !

Les débats s'arrêtent [...].²³

Les auditions se succèdent ainsi durant quatre ou cinq heures, avec une courte pause de dix minutes environ en milieu de séance. Il peut y avoir autant de nationalités d'origine que de demandes d'asile mais ce nombre est généralement réduit à quatre ou cinq pays d'origine dans une même séance, par le Chef de section au moment où ils répartissent les dossiers entre les rapporteurs. Les juges sont avertis dans les jours précédant la séance des pays de provenance des requérants, ce qui leur permet en principe de réviser leurs connaissances sur les situations géopolitiques de ces pays. Ils disposent en séance

.....

23. Hélène Perret, « La règle de droit à la Commission des recours des réfugiés », mémoire DEA sociologie du droit, univ. Panthéon-Assas (Paris 2), dir. J.-P. Heurtin, 2000, p. 37.

de « fiches pays » résumant en une dizaine de pages l'histoire culturelle, religieuse et politique du pays ainsi que ses autres caractéristiques sociales avec en fin de fiche une chronologie des principaux événements politiques durant les 10 ou 20 dernières années. En revanche, et c'est un point tout à fait essentiel, hormis le président qui ne le fait pas systématiquement, les autres juges n'ont pas connaissance du dossier de demande d'asile avant la séance. Pour des raisons tout à fait ambiguës, sur lesquelles nous reviendrons, cette juridiction est probablement la seule où des juges se voient interdire avant la séance l'accès au dossier qu'ils ont à juger.

Les séances sont surchargées et se déroulent sous une contrainte non dite, celle de la fatigue. Une séance nécessite une attention très soutenue notamment parce que l'on découvre complètement chaque dossier et des dossiers compliqués. L'attention doit être permanente. L'esprit ne peut s'échapper – et cela arrive! – sans que l'on perde la possibilité d'intervenir efficacement au sujet du dossier tant au stade de l'audition qu'au moment du délibéré. La pause n'est pas prévue mais concédée par le président au titre de pouvoir de police de l'audience. Elle devient un enjeu. J'ai pris le parti de la réclamer presque systématiquement. Deux ou trois fois, des présidents me l'ont refusée, au motif de la surcharge. Je crois l'avoir chaque fois imposée... une fois en déclenchant une dispute au terme de laquelle je me suis levé sans autorisation suspendant ainsi l'audience. L'incident n'est pas allé plus loin.

La séance se déroule aussi sous contrainte implicite de temps, personne ne souhaitant les voir s'allonger excessivement. Les temps d'audition par requérant présent, d'une petite demi-heure en moyenne, peuvent varier fortement en fonction de la présence ou non d'un avocat et fonction des questions posées par les juges. Dans son enquête réalisée en 2003 sur les séances de la CRR, l'association Amnesty International produit les données suivantes: « *La Commission a consacré en moyenne 22 minutes à l'examen d'un dossier, 27 minutes si un avocat est*

*présent, 15 minutes si le requérant se présente seul*²⁴. » Les temps d'audition avec avocat sont généralement plus longs... donc ceux des requérants sans avocats, plus courts. Certains récits sont plus développés. Certains exilés de pays tourmentés depuis des décennies ont des récits plus longs... et les autres auront moins de temps. Dans ce système le temps se partage et ne peut que difficilement s'étirer. Le surcroît de temps donné aux uns viendra mécaniquement réduire celui des autres. Et cette gestion du temps est assumée essentiellement par le président de séance avec, éventuellement, la coopération tacite d'autres acteurs. En pratique, le président ne peut pas réduire le temps de parole du rapporteur puisque celui-ci lit son rapport et qu'il faut attendre la conclusion. Selon les usages et peut-être le droit commun du respect de la défense, le président ne peut guère faire pression sur l'avocat au risque de susciter un incident de séance. Certains présidents manifestent des signes d'exaspération ou de lassitude mais cela ne réduit guère la durée des plaidoiries qui se font sous une autre contrainte: pour un client qui ne comprend pas le français le temps de parole et la gestuelle de l'avocat sont les seuls signes lui permettant d'évaluer la performance de son défenseur et, plus tard, de réfléchir au lien éventuel entre cette performance et le résultat final. En outre, la durée de la plaidoirie est importante puisqu'elle détermine aussi le temps d'examen du dossier dont disposent les juges assesseurs qui tentent d'en prendre connaissance: en augmentant la durée de sa plaidoirie, l'avocat augmente ce temps d'examen.

Les temps du rapporteur et de l'avocat étant relativement incompressibles, ceux des autres acteurs font nécessairement office de variables d'ajustement. En particulier celui du requérant qui ne maîtrise pas du tout son temps de parole. Il subit la double contrainte de questions qu'il ne choisit pas et du recours à l'interprétariat qui l'oblige à faire des réponses courtes, hachées

.....

24. Amnesty International section française (AISF), « Observation des audiences publiques de la Commission des recours des réfugiés, Compte-rendu et recommandations », *op. cit.*, p. 9.

pour pouvoir être traduites. Il arrive souvent que des réponses paraissent excessivement longues au président et que celui-ci fasse alors un signe d'interruption pour obtenir la traduction et demande au requérant de s'en tenir à la question posée. Les autres variables d'ajustement sont les temps de parole des juges : celui du président peut varier considérablement selon le caractère et les habitudes de la personne qui assume cette fonction. L'attitude du président à cet égard comporte une dimension tactique susceptible d'influer sur l'image que se forment les juges du requérant. Personne ne pouvant lui retirer la parole, il peut conduire un entretien long voire très long et réduire ainsi implicitement (dans une séance à la durée relativement rigide) le temps d'interrogatoire restant aux deux autres juges et produit de surcroît l'impression, évidemment trompeuse, d'avoir épuisé les questions à poser. Sous cette double pression, il devient difficile aux deux autres juges assesseurs de relancer durablement l'entretien en l'orientant sur des aspects du dossier que le président n'avait pas su ou n'avait voulu mettre en évidence. Il m'est arrivé plus d'une fois face à des présidents ayant cette attitude, de subir des pressions pour réduire mon nombre de questions. Ces pressions s'exercent de manière graduée : mimiques, mouvements d'énervement, regards sur la montre, éventuellement interruption pour poser une autre question et reprendre ainsi la parole... puis, en cas de persistance, propos laconiques signalant le temps qui passe. On peut alors chercher à desserrer l'étau en exprimant un autre motif d'exaspération, en faisant remarquer que le dossier est particulièrement important ou que le président a été particulièrement long avec des questions secondaires. Mais le gain est maigre. Prolonger trop longtemps encore l'entretien peut donner le sentiment d'un abus volontaire, déplacé. Ce gain immédiat est à mettre en balance avec la perte éventuelle d'influence vis-à-vis des deux autres juges dont dépendra forcément la décision finale... La marge de manœuvre est étroite. Mais tous les présidents n'ont pas la même attitude d'interrogatoire. Certains sont concis, limitant leur propre

temps de parole autant que celui des autres. D'autres ne posent eux-mêmes aucune question laissant alors la totalité du temps – avec la charge de travail, de concentration, ainsi que la responsabilité des questions posées – aux juges assesseurs.

Lorsque tous les demandeurs d'asile présents ont été entendus, la séance est levée, le public s'en va ainsi que la Secrétaire qui n'est plus utile. Restent dans la salle pour le délibéré à huis clos, les trois juges et le rapporteur. Celui-ci peut assister au délibéré et y participer mais n'a pas de « voix délibérative » ce qui signifie que la décision revient *in fine* aux trois juges. Cependant sa prise de parole au cours du délibéré peut être influente. Les trois juges discutent et décident soit par consensus soit à la majorité de deux voix sur trois. Cette règle de majorité n'est pas écrite dans le droit mais fonctionne de facto comme la seule modalité possible de décision en présence de trois personnes ayant chacune son opinion sur chaque demande d'asile examinée. Le délibéré consiste pour chacun à faire connaître cette opinion et pour tous à constater l'état du rapport de forces. Si les trois juges sont d'accord, la décision est évidente. S'il y a désaccord c'est la décision conforme aux vœux de deux juges au moins qui s'impose sans que cela n'implique de procédure formelle de vote, les positions respectives des uns et des autres étant souvent exprimées de manières très fugaces par quelques mots. En pratique, tous les dossiers de requérants absents sont examinés d'une seule traite, après lecture pour chacun du Rapport, et sont généralement rejetés. Il n'y a que dans les cas de doutes sur la réception de la convocation ou dans le cas de dossiers particulièrement « intéressants » aux yeux du rapporteur qu'est parfois prononcé un « renvoi » impliquant de convoquer de nouveau le requérant pour une autre séance. Ensuite sont mises en délibéré une à une les demandes d'asile des requérants présents. Chaque fois qu'il y a consensus entre les trois juges, la décision est immédiate et prononcée en quelques secondes. Les discussions s'amorcent et s'allongent lorsqu'il y a désaccord. Et lorsque le désaccord est persistant, qu'aucun consensus ne se

dégage, le président demande à chacun d'indiquer sa position définitive afin de constater de quel côté se trouve la majorité de deux voix sur trois.

Les durées des délibérés sont relativement courtes, de l'ordre de 20 à 40 minutes. La dizaine environ de dossiers d'exilés absents est traitée rapidement, à raison d'une minute à peu près par dossier, correspondant au seul temps de lecture du Rapport et de l'énoncé de la décision de rejet prise pour presque toutes les demandes d'absents. Il reste ainsi de 10 à 30 minutes pour délibérer sur la dizaine de demandes d'asile entendues dans la demi-journée, ce qui laisse une à trois minutes environ de discussion par demande: on comprend qu'une discussion aussi brève ne peut être que très superficielle. Elle ne permet pas de rentrer dans l'examen détaillé de chaque composante du dossier ou de la demande. Cette discussion ne pouvant pas non plus se fonder sur un procès-verbal des échanges, mobilise pour chaque décision le souvenir plus ou moins précisé et subjectif que conserve chaque juge de l'audition concernée parmi toutes celles qui ont eu lieu dans la demi-journée. Les prises de notes aident un peu, si elles sont de qualité, ce qui est loin d'être toujours le cas et lorsqu'elles existent, une partie des juges ne prenant aucune note. Dans ce temps très court, il n'est pas possible non plus de développer une analyse approfondie ou une argumentation complexe: les échanges fusent, concis, souvent non verbaux, exprimant des impressions, des convictions, des perceptions, des ressentis et révélant progressivement à travers ces quelques mots ce que sera la position définitive de chacun.

Il est rare que l'on accorde plus de trois, quatre, cinq statuts de réfugiés par séance même si cette tendance, qui correspond approximativement au taux statistique de 15 ou 20 % de décisions favorables à la CRR, n'est fixée nulle part. Cependant la tendance statistique, parfaitement connue de tous et presque intériorisée dans les perceptions des situations de délibéré, crée également une contrainte très nette. Au bout du quatrième ou

du cinquième statut de réfugié accordé dans un même délibéré il devient de plus en plus difficile, pour les juges qui le souhaitent, d'en faire accorder d'autres. Le cinquième est plus difficile que le quatrième, le sixième plus difficile que le cinquième, etc. J'ai le souvenir de cette séance exceptionnelle en juin 2001 où nous accordâmes huit statuts dans un délibéré durant lequel le rapporteur, terrorisé par notre audace, s'enfonçait progressivement dans son siège, au fur et à mesure que ce nombre augmentait. À l'inverse, suivant l'ambiance de la formation de jugement, il nous arrive de constater, un peu gênés ou interrogatifs en fin de délibéré, que le résultat du jour est nul. Il y a donc, de toute évidence un effet de cohorte par séance qui explique, à mon avis, pour une large part, la relative stabilité du taux de décisions favorables ou défavorables accordées par la CRR. Et de ce fait, la plus grande inégalité entre les demandeurs d'asile entendus, réside moins dans l'ordre de passage en séance publique, même si les derniers peuvent être victimes de la fatigue des juges, que dans l'ordre d'examen lors du délibéré.

À quoi servent les audiences publiques de la CRR ? La question peut sembler plate si l'on croit pouvoir y répondre simplement en considérant qu'il s'agit d'un moment ou d'un dispositif social participant à l'instruction d'une demande d'asile. Or cette réponse qui est à la fois la réponse officielle de l'institution et celle issue du juridisme imprégnant les manuels de droit est essentiellement idéologique. Ainsi le plus volumineux et le plus récent de ces manuels, le *Traité du droit de l'asile* (PUF, 2002), décrit ainsi la procédure devant la CRR : « À l'instar de toute procédure administrative contentieuse, la procédure devant la Commission est écrite, inquisitoire et contradictoire. » Et les auteurs d'ajouter : « Plus que dans d'autres contentieux toutefois, chacun de ces traits est nuancé. »²⁵. Or si l'on cherche à positionner l'audience publique et même l'ensemble de la procédure à la CRR

.....

25. Denis Alland, Catherine Teitgen-Colly, *Traité du droit de l'asile*, Paris, PUF, coll. « Droit fondamental », 2002, p. 313.

par rapport à ces trois caractéristiques formelles, on voit apparaître beaucoup plus que des nuances. La procédure n'est ni écrite, ni inquisitoire, ni contradictoire: 1) Le concept de procédure « écrite » renvoie à la culture du juge administratif en France qui juge à partir des documents qui lui sont transmis par les parties; l'audience, comme on s'en rend compte lors de celles du Conseil d'État, est un moment assez formel d'enregistrement de documents échangés et traités par ailleurs (mémoire de l'avocat, réponses à des questions écrites, recherches d'informations, etc.). Or ce modèle ne correspond pas du tout aux audiences de la CRR, dont les échanges oraux sont décisifs et en l'absence desquels aucun statut de réfugié n'est accordé. 2) le concept de procédure « inquisitoire » (sans allusion à la « Sainte Inquisition » qui, à certaines périodes, brûlait plus de personnes qu'elle n'en absolvait) signifie qu'il revient à la juridiction de procéder aux recherches d'informations et de diligenter toute investigation permettant de faire éclater la vérité. Or si l'on considère le temps d'audition et les mesures d'instruction mises en œuvres, force est de constater que cette finalité informative n'est pas celle qui oriente les audiences de la CRR ni le reste de sa procédure. 3) le concept de procédure « contradictoire » renvoie à la participation des parties opposées dans une affaire en jugement. Or le droit ne fait pas obligation à l'OFPRA d'envoyer un représentant pour expliquer ses décisions. Dans la plupart des cas, l'audience ne porte donc que sur la validité des arguments avancés par le demandeur d'asile et non sur ceux du fonctionnaire de l'OFPRA qui a rejeté la demande. Là encore, l'observation sociologique de la procédure dément ce qu'en disent le juriste et surtout le juridisme.

En revanche, d'autres fonctionnalités apparaissent, qui ne sont pas explicitées dans le droit: l'audience publique a pour effet de raccourcir le temps d'examen des demandes d'asile par rapport à ce qu'il serait dans une procédure écrite, inquisitoriale et contradictoire; elle permet en outre de donner une base matérielle, aussi étroite soit-elle et, en l'absence d'autre fondement, aux opinions individuelles portées sur la demande d'asile.

La fiction juridique de l'asile

L'idéologie du droit d'asile dérogatoire se présente comme une véritable fiction juridique entretenue par trois catégories d'acteurs : la communication publique de l'OFPRA et les livres de jurisprudence publiés par la CRR occultent l'essentiel des réalités sociologiques de cette procédure mais projettent dans l'espace public une image rassurante de technicité et de sérieux. Les rares articles de presse relatifs au droit de l'asile se bornent généralement à rappeler succinctement au lecteur pressé les rudiments juridiques de la procédure qui confirment cette image. Les auteurs de livres juridiques, professeurs ou juges, alimentent cette inflation idéologique sous la forme de constructions imposantes par leur volume et leur densité²⁶ ou au contraire d'une efficace concision²⁷.

Ces acteurs, probablement sans intention autre que de faire connaître le droit de l'asile et les valeurs qu'il exprime, contribuent à entretenir cette fiction qui laisse croire à l'existence d'une définition juridiquement claire du réfugié et donc d'une objectivité possible des critères d'examen des demandes d'asile. Or ce qui, au contraire, fait la force d'endoctrinement et d'enrôlement de la convention de Genève sur les réfugiés et de ses déclinaisons nationales c'est notamment le flou de la définition du réfugié, son étonnante plasticité, qui la rend compatible avec une infinie diversité des représentations sociales et de perceptions individuelles à ce sujet. C'est aussi l'absence voire l'impossibilité d'une instruction approfondie.

.....

26. Denis Alland, Catherine Teitgen-Colly, *Traité du droit de l'asile, op. cit.* Jean-Yves Carlier, K. Hullmann, C. Pena-Galiano, D. Vanheule, *Qu'est-ce qu'un réfugié ?*, Bruxelles, Bruylant, 1998.
27. A. Heilbronner., *La Commission des recours des réfugiés*, Paris, EDCE, 1978-1979, n° 30, pp. 109-116. Jean-Marc Thouvenin « La jurisprudence récente de la Commission des recours des réfugiés: entre continuité, rigueur, et efforts d'adaptation », *Revue trimestrielle des droits de l'homme.*, 1997, n° 32, p. 599-653, puis 1998, pp. 37-63. Anicet Le Pors, *Le droit d'asile*, Paris, PUF « Que sais-je ? », 2005.

La vacuité du droit conventionnel

Bien que la convention de Genève sur les réfugiés de 1951 et ses transcriptions nationales aient fait l'objet de mises à jour, la définition du réfugié demeure une vaste béance. Cela s'éprouve dans la pratique, celle de juge notamment, le fameux article 1^{er}, A, 2^o n'impose rien en l'absence de toute voie d'objectivation de la crainte et de toute définition juridique de la persécution ; du fait aussi d'un contresens inscrit dans cet alinéa qui présente comme réfugiée toute personne qui « *craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays...* »²⁸.

Est réfugiée « *toute personne craignant avec raison d'être persécutée...* » : ce simple tronçon de phrase, à lui seul suscite plus de questions qu'il n'apporte de réponses tant l'idée de crainte demeure indéfinie et subjective. De la crainte fugace et passagère à l'effroi le plus terrible, à quel niveau d'anxiété faut-il être arrivé pour pouvoir justifier valablement une fuite éperdue dans l'exil, si loin de la mère patrie ? Doit-on imaginer une échelle de la crainte ou faut-il accepter la moindre des craintes comme suffisante pour fonder une décision de départ ? Si raison il y a, qu'est-ce que doit savoir la victime de persécutions sur ce qui la menace et de quel niveau d'information doit-elle disposer, avant même d'être atteinte par l'hostilité de l'auteur des persécutions, sur celui-ci, ses intentions et ses moyens d'action pour craindre « *avec raison* » comme le dit le droit ? De quelle rationalité enfin doit relever ce sentiment de l'âme qu'est la crainte pour sembler raisonnable à autrui quand nul n'ignore les disparités de caractères individuels tant du point de vue du courage face à l'adversité que des psychopathologies dont celle bien connue de

28. *Convention relative au statut de réfugié*, en date à Genève du 28 juillet 1951 ; entrée en vigueur : 22 avril 1954, conformément à l'article 43 ; Nations unies, Recueil des traités n° 2545, vol. 189, p. 137.

la paranoïa ? Un caractère placide, le courage physique, l'héroïsme même en situation périlleuse constituent-ils une norme ? Aucune réponse consensuelle n'a jamais vu le jour. Que l'on se souvienne simplement, pour le vérifier, de l'extrême disparité des perceptions qui ont été celles des juifs allemands face aux persécutions nazies en Allemagne : certains ont eu des craintes et sont partis dès l'arrivée d'Hitler au pouvoir ; d'autres n'ont eu de craintes suffisantes ou celles-ci n'ont contrebalancé d'autres préoccupations, pour décider de partir, que beaucoup plus tard dans les années 1930 et d'autres, jusqu'à leur assassinat, n'ont jamais cru ce qui était en train d'arriver. Peut-on considérer que les craintes des premiers n'étaient pas fondées parce que trop précoces ? Dans une même situation de persécution ou de conflit interne à un pays, certains individus entrent en résistance et d'autres préfèrent fuir à l'étranger : est-ce que l'attitude des premiers réduit le fondement raisonnable des craintes éprouvées par les seconds ?

À ce premier vide normatif de la doctrine s'en ajoute un second aussi vaste qui concerne la notion de *persécution*. En vain chercherait-on dans le texte de la convention de Genève, dans les documents du HCR, dans les manuels de droit ou dans la jurisprudence française, une définition un tant soit peu précise de cette notion centrale. De quel traitement parle-t-on ? Un regard alarmant ? Quelques menaces ? Une présence insistante de l'autre côté de la rue ? Un harcèlement de tous les jours ? Le cadavre d'un proche ? Des marques sur le corps d'un supplice enduré ? Chacun, administrateur ou juge, reste libre de son opinion et rien ne guide cette opinion dans le for intérieur ni ne force au consensus dans le délibéré quant au niveau de gravité qu'il faut considérer comme suffisant pour parler de persécution et la distinguer d'une simple violence ponctuelle, d'un harcèlement administratif, d'un rapport de forces défavorable, comme on en rencontre dans bien des situations considérées comme supportables. Par souci d'objectivité, faut-il exiger que le pire soit déjà advenu pour retenir l'idée de persécution ?

Cette hypothèse semble pouvoir être aisément repoussée: nul ne réduirait aux seuls survivants de génocides achevés le statut de réfugié. Cependant, en deçà de cette limite extrême, où commence la persécution? En deçà du génocide, l'inventaire des persécutions inventées par le genre humain est une longue litanie allant des plus terribles aux moins graves, sans qu'aucune mesure de gravité n'existe, sans même qu'il puisse être dit que les plus anodines ne seront jamais l'annonce de plus sévères. La gravité d'un mauvais traitement qui affecte la vie de tous les jours, doit-elle d'ailleurs être évaluée dans le contexte social de l'événement ou à l'aune d'un étalon universel? Bien peu, en Occident, supporteraient le moindre aspect de ce que des gens endurent chaque jour, comme mode de vie bien ordinaire, en des contrées moins paisibles. Des situations sociologiquement banales dans certaines sociétés paraîtraient de véritables persécutions à des Occidentaux s'ils devaient les vivre: la vie ordinaire en caste inférieure, l'agonie économique en ethnie opprimée, le quasi-esclavage de lignées familiales, etc. Pourtant, ceux qui les subissent ne les perçoivent pas toujours ainsi, du fait de processus culturels de normalisation et d'aliénation. Faut-il, parce que beaucoup de ceux-là acceptent chaque jour leur sort sans rechigner, considérer que ceux qui décident de le fuir ne sont pas *particulièrement* persécutés? Faut-il tenir le sort médiocre de millions d'individus dans une catégorie donnée pour si médiocre qu'il devrait être considéré en outre comme une fatalité et refuser à ce motif la reconnaissance de victime de persécution à ceux qui s'affranchissent de ce sort? Dans un pays où toutes les femmes ou presque sont mariées contre leur gré, par tradition, faut-il considérer celle qui fuit cette situation comme une déviante à sanctionner, une aventurière énigmatique ou une victime à protéger?

Nous n'arrivons à préciser ni ce qu'est une crainte raisonnable ni ce qu'est une véritable persécution. Or ce sont deux composantes centrales de la définition du réfugié qui font ainsi défaut. Cette carence conceptuelle et normative se traduit par

des échanges brefs mais tendus en délibéré, sur les cas disputés, et des discussions sans fin en d'autres circonstances moins contraintes par le temps, dîners entre juges notamment. Face à chaque cas on peut se demander: a-t-il eu raison de quitter son pays? Était-il vraiment persécuté? Et ce n'est pas d'abord l'absence d'informations sur la réalité sociale concernée mais l'absence d'idée et de certitude sur ce qu'il y a lieu de mesurer qui empêche de répondre.

Juges et juristes détournent alors pudiquement les regards vers d'autres critères en s'affairant par exemple sur celui, réputé moins ingrat, des motifs de persécutions: « *toute personne... du fait de sa race, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques* ». En marge de ce verset, la glose juridique se fait luxuriante: on peut disserter longuement sur le concept de race, probablement plus clair pour le juriste que pour l'anthropologue, quand la race a perdu ses raisons biologiques. On peut tout aussi abondamment décrire la diversité des règles et configurations historiques d'obtention, de pertes et de changements de nationalité à l'occasion des incessantes recompositions géopolitiques qui traversent le monde et définissent incidemment le pays de rattachement de celui qui demande l'asile. On peut, souvent avec plus de sobriété, présenter la réduction jurisprudentielle au strict minimum de la notion de « groupe social » dont les spécialistes n'ignorent pas qu'elle suffirait à elle seule à protéger une large partie de l'humanité tout entière si les juges acceptaient de considérer tous les développements possibles de cette notion. On peut enfin ouvrir le prestigieux défilé des figures sociales de résistants politiques et dissidents légitimes, plus ou moins mythifiées, qui démarquent le bon combattant du mauvais terroriste, en évitant de rappeler que toute résistance est une subversion dont la légitimité politique, aux yeux de juges conservateurs, devient improbable lorsque disparaît le monde communiste.

Cependant de tels développements, aussi épais soient les livres qu'ils remplissent, paraissent bien inutiles lorsqu'on

réalise l'importance de la brève mention liminaire et laconique parfois portée en préalable qui, l'air de rien, en sape les fondements : les motifs de persécution («... du fait de sa race, de sa... ») envisagés par la convention de Genève présentent le plus souvent un caractère collectif (race, nationalité, groupe social, opinions politiques) qui contredit la spécificité individuelle de la crainte de persécution reliée dans le texte de la convention non à une collectivité mais à une « personne ». Cette contradiction interne crée un vide juridique, un espace de non-droit dont l'ampleur correspond à une marge d'appréciation discrétionnaire du juge. Du fait de cette contradiction interne, ce droit ne dit pas, par exemple, s'il suffisait d'être tutsi dans le Rwanda des années quatre-vingt-dix pour craindre avec raison d'être persécuté ou s'il fallait être « personnellement » visé et, sur fonds de massacres aveugles, au printemps 1994, ce que cela pourrait signifier... D'une manière générale chaque évaluateur peut choisir de regarder la face individuelle ou celle collective du réfugié et peut le rejeter au motif de l'insuffisante expression de l'une ou de l'autre ou, à l'inverse, du caractère trop marqué de l'une des deux.

Si un exilé kurde ou tamoul se présente avec le même récit que des millions de Kurdes ou de Tamouls, en disant simplement qu'étant kurde en Turquie ou en Irak, ou tamoul au Sri Lanka, il ne lui est pas possible de vivre dignement parce que la communauté à laquelle il appartient est persécutée dans son pays : celui-là n'est pas éligible au titre de réfugié prévu par la convention de Genève, parce que ce n'est pas en tant que « personne » qu'il est persécuté et que cette convention n'a pas été conçue pour faire face aux exodes de masses. À cet égard, le sort des Juifs allemands fuyant l'Allemagne nazie en 1934, serait aujourd'hui exactement le même si leurs demandes de protection étaient considérées dans ce cadre juridique. On demanderait à chacun d'eux d'attester qu'il a été personnellement menacé. La seule présence de croix gammées sur les vitrines de magasins pillés ne serait pas considérée comme un motif suffisant pour

demander l'asile. Chacun devrait personnaliser son récit en faisant état de menaces le visant directement et d'événements le touchant d'assez près pour considérer qu'il y a persécution de la personne et non seulement d'un groupe dans son ensemble. Il en va de même aujourd'hui pour les Kurdes, les Tchétchènes, les Tamouls...

Inversement si un exilé se présente avec un récit étonnant, à nul autre pareil, à ce point singulier qu'il ne peut recouper aucune des tendances sociologiques les plus couramment documentées sur un pays d'origine, ce récit non seulement perd en crédibilité mais paraît alors se distancier des motifs de persécution envisagés par la convention de Genève. On ne saurait être seul membre d'une race, d'une nationalité, d'un groupe social et il est peu probable que les opinions politiques propres à un seul individu puissent susciter le type de persécutions que permet d'envisager l'idéologie du droit d'asile. Mais de l'extrême singularité d'un cas particulier à la plus ou moins grande singularisation d'une trajectoire de vie, il y a encore un dégradé tout en nuances, chaque détour de la vie raciale, nationale, sociale ou politique pouvant individualiser l'objet d'une persécution plus collective et donner au récit de persécution un tour inédit, voire surprenant jusqu'à paraître alors « rocambolésque », selon une expression si souvent entendue en séance de jugement. Cette forte singularisation du récit semble alors éloigner la victime des motifs essentiellement collectifs prévus par la convention de Genève dont l'idéologie ne prédispose guère à considérer les pérégrinations individuelles comme des persécutions.

« Il se passe, de fait, [observe Jean-Michel Belorgey], plus de choses surprenantes, extravagantes, abracadabrantes dans le monde des haines familiales, des exécutions raciales, des affrontements tribaux, des oppressions politiques, qu'on ne l'imagine quand on n'a jamais quitté l'ombre du Palais de justice, du Palais Royal ou des palais tout court. Il s'en passe aussi moins d'originales et de singulières qui permettraient à chaque persécuté de se prévaloir (et de

savoir narrer) une histoire à nulle autre pareille, exempte de tout stéréotype, qui ne refléterait pas la “banalité du mal”, mais le sens de l’innovation de ceux qui en sont les maîtres d’œuvre, ou sont ses collaborateurs occasionnels. »²⁹

Aux yeux des juges, chaque demande d’asile peut ainsi basculer sur l’un ou l’autre versant de cette logique de rejet : celui de la personnalisation insuffisante ou celui de la personnalisation excessive. Deux pentes fortes à la crête desquelles bien peu d’exilés, aveugles ou éclairés, trouvent la voie changeante et accidentée d’une crédibilité improbable. Et l’étroitesse de ce chemin théorique vient ainsi s’ajouter à la carence conceptuelle et normative déjà évoquée au sujet de la crainte « *avec raison* » et de la définition même de la persécution pour laisser, en pratique, la notion du réfugié dans cet état d’indéfinition radicale qui caractérise, par suite, l’idéologie du droit d’asile dans son entier.

Ainsi a-t-il toujours manqué au droit d’asile rien de moins que sa clé de voûte théorique, la majeure du syllogisme juridique qui nous dirait *in abstracto* ce qu’est un « vrai » réfugié : nul ne le sait en termes juridiques et chacun peut s’en faire une idée bien à soi. Le reste est affaire de convictions personnelles, politiques notamment, et de rapports de forces dans les instances et les organisations qui en délibèrent.

Aux yeux du politiste, cela n’est pas très étonnant : la convention de Genève sur les réfugiés a été, en 1951, le fruit d’une production diplomatique qui toujours et nécessairement se nourrit des ambiguïtés propices au consensus. Comme l’illustra brillamment Francis Walder par son roman sur la négociation diplomatique du Traité de Saint-Germain (1570)³⁰, le résultat est une dentelle de décisions laissées pendantes, une architecture complexe de vides et d’approximations qui seules

.....
29. Jean-Michel Belorgey, *Le droit d’asile en perdition*, TERRA-Ed., coll. « Reflets », mai 2007 : <http://terra.rezo.net/article598.html>

30. Francis Walder, *Saint-Germain ou la négociation*, Paris, Gallimard, 1958.

rendent possible l'accord final. Cette indétermination structurale n'est pas le symptôme d'une perversité des négociateurs ou l'indice d'un complot politique mais une nécessité liée aux contraintes universelles de toute négociation complexe. Le flou du texte négocié, qui peut paraître un défaut à ceux qui sont tributaires de ses usages sociaux, est au contraire une qualité première aux yeux du diplomate qui veut faire un traité entre de multiples États aux vues et aux intérêts divergents et, dans chacun de ses États entre des groupes sociaux concurrents liés à des histoires et des préoccupations différentes. La carence normative, le vide conceptuel, les creux du régime juridique et ses espaces de non-droit qui laissent à chacune des parties à la négociation la possibilité de fixer ultérieurement le sens définitif en fonction de considérations particulières aux configurations qui sont les leurs, ne sont ni anomalies ni imperfections de la production normative, conventionnelle ou législative, mais au contraire inhérentes à toute élaboration de règles communes. Ce « flou du droit » si bien conceptualisé par Mireille Delmas-Marty³¹ se retrouve en effet dans tout régime juridique pour peu que l'on fasse l'effort de l'analyser sous cet angle sociologique que les juristes généralement ignorent parce qu'il perturbe le système de croyance positiviste et qu'il rendrait l'analyse juridique moins aisée, moins évidente et aussi moins idéologique. La profonde indéfinition de la notion de réfugié dans la convention de Genève n'est que le banal reflet de cette nature diplomatique du droit de l'asile.

L'illusion d'une jurisprudence

La jurisprudence, pourrait-on croire, a dû combler ces vides, compenser cette indéfinition initiale et produire, à travers les décisions d'espèce, la définition à la fois générale et précise qui fait défaut au droit posé par les traités et les lois nationales

.....

31. Mireille Delmas-Marty, *Le flou du droit – Du code pénal aux droits de l'homme*, Paris, PUF, 1986.

de transcription. Depuis longtemps les décisions s'amoncellent à la Cour nationale du droit d'asile (Commission des recours des réfugiés), prises en « formation ordinaire » de trois juges et un rapporteur ou en formation solennelle (dites « sections réunies ») de neuf juges et un rapporteur. Une montagne de décisions pourtant ne suffit pas à constituer ensemble une jurisprudence. Quelques observations permettent de le montrer, sans prétendre épuiser un sujet vaste et complexe.

Les juges français de la Cour nationale du droit d'asile (Commission des recours des réfugiés) comptent parmi eux un président et, à côté d'eux, un rapporteur qui présente le dossier de demande d'asile (les documents de l'OFPRA, le recours et, éventuellement, les pièces ajoutées par le requérant ou son conseil). Ils entendent, en séance publique, le rapport, la plaidoirie de l'avocat (s'il y en a un), et les réponses du requérant à leurs questions. Après avoir examiné la vingtaine de demandes d'asile de la séance (en « formation ordinaire ») d'une durée moyenne de quatre ou cinq heures, ils délibèrent à huis clos, à raison de quelques minutes par dossier, pour fixer, à la majorité des voix, s'il y a lieu ou non de reconnaître l'exilé comme réfugié.

Une fois cette décision prise, la suite du processus leur échappe en grande partie : sans que le droit l'ait prévu, seuls le rapporteur et le président de séance participent à la rédaction de la décision finale. En pratique, le premier transmet dans les jours qui suivent un « projet de décision » que le second corrige et contresigne pour en autoriser la publication. La décision mentionne nommément les trois (ou neuf) juges comme auteurs de la décision quand bien même les deux tiers d'entre eux au moins n'ont pu ni avoir connaissance du projet ni participer à sa rédaction finale.

L'une des conséquences de cette pratique est d'avoir neutralisé l'enjeu, crucial pour la jurisprudence, de la rédaction du libellé. Chaque décision, après un résumé lapidaire du récit d'exil (une dizaine de lignes), se termine par une phrase stéréotypée énonçant la conclusion, négative ou positive.

Extrait de la première décision de rejet du recours de M. Elanchelvan Rajendram par la CRR, le 4 novembre 2004: « [...] Considérant que, pour demander la reconnaissance de la qualité de réfugié, M. Elanchelvan Rajendram, qui est de nationalité sri-lankaise et d'origine tamoule, soutient qu'il a été contraint de se déplacer à plusieurs reprises avec sa famille de 1982 à 1996, en raison des attaques de l'armée sri-lankaise; qu'en 1995 son frère cadet a rejoint les rangs du LTTE; que son frère aîné a été tué le 5 juillet 1997 alors qu'il se rendait à son travail, lors d'un combat opposant l'armée au LTTE; qu'à la suite d'un attentat survenu le 31 août 1998, il a été arrêté avec son père par des militaires; qu'il a été incarcéré dans un centre militaire et qu'il a été maltraité pendant vingt jours durant lesquels il a été interrogé au sujet de son frère membre du LTTE; qu'après sa libération, il devrait se rendre au centre deux fois par mois afin de signer un registre de présence; qu'il n'a cessé de s'y rendre vers la fin de l'année 1999 car il était souvent maltraité par les militaires; que craignant d'être à nouveau arrêté, il s'est confié à l'un de ses amis qui était membre de l'EPDP et qui a accepté de le cacher dans le local dudit mouvement; que les Tigres, ayant appris qu'il résidait sans ce local, ont exigé qu'il arrête toute collaboration avec l'EPDP; que ces derniers lui ont fixé à deux reprises un rendez-vous auquel il ne s'est pas rendu; qu'il a pris part, en faveur de l'EPDP, à la campagne électorale lors des élections législatives de décembre 2001; que le bus qui le transportait ainsi que les membres de ce mouvement, a fait l'objet d'une attaque au cours de laquelle plusieurs personnes ont été tuées; qu'ayant appris le décès de son frère membre du LTTE et craignant pour sa sécurité tant à l'égard de ladite organisation que des autorités sri-lankaises, il a quitté son pays;

Considérant toutefois que ni les pièces du dossier ni les déclarations faites en séance publique devant la Commission ne permettent de tenir pour établis les faits allégués, en particulier la réalité de l'incarcération alléguée ainsi que les circonstances de son ralliement à l'EPDP et pour fondées les craintes énoncées; qu'en particulier, les certificats médicaux produits ne peuvent être regardés comme établissant un lien entre les constatations relevées lors de l'examen du

requérant et les sévices dont celui-ci déclare avoir été victime; que les attestations émanant du Grama sevaka, d'un juge de paix, d'un directeur d'école et d'un aumônier, eu égard aux termes dans lesquelles elles sont rédigées, ne sont pas suffisantes pour confirmer la véracité des allégations de l'intéressé; que les lettres émanant de membres de la famille du requérant, rédigées en des termes convenus, sont dépourvues de valeur probante; qu'ainsi le recours ne peut être accueilli; [...] »

Dans cette décision, le résumé du récit d'exil est relativement détaillé et le deuxième paragraphe énonçant la décision est particulièrement développé comparé aux autres conclusions se réduisant bien souvent aux quatre premières lignes. En pratique, il existe quelques modèles de phrases qu'il suffit de recopier et d'accoler à la fin des décisions. La phrase type est: « *Considérant toutefois que les pièces du dossier ne permettent pas de tenir pour établis les faits allégués et pour fondées les craintes énoncées.* » Hélène Perret, dans son étude statistique de 800 décisions de la CRR, observe que cette phrase revient dans 41 % des cas étudiés³².

Ce mode de production des libellés évite les discussions entre juges, allège le travail d'écriture du rapporteur et fait disparaître toute indication précise sur les motifs de la décision. Le raisonnement du juge n'est pas rendu public et échappe ainsi à tout regard critique. Son appréciation portée sur le récit, l'examen des points qui l'ont amené à douter ou qui ont entraîné sa conviction ne sont pas exposés ou très peu. La manière dont il a mis en relation le récit d'exil et les informations, bonnes ou mauvaises, qu'il détient sur le pays d'origine reste confidentielle.

Aucune analyse ultérieure de ce raisonnement n'est possible, ni par l'exilé et son entourage, ni par le juge de cassation statuant sur l'appréciation des faits, ni par des pairs prenant

.....
32. Hélène Perret, « La règle de droit à la Commission des recours des réfugiés », *op. cit.*, p. 105.

connaissance de la décision dans un souci de jurisprudence, ni par des commentateurs universitaires réduits à spéculer sur le cheminement allant du récit à la conclusion. Mais l'essentiel est ailleurs : en l'absence de toute contrainte d'explicitation des motifs, l'existence même d'un tel raisonnement n'est pas indispensable pour conclure ; une intuition, un simple « feeling » suffisent à faire une voix ; deux voix sur trois (ou cinq sur neuf dans la configuration des « sections réunies »), à faire une décision.

Les séances solennelles de jugement, dites « sections réunies », attirent l'attention sur quelques cas fameux. Ce ne sont pas des séances d'appel, encore qu'elles peuvent parfois produire des effets similaires, mais des séances d'attention collectivement plus soutenue portée à certaines demandes d'asile. Ces réunions spéciales ont deux buts reconnus par la CRR : elles « *ont pour fonction de trancher les questions de droit inédites mais aussi d'assurer l'harmonie de la jurisprudence* ». ³³ Elles sont rares – trois ou quatre par an au début des années 2000 – et ne constituent pas, de ce fait, un corpus significatif. Les recueils officiels, d'ailleurs, les signalent mais ne les dissocient pas des autres ; le feraient-ils qu'ils en montreraient l'indigence. Elles donnent lieu à une préparation plus intense et souvent à un délibéré plus long, mais deux facteurs en réduisent l'importance. Alors que le pouvoir de faire monter une affaire en « sections réunies » appartient concurremment aux formations ordinaires et au président de la CRR, la pratique a subordonné les premières à une consultation préalable de celui-ci dans l'exercice de cette prérogative.

Cette pratique informelle dessaisit *de facto* les formations ordinaires de la réflexion sur les critères de choix des décisions à élever et laisse au président de la CRR la responsabilité des convocations et surtout celle de leur pénurie. Au-delà de cette rareté, un autre facteur affaiblit ces décisions : elles sont rédi-

.....

33. CRR, « La Commission des recours des réfugiés dans le dispositif de détermination de la qualité de réfugié en France », 30 novembre 1998, p. 3.

gées dans les mêmes conditions que les décisions ordinaires et à peu près dans les mêmes termes, hormis quelques considérants de principe. L'analyse du dossier, et notamment des faits, n'étant pas plus détaillée, le cheminement conduisant du récit à la conclusion demeure aussi incertain et, par suite, aussi peu reproductible sur d'autres cas similaires.

Ainsi, quelle que soit la définition que l'on souhaiterait donner à la notion de « jurisprudence », qu'il s'agisse d'une sagesse liée à la rigueur et au caractère reproductible des raisonnements, qu'il s'agisse de la solennité de décisions délibérées dans le cadre d'une instance supérieure, qu'il s'agisse d'une « opinion publique » des examinateurs dialoguant tous ensemble, qu'il s'agisse de tendances statistiquement observables dans la masse des décisions (hormis celle du taux de rejet)... la jurisprudence est insignifiante. Elle se réduit – mais peut-on parler alors de « jurisprudence » ? – à pouvoir trouver un précédent à l'appui de toute position de jugement pour peu que l'on se donne les moyens d'aller fouiller dans la montagne des décisions antérieures, montagne dans laquelle chacun, quelle que soit la position à défendre, peut trouver ce qui lui convient et son contraire.

Une vaine procédure d'examen

Si la majeure du syllogisme juridique est absente de cette pratique du droit, la mineure pourrait en dépendre néanmoins pour ce qui concerne la détermination de la procédure d'instruction et, plus largement, d'examen de la demande d'asile. Or, là encore, c'est l'absence de caractère contraignant qui caractérise cette branche du droit, et surtout l'absence de garantie que l'examen sera approfondi et rigoureux.

Pour en saisir l'enjeu, il faut d'abord se rappeler ce qu'est une demande d'asile: un long récit, une vie tout entière et son exil, tout ce qu'il a fallu endurer pour se résoudre à quitter sa patrie. Cette ampleur et cette complexité ne tiennent pas seulement à des besoins psychologiques comme celui de verbaliser

une expérience choquante pour en atténuer les séquelles traumatiques ou celui d'être reconnu comme victime innocente de l'action d'une autorité ou d'une force qui, au contraire, tentait de fabriquer une culpabilité justifiant la persécution. Les récits s'allongent surtout parce que l'exil est contraint. Or cette contrainte se construit sur plusieurs années. Même l'explication d'un départ hâtif parcourt plusieurs années de vie: soit parce que la situation de l'exilé s'est détériorée insidieusement jusqu'à un stade, subjectivement vécu, de crainte intolérable; soit parce que le facteur déclencheur aussi prompt soit-il n'économise pas ultérieurement à l'exilé la peine de remonter loin dans le temps pour s'expliquer à lui-même d'abord, et aux autres ensuite, cet étrange basculement de sa vie; soit enfin parce que la société chaotique qui pousse à l'exil recèle une complexité difficile à maîtriser dans la narration biographique comme dans l'analyse sociologique. Aussi n'est-il pas rare qu'une demande d'asile retrace 10 ou 20 années d'une vie et qu'elle enfle, sur quelques années, sous l'accumulation des faits et des craintes et se complique encore dans la tourmente de l'exil. Chacune de ces vies pourrait remplir un roman et bien des biographies furent publiées à moindre coût humain.

Face à cela, la procédure ne laisse place à aucune expansion narrative. C'est d'abord un formulaire et un récit à raconter en quelques pages. Parfois rédigé sur un coin de guichet, avec l'aide utile ou néfaste d'autres personnes, ce récit dépend d'une situation précaire dont les enjeux immédiats – manger et dormir – en marginalisent bien d'autres. L'exilé est sommé de s'adapter à des exigences d'évaluation étrangères, ésotériques et si aléatoires qu'elles autorisent spéculations et commerces interprétatifs. Déjà déformé par ces contraintes et ces efforts d'adaptation, le récit est compressé en des temps d'expression exigus³⁴:

.....

34. Il n'existe pas de statistiques officielles sur les temps d'entretien à l'OFPRA. Ils sont néanmoins mentionnés par les fonctionnaires sur leurs comptes-rendus d'entretiens accessibles au dossier par les requérants et leurs conseils. La durée moyenne semble être de l'ordre d'une petite heure dont il faut, pour retrou-

une ou deux dizaines de minutes durant l'entretien à l'OFPRA, moins d'une dizaine à la Cour nationale du droit d'asile (ex-Commission des recours des réfugiés). Chacun peut en prendre la mesure en essayant de raconter ses dix dernières années de vie en dix minutes.

Encore ce temps n'est-il pas libre : l'exilé ne raconte pas sa vie, il répond à des questions posées par des personnes qui en ont découvert l'existence quelque temps voire, pour les juges, quelques secondes auparavant ; ceci avec les décalages culturels qui affectent la communication entre, par exemple, un jeune berger peuhl de Mauritanie réduit à l'esclavage dès son plus jeune âge et un fonctionnaire occidental des hautes sphères de l'État ou fraîchement titulaire d'un master de droit. Des salves de questions, de loin, hachent et déstructurent un récit soupçonné d'être inventé.

Banalité du fait inquisitoire, dira-t-on, auquel s'ajoute un paradoxe alors aussi banal : ce récit, ni librement ni pleinement exprimé, peut avoir à être répété de deux à quatre fois durant la procédure ; tout écart de l'une à l'autre version pouvant aggraver les soupçons qui pèsent sur sa crédibilité comme l'observe justement Jean-Michel Belorgey, président de la Section des Études au Conseil d'État, Juge et président de section à la CRR :

« Pour investir d'une dignité juridique des investigations et des verdicts qui ne sauraient l'acquérir par cette voie, officiers de protection et juges font essentiellement porter leur effort sur la recherche de contradictions entre récits.

Toute persécution qui n'est pas invoquée de façon précise

.....

ver le temps d'expression de l'exilé, déduire les temps d'énoncé des questions, de traduction différée des questions et réponses et de rédaction des notes du fonctionnaires. Des statistiques ont été produites par des associations et syndicats pour les temps d'audition de la CRR. Ils sont de l'ordre d'une demi-heure (quand il y a un avocat, la moitié sinon) dont il faut, pour retrouver le temps d'expression de l'exilé, déduire les temps de lecture du rapport, de plaidoirie éventuelle, d'énoncé des questions et de traduction différée des questions et réponses. Voir notamment : Amnesty International, Observation des audiences publiques de la Commission des recours des réfugiés – Compte-rendu et recommandations, octobre 2003, 37 p.

dans le premier récit est systématiquement mise en doute. Toute incertitude sur les chronologies est retenue à charge. On exige du demandeur qu'il fasse preuve, en matière de connaissance de la vie politique et des institutions, notamment judiciaires, de son pays d'origine, de sa géographie, de la topographie des villes, quartiers, lieux de détention, d'une connaissance rigoureuse, qu'aucun national, en France, n'aurait des mêmes sujets. Ni ce qu'il en dit, ni ce qu'en ont compris et retracé les intermédiaires, qu'ils parlent ou non exactement sa langue, que celle-ci et la culture qu'elle exprime se prêtent ou non à l'exactitude, que les souffrances invoquées rendent ou non plausibles un état de honte, d'hébétéude, ou de confusion mentale, n'est tenu pour convaincant s'il ne fait montre à la fois de rigueur et de talent. Assez. Pas trop. Trop de talent, comme pas assez, nuit. »³⁵

À cet égard, l'entretien à l'OFPPRA, tel que les juges peuvent l'appréhender à la lecture des comptes-rendus d'entretiens, et à la CRR, tel qu'il se donne à voir en séances publiques, partagent certains traits communs, également relevés par Jean-Michel Belorgey :

« Il n'est pas rare, au reste, que l'entretien avec l'officier de protection (dans nombre de dossiers, les notes prises par celui-ci le révèlent très clairement) soit conduit sur un ton et dans un climat qui ne peuvent que pousser le demandeur à des contradictions sur lesquelles l'interrogateur se fondera pour conclure au rejet de la demande. C'est à l'évidence le cas lorsque l'intervieweur reproche à l'interviewé de ne pas bien connaître la formation politique dont il est membre, ou de ne pas bien savoir décrire un prétoire ou un camp de détention – « *Allons donc, vous ne me la*

.....

35. Jean-Michel Belorgey, « Du récit de persécution – ou nouvelles réflexions sur le contentieux du droit d'asile », revue *Plein droit*, février 2005.

ferrez pas! » –; l'interviewé étant ultérieurement comme tétanisé. C'est aussi le cas quand certaines formations de jugement adoptent la même attitude, combinée ou non à un déni des réalités les plus notoires, ailleurs que dans le milieu diplomatique, des pays réputés revenus à une situation politique normale. »³⁶

Faut-il alors s'en étonner ? Ce qu'apporte l'exilé en termes d'informations, de faits et d'arguments se trouve discrédité par l'effet de la procédure elle-même. Or, celle-ci fait reposer l'intégralité de l'apport d'informations relatives au récit d'exil sur l'exilé lui-même, seul véritable instructeur de son propre dossier dont on attend une manifestation de la vérité tout en sachant l'inévitable partialité de celui qui instruit. Imaginons des jurés d'assise se prononçant sur l'innocence ou la culpabilité d'un accusé en ne pouvant disposer que des informations apportées par celui-ci. Les fonctionnaires de l'OFPRA et les juges de la Cour nationale du droit d'asile (ex-Commission des recours des réfugiés) ne sont pas très loin de cette situation-là.

En effet, si l'on considère « l'instruction », réalisée indépendamment de l'exilé, tant par le fonctionnaire de l'OFPRA que le rapporteur de la CNDA (ex-CRR), on ne peut que constater l'indigence du travail de recherche d'informations, d'analyse du dossier et de réflexion individuelle ou collective. Le comptage des temps et des charges de travail, dans un contexte d'injonction au rendement qui n'est pas spécifique à ce secteur, économise bien des commentaires sur les effets produits. À l'OFPRA, chaque agent doit traiter 2,7 dossiers par jour, ce qui fait une moyenne d'environ deux heures et demie par dossier, temps dont il faut déduire la durée de l'entretien pour les exilés qui en bénéficient. À la Cour nationale du droit d'asile (ex-Commission des recours des réfugiés), ce temps de traitement préalable réalisé par le rapporteur est de l'ordre d'une petite demi-journée en

.....

36. Jean-Michel Belorgey, *ibid.*, *op. cit.*

moyenne.³⁷ De cette moyenne de trois heures environ « d’instruction », il faut déduire outre les temps d’entretien, ainsi que les temps de rédaction du sous-dossier de l’OFPRA et du Rapport à la CRR et éventuellement aussi le temps de consultation des recueils de jurisprudence. Le temps de recherche d’informations se réduit ainsi, en ordre de grandeur, à une heure ou deux en moyenne avec des variations produites par les différences, discrétionnairement décidées, de traitement des dossiers. Que peut faire un fonctionnaire en une heure ou deux ? Passer quelques minutes à la bibliothèque et surfer sur Internet. Mais il peut tout à fait aussi se contenter des contenus inclus dans les « fiches pays » dont il dispose pour rédiger son sous-dossier à l’OFPRA ou son Rapport à la CNDA/ex-CRR.

Ces comptages pourraient être affinés mais ils suffisent ici à indiquer le type d’« instruction » susceptible d’être réalisée : un simple traitement administratif sans véritable investigation. Les actes d’instruction ne sont d’ailleurs pas décrits par le droit, ni pour l’OFPRA ni pour la Cour nationale du droit d’asile (ex-Commission des recours des réfugiés). Le témoignage de l’exilé ne fait l’objet d’aucun procès-verbal pouvant être relu et validé par l’exilé ou son conseil. Les informations sur le pays d’origine, telles qu’elles sont utilisées par les examinateurs à charge ou à décharge ne sont pas consignées, échappant ainsi à tout contrôle. Encore faudrait-il décrire l’extrême pauvreté des centres de documentation que ne supporterait aucun chercheur en sciences sociales travaillant sur un seul des pays d’origine concernés. Les agents de l’OFPRA et les rapporteurs de la Commission des recours des réfugiés, fin 2004, ne disposaient pas de connexion Internet individualisée, alors que les décisions sont, en droit, supposées tenir compte de la situation actuelle du pays au jour de la décision pour estimer les craintes de l’exilé en cas de retour dans son pays.

Ces agents, enfin, sont subordonnés à une hiérarchie administrative au sommet très politique et cette subordination

.....

37. Nos entretiens de la fin de l’année 2004.

s'accroît avec le recrutement massif d'agents contractuels sous menace permanente du non-renouvellement de leur contrat. Les décisions à OFPRA ne sont d'ailleurs pas arrêtées par l'instructeur mais par son supérieur comme en attestent les dossiers dont la conclusion favorable de l'agent est modifiée *in fine* par son chef, dans le sens du rejet. Dans les deux institutions, la distribution des dossiers reste l'apanage de la hiérarchie et, avec elle, la possibilité de suspendre le traitement des nationalités diplomatiquement sensibles, notamment durant les périodes où la situation d'un pays se dégrade c'est-à-dire précisément au moment où des réfugiés ont le plus besoin de protection... Ainsi les demandes d'asile de réfugiés ivoiriens se présentant en pleine crise intérieure de la Côte d'Ivoire auraient bénéficié d'un taux de rejet probablement supérieur durant la crise elle-même, la connaissance de l'actualité poussant les fonctionnaires et les juges à considérer comme crédibles les récits de persécution notamment des Ivoiriens du Nord. En les gardant « sous le coude » pendant plusieurs mois jusqu'à une « fin » officielle ou médiatique de la dite crise, et en les distribuant aux agents de l'OFPRA et aux rapporteurs de la CRR pour examen seulement après cette « fin », les responsables de l'OFPRA et de la CRR savaient parfaitement qu'ils propulsaient à la hausse le taux de rejet de ces demandes d'asile, puisque les craintes de persécution en cas de retour de l'exilé dans son pays sont alors supposées s'estomper voire disparaître.

Il faut analyser enfin le travail spécifique des juges de la Cour nationale du droit d'asile (ex-Commission des recours des réfugiés) dont la responsabilité est lourde puisqu'ils tranchent en dernière instance. Le droit donne certes aux juges le pouvoir de prescrire toute mesure d'instruction, mais, dans la pratique, cela est très rare hormis la consultation d'ambassades françaises dont les fréquentes accointances diplomatiques avec l'autre partie, auteur des persécutions, ou simplement le peu d'intérêt pour ces consultations, conduit à démentir le réfugié et aussi à faire douter de l'utilité de la consultation.

Mais l'aspect le plus problématique de la procédure française est rarement connu : deux tiers de ces juges n'ont pas accès au dossier avant la séance publique. Rien dans le droit à ce sujet ; uniquement la pratique, les rapports de force internes et les intérêts bien compris des uns et des autres. Seuls, parmi les juges, les présidents de séance semblent pouvoir demander cet accès ; tous ne le font pas. Certains juges assesseurs novices ont parfois demandé cet accès préalable : le refus a été explicite, au nom des us et coutumes de cette institution et des conditions matérielles de travail. Il faut ajouter aussi que les juges, collectivement, ne se sont jamais mobilisés pour obtenir cet accès qui aurait alors considérablement augmenté leurs temps de travail sans garantie de contrepartie financière. Les rapporteurs ne sont pas davantage mobilisés dans le sens d'une telle réforme qui aurait placé leur travail de préparation du dossier sous le regard et le contrôle direct des juges. À l'extérieur de l'institution, la presque totalité des acteurs, y compris les plus proches et les plus critiques de l'institution, comme les avocats et les associations militantes, ignorent cet état de fait ou ne se mobilisent pas à son sujet.

Je me souviens encore de cette avocate, plaidant face à trois juges qui se passaient et compulsaient fiévreusement les divers éléments du dossier, s'arrêtant brusquement, exaspérée, pour demander si quelqu'un l'écoutait dans cette salle. À notre air d'autant plus surpris que cet activisme dans la lecture du dossier était plutôt le signe d'un intérêt particulier pour celui-ci et, au regard des standards de l'institution, l'indicateur d'un travail sérieux plutôt favorable au client, l'avocate, supposant que nous avions déjà pris connaissance du dossier avant la séance, fit remarquer qu'elle était en droit d'attendre une attention plus soutenue à l'égard de ses observations qui venaient éclairer le dossier que nous connaissions déjà... Et, après lui avoir fait confirmer que c'était bien la première fois qu'elle plaidait devant cette juridiction, nous dûmes lui expliquer que les juges n'avaient pas accès au dossier et n'en avaient jamais entendu parler avant le début de

la lecture du Rapport. Il fallut à cette avocate plusieurs secondes pour saisir la réponse... quelques secondes de plus encore pour la digérer et réaliser que notre fébrile activité de lecture était le signe d'un effort particulier voire d'un intérêt soutenu pour le récit de son client... et quelques secondes de plus pour reprendre le cours de sa plaidoirie avec des points d'interrogation au fond des yeux et l'esprit un peu ailleurs.

Je me souviens encore de cette présidente de tribunal administratif, venant présider sa première séance de jugement à la CRR, et observant avec énervement mon insistance à demander au rapporteur chaque dossier, à le compulsier fiévreusement en prenant des notes durant les débats au lieu d'être affairé à les suivre, et m'interpellant à voix basse pour me demander à l'oreille pourquoi je n'avais pas pu faire mon travail d'étude préalable des dossiers. Je lui expliquais la situation. Elle ne me crut pas et au délibéré, après prononcé du huis clos, revint sur l'incident pour me tancer de n'avoir pas fait mon travail préparation. Ce fut au rapporteur et à l'autre juge assesseur qu'il revint de l'éclairer. Il lui fallut, à elle aussi, quelques secondes pour se ressaisir et faire bonne figure jusqu'à la fin du délibéré. J'ai entendu dire, plus tard, qu'elle avait demandé, après quelques semaines d'exercice, de ne plus siéger dans cette juridiction.

Dans la plupart des cas, le juge découvre donc le dossier en séance et cette découverte semble combiner, par certains aspects, des images de sport pourtant fort éloignées... il y a un peu du marathon, de l'acrobatie de cirque et également de la plongée profonde en apnée : lorsque commence la lecture du rapport, en deux ou trois dizaines de minutes le juge prend connaissance d'une vie toute entière, écoute le Rapport et éventuellement la plaidoirie tout en prenant des notes sur l'un et l'autre et sur le débat qui suit aussi et, tout en préparant ses propres questions, nécessairement improvisées, doit écouter celles des pairs et les réponses du requérant pour en tenir compte et, dans le même temps, tenter de parcourir en survol un dossier qui lui passe quelques secondes entre les mains et auquel viennent parfois

s'ajouter des documents nouveaux remis en séance et, durant tout cela, rafraîchir sa mémoire sur l'histoire politique, économique et sociale des dix ou quinze dernières années d'un des cinq ou six pays de la séance en parcourant, dans les « fiches pays », quelques synthèses vieilles de plusieurs mois et encore, dans le même temps, se rappeler sa jurisprudence ou consulter son recueil personnel de décisions antérieures, raisonner sur la crédibilité de l'ensemble de ce qu'il a lu et entendu dans les 15 ou 20 dernières minutes et anticiper aussi sur les réactions de ses collègues, fixer enfin sa propre position...

Dans ces conditions, les évaluateurs, qu'il s'agisse des agents de l'OFPRA ou des juges de la Cour nationale du droit d'asile (ex-Commission des recours des réfugiés), ne peuvent pas répondre à la question: *s'agit-il d'un vrai réfugié?* Aussi répondent-ils à une autre question, la seule qui leur soit accessible: *est-ce que cet exilé m'a convaincu?* Cette substitution du critère de la conviction au critère de la vérité, cette carence de fondements objectifs mais aussi les caractéristiques du droit dans ce domaine donnent à l'intime conviction du juge (comme à celle du fonctionnaire en premier examen), un rôle exceptionnel, et largement exorbitant du droit commun, dans la décision finale: on a pu parler de « *primat de l'intime conviction* »³⁸. Le fait est assumé par l'institution et ainsi exprimé par un rapporteur: « *On ne marche pas aux preuves! J'insiste un peu là-dessus car il y a parfois un malentendu. Certains se demandent comment prouver quand on est persécuté, on ne va pas avoir un certificat de son tortionnaire*³⁹... *On fonctionne à l'intime conviction, donc cela*

.....

38. Jean-Marc Thouvenin, « La jurisprudence récente de la Commission des recours des réfugiés: entre continuité, rigueur, et efforts d'adaptation », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1997, n° 32, p. 603.

39. Allusion à la célèbre phrase de M. Lafferrière: « *Quel type de preuve peut-on apporter dans la mesure où, comme il est souvent dit, les tortionnaires ne délirvent pas de certificat de torture et que par conséquent la preuve directe de la persécution subie ou, éventuellement, encore plus difficile, la preuve indirecte de la persécution crainte est un élément qui peut être difficile à se procurer.* » Actes du Colloque du 28 mars 1992, p. 47.

laisse une marge de manœuvre relativement importante... »⁴⁰
 Hélène Perret rend compte encore d'une autre manière de ce primat de l'intime conviction, en présentant deux positions typiques et convergentes du rapport aux preuves à la CRR :

« L'idée la plus répandue est bien sûr celle qui affirme que les juges pour rejeter une demande d'annulation d'une décision de l'OFPRA se cachent derrière la preuve : sans preuve, pas de statut de réfugié. D'ailleurs un ancien président de la Commission ressent même un sentiment de gêne : *“Lorsque le requérant ne produit aucun élément de preuve, la Commission juge ses craintes de persécution non établies ; lorsqu'il en produit, elle les estime généralement dépourvues de valeur probante.”*⁴¹

Au contraire, M. Gilbert, un président de section de la CRR affirme que ce n'est pas parce qu'un requérant n'a aucune preuve, que sa demande sera rejetée s'il apparaît sincère pendant la séance publique : *“Le juge peut se satisfaire, en dehors de la production de tout document, du caractère vraisemblable ou non des faits qui sont invoqués devant lui, si une impression de sincérité se dégage des déclarations du demandeur...”*⁴² ⁴³

Loin d'être l'ultime arbitrage d'une instruction approfondie et d'un raisonnement juridique, tous deux étroitement dépendants du droit, l'intime conviction se substitue purement et simplement à l'une et à l'autre. Une simple somme d'opinions subjectives et intuitives remplace la recherche d'informations et le syllogisme juridique supposés guider le juge vers sa conclusion. Sont ainsi masquées l'absence de moyens et la rareté d'un fondement raisonné dans la prise de décision.

.....

40. Cité en entretien par Hélène Perret, « La règle de droit à la Commission des recours des réfugiés », *op. cit.*, p. 46.

41. Note de l'auteur : Tieberghien (F.), *op. cit.*, p. 89.

42. Note de l'auteur : Gilbert, actes du colloque du 28 mars 1992, p. 45.

43. Cité en entretien par Hélène Perret, *ibid.*, *op. cit.*, p. 52.

C'est ce phénomène de substitution qui explique la facilité qu'éprouvent avec parfois un peu d'étonnement les nouveaux juges lors de leurs premières séances. C'est ce phénomène encore qui explique pourquoi l'on peut juger aisément sans véritable formation préalable, sans compétences spécifiques relatives aux pays d'origines, sans information indépendante de l'exilé sur le récit d'exil. Tout le monde, à tout moment et en toutes circonstances, peut entendre un récit d'exil comme n'importe quel récit de vie et dire « j'y crois » ou « je n'y crois pas », et se prononcer ainsi en toute sincérité.

Et l'inclination à croire ou ne pas croire dépend de facteurs multiples, souvent sans liens avec le récit évalué (même si celui-ci peut jouer un rôle), notamment les convictions politiques de l'examineur en matière d'immigration, ses connaissances sur le pays d'origine, sa compréhension des conditions sociales d'expression de la requête, son interprétation personnelle d'une Convention imprécise aux jurisprudences chaotiques, sa sensibilité aux idéologies politiques d'une époque, sa perception intuitive des réactions probables de son environnement de travail, sa réceptivité vis-à-vis d'injonctions émises par des autorités supérieures, sa disponibilité psychologique le jour décisif de l'évaluation, etc. C'est l'ensemble de ces facteurs qu'il faudrait examiner pour expliquer que la réponse soit devenue, dans la plupart des cas : *je n'y crois pas*.

Juger l'exil en situation d'ignorance

Le processus de jugement qui vient d'être décrit place en fait le juge dans une situation de *double ignorance* : ignorance de ce qu'est objectivement un réfugié (vacuité du droit conventionnel et de la jurisprudence sur les éléments les plus essentiels à la définition du réfugié) et ignorance de ce qu'a réellement vécu le demandeur d'asile (superficialité de la procédure d'examen faute de moyens d'instruction et caractère expéditif de l'évaluation à chaque étape de la procédure). Dans cette situation le juge ne

peut pas répondre à la question « est-ce un vrai réfugié ? » il répond alors implicitement, et souvent inconsciemment, à une autre question : « *cet exilé m'a-t-il convaincu ?* » (version for intérieur) et/ou « *cet exilé va-t-il convaincre ?* » (version prospective). Et la substitution d'un type de question à l'autre, a pour effet de masquer, aux yeux de tous, cette situation d'ignorance parce qu'une réponse est finalement produite à la question et, potentiellement, avec sincérité.

Ces jugements en situation d'ignorance pourraient paraître irrationnels et déconnectés de toute réalité, notamment biographique, ressembler à un pur aléa, une sorte de loterie. Cette vision est souvent exprimée dans les diasporas concernées lorsqu'elles évoquent leur difficulté à comprendre pourquoi certains des leurs sont acceptés et d'autres non, sans que les choix correspondent à leurs propres informations sur les candidats (informations dont les diasporas surestiment toujours la fiabilité, tant il est vrai qu'il ne suffit pas d'être né dans un pays pour tout connaître de celui-ci ni même pour en connaître correctement les principales tendances sociologiques). Cette image de la loterie est également celle qui revient souvent dans les conversations avec les salariés et bénévoles associatifs œuvrant à aider les demandeurs d'asile dans la rédaction de leur récit et le suivi de la procédure : l'incrédulité et l'incompréhension sont alors celles d'acteurs qui, parfois inconsciemment, se font eux-mêmes juges de l'exil, c'est-à-dire qui portent eux-mêmes un jugement sur la crédibilité du récit, en étant pourtant dans la même situation de double ignorance, mais qui s'étonnent ensuite de ne pas parvenir individuellement aux mêmes conclusions que le fonctionnaire de l'OFPPRA ou les juges de la CRR.

En revanche, cette présentation de la procédure d'asile en termes de loterie n'est pas (ou plus rarement) celle que produisent les juges sur leurs pratiques. On pourrait certes considérer qu'il est bien difficile pour eux, comme pour n'importe quel acteur, d'assumer l'image d'une pratique sociale mise à nu ; ou, pour le dire autrement, qu'il est toujours plus confortable de

croire que l'on agit en fonction d'une raison ou d'un principe supérieur plutôt que pris dans une dynamique purement irrationnelle. Cette interprétation est peut-être juste mais elle me semble néanmoins incomplète.

Il y a autre chose qui produit chez les juges cette conviction paradoxale d'arriver à « percevoir quelque chose » dans l'examen des demandes d'asile (ce qui sous-entend une possibilité de discerner ne serait-ce qu'une trace de vrai ou de faux réfugié). *En quoi consiste ou à quoi correspond ce « quelque chose » ?* C'est à cette question qu'il faut répondre pour pouvoir comprendre la puissance de l'idéologie du droit d'asile sans sous estimer l'intelligence des acteurs ni placer l'observateur au-dessus d'eux. La substitution d'une question traitable, celle de la conviction, à une question qui ne l'est pas en situation de double ignorance, celle de la vérité, apporte déjà une partie de la réponse. Il faut en outre considérer attentivement la manière dont le juge technocratique procède pour évaluer concrètement une demande d'asile et se considérer lui-même comme finalement convaincu ou non. C'est en analysant cette opération sociale de production d'une intime conviction que l'on peut identifier ce « quelque chose » de si essentiel au sentiment de savoir faire, au sentiment de savoir juger sans se regarder soi-même comme une variable aléatoire, sans avoir à reconnaître et assumer l'irrationalité de son propre choix.

Un jugement des apparences

Il convient d'analyser d'abord ce que fait l'acteur jugeant l'exil en situation d'ignorance: comment évalue-t-il un récit d'exil sans procéder à une instruction judiciaire ou à une enquête de terrain dans la société à laquelle se rapporte ce récit ? À quel type d'analyse procède l'examineur d'un tel récit en l'absence de critères objectifs d'évaluation et notamment d'une définition juridique du réfugié ?

Pour répondre il faut rechercher une solution à la fois simple et compatible avec les observations de l'activité concrète

de jugement dans une instance spécialisée comme la CRR: l'acteur ne juge que ce à quoi il a accès, en l'occurrence des apparences, celles d'une personne ou d'un périple et, tout en sachant qu'il s'agit d'apparences, ne peut les évaluer qu'à partir de ses propres critères, faute de critères communs, c'est-à-dire de l'image du réfugié qu'il s'est progressivement formée, en son for intérieur mais en relation avec un milieu social déterminé. Selon cette hypothèse, *l'examineur ne ferait que juger des apparences à l'aune d'une figure subjective, à la fois individuelle et sociale, du réfugié.*

Ce qui permet de la valider, en allant au-delà du témoignage subjectif, c'est la parfaite cohérence de cette hypothèse avec le reste et l'ensemble de la configuration de jugement: elle est d'abord parfaitement compatible avec la situation de double ignorance précédemment décrite. Elle est ensuite compatible avec les procédures décisionnelles en matière d'asile observables aussi bien à la CRR, où les subjectivités se dissolvent dans des décisions collectives, que dans les administrations de type OFPRA et délégations nationales du HCR, où les subjectivités se dissolvent dans les chaînes hiérarchiques de responsabilité formelle. Elle est enfin compatible avec le repérage de critères d'évaluation qui portent sur les apparences et peuvent s'adosser à des définitions subjectives du réfugié: l'évaluation de la *sincérité* de l'exilé, de ses *mérites* et de la *pertinence* des choix d'exil qu'il a faits.

Sincérité

La véracité d'un récit autobiographique emporte plus facilement la conviction lorsque le narrateur paraît sincère. C'est moins le contenu du récit qui importe alors que l'évaluation de la personne. Ce mode d'évaluation est d'autant plus tentant qu'il est d'une certaine manière naturel: chacun le pratique régulièrement dès l'enfance et a eu suffisamment d'occasions de juger de la sincérité d'autrui pour se convaincre d'y parvenir, au moins dans une certaine mesure. L'évaluation de la sincérité est

en outre parfaitement compatible avec la situation d'ignorance. Il n'est nul besoin d'une instruction approfondie pour mettre en œuvre cette technique psychologique et sociale bien ordinaire qui porte sur le comportement de l'individu, sa communication non verbale, son apparence physique, sa rapidité à répondre aux questions, la cohérence de ses propos... La sincérité peut aussi être corrélée, à tort ou à raison, à la cohérence interne du récit autobiographique: le fait, par exemple, que deux éléments successifs du récit paraissent s'enchaîner logiquement (ex.: un type de persécution religieuse et les caractéristiques religieuses de l'auteur des persécutions) ou chronologiquement. La sincérité peut être indexée également à l'exhaustivité du récit, en considérant souvent, à tort ou à raison, les « blancs » d'une autobiographie comme ceux d'un curriculum vitae, négativement, telles des tentatives de dissimulation ou d'inquiétantes omissions. « *Son récit brut, observe François Crépeau, ne respecte souvent pas la séquence chronologique, comporte des trous, des non-dits, insiste sur ce qui peut paraître être des détails. La culture orale dont provient peut-être le réfugié peut le conduire à des exagérations, des images qui ne correspondent pas à notre sens de la réalité.* »⁴⁴ Et Jean-Michel Belorgey souligne qu'il « *n'est pas rare, contrairement à la rumeur bien pensante, que les demandeurs qui ont été torturés, violés, sodomisés, ou simplement battus, humiliés, en retranchent plus qu'ils n'en ajoutent ou parlent décalé* »⁴⁵. Ce qui est rare en revanche c'est que ces retranchements ou ces décalages ne soient pas retenus à charge contre la sincérité de l'exilé. L'intime conviction quant à la sincérité du narrateur peut se renforcer encore, à tort ou à raison, par comparaison du récit aux données sociologiques documentées sur la société d'origine et, même si ces données sont réduites ou fragiles, succinctes et approximatives, il sera difficile de ne pas porter à charge les

.....

44. François Crépeau, *Droit d'asile: de l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 283.

45. Jean-Michel Belorgey, « Le droit d'asile en perte », TERRA-Ed., coll. « Reflets », mai 2007: <http://terra.rezo.net/article598.html>

contradictions ainsi débusquées. De cette manière, se forme un faisceau d'indices qui ne se rapportent pas à la réalité biographique de l'exilé mais à son degré de sincérité.

« *Tous ces gens là mentent, n'est-ce pas ?* », articulait, à l'orée de la première séance à laquelle il était appelé à participer, un assesseur administratif nouvellement nommé. « *Non, Monsieur le préfet, il n'est pas impossible qu'ils mentent, il se peut aussi que des Bangladais, ou des Sri-Lankais, Congolais, Kurdes, Caucasiens de diverses espèces n'aient pas le même rapport à la précision chronologique, à la topographie et à l'espace, à la sociologie politique que les lauréats de l'école républicaine ou d'universités, à plus forte raison des instituts d'études politiques; il se peut aussi qu'il y ait des choses qu'ils ne puissent nommer.*⁴⁶ »

Mérite

L'intime conviction se forme également dans un jugement de valeur qui porte sur les mérites du demandeur. Cette forme de jugement est tout aussi « naturelle », c'est-à-dire socialement aussi courante, accessible au profane sans compétence particulière et tout aussi économe que le précédent de données contrôlées sur la réalité biographique de l'exilé. Les seules informations fournies par l'exilé, celles qu'il présente dans son récit biographique, suffisent pour évaluer ses mérites sans éprouver le besoin d'une autre d'instruction puisque la partialité du narrateur jouant en sa faveur prédispose à tenir son récit pour un reflet fidèle de ses propres mérites. L'exilé étant alors jugé en tant que victime de persécutions, les résultats de l'évaluation dépendront souvent soit du niveau des souffrances endurées, physiques et éventuellement psychologiques, soit du niveau d'engagement militant et de prise de risque dans l'espace public. Cette perception positive des mérites peut cependant se dégrader

.....

46. Jean-Michel Belorgey, *ibid.*, *op. cit.*

quand les souffrances et les risques proviennent d'un engagement connoté négativement, typiquement celui d'un auteur de persécutions victime d'un retournement politique, ou encore celui de terroriste. En effet, l'exilé est évalué, sous l'angle de ses mérites, non seulement comme victime d'un pays d'origine mais aussi comme futur protégé du pays d'accueil et la crainte du chômage comme celle du terrorisme, peuvent peser aussi lourdement qu'implicitement sur cette évaluation des mérites. Ainsi les combattants mâles, dans la force de l'âge, peuvent sembler moins méritants à chercher protection que des femmes, enfants ou vieillards issus de la même configuration sociétale.

Pertinence

Tout récit d'exil comporte aussi des « choix », d'abord celui de rester dans son pays, parfois longtemps, de lutter, de composer avec les risques, de jouer avec le destin, puis celui de partir, d'investir dans la fuite, et de préférer sinon un trajet, du moins des partenaires, des passeurs, voire une destination, etc. Évaluer la pertinence de ces choix – cela pourra étonner – peut sembler au juge plus facile qu'il n'y paraît : par un phénomène de substitution similaire à celui qui a déjà été évoqué, il peut en effet produire des jugements de valeurs et des jugements d'efficacité, valides au regard de ses expériences personnelles, et qui peuvent masquer à ses propres yeux l'absence rédhibitoire de connaissances du terrain, de vécu en contexte, de perception intuitive d'une conjoncture, d'évaluation subjective des rapports de forces, des risques et menaces, des opportunités... Jugement de valeur : lorsque le juge se demande si le choix de quitter une patrie en danger, un terrain de lutte relève de la vertu ou d'une aspiration à la tranquillité, voire d'une faiblesse ou même d'une désertion... vieux débat qui opposait déjà en France, durant la seconde guerre mondiale, les résistants de l'intérieur à ceux de l'extérieur non seulement sous l'angle des mérites mais aussi de l'efficacité. Jugement d'efficacité : lorsque le juge se demande s'il était vraiment nécessaire de partir si loin pour échapper à

une persécution certes inquiétante mais somme toute localisée : quelques semaines ou quelques mois dans un coin reculé du pays n'auraient-ils pas suffi à faire baisser la tension, à réduire l'actualité de la menace ? Se poser la question, c'est emprunter déjà la voie d'un développement récent de l'idéologie du droit d'asile tendant à corrélérer la pertinence du lieu d'exil à la proximité de celui de départ et tendant ainsi à justifier le rejet des plus voyageurs, ceux notamment qui parviennent jusqu'aux pays occidentaux.

Sincérité, mérite et pertinence, trois apparences qui affleurent au récit d'exil ; trois apparences qui ressortent de la seule responsabilité du narrateur. Le jugement de ces apparences peut alors être mis en œuvre même en l'absence d'instruction approfondie sur la validité des informations fournies. On touche là au cœur de ce dispositif social qui fonde aussi l'influence de l'idéologie du droit d'asile parce que ce dispositif ne nécessite nulle perversité, pas même une vénalité débridée, ni un niveau d'intelligence trop médiocre, pour permettre au juge de se convaincre que son intime conviction a un sens. Et si ce dispositif est plus aisé à faire ressortir en étudiant l'activité de juge technocratique, c'est le même qui permet aux avocats, travailleurs sociaux, militants, amis, voisins et rencontres fortuites de porter un jugement sur le statut social de l'exilé sans plus d'objectivité sur ce qu'est un réfugié ni plus de connaissance contrôlable sur ce qu'a réellement vécu l'interlocuteur d'un jour ou de toujours.

Le jugement des apparences est aussi comparatif. Sincérités, mérites et pertinences des uns et des autres ne sont pas cependant comparés à ceux de tous les autres demandeurs d'asile. Qui pourrait, d'un seul regard, embrasser les milliers de demandes d'asile exprimées chaque année dans un pays ? Le simple énoncé de la question suffit à y répondre, tant l'impossibilité matérielle s'impose à tous, juges technocratiques mais aussi acteurs spécialisés dans le droit de l'asile, associatifs, avocats, militants... Tous jugent non pas dans l'absolu mais par cohorte. Ce qui varie d'une position sociale de jugement à l'autre ce n'est pas la loi

sociologique du jugement par cohorte mais les facteurs sociaux de délimitation de chaque cohorte. Le juge de la CRR juge principalement par séance d'une demi-journée rassemblant une vingtaine de dossiers. Le fonctionnaire de l'OFPRA ou le rapporteur de la CRR jugent principalement par mois c'est-à-dire par lot mensuel d'une vingtaine ou trentaine de demandes d'asile. L'officier de protection du HCR, dans une délégation nationale où le HCR a en charge cet examen, voit ses cohortes délimitées par les objectifs de productivité fixés par le chef de délégation. Le salarié associatif en CADA responsable des questions juridiques ou le bénévole en charge de l'accompagnement juridique des exilés juge par vagues d'exilés dont le rythme dépend des durées de présences individuelles au sein de l'établissement. Toutes ces temporalités sont tributaires d'évolutions politiques plus globales, celles des politiques publiques notamment.

De combien de récits d'exil se souvient-on lorsqu'on en a jugé 100 ou 1000 ou plus encore ? Au-delà des délimitations périodiques de cohortes, qui forment toujours le cadre comparatif le plus immédiat et de ce fait le plus efficient, ce cadre peut s'élargir plus ou moins, selon les capacités de mémorisation de chacun mais le jugement technocratique de l'exil est toujours relatif. Un jugement dans l'absolu est à peine concevable. Nul ne peut dire ce qu'est la sincérité, le mérite ou la pertinence dans l'absolu sauf à en produire ce que Kant nommait une « idée régulatrice », un horizon de sens : mais en deçà de la ligne d'horizon, le jugement au concret ne connaît que des personnes qui paraissent plus sincères que d'autres, plus méritantes que d'autres, plus judicieuses que d'autres. Cette loi d'airain du jugement par cohorte constitue une pièce centrale de l'idéologie du droit d'asile, et renforce le caractère inégalitaire des décisions de protection : dans cette perception, par le juge, d'une proximité du récit d'exil et de ses apparences, à l'image qu'il s'est faite du bon réfugié, ce n'est en fait pas le bon qui est élu mais seulement le meilleur dans une série donnée. Or la répartition entre les cohortes échappe bien souvent à toute rationalité hormis

quelques considérations bureaucratiques assez accessoires (ex. : dans chaque lot mensuel alloué au fonctionnaire, diversifier les nationalités pour réduire la monotonie de son travail ou, au contraire, limiter le nombre de nationalités dans chaque séance de jugement pour assurer au juge un certain confort d'esprit...). Ainsi un même exilé, un même dossier de demande d'asile, pourra donner lieu à protection en faisant partie d'une cohorte donnée et être rejeté en étant dans une autre.

Subjectif réfugié et illusions d'objectivité

La double ignorance est enfouie sous les jugements de valeurs et d'efficacité autoréférencés qui font sens, sans autre besoin d'instruction, et contribue tout à la fois à exprimer et à former une définition du réfugié, très personnelle, subjective, associant dans le for intérieur de chaque juge les éléments de sincérité, de mérite et de pertinence qui forment l'image, d'ailleurs assez floue, du vrai, ou plutôt du bon réfugié ou, plus exactement, du relativement meilleur. Chaque juge technocratique, ou acteur plus ou moins spécialisé en droit d'asile, se construit ainsi au fil des dossiers ou des rencontres une certaine image du bon réfugié, suffisamment approximative pour la voir passer parfois, plus ou moins régulièrement, dans le flot continu des dossiers ou des rencontres de demandeurs d'asile. Et chaque fois que certains traits saillants ou simplement mieux aperçus d'un récit d'exil se rapprochent plus que les autres récits, de cette représentation approximative, personnelle et sociale du réfugié, alors se renforcent chez le juge l'assurance de sa propre compétence, le sentiment de savoir faire, de savoir repérer le vrai ou plutôt le bon réfugié parmi tous les autres.

Chacune de ces figures de réfugié se compose de certains signes de sincérité, de quelques mérites et du bon sens dans les choix. Figure subjective mais comme toute subjectivité également sociale, tributaire d'un contexte de formation, d'un milieu de socialisation, et plus largement d'une configuration historique. Il en va de cette image du bon réfugié comme du goût, à la

fois personnelle et sociale, elle dépend du trajet individuel de la vie et de l'environnement social dans laquelle elle prend place. Chacun a sa propre image du réfugié, toutes sont différentes, mais, produites dans des contextes similaires, se ressemblent aussi suffisamment pour rendre possible la communication.

Or, régulièrement, ces images individuelles coïncident à peu près, selon des ajustements à géométrie variable, très variable, sans constance repérable en dehors de ce que produisent quelques variables lourdes qui déterminent le rejet (dossier vide, exilé absent, récit hors sujet...). Ces ajustements sont peut-être aléatoires mais chacun d'eux renouvelle le sentiment d'une objectivité du jugement, sinon fréquente du moins possible, et renforce encore la croyance en une possible compétence dans l'exercice de ce jugement. Une forme d'objectivité semble apparaître qui se confond avec l'accord ponctuel entre quelques personnes.

Cette conception de l'objectivité comme coïncidence de deux ou trois points de vue, ou somme de subjectivité, deux ou plus mais rarement beaucoup plus, est institutionnalisée. En l'absence de normes communes et d'objectivation sociologique de la persécution, c'est en effet la seule forme d'objectivation à laquelle les institutions spécialisées dans l'examen des demandes d'asile (HCR, OFPRA, CRR et associations étatiques...) peuvent accéder. Alors elles s'en contentent et en défendent au besoin le principe: « *Vous savez, l'objectivité ici vient de l'accord entre les trois juges.* » Tel fut le principal message que me délivra le président (général) de la Commission des recours des réfugiés lorsqu'il me reçut en entretien d'accueil dans sa juridiction après mon recrutement par le HCR. S'adressait-il à l'enseignant-chercheur supposé être attaché à une autre forme d'objectivité? S'adressait-il au juge du HCR pour l'inciter à se désolidariser le moins possible des autres juges? Rappelait-il simplement une conception institutionnalisée et intériorisée par nombre d'acteurs?

Cette conception minimaliste de l'objectivité à deux ou trois peut paraître dérisoire, mais elle est celle qu'adoptent

spontanément de nombreux juges à la CRR mais aussi bon nombre d'acteurs exerçant dans d'autres contextes: la perception convergente avec un supérieur ou un collègue tient souvent lieu de seule forme d'objectivation. Après avoir assisté, pour sa formation initiale, à une séance de jugement où je siégeais, un juge nouvellement recruté par le HCR, me dit après la séance au moment où nous faisons un bilan pédagogique de la séance: « *Je suis content parce que je ne me suis pas trop trompé. J'avais coché "rejet" et "annulation"*⁴⁷ *correctement dans presque tous les cas. Et cela me rassure parce que je me demandais vraiment avant de venir si j'étais capable, compétent pour cette activité.* » Il indiquait ainsi qu'il pensait avoir identifié les vrais réfugiés, parce que ses positions personnelles de jugement coïncidaient avec celles rendues par deux au moins des trois juges siégeant. Cette première expérience n'est peut-être pas générale: d'autres juges, interrogés à ce sujet, se souviennent au contraire avoir été plutôt étonnés par les décisions prises lors de la première séance de jugement à laquelle ils assistèrent. Elle est cependant assez révélatrice d'un mécanisme psychologique qui s'impose parfois avec le temps.

Les raisons pour lesquelles certains se contentent de cette forme d'objectivation minimaliste et d'autres non sont complexes. Elles recourent sans doute en partie les raisons pour lesquelles certains adhèrent sans difficulté à la culture de leur institution et d'autres non. Les traits de caractères, plus ou moins critiques, plus ou moins autonomes, comptent aussi de même que les orientations politiques, des plus conservatrices au plus subversives. La dépendance financière à l'activité professionnelle, l'attachement au statut social ainsi que le type de statut, stable ou précaire, peuvent jouer également. La formation académique est importante: les juristes adhèrent de toute évidence plus aisément aux logiques des institutions

.....

47. « Annulation » de la décision de l'OFPPA signifie une décision favorable à l'octroi du statut de réfugié.

administratives et juridictionnelles que les sociologues. D'autres variables encore interviennent sans doute dans l'aptitude de chacun à se socialiser mais aussi à se distancier d'une culture politique, celle d'un pays ou d'un milieu social comme celle d'une organisation telle une institution publique spécialisée dans l'examen des demandes d'asile.

Malgré ces disparités individuelles qui expliquent les appréciations très contrastées portées par les juges sur leur juridiction, par les fonctionnaires sur leur administration, par les acteurs d'une organisation sur celle-ci, tous semblent connaître quelques phases successives et cumulatives de socialisation politique dans l'institution. Les divergences d'appréciation sur l'objectivation minimaliste des décisions de protection des réfugiés peuvent dépendre non seulement des disparités individuelles déjà évoquées mais aussi du stade d'intégration de l'individu dans la configuration institutionnelle.

Idéalisation

Le processus d'*idéalisation* de l'institution correspond à la découverte des éléments et de la complexité notamment juridique de la configuration. On apprend le droit de l'asile. On découvre aussi des institutions impressionnantes par leur solennité et par les discours qu'elles produisent sur elles-mêmes par les voix de leurs membres et des juristes qui les décrivent. C'est le stade du recrutement, de l'initiation et des débuts de la socialisation. L'entrée en fonction semble être une forme d'engagement personnel, voire un engagement militant. C'est le temps des surinvestissements personnels dans la fonction, des initiatives et des attitudes volontaristes voire héroïques. L'idéologie du droit d'asile paraît radieuse et sophistiquée. Par ailleurs c'est aussi le stade que ne dépasseront pas la plupart des acteurs s'intéressant très ponctuellement au droit de l'asile, citoyens ordinaires ou journalistes peu spécialisés, ainsi conduits à tenir les résultats d'examen des demandes d'asile pour valides et avec eux les statistiques de rejet de ces demandes.

Intégration

Le processus d'*intégration* dans l'institution et plus profondément dans la configuration des politiques du droit d'asile, entraîne paradoxalement une relativisation de cette perception idéalisée mais aussi une efficacité accrue dans l'action. Cette intégration passe par l'apprentissage des mécanismes internes des institutions dont on découvre qu'ils ne dépendent pas seulement, ni même principalement, du droit et cette découverte permet d'en jouer plus efficacement, de jouer aussi avec les autres mécanismes sociaux constitutifs de l'institution. L'acteur apprend qu'il existe des règles sociologiques plus fortes que le droit, d'indicibles coutumes : le dossier vide ou presque n'a aucune chance, de même que le récit « hors champ » (*i. e.* supposé ne pas relever de l'article 1A2 de la convention de Genève) ou par trop stéréotypé ou encore étonnamment singulier ou simplement le dossier africain qui, statistiquement, a peu de chances de faire l'objet d'une décision favorable tandis que la demande d'un exilé absent ou la demande de réexamen n'en ont aucune. L'acteur apprend qu'il n'y a certes pas de quotas mais des seuils par cohortes, définis par la contrainte sociale, le regard des autres et les remarques des supérieurs, en partie indexés aux tendances globales. L'acteur apprend les arguments qui portent, les recettes efficaces, l'intérêt des alliances et des concessions. Le fonctionnaire de l'OFPRA ou du HCR, le juge de la CRR peut déployer ainsi des stratégies d'action dans son environnement, atteindre certains objectifs personnels de trajectoire dans l'institution, de carrière, et/ou de traitement des demandes d'asile.

Distanciation

Le processus de *distanciation* dans l'institution et à l'égard de celle-ci conduit généralement à la routine ou, plus rarement, à la rupture. C'est dans les deux cas une forme de désenchantement avancé vis-à-vis de l'idéologie du droit d'asile et un désengagement personnel vis-à-vis de la procédure et des

tâches quotidiennes du droit de l'asile. Pour ceux qui en dépendent financièrement, c'est-à-dire tous les fonctionnaires de l'OFPRA, de la CRR, du HCR ainsi que les personnels contractuels des mêmes institutions et des associations gestionnaires de CADA et une large part des juges de la CRR, cette distanciation prend la forme d'un rapport routinier affecté d'un intérêt intellectuel décroissant pour l'activité considérée alors moins comme un engagement que comme un travail ordinaire et nécessaire pour vivre. Pour d'autres, plus rares, cela conduit à la rupture silencieuse: la recherche d'un autre emploi et la démission une fois celui-ci trouvé. Pour d'autres, plus rarement encore, par la rupture bruyante accompagnée de témoignages dans l'espace public, tel fut mon cas⁴⁸ ou celui de Clémence Armand⁴⁹.

Ces trois processus sont plus cumulatifs que successifs. Ils superposent des strates de la personnalité du juge ou du fonctionnaire, l'épaisseur des strates et leur rythme de superposition variant d'un individu à l'autre en fonction probablement d'autres facteurs psychologiques et sociaux. Certains individus demeurent durablement au stade de l'idéalisation et vivent leur intégration tardivement sur le mode de l'alignement aux tendances de l'institution et leur distanciation avec le temps prend fatalement la forme d'une routine ou d'un ennui. Les juristes ou les personnes politiquement conservatrices relèvent plus fréquemment de ce modèle de socialisation que les sociologues ou les militants de la gauche critique. Ceux-ci passent plus rapidement de l'idéalisation à l'intégration et conçoivent davantage leur action comme une lutte au sein de l'institution tendant à la faire évoluer; leur distanciation prend la forme soit d'une combativité décroissante liée à l'usure et à la routine, soit d'une rupture généralement silencieuse.

Dans les années 2000, ce triple processus de socialisation apprend à tous au moins une réalité fondamentale, une tendance

.....

48. « La fiction juridique de l'asile », revue *Plein droit*, décembre 2004, n° 63.

49. Clémence Armand, *Droit d'asile, au NON de quoi? – Témoignage d'une officière de protection*, Paris, Éditions Toute Latitude, 2006.

incontournable, une contrainte indépassable qui est celle exprimée par les taux de rejet après 30 années d'élévation tendancielle de ces taux : dans chaque cohorte de jugements, la plupart des demandes d'asile seront rejetées. C'est la seule certitude que l'on peut avoir lorsque l'on entre en tant que juge dans une salle de jugement ou que l'on aborde en tant que fonctionnaire une pile de dossiers. Dans cette perspective, le processus de socialisation notamment en phase d'intégration permet d'apprendre à détecter plus facilement les dossiers qui seront probablement rejetés comme ceux déjà évoqués : le dossier vide, « hors champ », stéréotypé, singulier, africain, absent, en réexamen, contradictoire, suspect, etc. Les risques d'erreurs sont toujours moindres pour les prédictions des rejets que pour celles de décisions favorables aux exilés avec il est vrai, entre les deux, une zone grise comprenant tous les cas où toute prédiction paraît aventureuse. Cet apprentissage joue encore un rôle moteur dans la formation d'une illusion d'objectivité des jugements et dans celle relative à l'acquisition d'une compétence technique du jugement. On croit apprendre à juger au fur et à mesure que l'on apprend en fait une culture d'institution.

La découverte de cette tendance lourde dans les orientations de jugement se concrétise également sous une forme : l'apprentissage de ce qui devient progressivement une sorte d'évidence, c'est-à-dire l'intériorisation d'une forte asymétrie des deux positions de jugement. La position de rejet paraît toujours plus facile à adopter et à défendre que la position de protection. Dans cette culture politique, celle des institutions spécialisées du droit de l'asile, celle de l'idéologie du droit d'asile aujourd'hui, la charge de l'argumentation revient à celui qui veut défendre une position de protection et jamais à celui qui défend une position de rejet. Ce dernier n'a besoin que de dire « je n'y crois pas ». C'est à l'autre de mobiliser des ressources d'analyses, d'argumentations, au besoin de faire des recherches d'informations, de faire preuve d'imagination conceptuelle, de trouver dans la montagne des décisions un précédent

favorable, etc. Ce n'est pas seulement la charge d'argumentation qui incombe à celui qui opte pour la position de protection, c'est aussi la charge de travail et c'est cet aspect de l'asymétrie des positions de jugement qui explique que la distanciation par routine conduise souvent sur la pente du moindre effort par alignement sur la tendance dominante. Cette asymétrie des deux positions de jugement est au cœur des relations complexes et aléatoires, en fonction des personnes, entre le fonctionnaire de l'OFPRA et son supérieur hiérarchique, entre le rapporteur de la CRR et son Chef de Section, entre les trois juges confrontant leurs opinions en délibéré, entre l'agent du HCR examinant les demandes d'asile et le responsable de la protection dans la délégation nationale, etc. C'est là une des composantes de l'idéologie du droit d'asile telle qu'elle se présente au terme de plusieurs décennies d'évolution.

Comment ne pas terminer ce chapitre sans revenir au cas de M. Elanchelvan Rajendram que j'aurais pu juger et peut-être rejeter tant son récit peine à sortir du lot des milliers de demandes d'asile tamoules. Sa demande d'asile a été rejetée par l'OFPRA puis par la CRR puis, en réexamen, de nouveau par l'OFPRA et par la CRR en avril 2005. Le préfet a pris un arrêté de reconduite à la frontière. Rejeté de France il est retourné au Sri Lanka. Le 27 février 2007 il a été assassiné par les forces gouvernementales. Trois documents décrivent la fin de l'histoire: une dépêche d'agence tamoule, parmi d'autres, rend compte de l'assassinat, un article des *Dernières Nouvelles d'Alsace* et le témoignage de la militante qui l'avait accompagné tout au long de la procédure d'asile.

1) « Tamil civilian shot dead in Jaffna – Wednesday, 28 February 2007 – Rasenthiram Ilanchelvan, 32, was killed on Wednesday morning at around 6am when Sri Lanka Army (SLA) soldiers occupying the peninsula opened fire at him. The victim was shot more than a dozen times when he emerged from a lavatory adjoining his house in Chavakachcheri Town, local reports say. » – Source: <http://www.tamileditors.com/>

2) Article des *Dernières Nouvelles d'Alsace* (16.03.2007) Strasbourg – Rubrique « Faits divers » – Titre: Débouté du droit d'asile, expulsé, tué par balles – Arrivé en France en 2002 pour fuir les persécutions dont il était victime au Sri Lanka, Elanchelvan Rajendram a eu moins de chance que les membres de sa famille déjà réfugiés à Strasbourg. Débouté du droit d'asile en 2003, il s'est trouvé sans plus aucune voie de recours en 2004. Il a été expulsé vers le Sri Lanka en août 2005. Membre du Casas (*), Simone Fluhr l'avait accompagné dans ses démarches successives. Ils avaient sympathisé. Elle l'avait regardé partir la mort dans l'âme: « Nous voyons passer beaucoup de Sri-Lankais d'origine tamoule. Nous savons ce qu'ils endurent. L'oncle d'Elanchelvan installé à HautePierre a été torturé en détention. Le certificat médical qui décrit les séquelles fait trois pages. » Pour le nouvel an 2006, Simone a pourtant eu la surprise de recevoir une carte de vœux d'Elanchelvan, avec des petits cœurs et des roses de toutes les couleurs. Elle a appris sa mort la semaine dernière. Le 28 février à l'aube, le jeune homme est tombé, le corps criblé de six balles. Exécuté par les militaires de l'armée sri-lankaise alors qu'il sortait des toilettes installées dans la cour de sa maison. Vêtu d'une simple étoffe et désarmé, Elanchelvan a rendu son dernier souffle dans les bras de sa femme. Sous l'œil goguenard de ses assassins. « Je savais qu'il serait en danger au Sri Lanka ». C'est David Balathas, un des amis d'Elanchelvan réfugiés à Strasbourg, qui a contacté Simone pour lui raconter. Dans son magasin de retouches du quartier des Halles, il retient encore ses larmes, une photo de son ami disparu posée sur la table. « Je savais qu'il serait en danger là-bas. Il avait déjà perdu deux frères. Et l'un d'eux était membre des Tigres-tamouls (**), appuie David. Je ne comprends pas pourquoi l'OFPRA (***) ne l'a pas cru. » Ébranlée, la famille vient d'envoyer, avec l'aide du Casas, un faire-part de décès aux organismes intervenus dans le traitement du « dossier » d'Elanchelvan: l'OFPRA, la Commission des recours des réfugiés, la préfecture du Bas-Rhin, la Police aux frontières, etc. « Il ne s'agit pas de les culpabiliser. Mais de rappeler que, dans le cas de personnes victimes de persécutions, l'expulsion peut être synonyme de mort », précise Simone. Elanchelvan avait 30 ans. Il laisse derrière lui son épouse et une petite fille âgée de trois mois ainsi que des parents

brisés par la perte de leur troisième et dernier fils. – Manuel Plantin – (*) Collectif d'accueil pour les solliciteurs d'asile à Strasbourg. – (**)
Le LTTE est une organisation indépendantiste tamoule en lutte depuis 1972 contre le pouvoir cinghalais. - (***) Office français de protection des réfugiés et apatrides. – © *Dernières Nouvelles d'Alsace*: <http://www.dna.fr/> – 16.3.2007

3) Lettre de Simone Fluhr du CASAS à TERRA (24.04.2007)

Je me suis entretenue aujourd'hui avec la famille de Elanchelvan, réfugiée en France, au sujet de votre demande. Ils sont tout à fait d'accord pour que vous publiiez sur TERRA les documents ayant trait aux différentes démarches que Elanchelvan avait faites lorsqu'il était en France dans la mesure où, comme vous, ils ont voulu rendre son assassinat public afin d'éviter que d'autres personnes comme lui ne soient renvoyées à la mort. Avec leurs mots, c'est « Lui, il est perdu, on ne peut plus rien faire pour lui, mais il ne faut plus que ça arrive à d'autres, y compris ceux qui viennent d'ailleurs que du Sri Lanka ».

Concernant ce qui s'est passé depuis son retour au Sri Lanka, sa famille témoigne de ceci :

Quelques semaines avant son assassinat, l'épouse de Elanchelvan avait eu la visite d'hommes en tenue militaire et civile à la maison en l'absence de son mari qui était à l'université. Ils lui ont posé des questions quant à ses activités mais aussi quant à ses activités lorsqu'il était absent. Ils ont évoqué le fait qu'ils n'ignoraient pas que son frère avait appartenu aux Tigres.

Consciente du danger qui se rapprochait, la famille avait décidé de quitter Chavakathachcheri pour s'installer chez les parents de Elanchelvan qui résident à Ilavaley. Au moment de l'assassinat, leur déménagement était quasi effectif. Elanchelvan ayant déménagé son ordinateur et les principaux effets, ils avaient vécu déjà deux semaines à demeure chez les parents. Ils étaient retournés à Chavakathachcheri parce que leur bébé devait y faire des vaccinations. C'est à cette occasion qu'il a été assassiné.

Tout cela, la famille ne l'a appris qu'ultérieurement à sa mort au travers des propos de sa femme et de ses parents. Au tout début, vu

l'embrasement du conflit au Sri Lanka, ils avaient cru à un « meurtre accidentel », motivé par la peur des soldats qui ont les nerfs à vif. Mais il leur semble évident aujourd'hui que Elanchelvan était visé en raison de l'engagement de son frère chez les Tigres car ils n'auraient pas abattu par panique un homme totalement désarmé de façon visible, comme c'était le cas, et pas en déchargeant 16 balles.

David Balathas, son ami, culpabilise énormément parce qu'il se dit qu'il l'a laissé partir alors qu'il le sentait en danger car « au moindre contrôle, les autorités allaient de toute façon tomber sur l'engagement notoire de son frère chez les Tigres ». Il culpabilise d'autant plus que pour lui éviter d'être détenu (retenu faudrait-il dire), il s'était engagé à l'emmener à l'aéroport en proposant sa carte d'identité française en caution. Aujourd'hui, il se dit qu'il aura participé à son destin tragique. Il est inconsolable, son sentiment de culpabilité se rajoutant au deuil d'un ami avec qui il aura partagé toutes ces années en France.

Sa cousine (et son mari) sont eux dans un état de sidération, le même que celui qu'ils exprimaient à ne pas comprendre que personne ne croyait à son histoire « alors qu'il avait toujours dit la stricte vérité ». Ce sentiment était d'autant plus fort qu'ils avaient été, eux, reconnus réfugiés dès l'OFPPA et qu'ils faisaient ainsi totalement confiance dans le jugement des autorités françaises en matière de protection.

Que pouvais-je leur dire alors ? Que ce n'était pas le premier ni assurément le dernier que je connaissais qui était débouté de sa demande d'asile même s'il avait toujours dit la vérité, même si le risque pour sa vie en cas de retour était réel ? Même si, en l'occurrence, il pouvait appuyer ses dires par les cicatrices laissées par les tortures subies, même s'il avait pu prouver la disparition de ses deux frères par un acte de décès et une cassette vidéo ? Même si toutes les attestations qu'il avait pu obtenir confirmaient, point par point, son parcours ? Ils ne pouvaient comprendre cela alors je n'ai rien dit sauf que moi non plus je ne pouvais pas comprendre.

Lorsque le Tribunal Administratif de Strasbourg a confirmé l'Arrêté de reconduite à la frontière émis par la préfecture du Bas-Rhin,

il a encore formulé un recours auprès de la Cour d'appel de Nancy mais ce recours n'était pas suspensif et « l'affaire » ne serait pas jugée avant un an. En attendant, Elanchelvan savait qu'au moindre contrôle d'identité, il serait mis en rétention pour être renvoyé au Sri Lanka.

Il ne sortait plus de la maison, il ne pouvait plus accompagner les enfants de sa cousine à l'école comme il le faisait depuis des années. La police pouvait venir le chercher à tout moment et d'autant plus facilement qu'il avait indiqué son adresse chez sa cousine dans toutes ses demandes administratives. À partir de là, Elanchelvan était littéralement malade d'angoisse, il attendait jour et nuit le coup de sonnette à la porte. De toute évidence, les cauchemars qui le réveillaient la nuit prenaient corps dans le réel. Il lui fallait arrêter cette attente, cette torture de l'attente, l'attente de la torture: il a préféré se livrer lui-même à la police pour « éviter d'être escorté dans l'avion par la police française, cela lui laisserait plus de chance de passer inaperçu à l'arrivée à Colombo ».

Le jour où il m'a demandé comment procéder, j'ai encore tenté de lui indiquer une autre voie, sachant qu'elle ne le protégerait pas non plus d'une expulsion. Vous ne connaissiez pas une Tamoule bénéficiant de papiers qui voudrait se marier avec vous? Il sourit, non, j'ai une fiancée là-bas. Et ce n'est pas lui qui allait démontrer suffisamment de « ruse et de détermination pour détourner les procédures afin de pouvoir se maintenir sur le territoire » comme le croient nos autorités. Aujourd'hui, je lui en veux pour cela, cela m'évite de m'en vouloir de lui avoir donné très consciencieusement les coordonnées des services qui allaient « l'aider » à rentrer.

Quand j'ai rencontré sa famille après l'annonce de son décès, elle m'a demandé d'écrire à l'OFPRA et aux différentes instances auxquelles Elanchelvan avait demandé de l'aide en France pour les informer de ce qui était arrivé. Ils m'ont alors demandé s'il fallait présenter un acte de décès indiquant sa cause pour le prouver. J'avoue que je n'ai pu retenir alors des larmes de colère: Elvanchelvan avait tout fait pour pouvoir présenter les documents utiles pour prouver ce qu'il disait. Cela n'a servi à rien, tout a été jugé « insuffisant ou sans garantie suf-

fisante d'authenticité », les attestations et les courriers de ses parents « rédigés en termes convenus », les certificats médicaux « ne pouvant établir un lien entre les constatations médicales et les sévices dont le requérant se déclare avoir été victime ». Tout a été vain et maintenant qu'il est mort, il faudrait à nouveau tenter de le prouver ?

Je revois Elanchelvan, son visage, sa réserve, son incapacité à trouver les ressources pour se faire entendre haut et fort. Tout son être respirait la peur au point où, au début, il avait un mouvement de recul quand je lui tendais la main pour le saluer (et pourtant je n'ai pas l'allure d'un tortionnaire). David me raconte qu'il avait pleuré longuement après le rejet de la CRR et qu'il lui avait dit que c'est peut-être devant la CRR qu'il aurait fallu exprimer sa détresse. Mais non, sa pudeur, et même sa peur de passer en jugement, ne pouvaient permettre aucune expression manifeste sauf d'attendre que ça se passe, comme une bête sacrifiée d'emblée. Oui, Elvanchelvan n'aurait pas fait de mal à une mouche, il aurait trop souffert pour elle. Il était cette mouche qu'on écrase et même pas un cri.

En reparlant de lui avec sa famille, je me suis rendu compte d'une méprise. Quand Elanchelvan m'avait parlé d'une fiancée, j'avais cru que ce projet de mariage était, comme souvent dans leur pays, convenu entre leurs familles respectives. Or, ce n'était pas le cas: Elanchelvan et cette jeune femme étaient amoureux depuis longtemps, ils s'étaient rencontrés à l'université et s'étaient promis l'un à l'autre. J'imagine ainsi leur vie déchirée par la guerre et la fuite des persécutions. Mais du coup, j'imagine aussi leurs retrouvailles. J'imagine leur bonheur de se marier et de mettre au monde une petite fille, même si elle ne connaîtra jamais son père.

Voilà, j'ai envie d'en finir là dessus.

Merci de votre travail en sa mémoire et qui relaye l'espoir de sa famille de rendre consciente nos autorités du risque de mort encouru par ceux qui ont fui leur pays d'origine en raison de persécutions.

Simone Fluhr, CASAS

Strasbourg, 24 avril 2007

Une idéologie du droit d'asile

L'idée de *droit d'asile* n'a pas d'objectivité en soi. L'idée de *réfugié* n'en a pas davantage. L'une et l'autre paraissent simples et peut-être évidentes, presque transcendantes, tant elles renvoient à des images anciennes. Pourtant ce que nous concevons aujourd'hui comme un droit d'asile ou comme un réfugié est le produit d'une histoire, relativement récente, d'élaboration doctrinale et de diffusion idéologique.

Au cours de cette histoire s'est formée une « catégorie » d'action publique¹. Son *invention conceptuelle* dure longtemps; une gestation difficile tout au long des XVIII^e et XIX^e siècles, qui peine à en faire une fonction des États et ne s'impose comme telle qu'après la Shoah et le début de la guerre froide. Au sortir de cette préhistoire, la catégorie fait alors l'objet d'une *définition substantielle* qui la dote de ce que seront les contenus doctrinaux et les orientations pratiques de l'action publique dans ce domaine: s'impose, à ce moment-là, ce que nous nommerons le *droit d'asile dérogatoire* articulé à la souveraineté des États face à une autre doctrine possible, que nous nommerons *droit d'asile axiologique*, référée à la liberté de circulation et plus favorable aux intérêts des exilés mais

.....

1. Vincent Dubois, *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin, 1999 (coll. « Socio-histoires »), 383 p.

historiquement totalement marginalisée. Dès cet embranchement de l'histoire s'amorce le retournement du droit de l'asile contre les exilés: une défaite ainsi inscrite dès l'origine dans la prédominance de la souveraineté étatique sur la protection des exilés au centre de la convention de Genève sur les réfugiés (1951). Mais une défaite masquée jusqu'au début des années 1970 par l'intérêt économique des États européens à laisser leurs frontières ouvertes pour pourvoir aux besoins de main-d'œuvre qui sont alors les leurs.

De ce point de vue substantiel, la catégorie d'action publique prend une orientation, tout en restant floue et parvient, peut être précisément à cause de ce flou, à un certain degré d'*institutionnalisation* avec la création dans les années 1950 d'une fonction qui devient un organisme international de référence, le haut-commissaire aux Réfugiés de l'ONU (1949) et d'organisations nationales, tels l'Office français de protection des réfugiés et Apatrides (1952) et la Cour nationale du droit d'asile (ex-Commission des recours des réfugiés 1951, renommée CNDA en 2007) en France. Ce n'est que plus récemment, dans les décennies 1970 et 1980 que s'opère, en France comme dans les autres pays riches de la planète, un mouvement de *professionnalisation* référée à cette catégorie d'action publique qu'est devenu le droit d'asile institutionnalisé. Ce mouvement est tiré par la croissance budgétaire et humaine de ces institutions publiques ainsi que par celle de leurs partenaires associatifs et universitaires. Un monde professionnel de spécialistes du droit de l'asile se constitue qui pense son action et sa pérennité dans le cadre exclusif de cette catégorie de politique publique. Une technocratie se forme, fondant son pouvoir sur la maîtrise alléguée de la science juridique du droit de l'asile.

Quelles sont les raisons de ce succès qui transforme une simple idée, doctrinalement aussi peu définie, en une idéologie à peu près hégémonique, qui se décline en institutions multiples et en pratiques professionnelles, au point de finir par occulter toute autre conception du droit d'asile ?

On ne peut manquer d'observer l'origine essentiellement européenne de la convention de Genève sur les réfugiés prévue initialement pour les seuls réfugiés victimes des événements intervenus en Europe. Cette genèse du droit de l'asile est marquée en outre par son ancrage dans le camp capitaliste face au camp communiste dans un contexte de guerre froide naissante. La définition ainsi donnée est également le produit d'une domination des États occidentaux qui financent depuis sa création le HCR et sont parvenus à imposer au reste du monde leur conception du droit d'asile. Triple domination européenne, capitaliste et occidentale sur le reste du monde : le droit de l'asile dérogoire procède ainsi, clairement, d'une volonté collective des pays dominants.

Cette volonté s'exprime moins à travers le texte de la convention de Genève, très approximative dans sa définition du réfugié, que par la création et le financement d'une technocratie du droit de l'asile, à la fois internationale et nationale, qui apportera certaines précisions doctrinales (sur la procédure notamment) nécessaires à l'action publique tout en se conformant aux intérêts des États financeurs. Ces précisions doctrinales seront en effet apportées dans un contexte de concurrence idéologique qui voit s'opposer durant toute la période considérée, les idées utilitaristes en matière migratoire, les idées national-sécuritaires et les idées humanistes-asilaires. Cette concurrence a lieu principalement dans le champ technocratique, mais avec la pression d'événements plus globaux qui entraînent le cours de l'histoire : la décolonisation, la crise économique, l'effondrement de l'univers communiste, l'intégration européenne...

La politique du droit d'asile reflète ainsi une idéologie : un *ensemble d'idées dont certaines sont fausses ou indémontrables mais non toutes et qui forment un système de pensée relativement cohérent et influent dans un univers social de référence (société globale, mouvement social, secteur de politique publique, simple organisation...)*. C'est l'une de ces idéologies qui peuvent toucher parfois à des enjeux globaux ayant trait aux

classes sociales, à la nation ou au genre humain, mais qui ne se présentent pas comme des tentatives d'appréhender intellectuellement et politiquement le monde dans sa globalité. Le droit de l'asile ressemble tout à fait ce que l'on pourrait nommer une idéologie partielle ou sectorielle.

Comme toute autre idéologie, celle-ci diffuse sa part d'aveuglement : elle masque les rapports de domination internationaux sous l'apparence d'un universalisme des valeurs de référence. Elle est portée par des intérêts sociaux, ceux des technocraties qui prospèrent en la développant. Elle crée des apparences d'objectivité, celle du jugement technocratique des demandes d'asile notamment, et diffuse des croyances comme celle de l'afflux récent de faux réfugiés. Elle dispose pour cela de ses intellectuels organiques individuels, notamment les professeurs de droit, spécialistes en droit de l'asile, et surtout collectifs, tels les organismes internationaux comme le HCR, ou, en France, administratifs comme l'OFPRA, juridictionnels comme la CNDA (ex-CRR) ou associatifs comme les gestionnaires de CADA.

L'invention du droit d'asile dérogatoire

Contrairement à une idée reçue et parfois encore entretenue par certains auteurs², le droit d'asile au sens moderne a peu de relations avec l'asile religieux de l'Antiquité et du Moyen Âge. À l'ère des guerres incessantes entre cités grecques, l'Asylon (« ασυλον » (asylon), du α privative + $\sigmaυλ\acute{\alpha}\omega$ piller : « que l'on ne peut piller », où l'on ne peut prélever de butin, inviolable) des temples avait pour effet de mettre hors de portée des ennemis grecs envahissant une autre cité grecque les bâtiments et biens dévolus aux cultes des dieux de l'Olympe. L'Asylon est alors essentiellement le privilège d'une caste de prêtres construisant idéologiquement son immunité au sein du monde grec via une

.....

2. Philippe Segur, *La crise du droit d'asile*, Paris, PUF, 1998, 181 p.

solidarité des temples transcendant les clivages politiques qui conduisent les cités à se faire la guerre.

Le droit d'asile religieux de l'ère chrétienne en Europe³, plus proche de l'Asylon antique que de l'asile moderne, se concevait comme la possibilité pour toute personne (injustement) pourchassée de trouver refuge dans une église tenue pour inviolable par les autorités laïques. On retrouve ici l'autoprotection antique des prêtres à l'égard des forces armées mais avec une extension introduite par le Concile d'Orléans en 511 et la bulle pontificale de Gratien en 1145 qui étendent la protection à toute personne entrant sur le territoire de l'Église. Cette doctrine de l'asile reflète essentiellement la montée en puissance politique de l'Église face à d'autres forces politiques (monarchies, armées, notables, polices...). Ce droit d'asile préfigure et marque déjà la frontière symbolique entre l'Église et l'État, entre la puissance de l'une et celle de l'autre, entre leurs territoires, spirituels et domaniaux. Il ne s'agit pas alors d'un enjeu de relations internationales ou de reconnaissance de droits humains fondamentaux comme c'est le cas avec le droit d'asile moderne. Preuve en est qu'aucune législation spécifique référée au droit d'asile n'apparaît sous l'Ancien Régime où la politique de l'asile se limitait à l'accueil de souverains ou de personnalités étrangères en fonction du bon vouloir du prince et de ses considérations de politique étrangère⁴.

Émergence récente du droit d'asile moderne

Le principe du droit d'asile au sens moderne commence à être formulé dans le sillage de la philosophie des Lumières. En France, il apparaît au moment de la Révolution⁵ mais, et cela

.....

3. Anne Ducloux, *Naissance du droit d'asile dans les églises*: ad ecclesiam confugere: IV^e-milieu du V^e siècle, Paris, De Boccard, 1996, 320 p.
4. François Crépeau, *Droit d'asile – De l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Bruxelles, Bruylant, 1995, « Chapitre premier: L'asile une institution pérenne », pp. 29 et s.
5. Gérard Noiriel, *Réfugiés et sans-papiers, La république face au droit d'asile XIX^e-XX^e siècle*, Paris, Hachette/Pluriel, 1999, 355 p.

doit être souligné, il n'est pas énoncé dans la Déclaration de 1789: cette absence montre le peu d'évidence et le peu de notoriété de cette idée à l'époque. C'est seulement dans la Constitution de 1793, l'une des plus radicales et aussi l'une des moins influentes de notre histoire constitutionnelle, qu'apparaît un article 120 qui indique que le peuple français « *donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. Il le refuse aux tyrans* ». À ce niveau de la hiérarchie des normes, il n'y a pas d'autre formulation dans l'histoire constitutionnelle française avant celle qui apparaît 150 ans plus tard, dans un autre texte normatif tout aussi marginal de notre histoire constitutionnelle: le préambule de la Constitution de 1946, qui retient, parmi les principes « *particulièrement nécessaires à notre temps* » que « *tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République* ». Ce préambule de 1946 fait partie des textes qui, bien que reconnus par le Conseil constitutionnel de la V^e République comme faisant partie du « bloc de constitutionnalité », n'ont jamais été appliqués, ni respectés, les élites dirigeantes du pays s'accordant pour en ignorer la plupart des contenus politiques. Ces inscriptions du droit d'asile dans les textes constitutionnels les moins respectés de notre histoire sont symptomatiques: l'asile n'est pas ou peu formalisé en droit et l'action publique reste largement discrétionnaire. On accueille des personnalités ou des groupes de populations en fonction de choix diplomatiques pondérés par des considérations de sécurité intérieure et aussi, parfois, des préoccupations de communication politique intérieure.

La réapparition du droit d'asile dans le Préambule de 1946 constitue l'un des reflets fugaces d'une époque encore marquée par l'histoire immédiate des persécutions nazies et des nombreux refus de protection des juifs à l'égard de ces persécutions. Mais l'on a vite oublié ensuite les aspects les plus dérangeants de cette histoire: l'histoire de ceux qui tentèrent de fuir l'Allemagne à partir de 1933, en direction de la France fait ainsi partie des

grands tabous de l'histoire de France : on n'en parle dans aucun manuel scolaire et dans très peu de livres, mêmes parmi les plus spécialisés sur le droit d'asile l'Asylon⁶. Dès l'accès au pouvoir d'Hitler en 1933 le nombre d'exilés juifs allemands se présentant aux frontières augmente très vite. Aux Allemands s'ajoutèrent ensuite des exilés juifs autrichiens, tchécoslovaques et italiens à la veille de la seconde guerre mondiale. « *En comptant tous les immigrés, la population juive installée en France passa d'environ 200 000 individus en 1930 à 300 000 en 1939*⁷. » Grâce aux mobilisations des partis de gauches et d'organisations de solidarité, les premiers sont relativement bien accueillis lorsqu'ils s'installent en France notamment en 1933, mais la technocratie ministérielle et économique se montre immédiatement circonspecte. Et, au bout de quelques mois, la concurrence que font craindre ces nouveaux venus, qualifiés et efficaces, notamment aux Français des professions libérales amènent, sous leur influence et celle des partis de droite, les autorités (Chambres de commerce et ministère de l'économie) à considérer que tous ces juifs sont inassimilables par le marché de l'emploi. Ils sont alors qualifiés politiquement de « pseudo-réfugiés » considérés comme des « réfugiés économiques » produits par la grande crise des années trente. Gérard Noiriel, présente ainsi ce tournant historique :

« Très vite, la droite et l'extrême droite montent au créneau pour contrer le discours humaniste en affirmant que le fait de recevoir ces dizaines de milliers d'exilés étrangers, alors que la France compte plus d'un million de chômeurs, est contraire à l'intérêt national. Pour les conservateurs, cette politique d'accueil se justifie d'autant moins que la plupart des Allemands accueillis en France ne sont pas vraiment persécutés par Hitler. Dès la fin du mois de mai 1933, les

.....

6. Gérard Noiriel, *Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIX^e-XX^e siècle)*, Paris, Fayard, 2007, pp. 387-391.

7. Ralph Schor, *L'opinion française et les étrangers 1919-1939*, Paris, Publ. de la Sorbonne, 1985, p. 613.

services de police estiment qu'en Alsace les "véritables" réfugiés ne sont pas majoritaires parmi les Juifs qui ont franchi le Rhin. Nombreux sont ceux qui ne peuvent pas justifier d'avoir subi des sévices personnels. Et le rapport précise: "Les cas de faux réfugiés deviennent de plus en plus nombreux" (souligné en rouge dans la marge). Le 9 octobre 1933, le préfet de police Jean Chiappe reprend à son compte cet argument au niveau national, en dénonçant les "Allemands indésirables qui se font passer pour des réfugiés politiques"⁸. Le thème des "faux réfugiés", que nous avons déjà rencontré dans les rapports de police avant 1914 à propos des Juifs russes, est donc ainsi immédiatement réactivé⁹. »

Leurs demandes d'asile sont massivement rejetées et, dès le printemps 1934, les Juifs allemands sont expulsés et remis aux autorités allemandes. « *la circulaire adressée aux préfets par le ministre de l'Intérieur, à la date du 4 décembre 1934, insiste sur la nécessité d'intensifier les mesures de refoulement et d'expulsion*¹⁰ » de tous ceux qui n'ont ni régularisé leur situation ni trouvé un emploi. Durant les cinq années qui précédèrent la guerre cette politique alla en s'amplifiant avec une simple modération sous le Front populaire.

Le même marasme éthique des démocraties face à la persécution des Juifs est bien décrit par la tragédie du paquebot *St-Louis* récemment réexaminée par Diane Afoumado¹¹: le

.....

8. Note de Gérard Noiriel, *ibid.*, p. 389: « Je m'appuie ici sur le carton CAC 880 502 (23), et aussi sur Claire Zalc, « Les pouvoirs publics et les émigrés du III^e Reich en France de 1933 à 1939. Problèmes d'identité », mémoire de maîtrise, université Paris-7, 1993 (dactyl). »
9. Gérard Noiriel, *ibid.*, pp. 388-389.
10. Anne Grynberg, « L'accueil des réfugiés d'Europe centrale en France (1933-1939) », in *Les cahiers de la Shoah* n° 1, 1994. Texte mis en ligne: <http://www.anti-rev.org/textes/Grynberg94a/>
11. Diane Afoumado, *Exil impossible – L'errance des Juifs du paquebot St-Louis*, Paris, L'Harmattan, coll. « Racisme et eugénisme », 2005, 286 p. Voir <http://terra.rezo.net/article449.html>

13 mai 1939, 907 passagers juifs embarquent sur le paquebot St. Louis à Hambourg, à destination de l'île de Cuba d'où ils espèrent gagner l'Amérique. Après avoir surmonté les démarches administratives pour fuir l'Allemagne nazie; après avoir, au bout de plusieurs mois d'attente, obtenu des permis de débarquer à Cuba en payant le prix fort; après avoir retenu des places sur un paquebot de croisière, le plus dur semblait accompli. Mais Cuba refuse de les laisser débarquer, annule les permis au motif de devoir lutter contre les trafics de faux papiers, et l'Amérique du président Roosevelt ferme ses portes sans que ni la classe politique ni les grandes organisations juives n'osent véritablement contrer l'intransigeance de l'administration américaine. Serge Klarsfeld, en préface du livre de Diane Afoumado, souligne ainsi les principaux éléments de sa démonstration :

« Les conclusions de *New York Times* que souligne Diane Afoumado sont terrifiantes car tellement lucides : « l'Allemagne avec l'hospitalité de ses camps de concentration accueillera ces malheureux à la maison » et celles du *Washington Post* sont tout aussi réalistes : « Il existe des sanctuaires pour les oiseaux aux États-Unis mais pas de sanctuaire pour 907 êtres humains persécutés. »

Diane Afoumado démontre comment ce refus américain est à l'origine d'un sentiment de culpabilité qui, plus tard, après la Shoah, allait influencer les milieux dirigeants américains et plus encore les grandes organisations juives confrontées au désastre, et restées impuissantes.

Diane Afoumado met en lumière l'impressionnante réaction d'Hitler qui se réjouit ouvertement de l'égoïsme des démocraties, lesquelles ne voulaient ou ne pouvaient entreprendre des actions concrètes et qui lui laissaient le champ libre pour opprimer des Juifs confrontés à l'impossibilité d'avoir accès à des pays de refuge.¹² »

.....

12. Serge Klarsfeld, Préface in Diane Afoumado, *Exil impossible – L'errance des Juifs du paquebot St-Louis*, op. cit., pp. 6-7.

Le 17 juin 1939, après un mois passé en mer, le refus de Cuba, le silence de l'Amérique, le mépris canadien et l'indifférence du monde, les 907 passagers reviennent en Europe où, à peine quelques mois plus tard, une partie d'entre eux sera anéantie dans les camps de mise à mort de Pologne.

Cet effondrement moral des pays libéraux tant en Europe qu'aux Amériques face au besoin de protection des juifs durant cette période, explique, pour une part au moins, aussi mince soit elle, que l'on ait énoncé après, de la manière la plus forte et dans des termes sans précédents historiques les deux principes connexes et fondateurs du droit d'asile moderne: la liberté de circulation pour trouver asile dans un autre pays. Il s'agit des articles 13 et 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, proclamée en 1948 par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies au moment de la création de celle-ci:

Article 13: 1) *Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un État.* 2) *Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays.*

Article 14: 1) *Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays.* 2) *Ce droit ne peut être invoqué dans le cas de poursuites réellement fondées sur un crime de droit commun ou sur des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies.*

Texte proclamé (et non cosigné comme traité international) mais intégré dans les systèmes nationaux de droit par d'autres instruments (par exemple, en Europe, la convention européenne des droits de l'homme qui s'y réfère avec force de droit), la Déclaration de 1948 demeure aujourd'hui le texte de reconnaissance des droits humains fondamentaux le plus universel.

Le deuxième alinéa de l'article 13 est probablement celui qui indispose le plus les juristes tenants d'une réelle hiérarchie

des normes et les leaders politiques les plus souverainistes, tant les régimes juridiques nationaux subordonnés à cette déclaration le contredisent de manière permanente et générale. Portant négation de la souveraineté des États sur le contrôle des frontières, il constitue une condition sine qua non de la possibilité ouverte dans l'article suivant: en effet, aucun droit d'asile, au sens moderne, n'est concevable sans possibilité de quitter son pays, donc de franchir une frontière internationale et donc d'entrer dans un autre pays.

Trois ans plus tard, l'énoncé des principes fondamentaux paraît déjà loin derrière la complexité des négociations qui aboutissent à l'adoption de la convention de Genève sur les réfugiés (1951)¹³. Elle est évidemment directement issue de cette histoire marquée essentiellement par l'inexistence du droit d'asile aux moments les plus cruciaux de l'histoire des nations. Elle est marquée également par la nouvelle histoire diplomatique qui s'ouvre dès cette époque: celle de la guerre froide particulièrement intense sur le territoire européen scindé d'un « rideau de fer ». Les fuites vers l'Occident de dissidents du bloc communiste et l'utilisation politique de ces fuites individuelles dans la lutte idéologique que se livrent les deux camps pour se discréditer mutuellement participent du contexte de gestation de ce traité. Bien qu'internationale la convention de Genève sur les réfugiés est en fait très européenne: elle ne concerne que les réfugiés européens jusqu'à l'adoption du protocole de New York en 1971 qui en étend le champ d'application. Elle est surtout très européenne centrée au regard des préoccupations qui président à son adoption: il ne s'agit pas d'accueillir des déplacements de masse mais d'afficher les vertus du monde capitaliste accueillant les dissidents échappés du communisme. Il en résulte notamment une définition strictement individualiste du réfugié: le réfugié doit faire état d'une persécution individuelle

.....

13. François Crépeau, *Droit d'asile: de l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Bruxelles, Bruylant, 1995, 424 p.

particulière à son encontre pour bénéficier de la protection qu'il demande. L'image du vrai réfugié devient typiquement celle de l'écrivain Soljenitsyne : celle du grand intellectuel ou journaliste célèbre fuyant l'enfer communiste et attestant à lui seul, par sa fuite, de l'échec moral du camp adverse, chacun des deux camps utilisant à son bénéfice le même procédé : les photos sur la Place Rouge de communistes venus s'installer en Union soviétique remplissaient la même fonctionnalité politique que les réfugiés de la convention de Genève. Autre utilité politique de cette définition individualiste du réfugié : elle n'engage pas les États, pour l'avenir, vers l'accueil de réfugiés affluant en masse d'une part et, de cette manière, elle ne dénonce pas non plus, par ses propres énoncés de principes, la politique conduite à l'égard des Juifs allemands entre 1934 et 1939.

De fait, s'ils étaient présentés à l'actuel examen des demandes d'asile sous l'égide de la convention de Genève, tel qu'analysé dans les deux chapitres suivants, les récits de persécution des Juifs de 1934 à 1939 seraient probablement rejetés aussi fréquemment et avec les mêmes arguments ou absence d'arguments que ceux des exilés tchétochènes fuyant leur génocide, des Tamouls du Sri Lanka fuyant un demi-siècle de persécutions gouvernementales, des Kurdes irakiens ou turcs fuyant les persécutions des États de la région, des peuples du Darfour, de République démocratique du Congo, de Côte d'Ivoire, d'Haïti, etc.

Liberté de circulation, droit d'asile, droit de l'asile

À ce stade de l'histoire, trois concepts doivent être distingués pour en étudier les articulations théoriques et politiques et la manière dont ils évoluent ces dernières décennies : 1 - le concept doctrinal de *droit d'asile*, au sens moderne, en gestation depuis le XVIII^e siècle, est énoncé, dans l'article 14 de la Déclaration universelle de 1948, comme un droit humain fondamental à trouver refuge à l'étranger pour échapper à des persécutions ; 2 - le concept doctrinal de *liberté de circulation*, énoncé dans l'article 13 du même texte, peut être interprété, notamment en

son alinéa 2, comme énonçant non seulement un principe fondamental mais aussi une condition de possibilité du droit d'asile lui-même : pas de refuge à l'étranger sans franchissement d'une frontière internationale; 3 - le concept sociologique de *droit de l'asile* désigne l'ensemble des règles de droit, internationales et nationales, conventionnelles, législatives, réglementaires et jurisprudentielles, qui participent à la mise en œuvre du droit d'asile en tant que principe politique et norme fondamentale.

La Convention de Genève sur les réfugiés de 1951 n'est pas un acte fondateur du droit d'asile, elle est seulement une composante (importante) du *droit de l'asile*. C'est un traité dont la ratification amène les États signataires à inscrire dans leur système juridique national la reconnaissance d'un principe fondamental : le *droit d'asile*. Pourtant, cette simple convention d'application va se substituer idéologiquement au principe dont elle assure la mise en œuvre. Depuis maintenant 50 ans, le « succès » idéologique de la convention de Genève sur les réfugiés, soutenue par les capacités financières, humaines et communicationnelles de l'organisme chargé de sa mise en œuvre, le HCR, est d'avoir occulté le principe fondamental derrière un ensemble de dispositifs d'application qui apparaissent aujourd'hui, aux yeux de tous, comme la source première des régimes juridiques concernés. Les spécialistes eux-mêmes, fonctionnaires du HCR et des administrations ou juridictions nationales, ont fini par oublier les articles 13 et 14 de la Déclaration de 1948 qu'ils n'utilisent pas dans leurs pratiques professionnelles de mise en œuvre du droit d'asile. Ils ne raisonnent plus que par référence aux règles de la convention de Genève ainsi qu'à l'ensemble des règles nationales de transcription de cette convention et des règles jurisprudentielles de son application : le *droit de l'asile* est devenu ainsi un cadre de pensée relativement autonome par rapport au principe même du *droit d'asile*.

Il se peut que cet écart entre une norme fondamentale et les dispositifs juridiques supposés contribuer à sa mise en œuvre corresponde à un phénomène général. La norme fondamentale

reste indéterminée tant qu'elle n'a pas été déclinée en dispositifs réputés subordonnés à son application. Ce qui aux yeux des juristes positivistes apparaît comme un simple développement plus ou moins logique de la règle initiale, constitue, pour le sociologue, un tout autre résultat: le produit de négociations sur l'élaboration et l'exécution des dispositifs de mise en œuvre, de rapports de forces politiques traversant ces négociations, de contraintes historiques changeantes affectant l'évolution de ces rapports de forces... Ainsi le droit de l'asile ne constitue pas un simple développement mécanique ou une simple conséquence logique du droit d'asile mais, au contraire, le produit de délibérations complexes entre rédacteurs et signataires de la convention de Genève sur les réfugiés, de chaque configuration nationale de transcription de cette convention, des variations historiques dans les interprétations administratives et juridictionnelles des lois nationales de transcriptions, etc. Alors que le droit d'asile dans son principe, approximativement énoncé notamment dans les articles 13-2 et 14-1 de la Déclaration universelle de 1948, est constant, le droit de l'asile est changeant d'une période à l'autre et d'un pays à l'autre. Comme nous le verrons, le même régime juridique, en France, a conduit à des politiques publiques radicalement divergentes entre le début des années 1970 et aujourd'hui.

Au cours de cette première disjonction entre le *droit d'asile* et le *droit de l'asile* se joue une seconde dissociation idéologiquement beaucoup plus importante: une dissociation du concept de liberté de circulation et du concept de droit d'asile, le premier disparaissant progressivement du cadre de pensée finalement dominant que forme le droit de l'asile issu de la convention de Genève. Cette dissociation s'explique en partie par l'existence d'une difficulté théorique affectant la relation entre les deux concepts mais aussi par le choix politiquement imposé d'une certaine philosophie du droit d'asile.

La difficulté théorique est une aporie qui se présente ainsi: *pas de droit d'asile sans liberté de circulation et pourtant,*

si liberté de circulation il y a, le droit d'asile perd sa principale raison d'être.

La première partie de l'aporie a déjà été présentée : aucune forme de droit d'asile n'est concevable sans liberté individuelle de franchir une frontière internationale pour y exprimer, par-delà cette frontière, dans un autre pays, une demande d'asile. Ce franchissement ne peut pas être subordonné à un examen préalable puisque celui-ci impliquerait alors, nécessairement, accord avec les autorités souveraines du pays d'origine alors que celles-ci sont généralement les auteurs ou complices des persécutions que le réfugié tente de fuir. Un tel examen préalable au franchissement de frontière contient une négation de l'idée même de droit d'asile. Sans subvertir totalement la souveraineté des États sur leurs territoires respectifs, cette liberté de franchissement des frontières réduit considérablement leurs possibilités de fermeture matérielle des frontières et de refoulement aux frontières des exilés. Cette liberté minimale de circulation, consubstantielle au droit d'asile moderne, laisse indéterminés les droits qui découlent du franchissement de frontière par l'exilé : droit de séjour temporaire ou droit de refaire sa vie dans un autre pays ? C'est une autre des multiples questions auxquelles la norme fondamentale du droit d'asile, telle qu'énoncée par exemple dans la Déclaration universelle de 1948, ne répond pas et dont la réponse ne pourra être autre chose que le produit de rapports de forces politiques relatifs aux normes d'application.

La seconde partie de l'aporie est aussi facile à comprendre que la précédente : la liberté de circulation internationale ouvrant la possibilité de franchir librement une frontière offre à elle seule l'essentiel de ce que recherche un réfugié tentant d'échapper aux persécutions dont il est victime dans son pays. Sous la seule réserve de l'action clandestine à l'étranger de polices secrètes au service des agents de persécution ou de règlements de comptes internes à une diaspora hétérogène du point de vue des critères de persécution, le simple fait de pouvoir aller dans un pays étranger suffit généralement à se mettre à l'abri des

persécutions sans même qu'il soit besoin d'y demander l'asile. Le reste concerne les conditions de séjour qui peuvent être bonnes ou mauvaises mais dont même les plus mauvaises, comme celles des sans-papiers aujourd'hui en Europe, peuvent être meilleures qu'une vie persécutée au pays. Cet asile de fait, explique qu'un grand nombre de réfugiés arrivant en France avant la fermeture politique des frontières en 1974 n'éprouvaient pas le besoin de faire une demande d'asile et se contentaient de trouver refuge dans le pays avec une simple carte de résident alors facile à obtenir. Cet asile de fait était d'ailleurs le seul ouvert aux non-Européens avant à l'adoption du protocole de New York, en 1971, étendant le champ d'application de la convention de Genève à l'ensemble du monde.

Le constat sociologique de cet asile de fait ne signifie pas qu'une procédure spécifique d'attribution d'un statut de réfugié au titre du droit d'asile soit totalement inutile en situation de libre circulation des personnes : elle remplit alors d'autres fonctions moins vitales et plus symboliques comme la reconnaissance internationale d'un fait de persécution ou le soutien politique à un mouvement de résistance ou à un groupe social persécuté ; elle peut remplir aussi une autre fonction symbolique et matérielle d'attribution de privilèges sociaux, dans le pays d'accueil, aux réfugiés statutaires (prise en charge médicale, allocations d'installation, formations linguistiques, aides à l'insertion...). Cependant force est de constater que ces fonctions-là sont subsidiaires par rapport à celle que recherche en premier lieu tout réfugié et qu'il obtient généralement par le seul franchissement de frontière : se mettre à l'abri des persécutions elles-mêmes.

Droit d'asile axiologique ou droit d'asile dérogatoire ?

Pas de droit d'asile sans une certaine liberté de circulation qui pourtant fait perdre au droit d'asile sa principale raison d'être. Cette aporie théorique ouvre deux perspectives divergentes de conception du droit d'asile, deux philosophies politiques du droit d'asile moderne.

La première partie de l'aporie retenue en ignorant l'autre conduit à penser le droit d'asile comme indissociable de la liberté de circulation dans une philosophie qui conduit à un droit de l'asile remplissant essentiellement des fonctions symboliques et matérielles de soutien moral, politique et social aux victimes de persécutions. C'est ce que l'on peut nommer le *droit d'asile axiologique* puisqu'il découle d'un système de valeurs qui conduit à une politique d'ouverture des frontières offrant par elle-même l'essentiel de la protection recherchée par les réfugiés et qui apporte, en second plan, un soutien symbolique et matériel à ceux ou celles qui sont ainsi reconnus réfugiés ainsi qu'à la cause pour laquelle ils ou elles se battent ou sont persécutés.

À l'inverse, la seconde partie de l'aporie retenue en ignorant la première conduit à une philosophie de droit d'asile conçu comme une dérogation à la fermeture des frontières voire comme un concept antinomique avec l'idée de liberté de circulation. Dans cette vision du monde, le principe philosophique devant régir l'état juridique et matériel des frontières étant celui de la souveraineté sans restriction des États et inversement de la restriction aux circulations internationales de personnes, le droit d'asile est pensé comme une exception dérogeant à la règle, une petite porte ouverte en marge de la vaste étendue fermée des frontières nationales. L'idée même de droit d'asile devient ainsi indissociable de la fermeture des frontières, ce que l'on peut donc nommer *droit d'asile dérogatoire* conduit à un droit de l'asile offrant essentiellement et exceptionnellement une autorisation d'entrée et de séjourner dans le pays refuge pour échapper à des persécutions.

Les deux systèmes philosophiques de conception du droit d'asile ne sont pas équivalents du point de vue de leur cohérence interne: le droit d'asile dérogatoire ne peut s'exercer en effet qu'au bénéfice de personnes déjà entrées sur le territoire refuge avant même que les autorités de ce territoire n'aient pu exercer un contrôle de la légitimité de l'exilé à franchir cette frontière. Le concept même de droit d'asile dérogatoire contient ainsi une

contradiction interne tant que l'examen préalable au franchissement de la frontière n'est pas réalisé à l'extérieur du territoire lui-même: c'est précisément vers cela qu'ont abouti les politiques découlant de cette conception notamment avec les projets dits d'externalisation de l'asile que nous étudierons (chapitre 7), développant jusqu'à ses conséquences ultimes la logique de l'asile dérogoire. C'est en effet cette doctrine qui, au lendemain de la seconde guerre mondiale, durant les premiers temps de la guerre froide, s'institutionnalise progressivement, au fur et à mesure qu'un droit de l'asile référé à la convention de Genève sur les réfugiés (1951) se construit au sein des États occidentaux avec le soutien du haut-commissaire aux Réfugiés de l'ONU (HCR, 1949), politiquement tributaire de ces États.

Le passage de la Déclaration universelle de 1948, à la convention de Genève sur les réfugiés de 1951, après la création, en 1949, du poste de haut-commissaire aux Réfugiés, chargé notamment de suivre l'élaboration de la Convention, donne lieu aux premières décisions qui orientent le droit de l'asile vers la doctrine d'un droit dérogoire à la fermeture des frontières. Les débats préparatoires montrent que le problème de la souveraineté des États est au cœur des discussions diplomatiques qui préparent le texte finalement adopté malgré des positions adverses portant notamment sur l'accès aux territoires refuges et l'ouverture des frontières¹⁴. Le choix politique d'alors est inscrit de manière implicite dans la convention de Genève, en creux, par défaut, sous la forme d'une absence presque totale de référence au principe énoncé dans l'article 13-2 de la Déclaration universelle de 1948: la liberté de circulation comme condition nécessaire au droit d'asile n'est pas théorisée, ni réglementée, et se trouve réduite à une simple demande adressée aux États de laisser leurs territoires accessibles aux personnes fuyant des persécutions. Ce vœu pieux, sans contrainte ni dispositif

.....

14. François Crépeau, *Droit d'asile – De l'hospitalité aux contrôles migratoires*, *op. cit.*, « Chapitre II: Le droit de l'asile occulté par le droit des réfugiés », notamment pp. 70 et s.

d'application, rappelle que les préoccupations des États dans le contrôle des frontières ont prévalu lors des débats préparatoires mais aussi, comme un lapsus, que le droit d'asile dérogatoire qui se dessine contient cette contradiction interne de ne pouvoir être crédible sans possibilité d'accès relativement libre aux territoires refuges.

Le choix politique ainsi esquissé dès 1951 n'était peut-être pas irréversible à cette époque mais va s'imposer et s'institutionnaliser durant les deux décennies suivantes du fait d'un différentiel de développement des deux corps de doctrine envisageables pour le droit d'asile moderne. De multiples acteurs vont se relayer dans l'édification de l'une d'elles qui deviendra à ce point hégémonique que l'on peut parler d'idéologie du droit d'asile, fonctionnant comme une culture des spécialistes du sujet avec sa part d'aveuglement sur les choix politiques qui la sous-tendent. Ce droit d'asile dérogatoire est d'abord le produit des « directives » (Guidelines) élaborées au sein du HCR pour orienter le travail d'examen des demandes d'asile par le personnel de l'organisation internationale elle-même mais aussi pour orienter, dans ce domaine, les législations et les pratiques administratives ou juridictionnelles des États signataires de la convention de Genève. Les activités du HCR sont multiples¹⁵: lobbying en direction des gouvernements, relations publiques en direction des universitaires et des personnels associatifs, communication publique en direction des médias... Dotées de financements croissants elles amplifient l'audience des orientations doctrinales du HCR. Les institutions publiques mises en place dans les États occidentaux, seuls à même de pouvoir financer des administrations et juridictions richement dotées en personnel, constituent également une source d'élaboration doctrinale tant à travers les supports de communication publique que les corpus jurisprudentiels. Les juristes, professeurs

.....

15. Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), *Les réfugiés dans le monde – Cinquante ans d'action humanitaire*, Paris, Autrement, 2000, 338 p.

en universités ou auteurs de manuels de droit, en synthétisant les sources précédentes, accompagnées de leurs commentaires et diffusant ces orientations normatives par l'intermédiaire de leurs livres, articles et enseignements, notamment dans des diplômes spécialisés de plus en plus nombreux, contribuent également à l'hégémonie doctrinale du droit d'asile dérogatoire. Enfin, l'émergence d'associations et d'ONG spécialisées dans la défense des demandeurs d'asile et réfugiés, notamment durant les années 1970 et 1980, lorsque commence à se réduire le champ de protection des exilés par le droit de l'asile, contribue à parachever cette hégémonie idéologique en accompagnant d'une légitimité non gouvernementale le rappel des principes et déclinaisons de cette doctrine (cf. chapitre 4).

Si l'on recherche, pour comparaison, les textes, de toutes catégories ci-dessus évoquées, susceptibles d'alimenter l'autre doctrine, celle du droit d'asile axiologique, ou plus spécifiquement, l'ensemble des textes apportant une élaboration théorique et stratégique de la liberté de circulation internationale, force est de constater que le corpus alors réuni est quantitativement faible, institutionnellement quasi inexistant et politiquement plus que marginal. On chercherait en vain des directives émanant d'une instance internationale un tant soit peu spécialisée en la matière, des législations et jurisprudences nationales précisant les garanties de libre franchissement des frontières, des notes, rapports et plaquettes de communication publique rappelant la nécessité d'une telle liberté de circulation internationale pour permettre aux victimes de persécutions de trouver refuge à l'étranger. On chercherait en vain les manuels de droit des professeurs d'université et leurs commentaires de décisions reconstruisant les articulations logiques d'un système de pensée tendant à l'ouverture des frontières comme nécessité préalable à la protection des réfugiés. Les quelques éléments philosophiques qui peuvent être réunis émanent de petites associations défendant de telles valeurs dans des réseaux militants nationaux ou transnationaux relativement confidentiels se rattachant à deux courants poli-

tiques très différents : les gauches chrétiennes, protestantes et catholiques, marginales au sein de leurs propres réseaux religieux, d'une part ; l'extrême gauche laïque et internationaliste depuis toujours minoritaire d'autre part. Deux courants faibles et qui, de surcroît, communiquent peu entre eux ; trop peu pour entrer en synergie et se renforcer mutuellement.

Comme toute domination voire hégémonie idéologique, celle de l'asile dérogatoire résulte d'un rapport de forces dont le déséquilibre peut s'analyser simultanément sous l'angle de la surpuissance de l'une et de la faiblesse de l'autre. Il reste à comprendre quels sont les mécanismes sociaux qui déterminent ce différentiel et propulsent le processus historique de longue période conduisant à la situation d'hégémonie de l'une des deux doctrines.

Expansion sociale d'une doctrine, marginalisation de l'autre

L'expansion sociale du droit d'asile dérogatoire se produit d'abord sur la scène internationale, l'extension internationale des ratifications de la convention de Genève, avec la croissance des budgets et effectifs salariés du HCR et avec le monopole idéologique déjà signalé que finiront par exercer l'un et l'autre sur les spécialistes du droit d'asile. Cette expansion, notamment durant les années 1950 et 1960, reflète un état du monde marqué par la prédominance des États et des intérêts nationaux dans le champ des relations internationales (vis-à-vis d'autres types d'acteurs ou d'intérêts) : le droit d'asile devient ce que les États nationaux tolèrent, une simple dérogation (discrétionnaire) à leur pleine et entière maîtrise du concept même de frontière nationale.

Croissance du HCR et de sa doctrine

Les usages de la convention de Genève et l'évolution des budgets et effectifs du HCR reflètent assez fidèlement l'inclinaison des États dominants à chaque période de cette histoire

de quelques décennies : le HCR n'est pas d'abord un organisme mais une fonction individuelle, celle de haut-commissaire aux Réfugiés, exercée auprès et sous l'autorité du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies fondée en 1948¹⁶. Créé en 1949 pour préparer le texte de la convention de Genève (1951), le haut-commissaire est élu par l'Assemblée générale sur proposition du Secrétaire général de l'ONU. Durant les 20 premières années de la convention de Genève, jusqu'à l'adoption du protocole de New York (1971) qui en étend au reste du monde le territoire d'application jusque-là restreint à l'Europe pour la prise en charge des déplacements de populations liés à la seconde guerre mondiale, les candidats et élus à ce poste sont exclusivement européens ce qui marque profondément la gestation institutionnelle de l'organisation et explique que, à partir des années 1970, la division des Affaires européennes, domaine principal et legs de la configuration antérieure, puisse être considérée au sein du siège international, comme un véritable « État dans l'État » où se situe le barycentre des forces financières et politiques qui activent le HCR.

L'expansion des budgets et avec eux des effectifs salariés, qui représentent l'essentiel des dépenses du HCR, s'opère essentiellement durant les années 1980 et 1990, au fur et à mesure du retournement politique du droit de l'asile contre les exilés, par inflation des taux de rejet des demandes d'asile. Or ces financements proviennent depuis toujours et jusqu'à aujourd'hui principalement, pour plus de la moitié, des États européens qui demeurent ainsi les principaux décideurs au sein du HCR. Ces financements en effet, croissants ces dernières décennies, lui sont alloués ponctuellement pour des interventions internationales hors d'Europe en marge des conflits régionaux dans lesquels l'Europe militairement impuissante ne peut souvent jouer d'autre carte diplomatique que celle de l'action humani-

.....
 16. Yves Beigbeder, *Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés*, Paris, PUF « Que sais-je ? » n° 3489, 1999, pp. 17 et s.

taire. Pour les États Unis, second bailleur de fonds après les donations européennes, le HCR sait remplir aussi une fonction utile dans l'accompagnement humanitaire des interventions militaires.

Cette rapide sociologie de l'acteur « HCR » que l'on précisera ultérieurement (chapitre 6) rappelle qu'il ne s'agit pas d'une entité autonome vis-à-vis des États dominant la planète. Or ce HCR est, dans la deuxième moitié du vingtième siècle, le principal « intellectuel organique collectif », pour reprendre la fameuse expression d'Antonio Gramsci, du secteur des migrations forcées, du droit d'asile et des réfugiés. Dans la plupart des États du monde dépourvus de procédure d'asile jusqu'à aujourd'hui et pendant longtemps dans de nombreux pays parmi ceux, généralement riches, qui en sont dotés, le HCR a été et demeure le principal producteur de principes d'application de la convention de Genève sur les réfugiés. Le fameux Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié¹⁷ publié par le HCR en 1979 et réédité en 1992 a fait office de véritable bréviaire non seulement pour les agents du HCR et les fonctionnaires des États mais également pour les acteurs associatifs intervenant dans le champ de compétence du HCR. Aujourd'hui le site internet du HCR ajoute une vaste gamme de textes destinés à cadrer les regards portés sur les migrations forcées¹⁸. Cette fonction de production idéologique est d'autant plus efficiente qu'elle est posée d'emblée comme une mission officielle de l'organisation et se trouve ainsi légitimée aux yeux même des partenaires associatifs et universitaires du HCR qui s'inscrivent en osmose avec lui selon une relation au demeurant fréquente dans les relations entre les institutions publiques et leurs environnements sociétaux.

.....

17. *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, HCR/1P/4/FRE/REV.1, UNHCR 1979, réédité, Genève, janvier 1992.

18. Voir par exemple: la « Note d'information sur l'article 1 de la Convention de 1951 » UNHCR, Genève, mars 1995.

À titre d'illustration, on peut évoquer le fameux Projet *Reach Out* de formation à la protection des réfugiés qui a été initié en 2001 par un groupe d'ONG et le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, en collaboration avec le HCR, pour sensibiliser les acteurs humanitaires à la protection des réfugiés. Des documents ont été développés et des formations destinées aux acteurs de terrain ont ensuite été conduites à travers le monde. En novembre 2005, un dossier de formation *Reach Out* est disponible en anglais, en arabe, en espagnol et en français sur les sites web du Conseil international des agences bénévoles (CIAB, www.icva.ch) et du HCR (www.unhcr.fr). Ce support « pédagogique » offre d'une approche techniciste du sujet, réduisant l'enjeu de la protection des réfugiés à des outils juridiques ou pratiques, évacuant les enjeux politiques des conditions et modalités de l'action sociale/humanitaire et réduisant la pédagogie à l'inculcation d'évidences « à apprendre » bien loin d'un éveil de l'esprit à la diversité des points de vue, à l'art de se poser des questions et à la compréhension des vertus de l'esprit critique. Les personnes ainsi formées apprennent peut-être des choses... mais certainement pas à analyser l'inscription du HCR ou de la Croix-Rouge dans des stratégies gouvernementales (notamment celles de leurs bailleurs de fonds) parfois bien éloignées des finalités officielles de ces organisations¹⁹.

Cette osmose idéologique se décline de plusieurs manières : dans le domaine juridique, le HCR exerce une influence qui marque la plupart des manuels de droit public, des revues et laboratoires de « *refugee studies* », des formations juridiques et des activités de juristes spécialisés dans le droit d'asile (avocats notamment). Dans le domaine statistique, le HCR se substitue pour les « sans-État » à cette fonction essentielle des États comme principaux

.....
 19. Présentation en ligne sur le réseau [TERRA]: [TERRA] DOCUMENT: Dossier de la formation « Reach Out », HCR Croix-Rouge, nov. 2005, <http://listes.cines.fr/arc/terra/2005-12/msg00011.html>

producteurs de statistiques relatives à la société civile²⁰. Il s'agit dans ce cas de statistiques relatives aux réfugiés dans le monde, à leurs origines, leurs déplacements, aux situations d'accueil, etc. Dans le débat public l'activité de communication du HCR en fait l'un des principaux « leaders d'opinion » à l'égard des associations et à l'égard des journalistes. L'osmose idéologique entre le HCR et les milieux universitaires et associatifs facilite ensuite d'autres types d'échanges plus matériels et également la formation d'alliances politiques, implicites ou explicites notamment à l'occasion des luttes politiques qui entourent les réformes législatives dans ce secteur. L'ensemble de cette configuration historiquement construite au cours de plusieurs décennies rend les analyses critiques relativement rares dans l'entourage du HCR.

Cette imbrication des milieux associatifs et universitaires avec le HCR se renforce d'interdépendances des trajectoires professionnelles : les postes de fonctionnaires au sein du HCR sont parmi les plus avantageux pour les étudiants issus des formations académiques centrées sur l'humanitaire, les droits humains et les « *refugees studies* ». Ces postes sont attractifs tant par leur niveau relatif de rémunération que par les avantages connexes de la fonction publique internationale et les opportunités qu'ils offrent de voyage à travers la planète. En outre les carrières passent fréquemment, après la formation initiale, par des stages et des emplois en milieu associatif avant de déboucher sur un recrutement par le HCR. Se trouve ainsi dessinée une trajectoire classique d'accès aux postes de fonctionnaires internationaux qui fait apparaître une chaîne d'interdépendances entre les formations professionnelles universitaires, des associations qui ne cessent de se professionnaliser et le HCR qui offre l'une des rares voies de promotion aux associatifs du social et de l'humanitaire dans un secteur caractérisé par des emplois sous-payés et précaires.

Le HCR est proche des milieux non gouvernementaux sur lesquels il s'appuie fréquemment, pour agir, en les finançant. Les

.....

20. Pierre Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990.

associations nationales contractent avec le HCR et obtiennent ses financements pour des actes de formation (Forum réfugiés et la Cimade en France par exemple) et les Organisations de solidarité internationale (OSI) pour des prestations de services diverses liées aux politiques du HCR notamment dans les situations d'urgence pour l'accueil des réfugiés. Près d'un quart du budget du HCR est consacré à ce type de contrats de coopération. Cette proportion traduit la forte dépendance financière de certaines ONG partenaires à l'égard du HCR qu'il s'agisse de grosses ONG internationales (ex.: le Comité international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Caritas), et de petites structures locales (ex.: National Refugee Commission en Somalie) Ces contrats sont de trois sortes: 1) « *délégation opérationnelle* »: le HCR ne fait qu'encadrer l'intervention de l'ONG afin qu'elle respecte les normes de référence sur lesquelles elle s'est engagée; 2) « *délégation d'exécution* » avec des partenaires de mise en œuvre: le HCR apporte la base matérielle et financière nécessaire à l'intervention, dont elle surveille la réalisation. La collaboration est alors plus contraignante (nombreux comptes-rendus financiers); 3) *les contrats « stand by »*: le HCR tient à jour un fichier d'acteurs spécialisés et d'experts qu'il peut dépêcher à tout moment sur le terrain²¹. Plusieurs centaines d'associations dans le monde contractent ainsi chaque année avec le HCR pour la mise en œuvre de politiques définies ou relayées par l'agence onusienne²²; la contractualisation de sous-traitance permettant notamment de réduire considérablement les coûts d'intervention par rapport à ce qu'ils seraient si l'agence onusienne intervenait elle-même avec un personnel

.....

21. Pauline Leroux « Quelles relations de proximité ou de rivalité existent entre le Haut-Commissariat aux réfugiés de l'ONU et les associations ou ONG? », univ. Paris 1, master « Administration du politique », note de synthèse pour le séminaire « Analyse des politiques publiques, dir. J. Valluy, novembre 2006, 12 p.
22. Voir le site: <http://www.toile.org/psi/index.html> – Répertoire de 1300 sites classés et annotés, relatifs à la paix et la sécurité internationales, au droit international, aux organisations internationales, aux organisations non gouvernementales, au droit international humanitaire et aux droits de l'homme.

payé au barème de la fonction publique internationale fixé en 1984 par résolution de l'Assemblée générale de l'ONU à 15 % de plus que ceux de l'administration fédérale américaine²³.

Comme l'observe François Crépeau, « *l'action d'assistance humanitaire du HCR sur le terrain est souvent exécutée par ONG interposées, lesquelles reçoivent des commandes précises du HCR. Outre les divers conflits qui ne manquent pas de surgir lorsque des organisations aussi complexes agissent dans l'urgence, il devient manifeste que le HCR s'éloigne progressivement de sa mission originelle de protection internationale des personnes réfugiées hors de leur pays.*²⁴ » Or ces organisations, même parmi les plus promptes à critiquer les États et les politiques gouvernementales, deviennent beaucoup moins critiques en ce qui concerne les choix politiques du HCR. Par suite, les confédérations représentant ces associations auprès des autorités publiques européennes ou internationales reflètent dans leurs positions cette relative complaisance à l'égard de l'agence onusienne. Ainsi le Consortium européen pour les réfugiés (CERA) dont la plupart des associations membres sont en relation avec le HCR n'a-t-il jamais remis en question, contrairement à Amnesty International, financièrement indépendante, la collaboration du HCR à la politique européenne d'externalisation de l'asile.

Le même phénomène s'observe dans les milieux universitaires : le HCR a longtemps constitué le principal bailleur de fonds dans ce domaine et représente aujourd'hui encore un intermédiaire pour accéder à des fonds en provenance d'autres institutions publiques. Financier de formations spécialisées²⁵,

.....
23. Communiqué de presse du 08/11/02 de l'Assemblée générale de l'ONU, AG/AB/732 Cinquième commission 23^e séance – matin « Les salaires du personnel, le régime des pensions et le rapport du BSCI ».

24. François Crépeau, « L'évolution du HCR », *Relations*, novembre 1998 (645), pp. 271-274.

25. Exemple : « Cours d'été sur les réfugiés » au Centre européen de la jeunesse de Strasbourg ; la 9^e session a eu lieu du lundi 12 au vendredi 23 juin 2006.

de réseaux thématiques²⁶, de revues scientifiques (notamment en *refugees studies*²⁷), de magazines²⁸, d'ouvrages²⁹, de colloques³⁰, le HCR contracte aussi individuellement avec les universitaires en les recrutant comme « consultants »³¹ soit pour le représenter³²

.....

26. Exemple: de nombreuses activités du réseau Odysseus, (« Réseau académique d'études juridiques sur l'immigration et l'asile en Europe ») issu à l'origine d'un programme de la Commission européenne.
27. Exemples: *Refugee Survey Quarterly* (RSQ) cette revue trimestrielle d'analyse de la situation des réfugiés, principalement en langue anglaise, est copubliée par l'UNHCR et Oxford University Press, Londres (en anglais). D'autre part la collection des « New Issues In Refugee Research – A series of research papers on refugee, humanitarian and migration issues » du « Policy Development and Evaluation Service » du HCR publie régulièrement des travaux universitaires: de même les collaborations sont institutionnalisées avec le Refugee Studies Programme de l'Université d'Oxford; cf.: Guy Godwin-Gill (Univ. of Oxford) Dennis Mc Namara (dir. of Internat. Protection, UNHCR) « UNHCR and International Refugee Protection », *Working paper*, n° 2, Refugee Studies Programme, Queen Elizabeth House, University of Oxford, June 1999.
28. Le magazine *Réfugiés* est publié par le Service de l'information et des relations avec les médias du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés.
29. Exemples: Jean-Yves Carlier et al., *Qu'est-ce qu'un réfugié?*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 859 pages; Vincent Chetail, Jean-François Flauss, (dir.) « La Convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 – 50 ans après: Bilan et perspectives », publication de l'Institut international pour les droits de l'homme et du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, Bruylant, Bruxelles, 2001, 456 p. Voir aussi la collection des ouvrages « The State of The World's Refugees » publiés chaque année par le HCR et qui constituent l'une des sources habituelles des chercheurs.
30. Exemples: • 5^e congrès des juristes spécialistes des questions d'immigration et d'asile en Europe, « Les conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans l'U.E.: Une étude comparative de la mise en œuvre de la directive du 27 janvier 2003 par les États membres ». Université libre de Bruxelles en partenariat avec l'UNHCR 26 septembre 2006 • Graduate Institute of International Studies in Geneva which was organised in collaboration with the Office of the United Nations High Commission for Refugees as a contribution to the 50th Anniversaries of the UNHCR and the Geneva Convention relating to the Status of Refugees.
31. Exemples: pour la Suisse, le site, au 01.11.08, de Vincent Chetail directeur du Département de la recherche du Centre universitaire de droit international humanitaire (CUDIHI) de l'université de Genève et de l'Institut universitaire de hautes études internationales: « Consultant auprès du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, UNHCR (depuis 2000) » et, pour la France, à un niveau hiérarchique moindre: le site, au 01.11.08, de Smaïn Laacher, membre associé au Centre d'étude des mouvements sociaux (CEMS), chargé d'études, expert auprès du HCR.
32. Exemple, en France: depuis 15 ans, plusieurs dizaines de collègues – dont moi-même – de droit, science politique, sociologie et histoire, moyennant « défraie-

soit pour réaliser des études³³. Son statut juridique international lui permet d'allouer des revenus qui peuvent compléter ceux de professeurs ou chercheurs rarement bien payés et surtout leur offrir des opportunités nombreuses de déplacements internationaux très prisés dans les milieux universitaires. Si l'on considère les ouvrages en langue française relatifs au droit d'asile, la plupart sont rédigés par des auteurs ayant contracté antérieurement avec le HCR ou qui sont encore consultants auprès du HCR lorsqu'ils publient leurs ouvrages³⁴. Le HCR apparaît fréquemment aussi comme un partenaire naturel pouvant intervenir au sein même de l'activité scientifique que ce soit dans les missions de recherche³⁵, dans les colloques, dans les livres³⁶, dans les jurys de thèses³⁷. Il va de soi que ce type de proximité

.....

ment », ont représenté le HCR au sein de la Cour nationale du droit d'asile (ex-Commission des recours des réfugiés).

33. La plupart des interventions dans le monde du HCR s'accompagnent ex-ante et/ou ex-poste d'études et d'évaluations; les nouvelles politiques du HCR au Maghreb ont été précédées en 2004 et 2005 d'études prospectives financées sur fonds européens et confiées par le HCR à des chercheurs.
34. Exemples: les deux « Que sais-je? » (collection des Presses universitaires de France, constituée de petits livres à grande audience) sur le sujet publiés en 1998 et 1999 de Denis Alland (« Textes du droit de l'asile ») et Yves Beigbeder (« Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés ») entrent dans cette catégorie de même que le principal manuel de droit sur le secteur: Denis Alland, Catherine Teitgen-Colly, *Traité du droit de l'asile*, Paris, PUF, 2002. En science politique, c'est également le cas du livre dirigé par Guillaume Devin, *Faire la paix*, Paris, Éditions Pepper, 2005.
35. Pour de nombreux anthropologues travaillant sur les réfugiés, notamment en Afrique ou en Asie, l'accès au « terrain » de recherche est fortement dépendant des relations et autorisations obtenues auprès du HCR dans la mesure où celui gère directement ou finance en sous-traitance la plupart des camps de réfugiés. Pour un regard réflexif sur cette situation ordinaire: Julie Baujard, « Le pari d'une analyse sans parti pris. Entre HCR et réfugiés, rôle et responsabilité de l'ethnologue », Ateliers jeunes chercheurs en sciences sociales – AJEI, Puna, 2004 en ligne: <http://www.ajei.org/downloads/ajcss/2004/Julie2004.pdf>
36. Exemples: il est ainsi représenté au sein du comité scientifique mis en place pour le suivi de l'ouvrage dirigé par J.-Y. Carlier et al., *Qu'est-ce qu'un réfugié?*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 15.
37. Exemples: le HCR apparaît dans les remerciements exprimés par Daphné Bouteillet-Paquet au début de son ouvrage *L'Europe et le droit d'asile*, Paris, L'Harmattan, 2001, et p. 4 comme le principal partenaire de l'auteur pour la réalisation de cette recherche présentée devant un jury de soutenance comportant notamment le directeur adjoint pour l'Europe centrale et de l'Ouest du HCR.

et de relations financières n'interdit pas à quelques individualités de conserver leur autonomie et d'assumer des positions critiques vis-à-vis du HCR... mais, en tendance, cela favorise davantage les formes d'osmose idéologique que l'expression de la critique.

Les travaux sur les réfugiés et l'asile sont abondamment parsemés de références bibliographiques aux textes du HCR... et en comportent très peu *sur* le HCR, produites indépendamment de lui. Ce coin aveugle de la connaissance devient un problème crucial au fur et à mesure que le rôle du HCR se modifie, ou simplement s'affirme, tant dans les politiques intérieures que dans les politiques internationales des États financeurs. En dehors des approches strictement juridiques, tendancielle-ment dépendantes des institutions publiques et de leurs modes de pensée, la bibliographie en sciences humaines relative aux migrations forcées, aux réfugiés et à l'asile demeure très réduite aussi bien en français qu'en anglais. Or, dans ce corpus bibliographique déjà limité, la fraction des études et recherches qui se rapportent spécifiquement au HCR, à son histoire, sa création, son évolution, son fonctionnement interne, ses métiers, ses politiques, ses relations avec l'ONU et ses autres agences internationales... est pratiquement insignifiante. Toutes les recherches dans les bases de données bibliographiques aboutissent à ce même résultat d'autant plus étonnant et paradoxal que cette organisation constitue dans ce secteur, tant au plan international que dans de nombreux pays, la principale instance de nature gouvernementale. Cette faiblesse des travaux de sociologie, science politique, anthropologie des institutions, histoire, et économie politique est liée en partie à la position et au mode d'action du HCR dans le secteur de l'exil.

Création des institutions nationales

L'influence idéologique de la convention de Genève sur les réfugiés (1951) durant la deuxième moitié du xx^e siècle, ne s'est pas trouvée renforcée par la seule croissance du Haut-

Commissariat aux réfugiés de l'ONU mais également par la création d'institutions nationales dédiées à la mise en œuvre de ce traité dans certains États l'ayant ratifié. Dans beaucoup de pays du monde, notamment ceux dont les budgets sont limités ou vers lesquels la demande d'asile est faible, c'est le HCR lui-même qui examine les demandes d'asile pour le compte des autorités publiques du pays d'accueil. Mais dans la plupart des États occidentaux ce sont des institutions nationales qui remplissent cette fonction. Historiquement ces institutions nationales ont constitué de puissants relais du HCR, même si elles entrent ensuite, parfois en rivalité avec lui, pour la diffusion de l'idéologie du droit d'asile dérogatoire.

La loi française n° 52-893 du 23 juillet 1952 crée l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et, d'abord en son sein, une juridiction d'appel, la Commission des recours des réfugiés (CRR) qui sera renommée Cour nationale du droit d'asile (CNDA) en 2007. L'OFPRA³⁸ est un établissement public à caractère administratif sous tutelle du ministère des Affaires étrangères, cette tutelle s'exerçant par l'intermédiaire de sa direction des Français de l'étranger et des étrangers en France (DFAE). Le directeur de l'OFPRA est un diplomate, ce qui renforce le lien politique avec le ministère de tutelle qui gère la suite de sa carrière. Le ministère de l'Intérieur ainsi que d'autres ministères (Justice, Affaires sociales) participent au conseil d'administration de cet établissement qui est chargé du premier examen de chaque demande d'asile. L'OFPRA est une administration d'environ 500 salariés dont la moitié d'agents spécialisés dans l'examen des demandes d'asile : les Officiers de protection (OP) au nombre de 172 en février 2008. Ceux-ci sont répartis en quatre divisions géographiques : la *division Europe* qui instruit les demandes des ressortissants des pays de l'Europe orientale, de l'ex-URSS (sauf le Caucase), des Balkans, du Moyen-Orient et de la Turquie ; la *division Afrique* pour les

.....

38. Source : site de l'OFPRA, <http://www.ofpra.gouv.fr>

pays africains Subsahariens (sauf la Mauritanie); la *division Asie* pour les pays d'Asie (y compris l'Iran, l'Afghanistan et le Caucase), et d'Océanie; la division Amériques-Magreb pour les pays du Maghreb jusqu'à la Mauritanie, de l'Égypte, du Soudan, de la corne de l'Afrique, des Amériques et des Caraïbes. Chaque division est composée d'un chef de division assisté d'un adjoint et de plusieurs chefs de section. Chaque chef de section dirige l'activité de sept à huit Officiers de protection et chacun d'eux instruit les demandes d'asile en provenance d'un nombre limité de pays (trois ou quatre en général). Un témoignage unique de l'un de ces agents a été récemment publié qui permet de mieux cerner les conditions de leur activité au quotidien³⁹.

En ce qui concerne la doctrine du droit d'asile, l'OFPRA joue un rôle mineur par rapport à l'instance d'appel auprès de laquelle peuvent être contestées les décisions de rejet des demandes d'asile: la Cour nationale du droit d'asile (ex-Commission des recours des réfugiés). Contrairement à l'OFPRA qui est une administration et dont les décisions ne sont donc pas publiques, la CNDA est une juridiction et ses décisions sont publiées. C'est en outre une instance de rang supérieur qui dans la plupart des cas, prend la décision en dernière instance. Ces arrêts, souvent définitifs et toujours publics, diffusent donc des normes plus efficacement que les décisions administratives de l'OFPRA dont le dossier n'est accessible à l'exilé qu'individuellement s'il en fait la demande.

De 1953 à 1978, la Commission des recours des réfugiés⁴⁰, est constituée d'un président (conseiller d'État) et de deux assesseurs. Le faible nombre de demandes d'asile dont, jusqu'au début des années 1970, la très grande majorité est acceptée, fait que l'instance d'appel ne siège que rarement et traite environ

.....

39. Clémence Armand, *Droit d'asile au NON de quoi? Témoignage d'une officière de protection au cœur de l'OFPRA*, Paris, Éditions Toute Latitude, 2006, 246 p.

40. Source: site web de la Commission des recours des réfugiés (actualisé jusqu'au 08.08.2007) <http://www.commission-refugies.fr/>

400 recours par an en moyenne jusqu'en 1970. Les rapporteurs sont des membres du Conseil d'État qui consacrent une partie de leur temps à cette activité. Les séances ont lieu une fois par quinzaine dans les deux pièces du Palais Royal mises à la disposition de la Commission par le Conseil d'État. Après l'augmentation explosive des taux de rejet des demandes d'asile par l'OFPRA à partir du début des années 1970, le nombre de recours devant la Commission des recours des réfugiés augmente considérablement. Le décret n° 80-683 du 3 septembre 1980 réforme la juridiction en favorisant l'augmentation de ses moyens et notamment de « sections », chacune présidée par un membre du Conseil d'État et composée de la même façon que ce que prévoyait la loi pour la Commission elle-même : trois juges avec chacun une voix délibérative, dont un issu du Conseil d'État et assurant la présidence de séance, un juge issu des ministères participant au conseil d'administration de l'OFPRA et un juge représentant le haut-commissaire aux Réfugiés de l'ONU. À cette époque, le secrétariat se trouve en outre renforcé par une dizaine d'agents supplémentaires mis à disposition par l'OFPRA et par les ministères de la Justice, de l'Intérieur et des Affaires sociales. Trois sections sont créées dont les séances deviennent hebdomadaires. Les demandes d'asile et les taux de rejet de l'OFPRA continuant d'augmenter, le nombre de recours suit la même croissance rapide et continue avec pour effet une augmentation des délais de jugement qui peuvent aller jusqu'à deux ou trois ans à la fin des années 1980.

En 1989, une grande réforme de cette juridiction est mise en œuvre. La Commission s'agrandit et s'installe dans de nouveaux locaux à Fontenay-sous-Bois. L'effectif des rapporteurs passe d'une dizaine à près de 90 à la fin de l'année 1990 à la suite du recrutement de 70 contractuels de catégorie A. Dans le même temps, 80 nouveaux emplois de catégorie B et C sont créés. La loi n° 90-250 du 2 juillet 1990 ouvre la possibilité de nommer dans les fonctions de présidents de section, non seulement les membres du Conseil d'État, mais aussi les magistrats

de la Cour des Comptes ainsi que les membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. En 1990, la Commission rend 51 500 décisions et 61 200 l'année suivante. En 1992, les affaires en souffrance parfois depuis plusieurs années sont toutes traitées: on ne compte plus que 5 500 dossiers en instance qui correspondent aux entrées de la fin de l'année. La durée totale de la procédure est ramenée à environ six mois. La juridiction continue de se développer en précisant son organisation interne: un bureau d'aide juridictionnelle s'installe à la Commission en 1992 à la suite de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique. Saisi de 600 demandes la première année de son fonctionnement, le bureau développe son activité et en 2003, il rend 6 140 décisions. Le décret n° 92-732 du 30 juillet 1992 institue une formation de jugement particulière dite « Sections réunies », composée de neuf membres, devant laquelle sont portées les affaires soulevant des difficultés particulières ou posant des questions de principe. La Commission se dote d'un centre d'information contentieuse connu aujourd'hui sous le nom de centre d'information juridique. Il collecte, analyse et diffuse au sein de la Commission et à l'extérieur les données juridiques et jurisprudentielles. Le centre publie notamment un recueil annuel de décisions. Elle se dote aussi d'un centre de documentation rebaptisé aujourd'hui Centre d'information géopolitique en charge des questions liées à la situation dans les pays d'origine des demandeurs d'asile. Un service d'interprétariat institué en mars 1994 permet aux demandeurs non francophones d'être assistés en audience d'un interprète assermenté.

En France, comme dans les autres pays riches du monde occidental, les instances nationales du droit de l'asile se développent pour la mise en œuvre de la convention de Genève sur les réfugiés et contribuent, en relais du HCR, à doter en moyens humains, administratifs, juridiques et symboliques les orientations du droit d'asile dérogatoire issu de ce traité international. Il est frappant de constater en outre que cette expansion sociale

de la doctrine se produit essentiellement durant les décennies 1970, 1980 et 1990, c'est-à-dire précisément durant la période de retournement du droit de l'asile contre les exilés.

Professionalisations associatives

L'expansion sociale de l'idéologie du droit d'asile dérogatoire issue de la convention de Genève sur les réfugiés, ne passe pas seulement par la croissance en personnels, en moyens financiers et en influence normative d'une institution internationale comme le HCR ou d'institutions publiques comme l'OFPRA et la CNDA : elle passe également par la création et l'enrôlement d'associations de solidarité avec les exilés qui peuvent, à certains moments de leurs histoires respectives, apparaître comme des initiatives autonomes de la société civile mais dont les plus professionnalisées sont devenues au cours des années 1980 et 1990 des organismes para-étatiques intériorisant et relayant les manières de penser issues de cette pensée d'État. Nous étudierons de manière approfondie, dans le chapitre 4 ci-dessous, ce phénomène dont il convient ici, pour les besoins de la démonstration d'évoquer quelques traits saillants qui montrent la puissance sociale de l'idéologie étudiée.

En France, la professionnalisation des associations spécialisées dans l'accueil des demandeurs d'asile, c'est-à-dire l'augmentation du nombre de leurs salariés, s'amorce véritablement en 1991 comme une conséquence de l'interdiction faite à cette date aux demandeurs d'asile d'accéder au marché de l'emploi. Au moment où l'État refuse aux exilés de subvenir à leurs besoins par eux-mêmes, il leur offre un nombre limité mais croissant de places d'accueil en Centre d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) dont le financement permet aux associations bénéficiaires des subventions de salarier un nombre également croissant d'employés en charge de la gestion des centres et de l'accompagnement des demandeurs d'asile. Ces associations deviennent ainsi dépendantes de l'État pour le maintien des emplois et salaires de leurs personnels mais plus encore pour

la manière d'appréhender intellectuellement la population des exilés. Dans le cadre de leurs activités relatives à l'admission dans ces centres, le conseil juridique aux demandeurs d'asile et les « sorties de CADA » consistant à mettre dehors des exilés déboutés de leur demande d'asile en dernière instance par la Cour nationale du droit d'asile, les travailleurs sociaux tendent à raisonner dans ces centres comme les fonctionnaires dans les administrations et les tribunaux.

La part d'aveuglement : exemple des femmes persécutées

Comme toute idéologie, celle du droit d'asile dérogatoire diffuse à travers ses réseaux sociaux d'influence une vision du monde partielle et souvent partiiale. Elle masque des rapports de domination et des aveuglements sous l'apparence d'un universalisme des valeurs de référence. Pour le démontrer, il n'y a pas meilleur exemple que ce qui s'est joué depuis 50 ans sur la (non)-reconnaissance des persécutions genrées des femmes⁴¹. Il n'y a pas meilleur exemple que celui-ci parce qu'il concerne la moitié du genre humain et, dans cette moitié, potentiellement, plusieurs milliards d'individus sur la planète.

Des femmes sont persécutées en raison de leurs croyances, de leurs engagements politiques, de leurs appartenances à des ethnies ou à des groupes minoritaires ou simplement en raison de leurs proximités familiales ou amicales avec des personnes stigmatisées par une société ou un agent de persécutions. Elles sont alors persécutées en tant que femmes qualifiées au regard d'autres critères (ex. : femme de telle ethnie, femme croyante, femme en opposition politique ou femme d'opposant...) mais

.....

41. L'ensemble de cette section est écrite à partir de l'ouvrage suivant : Jane Freedman, Jérôme Valluy (dir.), *Persécutions des femmes – Savoirs, mobilisations et protections*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, nov. 2007. De nombreux passages sont repris de notre introduction : Jane Freedman, Jérôme Valluy, « Introduction – Persécutions genrées des femmes » ou informées par l'article de Jane Freedman, « Droit d'asile pour les femmes persécutées ? La Convention de Genève revisitée ».

non *parce qu'elles sont des femmes* soumises à une définition sociale de la féminité dont la mise en question suffit à entraîner des violences ou des persécutions tolérées voire encouragées par la société d'appartenance, comme celles qui accablent les femmes tentant d'échapper à un mariage, une grossesse ou un avortement forcés, ou simplement à un mode de vie qui les rabaisse ou les enferme. C'est ce qui distingue les persécutions des femmes en général de celles qui sont liées au genre féminin.

Or cette distinction amène inévitablement à s'interroger sur les « motifs de persécution » énoncés dans l'article 1A2 de la convention de Genève sur les réfugiés comme ouvrant droit au statut protecteur de « réfugié » : « *Être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.* » Mariages forcés, grossesses ou avortements forcés, mutilations génitales, lapidations, défigurations à l'acide et autres crimes d'honneur, esclavages et violences domestiques sans recours, viols d'épurations ethniques, esclavage sexuel et prostitution forcée, privations traditionnelles ou politiquement tolérées de libertés et droits humains fondamentaux... l'ensemble de ces phénomènes sociaux, en tant qu'ils sont susceptibles d'affecter spécifiquement les femmes, correspondent-ils à des persécutions au sens de cet article ? La réponse a longtemps été négative et les petites avancées récentes révèlent au monde l'ampleur des aveuglements passés.

Ce que sont les persécutions générées des femmes

Ces violences et persécutions liées au genre ne résultent pas de comportements individuels isolés et atypiques, mais reflètent au contraire des structures et des normes sociales inégalitaires. Elles peuvent se révéler à travers des pratiques coutumières – par exemple les mutilations génitales féminines (excision et infibulation) visant à contrôler la sexualité des femmes – ou des législations explicites comme les lois imposant aux femmes certains modèles de comportements ou tenues vestimentaires. Ainsi les « lois Hudood » au Pakistan qui interdisent toute relation

sexuelle hors mariage, imposent aux femmes violées de produire trois témoignages masculins à l'appui de leur plainte pour ne pas être accusées d'adultère. De manière plus diffuse mais dans beaucoup plus de sociétés, les perceptions sociales du comportement « normal » de la femme, créent des contraintes de vie quotidienne et de trajectoire biographique qui maintiennent la femme dans un état d'infériorité et entraînent la persécution de celles qui tentent de s'affranchir ou de changer l'ordre des choses.

Une grande partie des persécutions subies par les femmes sont liées à leurs capacités sexuelles et reproductrices, dans les sociétés qui cherchent à contrôler à la fois leur sexualité, représentée comme « menaçante », et leur capacité à reproduire, représentée comme une fonction à disposition de la société ou de la nation⁴². De l'interdit des relations pré-nuptiales aux mariages et grossesses forcés, dans les sociétés traditionnelles, la sexualité des femmes, essentiellement hétéronomes, dépend souvent à la fois d'une hiérarchie sociale, parentale puis maritale, et d'une économie d'échanges sociaux, symboliques ou matériels, qui déterminent tout autant les conditions de la sexualité et de la maternité que les déchaînements de violence (lapidations, défigurations à l'acide, crimes d'honneur...). Dans un autre type de configurations celles des guerres⁴³, interethniques notamment, le viol des femmes par les hommes de la partie adverse relève moins d'un désir masculin « incontrôlable » que d'une stratégie de conflit dans laquelle les femmes représentent biologiquement et symboliquement l'intégrité de l'ethnie ou de la nation combattue. De ce fait les viols de masse ou d'épuration ethnique menacent essentiellement les femmes⁴⁴. Les viols généralisés de

.....

42. Jacqueline Des Forts (2001), *Violences et corps des femmes du Tiers-Monde – Le droit de vivre pour celles qui donnent la vie*, Paris, L'Harmattan. Elsa Dorlin (2006), *La matrice de la race – Généalogie sexuelle et coloniale de nation française*, Paris, La Découverte.

43. *Migration Forcée* (revue), mars 2007, n° 27 « Les violences sexuelles: arme de guerre, entrave à la paix. »

44. Le viol des hommes est aussi utilisé comme forme de persécution, visant la résistance psychologique des prisonniers en redoublant la violence sexuelle

femmes en situation de guerre sont aussi liés aux constructions genrées et racistes utilisées pour normaliser la fourniture de femmes comme prostituées aux armées⁴⁵.

Le fait que les femmes soient vues comme porteuses d'identités nationales, productrices et reproductrices des frontières culturelles et identitaires explique pourquoi, si souvent, le contrôle de leurs organismes et de leur sexualité, prend socialement tant d'importance⁴⁶. Ce contrôle procède et affecte différemment les femmes selon leurs classes sociales, leurs catégories d'âge ou leurs groupes ethniques, mais toutes sont tributaires des constructions dominantes de la masculinité et de la féminité qui prévalent dans chaque société.

Les femmes sont ainsi soumises à un large éventail de violences et de traitements inhumains du fait de leur statut social, économique et politique de femme. Or ces persécutions sont le plus souvent considérées, dans le pays lui-même mais aussi à l'étranger, comme des « pratiques traditionnelles » ou des « caractéristiques culturelles » : les mutilations génitales féminines (excisions, infibulations...), le mariage forcé, les crimes d'honneur perdurent ainsi sous couvert d'une telle perception culturaliste tandis que d'autres femmes sont soumises à l'avortement, à la stérilisation ou à la grossesse forcées, ainsi qu'à la violence domestique et d'autres encore sont persécutées en raison de leur orientation sexuelle ou de leur choix de mode de vie trop « moderne ».

.....

d'une violence de genre qui rabaisse l'individu masculin au rang inférieur et dominé de femme, rappelant par là l'état général des rapports de genre. Cependant, le viol des hommes est infiniment plus rare que celui des femmes celles-ci étant spécifiquement visées autant pour des raisons sexuelles par des armées composées principalement de combattants masculins qu'en raison des fonctions biologiques et symboliques de la reproduction dans les campagnes d'épuration ethnique. Voir sur ce sujet Wynne Russell, « Les violences sexuelles contre les hommes et les garçons dans les conflits », revue *Migration forcée* n° 27, mars 2007, pp. 22-23.

45. Cynthia H. Enloe, *Maneuvers: The International Politics of Militarizing Women's Lives*, Berkeley: University of California Press, 2000.

46. Jan Jindy Pettman, *Worlding Women: A Feminist International Politics*, New York: Routledge, 2002.

Le culturalisme qui normalise ces persécutions en les présentant comme les attributs d'une culture ou d'une tradition, qui seraient l'une et l'autre par elles-mêmes respectables, peut correspondre à diverses formes de conservatismes: celui d'acteurs dominants, chez les hommes mais aussi les femmes, bénéficiant de l'ordre établi et de sa perpétuation; celui d'acteurs ayant intériorisé les caractères de cet ordre au point de ne pas en imaginer d'autres possibles; celui d'observateurs extérieurs ou intervenants ponctuels, que ce soit dans les institutions internationales, les acteurs humanitaires mais aussi les sciences sociales, composant avec cet ordre sans reconnaître ces persécutions.

Les femmes qui les subissent sont affectées d'une triple illégitimité, socialement construite qui maintient une chape de silence et entretient les dénégations du phénomène: celle qu'opposent les sociétés d'origines aux déviantes ou simplement à la reconnaissance de ce type de faits; celle qu'opposent les sociétés d'accueil aux réfugiés en général et à la reconnaissance de ce type de persécution en particulier; celle intériorisée par les victimes qui craignent souvent d'exprimer leurs motifs réels de départ et les masquent derrière d'autres motifs perçus par elles-mêmes comme plus légitimes ou simplement plus faciles à exprimer.

La méconnaissance de ces « réfugiées » dans l'asile dérogatoire

Ce n'est que depuis quelques années et de manière quantitativement marginale ou par des statuts subalternes et précairisés de réfugiés (notamment la « protection subsidiaire » de courte durée) que ces persécutions apparaissent dans les catégories administratives et juridictionnelles de pensée pour l'évaluation des demandes d'asile, révélant surtout par la faiblesse quantitative ou qualitative des protections accordées l'ampleur de l'occultation réalisée d'une manière générale. Or cette dénégation accentuée, notamment au sein des diasporas, l'illégitimité de celles qui tentent de revendiquer une protection pour ce type

de motif. Même les acteurs de solidarité leur venant en aide, tenant compte de la faible probabilité de réussite d'une demande d'asile ainsi argumentée, dissuadent souvent les femmes concernées de motiver leurs demandes par référence à ce type de persécution, accentuant ainsi l'effet d'occultation du sort dont elles sont victimes.

Jane Freedman, spécialiste de ce domaine d'étude, résume ainsi l'ancrage à la fois historique et idéologique de la convention de Genève sur les réfugiés :

« On peut, dès lors, affirmer que la convention de Genève, comme d'autres conventions internationales relatives aux droits de l'Homme, a été rédigée d'un point de vue uniquement masculin : les situations et intérêts des femmes ont été ignorés. T. Spijkerboer remarque que, durant les négociations ayant abouti à la rédaction de la Convention, la pertinence du critère de l'appartenance sexuelle n'a été débattue que lorsque la délégation yougoslave a proposé que l'expression « ou sexe » soit incluse dans l'article 3, qui stipule que la Convention doit être appliquée « sans discrimination de race, de religion ou de pays d'origine ». Cette proposition a été rapidement écartée car on a considéré que l'égalité des sexes était une question relevant de la législation nationale. Le haut-commissaire aux Réfugiés de l'époque, Van Heuven Goedhart, a fait remarquer qu'il doutait fortement du fait « qu'il existât des cas de persécutions commises en raison du sexe des victimes » (Spijkerboer, 2000 : 1). Ces opinions peuvent être considérées comme typiques de l'époque à laquelle a été rédigée la Convention, à une période où les questions d'égalité des sexes et de droits de la femme étaient loin d'être au centre des préoccupations politiques, en particulier au niveau international. Plus sérieusement, la remarque faite par le haut-commissaire selon laquelle il ne pouvait envisager l'existence de persécutions commises sur la base de l'appartenance sexuelle semble perdurer dans de nombreuses interprétations de la Convention. Le modèle masculin des droits sur laquelle elle repose n'a, dans de nombreux cas, pas été remis en question au

niveau de sa mise en œuvre. Comme le soutient C. Bunch, « la définition la plus courante des droits de l'Homme, ainsi que les mécanismes permettant leur mise en œuvre à travers le monde aujourd'hui sont ceux attendant en premier lieu aux formes de violations que les hommes ayant élaboré ce concept craignaient le plus » (Bunch, 1995 : 13). Ainsi, les violations et persécutions commises principalement à l'égard des femmes se situent souvent en dehors de l'éventail des critères considérés comme valides lorsqu'il s'agit d'accorder le statut de réfugié. »⁴⁷

Depuis le milieu des années 1980, des organisations internationales ont pris des résolutions et promulgué des textes incitant à la reconnaissance des persécutions genrées des femmes et à leur protection dans le cadre du droit d'asile. Ainsi en 1984, le Parlement européen a adopté une résolution qui demandait aux États d'interpréter la convention de Genève sur les réfugiés (1951) en considérant les victimes de telles persécutions comme relevant bien de la notion de « groupe social » inscrit à l'article 1A2 de la dite convention et éligibles au statut de réfugié. Cette résolution a été suivie d'une initiative du HCR qui a adopté l'année suivante une résolution similaire, puis, à partir de 1991, a produit une série de directives (« guidelines ») relatives à la protection des demandeuses d'asile et des femmes réfugiées. Ces avancées sont dues, pour une part importante, à l'action de réseaux féministes transnationaux notamment le « Groupe de travail sur les femmes réfugiées » (Working Group on Refugee Women, WGRW) réunissant de multiples ONG qui ont fait pression sur le HCR afin de l'amener à prendre en considération les situations des femmes demandeuses d'asile et réfugiées (Forbes-Martin, 2004).

Cette mobilisation transnationale a donc bien eu un impact sur les organisations internationales, notamment le HCR, et a fait l'objet d'un relatif consensus au plan interna-

.....
 47. Jane Freedman, « Droit d'asile pour les femmes persécutées ? La Convention de Genève Revisitée » in Jane Freedman, Jérôme Valluy (dir.), *Persécutions des femmes – Savoirs, mobilisations et protections*, op. cit., pp. 456-457.

tional. Cependant, la transcription de ces normes nouvelles en droit interne par les États reste très limitée: peu de gouvernements ou de parlements ont inséré explicitement ces normes dans les régimes juridiques nationaux; peu d'instances administratives ou juridictionnelles nationales ont accepté de tenir compte de ces normes internationales. Le Canada fait figure de pionnier avec une législation spécifique adoptée dès 1993, suivi par les États-Unis et l'Australie. Mais l'effet attendu de diffusion aux politiques nationales dans les autres pays du monde – ce que l'on a nommé l'effet de « cross-border shopping »⁴⁸ – ne s'est pas produit. Les autres États ont réagi avec beaucoup moins d'enthousiasme voire en ignorant complètement ces normes internationales. Malgré la résolution du Parlement européen, les seuls pays en Europe à avoir adopté des réglementations spécifiques à ce sujet, sont encore aujourd'hui la Suède et le Royaume-Uni.

Dans le cas de la France, non seulement aucune modification législative ou réglementaire n'est intervenue en ce sens mais les timides avancées enregistrées dans des décisions éparées de la Cour nationale du droit d'asile (ex-Commission des recours des réfugiés) ont été contrecarrées par l'instauration d'un système dit de « protection subsidiaire », étranger à la convention de Genève et débouchant sur une protection temporaire et précaire des réfugiées. Alors que la convention de Genève permet, en pratique, de refaire sa vie dans un autre pays, ce qui est particulièrement nécessaire aux victimes de persécutions liées au genre (les changements culturels dans les rapports de genre ne pouvant s'opérer que sur des temps longs), la protection subsidiaire qui est (parfois) accordée à ces réfugiées ne leur permet pas d'envisager une nouvelle vie et s'analyse au contraire comme un rejet différé dans le temps de leur demande d'asile (à échéance l'autorisation de séjour cesse et ces personnes deviennent des

.....

48. Audrey Macklin, « Refugee Women and the Imperative of Categories », *Human Rights Quarterly*, 1995, vol. 17, n° 2, pp. 213-277.

« sans-papiers » risquant l'expulsion). À cet égard, le déclassement des persécutions genrées des femmes, de la convention de Genève à la « protection subsidiaire », engageant la responsabilité politique d'une partie des élus au Parlement et des technocrates dirigeant la CNDA (CRR), participe au phénomène de dénégation de cette forme de persécution ainsi qu'à la normalisation/banalisation de ces réalités sociales tout en révélant paradoxalement l'ampleur de cette dénégation par le nombre, modeste mais croissant, de protections accordées.

Xénophobie(s) et retournement de l'asile

Nous avons vu l'extrême plasticité du jugement technocratique de l'exil et montré à quelle idéologie restrictive du droit d'asile – l'asile dérogatoire – il se rapporte. Est-ce que ces deux éléments suffisent à expliquer le grand retournement du droit de l'asile contre les exilés ? Si tel était le cas, cela signifierait que les technocraties spécialisées dans l'examen des demandes d'asile ont connu une transformation strictement endogène – dont on voit mal quelle serait l'origine – et sans lien avec l'accélération des autres politiques antimigratoires dès les années 1970 puis la remontée des nationalismes xénophobes dans les systèmes politiques européens à partir des années 1980.

Il semble plus réaliste d'envisager une autre hypothèse : celle d'un entraînement des politiques de l'asile dans une dynamique plus vaste de radicalisation des multiples politiques antimigratoires et des poussées xénophobes dans les cultures politiques européennes. Il s'agit de prendre de la hauteur pour considérer le droit de l'asile et son histoire dans une perspective plus large : celle de la colonisation et de la décolonisation pour ce qui concerne la genèse du grand retournement du droit de l'asile durant les années 1960 et 1970 ; celle des politiques antimigratoires préparées par ce qui précède et propulsées dans

la conjoncture de crise économique des années 1970; celle de la montée en puissance des partis d'extrême droite durant les années 1980 et suivantes; celle de l'affaiblissement des idéologies et des partis de gauche en Europe durant les années 1990; celle de l'europanisation des politiques migratoires à la fin des années 1990...

Pour le dire simplement : le droit d'asile se trouve emporté dans un mouvement vaste de l'histoire, celui du tournant national sécuritaire qui marque la vie politique des pays européens à la fin du xx^e siècle. Entraînée par cette évolution, la politique de l'asile lui apporte aussi une contribution importante : la stigmatisation des exilés comme faux réfugiés. Produite et coproductrice de cette mutation des cultures politiques européennes, la politique du droit d'asile devient à la fois centrale et marginale. Centrale parce qu'elle offre l'une des rares portes d'entrée légale sur les territoires européens, la demande d'asile constituant alors le principal baromètre des flux migratoires. Marginale parce que les taux de rejet déjà proches de 100 % ne peuvent guère augmenter davantage et que l'activisme législatif des réformes enchaînées à vive allure pour achever ce droit d'asile déjà trépassé reflète des enjeux culturels et politiques qui dépassent de très loin la seule problématique de ce secteur.

L'impulsion (post) coloniale et technocratique (France)

Depuis plus d'un demi-siècle, ce secteur d'action publique se forme et se développe dans une société globale marquée par la décolonisation qui modifie non seulement la situation politique des pays libérés mais aussi la vie politique intérieure des pays colonisateurs, expulsés de leurs conquêtes. L'analyse « postcoloniale » du grand retournement de l'asile est essentielle, parce qu'elle seule permet d'expliquer ce qui se joue dans la décennie 1960, dans la genèse des premières politiques antimigratoires, et au début des années 1970. Cependant, elle n'explique pas toute l'histoire jusqu'à aujourd'hui : d'autres événements participent

ensuite à la transformation des rapports de forces au sein des sociétés européennes.

L'origine postcoloniale des politiques antimigratoires, au tournant des décennies 1960 et 1970, n'est mise à jour, par les recherches d'historiens français, que très récemment, dans des travaux publiés depuis moins de quatre ans. Ils font découvrir à la fois l'importance de cette origine historique et l'ampleur de ce que la génération précédente de chercheurs n'a pas vu, aveuglée par l'idée socialement construite d'un grand « Big bang » des politiques antimigratoires en 1974. Même si l'histoire coloniale et postcoloniale concerne de nombreux pays européens il est encore difficile, en l'état du corpus bibliographique, d'avoir une vue d'ensemble mais l'étude de la France, qui ignore toujours l'essentiel de son passé colonialiste¹, peut déjà aider à élaborer des hypothèses comparatives.

En effet, le changement de cadre chronologique et analytique modifie non seulement la lecture historique des politiques antimigratoires mais également l'analyse sociologique que l'on peut en faire en ce qui concerne les forces motrices de leur genèse: le choc pétrolier de 1973, la montée du chômage et les craintes xénophobes imputées aux classes populaires face à la concurrence étrangère sur le marché du travail passent au second plan, loin derrière les transformations postcoloniales d'acteurs administratifs, d'experts et de conseillers ministériels qui composent une partie des élites dirigeantes. L'impulsion originelle de l'histoire antimigratoire dans les années 1960, de la mise sur agenda politique d'un « problème » migratoire au tournant des deux décennies, de l'inflation des taux de rejet des demandes d'asile dès le tout début des années 1970, provient de la classe dirigeante et non populaire.

.....

1. Valérie Lanier, « Les colonisations et décolonisations dans les manuels d'histoire de collège : une histoire partielle et partiale. », TERRA-Ed., coll. « Esquisses », sept. 2008 : <http://terra.rezo.net/article823.html>; Tayeb Chenntouf, « L'enseignement du fait colonial dans une perspective d'histoire mondiale », in Adame Ba Konare, (dir.) *Petit précis de remise à niveau sur l'histoire africaine à l'usage du président Sarkozy*, Paris, La Découverte, oct. 2008, pp. 149-161.

Décolonisation et fermeture des frontières

La spécificité des perceptions sociales en France et du traitement étatique du *colonisé-immigré* s'enracine dans une histoire séculaire, celle du fait colonial, dont Olivier Le Cour Grandmaison a mis à jour les jours les fondations idéologiques, aux XIX^e et XX^e siècles. Il étudie les représentations sociales et surtout élitaires, forgées sous la III^e et la IV^e République, au sujet des colonisés immigrés réputés inassimilables et nuisibles pour la santé et la sécurité publiques. Il présente également les dispositions juridiques qui sont alors mises en œuvre pour contrôler et limiter les entrées d'indigènes sur le territoire métropolitain. Dangerosité supposée des populations concernées qui font peser sur l'identité « raciale » et nationale du pays des menaces importantes, crainte de l'islam et de l'envahissement de la France : tels sont, à l'époque, les principaux arguments justifiant l'adoption de mesures restrictives et de dispositifs d'action publique qui stigmatisent *l'autre* comme un risque².

Au lendemain de la seconde guerre mondiale se perpétue dans l'univers des politiques migratoires une « logique de population » qui conduit à distinguer les « assimilables » et les « inassimilables » sur une graduation implicite (discriminatoire, donc non formalisable en droit) qui va être théorisée par les chercheurs de l'Institut national d'études démographiques (INED) et mis en œuvre par les fonctionnaires du ministère de la Population. Au-delà de cette distinction binaire, les étrangers tendent à être distingués par les experts démographes selon leur degré d'assimilabilité dans et par la société française. Tant du côté de la recherche démographique que du côté de l'action bureaucratique, cette technocratie démographique se focalise sur le contrôle des flux en provenance de l'Algérie et les efforts pour contrebalancer ce flux par des entrées en

.....

2. Olivier. Le Cour Grandmaison, *Coloniser, exterminer. Sur la guerre et l'État colonial*, Paris, Fayard, 2005; « Colonisés-immigrés et "périls migratoires": origines et permanence du racisme et d'une xénophobie d'État (1924-1958) », *Cultures & Conflits*, n° 69, printemps 2008.

provenance d'autre pays ethniquement ou culturellement plus appréciés.

Ce réseau de chercheurs et de fonctionnaires participe ainsi à la construction du « problème » des « inassimilables ». Ils ne sont pas soutenus alors par ceux du ministère de l'Intérieur, soucieux de considérer l'Algérie comme un département français ordinaire qui ne saurait être dissocié des autres. Cependant plusieurs politiques vont exprimer cette hiérarchisation des étrangers selon leur degré d'assimilabilité : depuis les « rapatriements volontaires » de ceux que la technocratie nomme les « Français musulmans d'Algérie » (FMA), les politiques de restriction des recrutements des travailleurs marocains par l'Office national d'immigration (ONI) ou les rejets de demandes tunisiennes de naturalisation jusqu'aux politiques d'allocations familiales ou de naturalisation, tendant à favoriser les Italiens du Nord, les Allemands ou les Polonais pour satisfaire aux besoins de main-d'œuvre tout en restreignant les entrées des non-Européens, surtout musulmans, réputés inassimilables.

Après une décennie de rivalités politiques entre la logique de sélection ethnique du ministère de la Population et la logique d'unité territoriale du ministère de l'Intérieur, le basculement de celui-ci, à l'occasion de la guerre d'indépendance de l'Algérie, va être décisif sur l'orientation des politiques migratoires. Pendant la décennie qui suit l'intensification des manifestations de « FMA » en métropole, entre 1950 et 1953, puis déclenchement des actes de résistance et de lutte pour l'indépendance en 1954, les fonctionnaires français, notamment dans les préfectures de Police, celle de Paris jouant un rôle majeur et au ministère de l'Intérieur vont s'habituer à considérer l'Algérien et, plus largement, le Maghrébin comme un problème, un risque ou une menace.

De 1950 à 1953 plusieurs centaines de morts et blessés sont victimes de la police française dans les manifestations algériennes. À la préfecture de Paris une « Brigade des agressions et

des violences » (BAV) composée de cadre de la police sélectionnés pour leur connaissance des milieux nord-africains est créée en 1953. Après 1954, la focalisation policière, préfectorale et ministérielle se diffuse dans l'appareil d'État notamment, mais pas seulement, dans le périmètre d'intervention du ministère de l'Intérieur. Les dispositifs d'identification (infalsifiabilité des cartes d'identité), de surveillance (services ethniquement spécialisés comme le SAT à la préfecture de Paris et les SAS en Algérie), de répression (contrôles, arrestations et interventions dans les quartiers parisiens à forte présence nord-africaine) enflent et occupent une dimension croissance, à la fois humaine, psychologique et idéologique, de cet appareil d'État.

Cette transformation idéologique des fonctionnaires de police et des technocraties préfectorales et ministérielles se renforce durant les années 1960 au fur et à mesure où les étapes de décolonisation entraînent les retours de fonctionnaires des ex-colonies devenues indépendantes et les reconversions des fonctionnaires de l'administration coloniale en métropole. Les uns et les autres se reclassent sur des postes administratifs au sein de l'appareil d'État notamment dans le domaine où ils se considèrent et sont considérés comme « compétents » : celui de la connaissance et de l'encadrement des anciens colonisés alors redéfinis comme immigrés. Le phénomène est à la fois général et massif et concerne non seulement les services de sécurité (police et armée) mais aussi l'ensemble des services ministériels disposant d'administrations déconcentrées dans les anciennes colonies. Et, naturellement, ces rapatriés ou reconvertis importent dans les services métropolitains non seulement des catégories d'analyse et de classement formées dans les colonies mais également des opinions politiques relatives aux ex-colonies et à leurs populations indigènes.

Le passé colonial pèse ainsi lourdement sur la genèse des services en charge de l'immigration dans la décennie suivante : ils intègrent à la fois des services et dispositifs de surveillance importés de l'univers colonial et également des

manières de penser, des formations intellectuelles et des mentalités marquées par la relation coloniale à l'indigène. Au sein des préfectures de police, les services en charge de la surveillance des « FMA » sont supprimés mais leurs agents, policiers ou militaires, sont réaffectés à d'autres services de contrôle aux visées plus générales. Ces transferts humains ont des effets politiques qui ne concernent pas seulement les ex- « FMA » devenus Algériens mais également les décolonisés d'Afrique Noire notamment du Sénégal et du Mali pour lesquels le ministère de l'Intérieur en vient à demander dès 1962 des mesures d'identification et de contrôle similaires à celles mises en place pour les Algériens. C'est alors une lutte d'influence entre cette logique politique du ministère de l'Intérieur et celle, diplomatique, du ministère des Affaires étrangères qui entend conserver une influence sur le continent africain et pour cela ne pas heurter les sensibilités des ex-colonies. Néanmoins, l'extension du périmètre « ethnique » de compétence des services spécialisés au sein de l'appareil administratif policier et préfectoral s'opère inexorablement au cours de la décennie 1960.

La description de ces tendances sociologiques ne doit pas laisser penser à une homogénéité absolue des modes de pensée dans l'administration coloniale: ici comme ailleurs tout le monde ne pense pas de la même façon. Cependant des tendances idéologiques se dessinent dans les épreuves et les frustrations de la décolonisation. Surtout, ces fonctionnaires rapatriés des ex-colonies ou des ex-services ministériels d'affaires coloniales prennent un ascendant particulier sur l'organisation et l'orientation de la politique migratoire: leur compétence acquise en matière d'administration des indigènes leur donne un avantage compétitif dans les déroulements de carrières et les concurrences pour accéder aux postes à responsabilité. Tous les fonctionnaires travaillant à la fin des années 1960 sur les questions migratoires ne sont pas passés par la coloniale, mais ceux qui en sont issus accèdent plus facilement que les autres aux rangs

supérieurs de l'administration et disposent ainsi d'une influence idéologique non négligeable³.

Ce phénomène est loin de ne concerner que les secteurs policiers et militaires de l'appareil d'État. Si l'étude l'exhaustive de tous les secteurs de politiques publiques conduites dans les colonies et des rapatriements et reconversions internes à la fonction publique postcoloniale n'a pas encore été réalisée par les historiens, celle des affaires sanitaires et sociales est déjà bien avancée. Mireille Ginesy-Galano constate qu'en 1972 près de 95 % des directeurs de foyers de travailleurs immigrés gérés par la Sonacotra⁴ ont fait une carrière militaire dans les anciennes colonies françaises⁵.

Le décolonisé immigrant comme problème

Durant la décennie 1960 le phénomène de diffusion idéologique en ce qui concerne la perception des ex-colonisés devenus étrangers immigrés s'étend non seulement à de multiples secteurs d'action publique en France mais également à de multiples origines nationales de ces étrangers. Tous les chercheurs le constatent : les politiques sécuritaires et sociales relatives à la population des FMA devenant Algériens, du fait du nombre de fonctionnaire français en Algérie, de la proximité géographique de cette colonie, de l'importance de la population immigrée d'origine algérienne et des incidences directes en métropole de la guerre d'indépendance qui précède la décolonisation, servent de laboratoire aux politiques d'encadrement des autres populations étrangères.

.....

3. Sylvain Laurens, « Hauts fonctionnaires et immigration en France (1962-1982) Sociohistoire d'une domination à distance », thèse pour le doctorat de l'École des hautes études en sciences sociales, dir. Gérard Noiriel, déc. 2006, 692 p.
4. Ex-SOCIÉTÉ NATIONALE de CONSTRUCTION de logements pour les TRAVAILLEURS ALGÉRIENS (Sonacotral) dont le dernier mot dans le titre et la dernière lettre dans le sigle disparaîtront pour extension à l'ensemble des immigrés notamment en provenance des anciennes colonies. Marc Benardot, *Loger les immigrés. La Sonacotra 1956-2006*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, coll. « TERRA », oct 2008, 352 p.
5. Ginezy-Galano Mireille, *Les immigrés hors la cité. Le système d'encadrement dans les foyers (1973-1982)* Paris, L'Harmattan, 1984, p. 129.

Comme l'observe Marc Bernardot, les politiques d'immigration, lorsqu'elles visent les ressortissants d'anciennes colonies libérées, s'organisent dans trois directions: le contrôle, la sélection et la protection. Les trois dimensions s'imbriquent souvent étroitement dans les activités de services du ministère de l'Intérieur et du ministère du travail⁶. La décennie 1960 est également celle de la diffusion de cette politique séminale aux autres populations étrangères. De multiples indicateurs pourraient en être donnés en suivant les productions administratives de textes législatifs et réglementaires relatifs aux différentes nationalités d'immigrés mais le plus parlant est probablement celui de l'évolution statistique des expulsions d'étrangers.

Évolution de la part des Algériens parmi les étrangers expulsés⁷

Année	Total des expulsions	Algériens expulsés	Part d'Algériens parmi les étrangers expulsés	Part d'Algériens parmi les étrangers en France
1963	2 687	1 980	73,7 %	23,0 %
1964	4 019	3 063	76,2 %	22,0 %
1965	4 296	2 860	66,6 %	21,6 %
1966	3 912	2 342	59,9 %	21,8 %
1967	3 948	2 091	53,0 %	23,5 %
1968	4 234	1 923	45,4 %	24,2 %
1969	3 308	1 463	44,2 %	21,3 %
1970	2 868	1 163	40,6 %	19,9 %
1971	2 698	1 137	42,1 %	21,6 %
1972	3 336	1 600	48,0 %	21,3 %
1973	2 651	1 207	45,5 %	21,5 %
1974	2 709	1 118	41,3 %	21,1 %
1975	3 715	1 422	38,3 %	23,0 %

.....

6. Marc Bernardot, « Une sociologie du camp d'internement. Langages, espaces et pouvoirs de la mise à l'écart », thèse d'HDR, univ. Lille 1, ISA, dir. E. Lazega, sep. 2006.

7. Tableau réalisé par Alexis Spire à partir des archives du ministère de l'Intérieur. A. Spire, *Étrangers à la carte...*, op. cit., p. 218

Ce tableau montre non seulement une forte surveillance et une pénalisation plus systématique des populations algériennes en France au lendemain de la guerre d'indépendance mais également, dans une période où le nombre annuel d'expulsions et la part d'Algériens dans la population française sont à peu près stables, une augmentation continue des expulsions d'étrangers non algériens c'est-à-dire un phénomène d'extension de l'action répressive focalisée d'abord sur les Algériens puis déplacée ensuite sur les immigrés d'autres nationalités.

Les mentalités des technocraties ministérielles, des administrations préfectorales et des services de police se forment dans la lutte contre le rebelle, le terroriste puis l'immigré algérien et s'étendent ensuite, par extension, aux populations en provenance des autres nationalités maghrébines et plus largement africaines, également libérées du joug colonial. Ce phénomène n'est pas spécifique aux services sécuritaires de l'État, il concerne également le secteur des politiques sociales et notamment la création de la Direction de la population et des migrations (1965) qui constituera l'acteur central des politiques relatives aux étrangers menées à partir de ce ministère dans les décennies suivantes. Sylvain Laurens observe: « *Qu'il s'agisse, en effet, du ministre porteur de ce projet, de certains de ses proches conseillers ou du personnel d'encadrement de cette nouvelle institution, tous ces acteurs ont en commun une prise de fonction passée en Algérie.* »⁸ De fait la configuration des politiques « sociales » de ce ministère à destination des immigrés décolonisés prend rapidement des aspects de dispositifs d'encadrement mêlant la mise à disposition de ressources sociales et les finalités d'ordre public notamment d'identification, localisation et contrôle de ces populations tenues pour problématiques.

Typiquement, s'inscrit dans cette perspective la création des foyers de la Sonacotral, société d'économie mixte créée

.....

8. Sylvain Laurens, *Hauts fonctionnaires et immigration en France (1962-1982)*, op. cit., p. 186.

pendant la guerre d'Algérie pour l'accueil des travailleurs algériens en métropole, qui perd sa spécificité algérienne devient Sonacotra et s'élargit aux autres populations d'immigrés issus des ex-colonies africaines. Marc Bernardot note: « *Dès la fin du conflit algérien [...] les familles algériennes sont à nouveau et pour longtemps perçues comme des menaces sociales. L'accent reste après 1962 sur la politique des foyers pour permettre aux pouvoirs publics d'espérer limiter le regroupement familial des ouvriers célibataires encore nécessaires à l'économie industrielle française. L'indigène transplanté est devenu l'immigré décolonisé.*⁹ » La construction des foyers va se faire à un rythme soutenu entre le début des années 1960 et le milieu des années 1970 avec un pic entre 1966 et 1972. C'est l'âge d'or des foyers.

Les dirigeants de la Sonacotra bénéficient de soutiens institutionnels puissants à l'Intérieur, à l'Équipement, aux Affaires sociales mais aussi à la Caisse des dépôts et consignations ou au Crédit Foncier de France et dans certaines mairies communistes notamment. Une autre structure complète l'activité de la Sonacotra: l'AFTAM (Association pour la formation technique de base des Africains et Malgaches) est créée en 1962 pour l'accueil en foyer des travailleurs « noirs africains ». Cette création atteste également, comme pour les expulsions, du phénomène de diffusion aux diverses origines africaines des dispositifs d'encadrement inventés pour la population algérienne.

Problème de sécurité, problème d'encadrement locatif, l'immigré décolonisé apparaît également comme un problème économique à la fin des années 1960. Un processus de traduction¹⁰ en termes économiques des réflexions technocratiques relatives à l'immigration avec notamment pour effet une revalorisation symbolique de l'enjeu au sein de l'appareil d'État. Les concepts d'une comptabilité en termes de « ce que rapportent »/« ce que

.....

9. Marc Bernardot, « Camps d'étrangers, foyers de travailleurs, centres d'expulsion : les lieux communs de l'immigré décolonisé », *Cultures & Conflits*, n° 69, avril 2008.

10. Sylvain Laurens, *Hauts fonctionnaires et immigration en France (1962-1982)*, *op. cit.*, chapitre III « Quand l'intendance ne suit plus ».

coûtent les immigrés » se forgent dans cette période antérieure au choc pétrolier de 1974 et à la crise économique qui s'ouvre alors. L'émergence des idées économiques libérales, préparant les mutations plus visibles dans les décennies suivantes, a pour effet de marginaliser au sein de l'administration des finances les agents défendant des positions « tiers-mondistes » en faveur de l'aide aux travailleurs immigrés¹¹.

Cette redéfinition en termes économiques et libéraux des enjeux migratoires prend place dans un contexte plus large de mutation des pratiques administratives et des cadres interprétatifs qui vont favoriser l'émergence du « problème de l'immigration » à la fin des années 1960 et au début des années 1970. « *Cette redéfinition d'un problème de l'immigration a essentiellement pour creuset et porte-voix les agents de deux directions d'administrations centrales: les agents de la DPM au ministère des Affaires sociales et ceux de la direction de la Réglementation au ministère de l'Intérieur.*¹² » Sylvain Laurens montre en effet, comme la DPM sert de creuset à l'élaboration d'une grille d'analyse de l'immigration comme problème et d'une orientation restrictive des entrées de main-d'œuvre étrangère sur le territoire. Ces agents, dominés dans le champ bureaucratique, auraient cependant eu peu de chance de faire prévaloir leurs vues – contraires à celles du ministère du Travail, par exemple – auprès des décideurs politiques si elles n'étaient entrées en congruence avec celles du ministère de l'intérieur acquis, dans le sillage de la décolonisation, à la réduction des entrées d'immigrés décolonisés. Cette convergence se concrétise avec l'adoption des circulaires Marcellin-Fontanet de 1972 portant les noms respectifs des ministères de l'Intérieur et du Travail et qui mettent en œuvre les convictions assez largement partagées antérieurement par leurs services quant à la nécessité de restreindre les flux migratoires.¹³

.....

11. *Ibid.*, p. 267.

12. *Ibid.*, p. 280.

13. *Ibid.* Chapitre IV : « Légitimer une conversion générale à la maîtrise des flux. L'État creuset d'un nouveau discours pré-politique sur l'immigré », pp. 279 à 354.

De multiples indices peuvent être donnés de la conversion de plus en plus large, au tournant des deux décennies 1960 et 1970, des technocraties ministérielles à l'idée « problème d'immigration » nécessitant des mesures fermes et urgentes tendant à la fermeture des frontières. Les évolutions internes de la Direction de la Réglementation au ministère de l'Intérieur produisent des investissements accrus de cette direction sur les enjeux migratoires. Le thème de la « manipulation des travailleurs immigrés par les gauchistes » y est très présent dans le sillage de mai 68. Les préfets également jouent un rôle majeur dans l'accréditation d'une opinion publique réclamant la limitation de l'immigration et les plus actifs dans la production de rapports au gouvernement sur ce thème sont tendanciellement ceux passés par les colonies et notamment par l'Algérie. Dès cette époque également l'activité de la police des frontières se transforme, passant du simple contrôle de la validité des documents au repérage des « faux touristes » susceptibles de se maintenir sur le territoire: là encore, cette catégorie administrative apparue au sujet des Algériens dans les années 1960 s'étend progressivement à l'ensemble des ressortissants des pays anciennement colonisés. Enfin, la procédure d'asile est stigmatisée dès 1970 comme faisant l'objet d'un afflux de demandes abusives motivées par des considérations économiques plus que politiques. Ces perceptions ne sont pas seulement exprimées au sommet de l'État mais également parmi les agents intermédiaires de l'administration spécialisée sur ce domaine.

Les circulaires Marcellin-Fontanet de 1972 viennent donc parachever un processus au long cours de transformations des référents et représentations sociales relatives aux étrangers dans l'appareil d'État. La condition des immigrés s'en trouve détériorée à un point tel que le gouvernement algérien va considérer cette montée du racisme en France et des mesures vexatoires imposées par des pratiques administratives et policières qui s'intensifient comme une cause suffisante de conflit diplomatique. Dans un contexte postcolonial où le

nouvel État algérien indépendant veut montrer sa détermination et sa capacité à défendre ses ressortissants y compris contre l'ancienne puissance coloniale, il décide en septembre 1973 de mettre fin à l'immigration des travailleurs algériens vers la France. Neuf mois plus tard, le 3 juillet 74, le gouvernement français prendra une décision proclamatrice de « fermeture des frontières » que les technocraties s'emploieront à rattacher à la dégradation de la conjoncture économique et dont la population française, ainsi que ses historiens, oublieront les origines « décoloniales » jusque dans les années 2000 avec l'ouverture d'un débat national sur le rapport culturel de la France à son passé colonial et ce que l'on a appelé la « fracture coloniale »¹⁴.

L'inflation des taux de rejet des demandes d'asile (1973-1983)

Dans les travaux historiques relatifs aux politiques de l'immigration, l'attention consacrée au droit d'asile et aux réfugiés est marginale en ce qui concerne la période qui nous intéresse, celle du tournant des années 1960 et 1970. Le spécialiste du sujet, Gérard Noiriel, passe d'une analyse succincte des années 1960¹⁵ à celle d'une nouvelle période s'ouvrant dans les années 1980¹⁶. Plus récemment, Alexis Spire, aborde cette période sous l'angle de la diversification des catégories d'étrangers dans le champ administratif¹⁷. Pourtant l'étude statistique du démographe Luc Legoux montre que l'essentiel du retournement de la politique du droit d'asile contre les exilés se joue précisément durant cette période même si les cadrages chronologiques qu'il adopte, surdéterminés par la date de 1974, ne faci-

.....

14. Pascal Blanchard, Nicolas Bancel et Sandrine Lemaire (dir.), *La fracture coloniale – La société française au prisme de l'héritage colonial*, Paris, La Découverte, 2005, 312 p.

15. Gérard Noiriel, *Réfugiés et sans-papiers*, op. cit., pp. 229 à 232.

16. *Ibid.*, op. cit., p. 233. Le même vide s'observe dans le dernier ouvrage de l'auteur: Gérard Noiriel, *Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIX^e-XX^e siècle)*, op. cit., pp. 558-588

17. Alexis Spire, *Étrangers à la carte...*, op. cit., pp. 225 à 230.

litent pas le suivi des phénomènes qui se déroulent en enjambant cette date¹⁸.

Un point essentiel concerne la limitation temporelle explicite que contenait la convention de Genève sur les réfugiés lors de son adoption en 1951 et la limitation géographique ainsi implicitement désignée par ce texte essentiellement européen. Le très central article 1A2 énonçant la définition de référence du réfugié est ainsi rédigé : « *Qui, par suite d'événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques...* » La référence aux événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951 désigne la seconde guerre mondiale et son principal théâtre d'action : l'Europe, même si la guerre a pu également se jouer sur les territoires colonisés. Cette convention internationale visait moins à énoncer des principes universels qu'à organiser le règlement des problèmes très concrets que posait la prise en charge des millions de personnes déplacées pendant et à cause de la guerre. Dans cette logique, le droit de l'asile était destiné essentiellement aux Européens : entre 1951 et 1972, les réfugiés reconnus par l'OFPRA sont à 98 % européens, essentiellement espagnols, russes, arméniens, polonais, hongrois et yougoslaves.

Pourtant, les guerres et les persécutions ne manquent pas de se développer sur les autres continents et notamment en Afrique. En 1963 une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies amorce un processus diplomatique d'extension du champ d'application de la convention de Genève. En 1964, l'Organisation de l'unité africaine décide de se doter de sa propre convention sur le droit des réfugiés. Le haut-commissaire aux Réfugiés, voyant son autorité menacée, convoque à Bellagio en Italie une conférence d'experts destinés à étendre le champ de la convention de Genève sans passer par une conférence internationale qui pourrait remettre en question les autres

.....

18. Luc Legoux, *La crise de l'asile politique en France*, op. cit.

termes de la convention. Un protocole additionnel est adopté, dit « protocole de Bellagio » ou « protocole de New York », rédigé en termes minimaux et adopté presque sans débats par l'Assemblée générale des Nations unies en 1967: il supprime juridiquement la référence temporelle de l'article 1A2.

La ratification de ce protocole se heurtera à de nombreuses résistances en France et l'on retrouve parmi elles, la convergence déjà observée entre le ministère de l'Intérieur et le ministère des Affaires sociales: l'un et l'autre expriment leurs craintes qu'une suppression de la restriction temporelle/territoire n'entraîne un afflux soudain de demandeurs d'asile en provenance d'Afrique. Le ministère des Affaires étrangères en revanche, plus sensible aux pressions internationales qui s'exercent dans le cadre de l'Organisation des Nations unies, craint un isolement relatif de la France sur ce dossier de politique internationale après que d'autres pays européens aient déjà ratifié le protocole. Cette lutte interministérielle durera quatre ans ce qui est très révélateur des transformations politiques déjà signalées des technocraties ministérielles sur la question migratoire. La France ne ratifiera le « protocole de Bellagio » qu'en 1971. Les diplomates emportent la décision... mais l'administration interne peut exprimer ses vues autrement: dès 1972, les demandes d'asile non européennes sont massivement rejetées avec des taux de rejet proches des 100 % alors qu'ils demeurent aux alentours de 15 % pour les Européens.

Dès 1972 et 1973 le nombre de demandes d'asile augmente rapidement en provenance d'Indochine et d'Amérique du Sud. Dès ce moment-là aussi, le taux de rejet des demandes d'asile par l'OFPRA commence sa longue croissance historique. Cependant cette croissance, en tendance globale, est ralentie par le bon accueil fait aux Indochinois (et aux Chiliens). L'effet « boat people » qui leur bénéficie dans l'opinion publique et l'intéressement politique de la France à cet accueil leur fait bénéficier d'un taux de rejet très bas, entre 0 % et 10 % jusque dans le milieu des années 1980. Durant les 20 ans qui suivent, la popu-

lation des exilés indochinois est la première parmi les nationalités accueillies et constitue la plus grosse part des demandes d'asile acceptées. Cet accueil privilégié des Indochinois permet à la France d'attester de la faillite morale et politique de ses vainqueurs dans la guerre de décolonisation, dans un conteste d'affrontement entre camp communiste et capitaliste où elle ne conserve que peu d'influence politique sur ses anciennes colonies.

Cependant cet accueil privilégié masque le phénomène le plus important : les proportions de rejets s'envolent pour toutes les autres nationalités qui ne sont pas politiquement privilégiées. Comme le remarque Luc Legoux : « *Les reconnaissances, que nous verrons être "automatiques" pour les réfugiés indochinois, mais très rares pour les Africains, indiquent une nette discrimination.*¹⁹ » Les demandes d'asile africaines sont les plus rejetées : 95 % de rejet en 1973 comme les autres demandes extra-européennes. Mais ce taux s'élève encore immédiatement après : 96 % en 1974, 99 % en 1975, 100 % en 1976. Après trois années de taux plus modérés entre 1977 et 1979, la tendance au rejet se réaffirme jusqu'aux taux plafonds actuels, entre 90 % et 100 %, qui sont atteints dès le milieu des années 1980 (85 % en 1985 puis 90 % dans les trois années suivantes)²⁰.

À partir des années 1980, s'imposera une réinterprétation de l'histoire basée sur une connaissance alors acquise de la crise dont personne ne disposait encore dix ans plus tôt : les chocs pétroliers seront présentés comme les principales variables explicatives de l'histoire du retournement de la politique du droit d'asile. Celle-ci apparaît pourtant essentiellement tributaire d'une xénophobie, essentiellement technocratique, qui ne connaîtra de politisation partisane qu'au milieu des années 1980 avec l'émergence électorale de l'extrême droite. Cependant au moment où émerge cette nouvelle force politique, l'essentiel du

.....

19. Luc Legoux, *La crise de l'asile politique en France*, op. cit., p. 148.

20. Toutes les statistiques de cette section proviennent de L. Legoux, *La crise de l'asile politique*, op. cit.

grand retournement du droit d'asile contre les exilés est déjà réalisé et achevé notamment pour les nationalités non européennes et en dehors de l'exception indochinoise.

Le tournant national-sécuritaire en Europe

La politique française du droit d'asile ne peut être analysée valablement sans égard pour les évolutions politiques observables simultanément dans le reste de l'Europe c'est-à-dire d'abord dans les autres pays européens puis, plus tardivement, dans les institutions de l'Union européenne. La construction de l'étranger comme menace et le retournement du droit de l'asile contre les exilés ne constituent pas, en effet, un phénomène spécifique à la France: il s'agit au contraire d'un mouvement d'ensemble des pays riches occidentaux et notamment des pays européens.

Ce mouvement de convergence politique, dont les déterminants et les rythmes peuvent varier d'un pays à l'autre, apparaît de manière particulièrement nette en Europe: les pays de l'Union européenne se rejoignent dans une orientation aujourd'hui dominante que l'on peut qualifier de nationale et sécuritaire. Cette orientation se caractérise notamment par l'élévation des taux de rejet des demandes d'asile, l'interdiction des regroupements familiaux, la sur-incarcération des étrangers, la remontée des partis d'extrême droite dans le jeu électoral, la recrudescence des rafles d'exilés sans papiers, la mise en place de programme d'expulsion de masse, l'officialisation des politiques de camps d'internement autour de l'Europe... La politique du droit d'asile se trouve donc entraînée dans un mouvement plus vaste qui est celui de la lutte antimigratoire, de la politisation d'une xénophobie de gouvernement jusque-là essentiellement technocratique, du développement des nationalismes et des idéologies sécuritaires focalisées sur les étrangers.

Ce tournant national-sécuritaire, qui s'effectue tout au long des 40 dernières années, depuis la vague des décolonisations, et se prolonge aujourd'hui sans qu'aucun infléchissement récent

ne puisse être signalé, reflète la transformation d'un rapport de forces politiques. Trois grandes coalitions idéologiques²¹ se trouvent en concurrence et verront leurs positions relatives se modifier: la coalition national-sécuritaire, la coalition utilitariste et la coalition humaniste-asilaire. Les interdépendances et interactions entre ces courants d'idées sont complexes et changeantes au cours de l'histoire: des convergences, éventuellement tactiques, peuvent apparaître entre certaines d'entre elles sans que cela n'amène cependant à les confondre. Les divergences, y compris entre les deux premières, ne sont pas rares.

Ces systèmes de pensées diffusent à travers l'ensemble du système politique et notamment à travers les différents segments et strates de l'appareil administratif. L'emprise de l'une des coalitions reflète la capacité de certains acteurs à imposer sa vision du monde, ses diagnostics et ses valeurs, dans les différents niveaux de gouvernement ainsi que dans les différents territoires internes de l'espace politique gouverné pouvant inclure ceux de pays voisins. Les politiques publiques sont les sous-produits de ce champ de luttes idéologiques dont le barycentre semble se situer au cœur des institutions technocratiques, celles des ministères, des administrations spécialisés ou localisés, des juridictions mais qui englobe aussi, plus marginalement, les processus médiatiques, parlementaires et électoraux.

Trois coalitions idéologiques en concurrence

Ces trois coalitions sont transnationales mais plus ou moins fortes selon les pays. Chacune réunit un ensemble de spécialistes des migrations (fonctionnaires, experts, journalistes, associatifs, universitaires et chercheurs, avocats, etc.) qui partagent un même modèle d'analyse des phénomènes migratoires, des problèmes qu'ils posent et des solutions à leur apporter. Le mode d'action ordinaire des acteurs de chaque

.....
 21. L'expression coalition idéologique fait écho à celle de « advocacy coalition » de Paul Sabatier. Cf. Paul Sabatier et Hans Jenkins-Smith (ed.), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Framework*, Boulder, Westview Press, 1993.

coalition consiste à diffuser leurs idées dans tous les segments de l'action publique (à divers niveaux de gouvernement, divers pays, en diverses catégories d'acteurs...).

La *coalition national-sécuritaire* perçoit la migration essentiellement comme une menace: menace à la sécurité par infiltration d'éléments dangereux et/ou menace à l'identité voire à l'intégrité nationale par envahissement plus ou moins rapide. La pression migratoire est rattachée aux degrés d'ouverture des frontières et aux appels d'air eux-mêmes liés aux politiques de régularisation, au laxisme des institutions de l'asile et aux opportunités matérielles d'entrée sur le territoire. Les conséquences de l'envahissement sont analysées tantôt en termes de menaces sur les styles de vie, sur les identités culturelles, sur les emplois ou la cohésion sociale. Les réponses apportées sont des réponses juridiques de restriction des entrées mais surtout des réponses policières. Ce système de croyances est évidemment plus fortement représenté dans les ministères de l'Intérieur que dans les autres, dans les pays d'accueil et éventuellement de transit que dans ceux d'origine, dans les partis d'extrême droite et les partis de gouvernement (de droite comme de gauche) que dans les organisations de la gauche critique (extrême gauche, partis Verts, mouvances associatives et militantes...).

La *coalition utilitariste* aborde la migration en termes de ressources et de contraintes, qu'elles soient économiques ou politiques. Le besoin économique de main-d'œuvre constitue un repère central dans l'analyse des enjeux politiques relatifs aux migratoires et le mouvement migratoire est interprété essentiellement en relation avec les écarts de développement économique. Les politiques qui en découlent subordonnent ou instrumentalisent la migration soit à des fins économiques comme dans les « politiques des quotas » ou dans les politiques de « codéveloppement » soit à des fins politiques comme dans l'utilisation diplomatique de « l'arme migratoire » pour faire pression sur les bailleurs de fonds d'aide au développement. Ce courant est fortement représenté dans les milieux écono-

miques notamment patronaux qui sont généralement intéressés à disposer d'une main-d'œuvre étrangère bon marché. Du fait du poids des acteurs patronaux dans le système politique, ce courant traverse également les technocraties ministérielles et les partis de gouvernement. L'utilitarisme n'est cependant pas l'apanage des pays riches et des patrons : il y a un utilitarisme des pays pauvres ayant besoin de la migration pour leur développement, ou dénonçant les écarts de développement comme cause des migrations ; il y a un utilitarisme ouvrier dans le souci de se protéger de la concurrence étrangère ou au contraire d'accéder à un marché du travail mondialisé. De ce fait l'utilitarisme traverse le clivage gauche-droite.

La *coalition humaniste-asilaire* exprime essentiellement un attachement au respect des droits humains fondamentaux et parmi eux au droit d'asile ainsi qu'à la mémoire des grands exodes historiques. Ce courant conteste les idées d'envahissement et relativise l'importance des flux migratoires actuels. Il souligne les contraintes multiples (politiques, religieuses, ethniques, sociales et économiques) et éventuellement combinées qui forcent à l'exil et, après 1951, fait généralement écho à la convention de Genève sur les réfugiés comme cadre idéologique. Dans l'interprétation de l'impact migratoire sur les sociétés d'accueil, l'accent est mis sur les apports culturels des exilés que ce soit à travers des concepts de multiculturalisme ou les évocations emblématiques des grandes œuvres d'exilés dans les cultures nationales d'accueil ou encore le constat d'assimilation des générations successives de migrants. Ce courant humaniste-asilaire est aujourd'hui politiquement minoritaire mais l'est moins dans les technocraties ministérielles, administratives et associatives à caractère social, humanitaire ou religieux que dans les autres. Il est plus représenté dans les associations et organisations non gouvernementales aux finalités philanthropiques, caritatives et militantes que dans les partis politiques quels qu'ils soient. Les prescriptions politiques qui émanent de ce courant visent essentiellement à accroître les possibilités d'accueil des exilés.

Ces trois coalitions sont potentiellement antagonistes chacune pouvant l'être par opposition à chacune des deux autres mais diverses combinaisons d'alliances et d'oppositions sont observables au cours de l'histoire.

Ce serait une erreur de confondre conceptuellement les deux premières coalitions quand bien même en viennent-elles parfois à converger en faveur d'une sélection migratoire indexée aux besoins nationaux et d'une immigration économiquement utile sous encadrement policier. Les antagonismes entre considérants policiers et considérants économiques ne manquent pas dans l'histoire européenne, tant au lendemain de la seconde guerre mondiale lorsqu'il fallut au patronat marginaliser les freins sécuritaires au recrutement massif d'une main-d'œuvre étrangère que dans la période actuelle où le patronat ne parvient pas aisément à faire prévaloir ses intérêts économiques d'une immigration de travail face à la remontée des nationalismes xénophobes en Europe. La coalition utilitariste peut sembler parfois se rapprocher, au moins tactiquement, de la coalition humaniste-asilaire dans un appel commun à une relative ouverture des frontières. Le seul antagonisme indépassable semble être celui qui oppose les idéologies national-sécuritaires d'une part et humanistes-asilaires d'autre part.

Pour la résumer brièvement, l'histoire européenne des politiques migratoires depuis un demi-siècle, qui est aussi une histoire politique européenne des rapports culturels à l'altérité et à l'identité collective, se caractérise par un déclin continu du courant humaniste-asilaire et un renforcement tout aussi continu des forces idéologiques national-sécuritaires tandis que les voix économiques de l'utilitarisme progressivement marginalisé au milieu de la période, réapparaissent, notamment au niveau européen, depuis quelques années mais semblent bien loin de contrebalancer les forces politiques qui déterminent la fermeture et le rejet. La politique du droit d'asile est un élément de cette concurrence idéologique et, comme toute politique publique dans ce domaine, n'est pas l'expression d'une seule de

ces coalitions mais de leur rapport de force, de la tectonique d'ensemble qu'elles déterminent.

L'hégémonie national-sécuritaire en construction

Lorsqu'au cours des années 1980, les partis d'extrême droite émergent dans le champ politique européen et s'emparent du thème de l'afflux d'étrangers comme motif de contestation des politiques gouvernementales... celles-ci ont depuis dix ans déjà généré le discrédit des exilés en élevant continuellement les taux de rejet des demandes d'asiles et en produisant dans l'espace public les justifications de cette élévation : la stigmatisation de l'exilé comme « réfugié économique » attiré par nos richesses et abusant de la convention de Genève sur les réfugiés. Les usages politiques, dans le champ de la politique électorale, tant ceux des forces contestataires que ceux des acteurs de gouvernement, ne feront qu'amplifier cette stigmatisation dans l'espace public et augmenter la portée politique des taux de rejet.

En France, les éléments fondamentaux des politiques antimigratoires sont posés dès les années 1970, près de dix ans avant l'émergence électorale du Front national (FN) en 1983 : fermeture des frontières (1974), restrictions au regroupement familial (1976), pénalisation du séjour irrégulier (1980), contrôles d'identités au faciès (1981). Comme l'observe Danièle Lochak²² l'alternance de 1981 n'ouvre qu'une brève parenthèse associant des mesures spectaculaires en faveur des sans-papiers, et les prémices, dès 1982, de la conversion socialiste à la lutte antimigratoire : durcissement contre les irréguliers, mise en opposition des anciens et nouveaux migrants. La victoire électorale du FN en mars 1983 marque les esprits mais il ne s'agit encore que de scores réduits et rien n'indique alors qu'ils seront durables. Pourtant dès l'année suivante le Premier ministre socialiste L. Fabius s'adapte : « *L'extrême droite, ce sont de fausses réponses*

.....

22. Danièle Lochak « La politique de l'immigration au prisme de la législation sur les étrangers », *op. cit.*

à de vraies questions. » En 1986, le retour de la droite au gouvernement, accompagné par l'entrée du FN à l'Assemblée nationale, donne lieu à des surenchères gouvernementales et partisans dans la répression des migrants: les charters d'expulsés deviennent un instrument de communication politique du ministre de l'Intérieur C. Pasqua et le jeu politique se recompose autour de ce nouvel acteur qu'est le FN. L'évolution affecte tous les esprits: « *On ne peut pas accueillir toute la misère du monde* » résume le Premier ministre M. Rocard en 1989. Les discours et les actes publics se sont modifiés en France bien avant que l'extrême droite n'affecte significativement le jeu électoral.

La première grande loi italienne sur l'immigration, dite « loi Martelli » (héritier de Bettino Craxi) date de 1986. Elle fait émerger l'immigration comme problème public dans la vie politique italienne. Bien que libérale par certains aspects, elle introduit les premiers dispositifs restrictifs et stigmatisants à l'égard des exilés. À côté de mesures favorables au marché du travail (demandes de régularisation par les employeurs, centres d'accueils et d'orientation, facilités pour certaines nationalités demandées...), la loi autorise les expulsions d'exilés sans papiers, incluant explicitement et contre le droit international les demandeurs d'asile et les étrangers accusés de crimes²³. En 1993, le ministre de la Justice Giovanni Conso, simplifie les procédures d'expulsion d'exilés placés en préventive ou gardés à vue pour dommages à la propriété, vol et recels; il multiplie également les motifs d'incarcération et d'expulsion. En 1995 le « décret Dini » crée des sanctions nouvelles contre ceux qui emploient et transportent des exilés sans papiers²⁴. Or l'émergence électorale de la Ligue du Nord date de 1987 (20 %) et se limite à la Lombardie. À cette date, la « loi Martelli » marque le débat politique depuis déjà un an. La Ligue qui s'organise nationa-

.....

23. Ellie Vasta, « Rights and Racism in a New Country of Immigration: The Italian Case », in J. Solomos, J. Wrench (eds), *Racism and Migration in Western Europe*, Oxford: Berg Publishers, 1993, pp. 83-98.

24. Asale Angel-Ajani, « Italy's racial cauldron – Immigration, Criminalization and the Cultural Politics of Race », *op. cit.*, p. 338.

lement en 1991 et apparaît électoralement dès 1992 n'obtient qu'en 1996 un score (10,1 %) qui lui permet d'imposer des négociations de coalition aux partis de gouvernement. Cela fait déjà plusieurs années que les politiques publiques menées par les gouvernements ont endossé les idées de la lutte contre les exilés.

Jusque dans les années quatre-vingt l'Autriche revendique une tradition d'accueil des réfugiés (germaniques mais aussi hongrois, tchèques, slovaques et polonais après la guerre). Ceux de l'Est furent longtemps perçus comme des héros échappés de la tyrannie communiste. À partir de 1989, s'opère une dégradation brutale des discours politiques à leur sujet. Dès le milieu des années 1990, observe Ruth Wodak, la tolérance paternaliste dont bénéficiaient les réfugiés de l'Est se transforme en hostilité à l'égard des mêmes, devenus « migrants économiques » trop paresseux et égoïstes pour demeurer chez eux et y résoudre leurs propres problèmes²⁵. Les politiques publiques se durcissent, tant celles des conservateurs que des sociaux-démocrates : diminution draconienne du quota d'immigration annuelle, restrictions dans le renouvellement des cartes de séjour, expulsions musclées des étrangers sans papiers...²⁶ L'administration s'exprime aussi, à sa manière : les courriers de notification des refus de regroupement familial, par exemple, multiplient et banalisent les arguments xénophobes ; les services concernés ne trouvent pas motif à remplir plus de 63 % des quotas annuels pourtant officiellement ouverts aux demandes de regroupement familial²⁷. L'ensemble du secteur des politiques de l'immigration et de l'asile glisse vers la xénophobie dès les années 1990. Et, même si les premiers succès du *Freiheitliche Partei Österreich* de Jörg Haider datent de 1986 (9,7 % aux élections locales) et que la décennie 1990 est

.....

25. Ruth Wodak, « The Genesis of Racist Discourse in Austria since 1989 », in C.R. Caldas-Coulthard, M. Coulthard, (eds.), *Texts and Practices – Readings in Critical Discourse Analysis*, London: Routledge, 1996, pp. 62-95.

26. Bernd Matouschek, Ruth Wodak, Franz Januschek, *Notwendig Maßnahmen gegen Fremde?*, Vienne, Passagenverlag, 1995

27. Théo Van Leeuwen, Ruth Wodak, « Legitimizing immigration control: a discourse-historical analysis », *Discourse Studies*, 1999, vol. 1, n° 1, pp. 83-118.

marquée par des accords locaux de gouvernement entre le FPÖ et le principal parti conservateur (l'ÖVP de Wolfgang Schüssel), l'explosion du FPÖ au niveau national est de 1999 (27 %) et le premier accord national de gouvernement de février 2000.

L'extrême droite ne perturbe la vie politique britannique qu'à partir de 2001²⁸ et la perturbation reste très limitée²⁹. En outre, jusqu'en 1999, le nombre annuel de demandes d'asile reste inférieur à 50 000³⁰. Pourtant dès le début des années 1990, observe Ron Kaye³¹, les partis politiques façonnent un consensus contre les demandeurs d'asile par un langage disqualifiant. Les mass-médias amplifient cet usage politique des termes « fraudes », « parasites », « tricheries » et « réfugiés économiques » au sujet des demandeurs d'asiles³². Dès cette époque sont opposés « réfugiés authentiques » (*genuine refugees*) sujets à compassion et « faux réfugiés » (*bogus refugees*) sans droits, ni défense³³. Face à l'augmentation de leur nombre (de faible ampleur comparée aux autres chiffres européens et liée à la guerre en Yougoslavie), les conservateurs réagissent en 1993 par des législations restrictives et un langage d'hostilité. Les travaillistes sont divisés: les vieux députés de base du *Labour* dénoncent le racisme des législations de 1993 et 1996. Mais les figures montantes du *New Labour* comme Tony Blair disent comprendre le « problème », la nécessité de lutter contre les « abus du droit d'asile »; et, partant, leur arrivée au pouvoir en 1997 n'infléchit pas la tendance. La loi de 1999 sur l'immi-

.....

28. David Renton, « Examining the success of the British National Party, 1999-2003 », *Race & Class*, 2004, vol. 45, n° 2, pp. 75-85.

29. Sur l'ensemble du pays, la percée de l'extrême droite reste très modeste: 3 sièges sur 6 000 sièges locaux en 2003.

30. Dans la même période il se situe entre 90 000 et 440 000 en Allemagne.

31. Ron Kaye, « Defining the Agenda: British Refugee Policy and the Role of Parties », *Journal of Refugee Studies*, 1994, vol. 7, n° 2/3, pp. 144-159.

32. Ron Kaye, « Redefining the Refugee: The Media Portrayal of Asylum Seekers », in K. Koser, H. Lutz (eds.), *The New Migration in Europe: Social Constructions and Social Realities*, New-York: St Martin's Press, pp. 163-183.

33. Robin Cohen, *Frontiers of Identity: The British and the Others*, London: Longman, 1994.

gration et l'asile affiche une hostilité grandissante à l'égard des exilés : bons d'approvisionnement stigmatisant, dispersions forcées hors de Londres, accroissement des incarcérations... Or en 1999, Le *British National Party* n'a aucun poids électoral, aucune surface sociale : il est présenté dans la presse comme un groupuscule, son nombre d'adhérents est estimé à 1 500 dont moins de 200 assistent aux meetings³⁴.

Ce tournant nationaliste et xénophobe intervient dans un environnement international bouleversé à partir des années 1990. Comme l'observe Malcolm Anderson, « *après l'euphorie collective qui suivit la chute du mur de Berlin, des craintes apparurent, en partie véhiculées par les gouvernements et les appareils d'État.* »³⁵ La menace directe contre l'Europe ayant disparu, l'ensemble du schéma de sécurité collective devint matière à réflexion et l'on s'intéressa à de nouvelles menaces. La première menace envisagée fut celle d'un déferlement des réfugiés en provenance de l'Est. Il n'eut pas lieu. Mais ce démenti par la réalité ne freina pas la diffusion de cette théorie politique d'un risque de déferlement migratoire. Cette nouvelle menace fut construite par association de phénomènes souvent indépendants : trafics de stupéfiants, réseaux terroristes, filières de prostitutions, migrations économiques, fondamentalisme musulman, etc. « *En liaison avec ces questions posées par les pouvoirs politiques, note Anderson en 1997, une dimension d'anxiété culturelle investit la politique des sociétés européennes.* » Avec les questions viennent très vite les réponses apportées par les mêmes ; ou, plus exactement, lorsque les réponses sont déjà là, il reste à construire les problèmes, notamment les menaces, justifiant l'emploi des solutions politiquement préférées. Sécurité et immigration font alors bon ménage dans la reconversion des référentiels de l'action policière, douanière, diplomatique

.....

34. David Renton, « Examining the success of the British National Party, 1999-2003 », *Race & Class*, vol. 45, n° 2, 75-85 (2003), p. 77.

35. Malcolm Anderson, « Les frontières : un débat contemporain », *Cultures & Conflicts*, 1997, n° 26/27, p. 23.

mais aussi sociale ou éducative tendant vers ce que Didier Bigo nomma une « *gouvernementalité par l'inquiétude* » : « *Le discours sécurisant l'immigration est alors en position de force symbolique et devient une technologie politique, une modalité de la gouvernementalité contemporaine* »³⁶.

Dans cette perspective, l'enfermement des migrants, devient un élément crucial des politiques antimigratoires avec deux effets latéraux importants : il renforce la dangerosité socialement perçue des migrants tout en affichant la mobilisation des autorités contre cette menace. De nombreuses études de sciences sociales disponibles sur cette forte fréquence d'emprisonnement des étrangers en Europe aboutissent, observe Anastassia Tsoukala³⁷, à des conclusions convergentes : ces effectifs d'étrangers en prison sont tirés à partir des années 1980 par les infractions aux législations sur l'immigration (séjour irrégulier, refus d'expulsion...) ³⁸, par les infractions liées directement à la vie en clandestinité (faux et usages de faux, infraction à la législation sur l'emploi...) et par les incarcérations préventives d'autant plus nombreuses que les étrangers ne présentent pas les garanties requises (stabilité et légalité du séjour, du domicile, de la situation familiale, de l'emploi, de la scolarité, etc.) pour bénéficier des mesures alternatives à la détention préventive. Reste, au-delà de ces facteurs, une sur-représentation des étrangers liée non à leurs origines nationales mais à leurs distributions statistiques suivant d'autres variables : l'âge, le sexe et les conditions socioéconomiques. Si l'on efface, au moyen de calculs statistiques, l'influence

.....

36. Didier Bigo, « Sécurité et immigration: vers une gouvernementalité par l'inquiétude ? », *Cultures & Conflits*, 1998, n° 31-32, pp. 13-38. Voir aussi à ce sujet et du même auteur : *Polices en réseaux. L'expérience européenne*, Presses de Sciences Po, Paris, 1996, notamment le chapitre V.
37. Anastassi Tsoukala, « La criminalisation des immigrés en Europe », in G. Sainati, L. Bonelli, (dir.), *La machine à punir*, Paris, L'esprit frappeur, 2000, p. 251.
38. Le phénomène est particulièrement net pour les quatre pays de l'Europe du Sud: Kitty Calavitta, « Immigration, law and marginalization in a global economy: notes from Spain », *Law and Society Review*, 1998, vol. 32, n° 3, pp. 529-566.

de ces variables pour mettre en évidence l'effet propre à la variable « nationale », comme cela a été fait pour l'Allemagne³⁹, on s'aperçoit alors que la population étrangère n'est pas plus criminogène que la population nationale. L'essentiel réside donc dans cette corrélation entre les taux d'incarcération d'étrangers et les facteurs liés au séjour irrégulier, comme le montre l'étude réalisée par James Lynch et Rita Simon en 1998⁴⁰ sur sept pays (USA, Canada, Australie, Royaume-Uni, France, Allemagne, Japon). À cette corrélation fondamentale s'ajoutent des facteurs incidents, notamment les discriminations policières et judiciaires. L'ensemble de ces analyses permet donc de considérer les taux d'incarcération des étrangers comme une mesure sociologiquement pertinente du degré de criminalisation de l'exilé dans une société :

Tableau 3 : Proportion d'étrangers dans les prisons européennes (en %) ⁴¹

	1983	1988	1991	1997
Autriche	7	9	22	27
Belgique	22	30	34	38
France	25	26	30	26
Allemagne	--	15	15	34
Grèce	12	19	22	39
Italie	8	9	15	22
Pays-Bas	23	20	25	32
Espagne	8	12	16	18
Suède	17	22	20	26
Suisse	32	40	44	--

.....

39. H.-J. Albrecht, « Ethnic minorities and crime – the construction of foreigners' crime in the Federal Republic of Germany », in S. Palidda, *Délict d'immigration*, COST A2 Migrations, Commission européenne, Bruxelles 1997, p. 99. Cité in A. Tsoukala, « La criminalisation des immigrés en Europe », *op. cit.*, p. 254.
40. James P. Lynch, Rita J. Simon, « A comparative assessment of criminal involvement among immigrants and natives across seven nations », *International Criminal Justice Review*, 1999, n° 9, pp. 1-17.
41. Données issues du Conseil de l'Europe, présentées par Martin Baldwin-Edwards, « Semi-reluctant hosts: Southern Europe's Ambivalent Response to Immigration », Panteion University, Research Institute of Environmental and Human Resources, Mediterranean Migration Observatory, *MMO Working Paper* No. 3, November 2001, p. 7.

Ce phénomène de criminalisation est continu. Les sommets de son palmarès en 2000 sont édifiants: 62,6 % en Suisse, 48,4 % en Grèce, 40,4 % en Belgique, 34,1 % en Allemagne, 30,1 % en Autriche... Pour être plus précis, il faut rapporter la proportion d'étrangers dans les prisons à ce qu'ils représentent dans la population nationale. En adoptant cette méthode, Dario Melosy⁴² produit des ratios qui séparent nettement deux groupes de pays: au sud de l'Europe on trouve les plus fortes disproportions d'étrangers dans les prisons (Grèce: 19,4 – Espagne: 18,8 – Italie: 15 – Portugal: 13,5); les autres pays ont quand même entre deux et sept fois plus d'étrangers dans leurs prisons que ce que ces étrangers représentent dans la population (la Belgique se singularise par un ratio 10 intermédiaire). Cette situation au sud de l'Europe a plusieurs explications: la criminalisation des migrants y est forte par suite d'une réaction brutale face à un phénomène inhabituel dans des pays qui, jusqu'au milieu des années 1980, sont des pays d'émigration et découvrent alors l'immigration. Surtout, ces législations antimigratoires sont progressivement adoptées sous la pression de l'Union européenne et de ses autres États membres qui considèrent ces pays du Sud comme les gardiens laxistes d'une frontière commune au sud de l'Europe. Cette pression s'accroît au milieu des années 1990 avec le traité Schengen qui mutualise les frontières extérieures et surtout les débats politiques relatifs à leur contrôle. Elle fut marquée à l'égard de tous ces pays, mais particulièrement à l'égard de la Grèce dans un premier temps exclue de l'espace Schengen: elle dut s'adapter pour l'intégrer et se trouve aujourd'hui avec le plus fort taux de rejet des demandes d'asile (99,9 % en 2003), le plus fort taux d'incarcération d'étrangers (48,4 % en 2000) et la plus forte disproportion d'étrangers emprisonnés (19,4 fois plus que de nationaux). Comme

.....

42. Dario Melosy, « In a peaceful life – Migration and the crime of modernity in Europe/Italy », *Punishment & Society*, vol. 5, No. 4, 371-397 (2003) p. 377.

le montre une étude de 2001 sur cette tendance en Grèce, les incarcérations sont dues massivement à des peines liées aux séjours irréguliers, à des détentions préventives spécifiques aux étrangers et à l'emprisonnement de ceux qui ne peuvent pas être expulsés.⁴³

Les événements du 11 septembre 2001 vont entraîner une accélération considérable du phénomène de criminalisation des exilés. À cet égard, toutes les études sont convergentes. Mais cette actualité éblouissante risque aujourd'hui de nous empêcher de percevoir la profondeur historique du phénomène et donc d'en mesurer correctement l'ampleur. Toutes les tendances précédemment décrites sont antérieures à 2001.

L'effondrement des soutiens aux exilés

L'autre dimension importante du tournant national-sécuritaire concerne l'évolution de la coalition humaniste-asilaire dans le sens d'un affaiblissement relatif. Cet affaiblissement politique de la défense du droit d'asile s'opère moins par simples défections de cette coalition que par reconversions. De nombreuses organisations et institutions historiquement rattachées à la promotion du droit d'asile se reclassent politiquement en défendant des convictions plutôt utilitaires que sécuritaires.

Ce déclin demeure peu étudié alors qu'il intervient dans la modification du rapport de force entre les deux coalitions. Une illustration en est donnée par Monica den Boer sur le débat relatif au coût des exilés : « *L'absence d'un effort coordonné pour miner l'opinion largement répandue, qui fait de l'immigrant un concurrent redoutable dans la redistribution, étonnamment réduite, de l'emploi et du Welfare, fait partie de cette stratégie de sécurisation : à cet égard le silence est aussi une parole.*⁴⁴ » Considéré à l'échelle de l'Europe, ce déclin des soutiens aux exilés peut être

.....

43. Martin Baldwin-Edwards, « Semi-reluctant hosts: Southern Europe's Ambivalent Response to Immigration », *op. cit.*, p. 7.w

44. Monica den Boer, « Crime et immigration dans l'Union européenne », *op. cit.*, p. 62.

observé tant au niveau des acteurs nationaux que de ceux qui interviennent dans l'eupéanisation de l'action publique.

Sur le plan national, il est difficile d'avoir une vue panoramique de ce qui se passe en Europe du fait de la rareté des études. Néanmoins, les observations que l'on peut faire sur la France, pays d'immigration ancienne, et sur la Grèce, pays d'immigration nouvelle, font ressortir des phénomènes susceptibles d'affecter d'autres pays et allant clairement dans le sens d'un affaiblissement des soutiens aux exilés.

Ces reclassements, repositionnements et silences concernent particulièrement les partis de la gauche sociale-démocrate européenne qui cesse progressivement de défendre le droit d'asile pour se convertir soit à des visées *national-sécuritaires* comme au Royaume-Uni ou en France soit à des perspectives utilitaires comme en Allemagne ou en Espagne. Pour le cas de la France, Étienne Balibar en fait en 1999 une analyse qui reste valable depuis lors :

Il ne s'agit pas de prétendre que la condition des immigrés en France, tous statuts personnels et modalités de travail ou de résidence confondus, se résume à l'exclusion, ou qu'elle en subsume la totalité des aspects.⁴⁵ Cependant le long débat semé d'épisodes dramatiques qui eut pour enjeu le renvoi dans leur pays d'origine ou la régularisation plus ou moins complète des « sans-papiers », entre le projet Debré (mars 1996) et l'entrée en vigueur de la loi Chevènement « sur l'entrée et le séjour des étrangers en France » à l'automne 1998, en passant par les procédures violentes d'expulsions par « charters » et les grèves de la faim (Saint-Ambroise, Saint-Bernard et Temple des Batignolles à Paris, mais aussi

.....

45. Note de l'auteur cité : « On trouvera dans le livre de Roger Establet, *Comment peut-on être français. 90 ouvriers turcs racontent*, Fayard 1997, une remarquable enquête sur la façon dont une "communauté" généralement taxée d'isolationnisme perçoit les chances et les risques de son intégration à la société française, et notamment la dimension égalitaire et civilisatrice des droits sociaux. »

Créteil, Le Havre, Lille...), avec les réactions qu'elles ont entraînées en France et en Afrique, tout cela aura eu le mérite de mettre en pleine lumière trois faits essentiels :

- 1. les méthodes répressives et humiliantes, qui se donnent libre cours dans les moments où l'État croit son autorité « défiée » par ceux dont il assimile la présence en France à une délinquance organisée, forment la face visible d'un vaste ensemble de pratiques contraires aux droits fondamentaux inscrits dans nos textes constitutionnels, auxquelles tous les étrangers catalogués comme « immigrés » sont quotidiennement soumis;
- 2. les alternances gauche-droite sont sans effet notable sur le contenu de cette politique, dont l'essentiel demeure inchangé, et fait même l'objet d'une surenchère autour des thèmes de la lutte contre l'insécurité et de la défense de l'intérêt national. La façon dont le gouvernement Jospin a voulu faire passer en force la reprise de dispositions essentielles des lois Pasqua et Debré, contre lesquelles s'était faite une des grandes mobilisations du « peuple de gauche » dans la dernière période, et dont il avait lui-même promis l'abrogation au cours de sa campagne électorale, est très révélatrice à cet égard. D'autant qu'elle s'est accompagnée d'une intense production de « rhétorique réactionnaire » (au sens d'Albert Hirschmann) visant à stigmatiser la « gauche morale » (ou « angélique ») et sa « revendication abstraite des droits de l'homme », en d'autres termes les militants qui avaient la faiblesse de croire – à la lumière d'expériences passées – que la fidélité aux engagements pris est une composante essentielle de la crédibilité du politique.⁴⁶

.....

46. Note de l'auteur cité: « A.-O. Hirschmann, *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, tr. fr. Fayard 1991, étudie les grands modèles toujours repris depuis la Révolution française servant à disqualifier les projets démocratiques en pronostiquant leur échec ou le danger qu'ils représenteraient pour les libertés civiques. »

- 3. *la continuité du point de vue répressif dans la façon d'instituer le statut des étrangers en France, qui traduit la convergence de la classe politique et sert de terrain d'entente entre les partis de gauche et de droite dans les périodes de « cohabitation », se légitime désormais au moyen d'un discours spécifique. Discours organisé autour de l'idée d'une menace contre l'État républicain émanant tout à la fois des forces économiques de la « mondialisation », des réseaux « criminels » d'immigration, du « communautarisme » religieux ou culturel, enfin des intellectuels cosmopolites et des ONG qui se laisseraient séduire par l'idéologie « post-nationale ».*

Le moment où ce discours s'est cristallisé fut sans doute celui où le Premier ministre (L. Jospin), obligé de reprendre les choses en main devant le tour dramatique pris par la grève de la faim du « 3^e collectif » de sans-papiers au cours de l'été 1998, ne s'est plus contenté de présenter ses choix comme un « équilibre » entre les extrêmes, mais a voulu élever les enjeux politiques de la « régularisation Chevènement » à la hauteur d'un conflit pour ou contre le respect de la loi et l'autorité de l'administration, rassemblés sous le nom d'État de droit. Dès lors le lien s'est fait avec une « défense de la République » qui vise génériquement les menaces de l'étranger et de ses agents supposés contre la souveraineté nationale, revendiquée à la fois à droite (Ch. Pasqua) et à gauche (J.-P. Chevènement).⁴⁷

Les partis de gauche qui dans les années soixante-dix affichaient tous leur engagement en faveur des exilés, disparaissent de ce combat en accédant au pouvoir rompant au passage les « courroies de transmission » avec les associations. L'obser-

47. Étienne Balibar, « Le droit de cité ou l'apartheid ? », in Étienne Balibar, Jacqueline Costa-Lascoux, Monique Chemillier-Gendreau, Emmanuel Terray, *Sans-papiers: l'archaïsme fatal*, Paris, Éditions La Découverte, 1999.

vation de la dernière réforme de l'asile en 2003⁴⁸, confirme les analyses faites par Étienne Balibar quatre ans plus tôt, les consignes de la direction socialiste à ses troupes parlementaires sont explicitement celles d'une non-mobilisation; la direction communiste s'exprime par son silence; certains Verts s'engagent tandis que d'autres se taisent.

Par ailleurs, mais pas très loin du parti socialiste, une partie des associations spécialisées⁴⁹ dans l'aide aux exilés connaissent au cours des années quatre-vingt-dix un mouvement rapide de « *professionnalisation* ». Le nombre de leurs salariés augmente au fur et à mesure de leurs engagements dans la gestion de services financés par les pouvoirs publics d'accueil et d'hébergement d'exilés. Cette privatisation de services sociaux transforme ces associations originellement militantes en structures para-administratives. Mais elles restent sur la scène médiatique, toujours sollicitées par les journalistes au titre de la « société civile » malgré leur changement d'identité sociologique et la subordination politique qui en résulte vis-à-vis des autorités.

À l'exception notable de l'Association des travailleurs maghrébins de France (ATMF) une autre catégorie d'association fait également défaut pour d'autres raisons: celle des associations issues de l'immigration (ex.: associations d'Algériens, de Mauritaniens, etc.). Plus puissantes que les précédentes par le nombre de leurs adhérents et leurs fonds propres, elles représentent des migrants déjà installés et sont souvent tributaires de la diplomatie des États d'origine. Elles se mobilisent essentiellement sur les thèmes de l'intégration, de la multiculturalité et de la non-discrimination mais délaissent tendanciellement la cause des nouveaux migrants (droit d'asile, mouvements de sans-papiers...). Elles sont d'ailleurs incitées à ces choix par les

.....

48. Nos entretiens avec deux anciens étudiants devenus assistants parlementaires du Groupe socialiste à l'Assemblée nationale, mai et juin 2003.

49. Il s'agit particulièrement du Service social d'aide aux exilés (SSAE), de l'association France terre d'asile (FTDA) et de l'association Forum réfugiés (FR). Cf. chapitre 4 « Enrôlements et clivages associatifs ».

discours gouvernementaux de droite et de gauche opposant les migrants anciens à intégrer et les migrants nouveaux à réprimer.

La configuration en Grèce est assez différente de celle de la France mais aboutit autrement à un déséquilibre similaire :

Le cas de la Grèce illustre non pas un processus de désengagement mais la quasi-inexistence d'un milieu militant en faveur des exilés. Ce phénomène assez général dans ce pays de faible militance associative est particulièrement marqué au sujet de l'immigration que la Grèce découvre récemment, dans les années quatre-vingt-dix⁵⁰. Les associations issues de l'immigration sont récentes : la première fédération (Forum grec des migrants) date de 2001 et les moyens de ses organisations membres se limitent souvent à une boîte postale et un numéro de téléphone⁵¹. L'État providence grec, dans le modèle sud-européen⁵², demeure l'un des moins développés en matière de protection sociale pour les nationaux et plus encore pour les exilés⁵³. Il n'y avait que deux centres d'accueil de demandeurs d'asile jusqu'en 1997, dont un seul financé par l'État (à Lavrio au sud d'Athènes) quand les autres pays européens en comptaient des dizaines. Dans les années 1990, les seules organisations ayant les moyens d'intervenir en faveur des exilés face aux afflux ponctuels étaient des ONG internationales comme Médecins du Monde-Grèce, Médecins sans frontières et La Croix-Rouge

.....

50. Martin Baldwin-Edwards, « Semi-reluctant hosts: Southern Europe's Ambivalent Response to Immigration », Panteion University, Research Institute of Environmental and Human Resources, Mediterranean Migration Observatory, *MMO Working Paper* No. 3, November 2001, p. 3.

51. Notre entretien avec Ahmet MDAWIA, président du Forum grec des migrants, Athènes, le 24.12.2003.

52. Maurizio Ferrera, « The Southern model of Welfare in social Europe », *Journal of European Social Policy*, 1996, 6 (1); « Modèles de solidarité, divergences, convergences : perspectives pour l'Europe », *Revue suisse de science politique*, 1996, vol. 2, n° 1, pp. 55-72.

53. Nicholas Sitaropoulos, « Refugee Welfare in Greece: towards a remodelling of the responsibility-shifting paradigm? », *Critical Social Policy*, 2002, vol. 22, n° 3, pp. 436-455.

hellénique⁵⁴. À partir de la fin des années 1990, de nouvelles ONG ouvrent des centres d'accueil de petite dimension à Athènes, dans l'Attique, près de Thessalonique puis en Crète. Financées sur fonds publics elles sont plus gestionnaires que militantes⁵⁵. L'une des rares organisations militante et indépendante est le Réseau de soutien aux immigrés et réfugiés (DIKTIO) qui demeure néanmoins marginal dans l'espace politique. Quelques associations plus récentes apparaissent (Initiative anti-raciste de Thessalonique, association Antigone...), mais elles concernent la lutte contre le racisme et la xénophobie plus que les politiques d'immigration et d'asile. D'autres, plus anciennes, sur les droits de l'homme sont peu ou pas spécialisées sur les exilés (ex.: fondation Marangopoulos, Greek Helsinki Monitor & Minority Rights Group). Les capacités de mobilisation sociale d'un milieu aussi faible ne peuvent être que limitées face aux politiques antimigratoires qui se dessinent en Grèce depuis quelques années.

Ces deux cas nationaux, s'ils ne sont pas exceptionnels donnent une idée des rapports de forces susceptibles de s'établir au niveau européen. Le problème se pose notamment depuis l'amorce en 1999, lors du sommet de Tampere, d'un processus d'européanisation des politiques de l'asile et de l'immigration. Avant cette date, la Commission européenne peinait à s'imposer dans ce domaine ce qui laissait au HCR, notamment son Bureau pour l'Europe, un rôle primordial. Ce rôle, le HCR le devait aussi à des relations de forte proximité avec les organisations non gouvernementales dans les différents pays. Ces dernières ont beaucoup espéré d'une européanisation des décisions: la stratégie dite du « boomerang » aurait consisté à impulser à

.....

54. Nicholas Sitaropoulos, « Modern Greek Asylum Policy and Practice in the Contexte of the Relevant European Developments », *Journal of Refugee Studies*, 2000, vol. 13, n° 1, pp. 139-152.

55. Aspasia Papadopoulou « Asylum, Transit Migration and the Politics of Reception: the Case of Kurds in Greece », Paper prepared for the 1 st PhD LSE Symposium on Modern Greece « Current Social Science Research in Greece », 21/06/2003.

partir du niveau européen des progrès devenus impossibles à obtenir au niveau national. Cependant à partir de 2002, le HCR achève de modifier ses positions politiques dans un sens de plus en plus favorable aux États qui le financent et de plus en plus défavorable aux exilés (cf.: ch. 5 et 6). En évoluant il prive, en partie au moins, les ONG d'un allié précieux dans un cadre, celui de la politique européenne, où elles sont plus faibles encore qu'au niveau national.

Les organisations non gouvernementales pouvant intervenir au niveau européen sont rares et faibles : quelques réseaux transnationaux (Migration Policy Group, Migreurop, No Border, Odysseus, Statewatch), des coordinations d'associations (Conseil européen sur les réfugiés et l'exil, Plate-forme pour la Coopération internationale pour les migrants sans-papiers, Coordination européenne pour le droit des étrangers à vivre en famille) et des organisations internationales (Amnesty International, Fédération internationale des droits de l'homme). Mais un regard sociologique vide ce tableau esquissé par simple énumération. Certaines, créées ou financées par les institutions qu'elles sont censées influencer, sont à peine qualifiables de « non gouvernementales » (ex: Odysseus, CERE). D'autres, spécialisées sur un enjeu, se limitent à lui dans leurs prises de position (ex.: CEDEF) ou, intéressées à un domaine plus large, n'interviennent que ponctuellement sur le secteur (ex.: FIDH). D'autres enfin sont marginales (ex.: No Border) ou embryonnaires (ex.: Migreurop). L'ensemble forme une configuration dominée par des acteurs issus des pays du nord de l'Europe, au style d'action moins protestataire que dans le sud (ex: Italie, France, Espagne...) et plus tournés vers les actions d'influence passant par le dialogue, les pressions et les négociations. La Commission européenne sélectionne de surcroît ses interlocuteurs sur ce critère. Ainsi sa Communication de 2003⁵⁶ rela-

.....

56. CE, « Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: *Vers des régimes d'asile plus accessible, équitables et organisés* », Bruxelles, 03.06.2003, COM (2003) 315 final, p. 10.

tive à l'externalisation de l'asile ne se réfère qu'à deux ONG : Amnesty International, financièrement indépendante tient un discours très critique alors que celui du Conseil européen sur les réfugiés et l'exil, proche de la Commission, l'est beaucoup moins.

L'utilitarisme comme alternative ? L'étranger utile sous contrôle

Les reconversions, reclassements et silence déjà évoqués ne se font pas toujours au bénéfice de la coalition national-sécuritaire mais connaissent aussi des débouchés, notamment dans les années 2000, en direction de l'idéologie utilitaire. De nombreuses organisations et institutions historiquement rattachées à la promotion du droit d'asile se reclassent politiquement en défendant des convictions plutôt utilitaires que sécuritaires. Et c'est souvent dans les milieux sociaux-démocrates qu'émergent ces dernières années les idées en faveur d'un « codéveloppement » réducteur de l'immigration et de politique de « quotas » permettant une certaine ouverture des frontières. L'utilitarisme apparaît aux yeux de ces acteurs comme un moindre mal... contribue lui aussi à laminer politiquement les idées humanistes-asilaires.

Une autre tendance à partir de la fin des années 1990 accentue cette remontée de la coalition utilitaire, c'est celle de l'eupéanisation des politiques de l'immigration et de l'asile. Ce mouvement d'harmonisation européenne des politiques s'amorce véritablement à partir de 1999, lors du sommet de Tampere. Le premier plan quinquennal, achevé en mai 2004, permet de faire plusieurs observations.

Premièrement les capacités de mobilisation des milieux associatifs, déjà faibles au plan national, deviennent à peu près inexistantes au niveau européen. Hormis les associations qui peuvent salarier des spécialistes multilingues de la « veille juridique européenne », les petites associations militantes du droit d'asile et du droit des étrangers ne parviennent plus à suivre les processus de décision politique et à les influencer : la marginalisation de la coalition asilaire se trouve ainsi achevée.

Deuxièmement le HCR joue un rôle politique crucial à ce niveau de gouvernance parce que – très européen par son histoire et son financement – il avait déjà depuis longtemps une position essentielle dans la coordination des politiques européennes avant que la Commission européenne ne parvienne à s'imposer. Or la dérive politique du HCR (cf. ch. 6), sa conversion aux thématiques utilitaires puis ses concessions aux projets sécuritaires de « camps d'exilés » pèsent sur l'évolution de la politique européenne en formation.

Troisièmement, l'eupéanisation de ces politiques s'est d'abord faite, dans le champ bureaucratique européen, au bénéfice de la direction générale « JLS » (Justice, Liberté et Sécurité), c'est-à-dire policière et sécuritaire, de la Commission européenne focalisée aujourd'hui sur l'enjeu migratoire. Cependant les sécuritaires de la « JLS » sont plus sensibles que leurs homologues nationaux aux logiques économiques qui prédominent dans toute la bureaucratie d'une Commission européenne vouée historiquement à la gestion économique.

Enfin, la politique « d'externalisation de l'asile » du Programme de La Haye, certes Programme de la « JLS » ne peut être mise en œuvre sur les territoires voisins de l'Union européenne sans faire appel à la diplomatie européenne c'est-à-dire à la Direction « Rel Ex » (Relations extérieures) de la Commission européenne. Or la « Rel Ex » est une diplomatie essentiellement économique et les représentations consulaires de l'Union européenne ressemblent plus souvent à des chambres de commerce qu'à de véritables ambassades. Les fonctionnaires de la « Rel Ex » appelés à prendre en charge une telle politique de voisinage vont naturellement et spontanément l'aborder et la traiter avec des catégories mentales plus économiques que policières.

Le processus dit *d'eupéanisation des politiques publiques* c'est-à-dire à la fois de convergence européenne des politiques nationales et de montée en puissance d'acteurs et de cadres d'action spécifiquement européens n'est donc pas neutre du point de vue des choix politiques effectués dans ce domaine comme dans bien

d'autres. L'eupéanisation modifie les rapports de forces entre les coalitions idéologiques de l'immigration et de l'asile: elle lamine définitivement la coalition asilaire en assurant la promotion des idées sécuritaires et leur balancement avec les logiques utilitaires; elle renforce progressivement la coalition utilitaire au détriment des approches strictement policières. Ce phénomène affecte les possibilités d'action stratégiques des différents protagonistes: les défenseurs des droits humains, par exemple, ont aujourd'hui à lutter non seulement contre les coalitions adversaires, l'une peut-être plus que l'autre, mais aussi contre le processus d'eupéanisation lui-même en tant qu'il renforce ces coalitions adverses.

La spirale du rejet des demandes d'asile

Si l'on considère les deux périodes historiques précédemment examinées, celle de la décolonisation des années 1960 et de l'inflation des taux de rejet des demandes d'asile dans la décennie 1970 d'une part, et celle du tournant national-sécuritaire par modification des rapports de forces entre les trois coalitions idéologiques dans les décennies 1980 et 1990 d'autre part, on comprend aisément que la politique du droit d'asile ait été entraînée par ces vagues de fond d'une histoire qui la dépasse et la retourne en son contraire jusqu'à l'extrême limite illustrée par la Grèce quand elle rejette, en 2003, pour satisfaire aux exigences de ses partenaires européens de l'espace Schengen, et tout en restant dans le cadre juridique de la convention de Genève sur les réfugiés, 99,9 % des demandes d'asile!

Il faut cependant préciser quelques dimensions de cette xénophobie de gouvernement qui aboutit à la fois au rejet de tous les exilés ou presque... et simultanément à la disqualification des demandes d'asile dans leur ensemble. C'est un phénomène circulaire qui met en relation des évolutions du champ technocratique et des évolutions du champ politique. Dans tous les pays européens, les taux de rejet commencent à s'élever dès les années soixante-dix c'est-à-dire longtemps avant que l'enjeu ne soit médiatisé et politisé

dans l'espace public. Configurées par les lois et décrets de politiques diplomatiques et policières, les institutions de l'asile augmentent leurs rejets jusqu'aux maximums actuels: cette dimension du processus est essentiellement technocratique. Au cours des années quatre-vingt, l'enjeu émerge dans l'espace public avec diverses formes d'hostilité à l'égard des exilés: c'est le tournant national-sécuritaire. Les taux de rejet font alors l'objet d'usages politiques qui, aujourd'hui encore, alimentent les discours sur l'invasion des faux réfugiés. En réaction à ces discours qu'elles ont elles-mêmes alimentés, les autorités gouvernementales, administratives et juridictionnelles affichent leur sévérité en restreignant la définition du réfugié, augmentant d'autant les taux de rejet. Ce processus circulaire entraîne alors une radicalisation des rhétoriques du rejet à la fois dans la sphère technocratique et dans l'espace public. Trois manifestations de cette spirale du rejet peuvent être examinées: les usages politiques des taux de rejet, la radicalisation des taux de rejet et l'élévation tendancielle des taux de rejet de 1983 à aujourd'hui.

Les usages politiques des taux de rejet

Dans les institutions administratives, juridictionnelles et associatives de l'asile, les exilés dont la demande d'asile a été rejetée ne sont habituellement pas appelés « *faux réfugiés* » mais « *déboutés du droit d'asile* ». La pudeur technocratique a ses raisons: le débouté n'est pas un objet de haine. Certains agents publics (administrateurs, juges...), ou quasi publics (salariés d'associations financées par l'État...), peuvent être exaspérés par les « *mensonges* ». Mais un mensonge éventé donne au censeur un sentiment flatteur de lucidité et peut donc l'incliner aussi à une indulgente indifférence. Pour d'autres agents, le débouté disparaît simplement dans la foule anonyme des monceaux de dossiers rejetés avec quelquefois le sentiment amer d'une possible « erreur » dont la portée exacte est difficile à connaître. Le « *faux réfugié* », tel qu'il apparaît dans l'espace public est, comme on va le voir, différent du « *débouté* ». C'est une menace, un sujet d'inquiétude; fraudeur présentant un récit contrefait

de persécutions et abusant du droit d'asile; parasite souhaitant vivre des miettes de prospérité enlevées au pays d'accueil; envahisseur du fait du nombre de demandes d'asile et surtout du gisement insondable dont elles sont issues.

Distinguer abstraitement le « *débouté* » administratif et le « *faux réfugié* » plus politique, ne signifie pas, cependant, qu'ils soient dissociés dans la réalité sociale. Dans la plupart des pays européens, les taux de rejet s'élèvent durant les années quatre-vingt c'est-à-dire généralement avant que l'imagerie du faux réfugié n'envahisse les discours politiques et les mass-médias. Et cette donnée statistique distillée avec constance, quels que soient les événements dans le reste du monde, depuis des décennies, a façonné en profondeur les croyances qui dominent aujourd'hui la vie politique au sujet des « faux réfugiés ».

Certains acteurs politiques ont une connaissance, il est vrai, quelque peu approximative de ces statistiques. Le Premier ministre britannique, dans sa proposition d'externalisation de l'asile, sous-estime ainsi la moyenne européenne: « *La moitié ou les trois quarts de ceux qui demandent l'asile en Europe ne remplissent pas les critères pour être considérés comme pleinement réfugiés*⁵⁷. » Son principal opposant, Duncan Smith (leader du Parti conservateur), plus prudent dans l'estimation du chiffre, va plus loin dans l'analyse: « *La grande majorité de ceux qui arrivent, vient pour des raisons qui n'ont rien à voir avec de véritables persécutions politiques. Ils viennent pour des raisons économiques ou, pour un nombre plus petit mais déjà significatif, pour des raisons criminelles ou terroristes.*⁵⁸ »

Lors de la dernière réforme du droit d'asile en France, le ministre des Affaires étrangères s'exprimant devant l'Assemblée nationale est plus précis:

.....

57. Document du gouvernement britannique intitulé « *New International Approaches to Asylum Processing and Protection* » accompagnant la lettre de Tony Blair à Costas Simitis du 10 mars 2003.

58. Patrick Wintour (Chief political correspondent), « Blair warning on rights treaty », *The Guardian*, Monday, January 27, 2003.

« Certes, l'afflux de demandeurs d'asile témoigne de l'aggravation des violations des droits de l'homme et des persécutions à l'échelle de la planète. Chaque jour, des hommes et des femmes n'ont d'autre solution que de fuir leur pays pour échapper à des traitements dégradants, à la torture, à la mort. Mais les personnes réellement persécutées sont loin de représenter la majorité des demandeurs d'asile : alors qu'il reconnaissait le statut de réfugié à près d'un demandeur sur cinq il y a peu, l'OFPRA ne l'accorde plus aujourd'hui qu'à moins de 13 % des demandeurs. Le constat est encore plus net quant à l'asile territorial, pour lequel le taux de décisions favorables n'a pas dépassé 0,3 % en 2002. Le fait est que beaucoup d'étrangers sollicitent notre système d'asile, non pas pour obtenir la protection de notre pays, mais pour s'y maintenir le plus longtemps possible, leur motivation étant de nature économique. »⁵⁹

Dans cette vision du monde, quelques réfugiés authentiques s'entremêlent au flot des migrants économiques. Le phénomène a été conceptualisé très tôt dans le langage technocratique international par la notion de « flux mixtes ». Permettant de rappeler cette réalité bien connue de manière sobre et pudique, elle est devenue d'usage courant au Haut-Commissariat aux réfugiés de l'ONU ou à la Commission européenne :

« Alors que les admissions au statut de réfugié défini par la convention de Genève connaissent au début de la décennie quatre-vingt-dix une certaine stabilité en valeur absolue en dépit des variations de la demande, on constate au cours des dernières années un relatif déclin. Il pourrait s'expliquer par les raisons suivantes :

- des mesures adoptées par des États membres ou par l'Union européenne qui auraient pour effet de détourner certains flux de réfugiés vers d'autres destinations ou de dissuader certains réfugiés de formuler une demande d'asile ;

.....

59. Assemblée nationale, débats parlementaires, *Journal officiel de la République française* du vendredi 6 juin 2003. Compte-rendu intégral de la séance du jeudi 5 juin 2003, intervention de M. Dominique de Villepin, ministre des Affaires étrangères.

- *l'hypothèse avancée par certains de flux de plus en plus mixtes où une migration économique serait dissimulée sous les demandes d'asile, ce qui entraîne naturellement des rejets des demandes;*
- *une inadéquation croissante entre la nature de la demande et les critères de la convention de Genève. Ceci s'explique en grande partie par la recrudescence de conflits armés entraînant une situation d'insécurité généralisée et des violations des droits de l'homme qu'il est difficile de faire coïncider avec la notion de persécution telle que l'appréhende une longue tradition d'interprétation de la convention de Genève en Europe.⁶⁰ »*

D'autres causes sont fréquemment invoquées pour expliquer cette mixité croissante des flux, notamment l'action de mafias gestionnaires des filières de clandestins. Ainsi le Comité des affaires intérieures de la Chambre des Communes présente la courbe historique du nombre de rejets de demandes d'asile avec ce commentaire :

« Il y a de bonnes raisons de penser que cette croissance considérable en nombre au cours de la dernière décennie indique non pas une croissance des réfugiés authentiques (genuine refugee) mais une croissance des abus du système de l'asile par des migrants économiques qui sont dans bien des cas exploités par des gangs criminels hautement organisés.⁶¹ »

L'évocation de cette criminalité organisée dont les exilés seraient victimes permet de ne pas leur laisser l'entière responsabilité du problème migratoire. Elle permettra aussi ultérieurement de justifier avec humanité leur reconduite dans leur pays d'origine. Car l'ensemble des positions exprimées dans ce débat revendique un attachement aux valeurs humanistes, y compris le droit d'asile. C'est même au nom de sa défense que

.....

60. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Vers une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile », COM/2000/0755 final.

61. House of Commons, Home Affairs Committee, Asylum removals, Fourth Report of Session 2002-2003, vol. I: Report and Proceedings of the Committee, London: The Stationery Office Limited, 8 May 2003, p. 7.

sont stigmatisés les faux réfugiés par Raymond Hall responsable du Bureau Europe du HCR, qui appelle à « *débarrasser les procédures nationales de l’asile de ces abus particulièrement exaspérants qui constituent l’un des facteurs de remise en cause actuelle de la crédibilité des procédures nationales de l’asile* »⁶². Le même souci de défense du droit d’asile est exprimé par le ministre de l’Intérieur britannique s’affligeant des torts qui lui sont causés par les abus⁶³.

Or l’ensemble des explications – flux mixtes, mafias de passeur... – et des implications – menaces sur le droit d’asile, sur les valeurs humanistes... – sont toujours fondées et démontrées par les taux de rejet, comme le rappelle la Commission européenne dans sa communication de novembre 2000 :

« *La crise du système d’asile est de plus en plus évidente dans un certain nombre d’États membres et un malaise grandissant est ressenti par l’opinion publique. On observe une utilisation abusive des procédures d’asile et un gonflement des flux mixtes, souvent entretenus par le trafic et la traite des êtres humains et composés à la fois de personnes ayant légitimement besoin d’une protection internationale et de migrants utilisant les voies et les procédures d’asile pour accéder au territoire des États membres, à la recherche d’une amélioration de leur situation économique. Ainsi les taux de décisions négatives après examen de tous les besoins de protection internationale demeurent importants. Ce phénomène, qui constitue une menace réelle pour l’institution de l’asile et plus généralement pour la tradition humanitaire européenne, requiert des réponses structurelles.* »⁶⁴

.....

62. Cité par Alan Travis, « UN puts forwards “fairer” alternative to Blunkett’s asylum processing plan », *The Guardian*, Monday May 12, 2003.

63. « J’ai grandement élargi les possibilités de venir via les voies légales pour les immigrants qui travaillent dur. Mais le système du droit d’asile ne peut fonctionner au bénéfice des réfugiés authentiques si on en abuse par ailleurs », cité in « Londres se prépare à durcir son droit d’asile », dépêche AFP, lundi 27 octobre 2003, 13 h 39.

64. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement sur « la politique commune d’asile et l’Agenda pour la protection », (Deuxième rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la COM (2000) 755 final du 22 novembre 2000), Bruxelles, le 26.03.2003 COM (2003) 152 final p. 3.

Le problème de l'envahissement des faux réfugiés a pris une ampleur considérable puisque c'est l'ensemble des valeurs fondatrices de la culture européenne qui est en cause en plus des intérêts financiers. Des réponses structurelles verront effectivement le jour avec les politiques actuelles de bannissement et d'enfermement.

La radicalisation des rhétoriques de rejet

Le processus le plus ancien – l'augmentation de la proportion des déboutés – n'existerait pas sans politique restrictive de l'asile et, réciproquement, l'espace public ne serait pas saturé de faux réfugiés sans les taux de rejet que l'on sait. Aussi la spirale du rejet ne décrit-elle pas uniquement un processus historique révélé par des décalages chronologiques mais également un processus social continu d'interactions entre l'univers technocratique et l'espace public politique et médiatique. À travers ces interactions se construisent des rhétoriques usuelles et communes aux deux mondes, à la fois manières de penser et prêt-à-porter de la justification éthique et politique des choix quotidiens et des engagements durables. Il s'agit des rhétoriques qui fournissent aux décideurs, du fonctionnaire de guichet jusqu'au ministre en passant par le juge, les « bonnes raisons » politiques qui leur sont nécessaires pour agir dans le sens du rejet.

Deux formules ont toujours existé, impulsées dès 1951 par la convention de Genève sur les réfugiés : nous les nommons rhétoriques de *l'incrédulité* et rhétoriques de *l'exclusion*. Dans le flou de ce droit conventionnel, les usages sociaux de telles rhétoriques peuvent varier en intensité et en fréquence suivant les contextes et ont glissé au cours du temps vers le rejet systématique. En outre, deux argumentaires nouveaux sont apparus plus récemment attestant eux aussi d'une radicalisation en cours : le *déni d'asile* depuis un peu plus d'une décennie et *l'externalisation* il y a quelques années à peine.

La rhétorique de l'incrédulité – La Convention de Genève sur les réfugiés ne prévoit pas d'automaticité dans

l'octroi du statut de réfugié. Elle définit des critères qui subordonnent implicitement cette attribution à une évaluation du récit d'exil. Or les conditions de procédures et de dotations administratives déjà vues, ne permettent pas aux agents de répondre à la question: *s'agit-il d'un vrai réfugié?* Aussi répondent-ils à la seule question traitable: *est-ce que cet exilé m'a convaincu?* Et l'inclination à croire ou ne pas croire dépend de facteurs sociaux et psychologiques pour beaucoup sans liens avec le récit évalué (convictions politiques de l'examineur notamment en matière d'immigration, connaissances sur le pays d'origine, compréhension des conditions sociales d'expression de la requête, interprétation personnelle d'une Convention imprécise aux jurisprudences chaotiques, etc.). Le sentiment individuel d'objectivité et de justice, auquel peut aspirer l'évaluateur dans chaque décision administrative ou politique, devient de ce fait fortement tributaire des idéologies politiques de l'époque. Et il est alors, pour tous, plus difficile de croire les exilés que de s'en défier. La rhétorique de l'incrédulité s'énonce simplement: *je n'y crois pas*. Elle est difficilement discutable.

La rhétorique de l'exclusion – Elle se forme aussi dans la convention de Genève sur les réfugiés qui prévoit d'exclure tyrans, bourreaux et droits communs fuyant la justice de leurs pays. Cette rhétorique visait à renforcer la protection des victimes en écartant les auteurs de persécutions (qui conservèrent toujours, il est vrai, le bénéfice du pouvoir discrétionnaire de protection par les États amis). Dans la procédure d'asile ces exclusions sont rares... autant que les aveux spontanés de culpabilité en l'absence desquels il est bien difficile de juger sans investigation, sur de simples soupçons, des faits parfois terribles (génocides, crimes de guerre...). Cependant la rareté n'est qu'apparente puisque rien ne fait obstacle à des exclusions implicites; un simple soupçon, précisément, de terrorisme par exemple, peut décrédibiliser une demande d'asile et toutes celles de la même origine. Dans la pratique administrative et judiciaire, la rhétorique reste officiellement celle de l'incrédulité,

économisant l'exposé d'autres motifs de rejet qui demeurent ainsi implicites. Cette pratique sous-jacente à bon nombre de décisions s'accroît sous l'effet des discours et politiques sécuritaires qui affectent partout en Europe les demandes d'asile⁶⁵; certaines demandes d'asile plus que d'autres faut-il ajouter: en particulier celles qui sont exprimées par des Arabes, des Kurdes, des Tchétchènes, des Irakiens, des Tamouls...

La rhétorique du déni d'asile – La notion de demande « *manifestement infondée* » apparaît dès 1980⁶⁶ dans le langage technocratique pour désigner le moyen procédural de rejeter plus vite encore que d'habitude, sans audition, voire à lecture rapide du récit d'exil. Le HCR conceptualise en 1983⁶⁷ cette pratique de rejet déjà bien établie par les États dès la fin des années 1970. Le refus d'entendre une demande ou de permettre qu'elle s'exprime pleinement s'institutionnalise ensuite aux postes frontières, dans les aéroports, aux guichets administratifs et dans les procédures juridictionnelles. Ils gonflent les taux de rejet dans des proportions variables selon les pays: le Royaume Uni les estime aujourd'hui officiellement à près de 40 %. La notion s'articule ensuite avec celle de « *pays sûr* », aux multiples déclinaisons – « *pays d'origine sûr* », « *pays tiers sûr* » (par exemple de transit), « *pays de premier accueil sûr* »... – conceptualisée par le HCR en 1989⁶⁸. La publicité des listes de pays sûrs pose des problèmes diplomatiques (pour ceux qui n'y sont pas!), et elles demeurent souvent officieuses mais facilitent aussi bien et sans plus d'égard les rejets des demandes d'asile concernées ainsi considérées a priori comme « *manifestement infondées* ».

.....

65. Elspeth Guild, « International terrorism and EU immigration: Asylum and borders policy: the unexpected victims of 11 September 2001 », *European Foreign Affairs* September 2001, Autumn 2003, vol. 8, n° 3, pp. 331-346.

66. François Crépeau, *Droit d'asile – De l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Bruxelles, Bruylant, Éd. de l'univ. de Bruxelles, 1995, p.254.

67. Voir les conclusions du Comité exécutif du HCR de l'ONU: EXCOM n° 30 (XXXIV/1983) relatives au problème des demandes manifestement infondées ou abusives du statut de réfugié ou d'asile.

68. Cf. F. Crépeau, *Droit d'asile...*, *op. cit.*, pp. 266 et s.

La rhétorique de l'externalisation – Elle ne constitue pas une innovation radicale mais s'inscrit dans le prolongement de ce qui précède comme le dernier avatar en date d'un mouvement de radicalisation. Concept descriptif et non juridique, son histoire reste à entreprendre. Sur le plan rhétorique elle s'amorce à la fin de la décennie quatre-vingt-dix avec la notion « *d'asile interne* ». Elle signifie en substance qu'une personne pouvant trouver refuge dans une autre partie de sa patrie doit être regardée comme infondée à le chercher dans un autre pays. La même logique inspire le concept de « *zones de protection spéciale* » élaboré par le HCR afin de concentrer les réfugiés d'une région, toutes origines confondues, dans un lieu de regroupement forcé. L'apport britannique semble se limiter aux « *camps de transit pour le traitement des demandes d'asile* » permettant de rejeter les demandes avant l'entrée sur le territoire et de transférer à d'autres États la gestion des camps et de l'expulsion. Plus récemment le concept italo-allemand de « *portails de l'immigration* » vise dans la même logique à organiser le « *tri* » des exilés avant leur accès au territoire européen.

L'élévation tendancielle des taux de rejet

Dans les conditions juridiques et procédurales qui ont été décrites pour l'évaluation des demandes d'asile (chapitre 2 « Le jugement technocratique de l'exil »), les fonctionnaires et les juges sont très sensibles aux injonctions et aux pressions émanant de la hiérarchie que ce soit sous la forme de notes de services, de textes réglementaires, de réformes législatives ou de discours ministériels. Cela explique que les taux de rejet puissent s'élever très vite, dès les années 1970, bien avant que le rejet des exilés ne devienne un enjeu central de la compétition politique. Et cette élévation historiquement très précoce et aussi très rapide révèle l'origine technocratique de la stigmatisation de l'exilé comme faux réfugié.

Une demande d'asile est un vaste un récit, celui d'une vie complexe et dont la narration tend à enfler. Les formulaires des

procédures d'asile ne font pas place à une telle expansion et les procédures d'asile ne laissent guère de temps à l'empathie. Les rejets sont massifs, la procédure expéditive et inquisitoriale. Le demandeur s'expose d'abord par écrit et en quelques pages. Le récit est bref, sec, improvisé sur un coin de guichet, sous la pression d'une file d'attente, handicapé par le recours à un intermédiaire, voire dévoyé par celui qui peut traduire, sait écrire et croit savoir ce qu'il vaut mieux noter. Dans certains pays comme la Grèce, et pour une proportion d'exilés déjà considérable en Grande-Bretagne⁶⁹ et en Espagne⁷⁰, et croissante dans les autres pays, le rejet est prononcé dès ce stade; la demande d'asile étant alors qualifiée de « *manifestement infondée* ». Pour ceux qui bénéficient d'une procédure plus longue commence alors la préparation d'un examen crucial dans des conditions matérielles et psychologiques qui mèneraient bien des étudiants à l'échec. La précarité impose notamment un souci de survie immédiate qui marginalise les autres préoccupations: manger et dormir passe avant la procédure et l'élaboration du récit. Les plus chanceux bénéficient de soutiens associatifs, familiaux ou amicaux. Mais ces soutiens, souvent utiles, peuvent être néfastes par incom pétence bienveillante. Bien peu d'exilés ont cette connaissance minimale du droit qui leur serait nécessaire pour apercevoir dans leur propre vie ce qui importe aux yeux de leurs juges. Aucun pays n'assure d'assistance juridique systématique. Les mois voire les années d'attente affectent la mémoire comme chacun peut s'en assurer en tentant de reconstituer son propre passé.

Viennent ensuite les phases d'audition, pour certains, déjà minoritaires. Les durées d'auditions vont de quelques minutes à quelques dizaines de minutes suivant les pays et les étapes de

.....

69. Près d'un tiers des demandes d'asile au Royaume-Uni sont très officiellement rejetées à ce stade de la procédure: Home Office, Asylum Statistics: First Quarter 2002 United Kingdom, London: Immigration Research and Statistics Services, Home Office, 2002, p. 14.

70. En Espagne, plus de 70 % des demandes sont rejetées à ce stade de la procédure: Olga Jubany-Baucells, « The state of welfare for asylum seekers and refugees in Spain », *Critical Social Policy*, vol. 22, n° 3, p. 420.

la procédure. Plusieurs enquêtes en Belgique⁷¹, Pays-Bas⁷² et Royaume-Uni⁷³ confirment ce qui a été précédemment indiqué pour la France: l'exiguïté temporelle dans laquelle est placée toute expression d'une demande d'asile. Ces études présentent le même constat de collision entre les temps d'écoute et la possibilité pour l'exilé de se faire comprendre. À cette exigüité s'ajoute l'ensemble des contraintes qui ont été analysées à partir du cas français. Sous le poids de telles contraintes, de telles conditions sociales d'expression, le récit d'exil est écrasé, laminé. Sa crédibilité finale, lorsqu'elle advient, reste à expliquer et cette explication pour la sociologie est difficile à apporter⁷⁴.

Comment en est-on arrivé là? De la manière la plus simple qui soit. L'accueil des exilés n'a jamais été conçu comme une finalité essentielle des États-providence, comme une finalité assez importante pour justifier des dépenses conséquentes. Il est d'ailleurs frappant de constater que les taux relatifs d'accueil de réfugiés (nombre de réfugiés reconnus dans un pays rapporté au nombre d'habitants de ce pays), sont étroitement corrélés à l'« indice de démarchandisation »⁷⁵ produit par Gøsta Esping-Andersen pour classer les pays dans une échelle de « développement » de l'État providence: tous les taux d'accueil situés entre 17 et 43 réfugiés par million d'habitants correspondent aux pays situés dans le tiers supérieur de l'échelle d'Esping-Andersen ce qui correspond au « monde social-démocrate ». Cependant même dans ce monde-là, aujourd'hui, et plus

.....

71. Jan Blommaert, « Investigating narrative inequality: African asylum seekers' stories in Belgium », *Discourse & Society*, vol. 12, n° 4, pp. 413-449.

72. Nienke Doornbos, « Separated Worlds. The Assessment of Credibility in Claims for Asylum », *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, vol. 31, n° 1, 2004, pp. 80-112.

73. Saulo B. Cwerner, « Faster, Faster and Faster – The time politics of asylum in UK », *Time & Society*, vol. 13, n° 1, 2004, pp. 71-88.

74. Pour une tentative pas tout à fait convaincante: Guy Coffey, « The Credibility of Evidence at the Refugee Review Tribunal », *International Journal of Refugee Law*, vol. 15, n° 3, July 2003, pp. 377-417.

75. Gøsta Esping-Andersen, *Les trois mondes de l'État-providence* (1991), Paris, PUF, 1999.

encore dans les autres, bien rares sont les forces sociales ou politiques qui réclament des services publics au bénéfice de non-nationaux, (variable qui n'est d'ailleurs pas intégrée dans l'indice de Esping-Andersen).

Dès son adoption en 1951, la convention de Genève sur les réfugiés a été mise en œuvre d'autant plus facilement que, au-delà du contexte géopolitique favorable de la guerre froide, elle ne nécessitait aucun engagement immédiat de fonds publics. Une infime proportion des exilés demandait l'asile. La plupart d'entre eux parvenaient à refaire leur vie en résidant dans des pays occidentaux largement ouverts et ne voyaient pas l'utilité d'une procédure complexe qui n'avait pas une grande incidence sur les conditions de vie. Certains préféraient même l'éviter comme l'évoque Johanna Siméant pour les Kurdes⁷⁶. Les quelques milliers de demandes d'asile déposées dans chaque pays pouvaient donc, sans que personne ne s'en plaigne, faire l'objet d'un traitement expéditif, une instruction administrative superficielle débouchant dans la plupart des cas sur l'octroi du statut de réfugié.

C'est ce mode de traitement originel qui va perdurer jusqu'à aujourd'hui : un examen prenant entre quelques minutes et quelques heures, suivant les pays et les étapes de la procédure, par des fonctionnaires ne disposant d'aucun moyen d'investigation délocalisée, le plus souvent sans grands moyens de documentation ni d'actualisation des données sur le pays concerné. Comme l'observe Cynthia Hardy en étudiant le processus d'examen des demandes d'asile au Royaume-Uni, au Danemark et au Canada, il ne s'agit jamais d'une technique d'établissement de la vérité relative aux trajectoires biographiques des réfugiés mais d'un processus de construction d'une réalité spécifique : celle du taux de rejet des demandes d'asile et de ce que laisse supposer ce résultat statistique du traitement des demandes d'asile, résultat

.....

76. J. Siméant, *La cause des sans-papiers*, Paris, Presses de Science Po, 1998, p. 90.

tributaire des choix de politique publique⁷⁷. Trois chercheurs suisses ont également illustré cette dépendance en comparant le traitement de 180 000 demandes d'asile dans les 26 cantons suisses entre 1988 et 1996: ils expliquent la variabilité des taux de rejet d'un canton à l'autre et d'une nationalité à l'autre en fonction du canton, notamment par les modalités d'organisation des services traitant les dossiers⁷⁸.

Cette corrélation des taux de rejet et des choix de politique publique apparaît aussi dans une perspective historique. En France, dans les décennies cinquante et soixante, jusqu'au milieu des années soixante-dix, la très grande majorité des récits de demande d'asile étaient considérés comme crédibles⁷⁹. La procédure d'octroi est alors expéditive. Elle le restera. Depuis lors, la très grande majorité des récits ne sont plus crus. On passe en quelques années d'une dynamique d'octroi expéditif au bénéfice d'un petit nombre à une dynamique de rejet expéditif au détriment du plus grand nombre: hormis quelques populations privilégiées d'exilés pour lesquels sont instaurés des quotas de protection (Chiliens, Cambodgiens, Vietnamiens, Laotiens) les demandes d'asile de toutes les autres origines, politiquement non désirées, vont être administrativement considérées comme non crédibles. Il faut environ dix ans pour que l'ensemble des agents publics, fonctionnaires et juges, s'adapte mentalement à cette norme politique. Durant le temps de cette adaptation, assurée aussi par les politiques de recrutement des agents publics, le taux de rejet global augmente inexorablement. Il augmente au fur et à mesure où diminue la part des

.....

77. Cynthia Hardy, « Refugee determination – Power and Resistance in Systems of Foucauldian Power », *Administration and Society*, vol. 35, n° 4, septembre 2003, pp. 462-488.

78. Thomas Holzer, Gérard Schneider, Thomas Widmer, « Discriminating Decentralization – Federalism and the handling of asylum applications in Switzerland, 1988-1996 », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 44, n° 2, April 2000, pp. 250-276.

79. Sur les statistiques françaises, voir Luc Legoux, *La crise de l'asile politique en France*, Paris, Centre français sur la population et le développement (CEPED), 1995.

demandes issues de nationalités privilégiées par le gouvernement. Il augmente corrélativement quand s'accroît la part des demandes d'asile politiquement et diplomatiquement non désirées notamment celles d'origine africaine dont le taux de rejet est d'environ 90 %, depuis le milieu des années 1980 jusqu'à aujourd'hui.

Le passage de l'octroi expéditif au rejet expéditif n'a pas lieu au même moment dans tous les pays, mais leurs taux de rejet convergent tous vers le même sommet. Le mouvement d'ensemble apparaît bien dans le cadre chronologique allant de 1985 à 1995 :

Tableau 1 : Taux de rejet des demandes d'asile conventionnel (en %)⁸⁰

	Autriche	Belgique	France	Allemagne	Italie	Suisse	Royaume-Uni
1985	55	--	57	60	93	86	78
1986	64	--	61	78	96	88	88
1987	69	--	67	88	93	91	87
1988	73	62	65	89	96	93	75
1989	81	51	72	94	64	95	67
1990	93	63	85	95	40	95	74
1991	87	74	80	92	95	97	91
1992	90	72	72	95	95	95	97
1993	92	71	72	95	91	85	92
1994	92	69	76	90	82	87	95
1995	87	68	84	83	83	85	94

Certains pays comme l'Italie, la Suisse et le Royaume-Uni plafonnaient déjà depuis le milieu des années 1980, d'autres comme l'Autriche, la France et l'Allemagne évoluent encore dans les années 1990 tandis que les derniers comme la Belgique ou les nouveaux pays d'immigration (Espagne, Grèce...) les

.....

80. Tableau élaboré en inversant les proportions présentées, à partir des données du HCR, par Thomas Holzer, Gérald Schneider, Thomas Widmer, « Discriminating Decentralization – Federalism and the handling of asylum applications in Switzerland, 1988-1996 », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 44, n° 2, April 2000, p. 253.

rejoignent à la fin de cette décennie. Ces chiffres ne tiennent pas compte des formes de protection dites « *subsidiaries* » : apparues récemment elles ne sont pas pertinentes dans des séries statistiques de longue période et s'agissant de protection de courte durée elles peuvent s'analyser comme des rejets différés dans le temps.

Il reste encore aujourd'hui quelques disparités entre pays européens mais elles tendent à se réduire au fur et à mesure qu'ils convergent vers un plafond commun. Les derniers chiffres disponibles sont parlants :

Tableau 2 : Taux de rejet des demandes d'asile conventionnel (1^{re} instance et appel) en 2003 ⁸¹

Allemagne*	95,7 et 85,7	Irlande	94,1 et 82,3
Autriche	70,4	Italie*	88,7
Belgique	76,1 et 90,1	Luxembourg	93,1
Danemark*	75,5 et 92,8	Pays-Bas*	98 et 92,3
Espagne*	81,4	Portugal*	90,9
Finlande*	99,5	Royaume-Uni*	96,7 et 79,6
France	90,2 et 88,6	Suède*	98,3 et 98,5
Grèce	99,9		

Certains pays ont parcouru le chemin de cette évolution jusqu'à sa limite ultime, les autres s'en approchent. Quelle est cette limite ? L'exemple grec montre qu'il n'y en a qu'une qui soit absolue : celle des 100 %. Dans d'autres pays, où la procédure d'asile a généré progressivement des budgets annuels et un volume d'emplois publics conséquents, il existe des freins

.....

81. Deux chiffres sont indiqués pour les pays qui connaissent deux niveaux de procédure (première instance et appel). Ils sont produits à partir des données de l'UNHCR, « 2003 Global Refugee Trends – Overview of Refugee Populations, New arrivals, durable solutions, asylum-seekers and other persons of concern to UNHCR », 15 June 2004. Les pays marqués d'une étoile connaissent une deuxième sorte de protection des réfugiés, alternative à la convention de Genève : les « protections subsidiaires », précaires et de courtes durées, ne permettent pas au réfugié d'envisager de refaire sa vie dans le pays d'accueil et peuvent donc s'analyser pour cette raison comme des rejets différés dans le temps.

bureaucratiques à cette évolution. La proximité des 100 % fait notamment courir le risque d'une remise en question de ces budgets et emplois puisqu'un tel résultat, proche ou égal à 100 %, pourrait facilement être obtenu à un coût budgétaire proche ou égal à zéro.

Enrôlements et clivages associatifs

Le retournement des politiques du droit d'asile contre les exilés reflète une transformation de rapports de forces idéologiques entre trois systèmes de valeurs et de croyances : utilitariste, national-sécuritaire et humaniste-asilaire. Dominantes durant les trente glorieuses (1945-1974), les idées utilitaristes passent au second plan, dans les périodes suivantes, jusqu'à la résurgence récente et encore limitée des dernières années, derrière les préoccupations sécuritaires et, surtout, nationalistes. Un *tour-nant national-sécuritaire*, façonne nos cultures politiques depuis 40 ans. Il s'exprime dans la genèse et la radicalisation répressive des politiques antimigratoires. Ce tournant traduit notamment une modification de rapports de forces entre un courant ascendant, national-sécuritaire, et un courant s'affaiblissant, celui des droits humains et notamment du droit d'asile.

Un tel mouvement de balancier, dépend d'abord d'une croissance endogène des forces *national-sécuritaires*, à partir d'impulsions technocratiques relayées dans le champ politique en conjoncture propice, qui alimentent une spirale du rejet, une course-poursuite entre la radicalisation des politiques antimigratoires et la banalisation électorale du nationalisme xénophobe. Cependant, le mouvement de balancier peut aussi être dû à des facteurs moins visibles, masqués par les précédents, tendant à l'affaiblissement des forces *humanistes-asilaires*.

Cette possibilité amène à s'interroger sur les dynamiques sociales susceptibles de provoquer un déclin des soutiens aux exilés et, logiquement, à les rechercher au cœur des mouvements de solidarité avec les exilés.

L'origine de cette interrogation se situe dans une suite inattendue de l'expérience précédemment présentée de juge à la Cour nationale du droit d'asile (ex-Commission des recours des réfugiés), c'est-à-dire d'acteur ayant participé durant plus de trois ans au rejet massif des demandeurs d'asile et qui s'est ainsi socialisé dans la culture de ce rejet juridictionnel. Les premiers contacts extérieurs, auprès des associations de solidarité, notamment en 2003 auprès de responsables et salariés de Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), c'est-à-dire auprès d'acteurs supposés – peut-être naïvement – être hostiles à ces rejets institutionnels voire en lutte contre leurs ressorts auraient dû, en un sens expérimental, produire des « dissonances cognitives » entre le juge (certes redevenu chercheur mais identifié aussi et toujours comme juge par ses interlocuteurs) et l'associatif professionnel ou bénévole de la défense des demandeurs d'asile. Ces dissonances cognitives auraient pu porter tant sur la perception des institutions, la procédure d'examen des demandes d'asile que sur l'analyse de récits d'exils particuliers. Or bien loin d'enregistrer de telles dissonances, j'observais à l'inverse, au cours des entretiens, une osmose idéologique entre le *juge du rejet* et l'*associatif de l'accueil*; ou, pour le dire autrement, il n'y avait pas de différences fortes entre les conversations menées avec ces associatifs et celles menées dans les institutions, avec les autres Juges et les rapporteurs de la CRR.

La première hypothèse d'interprétation envisagée a d'abord consisté à renvoyer cela à un simple biais d'observation lié précisément au statut de juge vis-à-vis duquel l'acteur associatif pouvait tendre à adapter son discours afin de réduire le risque de dissonance et faciliter ainsi la communication.

Cependant, toutes les observations faites par la suite, sur le même terrain des associations gestionnaires de CADA, entre 2004

et 2006, avec un statut social modifié où la figure du juge s'estompe derrière celle de l'universitaire (plutôt engagé en faveur du droit d'asile), vont dans le même sens : non seulement la procédure mais aussi la « chose jugée », comme disent les juristes, ne sont que marginalement remises en question dans ce milieu social. Et, bien loin d'une telle subversion intellectuelle, les acteurs associatifs spécialisés dans l'accueil et l'aide aux demandeurs d'asile tendent vers des raisonnements similaires à ceux des acteurs institutionnels, expliquent de la même façon les motifs de rejet des demandes d'asile et imputent fréquemment la responsabilité du rejet au demandeur d'asile lui-même (en invoquant l'inadéquation de son récit d'exil à la convention de Genève, l'insuffisance de sa préparation à la procédure d'examen de la demande, l'obstination à maintenir certains éléments contre-indiqués de sa biographie, la difficulté à se faire comprendre même dans sa propre langue...). Plus encore, le regard sociologique précédemment évoqué, porté sur les institutions et les procédures du droit de l'asile, apparaît si décalé avec les modes de pensée des travailleurs sociaux dans les CADA, que la simple présentation d'un tel regard semble incompatible avec les conditions d'exercice de leur activité. Un directeur de CADA, au cours d'une série d'entretiens¹ destinés à élaborer une formation continue de ces employés sur la procédure d'asile, concluait lui-même à cette incompatibilité : « *Vous ne pouvez pas décrire aux travailleurs sociaux tout ce que vous venez de nous dire sur le fonctionnement interne de l'OFPRA et de la CRR sans risquer de nuire à leur travail et de perturber le fonctionnement même de nos services. Comment voulez-vous qu'ils continuent à assister les demandeurs d'asile dans l'accès à la procédure après une telle présentation ?*² »

De ces entretiens³ émergent alors les questions centrales de la recherche : Comment des acteurs associatifs engagés dans

.....

1. Entretiens fin 2005 et début 2006 dans la région de Picardie.

2. Notre entretien dans un CADA de Picardie du 10.11.2005.

3. Au cours de ces entretiens, entre 2003 et 2006, ont été interrogés notamment les directeurs respectifs des associations « France terre d'asile » et « Forum

l'aide aux exilés en sont-ils venus à assimiler les manières de penser issues des administrations et juridictions qui refusent tendanciellement à ces mêmes exilés la protection qu'ils demandent? Quelle incidence a eu ce phénomène sur l'évolution des associations concernées, leur organisation interne, leurs discours politiques et leur place dans l'espace public?

Mon hypothèse est que, du fait de cet enrôlement d'acteurs de solidarité dans les dispositifs de politiques publiques (en particulier dans la gestion des centres d'accueil de demandeurs d'asile), les mobilisations sociales en faveur des exilés tendent à se subordonner à d'autres finalités: celles de l'État. Pour soutenir la démonstration, il faut partir « du bas », des activités ordinaires des travailleurs sociaux dans les CADA, et analyser les contraintes qui les conduisent à intérioriser les modes de raisonnement des administrations et juridictions de l'asile. On saisit mieux ensuite ce que l'expansion de ces activités entraîne, pour certaines associations, lorsque s'opère un mouvement de professionnalisation induit par la politique publique de multiplication des CADA. Le phénomène technocratique, omniprésent dans ce grand retournement du droit de l'asile contre les exilés réapparaît ici, là où on l'attendait le moins, sous la forme d'une « technostructure » associative qui non seulement prolonge l'emprise idéologique de l'État sur la société mais génère en outre un clivage dans le champ associatif des soutiens aux exilés, affaiblissant d'autant ce milieu de soutien.

.....

Réfugiés », un salarié spécialisé dans le droit d'asile au sein de chacune de ces associations, un stagiaire de Forum réfugiés, un salarié responsable de l'accès à la procédure d'asile dans le CADA d'une association para hospitalière de la région parisienne, un responsable de CADA de l'AFTAM ainsi qu'un travailleur social de l'un de ces CADA, plusieurs salariés de la Cimade travaillant sur l'asile, des avocats spécialisés près la Commission des recours des réfugiés... Au-delà de ces entretiens semi-directifs de nombreuses « discussions » avec des responsables ou militants des associations de la Coordination française pour le droit d'asile (CFDA), notamment GISTI, association Primo-Levi, Cimade, Amnesty International, Comede, Secours catholique, Act-Up Paris, m'ont informé sur ces réalités.

L'intériorisation des perceptions étatiques

Si l'on observe l'activité des CADA en s'intéressant aux pratiques quotidiennes de leurs salariés, on constate d'abord que l'accueil des demandeurs d'asile varie fortement d'une organisation à l'autre. De la petite association de quartier issue d'une ancienne mobilisation sociale à la grande entreprise associative d'hôtellerie sociale comptant des centaines de salariés en passant par l'association paramunicipale reflétant une préférence politique pour la gestion privée des actions de la commune, les référents professionnels du travail social sont très différents. Les objectifs des dirigeants, les mentalités des salariés, les activités quotidiennes en centre, la place des demandeurs d'asile, les relations humaines composent, d'une organisation à l'autre, des mondes sociaux qui se ressemblent à peine.

Cependant, par-delà cette diversité, tous les travailleurs sociaux en CADA sont confrontés à des problématiques communes liées à la politique de l'asile: elles concernent l'admission en CADA, le conseil juridique aux demandeurs d'asile et les « sorties de CADA ». Ces trois sources de contraintes pèsent sur tous les acteurs de l'accueil professionnalisé des demandeurs d'asile: cadres dirigeants, travailleurs sociaux salariés, stagiaires et bénévoles. Elles les réunissent en un monde commun et les rapprochent des fonctionnaires de l'État dont ils intériorisent les manières d'appréhender la demande d'asile et de raisonner à son sujet. Sous le poids de ces contraintes, les travailleurs sociaux tendent à raisonner dans les CADA comme dans les administrations et les tribunaux.

L'admission en CADA: (pré) juger de la demande d'asile

L'écart entre le nombre de places disponibles et le nombre de demandes d'entrées en CADA contraint à une sélection. Les critères de sélection pour l'entrée en CADA font l'objet de controverses internes au monde associatif avec deux tonalités opposées, exprimées parfois par les mêmes acteurs: d'un côté, le rappel des

règles formelles et des critères officiels de priorité dans l'admission en CADA; de l'autre, l'évocation de réalités plus complexes qui font intervenir en second plan d'autres critères dans la sélection. Ces controverses restent feutrées du fait de la proximité de beaucoup d'associations, de leur dépendance même, au-delà des seules gestionnaires de CADA, à l'égard du processus de placement en CADA. Rares sont ceux, qui, directement impliqués par leurs activités professionnelles ou militantes dans ce processus, lèvent le voile publiquement comme l'ont fait Antoine Decourcelle et Stéphane Julinet: « *Les conditions d'admission dans ces CADA sont devenues le règne de l'arbitraire le plus complet, avec la caution d'organisations humanitaires.*⁴ » Le phénomène a pu en outre s'amplifier ces dernières années du fait de la démultiplication des commissions d'admission au plan régional et local.

Jusqu'au 1^{er} janvier 2004, la procédure formelle d'admission a été la suivante: une Commission nationale d'admission (CNA), présidée par le représentant du ministère de l'Emploi et de la Solidarité (un membre de la Direction de la population et des migrations, DPM) et composée de représentants de la DPM et de l'association France terre d'asile, décide des personnes qui peuvent bénéficier d'une entrée en CADA. Elle se réunit toutes les semaines, et prononce des admissions en fonction des places disponibles qui ont été transmises par les CADA de toute la France au secrétariat, lequel est assuré depuis 1973 par France terre d'asile.

Depuis le 1^{er} janvier 2004⁵, le secrétariat de la CNA et, à travers lui, l'animation du dispositif ont été confiés à l'Office des migrations internationales devenu en 2005 l'ANAEM⁶.

.....

4. A. Decourcelle, S. Julinet, *Que reste-t-il du droit d'asile?*, op. cit., p. 136.

5. Circulaire DPM/ACI3 n° 2003/605 du 19 décembre 2003.

6. L'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) a été créée en 2005. Ce nouvel opérateur fusionne les moyens et les compétences de l'Office des migrations internationales (OMI), créé en 1945 pour gérer et régler la venue des immigrés, et du Service social d'aide aux émigrants (SSAE), association fondée en 1926, dont la vocation est d'accueillir les migrants à leur arrivée.

La procédure a fait l'objet d'une déconcentration territoriale partielle: la sélection est opérée pour partie par la Commission Nationale d'Admission (30 % en 2004) et pour le reste par des Commissions Locales d'Admission dans le cadre du Département. Les deux types de commissions sont placés sous l'autorité du ministère des Affaires sociales et directement dirigés par ses services nationaux (DPM) ou déconcentrés (DDASS). Ces commissions sont de composition hybride associant des fonctionnaires et des responsables associatifs représentant les organisations gestionnaires de CADA. Par ailleurs, les candidatures à l'entrée en CADA peuvent être présentées par toute association contactée à cette fin par un demandeur d'asile, que l'association soit ou ne soit pas gestionnaire de CADA. Ce deuxième ensemble d'associations, qui ne recoupe que partiellement le précédent, est vaste et hétérogène.

Les critères formels de sélection sont administratifs le demandeur d'asile doit être en possession d'une autorisation provisoire de séjour et d'un récépissé de demande d'asile datant de moins de trois mois) et sociaux (le demandeur d'asile doit être sans ressources suffisantes et sans logement). Ces derniers critères sont peu discriminants et les premiers éliminent essentiellement les exilés les plus isolés n'ayant pas été informés à temps des opportunités qui s'ouvraient à eux pendant les trois premiers mois de la demande d'asile. Une deuxième série de critères intervient ensuite; elle se rapporte à l'urgence sociale: sont réputés prioritaires les primo-arrivants (première demande de statut de réfugié, sans prise en charge antérieure dans le DNA ni refus de proposition d'hébergement), les familles avec enfants en bas âge, les jeunes majeurs isolés (entre 18 et 20 ans), les demandeurs ayant des problèmes de santé ne nécessitant pas un accueil médicalisé, les femmes seules, les demandeurs en réexamen (sans prise en charge dans le DNA ni refus d'hébergement au titre de leur première demande).

Ces critères de second rang ne sont contraignants qu'en apparence, d'une part parce qu'ils se superposent en partie, et

ensuite parce que leur hiérarchisation n'est pas fixée. S'ouvrent ainsi de vastes marges de manœuvre dans l'application des critères. En outre, le nombre de candidats éligibles sur chacun de ces critères dépasse très largement les capacités d'accueil, ce qui contraint à opérer une sélection au sein même des catégories éligibles. C'est dans ces espaces d'indéfinition des règles formelles, ce « flou du droit » correspondant aux marges d'appréciation dans l'application des critères et dans la sous-sélection au sein des catégories éligibles, que peut se greffer une préoccupation d'un autre ordre qui se rapporte à la probabilité de réussite d'un(e) candidat(e) lors du futur examen de sa demande d'asile par les institutions administrative (OFPRA) et juridictionnelle (CRR).

Or, de ce critère implicite, dépend une statistique politiquement importante : le taux de réussite dans la procédure d'asile des demandeurs logés en CADA. Il est estimé (en l'absence de réelle transparence sur ce type de statistiques) entre 50 % et 70 % alors que le taux global se situe entre 10 % et 20 %. Cette réussite statistique, dont l'interprétation constitue un enjeu politique, est importante pour des associations gestionnaires de CADA qui n'ont guère intérêt, dans un contexte politique de lutte contre les « faux réfugiés », à passer pour les premiers hébergeurs de cette population stigmatisée. En outre, dans la mesure où ces associations ont à assumer la lourde problématique des « sorties de CADA » (cf. ci-dessous), l'ensemble de leurs personnels préfère accueillir des demandeurs d'asile qui quittent ensuite le CADA avec un statut privilégié de réfugié plutôt que comme « sans-papiers » à la rue.

L'interprétation officielle de ce taux de réussite élevé, celle qui est mise en avant par les responsables de CADA, le ministère des Affaires sociales et les instances connexes, consiste à le corréliser soit aux conditions matérielles de vie plus confortables des exilés (ce confort, les déchargeant d'autres soucis plus urgents, prédispose en effet les exilés à mieux s'occuper des problèmes de procédure juridique) soit à la qualité du travail

associatif de conseil juridique des demandeurs tout au long de la procédure d'asile. Cette seconde corrélation est généralement présentée avec prudence, sans aller jusqu'au point où la réussite des récits pourrait être imputée à l'art des conseillers plus qu'aux biographies d'exilés; elle est plus difficile à vérifier empiriquement que la première, tant les travailleurs sociaux relativisent eux-mêmes ce qu'ils peuvent/savent faire en matière de conseil relatif au droit d'asile (cf. ci-dessous).

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), par exemple, se fait l'écho de cette interprétation dominante dans le champ associatif tout en lui apportant quelques éléments de pondération: « *Outre leur mission d'accompagnement social, les équipes des CADA assistent et conseillent les demandeurs d'asile dans la constitution de leur dossier OFPRA et éventuellement de leur recours devant la CRR. Cette aide au dossier et cet accompagnement juridique peuvent expliquer en grande partie le taux élevé d'admission au statut de réfugié des personnes hébergées en CADA par rapport au taux moyen de reconnaissance de la qualité de réfugié: selon des données recueillies par FTDA pour l'année 2004 dans 60 CADA auprès de 4 500 personnes représentant 23 nationalités, ce taux est de deux à cinq fois plus élevé selon que les demandeurs sont hébergés en CADA ou ne bénéficient d'aucune prise en charge. Ces chiffres restent significatifs de l'importance de l'encadrement social et juridique au regard de l'appréciation portée par l'OFPRA et la CRR sur la demande d'asile, même s'ils sont à manier avec précaution et à pondérer en fonction de plusieurs facteurs (nombre relativement faible de demandeurs sur lesquels porte cette enquête, critère de sélection de personnes admises en CADA compte tenu notamment de l'exclusion systématique des demandeurs placés en procédure prioritaire, poids de la composition familiale et pays de provenance).*⁷ »

.....

7. Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), *Les conditions d'exercice du droit d'asile en France*, Paris, La Documentation française (coll. « Les études de la CNCDH »), 2006, p. 162.

Cependant une autre interprétation concerne la dynamique sociale liée au fonctionnement de la commission d'admission et aux interactions entre les diverses associations qui y participent ou qui en sont dépendantes. Ainsi, un responsable associatif, membre de la commission locale d'admission de Lyon, indique : « *Il faut comprendre que la Commission d'admission, c'est une des choses importantes [...] c'est quelque part une espèce de nœud dans des enjeux globaux du dispositif [...] c'est le lieu d'échange, c'est le lieu d'information sur les dossiers [...] c'est le lieu des contradictions [...] c'est là que ça se fait tout ça, je veux dire ce travail interassociatif du comité si vous voulez, il est là le travail en commun.*⁸ »

La formulation est alambiquée; elle évoque, à demi-mot, un tabou de ce monde associatif : les associations gestionnaires de CADA, qui ont intérêt à ce que leurs « clients » réussissent l'examen de la demande d'asile, font partie des commissions locales et nationales d'admission (c'est-à-dire de sélection à l'entrée des CADA) et pèsent sur les décisions prises... avec d'autant moins d'effort que les fonctionnaires de la DPM ou des DDASS qui dirigent ces commissions partagent cet intérêt pour un taux de réussite élevé des bénéficiaires du DNA dans la procédure d'asile. L'intérêt des uns et des autres est d'éviter l'accusation, devenue politiquement très prégnante, de gérer aux frais du contribuable une voie d'entrée des « clandestins » ; cet intérêt est lié aussi à l'idéologie de l'asile qui conduit à accorder plus d'importance aux victimes de persécutions qu'aux autres types de migrants. Cet intérêt commun n'implique pas pour autant de recourir à une « théorie du complot » : la théorie des « effets de composition » du sociologue Raymond Boudon suffit amplement. Les associations qui présentent des candidat(e)s, même si elles ne sont pas elles-mêmes gestionnaires de CADA, anticipent sur cet intérêt dominant. Parmi les nombreux exilés qui se

8. Cité in Belkis Dominique, Franguiadakis Spyros, Jaillardon Edith, En quête d'asile – Aide associative et accès au(x) droit(s), Paris, LGDJ (*Droit & Société* n° 41), 2004, p. 93.

présentent à elles en réunissant tous les critères de premier rang (administratifs) et deuxième rang (sociaux), elles tendent à repérer et à présenter aux commissions d'admission, après d'éventuelles discussions informelles avec les responsables de CADA pour s'assurer de soutiens au sein de la commission, les « bons » candidats : ceux qui sont les plus susceptibles de réussir dans la procédure d'asile. Les associations savent que ce sont eux aussi qui ont le plus de chances de réussir devant les commissions d'admission en CADA ; ce faisant, elles (pré) jugent la demande d'asile.

Par ce mécanisme implicite, les acteurs associatifs tendent à intégrer dans l'appréciation des cas individuels le critère de la réussite à l'examen de la demande d'asile et se font ainsi juges préalables de la demande d'asile. Ce mécanisme est un puissant facteur de diffusion des normes et manières de penser institutionnelles dans le milieu associatif.

Le conseil juridique en CADA : penser comme les juges pour aider les exilés

Ce que les travailleurs sociaux nomment « l'accompagnement » social et juridique est formellement un élément central de l'activité des CADA⁹. C'est l'une des caractéristiques distinctives des CADA vis-à-vis des anciens CPH. L'officialisation de cette mission d'accompagnement a notamment permis de légitimer des pratiques d'aide au récit risquant d'être analysées comme des manipulations de la demande d'asile.

Dès 1991, les CADA se voient aussi confier la mission d'aider les demandeurs d'asile à faire valoir leurs droits. Cette mission s'est progressivement élargie à l'ensemble des relations que ces personnes ont à nouer avec l'extérieur¹⁰ : démarches à la préfecture pour le titre de séjour, information sur la procédure d'asile, constitution du dossier de demande d'asile, préparation

.....

9. Circulaire MES/DPM n° 2000-170 du 29 mars 2000 relative aux missions des centres d'accueil pour demandeurs d'asile.

10. *Idem*.

aux auditions devant l'OFPRA et la CRR, soutien médico-psychologique, établissement des dossiers de sécurité sociale et d'allocations d'insertion, ouverture de compte bancaire, obtention de titres de transport, réalisation des examens de santé obligatoires, etc.

Dans certains CADA (notamment ceux de Forum réfugiés et de France terre d'asile), un juriste est recruté spécifiquement pour l'accès à la procédure d'asile. Le statut professionnel de cette personne est néanmoins le même que celui des autres travailleurs sociaux, seule sa formation initiale est différente. Il ne semble pas que cette politique de recrutement soit généralisée. La plupart des travailleurs sociaux dans les autres CADA ont un niveau de formation assez bas en matière de droit d'asile et se disent souvent, au cours de nos entretiens, désarmés face à cette mission. Cela se traduit alors par une préférence pour les autres formes d'accompagnement (soutien médico-psychologique, animation culturelle, aide aux relations sociales, accompagnement scolaire des enfants, etc.).

Avec cette réserve importante qui relativise, pour la plupart des CADA, notamment ceux de la Sonacotra et de l'AFTAM, la corrélation éventuelle entre l'accompagnement juridique et le taux de réussite dans la procédure d'asile, cette activité, même réalisée *a minima*, contraint les conseillers à assimiler la grille d'analyse administrative et juridictionnelle des demandes d'asile.

Arriver à penser comme les fonctionnaires de l'OFPRA et les juges de la CRR devient ici une condition d'efficacité. Les travailleurs sociaux concernés s'exposent alors, plus que les autres, à la communication émanant des instances administratives et juridictionnelles : textes de lois, décrets et circulaires, recueils de jurisprudence de la CRR, manuels de droit qui en font la synthèse, mémento du HCR, articles de presse, listes de diffusion ou discussion par Email, etc. Les acteurs s'exercent ensuite à l'application de ces manières de penser pour chaque accompagnement de demandeur d'asile, depuis la rédaction

initiale du récit d'exil, la constitution du dossier présenté à l'OFPPRA, la rédaction des mémoires ampliatifs transmis lors du recours à la CRR sous le sceau des avocats, jusqu'à la préparation des candidats aux auditions des deux instances...

Dans le cadre de cette activité, et même lorsque les organisations concernées n'y accordent pas une grande importance, leurs salariés spécialisés sur cette activité ne peuvent faire autrement que de raisonner sur les dossiers de demande d'asile en fonction de la manière de penser de ceux qui vont décider *in fine* sur ces dossiers, c'est-à-dire en reproduisant leurs manières de penser. Tant pour la mise en cohérence des récits d'exil, la sélection des faits perçus comme crédibles, la réunion des pièces probantes, les associatifs reproduisent à l'identique les raisonnements des fonctionnaires de l'OFPPRA, des rapporteurs et des juges de la CRR. À cet égard, les conversations avec les uns et les autres ne laissent apparaître aucune différence dans les appréciations portées sur les récits d'exil... ce qui change éventuellement, c'est que le rapport affectif au résultat de la procédure peut être plus frustrant pour les acteurs associatifs que pour les acteurs administratifs et encore cette frustration paraît dépendre davantage des caractéristiques personnelles que de tendances sociologiques.

Comme l'observe Carolina Kobelinsky « *dans les centres d'accueil, l'évaluation morale des demandeurs d'asile se pose à un double niveau. D'une part, un doute pèse souvent sur la vérité de l'histoire du demandeur d'asile étant soumis alors à une épreuve de crédibilité. D'autre part, ils sont jugés en fonction des attitudes quotidiennes qu'ils adoptent vis-à-vis des intervenants et des autres résidents.* »¹¹ À partir d'un corpus ethnographique recueilli dans deux centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), Carolina Kobelinsky étudie les représentations construites par les intervenants sociaux et dégage trois

.....

11. Kobelinsky Carolina, « Le jugement quotidien des demandeurs d'asile », TERRA-Éditions, coll. « Esquisses », <http://terra.rezo.net/article559.html>

figures anthropologiques du demandeur d'asile qui opèrent au quotidien – le « héros », « l'imposteur » et le « débrouillard » –, fortement déterminées par le cadre idéologique de la procédure d'asile et de ses référents.

Gilles Frigoli, à partir d'entretiens menés auprès d'acteurs institutionnels et d'usagers des structures d'accueil dans les Alpes-Maritimes, fait la même observation : « *On le comprend : accréditer l'idée qu'il existerait de "vrais" et de "faux" réfugiés heurte les principes affichés par le monde de l'humanitaire, par nature non sélectif dans sa gestion de l'urgence, comme ceux mis en avant par des professionnels du social qui rejettent la posture d'agent de contrôle social moralisateur qui leur fut reprochée dans les années soixante-dix. Pourtant, il n'est pas rare que s'observe le recours à de telles catégorisations distinguant les migrants en fonction des raisons pour lesquelles ils sont venus, ou sont de passage, en France. On pourrait citer ici nombre de témoignages d'acteurs de terrain signifiant à demi-mot qu'il existe de "vrais" et de "faux" réfugiés. Non pas que les intervenants sociaux locaux aient tous délibérément intégré et repris à leur compte l'attitude de soupçon que développe l'OFPRA depuis quelques années à l'égard de demandeurs d'asile dont moins de 20 % sont reconnus comme réfugiés.*¹² »

Au-delà des personnes hébergées en CADA, certaines associations offrent un service aux exilés sans hébergement de type CADA, sous la forme de permanences, souvent tenues par des bénévoles et/ou des étudiants stagiaires, qui accueillent ces exilés et accompagnent leurs demandes d'asile. Ces acteurs se trouvent alors enrôlés dans la même vision du monde et dans la même fonction de jugement préalable que dans la demande d'asile. Cette activité latérale apparemment « gratuite » remplit aussi une autre fonction : elle permet aux associations concernées de repérer les « bons » candidats à l'admission en CADA,

.....

12. Gilles Frigoli, « Le demandeur d'asile : un "exclu" parmi d'autres ? La demande d'asile à l'épreuve des logiques de l'assistance », *Revue européenne des migrations internationales*, 2004, n° 2.

y compris à l'admission dans leurs propres CADA (cf. ci-dessus). Tout cela se faisant avec les meilleures intentions à l'égard des exilés incités ou au contraire dissuadés de persévérer dans la procédure et, par là même, présélectionnés.

Ainsi, par des effets de composition et de synergie, salariés et stagiaires intériorisent les manières de penser émanant de l'État quand bien même cet État rejette la plupart des exilés.

La « sortie de CADA » : justifier le jugement pour pouvoir le tolérer

L'expression « sortie de CADA » mérite ses guillemets tant il s'agit, dans le langage des travailleurs sociaux et des responsables gestionnaires de CADA, d'une expression consacrée pour désigner cette vaste problématique : le simple énoncé de l'expression ouvre brutalement sur un vaste pan du monde des CADA, le plus douloureux, le plus contraignant aussi sur les plans psychologique et sociologique.

« Sortie de CADA » signifie, pour ces acteurs associatifs, expulsion plus ou moins forcée de personnes qu'ils ont aidées et soutenues pendant des mois, voire des années, dont ils ont côtoyé les récits intimes, les biographies banales ou sidérantes, les malheurs et les joies, le regard des enfants aussi. Et lorsque tombe la décision ultime, celle qui est prononcée par la CRR en dernière instance et dernier recours, ces personnes sont supposées quitter le territoire, ce qu'elles ne veulent pas faire et font rarement. Elles tombent dans la clandestinité et ne peuvent continuer de séjourner dans le CADA (au-delà d'un certain délai de latence) sous peine, pour celui-ci de sanctions diverses, la première étant la suppression de la subvention allouée par la DDASS pour héberger ces personnes.

Il revient alors aux travailleurs sociaux de convaincre ces personnes qu'ils ont aidées dans la perspective d'une insertion sociale, à accepter l'exclusion sociale dont ils n'avaient pas conscience à l'intérieur du CADA. Et, plus la « sortie de CADA » consécutive à un rejet de la demande d'asile devient statistiquement probable pour tout exilé, plus le travail de

préparation à l'acceptation de ce rejet final, de cette exclusion sociale déjà advenue que le dispositif CADA ne faisait que masquer, devient l'une des fonctionnalités principales de l'accompagnement de la demande d'asile en CADA... un accompagnement psychologique du rejet social et juridique. Bien loin d'être un simple dispositif d'accueil, le CADA est une composante du dispositif de rejet.

Et, pour passer de l'aide à l'insertion sociale à l'accompagnement du rejet social, les travailleurs sociaux doivent se convaincre d'abord eux-mêmes et trouver les raisons d'un tel renversement de perspectives. Considérer le jugement de rejet comme injuste est possible mais à le faire trop souvent on prend le risque de ne plus pouvoir supporter non seulement la fonction mais aussi l'emploi dans ce type d'organisation. Une autre attitude, plus compatible avec ce métier, attitude en référence à laquelle s'opère une sélection entre ceux qui restent et ceux qui démissionnent pour trouver un emploi ailleurs, consiste à faire porter la responsabilité de l'échec au demandeur lui-même: on critique alors l'inconsistance du récit, son manque de crédibilité, une assiduité insuffisante dans la préparation du dossier, de l'audition, le manque d'efforts pour réunir les documents demandés par le conseiller, pour réécrire le récit en suivant ses consignes, etc. On se lamente des faibles capacités narratives de la personne, de son manque de clarté ou de la tranquillité relative de son pays

On justifie alors, tout en rappelant que cette issue est malheureuse et regrettable, le jugement de rejet... qui fonde et justifie en retour l'irresponsabilité de ceux à qui il revient d'en imposer les conséquences pratiques: la « sortie de CADA », le foyer d'hébergement d'urgence vite insupportable, les taudis des ghettos urbains, la « clandestinité », la peur de la police, les squats, la rue, la misère...

La décision de rejet de l'OFPPRA et de la CRR, même contestée sur le fond, doit conserver aux yeux de ces acteurs associatifs une valeur morale suffisante pour leur permettre d'assumer la partie de procédure dans laquelle ils sont enrôlés

comme auxiliaires de l'État pour faire exécuter la décision et mettre à la rue l'exilé débouté du droit d'asile. Au-delà de cette tolérance à l'égard des rejets prononcés, plusieurs travailleurs sociaux interrogés¹³ indiquent faire attention à ne pas trop se lier avec les demandeurs d'asile pour ne pas avoir à souffrir *in fine* de l'issue probable. Plus encore, l'animation interne d'un CADA (activités culturelles, loisirs, fêtes...), si elle conduit à une forte cohésion sociale des résidents, fait courir le risque de dynamiques de groupe en résistance aux sorties de CADA et incite les gestionnaires à modérer cette dimension d'animation. On passe ainsi, notamment dans les plus grandes organisations de gestion des CADA, d'un comportement de tolérance à l'égard du rejet de la demande d'asile à une attitude structurelle de distance vis-à-vis des exilés.

La professionnalisation des associations

La professionnalisation des associations spécialisées dans l'accueil des demandeurs d'asile, c'est-à-dire l'augmentation du nombre de leurs salariés en valeur absolue et en valeur relative, s'amorce véritablement en 1991 comme une conséquence de l'interdiction faite à cette date aux demandeurs d'asile d'accéder au marché de l'emploi. Au moment où l'État refuse aux exilés de subvenir à leurs besoins par eux-mêmes, il leur offre un nombre limité mais croissant de places d'accueil en CADA dont le financement permet aux associations bénéficiaires des subventions de salarier un nombre également croissant d'employés en charge de la gestion des centres et de l'accompagnement des demandeurs d'asile. Ces associations deviennent ainsi dépendantes de l'État pour le maintien des emplois et salaires de leurs personnels.

Le nombre de places d'hébergement en CADA passant d'environ 2500 à la fin des années 1980 à près de

.....

13. Notre entretien dans un CADA de Picardie du 10.11.2005 et dans un CADA d'Île-de-France du 22.11.06.

20 000 aujourd'hui, le nombre de salariés dans les associations gestionnaires passe dans le même temps de quelques dizaines à près de 2 000 suivant un ratio relativement stable de un salarié pour dix places d'hébergement. Les associations qui se spécialisent dans la gestion des CADA voient ainsi le nombre de leurs salariés augmenter et, dans le même temps, le nombre de bénévoles diminuer, jusqu'à la disparition presque complète de ce type d'intervenants au profit de personnels recrutés sur titres et diplômés et dirigés selon des modalités proches de celles des entreprises.

Le système de décision interne à la structure associative se modifie dans le sens d'une marginalisation des instances représentatives (assemblée générale, conseil d'administration, bureau, président, etc.) au profit d'une « technostructure » composée des cadres supérieurs, salariés de l'association. Dépendance vis-à-vis de l'État pour la pérennité des salaires, marginalisation des militants bénévoles et prise de pouvoir politique des salariés au sein des associations... c'est l'ensemble de ces dimensions que recouvre le concept de « professionnalisation » associative.

Interdiction de travailler pour les demandeurs d'asile

C'est en 1973, avec l'arrivée des réfugiés chiliens, que se met en place le Dispositif national d'accueil (DNA)¹⁴ et qu'apparaissent les premiers Centres provisoires d'hébergement (CPH). En 1975, l'État délègue à l'association France terre d'asile (FTDA) la coordination du dispositif qui est ensuite étendu progressivement aux réfugiés de toutes origines. Simultanément, un second dispositif est créé pour les réfugiés du Sud-Est asiatique, confié également à FTDA. Les deux dispositifs se rapprochent progressivement, totalisent ensemble 5 500 places

.....
14. Cette partie emprunte fréquemment à la note de Audrey Van Erkelens, « Comment est géré un Centre d'accueil de demandeurs d'asile lorsqu'il donne lieu à une convention entre l'État et une association ou une entreprise ? » (05.12.2005) dans le séminaire « Politiques publiques » de J. Valluy, master professionnel « Administration du politique » de l'univ. Paris 1. Note publiée sur le site web de Paris 1 et du réseau TERRA.

puis décroissent, à partir de la fin des années 1970, au fur et à mesure que diminue le nombre de réfugiés en provenance du Chili et du Sud-Est asiatique. Au milieu des années 1980, la capacité de l'ensemble est de 2 500 places environ tandis que le nombre de demandeurs d'asile continue d'augmenter et que le taux de rejet des demandes d'asile par l'OFPRA et la CRR poursuit une évolution qui le conduit au ratio 80/20 (80 % de rejets, 20 % d'acceptations), exactement inverse à ce qu'il était un peu plus d'une décennie plus tôt. Les années 1989 et 1990 amorcent une nouvelle accélération de la dynamique de rejet des exilés : les moyens en personnels de l'OFPRA sont considérablement augmentés de manière à raccourcir les délais de traitement des demandes d'asile ; ces délais de rejet de la majorité des exilés passent de quelques années à environ six mois¹⁵. Ce raccourcissement des délais permettra ensuite de justifier l'interdiction de travailler...

L'année 1991 prolonge en effet ce tournant. Deux circulaires sont promulguées : celle du 26 septembre 1991 qui interdit aux demandeurs d'asile de travailler et celle du 19 décembre 1991 qui réserve aux « réfugiés » statutaires le bénéfice des Centres provisoires d'hébergement et qui crée pour les nouveaux venus des Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA). La création des CADA est ainsi étroitement liée à l'interdiction de travailler édictée par une circulaire ministérielle préparée sous l'égide du Premier ministre socialiste, Michel Rocard, puis promulguée par son successeur également socialiste, Edith Cresson, le 26 septembre 1991¹⁶. Cette politique visait à limiter la venue des demandeurs d'asile sur le territoire français dans un contexte d'augmentation de leur nombre après la chute du Mur de Berlin et de propagation aux sommets de l'État d'une crainte de déferlement migratoire en provenance de l'Est. Ce déferlement n'a pas eu lieu et le nombre annuel de demandes d'asile

.....

15. A. Decourcelle, S. Julinet, *Que reste-t-il du droit d'asile ?*, *op. cit.*, p. 130.

16. Circulaire du Premier ministre NOR/PRM/X/91/00102/60/D du 26 septembre 1991 (JO du 27 septembre 1991).

a chuté, dès 1992. Ce retour à la normale, similaire en France à ce qu'il a été dans les autres pays européens, a cependant été interprété par la haute fonction publique française¹⁷, sans autre vérification empirique de l'interprétation, comme un résultat de l'interdiction de travailler... justifiant ainsi sa pérennité.

L'un des effets de l'interdiction de travailler et de la création connexe des CADA est d'avoir supprimé la relative indépendance financière, basée sur le travail, des demandeurs d'asile ou, pour la grande majorité sans place en CADA, de les avoir transformés en travailleurs clandestins plus facilement exploitables que lorsqu'ils travaillaient légalement. Pour la minorité accueillie en CADA, d'autres effets pervers apparaissent, bien analysés par Antoine Decourcelle et Stéphane Julinet: « *La prise en charge exerce sur eux un effet de dépendance accentué par le manque de marge de manœuvre qui leur est offert dans les centres. Privés de l'allocation d'insertion, ils perçoivent en remplacement un pécule versé par le CADA, dont le montant varie selon les centres principalement en fonction du type de restauration (individuelle ou collective). Ils se trouvent donc dans un rapport totalement infantilisant vis-à-vis de l'équipe sociale qui leur délivre cet argent de poche, dont le montant pourra d'ailleurs faire l'objet de ponctions si jamais ils contreviennent au règlement intérieur. De même, les quelques loisirs qui leur sont offerts seront soumis à l'organisation collective par le foyer. Dans certains centres même le courrier arrivant aux résidents est contrôlé.* »¹⁸ »

L'un des effets de l'interdiction de travailler a donc été de placer ces exilés, en ce qui concerne leurs moyens de survie,

.....

17. Ainsi le site Web de la Commission des recours des réfugiés indique dans son historique du droit d'asile (extrait le 14.12.2006): « 1992-1999: baisse et stabilisation de la demande – Après cette brutale accélération, le nombre des recours décroît rapidement. La demande d'asile enregistre une baisse spectaculaire en 1992 vraisemblablement liée aux conséquences de la circulaire Cresson du 26 septembre 1991 qui supprime le droit au travail pour les demandeurs d'asile. »

18. A. Decourcelle, S. Julinet, *Que reste-t-il du droit d'asile?*, op. cit., pp. 135-136.

bien qu'en situation régulière sur le plan du droit au séjour, dans une situation soit de dépendance à l'égard des CADA soit de clandestinité économique. L'augmentation des places de CADA a été présentée dès cette époque comme une contrepartie à l'interdiction de travailler. Cependant, elle n'a jamais permis de prendre en charge la totalité des demandeurs d'asile: on passe d'environ 2 500 places à la fin des années 1980 à 3 500 places à la fin des années 1990 tandis que le nombre annuel de demandes d'asile nouvelles est de plusieurs dizaines de milliers par an et que les temps de traitement des demandes d'asile dépassent largement les 11 mois de versement de l'allocation. En 2000, l'État finançait 5 000 places de CADA alors que l'on dénombrait 40 000 demandes d'asile¹⁹. Dans ce contexte de rareté, les places en CADA, qui donnent un petit privilège matériel (l'absence de loyer notamment mais aussi la probabilité plus élevée de réussir l'examen de la demande d'asile), deviennent un enjeu de convoitise pour les exilés et un enjeu de mobilisation pour leurs défenseurs.

Cette centralité de l'enjeu tient également à l'importance financière des CADA pour les associations qui acceptent de gérer ce type de dispositif et dont le personnel se trouve alors être dépendant de la subvention versée par l'État au prorata du nombre de places d'accueil. Le prix de la journée CADA est de 24,82 € par personne²⁰. Les « places en CADA » (il s'agit de places individuelles) sont créées à l'initiative de chaque DDASS qui lance, dans son département, un appel d'offres auquel répondent les associations qui souhaitent prendre en charge ce type d'activité et qui peuvent justifier d'une expérience dans ce domaine ou dans un domaine proche de l'action sociale. Le ministère des Affaires sociales, à travers ses représentations déconcentrées et ses services ministériels, procède à la sélection des associations.

.....

19. A. Decourcelle, S. Julinet, *Que reste-t-il du droit d'asile ?*, op. cit. p. 135.

20. Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), *Les conditions d'exercice du droit d'asile en France*, op. cit., p. 159

Depuis leur création en 1991, les CADA n'accueillent qu'une petite fraction des demandeurs d'asile. Cette fraction diminue encore durant les années où le nombre annuel de demandes d'asile augmente rapidement. Ainsi, la plupart des demandeurs d'asile ont perdu leur droit de travailler mais sans obtenir de solution de rechange pour vivre. L'insuffisance des places de CADA conduit notamment à placer des demandeurs d'asile dans des structures d'hébergement d'urgence ou à recourir au secteur hôtelier privé, ce qui augmente alors les coûts de prise en charge. D'autre part, les demandeurs d'asile qui ne bénéficient pas de places en CADA ne bénéficient pas non plus des dispositifs d'accompagnement social et juridique qui existent dans les CADA et qui, d'après les associations gestionnaires, expliqueraient que la proportion des demandeurs d'asile reconnus réfugiés soit plus élevée lorsqu'ils sont en CADA que lorsqu'ils n'y sont pas. Enfin, les associations gestionnaires de CADA sont devenues très dépendantes de ces sources de financement qui financent les salaires de leurs employés dont le nombre a brutalement augmenté, depuis la fin des années 1990, en relation directe avec l'augmentation du nombre de places d'accueil en CADA.

Pour l'ensemble de ces raisons, l'augmentation du nombre de place en CADA est devenue l'un des leitmotivs des associations gestionnaires relayées par la Coordination française pour le droit d'asile²¹ et par leur ministère de tutelle, le ministère des Affaires sociales, notamment sa Direction des populations et migrations (DPM) ainsi que, localement, par les DDASS. On passe ainsi d'un nombre de 3588 places en CADA en 1998 à 19424 en 2006 au terme d'une évolution relativement progressive et rapide entre ces deux dates et qui se prolonge aujourd'hui avec, à l'horizon de 2007, une offre de 20 000 places.

.....

21. Voir par exemple le texte de la Coordination française pour le droit d'asile (CFDA), « Conditions d'accueil des demandeurs d'asile: lettre au Premier ministre et au ministre des Affaires sociales, du travail et de la solidarité », 7 juillet 2003, <http://cfda.rezo.net/Accueil/com-07-07-03.html>

Tableau élaboré par Audrey Van Erkelens²² récapitulant le nombre de places en CADA, le nombre de CADA, le nombre de demandes d’asile et le taux global de reconnaissance du statut de réfugié pour les années 1998 à 2004,²³ sauf 2005²⁴ et 2006²⁵

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre de places en CADA	3 588	3 781	4 756	5 282	10 317	12 480	15 460	17 470	19424
Nombre de CADA	61	63	73	83	151	181	222	245	255
Total demandes d’asile	22 463	30 807	38 747	47 291	58 987	61 993	65 614		77696
Taux de reconnaissance au statut de réfugié			16 %	18,0 %	16,9 %	14,8 %	16,6 %		

Du nombre de places en CADA dépend directement le nombre de salariés travaillant dans le secteur puisque la politique officielle consiste à financer un emploi à temps plein pour dix demandeurs d’asile hébergés. Ce personnel est composé de travailleurs sociaux diplômés en « économie sociale et familiale »,

.....

22. Note de Audrey Van Erkelens, « Comment est géré un Centre d’accueil de demandeurs d’asile lorsqu’il donne lieu à une convention entre l’État et une association ou une entreprise ? » (05.12.2005), *op. cit.*

23. Chiffres tirés du rapport d’information n° 2448 sur l’évolution des coûts budgétaires des demandes d’asile (hébergement, contentieux, contrôle aux frontières) (Yves Deniaud, Augustin Bonrepaux – mission d’évaluation et de contrôle), du rapport n° 2568-34 présenté au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540), annexe n° 34 : Solidarité et intégration : accueil des étrangers (M^{me} Béatrice Pavy), de la DPM et des Cahiers du social, n° 2, « Asile en France : bilan de l’hébergement des demandeurs d’asile et des réfugiés en 2002 » (France terre d’asile, mars 2003).

24. Liste 2006 des CADA transmise par l’ANAEM au 31 janvier 2006.

25. Chiffre transmis à la réunion de l’ANAEM avec les directeurs de CADA le 7 février 2007.

éducateurs spécialisés, assistants sociaux et enfin juristes pour la partie accès à la procédure.

À cet égard, le secteur de l'asile et des migrations n'est pas exceptionnel. Si son histoire est singulière, liée à la fermeture des frontières dans les années 1970, elle emprunte une trajectoire qui se retrouve beaucoup plus largement dans un ensemble assez vaste d'activités du secteur social et humanitaire; celui-ci représente à lui seul près de 40 % des emplois sur le marché du travail associatif au terme d'une croissance de ce marché, durant les années 1980 et surtout 1990, d'autant plus spectaculaire que le reste du marché du travail était stagnant voire décroissant à cette époque. L'interprétation la plus couramment mise en avant de ce gonflement des emplois associatifs dans le secteur social consiste à le rattacher au mouvement plus général de privatisation des services publics, privatisation qui bénéficie, dans le secteur social, à des associations loi 1901 plutôt qu'à des entreprises commerciales.

Professionnalisation de l'action associative

Durant les années 1990, ces associations étaient locales et diversifiées. Le marché s'est ensuite concentré au profit de quelques gros opérateurs nationaux ou régionaux notamment la Sonacotra, l'AFTAM, France terre d'asile (FTDA) et Forum réfugiés.

En 2005, avec 50 CADA d'une capacité totale de 3 437 places, la Sonacotra est devenue le premier opérateur public dans ce domaine. Créée en 1956 pour l'accueil en foyer des travailleurs migrants, la Sonacotra est une société d'économie mixte sous tutelle du ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement. C'est en 1999 que le contrat d'objectif signé avec l'État inscrit pour la première fois l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés dans les missions de la Sonacotra²⁶.

.....

26. Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH), *Les conditions d'exercice du droit d'asile en France*, Paris, La Documentation Française, 2006, p. 159.

Cette grande société parapublique voit en effet la clientèle historique de ses fameux « foyers Sonacotra » – le travailleur migrant célibataire notamment algérien – diminuer par vieillissement et non-renouvellement... au risque de menacer le chiffre d'affaires de l'entreprise²⁷. Elle se repositionne alors sur le marché des CADA jusque-là fortement influencé par FTDA dont la mise à l'écart préparée dès l'année 2000 et effective en 2004 peut s'interpréter comme une aide de l'État au redéploiement des activités de la Sonacotra qui dispose de plus de soutiens dans l'appareil d'État et qui est plus stable que FTDA secouée en 2000 par un mouvement de grève de grande ampleur.

Avec 34 CADA d'une capacité totale de 2300 places, l'AFTAM est la seconde organisation gestionnaire de centre suivie de France terre d'asile qui gère 30 CADA d'une capacité de plus de 2000 places. Forum réfugiés, pour sa part, gère le fonctionnement d'un Centre de transit, de quatre CADA, d'un Centre provisoire d'hébergement (CPH) pour réfugiés statutaires et se trouve, à ce titre, en charge du suivi de 700 personnes en continu²⁸. La Sonacotra et l'AFTAM, traditionnels gestionnaires de foyers pour immigrés, se sont repositionnées sur le marché de l'accueil des demandeurs d'asile lorsque leur clientèle habituelle s'est réduite. France terre d'asile et Forum réfugiés sont des associations, initialement militantes, devenues gestionnaires de CADA. À ces grandes associations, il faut ajouter un nombre encore important d'autres associations, grandes ou petites, mais gérant chacune un petit nombre de places en CADA.

La Sonacotra et l'AFTAM, se sont professionnalisées bien avant le développement du marché des CADA sur d'autres marchés connexes de l'hébergement social alors que la professionnalisation de FTDA et Forum réfugiés est directement

.....

27. Marc Bernardot, « Ali au Pays des Vermeils ? Vieillesse, précarités et solidarités en foyer de travailleurs », *Working Paper*, septembre 2005.

28. Site web de Forum réfugiés: <http://www.forumrefugies.org/pages/action/hebergement.htm>

indexée à la politique publique de multiplication des CADA: Forum réfugiés passe de moins d'une dizaine de salariés au début des années 1990 à près de 110 aujourd'hui et France terre d'asile d'environ 40 à près de 400 dans le même temps. Cette croissance salariale transforme profondément les caractéristiques sociologiques de ces organisations tant du point de vue des relations internes que des relations avec leur environnement.

Une « technostructure » associative

La notion de « technostructure » a été introduite par James Burnham (*L'ère des organisateurs*, 1941). À ses yeux, les dirigeants des grandes entreprises sont amenés à contrôler peu à peu l'ensemble des sociétés à partir de leurs compétences techniques. Reprise et développée par J.-F. Galbraith (*Le nouvel État industriel – Essai sur le système économique américain*, 1968), cette notion lui permet de décrire, en ce qui concerne les grandes entreprises américaines du capitalisme d'après-guerre, l'inversion des rapports de pouvoir au sein des sociétés anonymes entre le Conseil d'administration réunissant les représentants des actionnaires et les directions techniques de l'entreprise (directions générale, financière, marketing, etc.). L'auteur observe que les premiers, dépourvus des instruments statistiques et techniques de gouvernance de la société, en sont réduits, pour la plupart des décisions, à prendre acte des choix préparés par les directeurs opérationnels. Ce pouvoir de la « technostructure » économique se renforce par ailleurs d'une inversion du rapport de forces sur le marché entre consommateurs et producteurs: la fameuse filière inversée, résumée par la formule « l'offre crée sa propre demande ». Cela signifie que la direction des entreprises parvient également à imposer ses choix techniques aux consommateurs en suscitant, notamment par des stratégies marketing adaptées, les demandes auxquelles répond l'offre proposée par la production. Le pouvoir de la technostructure s'impose ainsi dans l'entreprise contre celui des actionnaires et sur le marché contre celui des consommateurs.

Ce concept de technostructure a contribué au débat sur le phénomène technocratique²⁹ dans les systèmes politiques notamment ceux des parlementarismes européens. La critique de la technocratie se développe dans les années 1960 et 1970 au moment où sont mises en œuvre, en Europe, des réformes dites de « *rationalisation du parlementarisme* » tendant à marginaliser l'instance législative élue dans les processus de décision relatifs aux politiques publiques. En France, la réforme constitutionnelle de 1958, a été particulièrement marquante de ce point de vue³⁰. Et, dès les années 1960, certains leaders, notamment parmi les héritiers d'un radicalisme qui dominait la scène parlementaire sous les deux régimes précédents, critiquent l'avènement d'un pouvoir technocratique des hauts fonctionnaires d'administrations et de cabinets ministériels face à des parlements réduits au rôle de « chambre d'enregistrement » des décisions prises par l'exécutif. « *Quand les experts sont appelés à exercer le pouvoir de décision, on les appelle des technocrates* » observait ainsi Edgard Faure³¹ relayé ensuite par Roger Gérard Schwartzberg : « *Avec la formation d'une technostructure politico administrative, composée de techniciens, de hauts fonctionnaires et de membres de cabinets. Là aussi, cet appareil est en position privilégiée pour capter et canaliser l'information, pour la retransmettre telle quelle où "traitée" conformément à sa stratégie* »³². Le parallèle avec la « technostructure » entrepreneuriale se prolonge, dans un autre courant de pensée, celui de l'élitisme sociologique américain, en ce qui concerne la « filière inversée » : sur le marché politique des problèmes publics, ce ne sont pas les consommateurs (citoyens, électeurs, usagers...) qui déterminent les problèmes à mettre en débat et à traiter mais les producteurs de « solutions », ministres et hauts fonctionnaires. « *C'est le Premier ministre qui* »

29. Vincent Dubois, Delphine Dulong, *La question technocratique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1999.

30. Delphine Dulong, *Moderniser la politique. Aux origines de la V^e République*, Paris, L'Harmattan, 1997.

31. Dans *L'Expansion* n° 22, sept. 1969.

32. Dans *Le Monde*, 30 sept. 1972.

choisit, dans le flot incessant des problèmes en instance, ceux qu'il se propose de convertir en problèmes parlementaires » observait Joseph Schumpeter dès 1947³³. Dans son sillage, Charles Edward Lindblom développe l'analyse des politiques publiques et observe qu'en dehors de quelques rares enjeux fondamentaux (*primary issues*) la définition et le traitement des enjeux politiques ordinaires échappent à la population qui ne peut qu'entériner l'agenda politique plus qu'elle ne le décide et qui dépend, pour toutes les catégories d'enjeux, de l'offre politique des dirigeants³⁴.

C'est le même type de parallèle qui peut permettre d'analyser l'émergence d'une « technostructure » dans le champ de l'action associative dite « de solidarité » et notamment celle de la gestion des CADA. La professionnalisation ne reflète pas seulement une augmentation du nombre de salariés en valeur absolue mais également une croissance de leur place relative dans l'ensemble des personnes engagées au sein de l'association. Le nombre relatif de militants bénévoles diminue jusqu'à une complète ou quasi-disparition de ce type d'intervenants. Cette diminution est à corrélérer directement à la dévalorisation du statut symbolique du bénévole dans ce genre de structure. Dans ces associations professionnalisées, le bénévole est moins une ressource humaine qu'un problème de gestion, une catégorie de personnes à occuper voire à encadrer pour éviter les perturbations de l'activité. D'où une inversion des relations hiérarchiques entre salariés et bénévoles, ainsi exprimée par le directeur de FTDA lors de nos entretiens: « *Moi j'ai résolu le problème des bénévoles: il n'y a aucun bénévole, dans mon association, qui travaille sans être sous la tutelle d'un salarié.* » Et l'inversion des ratios démographiques et des hiérarchies symboliques se prolonge logiquement en inversion des rapports de forces politiques entre les salariés de l'association et ses adhérents au sein de l'organisation formellement prévue par la loi

.....

33. Joseph Schumpeter, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, (1947), Paris, Payot, 1991, p. 356.

34. Charles Edward Lindblom, *The Policy Making Process*, 1968.

de 1901 sur les associations. Les instances représentatives des adhérents, l'assemblée générale et le conseil d'administration voire en son sein le Bureau, deviennent elles aussi, comme les conseils d'administration des grandes entreprises ou les chambres des « parlementarismes rationalisés », de simples instances d'enregistrement des choix effectués par la technostucture des salariés de l'association et notamment leurs cadres supérieurs.

L'analyse de la technostucture associative peut s'effectuer également sur l'autre versant, celui d'une filière inversée entre l'offre et la demande des actions de solidarité envers les exilés. Au fur et à mesure que se transforment les politiques publiques de l'asile tendant à une élévation continue du taux de rejet des demandes d'asile jusqu'aux maxima actuels et un raccourcissement des délais de rejet, les actions de solidarité articulées au droit de l'asile (accueil provisoire, accompagnement juridique...) présentent moins d'intérêt pour les exilés considérés dans leur ensemble (demandeurs, réfugiés déboutés). Si les exilés dans le besoin étaient souverains sur ce marché, les offreurs associatifs de solidarité auraient été conduits à se repositionner sur d'autres axes de soutien aux exilés (subversion des catégories juridiques et administratives conduisant au rejet de la grande majorité des « clients », défense de leurs droits humains fondamentaux, mobilisations en faveur des déboutés du droit d'asile, etc.). Ce repositionnement n'a jamais eu lieu pour les associations qui se sont massivement engagées dans le mouvement de gestion des CADA et de professionnalisation y afférant. Bien loin d'adapter leur offre de solidarité à la demande et aux besoins, cette offre se trouve déterminée par les structures financières et organisationnelles de l'association qui crée alors, par le marketing politique relatif au droit d'asile, sa propre demande à la fois étatique et sociétale de service d'accueil des demandeurs d'asile. Du côté de l'État, la principale revendication portée par les actions de communication politique de ces associations ne concerne pas l'interdiction de travailler aux demandeurs d'asile mais seulement l'augmentation du nombre de places en CADA. Du côté des exilés, ces associations n'offrent pas de secours aux

déboutés du droit d'asile mais seulement l'espérance aux demandeurs de voir augmenter leur probabilité de réussite à l'examen final en réussissant l'examen intermédiaire de l'entrée en CADA.

L'affaiblissement des soutiens aux exilés

Durant la dernière décennie, entre le milieu des années 1990 et aujourd'hui, certaines associations se professionnalisent en se spécialisant dans la gestion des CADA. Cette évolution induit une double transformation des associations concernées : leurs personnels salariés, sous le poids des contraintes découlant des politiques publiques, intériorisent la perception étatique de l'exilé, signifiée par la croissance des taux de rejet des exilés. Simultanément, l'organisation associative se transforme, perd ses militants bénévoles et finit par ne réunir que des salariés inscrits dans une hiérarchie et dirigés par un encadrement qui relaie à la fois les perceptions étatiques intériorisées par les salariés et les perceptions étatiques des bailleurs de fonds que sont les administrations du secteur. Ces associations gestionnaires de CADA deviennent ainsi des associations étatiques.

Pour autant, ces associations ne perdent pas toute liberté d'expression vis-à-vis des choix gouvernementaux : comme les autres services ou organisations rattachés à l'appareil d'État, qui résonnent de débats entre des sensibilités administratives diverses, les associations gestionnaires de CADA conservent le droit d'exprimer leur attachement au droit d'asile. Cette expression n'est plus le reflet d'une mobilisation ou d'une opinion commune à un ensemble de militants, mais la mise en œuvre d'une stratégie de communication décidée par la direction et réalisée par des salariés spécialisés en communication. En outre, cette volonté de défense du droit d'asile, bien qu'autorisée par l'État, subit une contrainte de dépendance : contrairement aux structures de l'administration, ces associations para-étatiques disparaissent si l'État décide de supprimer leurs subventions. L'anticipation de ce risque borne leur liberté d'expression et cantonne leur

communication dans les limites de ce qui est acceptable (finançable) par l'administration.

Lorsque, au cours des années 1980 et 1990, la politique publique de l'asile devient une politique de rejet de la quasi-totalité des exilés, ces associations non seulement ne parviennent pas à se désengager des nouvelles lignes de l'action publique mais renforcent de surcroît leur dépendance à l'État par une professionnalisation accélérée dans la gestion des CADA. Elles deviennent alors, malgré elles, un des facteurs d'affaiblissement du milieu de soutien des exilés, en creusant le principal clivage interne de ce milieu et en se faisant les relais dans cet environnement des arguments produits par l'appareil d'État.

Division entre défense du droit d'asile et défense des sans-papiers

Ce clivage était perceptible dès le milieu des années 1990: si l'on prend comme témoin la recherche de Johanna Siméant sur les sans-papiers³⁵, on s'aperçoit que la thématique des réfugiés, du droit d'asile et de ses principaux acteurs, apparaît à peine dans le domaine étudié. C'est un indicateur de la séparation des deux mondes. Chacun d'eux dispose de ses propres instances confédérales: d'un côté la Coordination française du droit d'asile (CFDA) et de l'autre la Coordination nationale des sans-papiers (CNSP). Les associations passerelles existent (LDH, Gisti, MRAP, Cimade...) mais ne suffisent pas à décloisonner ces mondes qui convergent peu et s'affrontent souvent.

À Lyon, par exemple, ce type de conflit oppose de manière récurrente, l'association Forum réfugiés, gestionnaire de CADA, et les autres associations défendant l'ensemble des exilés. Durant l'été 2001, un vaste mouvement de défense des exilés (primo-arrivants, sans-papiers, demandeurs d'asile et déboutés du droit d'asile) a vu le jour pour réclamer des logements et, au-delà, la régularisation de tous. Le mouvement a

.....

35. Johanna Siméant, *La cause des sans-papiers*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

été aidé et accompagné par le MRAP, le Secours populaire, la Ligue des droits de l'homme, etc. Forum réfugiés a alors pris ses distances en dénonçant l'amalgame entre demandeurs d'asile et sans-papiers. Le conflit se reproduit en 2002 avec le Collectif des sans-papiers » : celui-ci, « *reproche à Forum réfugiés de ne pas soutenir leurs actions, dont l'épisode le plus récent était l'occupation de l'église Saint Nizier à Lyon durant plusieurs jours au début du mois de juillet 2002. De son côté, l'association dénonce la tentative d'amalgame entre demandeurs d'asile et sans-papiers entretenue par les collectifs au travers du slogan : "demandeurs d'asile aujourd'hui, sans-papiers demain".*³⁶ » À l'hiver 2005 le conflit renaît, lié à l'allongement, sur la place Carnot, de la file d'attente d'exilés demandant leur entrée dans les CADA gérés par Forum réfugiés qui se voit reprocher une politique similaire à celle des préfectures faisant attendre des journées durant, sur le trottoir, les candidats à un titre de séjour.

Ce clivage, qui n'a rien de spécifiquement lyonnais, traverse l'ensemble des réseaux associatifs nationaux, dissociant deux mondes aujourd'hui lointains ; clivage paradoxal sous plusieurs points de vue : lorsque plus de 80 % des demandes d'asile sont rejetées, la population des victimes défendues dans l'un et dans l'autre monde est à peu près la même. Quelques sans-papiers n'ont pas demandé l'asile et quelques demandeurs d'asile obtiennent le statut de réfugié, mais à l'intérieur de ces marges, la grande masse ne forme qu'une seule et même population. Le clivage évoqué constitue donc un affaiblissement objectif des capacités de mobilisation en faveur de cette population majoritaire.

Les associations gestionnaires de CADA ne prennent en charge qu'une petite proportion de la population des demandeurs d'asile (quelques dixièmes tout au plus), et une proportion encore

.....

36. Entretien de Jean Costil avec Magalie Santamaria, cité in « La mise en œuvre d'une politique publique par des entrepreneurs de cause, l'exemple de la politique d'asile et d'accueil des réfugiés et l'association Forum réfugiés », mémoire pour le DEA science politique comparative, université de droit, d'économie et des sciences Aix-Marseille III, dir. C. Traini, 2002, p. 37.

plus faible de la population totale des exilés. Cependant, leurs capacités d'expression dans l'espace public sont sans commune mesure avec ces proportions : ces associations ont les moyens de financer des « chargés de communication » professionnels et d'alimenter l'espace public, sous diverses formes (études et rapports, site web, mailing listes, communiqués de presse, supports de marketing humanitaire, etc.), en arguments favorables à leurs thèses ; d'autre part, leur proximité vis-à-vis des pouvoirs publics en fait des interlocuteurs souvent privilégiés par les journalistes à la recherche d'un contre-discours politiquement correct, un discours « contre mais tout contre » suivant la formule consacrée.

Clivage et neutralisation de la Coordination française du droit d'asile (CFDA)

Au terme de deux décennies d'histoire des réseaux associatifs en France est signée, en mai 2000, la Charte fondatrice de la Coordination française du droit d'asile. Tout au long de cette histoire, des alliances se nouent entre certaines associations, des rapprochements et des distanciations s'observent. Mais un clivage se creuse plus que les autres, de plus en plus profondément autour de l'enjeu des relations avec les pouvoirs publics : comme l'observe Gérard Noiriel, l'État qui avait laissé aux associations caritatives le soin de s'occuper des demandeurs d'asile, a repris la main en subordonnant une partie d'entre elles par les programmes de financements³⁷. Quatre associations ont passé des conventions avec l'État : FTDA et Forum réfugiés, le SSAE et la Cimade. Cependant, sur ces quatre conventionnées, le SSAE jouera par la suite un rôle modeste et sera réabsorbé par l'appareil d'État lors de la création de l'agence nationale des migrations (ANAEM). La Cimade dispose de sources de financements autonomes issus des réseaux protestants pour un tiers de son budget et obtient les subventions publiques à travers

.....

37. Gérard Noiriel, *Réfugiés et sans-papiers – La République face au droit d'asile, XIX^e-XX^e siècle*, (1991) Paris, Hachette, 1999, p. 216.

des conventions diversifiées sans spécialisation dans la gestion des CADA; ces éléments lui permettent de conserver une large autonomie politique vis-à-vis des pouvoirs publics. Ce sont donc essentiellement sur FTDA et Forum réfugiés que portent de manière récurrente les controverses sur la dépendance associative.

Adeline Claude, tout au long de son étude³⁸ sur la genèse et les interactions internes de la CFDA, analyse l'importance et la permanence de ce clivage qui oppose les deux principales associations gestionnaires de CADA aux autres associations. Elle montre en particulier que deux conceptions de l'asile s'opposent: une conception large qui inscrit l'asile dans un cadre plus général de défense des droits humains; une conception restrictive qui réduit à l'asile un régime d'exception dérogeant à la souveraineté des États, sous l'égide d'une convention internationale (la convention de Genève) qui a elle-même réduit la notion de réfugié à une figure sociale particulière.

Ce clivage prolonge au sein de la CFDA celui qui divise déjà le champ associatif de soutien aux exilés comme le montrent deux moments de dissensions au sein de cette plateforme:

- 1) fin 2003, la représentante d'Act Up au sein de la CFDA propose de lancer un appel en faveur du Collectif de soutien des exilés du X^e arrondissement de Paris qui œuvre pour la défense d'exilés aux statuts divers (demandeurs d'asile et déboutés du droit d'asile); Forum réfugiés dénonce alors la confusion entre « asile et immigration », menace de suspendre, comme FTDA, sa participation à la confédération et obtient finalement le rejet de la proposition d'Act up. Forum réfugiés indique alors maintenir sa participation « à condition que l'asile en reste l'objet essentiel ».
- 2) en 2004, un autre débat est rouvert au sein de la CFDA sur les « déboutés du droit d'asile ». Le principal intérêt de ce débat

.....

38. Adeline Claude, « Droit d'asile et action collective: l'exemple de la coordination française pour le droit d'asile », mémoire pour le DEA Droits de l'homme et liberté publiques, univ. Paris X, dir. D. Lochak, 2004, 110 p.

est de montrer l'effet de neutralisation politique qu'induit la pression des associations-CADA sur la confédération dans son ensemble. Dans un texte datant de 2002, « Dix conditions minimales pour un réel droit d'asile en France », la CFDA avait réclamé la régularisation des déboutés qui ne pouvaient être reconduits en raison de risques en cas de retour au pays. Cependant, cette disposition n'a pas donné lieu à mobilisation et le débat interne a été éludé; le texte « Projet: réflexion sur les déboutés (CFDA 2004) » n'a toujours pas débouché sur une prise de position publique.

Les associations gestionnaires de CADA lestent aujourd'hui la dynamique d'ensemble du milieu associatif en limitant les revendications acceptables aux conditions d'examen des demandes d'asile et à l'augmentation du nombre de places en CADA dont dépend le chiffre d'affaire des entreprises associatives. L'expression publique de ces organisations, qui ne résulte pas d'une mobilisation de solidarité ou d'une représentation des exilés mais d'une stratégie de communication publique décidée par la direction, ne comporte rien ou presque sur les conditions d'accès au territoire, sur les politiques étrangères dans les pays de transit, sur l'interdiction aux demandeurs d'asile de travailler, sur les déboutés du droit d'asile, anciens « clients » des CADA devenus sans-papiers, sur les centres de rétention administrative et les actions policières qui les remplissent, sur les rafles et les expulsions; rien enfin qui interdirait à ces associations de participer aux politiques actuelles d'externalisation de l'asile, aux finalités antimigratoires explicites et aux financements abondants pour accueillir et fixer les demandeurs d'asile hors d'Europe et dans lesquelles elles commencent à s'enrôler en 2006.

L'externalisation de l'asile hors d'Europe

L'externalisation de l'asile, est une expression d'usage courant dans les réseaux de spécialistes de l'asile et des migrations pour désigner une idée politique relativement simple ainsi que les politiques publiques qui la mettent œuvre : *d'accord pour accorder l'asile aux exilés, mais pas chez nous, de préférence loin de chez nous et dans des endroits, camps d'internement ou des zones géographiques de regroupement, qu'ils ne pourront pas quitter aisément pour tenter de rejoindre l'Europe*. L'idée n'est pas nouvelle mais devient plus explicite dans un projet du gouvernement autrichien en 1999 puis est théorisée en 2002 par le haut-commissaire aux Réfugiés de l'ONU, Ruud Lubbers, ancien Premier ministre des Pays-Bas, et par le Premier ministre britannique Tony Blair. Elle s'institutionnalise ensuite en politique centrale de l'Union européenne avec l'appui des gouvernements européens les plus xénophobes, hollandais, danois, autrichien, italien notamment et le soutien explicite ou implicite d'à peu près tous les autres.

L'externalisation de l'asile n'est pas une innovation radicale mais plutôt la radicalisation d'une tendance antérieure. Elle constitue une figure paroxystique du grand retournement de l'asile contre les exilés : la politique du droit d'asile sert alors, sans renier le droit d'asile dans son principe, non seulement à bloquer des frontières et à interdire aux exilés l'accès aux

territoires refuges de leur choix mais plus encore à les enfermer dans des camps dits « centres de traitement » ou des zones dites de « protection spéciale ».

Cette politique prend racine dans l'épaisseur historique des décennies qui précèdent : en 2002 les phénomènes de criminalisation et d'enfermement des migrants sont déjà très avancés à l'intérieur de l'Europe. Ce qu'il y a de nouveau tient au caractère plus explicite des projets de création de camps d'enfermement ou de regroupement forcé, sous des motifs de tri et de dissuasion, d'une part, et à la volonté de les placer dans des pays tiers qui ne sont pas auteurs des choix politiques ainsi initiés, d'autre part.

En étudiant la genèse de cette politique européenne on s'apercevra une nouvelle fois que les acteurs technocratiques jouent un rôle essentiel : ils sont au cœur de la gestation tâtonnante et peu médiatisée, qui impliqua entre septembre 2002 et juillet 2003 des hauts fonctionnaires et des ministres plutôt discrets. Ce n'est que dans une phase ultérieure, lorsque l'essentiel des consensus technocratiques sont acquis, que les dispositifs juridiques et budgétaires sont prêts, que s'ouvre une phase plus politique, de janvier à novembre 2004, avec une médiatisation tirée par des déclarations ministérielles sur ces projets. Elle débouche sur une plateforme politique, « Le Programme de La Haye », adopté par le Conseil européen du 5 novembre 2004 et en vigueur jusqu'en novembre 2009.

L'externalisation n'est pas nouvelle mais elle introduit une dimension nouvelle dans le retournement de l'asile contre les exilés : sa diffusion au-delà des frontières européennes et, plus précisément, dans les pays limitrophes, qui semblent à la fois attirés par l'entrée dans la communauté d'État mais aussi voués à rester en dehors... ce que l'on appelle les *marches* d'un empire. Zones sensibles pour tout empire où se manifestent ses tensions à la fois intérieures et extérieures, avec une sensibilité aggravée lorsque la délimitation de cette zone est incertaine, encore sujette à des fluctuations.

Les pays limitrophes de l'Union européenne, notamment ceux du Maghreb, s'enrôlent par contrainte et par intérêt en négociant les contreparties de leur enrôlement. Ils deviennent ainsi les gardiens de ses frontières et mettent en œuvre l'externalisation de l'asile en bloquant leurs propres frontières. Cet enrôlement transnational peut s'analyser comme un transfert idéologique au-delà de nos frontières, du rapport de forces déséquilibré entre les idées national-sécuritaires et les idées humanistes-asilaires. L'externalisation de l'asile, de ce point de vue, est un processus d'exportation de la xénophobie de gouvernement.

Genèse de la politique européenne d'externalisation de l'asile

Cette politique n'est pas l'invention *ex nihilo* d'une technocratie européenne s'emparant du pouvoir au début des années 2000. Bien au contraire, elle s'inscrit dans le prolongement de plusieurs décennies d'histoires politiques façonnant en profondeur, dans chaque État membre de l'Union européenne, les représentations sociales et idéologies politiques qui tendent à dominer le rapport aux étrangers aujourd'hui : les « fermetures » administratives et surtout symboliques de frontières, la croissance rapide des taux de rejet des demandes d'asile, les usages politiques de ces taux et la radicalisation des rhétoriques de rejet, la multiplication des lois répressives sur les droits au séjour, le regroupement familial préparent le développement des nationalismes xénophobes dans tous les pays européens avec les mêmes phénomènes induits de focalisations gouvernementales et journalistiques sur les étrangers comme problèmes, de montée en puissance militante et électorale des partis d'extrême droite, de multiplication des actes racistes et xénophobes.

La « convergence », que les technocraties européennes aiment tant produire, est acquise longtemps avant que celles-ci n'obtiennent de prérogatives de politiques publiques dans le domaine de l'asile et des migrations. Elles accompagnent le

mouvement et, pour mieux asseoir leur légitimité politique à gouverner ce « secteur », versent ensuite dans la surenchère antimigratoire qui incite les États à leur déléguer des prérogatives. Ce processus d'intégration européenne par opposition à l'étranger s'accroît notamment durant les années 1990 avec la création effective de l'espace Schengen associant une certaine liberté de circulation à l'intérieur de l'espace et une politique commune restrictive en matière d'immigration et d'asile. Dès 1990, une première version de la convention de Dublin ouvre la possibilité de confier l'examen des demandes d'asile au premier pays d'entrée dans l'Union européenne. De cette époque datent aussi les premiers accords de réadmission avec des pays voisins s'engageant à reprendre les « sans-papiers » en provenance de leurs territoires.

Au milieu des années 1990, le processus parfois qualifié « d'europanisation » des politiques publiques, connaît deux développements primordiaux, l'un sur l'axe des relations extérieures avec la déclaration de Barcelone sur le partenariat euro-méditerranéen (1995) et l'autre sur l'axe des convergences sécuritaires internes à l'Union européenne avec le traité d'Amsterdam (1997). Destiné à promouvoir la stabilité politique, la croissance économique et le renforcement du dialogue entre les pays de l'UE et les pays méditerranéens, le partenariat euroméditerranéen restera relativement inactif jusqu'à la fin des années 1990 et sera activé par les financeurs européens essentiellement pour la lutte antimigratoire. Avec le traité d'Amsterdam est adopté un programme quadriennal (2000-2004) au terme duquel la politique d'immigration doit relever du domaine communautaire. Le lancement de ce programme est prévu après la réunion d'un Conseil européen de Tampere en 1999 lors duquel l'UE décide de définir une politique commune des entrées à partir d'une évaluation des besoins économiques de chaque pays. C'est à ce moment-là, en 1999, qu'un plan européen, issu d'une initiative du gouvernement autrichien, prévoit la création de camps en Albanie et des mesures d'enrôlement du Maroc dans la lutte antimigratoire.

Gestation technocratique : le temps des fonctionnaires (septembre 2002-juillet 2003)

L'idée de « traiter » les demandes d'asile au plus loin de l'Europe, dans la région d'origine des exilés n'est pas nouvelle mais néanmoins récente lorsqu'elle est reprise dans les travaux de la Commission européenne dès la fin de l'année 2000¹ dans des termes encore vagues. La conceptualisation en est réalisée plus avant par le HCR après l'arrivée, le 1^{er} janvier 2001, du haut-commissaire Ruud Lübbers. Le rôle du HCR est essentiel, comme on l'a vu, notamment parce qu'il constitua pendant plusieurs décennies la seule instance supranationale à pouvoir harmoniser les politiques de l'asile en Europe. Le HCR joua dans ce secteur le rôle de la Commission européenne longtemps avant que celle-ci ne puisse intervenir : très « européen », tant par son histoire que par ses financements, le HCR anime encore aujourd'hui cette gouvernance européenne mais partage cette fonction d'impulsion avec la Commission notamment depuis le sommet européen de Tampere (1999). La nouvelle vision politique du HCR s'affirme le 13 septembre 2002 dans un discours du haut-commissaire Ruud Lübbers devant un Conseil informel « Justices et affaires intérieures » de l'Union européenne à Copenhague. Tout en rappelant son rôle de « *gardien de la Convention de 1951 sur les réfugiés* », il la remet explicitement en question, en affirmant « *qu'elle ne suffit plus* » et en souhaitant une autre approche qu'il nomme « Convention Plus »². Ce sont les premières idées relatives à ce qu'il nomme alors « *la dimension externe des politiques européennes de l'asile* ».

Les initiatives de la Commission européenne et du HCR s'inscrivent dans un contexte de pressions croissantes de la part des gouvernements nationaux et notamment des présidences

-
1. EC, « Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum », COM (2000) 755 final.
 2. UNHCR, « Statement by Mr. Ruud Lubbers, United Nations High Commissioner for Refugees, at an informal meeting of the European Union Justice and Home Affairs Council Copenhagen, 13 September 2002 ».

successives de l'Union européenne. En 2001 plusieurs propositions de directives émanant de la Commission achoppent sous la présidence belge. Représentées un an plus tard, elles marqueront alors un affaiblissement considérable des normes de protection des réfugiés³. En 2002 la présidence danoise joue un rôle important dans la promotion des solutions de protection des réfugiés au plus loin de l'Europe, dans les régions d'origine et dialogue à ce sujet avec les gouvernements hollandais et britannique. C'est dans ce contexte qu'apparaissent début 2003 ce qu'il est convenu d'appeler les « propositions britanniques » quand bien même le gouvernement britannique n'en est pas l'auteur exclusif mais plutôt le premier intéressé à les faire connaître publiquement dans un contexte national d'augmentation rapide du nombre de demandes d'asile et de surenchères xénophobes dans la presse et l'opposition conservatrice. Divulguées en Grande-Bretagne ces propositions ont été élaborées en fait par plusieurs gouvernements nationaux (Royaume-Uni, Pays-Bas, Danemark...), en collaboration avec le HCR et la Commission européenne⁴.

Elles sont révélées au grand public le 5 février 2003 par un article du journal *The Guardian*⁵ sur la base d'un document « *confidentiel* » du ministère de l'Intérieur britannique. Le quotidien, à qui a été transmis ce document, fait état d'un plan destiné à faire baisser le nombre de demandeurs d'asile arrivant en Grande-Bretagne en les déportant vers des « *aires régionales de protection* » situées dans les régions d'origine. Ces zones se

.....

3. Steve PEERS, « Statewatch Analysis: EU immigration and asylum discussions », Statewatch Observatory EU asylum and immigration policy.
4. D'après le Premier ministre britannique lui-même dans sa lettre à Costa Simitis. Pour une autre source, cf. : Brian Gorlick, HCR Stockholm (Suède), 16.04.2004, cité in Kristine Bergström, « L'initiative Convention Plus du HCR: vers une politique de régionalisation de la protection internationale des réfugiés? », mémoire pour la maîtrise de science politique, dir. J. Valluy, université Paris 1, sept. 2004, annexes p. 21.
5. Deux articles du journal *The Guardian*: Alan Travis « Shifting a problem back to its source Would-be refugees may be sent to protected zones near homeland », *The Guardian*, Wednesday February 5, 2003 et Seumas Milne and Alan Travis, « Safe havens plan to slash asylum numbers », *The Guardian*, Wednesday February 5, 2003.

situeraient en Turquie, Iran et Kurdistan irakien pour les réfugiés irakiens, en Somalie du Nord pour les réfugiés du sud de la Somalie et au Maroc pour les Algériens. D'autres zones sont envisagées dans les Balkans et au Zimbabwe⁶. L'Ukraine et la Russie sont également évoquées signalent les journalistes pour mettre un terme aux flux migratoires économiques provenant de l'est de la frontière de l'Europe nouvellement élargie. Présenté officiellement le 10 février 2003 au haut-commissaire Ruud Lübbers alors en visite à Londres, le projet prévoit de confier au HCR la tâche et les moyens de gérer ces zones de protection. Aucune réaction publique n'est alors exprimée par le HCR⁷. Le projet est transmis le 10 mars 2003 par le gouvernement britannique à la présidence grecque de l'Union européenne en vue du sommet européen qui aura lieu le 20 juin 2003 à Thessalonique⁸. Dans sa lettre d'accompagnement, le Premier ministre britannique, Tony Blair, indique que ce projet a été discuté avec le commissaire européen Vitorino, le haut-commissaire Ruud Lübbers et des gouvernements européens. Deux propositions sont exprimées :

1) Améliorer la gestion régionale: Notre but à long terme devrait être de mieux gérer les migrants irréguliers dans leur région d'origine en: s'attaquant aux causes des flux massifs de population; offrant une meilleure protection aux personnes déplacées près de leur région d'origine et développant des voies légales par lesquelles les vrais réfugiés pourront, si nécessaire, venir en Europe. De telles améliorations pourraient réellement aider ceux qui ont

.....

6. David Chandler, « Stopping asylum before it starts – The right to asylum in the UK is being transformed into the West's right to intervene abroad », *Spiked Liberties* (Online Journal), 19 February 2003.
7. Dans son discours du 18 mars 2003 devant la Commission des Nations unies pour les droits de l'homme, Ruud Lübbers souligne la nécessité de trouver de nouvelles approches plus efficaces pour le management des flux migratoires.
8. « New international approaches to asylum processing and protection » (5 p.). Doc. accompagnant la lettre du 10.03.03 du Premier ministre britannique Tony Blair à son homologue grec assurant la présidence de l'Union européenne.

un véritable besoin de protection et permettre aux pays européens de mieux gérer les flux de réfugiés. Cela se ferait en référence aux travaux déjà en cours au HCR (Convention plus) et au sein de l'Union européenne pour poursuivre l'action dans les régions d'origine telle qu'initiiée par le Conseil européen de Séville. [...]

2) Centre de transit pour le traitement [des demandes d'asile]: *Conjointement à une meilleure protection dans les régions d'origine, il est important, à moyen terme, de dissuader les personnes qui entrent dans l'Union européenne illégalement et qui déposent des demandes non fondées. Une solution envisageable serait d'établir des zones protégées, dans les pays tiers, vers lesquelles les personnes qui arrivent dans les États membres de l'Union et demandent l'asile pourraient être transférées pour que leur demande d'asile soit examinée. Ces centres de « transit pour le traitement des demandes d'asile » seraient situés sur les voies de transit vers l'Union européenne. Ceux à qui le statut de réfugié serait accordé seraient réinstallés dans les États membres participants. Les autres seraient renvoyés dans leur pays d'origine. Cette approche serait à la fois dissuasive pour ceux qui cherchent à abuser du système d'asile tout en préservant le droit à la protection pour ceux qui la méritent vraiment.*⁹

Ce projet fait l'objet de discussions lors du Conseil informel « Justices et affaires intérieures » de l'Union européenne à Véria (Grèce) le 27 et 28 mars 2003. Les gouvernements représentés lors de ce Conseil sont alors loin d'être unanimes face à ces propositions qui donnent lieu à un « *vif débat* »¹⁰. Le réseau Migreurop a reconstitué les positions en présence à partir de

.....

9. *Ibid.*, traduction de la Confédération française du droit d'asile (CFDA).

10. CE, « Communication...: Vers des régimes d'asile plus accessibles, équitables et organisés », *op. cit.*, p. 3.

la presse internationale¹¹ : l'Espagne, les Pays-Bas, la Belgique et l'Italie se seraient déclarés en faveur de la proposition britannique tandis que l'Allemagne s'y serait opposée, la France et la Grèce s'abstenant de prendre position, le Portugal, la Finlande et la Suède subordonnant leurs positions à l'accord du HCR. Or le haut-commissaire Ruud Lubbers, invité à s'exprimer lors de cette rencontre européenne, fait une déclaration très favorable aux propositions britanniques¹². Il soutient sans réserve la première proposition de zones de protection et, en ce qui concerne la seconde, préconise, lui aussi, la création de « *centres fermés* » pour les « *migrants économiques* », majoritaires selon lui, mais suggère que ces camps devraient se situer à l'intérieur des nouvelles frontières européennes plutôt qu'à l'extérieur.

Cette orientation politique suscite progressivement des réactions d'opposition aussi bien en Grande-Bretagne que dans le reste de l'Europe. Des commentaires très critiques sont faits par l'organisation Statewatch¹³, le Conseil britannique pour les réfugiés¹⁴, Amnesty International¹⁵, le Conseil européen pour les réfugiés et l'asile (CERE/ECRE)¹⁶. La presse internationale elle-même présente ces projets de manière distanciée voire critique. Cependant, l'engagement explicite du Haut-Commissariat aux réfugiés de l'ONU, traditionnel gardien des intérêts des réfugiés, en faveur de ces solutions leur donne une légitimité inédite et place les ONG militantes en porte-à-faux vis-à-vis

.....

11. Migreurop, « Chronologie: De l'annonce du projet (mars 2003) au sommet de Thessalonique (juin 2003) », 23 juillet 2002.
12. UNHCR, « Statement by Mr. Ruud Lubbers, United Nations High Commissioner for Refugees, at an informal meeting of the European Union Justice and Home Affairs Council, Veria, 28 March 2003 ».
13. Statewatch, « Asylum in the EU: the beginning of the end? », March 2003.
14. British Refugee Council, « Refugee Council briefing: position paper on the UK proposals for transit processing centres for refugees and regional management of asylum », London, May 2003.
15. Amnesty International, « EU JHA Informal Council, Veria 28-29 March: UK Refugee Proposals Legally Flawed Says Amnesty », 27.03.2003.
16. Voir Raekha Prasad, « Refugee camps don't work », *The Guardian*, 10.2.2003 et ECRE Press Release, 17.3.2003.

d'un HCR qui constitua longtemps un allié traditionnel au sein des instances gouvernementales. Au sein même du HCR, nombreux sont ceux qui, dans les niveaux inférieurs d'une hiérarchie pesante, font un bilan affligé de l'après-Véria: « *Les experts, les représentants des gouvernements et les médias, sans parler de l'opinion publique, sont complètement désorientés et ne savent plus qui a proposé quoi. Dans ce désastre politique il n'y a pas de vainqueur.* »¹⁷ »

La position du HCR se confirme dès le mois d'avril¹⁸ avec un document qui commence à circuler deux mois avant d'être rendu public en juin 2003: « *La proposition d'une triple approche du HCR* » (*UNHCR's three-pronged proposal*)¹⁹. Il s'agit d'un texte d'application de la « Convention plus » au contexte spécifique de l'Europe. Ce texte plus largement discuté et négocié au sein de l'organisation qu'un simple discours du haut-commissaire, atteste d'une implication plus large de l'encadrement supérieur du HCR dans cette nouvelle orientation politique. La notion d'approche (*pronged*) a un sens militaire: elle désigne alors les mouvements coordonnés en direction d'une même cible. Ils sont ici au nombre de trois: 1) améliorer les solutions de protection dans la région d'origine en y renvoyant ceux qui en sont partis irrégulièrement (*l'approche régionale*); 2) améliorer les systèmes nationaux de l'asile sauf pour tous ceux qui n'y ont pas droit et devront être renvoyés dans leur pays ou le pays de premier accueil (*l'approche nationale*); 3) pré-traiter les demandes d'asile dans des centres fermés européens et accentuer les efforts communs d'expulsion des

.....

17. Source anonyme interne au HCR citée par le professeur Helmut Dietrich, « EUROPE: Camps de réfugiés aux nouvelles frontières extérieures. 2^e partie », Archipel, 14.09.2003.

18. Amnesty International indique en avoir connaissance dès le mois d'avril, cf.: A.I., « UK/EU/UNHCR: Unlawful and Unworkable – Amnesty International's views on proposals for extraterritorial processing of asylum claims », AI Index: IOR 61/004/2003, 18.06.2003, p. 2.

19. UNHCR, « UNHCR's three-pronged proposal », *UNHCR Working Paper*, Geneva, June 2003, 12 p.

cas manifestement infondés vers les pays d'origine (*l'approche européenne*). Présentée initialement comme une contre-proposition aux projets britanniques, la triple approche du HCR en reprend et en valide *de facto* les principales idées-force dans un sens « interniste ». Comme le reconnaîtra un porte-parole du HCR, Rupert Colville, le HCR et la Commission européenne travaillent alors à des « *propositions parallèles* » en faveur de « *centres* » situés à l'intérieur de l'Union européenne pour traiter les demandes d'asile²⁰.

À la demande du Conseil, la Commission européenne est amenée à réagir aux propositions britanniques par une communication qui reprend les propositions du HCR sur le sujet :

« Cette nouvelle approche repose sur trois objectifs spécifiques mais complémentaires, à savoir : 1) l'arrivée organisée dans l'UE, à partir de leur région d'origine, des personnes ayant besoin d'une protection internationale ; 2) la répartition des charges et des responsabilités au sein de l'UE ainsi qu'avec les régions d'origine pour qu'elles accordent, dès que possible, une protection effective qui corresponde, autant que faire se peut, aux besoins des personnes ayant besoin d'une protection internationale ; 3) la définition d'une approche intégrée en vue de la mise en place, en matière d'asile et de retour, de procédures efficaces débouchant sur des décisions exécutoires. »²¹

Trois jours plus tard, une nouvelle réunion du Conseil JAI²² (Luxembourg, 05-06.06.2003) prolonge la discussion sur cette proposition. Le correspondant à Luxembourg du journal *EU Observer* fait état d'un large soutien aux propositions britanniques parmi les gouvernements. Il note l'engagement particulièrement

.....
20. Cité in « "No plans" for asylum camps outside EU », *The Guardian*, Monday June 16, 2003.

21. CE, « Communication... : Vers des régimes d'asile plus accessibles, équitables et organisés », p. 14.

22. « Justice et Affaires intérieures », réunion des ministres européens de la Justice et de l'Intérieur.

actif des Pays-Bas, du Danemark et de l'Autriche et observe que « *l'engagement du haut-commissaire aux réfugiés de l'ONU a indubitablement accru les soutiens à ce projet controversé de l'Union européenne.* »²³

Dès cette date apparaît néanmoins un obstacle: le veto de la Suède dans un contexte juridique où les décisions doivent encore être prises à l'unanimité. Le ministre suédois des migrations, Jan O. Karlsson fait savoir l'opposition de son gouvernement à une telle politique. Cette position traduit les pressions qui s'exercent, à l'intérieur du pays, sur le gouvernement suédois²⁴. Ce veto étant juridiquement insurmontable, soutenu de surcroît par l'Allemagne (soutien affaibli par des désaccords internes²⁵), les conclusions du Conseil s'annoncent comme un compromis. Le 14 juin déjà, une note interne présente les futures conclusions²⁶:

Le Conseil demandera à la Commission « d'explorer tous les paramètres afin d'assurer une entrée plus ordonnée et mieux gérée des personnes nécessitant une protection internationale, avec la perspective de présenter au Conseil, avant juin 2004, un rapport d'ensemble suggérant des mesures à adopter, et examinant les voies et les moyens d'intensifier la capacité de protection dans les régions d'origine et les pays de premier asile [en particulier sur la base d'une expérience acquise à travers des projets pilotes conduits par les États membres intéressés en partenariat avec les pays concernés et en étroite

.....

23. Sharon Spiteri, « Asylum centres plan gains EU support », EUObserver.com, 06.06.2003.
24. Michael White and Ian Black, « Go-ahead to experiment with Britain's refugee zones plan », *The Guardian*, Saturday June 21, 2003.
25. Le ministre de l'Intérieur Otto Schily (Social démocrate) et le ministre des Affaires étrangères Joschka Fischer (Verts) s'affrontent de manière récurrente sur les questions de l'asile. Voir notamment: « Germany calls to keep veto in immigration policy », EUObserver Bruxelles, 02.07.2003.
26. Note interne: « Council of The European Union – Brussels 14 June 2003 – 10462/03 LIMITE – POLGEN 46 – From: The Presidency To: Council Subject: European Council (19/20 June 2003) – Annotated draft agenda ».

coopération avec le HCR] et de présenter au Conseil, avant juin 2004, un rapport avec les mesures à prendre et leurs implications juridiques. »²⁷

La Grande-Bretagne retire alors sa proposition le 16 juin 2003, soit quatre jours avant l'ouverture du sommet européen de Thessalonique²⁸. L'extension des soutiens au projet devenant néanmoins de plus en plus évidente, les réactions d'opposition se multiplient durant le mois de juin 2003. Les plus marquantes et probablement les plus influentes ont été celles d'Amnesty International tant à travers son bureau européen à Bruxelles qu'à travers ses délégations nationales. Deux jours avant l'ouverture du sommet de Thessalonique (et après le revirement britannique), l'ONG publie un document déclarant illégales et impraticables les propositions d'externalisation de l'asile²⁹. C'est l'un des moments où Amnesty International attaque le plus directement le HCR placé sur le même plan que le gouvernement britannique et la Commission européenne. La FIDH adresse une lettre ouverte aux gouvernements mais cette missive est plus technique³⁰ que celle envoyée le même jour par Amnesty³¹.

La conclusion n° 26 du sommet de Thessalonique sera finalement rédigée ainsi :

« 26. Le Conseil européen prend note de la communication de la Commission, qui met l'accent sur des régimes d'asile plus accessibles, plus équitables et mieux gérés, et il invite

.....

27. *Ibid. op. cit.*, Paragraphe 26. Notre traduction. Le texte définitif sera différent.
28. « "No plans" for asylum camps outside EU », Press Association, *The Guardian*, Monday June 16, 2003.
29. A.I., « UK/EU/UNHCR: Unlawful and Unworkable – Amnesty International's views on proposals for extraterritorial processing of asylum claims », *op. cit.*
30. FIDH/FIDH-AE, « Sommet de Thessalonique: Lettre ouverte aux chefs d'État et de Gouvernement des États membres de l'Union européenne », Bruxelles, le 18 juin 2003.
31. A.I., « La politique d'asile commune de l'Union européenne: une perte de repères – Lettre ouverte aux chefs d'État et de gouvernement, Conseil européen de Thessalonique », SF03R30 Bruxelles, 18 juin 2003 (trad. ASIF).

la Commission à explorer tous les paramètres permettant d'assurer que l'entrée dans l'UE des personnes qui ont besoin d'une protection internationale se fasse d'une manière plus ordonnée et mieux gérée, et à examiner comment les régions d'origine pourraient mieux assurer la protection de ces personnes, en vue de présenter au Conseil, avant juin 2004, un rapport complet proposant des mesures à prendre et leurs conséquences juridiques. Dans le cadre de ce processus, le Conseil européen note qu'un certain nombre d'États membres envisagent d'étudier des moyens d'améliorer la protection des réfugiés dans leur région d'origine, en liaison avec le HCR. Ce travail sera effectué en pleine coopération avec les pays concernés sur la base de recommandations du HCR. »³²

Comparée à la note précitée du 14 juin, cette conclusion fait apparaître dans les deux dernières phrases la volonté de la Commission de ne pas s'impliquer dans la réalisation des fameux « projets-pilotes » (*i. e.* : implantations de camps fermés externes) déjà bien avancés. Mais cette conclusion confirme aussi la pérennité de ces projets et leur confère une réelle légitimité politique. L'interprétation est assurée par le Premier ministre grec qui, lors de sa conférence de presse, indique que les propositions n'ont pas été repoussées mais « *ont été modifiées* » et demeurent en suspens³³. Le même jour le gouvernement britannique, suivant en cela une recommandation de la Commission européenne, fait part de son intention de mettre en œuvre des projets pilotes de camps externes³⁴. Le ministre de l'Intérieur britanni-

.....

32. Conseil de l'Union européenne, « Note de transmission de: la présidence aux: délégations – Objet: Conseil européen de Thessalonique 19 et 20 juin 2003 – Conclusions de la présidence », Bruxelles, 01.10.2003, (OR. en) 11638/03 POLGEN 55.

33. Conseil européen de Thessalonique (19-21/6/03): Conférence de presse de la présidence (19/06/03).

34. Marc Roche, « Les Quinze s'efforcent de relancer leur politique d'immigration Londres ne renonce pas à des "centres" hors de l'UE », *Le Monde*, 21.06.2003.

que annonce³⁵ une démarche commune avec des pays partenaires comme les Pays-Bas, le Danemark et l'Autriche pour de telles réalisations en espérant le soutien financier de la Commission et la logistique du HCR. La Commission confirme immédiatement que le projet sera mis en œuvre sous la forme d'expériences pilotes³⁶. Le haut-commissaire Ruud Lubbers, de son côté, publie un article dans *The Guardian* pour dénoncer une campagne de manipulation à son encontre et réaffirme l'intérêt de sa « *triple approche* » ainsi que la nécessité de traiter les demandes d'asile dans des camps fermés à l'intérieur de l'Europe³⁷.

Ces « *projets-pilotes* » avaient déjà donné lieu à des avancées diplomatiques de la part du gouvernement britannique en direction notamment de l'Albanie, de la Biélorussie, de la Bulgarie, de la Croatie et de l'Ukraine. L'information est divulguée par *The Guardian* dès le mois de mars 2003³⁸, d'abord démentie par le *Foreign Office* puis confirmée par le *Home Office* au mois de mai³⁹ et encore début juin, quelques jours avant le sommet de Thessalonique⁴⁰. Une autre confirmation en est donnée le 7 juillet 2003 lorsque la Croatie et la Bulgarie rejettent publiquement ces projets d'implantation sur leurs territoires respectifs « *d'étranges ghettos* » où seraient enfermés les exilés⁴¹.

Un autre résultat de Thessalonique s'esquisse discrètement dès le mois de juillet: la remise en cause du vote à l'unanimité

.....

35. Andrew Grice and Stephen Castle, « Blair loses fight for “refugee protection” zones but will push on », *The Independent*, 20.06.2003.
36. Michael White and Ian Black, « Go-ahead to experiment with Britain's refugee zones plan » *The Guardian*, Saturday June 21, 2003.
37. Ruud Lubbers, « Put an end to their wandering Europe should do more to support refugees in their regions of origin » *The Guardian*, Friday June 20, 2003.
38. Esther Adley, « Welcome to camp Tirana It's been suggested that asylum-seekers arriving in the UK will be sent on to Albania. So how would they fare there ? », *The Guardian*, Tuesday March 11, 2003.
39. Alan Travis, « New asylum centres open by end of year UK-bound refugees to be processed outside the EU », *The Guardian*, Friday May 9, 2003.
40. Alan Travis, « Offshore asylum centres to be tested », *The Guardian*, Wednesday June 4, 2003.
41. Honor Mahony, « Bulgaria and Croatia refuse asylum camps », Euobserver.com, 16.07.2003.

du Conseil, c'est-à-dire la possibilité pour un ou plusieurs États, comme l'ont fait la Suède et l'Allemagne, de bloquer des propositions jugées inacceptables. L'enjeu apparaît incidemment moins de deux semaines après le sommet : le 2 juillet la presse fait écho d'une opposition du ministre des Affaires étrangères allemand à une transformation du mode de décision par adoption du vote à la majorité qualifiée sur ces questions⁴². Ce veto à l'abandon du droit de veto clot provisoirement le débat, mais provisoirement seulement : le débat sur la procédure de décision sera rouvert un an plus tard et l'opposition du ministre allemand surmontée au cours des négociations du Programme pluriannuel de La Haye.

Après le sommet de Thessalonique, la présidence de l'Union européenne revient à l'Italie qui remet immédiatement sur l'agenda politique ces projets de traitement des demandes d'asile hors du territoire de l'Union européenne⁴³. Paradoxalement, cette présidence, par ses excès politiques et ses outrances verbales, freine malgré elle les négociations européennes et fige pendant quelques mois l'avancement des projets d'externalisation auxquelles elle est particulièrement attachée. Le deuxième semestre de l'année 2003 est relativement calme.

Communication politique : le temps des ministres (janvier 2004-novembre 2004)

Confirmant son rôle moteur dans cette politique européenne, c'est le HCR qui relance publiquement le débat en janvier 2004 sous la présidence irlandaise. Dans une déclaration⁴⁴ devant le Conseil JAI (Dublin 22.01.2004), Ruud Lübbbers fait état de ses craintes face à un risque d'engorgement des procédures d'asile dans les nouveaux pays rejoignant l'Union européenne

.....

42. « Germany calls to keep veto in immigration policy », *EUObserver*, Bruxelles, 02.07.2003.

43. Discours du ministre de l'Intérieur G. Pisanu présentant le programme de la présidence italienne en matière d'immigration, de criminalité organisée et de terrorisme (Bruxelles, 9 juillet 2003).

44. « Le HCR anticipe des problèmes possibles dans le système d'asile européen et propose des solutions », UNHCR Press Releases, 22.01.2004.

du fait de l'application de la convention de Dublin qui autorise le renvoi des demandeurs d'asile vers le premier pays d'entrée sur le territoire de l'Union. L'argument est simple : si tous les États membres de l'Union européenne renvoient leurs demandeurs d'asile vers le premier pays d'entrée, les pays situés à la frontière de l'Union seront débordés. Pour éviter cela, il propose non pas une modification de la convention de Dublin dans un sens plus favorable aux demandeurs d'asile mais, au contraire, les quatre mesures suivantes : 1) la création de « *centres de réception européens* » ; 2) la mise en place d'un mécanisme de « *partage du fardeau* » ; 3) l'établissement d'un système collectif de renvoi rapide des personnes déboutées ; 4) et des avancées en direction d'un système centralisé de traitement des demandes d'asile dans les « *centres européens* ». En conclusion, indique le communiqué de presse, le haut-commissaire a déclaré qu'il espérait que la première phase d'harmonisation des législations européennes serait finalisée vers la mi-année 2004. Ces propositions du HCR – qui sont celles de « *la triple approche* » réactualisée en décembre 2003 pour le volet européen⁴⁵ – devraient pouvoir, a-t-il espéré, constituer une base solide pour la seconde phase d'harmonisation, et contribuer à « *une approche européenne vraiment commune pour gérer les flux migratoires irréguliers.* »

Cette relance a lieu dans une période d'accalmie et s'inscrit en effet dans la perspective déjà ouverte de la deuxième étape d'harmonisation des politiques européennes de l'asile et de l'immigration. La première étape correspondant au plan quinquennal adopté lors du sommet de Tampere en 1999 s'achève officiellement le 1^{er} mai 2004. Dès lors s'ouvrent les négociations du prochain programme pluriannuel d'action dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI, rebaptisé « Justice, liberté et sécurité » JLS). Ce programme – dit « Programme de La Haye » (cf. ci-dessous) – adopté le 5 novembre 2004 prévoit

.....

45. UNHCR, « A revised “EU Prong” proposal », *UNHRC Working Paper*, Geneva, 22 december 2003.

l'élaboration d'un « *Plan d'action* » que la Commission doit proposer au Conseil au printemps 2005. Sur le volet de l'asile et de l'immigration, cette deuxième phase s'ouvre avec une communication de la Commission européenne du 4 juin 2004⁴⁶ qui fait suite aux conclusions de Thessalonique (juin 2003, conclusion n° 26). Autorisée par le compromis à ignorer les « *projets-pilotes* » en cours de réalisation, ce qu'elle rappelle dès la première phrase, la Commission prolonge le commentaire qu'elle avait fait en 2003 du projet britannique et, comme à l'époque, endosse les orientations majeures de ce projet: protection dans les régions d'origine, réinstallation d'exilés hors d'Europe... La Commission reste plus floue dans ses formulations, sur les conditions de mise en œuvre et les dispositifs concrets qui pourraient résulter de ces orientations. Comme l'observe Statewatch: « *Là où le gouvernement britannique propose des "centres externes de traitement" et des "zones de protection" la Commission utilise des termes plus abstraits se référant aux "procédures de détermination dans les États tiers" et aux "programmes de protection régionale"*.⁴⁷ » Cela n'induit cependant aucune modification de sens, aucune inflexion de la politique conduite.

Ces deux initiatives technocratiques ne font pas l'objet d'une large publicité. Le sujet ne fait parler de lui, au-delà de la sphère des spécialistes, qu'à partir de l'été 2004. Au début du mois de juillet, 37 Africains embarqués sur un radeau sont sauvés entre la Libye et l'île de Lampedusa (Italie) par le *Cap Anamur*, bateau appartenant à une ONG allemande. Une controverse politico-médiatique d'ampleur européenne est déclenchée par la

.....

46. EC, « Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: The Managed Entry in the Eu of Personn in Need of international protection and the enhancement of the protection capacity of the region of origin – « Improving access to durable solutions », Brussels, COM (2004) 410 final, 4.6.2004. Pour un commentaire: ECRE, « Comments of the European Council on Refugees and Exiles on the Communication from the Commission... », CO2/09/2004/ext/PC.

47. Statewatch/Ben Hayes, « Statewatch Analysis: Killing me softly? "Improving access to durable solutions": doublespeak and the dismantling of refugee protection in the EU », July 2004.

réaction brutale du gouvernement italien (long refus d'accostage, mise en accusation des sauveteurs, renvoi des exilés après rejet des demandes d'asile...). Côté allemand, le ministre de l'Intérieur Otto Schilly (social-démocrate), toujours en désaccord avec celui des Affaires étrangères Joschka Fischer (Verts), saisit l'occasion pour annoncer à ses homologues européens qu'il se rallie à la proposition britannique de création de camps d'exilés hors de l'Europe notamment en Afrique du Nord⁴⁸. Il justifie sa décision en disant que « *les problèmes de l'Afrique doivent être réglés en Afrique, avec le soutien de l'Europe* »⁴⁹. La presse allemande est très critique⁵⁰. Joschka Fischer déclare : « *Installer des camps là-bas, je pense que ce n'est pas réfléchi jusqu'au bout* » et « *Je n'en pense rien de bien* »⁵¹. Otto Schilly ne désarme pas et rencontre son homologue italien le 11 août 2004. Ils proposent de créer des « *portails de l'immigration* » dans les pays d'origine ou de transit. « *On ne peut pas laisser les gens se noyer* » explique le ministre allemand⁵². Il soutient en outre que « *doit être envisagée la création d'une institution européenne, qui, hors des frontières de l'Europe, recevrait et examinerait les demandes d'asile* »⁵³. La proposition est aussitôt qualifiée de « *bonne idée* » par le futur commissaire européen de la Justice, de la Liberté et de la Sécurité, Rocco Buttiglione, ancien ministre des Affaires européennes de Silvio Berlusconi. Beaucoup de réfugiés pourraient « *tout à fait légalement* » se

.....

48. « Schily for EU Asylum Centers in Africa », Deutsche Welle, 20.07.2004.

49. AFP 21 juillet 2004, « Un ministre propose la création de camps de demandeurs d'asile en Afrique ».

50. Le *Tageszeitung* de Berlin et la *Rheinische Post* de Düsseldorf s'interrogent sur les conditions de mise en œuvre, la *Frankfurter Rundschau* met en doute l'efficacité de la solution, la *Süddeutsche Zeitung* compare ce dispositif à l'ancien mur de Berlin. Cf. : Sandrine Blanchard, « Des camps de réfugiés en Afrique du nord ? », Deutsche Welle, 21.07.2004.

51. Cité dans : « Camps de demandeurs d'asile », *L'Économiste* (Maroc), 3 août 2004.

52. Reuters, 13 août 2004, « Rome et Berlin favorables à des "portails" d'immigration ».

53. « Immigration : initiative italo-allemande présentée au G5 en octobre », *Tageblatt* (Luxembourg), 14 août 2004.

rendre en Europe, « *si seulement ils savaient comment* », affirme-t-il à la *Deutschlandfunk*, soulignant que ces centres pourraient « *informer* » les candidats à l'asile⁵⁴.

L'été 2004 est également marqué par une politisation très forte du sujet en Italie et plus largement en Europe en ce qui concerne la politique italienne. Début août un nouveau drame a lieu : 72 exilés partis de Libye sont recueillis après une semaine de dérive par un cargo allemand. Le ministre libyen des affaires étrangères fait une déclaration théâtrale à propos de l'invasion de son pays par les immigrés : « *Ils sont plus d'un million. S'ils restent encore 10 ou 15 ans, la Libye ne sera plus la même. Dans certains quartiers, ils imposent leur loi. [...] On ne sait plus s'ils viennent pour vivre et travailler ou si ce sont des terroristes.* » Il ajoute craindre que des extrémistes islamistes ne créent un « *État-tampon, un royaume islamique avec les rebelles tchadiens dans la région* » et ajoute : « *Seuls, nous n'y arriverons pas.*⁵⁵ » Les mois d'août, septembre et octobre donnent lieu à une hyper-médiatisation des relations italo-libyennes. Un véritable ballet macabre et diplomatique se déroule rythmé par les arrivées et renvois médiatisés de *boat-people*, les allers et venues de ministres et de diplomates. La Libye, subitement promue au rang de poste avancé de la lutte européenne contre les exilés, gagne en quelques semaines une réhabilitation politique et diplomatique qu'elle peinait à obtenir depuis des années. L'ancien État terroriste devient fréquentable, vertueux même face à la menace migratoire. Le 23 août 2004, Rocco Buttiglione n'hésite pas à parler au sujet de l'immigration de « *bombe temporelle* » risquant de « *submerger* » l'Europe⁵⁶; autant d'expressions d'usage courant dans les partis d'extrême

.....
54. « Des camps de demandeurs d'asile "délocalisés" ! – L'Afrique du Nord, terre d'accueil », *L'Économiste* (Maroc) 19.08.2004.

55. « Il Ministro degli esteri libico: Allarme da Tripoli "Ormai siamo all'invasione" », *La Stampa*, 9 août 2004, trad. de Migreurop.

56. Honor Mahony, « EU faces immigration "time-bomb" », *EU Observer*, 23.08.2004.

droite, fait remarquer le directeur de l'observatoire Statewatch⁵⁷. Fin août le Premier ministre italien Silvio Berlusconi se rend en personne à Tripoli et insiste sur la nécessité d'ouvrir des « centres d'accueil »⁵⁸.

Parallèlement, le mois de septembre voit fleurir les idées et propositions relatives aux camps extra-européens, preuve s'il en était besoin qu'elles s'acclimatent durablement en Europe. Le ministre suisse de la Justice, Christoph Blocher, propose aussi de créer des camps de réfugiés à l'étranger avec l'aide de l'armée⁵⁹. Le 16 septembre 2004 se tient à Vienne le premier sommet austro-baltique. Autriche, Estonie, Lettonie, Lituanie ont, à cette occasion, l'idée de créer des camps pour Tchétchènes en Ukraine⁶⁰. Le gouvernement ukrainien, déjà pressenti par les Britanniques, se déclare surpris, fait savoir qu'il trouve l'idée « absurde » et qu'il se demande pourquoi les auteurs de cette idée ont sélectionné l'Ukraine plutôt que leur propre pays⁶¹.

Dans ce contexte, le Conseil JLS (ex-JAI) du 1^{er} octobre 2004 à Scheveningen (Pays-Bas), s'annonce décisif. La presse internationale⁶² identifie les positions en présence: le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche, le Danemark sont pour. La Suède, la France et l'Espagne sont contre, mais pas tous de la même façon: la Suède s'oppose fondamentalement à cette politique alors que la position de la France est ambiguë. Craignant surtout des situations similaires à celle de Sangatte le ministre français de l'Intérieur déclare que « l'immigration

.....

57. Statewatch, « New Commissioner for “Justice, Freedom and Security” talks of the EU being “swamped” by a immigration “time-bomb” », 23.08.04.

58. Eric Jozsef, « À Tripoli, Berlusconi croit enrayer l'immigration – Reçu par Kadhafi, il insiste pour ouvrir des “centres d'accueil” en Libye » *Libération*, 26 août 2004.

59. Christian Raaflaub, Barbara Speziali, « Blocher proposes setting up refugee camps abroad », *Swissinfo*, Thursday 28.10.2004.

60. Lisbeth Kirk, « Four EU member states suggest refugee camp in Ukraine », *EU Observer*, 16.09.2004.

61. « Ukraine dismisses notion of transit camps in the country », *EU Observer*, 20.09.2004.

62. « EU to study transit sites in Libya for immigrants », *International Herald Tribune*, Friday, September 24, 2004.

d'Afrique subsaharienne est essentiellement économique, et il est hors de question de garder des gens dans des centres ». « Il faut les renvoyer dans les pays d'origine et s'attaquer à la racine du problème de l'immigration avec l'ensemble des pays-sources. » Il accepterait néanmoins la création de « points d'accueil » en Afrique du Nord, qui gèreraient le retour vers le pays d'origine des « faux » demandeurs d'asile⁶³.

Cependant la Commission européenne affiche sa détermination : « *M. Vitorino a précisé qu'il n'avait pas besoin de l'accord des gouvernements de l'UE, puisqu'un arrangement existait déjà entre les Nations unies et la Commission sur ces projets.*⁶⁴ » Le haut-commissaire Ruud Lubbers ne dément pas⁶⁵. Cependant le terme de « camps » commence à disparaître : « *Nous avons décidé de ne plus jamais employer ce mot !* » affirme Antonio Vitorino⁶⁶. Parallèlement un million d'euros, cofinancés à 80 % par la Commission et à 20 % par les Pays-Bas, sont débloqués pour des « projets-pilotes » en partenariat avec le HCR afin d'aider la Mauritanie, le Maroc, l'Algérie, la Tunisie et la Lybie à développer « *un système d'asile national* ». La notion de camp remarque Alexandrine Bouilhet dans *Le Figaro*, « *a été remplacée par celle de "centre d'accueil", de "centre de protection" ou "centre d'assistance", sans que personne ne sache très bien expliquer la différence.*⁶⁷ » De fait, la France et l'Espagne, tout en affichant une opposition largement relayée par la presse française aux propositions germano-italiennes, prônent lors d'une nouvelle réunion le 17 octobre 2004 la mise en place de « *points de contact* » dans les pays de transit, principalement

.....

63. « Débat confus sur la politique d'asile européenne », *Le Monde*, 01.10.04.

64. *Ibid.*

65. UNHCR, « Talking points from video link address by Mr. Ruud Lubbers, United Nations High Commissioner for Refugees, to European ministers attending the Informal Justice and Home Affairs Council, Scheveningen, the Netherlands », Scheveningen, 1 October 2004 ».

66. Alexandrine Bouilhet, « Union européenne, Accord politique, hier. Pour traiter les demandes d'asile à l'extérieur de l'Union, L'Europe financera des "centres" de réfugiés en Afrique du Nord », *Le Figaro*, 02 octobre 2004.

67. *Ibid.*

d'Afrique du Nord, d'où pourraient être examinées et traitées les demandes d'asile⁶⁸. Cette position ne fait pas obstacle à la poursuite des négociations.

Durant cette même période – de juin à novembre 2004 – se déroule une négociation qui porte sur le programme pluriannuel d'action de l'Union européenne dans le domaine « Justice, liberté et sécurité » (JLS). Ce programme, intitulé « Le Programme de La Haye: renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne » a été adopté lors du Conseil européen du 5 novembre 2004 à La Haye. Deux semaines avant, un « brouillon » officiel (validé par le COREPER (Comité des représentants permanents) du 14.10.04) est rendu public par l'observatoire Statewatch qui le diffuse le 20 octobre⁶⁹ et souligne que les délais d'adoption ont pour effet de marginaliser les acteurs parlementaires et non gouvernementaux dans le débat politique relatif à ce programme⁷⁰. Ce programme adopté pour cinq ans (01.05.2004 – 01.05.2009) constitue une plateforme politique d'orientation et de coordination des actions européennes dans les multiples domaines du Conseil JLS. Le « Programme de La Haye », tant par son statut que par ses contenus, marque l'apogée et l'aboutissement de cette phase « publique » de la politique. Il est d'ailleurs possible que la médiatisation des enjeux migratoires, durant l'été 2004, ait été tirée par les stratégies de négociation de ce programme: les acteurs nationaux qui ont poussé à cette

.....

68. « G5: pas de rapprochement en vue sur le projet de camps en Afrique du Nord », AFP, 17 octobre 2004.

69. Conseil de l'Union européenne, « Note de transmission de la présidence aux délégations. Objet: Conseil européen de Bruxelles, 4 et 5 novembre 2004. Conclusions de la présidence » Bruxelles, le 8 décembre 200 (10.12) (OR. en) 14292/1/04 – REV 1. Annexe 1: Le Programme de La Haye: Renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne », pp. 11-42. « Note from: Presidency, to: Coreper/Council, Subject: Draft multiannual programme: "The Hague Programme; strengthening freedom, security and justice in the European Union" » Brussels, 15.10.2004, 13302/1/04, REV 1, LIMITE, JAI 370.

70. Statewatch/Steve Peers, « Statewatch annotation – updated The Hague Programme Strengthening freedom, security and justice in the EU doc n° 13302/2/04, 22 October draft ».

médiatisation, notamment le gouvernement italien et les ministres de l'Intérieur italiens et allemands, ayant pu chercher à peser ainsi sur l'orientation générale du programme.

Le « Programme de La Haye » reflète et illustre le tournant national-sécuritaire : l'introduction procède aux amalgames déjà signalés en appelant à une « *approche commune plus efficace des problèmes transfrontaliers tels que l'immigration illégale, la traite des êtres humains, le terrorisme et la criminalité organisée* »⁷¹. Parmi les objectifs multiples et contradictoires référés à la liberté, à la sécurité et à la justice, l'introduction met en avant comme priorité la prévention du terrorisme⁷². Au-delà de cette introduction et d'une partie d'orientation générale, le programme aborde trois grands chapitres respectivement consacrés à la liberté, la sécurité et à la justice. Or le chapitre « Renforcer la Liberté » est presque intégralement consacré à la régulation des flux migratoires : après une courte section sur la liberté de circulation des citoyens européens, les six autres sections portent respectivement sur « Politique dans le domaine de l'asile, de l'immigration et des frontières », « Un régime d'asile européen commun », « Immigration légale et lutte contre l'emploi clandestin », « Intégration des ressortissants de pays tiers », « La dimension extérieure de l'asile et de l'immigration » et « Gestion des flux migratoires ». À ce cadrage très particulier de la politique de « Liberté », s'ajoute la focalisation sur les enjeux transfrontières des chapitres « Sécurité » et « Justice » qui, de ce fait, recourent fréquemment le thème migratoire. À l'examen des composantes et proportions du texte, l'enjeu migratoire paraît aussi prioritaire que celui du terrorisme et les deux semblent devoir souvent s'entremêler.

Le Programme de La Haye reflète l'état des discussions engagées depuis septembre 2002 notamment par les propositions du haut-commissaire Ruud Lubbers. Le thème de l'asile

.....

71. « Le Programme de La Haye », *op. cit.*, p. 12.

72. *Ibid.*, *op. cit.*, p. 13.

au plus près du point de départ apparaît sous la forme d'une orientation générale visant à encourager « *l'accès à la protection et à des solutions durables au stade le plus précoce* » et d'une invitation adressée à la Commission à...

«... élaborer des programmes de protection régionaux de l'UE en partenariat avec les pays tiers concernés et en étroite consultation et coopération avec le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés. Ces programmes s'inspireront de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre des programmes de protection pilotes qui seront lancés avant la fin 2005. Ils utiliseront différents instruments pertinents, centrés essentiellement sur le renforcement des capacités, et comprendront un programme commun de réinstallation pour les États membres qui souhaitent y participer. »

Cette invitation met en œuvre la proposition des « *zones de protection spéciale* » imaginée en 2003 par le Premier ministre britannique et validée par le HCR; elle offre surtout un cadre politique aux « *projets pilotes* » officialisés un mois plus tôt et contraint ainsi la Commission, réticente, à accompagner le développement de ces « *projets pilotes* » en voie de généralisation et d'institutionnalisation. En ce qui concerne les « *instruments pertinents* » il n'est plus jamais fait mention du mot « *camp* », comme l'a annoncé Antonio Vittorino un mois plus tôt. L'ensemble du Programme de La Haye est rédigé en substituant le mot « *capacité* » : on parle de « *capacité de gestion migratoire* », de « *capacité de contrôle des frontières* » et de « *capacité de protection des réfugiés* ». La finalité générale est explicite :

« L'asile et l'immigration sont, par nature, des questions internationales. La politique de l'UE devrait viser à soutenir, dans le cadre d'un véritable partenariat et en recourant, le cas échéant, aux fonds communautaires existants, les efforts déployés par les pays tiers pour améliorer leur capacité à gérer les migrations et à protéger

les réfugiés, pour prévenir et combattre l'immigration clandestine, pour informer sur les voies légales de migration, pour régler la situation des réfugiés en leur offrant un meilleur accès à des solutions durables, pour renforcer les moyens de surveillance des frontières, pour améliorer la sécurité des documents et pour s'attaquer au problème du retour. »

Si l'on cherche à identifier en quoi consistent ces « *capacités* » on s'aperçoit qu'elles répondent à deux fonctions principales: empêcher les exilés d'arriver en Europe et recevoir ceux qui sont renvoyés d'Europe. Le mot « *capacité* », comme substitut du mot « *camps* », n'est pas un simple euphémisme technocratique: il exprime une évolution dans l'approche européenne du sujet. Après deux ans de tâtonnements, la trajectoire de « bonne » gouvernance semble trouvée qui consiste, sur le modèle des directives aux États membres, à fixer des objectifs antimigratoires aux États tiers, dits « *partenaires* », en leur laissant la liberté et la responsabilité éthique et politique du choix des moyens. D'une certaine manière l'Union européenne ne leur impose « que » des obligations de résultats dans la lutte antimigratoire sans regarder au choix des moyens et tout en acceptant de contribuer au financement de ceux-ci.

Deux séries d'instruments de politique publique européenne sont envisagées pour parvenir à ce renforcement des « *capacités* » mises en œuvre par les États « *partenaires* » dans la lutte antimigratoire:

1) l'un, généraliste, consiste à placer les enjeux migratoires au cœur des relations avec les pays tiers ce qui inclut les relations de coopération économique, d'aide au développement et d'action humanitaire et passe également par une politique dite de « *voisinage et de partenariat* » en cours d'élaboration:

« Le Conseil européen engage le Conseil et la Commission à poursuivre le processus d'intégration complète de la question de l'immigration dans les relations existantes

et futures de l'UE avec les pays tiers. Il invite la Commission à achever, d'ici le printemps 2005, l'intégration de la question de l'immigration dans les documents de stratégie par pays et par région pour tous les pays tiers concernés. »

« Il convient que les politiques qui concernent à la fois l'immigration, la coopération au développement et l'aide humanitaire soient cohérentes et mises au point dans le cadre d'un partenariat et d'un dialogue avec les pays et régions d'origine.

« La proposition de règlement concernant la création d'un instrument européen de voisinage et de partenariat fournit le cadre stratégique pour l'intensification de la coopération et du dialogue en matière d'asile et d'immigration avec les pays voisins, notamment ceux du bassin méditerranéen, ainsi que pour l'élaboration de nouvelles mesures. À cet égard, le Conseil européen demande qu'un rapport lui soit transmis avant la fin de 2005 sur les progrès réalisés et les résultats obtenus. »

2) l'autre, plus sectoriel, consiste à financer les pays les plus motivés pour accroître leurs « capacités » de régulation des flux migratoires :

« En ce qui concerne les pays de transit, le Conseil européen souligne qu'il faut intensifier la coopération et le renforcement des capacités aux frontières méridionales et orientales de l'UE, afin de permettre aux dits pays de mieux gérer les migrations et d'offrir une protection adéquate aux réfugiés. Les pays qui font preuve d'une réelle volonté de s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu de la convention de Genève relative au statut des réfugiés se verront offrir une aide visant à renforcer les capacités de leur régime national d'asile et des contrôles aux frontières ainsi qu'une plus vaste coopération en matière de migration. »

Ce Programme de La Haye servira de cadre politique général pour les cinq prochaines années (2005-2010) et l'année 2005 sera décisive dans la concrétisation des orientations générales qui tendent à amener les pays voisins de l'Europe à développer par eux-mêmes les camps d'enfermement et de regroupement forcé des exilés. À l'abri des mobilisations sociales, des focalisations médiatiques et des controverses publiques intra-européennes les camps devraient se développer sous la responsabilité et sous les régimes politiques et juridiques des États voisins. Cette sous-traitance imposée de la lutte antimigratoire passera pour l'Union européenne par ses politiques étrangères et notamment celles de coopération économique, d'aide au développement et d'action humanitaire subordonnées à cet impératif antimigratoire.

Aux marches de l'empire du rejet: des camps d'exilés

La gouvernance des marches est un enjeu crucial dans la formation de l'unité intérieure de l'empire. Elle offre logiquement aujourd'hui un vaste champ d'expansion à deux services centraux de l'exécutif de l'Union européenne, la Direction générale de l'action policière (DG « JLS ») et celle de la diplomatie (DG « Rel Ex »). Dès le courant des années 1990 les politiques de ces services ont relayé fortement les exigences de leurs homologues nationaux issus des États membres les plus puissants ou les plus radicaux en se focalisant sur les marches sud de l'Union européenne, introduisant ainsi une dimension spécifiquement euroafricaine dans la formation de l'empire du rejet.

C'est en effet sur la frontière sud de l'Europe que se focalisent les acteurs clefs de cette politique dès le milieu des années 1990. On en trouve trace dans les textes européens préparatoires au « partenariat euroméditerranéen » de 1995, mais aussi dans l'histoire des relations bilatérales entre l'Espagne et le Maroc, l'Italie et la Libye, la France et l'Algérie. Progressivement l'Europe construit sa représentation des flux migratoires d'Afrique

Noire et d'Afrique du Nord comme une menace. Le Maghreb se trouve alors logiquement placé au centre géographique et politique de cette tension euroafricaine. Et si le Maroc n'est pas le seul, il est l'un des premiers à faire l'objet des pressions européennes, exacerbées dans son cas par la perception du détroit de Gibraltar comme porte d'entrée ouverte sur l'Europe.

Si l'on peut parler de *mise en œuvre*, au sud de l'Europe, du Programme de La Haye ce n'est certainement pas dans le sens d'une simple *exécution* d'un schéma politique qui serait apparu en novembre 2004: la *mise en œuvre* est antérieure de plusieurs années à cette date et à ce texte qui officialise l'action publique européenne déjà entreprise au Maghreb dès la fin des années 1990 notamment en direction du Maroc. Celui-ci est à la fois un front prioritaire et un laboratoire de la gouvernance européenne qui, par les voies bilatérales de la relation policière et diplomatique hispano-marocaine, par la voie multilatérale du « partenariat euroméditerranéen » et par celle des actions propres à la Commission européenne en direction du Maroc, pèse sur l'évolution politique interne de ce pays.

Il faut remonter à 1996, année de signature de l'accord d'association entre le Maroc et l'Union européenne, et suivre l'historique des relations complexes entre le Maroc, l'Espagne et le reste de l'Union, pour voir émerger la lutte contre les exilés comme l'enjeu central de cette scène internationale où le Maroc est évidemment dominé. Pays économiquement pauvre et dépendant de l'aide au développement en provenance de l'étranger et notamment de l'Europe, isolé diplomatiquement du reste de l'Afrique et du Maghreb par suite de l'occupation du Sahara occidental, dépendant sous de multiples aspects de la situation et des revenus de sa diaspora à l'étranger, notamment en France, attiré par le pôle économique et politique de l'Union européenne et demandeur d'un partenariat privilégié avec elle, le Maroc ne résiste pas plus de cinq ans aux pressions européennes et officialise dès mars 2002 son enrôlement dans la lutte européenne contre les exilés.

La *mise en œuvre(s)* de la politique européenne des camps externes est à la fois un processus de codécision inégalitaire dont les créations dépendent à chaque moment du rapport de force entre les acteurs en présence et également un processus de différenciation de ces « œuvres » politiques en fonction des pays, des territoires mais aussi des espaces sociaux concernés. Les types de *camps* se diversifient aussi fortement à la périphérie de l'Europe qu'en son sein : centres de rétention administratifs, anciens camps de prisonniers ou prisons reconvertis dans la lutte antimigratoire, camps informels en forêts ou en zone saharienne sous surveillance policière et assistance humanitaire, centres d'accueil à caractère social et aux fonctions sécuritaires, nouveaux camps fermés à gestion militaro-humanitaire...

Et l'observation au Maroc de législations dupliquées sur celles de pays européens, de campagnes policières armées par ces pays, d'un agenda médiatique dominé par les craintes d'invasion au nord de la Méditerranée, d'ONG marocaines et européennes enrôlées par les millions d'euros dans la mise en œuvre des politiques antimigratoires montre que l'empire du rejet correspond à un état de domination des pays du Nord sur ceux du Sud où l'on devrait retrouver la même antériorité et le même ascendant de la xénophobie de gouvernement sur celle qui se traduira peut être dans la population par la montée en puissance de partis ou de mouvements nationalistes xénophobes.

La stratégie adoptée par l'Europe pour gouverner ses marches conduit à y développer les mêmes politiques qui, depuis 30 ans en Europe, activent la xénophobie en désignant l'étranger comme un problème, une menace ou un risque : « fermeture » administrative des frontières, rejet des demandes d'asile, criminalisation des irréguliers, enfermements, rafles, expulsions... Des pays limitrophes de plus en plus xénophobes, tant au niveau des élites que la population, rempliraient parfaitement les fonctionnalités, au moins psychologiques, attendues par l'Europe : cette montée de la xénophobie dans les pays voisins suffirait à faire de ceux-ci une digue contre les risques allégués de tsunami

migratoire. Au-delà des marches, il s'agit aussi d'amener les États d'Afrique subsaharienne à intérioriser les principes anti-migratoires de la politique européenne, c'est-à-dire à réprimer eux-mêmes *leur propre émigration* et ceci comme condition d'accès à l'aide au développement.

L'empire du rejet est constitué lorsque se conjuguent efficacement l'empire idéologique intérieur acquis en Europe par la xénophobie de gouvernement et l'utilisation géostratégique de celle-ci, aux marches de l'Union, pour fermer ses frontières et orienter les interventions européennes dans le reste du monde.

Sans prétendre à l'exhaustivité et sans ignorer l'importance matérielle et symbolique du camp qui vient d'être construit par les financements espagnols près de Nouadhibou, au nord de la Mauritanie, l'analyse des politiques européennes en direction de la Libye, de l'Algérie et du Maroc, permettent de montrer comment se concrétise la démarche de l'Europe.

La Libye

La Libye obtient durant le deuxième semestre 2004, sa réhabilitation notamment en se positionnant à l'avant-garde de la lutte européenne contre les exilés⁷³. Comme le rappelle le chercheur Helmut Dietrich « *au début du mois d'octobre 2004, Buttiglione, proposé comme commissaire européen puis rejeté, a affirmé durant son discours devant le Parlement européen à Strasbourg, que l'Union européenne n'entend pas créer des « camps de concentration » en Afrique du Nord mais désire juste faire usage des camps existants « dans lesquels les réfugiés vivent dans les circonstances les plus difficiles »*⁷⁴. Or des camps

.....

73. Dépêche – AP 11 octobre 2004 – Les ministres des Affaires étrangères de l'UE lèvent les sanctions imposées à la Libye. Voir aussi: Luc de Barochez, « Libye, Le président de la République française fera le voyage avant la fin de l'année à l'instar de ses homologues – Les dirigeants européens se bousculent à Tripoli », *Le Figaro*, 13 octobre 2004.

74. D'abord publié en octobre 2004 dans le journal allemand *Konkret*, puis en anglais par l'observatoire Statewatch, a été traduit et republié en français en mars 2005 par réseau scientifique TERRA: <http://terra.rezo.net/article308.html>

existent déjà en Libye: ceux créés pour réprimer la « rébellion tchadienne ». Ils sont en effet aisément convertibles en camps pour enfermer des exilés.

Même si l'or noir est l'un des enjeux internationaux de ce retour en grâce de la Libye et du retour des investissements étrangers dans ce pays, la gestion libyenne de la main-d'œuvre noire est devenue un enjeu essentiel des relations avec l'Europe. La Libye concentre probablement la plus vaste population immigrée au Maghreb (les autorités parlent d'un million d'immigrés qui formeraient alors un cinquième de la population totale) depuis des décennies exploitée dans les fermes, les ateliers et usines libyennes. La Libye est aussi l'un des pays les plus racistes du Maghreb donnant lieu à des pogroms anti-nègres récurrents comme ceux de septembre-octobre 2000 qui firent plusieurs centaines de morts à Tripoli.

La Libye est d'autant plus attrayante pour l'Europe xénophobe qu'elle ne génère pas d'émigration nationale et peut donc garder les frontières européennes sans entraver ses propres ressortissants. Son système politique, dictatorial et clientéliste, n'oppose aucune limite formelle à la répression des exilés et à la négation des droits humains. « L'Europe des camps » prospère logiquement sur cette réalité: la mission envoyée à Tripoli par la Commission européenne et les États membres du 28 novembre au 6 décembre 2004, après un défilé de chefs d'États, recommande dans un rapport confidentiel l'ouverture d'une coopération pratique et d'un dialogue politique avec la Libye pour lutter contre l'immigration⁷⁵. Les visites en Libye de la Commission des droits de l'homme du Parlement européen (l'une du 17 au

.....
 75. Dépêche: Agence Europe: 08/04/2005 la Commission propose de coopérer avec la Libye contre l'immigration illégale – Bruxelles. Voir aussi: Communiqué présidence luxembourgeoise de l'Union européenne, 14 avril 2005 – « Nicolas Schmit a souligné qu'il est essentiel d'initier une coopération avec la Libye en matière de migration » [NB: Nicolas Schmit est le ministre luxembourgeois de l'immigration].

20 avril 2005⁷⁶ et l'autre du 4 au 7 décembre 2005⁷⁷) échouent pourtant à visiter ces camps en dehors d'un ou deux volontairement présentés par les autorités à leurs visiteurs ; les associations des droits de l'homme lancent leurs alertes⁷⁸ mais la Commission européenne et les gouvernements nationaux accélèrent la collaboration avec la Libye⁷⁹ : plusieurs « centres fermés pour immigrés » sont en cours de construction avec l'aide de l'Italie, l'un situé à Gharyan près de Tripoli l'autre à Sebha⁸⁰ qui viennent s'ajouter aux dizaines d'autres existant déjà tant au nord qu'au sud du pays.

Des accords d'extradition sont signés permettant d'expulser vers la Libye les exilés, tel l'accord entre Londres et Tripoli le 18 octobre 2005 : les camps libyens servent à l'Europe⁸¹. Pourtant, même de ce point de vue très cynique de la *realpolitik*, la position de la Libye est ambivalente : son gouvernement a pris conscience du bras de levier dont il dispose, avec « l'arme migratoire », pour faire pression sur l'Europe et négocier avec elle. D'un côté il affiche sa férocité répressive comme gage d'efficacité

.....

76. Hélène Flautre (présidente de la sous-commission des Droits de l'homme du Parlement européen), compte-rendu de mission : LIBYE17-20 avril 2005, Bruxelles, Parlement européen, 2 juin 2005, 16 p.
77. Ainsi la présidente de la sous-commission des Droits de l'homme au Parlement européen, Hélène Flautre s'est rendue en Libye du 4 au 7 décembre 2005, dans le cadre d'une mission du Parlement européen sur la politique d'asile et d'immigration. Cette mission a été organisée suite à une résolution d'urgence du PE condamnant les expulsions collectives de Lampedusa vers Tripoli. Elle s'inscrit dans le cadre d'une série d'autres missions organisées par le PE à Lampedusa, à Ceuta et à Melilla. Source : Communiqué de presse de la présidente de la sous-commission des Droits de l'homme, 10 décembre 2005.
78. Voir l'article de la présidente du GISTI : « La Libye pour "externaliser" le droit d'asile de l'UE ? », *Le Monde*, 20 juillet 2005 et le communiqué de Human Rights Watch, 18 octobre 2005 « Torture a Risk in Libya Deportation » (London, October 18, 2005).
79. Dépêche MAP 7 décembre 2005, « La lutte contre l'émigration clandestine requiert la collaboration entre les pays ciblés ».
80. Dépêche AFP 211710 PPP JUL 05 - ROME, 21 juil 2005 (AFP) – « Un centre fermé pour immigrés est actuellement en construction avec l'aide de l'Italie... ».
81. PanaPress, 20 octobre 2005 « La Libye désapprouve un rapport de l'ONG "Human rights watch" ».

mais de l'autre, il doit aussi laisser passer suffisamment de migrants pour ne pas perdre son principal argument de négociation: cela donne ce ballet diplomatique et macabre de l'été 2004, marqué par les interruptions et les départs de radeaux au rythme des négociations entre l'Italie, l'Europe et la Libye.

Cela donne aussi au sud de la Libye les camps probablement les plus terribles du Maghreb à côté de passages laissés grands ouverts vers les ateliers de Tripoli et la côte méditerranéenne. Cela donne cette chasse à l'homme sordide, au couteau, à laquelle échappe Jean-Paul Dzokou-Newo⁸² dans le désert sud-libyen avant d'aller travailler tranquillement dans les fermes et les ateliers près de Tripoli.

L'Algérie

La situation des migrants en Algérie dépend pour une large part d'une longue histoire entre deux pays: la France et l'Algérie. La coopération policière y est intense notamment sur les migrations comme le montre l'accord conclu en octobre 2003 (*Accord de coopération en matière de sécurité et de lutte contre la criminalité organisée*, 25.10.2003)⁸³. Elle se base sur un donnant, donnant, simulant une égalité entre partenaires: les Français enseignent aux Algériens comment lutter contre l'immigration; les Algériens enseignent aux Français comment se battre contre le terrorisme⁸⁴.

.....

82. Voir le récit de ce jeune migrant camerounais, rapporté par le père Joseph Lépine, prêtre de la paroisse Saint-Louis à Oujda (ville marocaine à 10 km de la frontière algérienne): J. Lepine, *Une marche en liberté – Émigration subsaharienne*, Paris, Maisonneuve & Larose, nov. 2006. Voir aussi un autre témoignage similaire: Jobard Olivier (Photos) Saugues Florence & Abang Kung Kingsley (textes), Kingsley – Carnet de route d'un immigré clandestin, Paris, Marval, juin 2006, 157 p.
83. Article premier de l'accord franco-algérien de coopération en matière de sécurité et de lutte contre la criminalité organisée, signé le 25 octobre 2003, à Alger.
84. Y. Hamidouche, « Le ministre français délégué à la Coopération, au Développement et à la Francophonie attendu aujourd'hui à Alger. Dominique de Villepin reçu par Bouteflika et Ouyahia », *La Tribune*, 13 octobre 2004, (Source: Algeria-Watch, information sur la situation des droits humains en Algérie).

Envois d'experts⁸⁵, séminaires communs (Tamanrasset, oct. 2003), stages de formation (camps de Maghnia, oct. 2004)⁸⁶ permettent de coopérer discrètement. La police algérienne y gagne des matériels de surveillance des frontières (radars, hélicoptères, vedettes rapides). Le 11 mai 2005 encore, Michel Gaudin, directeur général de la police française, et Ali Tounsi, directeur général de la Sûreté algérienne, signent un accord dans les « *domaines de la lutte contre le terrorisme, le crime organisé, les stupéfiants, le trafic de véhicules, l'émigration clandestine* ».

Cette coopération policière se déroule en parallèle avec une autre, celle de l'aide française au développement dont l'Algérie est l'un des principaux bénéficiaires au sein du Maghreb. Sur ce plan, les interventions financières, sous forme de prêts, de garanties d'emprunts ou de subventions proviennent essentiellement de l'Agence française pour le développement et se chiffrent en milliards d'euros pour la politique de l'eau, la politique du logement, les transports collectifs et la sécurité bancaire. Or ces aides de l'AFD connaissent une croissance spectaculaire sur la période 1999-2004. Officiellement, il n'y a pas de relations directes entre l'aide au développement et les enjeux migratoires. Cependant des partenaires aussi interdépendants que la France et l'Algérie ne peuvent pas collaborer en ignorant les intérêts de l'autre. La phobie des exilés qui s'est développée en France comme dans les autres pays européens n'échappe pas aux autorités algériennes : le journaliste Akram Belkaïd, dans son ouvrage récent⁸⁷, rapporte ainsi ce propos d'un haut responsable algérien : « *C'est un élément de négociation avec l'Union européenne. Plus on nous demandera de contrôler les flux migratoires clandestins, plus notre marge de manœuvre sera importante.* »

.....

85. Article 3, point 6 « Les Parties échangent des spécialistes dans le but d'acquérir des connaissances professionnelles de haut niveau et de découvrir les moyens, méthodes et techniques modernes de lutte contre la criminalité internationale. »

86. C. Guetbi, « Coopération algéro-française dans la lutte contre l'immigration clandestine », in *El Watan*, le 3 octobre 2004.

87. Akram Belkaïd, *Un regard calme sur l'Algérie*, Paris, Seuil, 2005, p. 176.

Officiellement l'Algérie refuse la politique européenne des camps mais, sous contrainte, négocie les avantages qu'elle peut en tirer et donne, régulièrement des gages de bonne volonté: ce sont les rafles ponctuelles décidées d'Alger que les migrants détectent lorsqu'ils remarquent qu'ils peuvent, pendant des jours, passer tranquillement à côté de policiers algériens de Tamanrasset plutôt débonnaires et connaissant parfaitement « Les Rochers » où dorment les exilés pendant la nuit glaciale, à la sortie de la ville puis, un jour, subitement se faire rafler par les mêmes policiers pour être expulsés au Niger parce qu'un ordre d'Alger vient de tomber. Cette gestion policière, s'accompagne alors d'une propagande⁸⁸, au demeurant classique, faisant état du grand nombre d'expulsés sur le front saharien de cette guerre antimigratoire⁸⁹. Et la police algérienne, malgré ses démentis, cogne dur comme cela s'est produit, ce mois de décembre 2005, avec « 556 Subsahariens » (Maliens, Burkinabés, Béninois...) emmenés de manière très brutale du camp de Maghnia (ouest du pays) au « centre d'accueil » d'Adrar (1 541 km au sud d'Alger)⁹⁰.

L'Algérie a beau avoir refusé la politique européenne des camps externes, ceux-là existent déjà sur son territoire sous la forme de camps informels: celui de Maghnia, bien connu de tous les migrants localisés au Maroc et qui y sont passés, se situe près de la ville algérienne du même nom située à une trentaine de kilomètres de la frontière marocaine, juste en face d'Oujda (Maroc) et de Berkane (Maroc). Près de cette petite ville algérienne se trouve un camp de migrants qui a la particularité d'être formé de tentes artisanales fabriquées par les migrants avec des sacs en plastique et des cartons. Ces « tentes » ont la forme arrondie et les dimensions de certains camping-cars mais n'en

.....
88. Article dans *Le quotidien d'Oran*, « L'Algérie lutte contre l'immigration clandestine », 17 août 2005.

89. Article de Mokrane Ait Ouarabi « Lutte contre l'immigration clandestine – Pakistanais et Indiens arrêtés au Sud algérien », *El Watan*, 13 juillet 2005.

90. Karim Kébir « Mauvais traitements » des immigrants expulsés d'Algérie – La mise au point d'Alger », Actualité, mercredi 21 décembre 2005.

ont pas le confort. Cette configuration de camps n'est possible que parce que la police algérienne s'abstient de procéder à des actions d'évacuation et d'élimination par le feu de ce qui s'y trouve. Cette indulgence des autorités algériennes s'explique notamment par le fait que le camp près de Maghnia constitue pour tous les migrants, qu'ils arrivent de la capitale ou du sud, une étape ultime avant de quitter le territoire algérien.

Comme les « Rochers » de Tamanrasset, le camp près de Maghnia est un camp informel, zone de regroupement dont les migrants ne peuvent guère s'éloigner par l'effet des dispositifs politiques et policiers façonnant le contexte d'implantation du camp. Rendu discret par sa localisation dans un renforcement de la plaine, à bonne distance de la ville, ce camp accueille des exilés en transit mais aussi des exilés installés depuis plusieurs années, dans des conditions de vie sordides⁹¹.

Le Maroc

Paradoxalement, la presse internationale et les acteurs associatifs ont davantage couvert la partie marocaine de ce champ de bataille que ses parties algériennes et libyennes: 14 morts par balles, à l'automne 2005 font plus parler d'eux que les dizaines de milliers de disparus sans traces dans le Sahara et la Méditerranée, plus aussi que les dizaines de morts victimes du massacre de la place Mustapha Mahmoud au Caire en décembre 2005⁹².

Autre paradoxe, cette focalisation sur le Maroc tient moins aux dangers qu'aux opportunités qu'offrent cette société marocaine et son État en cours de démocratisation et de libéralisation politique: si les articles de presses⁹³, les missions de

.....

91. Source : nos entretiens auprès des migrants près d'Oujda et de Berkane (Maroc oriental) en novembre 2006.

92. Cf. : Michel Agier, « Protéger les sans-État ou contrôler les indésirables : où en est le HCR ? », TERRA-Éditions, coll. « Reflets », 26 janvier 2006, <http://terra.rezo.net/article348.html>

93. Voir par exemple l'enquête approfondie de la journaliste Catherine Simon « Maroc, terminus noir », *Le Monde*, 03 septembre 2005

recherche, les programmes associatifs⁹⁴, les témoignages humanitaires⁹⁵, les colloques universitaires⁹⁶ et les conférences politiques⁹⁷ sont aujourd'hui si nombreux au Maroc sur la question migratoire, c'est d'abord parce que l'accès à ce pays, la liberté d'y circuler et de s'y exprimer y sont infiniment plus élevés que dans les autres pays du Maghreb y compris pour les journalistes, les universitaires et les humanitaires. Certes la xénophobie s'y développe rapidement sous la pression des politiques européennes ; mais lorsqu'un journal qualifie les émigrés africains de « sauterelles noires », il y a une presse au Maroc pour s'insurger et des juges pour sanctionner le journal⁹⁸. Cela reste sans équivalent en Libye, en Algérie, en Tunisie et en Mauritanie. Autre caractéristique du Maroc comparé à ses voisins : il est celui qui a le plus fortement et durablement résisté aux pressions européennes malgré (ou à cause de) l'importance pour le Maroc de l'aide au développement apportée par l'Europe.

La principale source d'aide extérieure est l'Union européenne qui représente à elle seule près de 50 % de l'aide totale

.....

94. Voir le programme de la formation ASILMAROC à Rabat (novembre/décembre 2005) organisée par l'AFVIC et la Cimade (13.06.05) sous financement du HCR.
95. Médecins sans frontières (MSF-E), « Violence et immigration, rapport sur l'immigration d'origine subsaharienne (ISS) en situation irrégulière au Maroc » Rabat, septembre 2005.
96. Colloque international de l'université Mohamed I/CEMMM, Oujda « Migration maghrébine : enjeux actuels et contentieux », 24-25 novembre 2005.
97. Le Parti socialiste unifié a organisé à Tétouan, samedi 19 novembre 2005, une rencontre nationale et internationale, autour du thème « Nouvelles politiques migrations : responsabilités et positions ». Ont participé à cette manifestation de nombreuses organisations politiques, syndicales et de droits de l'homme, dont, notamment : l'ensemble des composantes du Rassemblement de la gauche démocratique (RGD), l'AMDH (Association marocaine des droits de l'homme), la CDT, l'UMT, ATTAC-Maroc, APDHA (Association de protection des droits de l'homme en Andalousie), l'association andalouse ACOGE, l'Association des jeunes avocats, et de très nombreuses autres associations féminines locales et de protection des migrants régionales comme Pateras de la Vida.
98. Article de Karim Mariami dans *Libération* (Maroc) « Une publication qualifie les émigrés africains de "sauterelles noires" : Tanger, la ville cosmopolite a son torchon raciste », 13 septembre 2005.

apportée au Maroc en 2003. Le Maroc est aussi le premier bénéficiaire de l'aide espagnole au développement. L'Espagne joue cependant un rôle moins financier que politique en tant que leader de la politique européenne dans ce domaine vis-à-vis du Maroc. Les aides ont été centrées ces cinq dernières années sur la couverture des nécessités de base de la population, et plus spécialement l'amélioration de l'accès à la santé maternelle et infantile, l'alimentation en eau potable et l'assainissement mais aussi l'amélioration des infrastructures d'éducation, de communication et de croissance des entreprises.

Jusqu'à la fin des années 1990 cette aide visait officiellement à améliorer la situation des Marocains. À partir de 2002-2001, le ton change: les documents espagnols font apparaître explicitement la subordination de ces aides aux objectifs anti-migratoires de l'Europe⁹⁹. Ce changement découle logiquement des nouvelles orientations politiques européennes: à la fin des années 1990, le Maroc est désigné comme l'un des deux voisins de l'Europe à devoir agir prioritairement contre les exilés.

Le « Groupe de Haut-Niveau Asile-Migration », créé sur la base du Plan de Vienne¹⁰⁰ par la présidence néerlandaise de l'Union européenne, élabore un plan visant à amener le Maroc à accepter l'application des accords bilatéraux de réadmission, à signer de nouveaux accords de ce type et à imposer des visas aux ressortissants du Sénégal, du Mali, de RDC, de Côte d'Ivoire, de Guinée (Conakry) et du Niger. L'approche européenne est presque exclusivement sécuritaire, sans contrepartie financière substantielle que ce soit en termes d'aide au développement ou d'intégration des ressortissants marocains déjà installés en Europe. Les 3 millions d'euros que la Commission a proposé d'inscrire au chapitre « migration » du MEDA (instrument financier du

.....
99. Les 25 et 26 septembre 2003, les journées d'études annuelles de l'Agence espagnole de coopération internationale portaient symptomatiquement sur le thème « Codéveloppement et immigration ».

100. Plan européen de lutte contre l'immigration élaboré sous la responsabilité du gouvernement autrichien assurant alors la présidence de l'Union européenne.

partenariat euro-méditerranéen) sont bien loin de pouvoir réduire ce qui semble alors être non seulement un déséquilibre trop fort des intérêts en présence mais aussi peut-être quelque chose de plus affectif, comme un camouflet à l'égard du Maroc et de ses ressortissants qui par millions vivent en Europe.

Le rejet de ce plan sécuritaire par le Maroc se fait en deux temps, en octobre 2000 lors de la première session du Conseil d'association entre le Maroc et l'Union européenne puis en juin 2001 lors d'une audience accordée par le roi du Maroc au commissaire européen aux Relations extérieures. Cette crise diplomatique qui affecte tant les relations Maroc-Europe que Maroc-Espagne empire dans les mois suivants, déborde sur d'autres sujets et atteint son apogée en juillet 2002 avec l'occupation marocaine de l'îlot Perejil : l'Espagne répond brutalement en envoyant l'armée et en rappelant son ambassadeur à Rabat. Suivent 15 mois de froid. Les tensions hispano-marocaines restent fortes jusqu'en décembre 2003, date à laquelle une réunion de haut niveau à Marrakech, reportée depuis un an et demi, permet la signature d'accords en matière migratoire.

Durant cette crise diplomatique particulièrement longue, puisqu'elle dure au total près de trois ans, le Maroc ne cesse pas pour autant de participer aux instances de dialogues et de coopération tant avec l'Europe qu'avec l'Espagne. Comme le montre bien A. Belguendouz¹⁰¹, les discussions continuent notamment dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen focalisé par la partie européenne sur les enjeux migratoires. Les financements qui transitent par MEDA, par centaine de millions d'euros, permettent aux Européens d'amener leurs partenaires à dialoguer. Dans ce cadre-là, le Maroc accepte – malgré le conflit diplomatique – de conclure l'accord euro-marocain de mars 2002 portant sur les deux années suivantes et intégrant des financements lourds sur divers aspects dont la « circulation des personnes »

.....

101. Abdelkrim Belguendouz, UE-Maroc-Afrique migrante: politique européenne de voisinage – barrage aux sudistes (de Schengen à « Barcelone + 10 », Rabat, imp. Beni Snassen, 2005.

et le « contrôle des frontières ». L'accord est doté d'une subvention de 115 millions d'euros ce qui est considérable par rapport à ce que reçoit par ailleurs le Maroc et aux 3 millions d'euros précédemment proposés. En juin 2003, le Maroc prolonge son adaptation aux politiques européennes avec l'adoption le 26 juin 2003 par le Parlement marocain, de la loi n° 02-03 sur l'entrée et le séjour des étrangers au Maroc, loi fortement inspirée de la très française Ordonnance modifiée du 2 novembre 1945, essentiellement répressive à l'égard de l'immigration, incluant la création de dispositifs de « zone d'attente » et de « centres de rétention ». Là encore, cette loi pourtant d'inspiration très européenne est adoptée alors que le Maroc est en pleine crise diplomatique avec l'Espagne et l'Europe sur ces questions et ne saurait être soupçonné de complicité sécuritaire intéressée vis-à-vis des Européens. L'essentiel de la politique marocaine est ainsi largement reconfiguré lorsque cesse la crise diplomatique. Celle-ci a eu, entre autres fonctions, celle d'un paravent politique interne.

Depuis novembre 2003, plusieurs opérations marocaines de « rapatriement » concernant au total environ 2000 personnes ont été organisées et immédiatement saluées comme des « succès » par la Commission européenne. La politique conduite par le nouveau Premier ministre Zappatero à la tête du gouvernement espagnol, à partir de 2004, ne fera que prolonger cette normalisation hispano-marocaine réalisée bien avant l'élection. La visite de Zappatero en avril, suivie d'une intense activité des deux ministres des Affaires étrangères, parachève cette normalisation dont les succès affichés sont de nature policière dans la lutte contre les exilés subsahariens. Un donnant, donnant implicite se met en place : d'un côté une répression accrue des Subsahariens au Maroc, de l'autre une aide espagnole au développement augmentée¹⁰² et des régularisations¹⁰³ de « sans-papiers »

.....

102. En novembre 2004, la secrétaire d'État espagnole en visite à Rabat annonce l'octroi d'une aide de 950 000 € supplémentaires au Maroc.

103. Presque 500 000 sans-papiers sont ainsi régularisés par le gouvernement espagnol en février 2005.

pour une large part marocains en Espagne. En décembre 2004, une collaboration entre des agents de la gendarmerie royale du Maroc et la *Guardia civile* de Gibraltar a vu le jour. C'est le premier pas de la mise en marche de patrouilles communes dans le détroit. Cette coopération policière conjointe se développe au nord du Maroc et dans les îles Canaries. Le 18 janvier 2005, le roi d'Espagne remercie très officiellement le Maroc pour sa coopération dans la lutte contre l'immigration illégale. En février 2005, le Maroc signe avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), un accord de siège autorisant cette organisation policière à installer une représentation au Maroc. L'accord a pour objectif d'« *apporter une contribution efficace à la gestion des questions migratoires au Royaume du Maroc* ». Ainsi, après force pressions et financements, le Maroc a fini par être enrôlé dans la répression européenne des exilés.

Cet enrôlement progressif se traduit par l'apparition des camps informels de migrants cantonnés par les dispositifs répressifs notamment dans les forêts de Gourougou en face de l'enclave espagnole de Mellila et la forêt de Bel Younes en face de l'enclave espagnole de Ceuta. Dès l'année 2003 la Cimade s'est préoccupée de l'émergence de ces camps forestiers. En octobre 2004, l'association a réalisé le premier témoignage international sur les conditions de vie inhumaines de ces exilés au bord de la frontière espagnole¹⁰⁴. Cette réalité n'apparaît pourtant aux yeux d'un public élargi qu'avec les morts de l'automne 2005 devant Ceuta et Melilla: la crise que les mass médias couvrent à partir du 28 septembre 2005 seulement n'est en fait que la phase paroxystique d'une campagne sécuritaire euro-hispano-marocaine, en gestation depuis plusieurs années, qui s'accélère au début de l'année 2005 et monte en puissance durant

.....

104. Cimade, Gourougou, Bel Younes, « Oujda: la situation alarmante des migrants subsahariens en transit au Maroc et les conséquences des politiques de l'Union européenne », rapport réalisé par Anne-Sophie Wender avec la collaboration de Marie-José Laflamme et d'Hicham Rachidi (AFVIC-PFM), Paris, Cimade-SSI, oct. 2004, 50 p.

les six derniers mois jusqu'aux homicides de l'automne. Bien avant les grands titres de la presse internationale, le niveau de violence de la police marocaine a atteint un niveau tel que l'organisation humanitaire Médecins sans frontières se considère obligée de renoncer à sa discrétion (qui lui permet d'intervenir au Maroc) pour témoigner d'un dérapage historique dont les traces apparaissent chaque jour de plus en plus aux yeux des médecins de l'ONG sur les corps des exilés qu'ils ont à soigner¹⁰⁵.

L'analyse de la phase médiatisée de cette crise policière/humanitaire, en septembre et octobre 2005 montre l'interaction permanente des pouvoirs politiques espagnols et marocains et leurs relations avec les exactions policières: le 10 septembre 2005, l'annonce de proposition commune France-Espagne-Maroc en vue du sommet euroméditerranéen de Barcelone prévu pour novembre 2005 s'accompagne de rumeurs qui circulent parmi les exilés sur un probable rehaussement et doublement des barrières de Ceuta et Mellila ainsi que sur la réalisation d'un fossé devant ces barrières. Ces informations, qui se révéleront fondées par la suite, font craindre une impossibilité définitive de passer et viennent s'ajouter au contexte de répression généralisée qui va pousser les exilés à tenter, en se coordonnant, des passages de la dernière chance largement filmés et diffusés par les policiers et les télévisions occidentales. Simultanément la pression policière sur les migrants tant dans les banlieues de Rabat que dans les camps forestiers atteint un niveau sans précédent qui renforce la fréquence des tentatives de passage. Une vaste opération policière de rafles et de détentions dans les quartiers populaires de Rabat et Casablanca, le 27 septembre 2005, fait courir un vent de panique parmi les exilés. Le 28 septembre, à l'ouverture du sommet hispano-marocain sur les politiques

.....

105. MSF – Rapport de MSF, Violence et immigration, Rapport sur l'immigration d'origine subsaharienne en situation irrégulière au Maroc, 29 septembre 2005 (Nb: ce rapport n'est rendu public qu'à cette date mais est diffusé dans le réseau associatif dès le mois de juillet et couvre des faits antérieurs à l'été 2005).

migratoires, les tentatives coordonnées de passage des barrières de Ceuta et de Melilla donnent lieu à une répression sans précédent de la part des forces de l'ordre marocaines faisant six morts. Cette date marque également le début des déportations d'exilés par centaines vers les pays voisins. Cette campagne durera jusqu'à mi-octobre. Un campement des Forces Auxiliaires marocaines est installé à quelques dizaines de mètres de la forêt de Gourougou. Durant cette phase paroxystique de la crise, les autorités espagnoles vont attiser le climat de tension par des annonces répétées notamment de surélévation des barrières autour de Ceuta et Melilla et également d'expulsions d'exilés subsahariens en direction du Maroc. Comme le montre l'ensemble des témoignages et des analyses publiés par le réseau Migreurop dans son *Livre noir de Ceuta et Melilla*¹⁰⁶, les morts de l'automne 2005 devant les enclaves espagnoles ne constituent pas un simple dérapage : ils sont un résultat de politiques publiques, celle que conduit l'Union européenne depuis des années, celle ensuite de responsables marocains convertis à la logique répressive imposée par l'Europe.

Fin 2006, contrairement à ce qui pouvait être observé en 2004 et 2005, l'implantation géographique des exilés subsahariens dans la région orientale du Maroc est considérablement modifiée¹⁰⁷ : la crise de l'automne 2005 a fortement médiatisé les camps de Gourougou et de Bel Younes. Le premier a été évacué par la gendarmerie marocaine qui y a implanté un poste permanent et procède à des patrouilles régulières dans la forêt afin de prévenir toute réimplantation durable des migrants. La même « solution », inspirée de celle du ministre de l'Intérieur français, N. Sarkozy, à Sangatte, a été mise en œuvre à Bel Younes. Et, comme après la fermeture du camp de Sangatte en France, les exilés se trouvent maintenant dispersés dans les régions

.....

106. *Guerre aux migrants – Le Livre noir de Ceuta et Melilla*, Paris, Migreurop, sept. 2006, 100 p.

107. Observations faites lors d'une mission de recherche que j'ai réalisée dans cette région du 4 au 11 novembre 2006.

environnantes, c'est-à-dire dans la région de Nador et Berkane pour la proximité de Melilla et la colline qui fait face à la forêt de Bel Younes pour la proximité de Ceuta. Le même phénomène s'observe autour de la ville frontalière d'Oujda où subsiste le camp le plus célèbre, sur le campus universitaire, mais où les exilés se disséminent dans la campagne périurbaine (forêts, grottes...) et dans les banlieues populaires d'Oujda (quartier Vietnam...). Cette dispersion rend plus difficiles les actions de solidarité humanitaire (vivres, couchage, soins médicaux...) à destination de cette population.

À ce stade de mise en œuvre des politiques européennes de camps externes au Maghreb, deux configurations commencent à apparaître : 1) la configuration italo-libyenne et hispano-mauritanienne des camps fermés, militarisés vers lesquels sont déportés les exilés raflés tant dans les pays maghrébins d'implantation de ces camps que dans les pays européens qui participent aux expulsions conjointes vers la Libye ou la Mauritanie. 2) la configuration franco-algérienne et hispano-marocaine des camps informels, de plus en plus vidés par dispersion des exilés dans les zones rurales et banlieues populaires, dans des pays aux frontières fermées par l'armada européenne et qui remplissent globalement les fonctions répressives et humanitaires des camps demandés par l'Europe. Dans les deux configurations, les pays du Maghreb tendent à remplir, dans le cadre de la politique européenne, le rôle de « pays-camps » chargés du blocage des frontières sud de l'Europe.

L'échec paradoxal du HCR

Le haut-commissaire aux Réfugiés de l'ONU, de par sa fonction, sa position et son évolution dans cette configuration historique du droit de l'asile, est emblématique de ce grand retournement décrit tout au long du présent ouvrage : principal *juge technocratique* de l'asile dans la plupart des pays dépourvus d'institutions nationales spécialisées (ch. 1), produit et producteur de cette idéologie particulière qu'est *l'asile dérogatoire* (ch. 2), traversé et transformé par le *tournant national-sécuritaire* représenté en son sein par les États qui le financent (ch. 3), principal partenaire et acteur de *l' enrôlement associatif* dans les politiques publiques (ch. 4), il est un acteur central de la genèse et de la mise en œuvre de *l'externalisation de l'asile* hors d'Europe (ch. 5).

Le HCR a encore, auprès de l'opinion publique internationale, notamment occidentale, une image valorisante (très différente en Afrique), d'organisme secourant en urgence les victimes de conflits et de traumatismes collectifs. Le HCR se résume alors aux images télévisées d'hommes et de femmes dévoués qui, sous le drapeau bleu clair marqué du logo de l'organisation (dans les lauriers onusiens, deux mains formant un toit protecteur de la personne), organisent les camps de tentes et la distribution des rations alimentaires dans des pays lointains. Dans cette imagerie médiatique, soutenue par les campagnes de

communication pour des collectes de fonds qui pèsent peu dans le budget de l'organisation mais facilitent la diffusion de ces images, le HCR finit presque par se confondre avec les associations de la solidarité internationale et à faire oublier ainsi qu'il est une organisation intergouvernementale c'est-à-dire, avant tout, de nature gouvernementale.

En Afrique, l'image de l'agence est bien éloignée d'une telle imagerie humanitaire¹. Le HCR y joue le rôle de grand ordonnateur des dispositifs de contrôle des réfugiés, de regroupement plus ou moins contraints dans des camps aux fonctionnements internes rarement démocratiques, dispositifs d'encadrement de populations en exil jusqu'au retour éventuellement forcé dans les pays d'origine. Le HCR est ainsi un acteur central voire, dans de nombreux cas, l'acteur central du *gouvernement humanitaire*, ce dispositif multilocalisé de déploiements matériels et humains « à la demande » et d'espaces de camps². Comme toute direction de groupes humains, cette forme d'action gouvernante est de nature politique, confrontée à des choix, traversée de débats, réagissant à des contraintes et prenant des décisions sur la base d'une autorité à la légitimité, précaire, essentiellement technocratique, adossée à celle de l'ONU et à celle des États financeurs et dont le pouvoir de contrainte est lié aux ressources rares (finances, statuts protecteurs, autorisations d'accès, moyens matériels...) dont le HCR acquiert la maîtrise grâce à ces États.

D'un autre point de vue, le HCR apparaît encore différent si on le considère à travers ses institutions dirigeantes tant au siège international de Genève que dans les délégations nationales dans les différents pays du monde et au travers de la participation de ces instances aux processus de politiques publiques conduites par les États en matière d'asile et de migrations. Le

.....

1. Agier Michel, « Protéger les sans-État ou contrôler les indésirables : où en est le HCR ? » TERRA-Éditions, coll. « Reflets », 26 janvier 2006, <http://terra.rezo.net/article348.html>
2. Voir M. Agier, « Le gouvernement humanitaire et la politique des réfugiés », in L. Cornu et P. Vermeren (eds.) *Jacques Rancière et la philosophie au présent*, Paris, éditions Horlieu, 2006.

HCR apparaît alors comme une instance intergouvernementale technocratique, hiérarchisée, dépendante des gouvernements qui le financent. Or ces gouvernements ont fait évoluer leurs politiques vers les situations que l'on connaît aujourd'hui où la grande majorité des exilés sont déboutés de leurs demandes d'asile, les étrangers surreprésentés dans les prisons pour des délits liés directement ou indirectement aux conditions de séjour. Dans ce contexte, comment le HCR évolue-t-il et dans quel sens pèse-t-il sur les rapports de force qui orientent les politiques de l'asile et des migrations ? Constitue-t-il un frein aux politiques de restriction des libertés et protections inscrites dans les textes internationaux ?

Sur la base d'observations faites durant trois ans (2001-2004) dans une relation de proximité avec la délégation française du HCR, d'une reconstitution de la genèse des politiques européennes d'externalisation de l'asile (2002-2005) et d'une étude sociologique des milieux de solidarité avec les exilés au Maroc (2003-2006), il est possible de soutenir l'hypothèse d'un échec du HCR. Le HCR a abouti à un échec, si l'on considère le grand retournement du droit de l'asile comme un reniement des finalités de la convention de Genève sur les réfugiés de 1951 par et pour laquelle le HCR avait été créé. Cet échec semble reproduire, à 50 ans de distance, celui de l'Organisation internationale des réfugiés (OIR) créée en 1945 : c'est officiellement pour surmonter les obstacles rencontrés par celle-ci que le HCR avait vu le jour, en 1949, avec pour mission l'établissement d'un cadre juridique rendant possible son action ce qui donna lieu à la préparation de la convention de Genève.

Échec paradoxal du HCR, si l'on considère le développement de son budget et de son personnel ou la fréquence des sollicitations dont il fait l'objet notamment au sortir des guerres. Le HCR se porte aujourd'hui mieux que jamais. D'une simple fonction personnelle créée auprès du Secrétaire général des Nations unies, le HCR est devenu une vaste organisation, de plusieurs milliers d'employés présents dans des dizaines de

pays. Son budget, intégralement financé par les États riches de la planète s'est accru principalement depuis 25 ans c'est-à-dire précisément dans la période du grand retournement du droit d'asile contre les exilés. Non seulement il n'est pas parvenu à freiner le mouvement historique, mais il a prospéré en s'adaptant et se rendant utile dans les dispositifs de tri (procédure de traitement des demandes d'asile) et de confinement des exilés (gestion des camps de réfugiés).

Finances et gouvernance européennes du HCR

Comme autorité idéologique légitime, débouché professionnel envié et ressource financière importante, le HCR se trouve dans une position dominante sur le secteur de l'asile et en constitue ainsi la principale instance de gouvernance politique (Voir ci-dessus « Croissance du HCR et de sa doctrine »). Cependant, le HCR est aussi puissant, idéologiquement et financièrement, dans son secteur, qu'il est faible sur la scène internationale des États qui le financent. Cette dépendance politique apparaît lorsque l'on analyse la structure de financement du HCR et son fonctionnement interne. Avec un budget annuel de plus d'un milliard de dollars et un personnel d'environ 6 500 employés, le HCR est aujourd'hui la plus importante agence humanitaire de l'ONU.

Le HCR indique sur son site Internet: « *Le budget de l'UNHCR est, dans sa quasi-totalité, financé par des contributions directes et volontaires et de la part des gouvernements, d'institutions non gouvernementales et de particuliers. L'agence perçoit aussi un revenu très limité provenant du budget régulier des Nations unies, utilisé exclusivement pour les dépenses de fonctionnement.*³ » En effet, le HCR ne dispose pas d'une dotation fixe en provenance de l'ONU, mais de subventions qui lui sont allouées annuellement par les gouvernements des pays

.....

3. <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/partners?id=41c2b11b4>

riches⁴, dont il est ainsi politiquement dépendant tant pour ses activités que pour sa propre pérennité et pour celle des emplois de ceux qui travaillent en son sein.

Les premiers bailleurs de fonds sont, dans l'ordre des contributions, au 27 janvier 2006 : États-Unis, Japon, Commission européenne, Suède, Pays-Bas, Norvège, Royaume-Uni, Danemark, Allemagne, Canada, Suisse, Finlande, Italie, Espagne, Irlande, France, Australie, Belgique...⁵ Chaque année, les délégués du HCR, dans chacun de ces pays, ont à suivre et à négocier le renouvellement de la subvention allouée par chaque État au siège international du HCR. Or la réussite ou l'échec dans cette mission cruciale pèse sur la suite de la carrière de chacun de ces délégués nationaux lorsqu'ils demandent ultérieurement une promotion ou une mutation sur un autre poste. Ils ont également à solliciter les États en cours d'année pour obtenir des subventions en réponse aux appels de fonds lancés par le siège international du HCR face aux crises (guerre, exodes...) imprévisibles. Entre 95 % et 98 %, selon les années, le budget du HCR est financé de cette manière qui donne aux États riches, principaux bailleurs de fonds, une place prépondérante⁶.

Les vues de ces bailleurs de fonds s'expriment dans le Comité exécutif qui réunit les États. L'influence politique des États paraît fortement indexée au montant des donations qu'ils apportent, donnant ainsi aux plus gros financeurs une parole plus forte que celle des autres, et imposant aux personnels du HCR d'entendre les sensibilités qui s'y expriment au risque,

.....

4. Cf. Document « Contributions aux programmes du HCR pour 2005. Mis à jour le 27 janvier 2006.
5. 2007 Donor top 10 (US\$); as at 31 March 2007; USA = 150,308,035; Sweden = 79,456,572; Netherlands = 64,528,329; European Commission = 41,498,538; Denmark = 32,116,562; Norway = 29,471,903; CERF = 22,950,979; Ireland = 22,713,320; Switzerland = 20,245,904; France = 20,163,02. Source: <http://www.unhcr.org/partners/3b963b874.html>
6. Toutes les données financières sont accessibles sur le site du HCR à la rubrique « donateurs et partenaires » : <http://www.unhcr.org/doclist/partners/3bcece344.html>

a contrario, de perdre leurs soutiens financiers. François Crépeau⁷ souligne l'impact idéologique de ce phénomène au sein du HCR avec l'apparition, dès la fin des années 1980, de rhétoriques défavorables aux exilés, amalgamant réfugiés, demandeurs d'asile et migrants économiques, restreignant les libertés de déplacement et de choix de destination des exilés, justifiant les mesures répressives des pays riches. Le HCR développe les rhétoriques de demandes d'asile « *manifestement infondées* » et d'externalisation de l'asile ainsi que celles justifiant les programmes de « *retours volontaires* »⁸ qui sont souvent, de fait, des retours forcés⁹. Cette évolution, observe Anne Hammerstad¹⁰ est bien accueillie par les États financeurs qui augmentent massivement le budget du HCR durant la période.

La même relation s'observe en ce qui concerne le conflit bosniaque pour lequel la préoccupation constante du HCR, observe François Crépeau, a été d'éviter un afflux de réfugiés vers les pays de l'Union européenne: « *Par toutes sortes d'expressions, le HCR a tenté, sans jamais y parvenir de façon convaincante, de définir sa vocation de protection des réfugiés à l'intérieur de leur propre pays: "protection préventive", "droit de rester chez soi", etc. [...] Le HCR fut également accusé d'être à la solde des pays occidentaux, puisqu'il est essentiellement financé par leurs contributions "liées" (attachées à une action précise): entre 1992 et 1994, plus de la moitié de son budget était*

.....

7. François Crépeau, *Droit d'asile – De l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 118.
8. B. S. Chimni, « The meaning of words and the role of UNHCR in voluntary repatriation », *International Journal of Refugee Law*, 1993, vol. 5 (3), pp. 442-460. Voir aussi: Andrew Bruce Kendle, « Protecting whom?: the UNHCR in Sri Lanka, 1987-1997 », Round Table, oct. 1998, n° 348, pp. 521-541
9. Rosemary Preston, *Researching Repatriation and Reconstruction: Who is Researching What and Why?* », in R. Black, K. Koser, (ed.), *The End of the Refugee Cycle? – Refugee, Repatriation and Reconstruction*, Oxford: Berghahn, 1999, p. 19.
10. Anne Hammerstad, « Whose Security? UNHCR, Refugee Protection and State Security After the Cold War », *Security Dialogue*, 2000, vol. 31, n° 1, pp. 391-403.

*consacrée aux actions en Bosnie, où ne se trouvait pourtant pas la moitié des réfugiés de la planète.*¹¹ »

De même, Michael Barutciski, auteur d'une thèse sur le HCR¹², observe que cette critique réapparaît au sujet de l'extension récente du mandat du HCR à la prise en charge des « déplacés internes » : « *Certains analystes sceptiques considèrent que ce n'est pas par hasard que le HCR, qui est financé principalement par des pays riches, s'intéresse aux « déplacés internes » en même temps que les politiques d'immigration et les contrôles migratoires deviennent de plus en plus sévères. Selon cette critique, ces nouvelles activités peuvent être incompatibles avec son mandat traditionnel et peuvent créer un conflit d'intérêt. Autrement dit, la réorientation des activités du HCR peut faciliter indirectement la fermeture des frontières. En effet, l'organisme international qui devait promouvoir l'asile est encouragé à offrir une protection dans des situations où l'asile n'est pas possible.*¹³ »

Les subventions cumulées de contributeurs européens (pays précités et Commission européenne), représentent près de la moitié du budget du HCR¹⁴. L'Europe forme ainsi une sorte d'actionnaire majoritaire dont la dominance sur le fonctionnement du HCR apparaît notamment dans les nominations de hauts-commissaires : sur dix hauts-commissaires nommés depuis 1950, huit sont européens (Pays-Bas, Suisse, Suisse, Danemark, Suisse, Norvège, Pays-Bas, Portugal), un japonais et un autre iranien. Leur nomination donne lieu à un véritable ballet diplomatique de la part des candidats aux postes allant de capitales de grandes puissances en capitales de pays bailleurs

.....

11. François Crépeau, « L'évolution du HCR », *Relations*, novembre 1998 (645), pp. 271-274.

12. Michaël Barutciski, « Les dilemmes de protection internationale des réfugiés : analyse de l'action du HCR », univ. Paris 2, Jury : E. Decaux, C. Teitgen-Colly, W. Schabas, D. Alland, M. Bettati, 22 janvier 2004.

13. Barutciski Michael, « Promouvoir l'asile ou l'ingérence ? Le rôle du Haut-Commissariat pour les réfugiés », *Le Mensuel de l'Université*, mai 2007, n° 15. http://www.lemensuel.net/imprimer.php?id_article=370

14. Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), *Les réfugiés dans le monde – Cinquante ans d'action humanitaire*, 2001, p. 166.

de fonds du HCR pour trouver les soutiens nécessaires à cette nomination¹⁵. Ces hauts-commissaires sont généralement d'anciens leaders politiques voire des chefs de gouvernement de leur pays et peuvent conserver certains modes de pensée qui furent les leurs dans des fonctions antérieures. L'actuel haut-commissaire, Antonio Guterres, fut l'un des principaux leaders du parti socialiste portugais et un Premier ministre marquant de l'histoire politique du Portugal. Et son prédécesseur, Ruud Lubbers (haut-commissaire de 2001 à 2005) fut non pas « un » Premier ministre des Pays-Bas mais le chef de gouvernement hollandais qui a effectué le plus long mandat (12 ans) de chef de gouvernement dans ce pays depuis 1945, ce qui fait de lui un acteur central du système politique hollandais. On ne peut manquer de rapprocher le rôle décisif de Ruud Lubbers dans la genèse de la politique européenne des camps externes de l'évolution politique des Pays-Bas devenu le pays européen le plus radical dans la chasse aux exilés et les déportations de masse¹⁶ et aussi celui qui s'engage le plus vite à côté de la Commission européenne dans le financement de cette politique à partir de 2003.

Dans cette vaste organisation qu'est le HCR, le rôle personnel du haut-commissaire est essentiel aussi sous deux aspects : il détient *de facto* un quasi-monopole de prise de parole officielle et marque ainsi fortement la communication publique de l'organisation ; en outre, son pouvoir de nomination aux postes supérieurs entraîne un alignement progressif d'une partie des cadres supérieurs derrière lui et ses idées. Les possibilités de sanction implicite des attitudes politiques au sein de l'organisation sont considérables, notamment par la gestion des carrières qui crée

.....

15. Voir, par exemple le dossier publié sur le réseau [TERRA] au sujet de la nomination de l'actuel haut-commissaire aux Réfugiés, Antonio Guterres : « [TERRA] ACTUALITE : nouveau HCR = Antonio Guterres » <http://listes.cines.fr/arc/terra/2005-05/msg00042.html>

16. Kees Groenendijk « La politique d'intégration des immigrants aux Pays-Bas : exclusion et mise en cause de leur citoyenneté ? », communication à la conférence-débat organisée par le réseau Challenge avec le CERI et TERRA, Paris, CERI, le lundi 24 avril 2006.

des risques autant que des opportunités de se retrouver dans un pays très éloigné géographiquement ou socialement difficile à vivre. Au terme d'une vaste rotation des responsables, Ruud Lübbers a nommé à partir de 2001 la plupart des délégués nationaux encore en poste aujourd'hui dans les pays européens où se trouvent les postes les plus convoités au sein de l'organisation. Aussi n'est-il pas très étonnant que son engagement personnel en faveur des camps d'exilés, qu'il situait plutôt à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Europe, ait fait l'objet d'un consensus assez large parmi les cadres supérieurs de l'organisation, ce qu'atteste la fameuse « *Proposition d'une triple approche* » faite en 2003 (*UNHCR's three-pronged proposal*)¹⁷.

Pendant le HCR, comme toute organisation politique, est maillé de réseaux d'amitiés politiques ou personnelles et connaît des luttes d'influences entre ces réseaux. Ces concurrences internes sont sous-tendues notamment par une bipolarité politique de l'organisation entre la volonté des États financeurs du HCR et l'intérêt des exilés sollicitant une protection. Deux camps, aux périmètres incertains et mouvants, s'affrontent de manière feutrée tant au sommet de l'organisation qu'entre les salariés de terrain et les cadres. Ce clivage est ancien. Il traversait déjà l'Assemblée générale des Nations unies lors des délibérations relatives aux compétences du haut-commissaire. Il continue de traverser aujourd'hui la population des fonctionnaires internationaux et des contractuels aux multiples statuts qui travaillent pour le HCR : dans le langage interne, cette divergence de sensibilité, est évoquée en qualifiant quelqu'un de « *plutôt orienté protection* » par opposition à « *plutôt orienté donateurs* »... Et le rapport de forces construit autour de ce clivage ne cesse d'évoluer depuis 15 ans au détriment des premiers et au bénéfice des seconds, prompts à mettre en œuvre les visées antimigratoires des gouvernements occidentaux, européens notamment.

.....

17. UNHCR, « UNHCR's three-pronged proposal », *UNHCR Working Paper*, Geneva, June 2003, 12 p.

Le rôle du HCR dans la genèse de l'externalisation de l'asile

Son leadership idéologique, son mode de financement et son savoir-faire dans la gestion des camps vont placer le HCR au cœur de la politique européenne d'externalisation de l'asile. L'idée de « traiter » les demandes d'asile au plus loin de l'Europe apparaît dans les textes de la Commission européenne dès l'année 2000¹⁸ mais dans des termes encore vagues. En 2001 est créée au sein du budget de la Commission européenne la « Ligne B7-667 »¹⁹ qui marque l'amorce d'une politique publique spécifiquement européenne dans le secteur. Ligne budgétaire spécialisée sur les migrations et l'asile, la ligne B7-667 vise à instaurer une coopération technique et financière dans le domaine de l'asile et des migrations, en faveur des pays tiers. Le budget est de 9,9 millions d'euros pour 2001, de 11,8 millions pour 2002 et de 19,87 millions d'euros pour 2003²⁰. Créée pour trois ans, de 2001 à 2003, la ligne B7-667 sera suivie par le Programme AENEAS. Les sommes sont modestes mais signalent l'apparition de la Commission européenne sur la scène internationale de la gouvernance des flux migratoires, jusque-là dominée par le HCR. Une relation faite de rivalités et de complémentarités, de concurrence politique et de partenariats financiers se met en place entre la Commission européenne et le HCR à partir de cette époque.

Le haut-commissaire aux Réfugiés, Ruud Lübbers prend ses fonctions le 1^{er} janvier 2001 et ne fait guère parler de lui

.....

18. EC, « Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum », COM (2000) 755 final.
19. Bruxelles, le 28.11.2001 COM (2001) 710 final Communication de la commission au Conseil et au Parlement européen sur la politique commune d'asile, introduisant une méthode ouverte de coordination. Premier rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la communication COM (2000) 755 final du 22 novembre 2000.
20. Doc. HLWG – Budget Line B 7-667, « Preparatory Actions for Cooperation with Third Countries in the area of Migration », 49 p. Voir aussi: « Cadre d'actions préparatoires pour 2003. Ligne budgétaire « Coopération avec les pays tiers dans le domaine de la migration » (Toutes les actions ne concernant pas l'Afghanistan) B7-667 ».

durant la première année, le temps, comme c'est le cas pour chaque haut-commissaire, de découvrir cette organisation internationale particulièrement complexe. L'année 2001, année de célébration du cinquantenaire de la convention de Genève offre l'occasion au HCR de procéder à de vastes consultations internationales et de préparer un texte de politique générale pour les années à venir: « L'Agenda pour la protection²¹ ». Préparé dans ce contexte d'euphorie commémorative et adopté en juin 2002, ce texte donne satisfaction à toutes les sensibilités internes au HCR: on y trouve ainsi des idées et des orientations tout à fait opposées. Utile pour réunir comme il convient lors d'un anniversaire, malgré des divergences visibles, ce texte hétéroclite n'a guère de signification politique globale et, pour cette raison, n'aura pas plus d'incidence politique.

La nouvelle ligne politique du HCR ne s'affirmera qu'à partir de l'automne 2002 devant un Conseil informel « Justice et affaires intérieures » de l'Union européenne à Copenhague, le haut-commissaire prononce un discours séminal²² qui conceptualise « *la dimension externe des politiques européennes de l'asile* » et remet en cause la convention de Genève sur les réfugiés de 1951 dont la mise en œuvre a été confiée au HCR 50 ans plus tôt. Tout en rappelant son rôle de « *gardien de la convention de 1951 sur les réfugiés* », il la remet explicitement en question, en affirmant « *qu'elle ne suffit plus* » et en souhaitant une autre approche qu'il nomme « *Convention Plus* ». Ce sont les premières idées relatives à ce qu'il nomme alors « *la dimension externe des politiques européennes de l'asile* ».

Le dirigeant du HCR propose que, dans les cas de « *mouvements secondaires* » (*i. e.* lorsque des réfugiés quittent leur premier pays de passage pour aller chercher refuge plus

.....

21. UNHCR, Agenda for protection, Geneva: UNHCR/Department of International Protection, oct. 2003 (3d ed.), 126 p.

22. UNHCR, « Statement by Mr. Ruud Lubbers, United Nations High Commissioner for Refugees, at an informal meeting of the European Union Justice and Home Affairs Council Copenhagen, 13 September 2002 ».

loin), des accords spéciaux soient établis définissant, au sujet des demandeurs d'asile, les rôles et responsabilités respectifs des pays de destination, de transit mais aussi d'origine, c'est-à-dire des États susceptibles d'être à l'origine des persécutions ayant mis les exilés en fuite. Ruud Lübbers insiste en outre longuement sur l'intérêt des solutions de protection dans les régions d'origine en appelant à augmenter l'assistance nécessaire aux pays pauvres pour répondre aux besoins des réfugiés, assistance qui finance notamment les activités du HCR lui-même en tant que principal organisme gestionnaire de camps dans le monde. Cette présentation de la « *Convention Plus* » s'achève ainsi :

« *En accordant une plus grande attention à la mise en œuvre de solutions durables dans les régions d'origine, le nombre de réfugiés à installer dans les pays européens diminuera et la nécessité d'intégrer ces gens dans vos sociétés sera plus facile à expliquer à vos citoyens. Par-dessus tout, le problème des réfugiés tombant dans les mains de contrebandiers et trafiquants d'être humains diminuera et les mouvements de réfugiés n'alimenteront plus les réseaux criminels comme ils le font aujourd'hui.* »²³

Cette dimension externe, déjà travaillée par la technocratie européenne depuis plusieurs années, se concrétise quatre mois plus tard²⁴ sous la forme de propositions intergouvernementales exprimées par le Premier ministre britannique, Tony Blair dans la fameuse *lettre à Simitis*²⁵, auprès du Conseil européen, tendant à créer des « *zones de protection spéciale* » dans certaines régions du monde afin d'y concentrer les réfugiés et des « *centres* » au bord de l'Europe pour y transporter, durant

.....

23. *Ibid.*, *op. cit.*, (notre traduction).

24. Deux articles du journal *The Guardian*: Alan Travis « Shifting a problem back to its source Would-be refugees may be sent to protected zones near homeland », *The Guardian*, Wednesday February 5, 2003 et Seumas Milne and Alan Travis, « Safe havens plan to slash asylum numbers » *The Guardian*, Wednesday February 5, 2003.

25. Lettre reproduite par l'observatoire Statewatch: <http://www.statewatch.org/news/2003/apr/blair-simitis-asile.pdf>

le traitement des demandes d'asile, les exilés approchant des territoires européens. Présenté officiellement le 10 février 2003 à Ruud Lubbers alors en visite à Londres, le projet britannique prévoit de confier au HCR la tâche et les moyens de gérer ces camps. Aucune réaction publique n'est alors exprimée par le HCR qui accompagnera pendant plus d'un an et demi la genèse de cette politique européenne d'externalisation de l'asile.

Le 20 juin 2003, au sommet européen de Thessalonique, la proposition britannique ayant été retirée quatre jours plus tôt, aucune décision n'est prise et les projets d'externalisation de l'asile se trouvent suspendus... Le gouvernement britannique, suivant en cela une recommandation de la Commission européenne, fait part de son intention de mettre en œuvre des projets pilotes de camps externes en partenariat avec les Pays-Bas, le Danemark et l'Autriche. Une dotation de 1 million d'euros, financée à 80 % par la Commission européenne et à 20 % par le gouvernement des Pays-Bas, est allouée à la réalisation de ces « projets pilotes » dont la nature exacte n'est pas définie. Ces financements seront débloqués pour des « projets pilotes » en partenariat avec le HCR afin d'aider la Mauritanie, le Maroc, l'Algérie, la Tunisie et la Libye à développer « un système d'asile national ». Cette structure de financement tout à fait originale et un peu étrange fait des Pays-Bas un pays à part dans le lancement de cette politique d'externalisation de l'asile. On ne peut manquer de constater la coïncidence entre cet engagement financier atypique des Pays-Bas et le fait que le haut-commissaire Ruud Lübbers soit un ancien Premier ministre solidement implanté dans la classe politique de ce pays et devenu patron d'un HCR qui bénéficie directement de ces financements et participe à cette politique.

Les conditions de décision au cours de l'année 2003 au sein du HCR sont difficiles à lire. L'interprétation la plus fréquemment exprimée par les agents du HCR consiste à dire que de longues discussions internes avaient eu lieu entre deux options, l'une consistant à « laisser partir seuls » les gouvernements derrière cette proposition britannique et l'autre option

consistant à les accompagner et que cette dernière avait été finalement retenue. Cependant, la « *Proposition du HCR pour une triple approche* » (*UNHCR's three-pronged proposal*)²⁶, discutée et négociée au sein du HCR en juin 2003, atteste d'une implication large de l'encadrement supérieur dans cette nouvelle orientation.

Rupert Colville, porte-parole du HCR indique que le HCR et la Commission européenne ont des « *propositions parallèles* » en faveur de « *centres* » pour traiter les demandes d'asile²⁷. Johannes van der Klaauw, responsable du Bureau du HCR à Bruxelles indique que la position du HCR, bien loin de s'opposer à l'internement de demandeurs d'asile, souhaite que ce délai d'internement soit réduit si possible à un mois²⁸.

Le deuxième semestre 2003 est néanmoins marqué par un ralentissement des débats sur le secteur du fait notamment des outrances verbales du Premier ministre Silvio Berlusconi dans une période où l'Italie assure la présidence du Conseil européen. Les dérapages du leader italien freinent les négociations jusqu'en décembre 2003.

Mais bien loin de profiter de cette accalmie pour enterrer le débat, le HCR le relance au contraire en janvier 2004. Dans une déclaration²⁹ devant le Conseil JAI (Dublin 22.01.2004), Ruud Lübbers fait état de ses craintes face à un risque d'engorgement des procédures d'asile dans les nouveaux pays rejoignant l'Union européenne du fait de l'application de la convention de Dublin qui autorise le renvoi des demandeurs vers le premier

.....

26. UNHCR, « UNHCR's three-pronged proposal », *UNHCR Working Paper*, Geneva, June 2003, 12 p.

27. Cité in « "No plans" for asylum camps outside EU », *The Guardian*, Monday June 16, 2003.

28. Déclarations à la tribune de Johannes Van der Klaauw, responsable du Bureau du HCR auprès de la Commission européenne, durant les débats du colloque « Camps d'étrangers en Europe: la démocratie en danger » co-organisé par le réseau Migreurop et les Verts-Alliance libre européenne le 25 et 26 juin 2003 au Parlement européen à Bruxelles.

29. « Le HCR anticipe des problèmes possibles dans le système d'asile européen et propose des solutions », UNHCR Press Releases, 22.01.2004.

pays d'entrée. Pour éviter cet engorgement, il propose non pas une modification de la convention de Dublin dans un sens plus favorable aux demandeurs d'asile mais la création de « *centres de réception européens* », la mise en place d'un mécanisme de « *partage du fardeau* », l'établissement d'un système collectif de renvoi rapide des personnes et des avancées en direction d'un système centralisé de traitement des demandes d'asile dans les « *centres européens* ».

Et c'est bien dans cet esprit qu'est élaboré fin 2003 le « Programme AENEAS »³⁰ avec un budget de 250 millions d'euros. La ligne budgétaire « 19 02 03 » indique, par le premier nombre (19), que le domaine politique est celui des « relations extérieures » même si le programme est cogéré par trois directions de la Commission européenne (DG RELEX.04 – DG JAI.B.2 – DG-AIDCO)³¹. Il est voté par le Parlement européen le 11 mars 2004. Le champ des organisations bénéficiaires est très large allant des simples associations aux autorités publiques en passant par les organisations internationales. Tous les projets doivent être menés dans des « pays tiers » (tous les pays en voie de développement sont concernés). Les subventions ne dépassent pas 80 % des dépenses totales, et sont comprises entre 500 000 euros et 2 millions d'euros. L'Office international des migrations (OIM) et le haut-commissaire aux réfugiés (HCR) sont les deux principaux bénéficiaires de ces financements qu'ils redistribuent auprès d'associations partenaires intervenant en sous-traitance³².

Préparé par les évolutions des dernières années, budgété dès le début de l'année 2004, élaboré durant l'été 2004, dans un

.....

30. Commission européenne – Programme AENEAS – Assistance technique et financière en faveur de pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile – Lignes directrices à l'intention des demandeurs de subventions dans le cadre de l'appel à propositions 2004 – Ligne budgétaire 19.02.03.

31. Document de référence relatif à l'assistance financière et technique en faveur des pays tiers dans le domaine de la migration et de l'asile Programme « AENEAS » 2004-2006.

32. Voir site: http://ec.europa.eu/europeaid/projects/eidhr/themes-migration_fr.htm

contexte marqué notamment par les surenchères antimigratoires du gouvernement italien de Silvio Berlusconi et par le ralliement à cette occasion de l'Allemagne aux « propositions britanniques » déjà largement européennes, le Programme de La Haye est adopté le 5 novembre 2004. Ce plan quinquennal pour les années 2004 à 2009, a été rédigé, on l'a vu, en évitant d'utiliser le mot « camp » conformément à une décision politique explicite³³. Le Programme de La Haye ne parle que de « *capacité de gestion migratoire* », de « *capacité de contrôle des frontières* » et de « *capacité de protection des réfugiés* »³⁴. Or ces capacités correspondent exactement au savoir-faire du HCR... en matière de gestion de camps.

Et c'est très officiellement que le Programme de La Haye, associe le HCR à la démarche répulsive de l'Union européenne pour développer les « capacités d'accueil » des pays voisins, et réduire les entrées sur le territoire européen. Il prévoit notamment l'élaboration de « *programmes de protection régionaux de l'UE en partenariat avec les pays tiers concernés et en étroite consultation et coopération avec le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés. Ces programmes s'inspireront de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre des programmes de protection pilotes qui seront lancés avant la fin 2005. Ils utiliseront différents instruments pertinents, centrés essentiellement sur le renforcement des capacités, et comprendront un programme commun de réinstallation pour les États membres qui souhai-*

.....

33. Alexandrine Bouilhet, « Union européenne, Accord politique, hier. Pour traiter les demandes d'asile à l'extérieur de l'Union, L'Europe financera des "centres" de réfugiés en Afrique du Nord », *Le Figaro*, 02 octobre 2004

34. Conseil de l'Union européenne, « Note de transmission de la présidence, aux délégations. Objet: Conseil européen de Bruxelles, 4 et 5 novembre 2004. Conclusions de la présidence » Bruxelles, le 8 décembre 200 (10.12) (OR. en) 14292/1/04 – REV 1. Annexe 1: Le Programme de La Haye: Renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne », pp. 11-42. « Note from: Presidency, to: Coreper/Council, Subject: Draft multiannual programme: « The Hague Programme; strengthening freedom, security and justice in the European Union » » Brussels, 15.10.2004, 13302/1/04, REV 1, LIMITE, JAI 370.

tent y participer. » Sauf à considérer que le HCR s'est vu cité dans ce programme sans consultation préalable, à son insu ou contre sa volonté... on peut supposer que l'organisation internationale a négocié les termes de ce partenariat. De là l'hypothèse d'une corrélation entre ce partenariat prévu par le Programme de La Haye et la nouvelle politique du HCR au Maroc qui sera le premier pays de mise en œuvre.

Dans la mesure où la nouvelle politique du HCR au Maroc découle de ce qui précède et est financée en partie par le Programme AENEAS, on peut considérer qu'elle est en gestation dès le début de l'année 2004, c'est-à-dire près d'un an avant de devenir visible au Maroc, lorsque le HCR quitte ses anciens locaux de Casablanca pour en occuper de nouveaux à Rabat, voit son action inscrite officiellement dans le cadre du Programme de La Haye et amorce une nouvelle politique de partenariats avec des ONG en vue d'assurer des formations au droit d'asile sur le territoire marocain. D'une certaine manière, le délégué du HCR finalement désigné au Maroc, à partir de novembre 2005, Johannes van der Klaauw, après une année de flottement relatif à la direction de cette délégation, fait le pont entre la genèse de cette politique qu'il a pu suivre comme responsable de la délégation du HCR auprès de l'Union européenne, à Bruxelles, et la mise en œuvre de cette politique qu'il dirige jusqu'à aujourd'hui comme chef de la délégation au Maroc, à Rabat.

HCR et associations au Maroc

Pendant près de 50 ans, du 7 novembre 1956, date de ratification de la convention de Genève sur les réfugiés (1951) par le Royaume du Maroc, jusqu'à l'automne 2004, la représentation au Maroc du haut-commissaire aux réfugiés de l'Organisation des Nations unies était symbolique: un simple « délégué honoraire », notable marocain, peu spécialisé dans le domaine de l'asile et des réfugiés et un assistant réalisant le travail administratif d'information du siège international à Genève et

de suivi des 272 réfugiés reconnus par le HCR au Maroc. Le bureau de cette délégation honoraire, installée à Casablanca, recevait les demandes d'asile par les exilés souhaitant obtenir, au Maroc, une protection internationale au titre de la convention de Genève. Même si le nombre de demandes d'asile a augmenté durant les dernières années de cette période, le bureau ne faisait guère parler de lui que ce soit dans les médias marocains ou dans les réseaux de solidarité avec les exilés.

En novembre 2004, la politique du HCR, décidée par le siège international à Genève, change soudainement: le « délégué honoraire » est remercié; le bureau de Casablanca est fermé et la délégation réinstallée dans une villa de l'ancien quartier administratif de Rabat louée par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). En effet, le HCR n'ayant pas signé d'« accord de siège » avec l'état marocain, n'a pas de statut lui permettant, au regard du droit marocain, de contracter valablement. Malgré cela, les activités du HCR sont relancées à un rythme supérieur. Après quelques mois de flottement, un « délégué » en titre est désigné. De nouveaux collaborateurs sont recrutés. Des locaux supplémentaires sont loués, en plus des précédents, au centre de Rabat pour l'enregistrement des demandes d'asile. Une politique de contractualisation avec des associations de solidarité est développée pour assurer au Maroc des formations au droit d'asile à destination des associations, avocats, universitaires, journalistes, etc.

Pourquoi ce changement de politique du HCR au Maroc ?

Les membres de la délégation marocaine du HCR mettent en avant l'augmentation, dans les années précédentes, du nombre de demandes d'asile conduisant à une surcharge du dispositif antérieur et justifiant ce changement³⁵. Ils soulignent aussi que la mission du HCR étant d'assurer la bonne applica-

.....
35. Nos entretiens avec le délégué d'une part, puis deux salariés du HCR interrogés ensemble d'autre part, puis un salarié interrogé individuellement, à Rabat les 1^{er} et 2 juin 2006.

tion de la convention de Genève sur les réfugiés (1951), cette activité au Maroc s'inscrit dans la suite logique de son mandat international. Cette présentation officielle laisse cependant sans réponses plusieurs questions : pourquoi être passé d'une « délégation honoraire » à une « délégation » de plein exercice sans « accord de siège » qui exprimerait l'assentiment du gouvernement marocain ? Pourquoi s'occuper autant de sensibilisation au droit d'asile dans un pays jusque-là si peu concerné par le sujet ? Pourquoi un tel regain d'activité à partir de l'automne 2004, après un demi-siècle d'inertie ?

On peut corréliser ce revirement à un autre événement intervenu également en novembre 2004 : l'adoption par l'Union européenne du Programme de La Haye impliquant l'enrôlement du HCR pour sa mise en œuvre. Il reste cependant à déterminer *quel rôle entend jouer le HCR dans cette politique de l'Union européenne en acceptant de s'y enrôler ?* Les responsables du HCR³⁶ ainsi que les experts ou universitaires travaillant pour le HCR³⁷ mettent en avant une volonté d'accompagnement de la politique d'externalisation de l'asile, laissant entendre, à demi-mot, que cet accompagnement s'exercerait dans le sens d'un freinage de cette politique. La réalité paraît plus complexe.

Files d'attente à Rabat, décisions à Genève (2005)

Le moment d'activation du HCR, après 50 années de quasi-inactivité depuis l'adoption de la convention de Genève,

.....

36. Nos entretiens avec les agents de la délégation du HCR en France en 2003 et 2004, puis, tant en novembre 2005 puis en juin 2006, avec le délégué du HCR à Rabat, ancien responsable de la représentation du HCR auprès de l'Union européenne.

37. Ainsi un professeur de droit de l'université de Genève, au cours des débats publics qu'il présidait lors du colloque annuel du Réseau francophone de droit international « Réfugiés, immigration clandestine et centres de rétention des immigrés clandestins en droit international » (Hammamet, Tunisie, 6 mai 2006) consultant depuis des années auprès du HCR, reprenait à son compte cette interprétation en la présentant comme informée par une observation directe de sa part du processus de délibération interne au HCR face aux propositions de Tony Blair d'externalisation de l'asile en 2003.

est à rapprocher de l'activation d'une autre agence internationale, l'*Organisation internationale des migrations* (OIM) et qui, elle, signera son accord de siège avec le Maroc dès le mois de février 2005. Le HCR et l'OIM sont les deux principaux réceptacles des fonds européens de la politique de voisinage.

Le HCR n'a jamais disposé jusqu'à ce jour d'une délégation officielle au Maroc, pas plus que d'accord de siège. Pendant longtemps sa seule présence dans ce pays s'est résumée à un bureau peu actif dirigé par un notable marocain également président de la Fédération nationale de tennis et ensuite président d'une fondation culturelle portant son nom. Engagé dans la résistance nationale au moment de l'indépendance puis député proche du pouvoir durant les « années de plomb », il sera un simple « délégué honoraire » du HCR mais le restera 37 ans, de 1967 à 2004. Le bureau n'était composé alors que de trois salariés, le délégué honoraire, un assistant et un chauffeur. À partir de la fin de l'année 2002, le nombre de demandes d'asile adressées au bureau du HCR augmentant, trois personnes contractuelles sont successivement recrutées pour renforcer l'équipe dans l'examen des demandes d'asile. La situation semble relativement stable par la suite. À la fin de l'année 2004, le Maroc accueillait officiellement 274 réfugiés reconnus comme tels par le HCR au titre de la convention de Genève et le nombre de demandes d'asile en cours de traitement était de l'ordre de quelques centaines (environ une dizaine de demandes nouvelles par semaine).

C'est à la fin de l'année 2004 que le HCR entre dans une phase nouvelle de son histoire au Maroc : le délégué honoraire est remercié, le bureau de Casablanca fermé et le HCR se réinstalle, après plusieurs mois de fermeture, dans de nouveaux locaux loués par le PNUD³⁸ à Rabat. En l'absence de « Convention de Siège » permettant l'implantation officielle du HCR celui-ci n'existe pas en tant que personne morale et ne peut contracter pour aucun acte de droit marocain ; c'est donc une autre agence onusienne, le

.....

38. Programme des Nations unies pour le développement.

PNUD qui sert de support juridique et administratif à l'activité du HCR (location des locaux, compte bancaire, paiements, etc.).

Cette nouvelle phase de l'activité du HCR est d'abord marquée par une première année de flottement: la réouverture des bureaux du HCR se fait attendre plusieurs mois et n'intervient qu'au début de l'année 2005; d'autre part, la délégation demeure sans délégué titulaire jusqu'en novembre 2005, date d'arrivée du délégué actuel, Johannes van der Klaauw, qui se présentait alors comme exerçant une fonction transitoire d'observation³⁹. Cette période de latence est délicate à interpréter: elle pourrait correspondre à des divergences internes au HCR et à la difficulté de trouver un candidat au sein de l'organisation pour prendre en charge cette délégation atypique et politiquement sensible. Elle se traduit sur le terrain par une relative incapacité à faire face à la détérioration brutale, au début de l'année 2005, de la situation des exilés en transit au Maroc. Placide Nzeza, alors « Chairman » des exilés du camp forestier de Bel Younech en fait ainsi le constat: « *Lors de son installation à Rabat au mois de février 2005, j'avais sollicité une audience, étant porte-parole de demandeurs d'asile dans la forêt de Bel Younech auprès de M^{me} Aïsha l'Égyptienne qui était la représentante du HCR qui faisait l'intérim avant la nomination de Johannes Van der Klwan, pour signaler la présence des réfugiés et demandeurs d'asile dans la forêt de Bel Younech qui ne voulaient pas continuer à vivre dans cette situation d'insécurité avec les rafles opérées par les militaires combattants marocains et c'était la première, mais hélas, car je n'étais pas écouté, curieusement le HRC qui ne disposait pas et ne dispose aucune structure sociale d'accueil n'a jamais reconnu la présence dans les camps informels de demandeurs d'asile et réfugiés.* »⁴⁰ »

.....

39. Nos discussions en marge de la formation ASILMAROC (Cimade/AFVIC/HCR) le 15 novembre 2005.

40. Précision apportée en relecture de la présente étude par Placide Nzeza, exilé congolais ayant cofondé et préside le Conseil des migrants subsahariens au Maroc avant d'être réfugié et réinstallé par le HCR en Suède; e-mail du 18.05.2007.

Le début de l'année 2005 est une période sombre pour les exilés au Maroc qui subissent dès le début de l'année les conséquences de la « normalisation » des relations entre ce pays et l'Europe sur les questions migratoires, c'est-à-dire la conversion des autorités marocaines à la politique de répression des migrants souhaitée par les gouvernements européens. Dans ce contexte de répression accrue qui va aller en s'intensifiant durant toute l'année 2005 jusqu'à la crise de l'automne 2005 marquée notamment par 14 morts par balles et des milliers d'expulsions, l'essentiel de l'activité du HCR va consister à délivrer aux demandeurs d'asile qui se présentent à son bureau un certificat de dépôt de demande d'asile. Ce document, de même que la reconnaissance du statut de réfugié, est recherché par les exilés qui en attendent une forme de protection face aux rafles policières et aux expulsions vers la frontière algérienne. Entre le début de l'année 2005 et le milieu de l'année 2006, près de 2000 demandes d'asile vont être enregistrées dont 500 déboucheront sur des statuts de réfugiés⁴¹.

Apparaît alors devant les locaux du HCR une file d'attente de plus en plus longue d'exilés souhaitant obtenir le certificat de dépôt voire le statut de réfugié. Ces personnes sont filmées par les télévisions et les images en seront fréquemment repassées lorsque les médias voudront évoquer, à peu de frais, un sujet relatif aux exilés. Cette file d'attente contribue à rendre plus visible médiatiquement leur présence sur le territoire marocain et à inscrire cette présence sur l'agenda du pays. Ce phénomène est reproché au HCR par le gouvernement marocain, en termes à peine voilés, lors d'une rencontre à Rabat en octobre 2005 avec la représentante du siège du HCR à Genève: « *La partie marocaine a également relevé le risque majeur que peut constituer l'octroi systématique du certificat d'enregistrement à tout demandeur par le bureau du HCR, synonyme d'incitation* »

41. Sihem Bensedrine, Interview de Johannes Van Der Klaauw: « L'Europe doit prendre sa part de responsabilités », Kalima (Tunisie) 4 juillet 2006 <http://www.kalimatunisie.com/article.php?id=214>

*caractérisée à l'afflux de migrants illégaux et à la prolongation de leur séjour dans le royaume.*⁴² »

La politique du HCR, durant cette première année de mise en place allant de novembre 2004 à novembre 2005 se joue moins au niveau du bureau de Rabat que du siège à Genève et de sa représentation à Bruxelles. Ce n'est qu'en novembre 2005 en effet que s'installe à Rabat le nouveau responsable de la délégation du HCR. Celui-ci est d'abord en fonction provisoire pour trois mois afin de dresser un état des lieux, ce qui, selon lui, à cette époque⁴³, ne préjuge pas de son maintien sur ce poste au-delà de cette période.

Johannes van der Klaauw est un « ancien d'Amnesty International », d'abord militant bénévole d'AI aux Pays-Bas, puis employé de l'organisation au bureau à Bruxelles en 1989, notamment au lobbying vers les institutions européennes. En 1990, il entre au HCR, quand celui-ci ouvre son nouveau bureau de représentation auprès de l'Union européenne et il y reste pendant 13 ans jusqu'à une mission en Iran, de novembre 2003 à septembre 2005⁴⁴. Du point de vue des rapports de forces politiques internes au HCR, cette nomination de quelqu'un qui représente la sensibilité « protection » sur un poste demeuré vacant pendant plus d'un an peut correspondre à un signe de faiblesse de cette sensibilité si l'on admet que les réseaux dominants préfèrent logiquement se tenir à distance des postes périlleux.

Le rôle du nouveau délégué reste modeste durant les premiers mois de son installation, le temps de prendre connaissance de la situation et d'en saisir les différentes dimensions. Depuis la fermeture du bureau de Casablanca à l'automne 2004 et durant toute l'année 2005, la politique du HCR au Maroc se décide bien davantage à Genève et à Bruxelles qu'à Rabat. C'est

.....

42. Communiqué du MAEC: « Le secrétaire général du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération reçoit une délégation du HCR », Rabat le 20.10.2005 <http://www.maec.gov.ma/en/f-com.asp?num=2354&typ=dr>

43. Nos discussions en marge de la Formation Asilmoroc, le 15.11.2005 à Bouznika.

44. Notre entretien avec Johannes van der Klaauw (délégué HCR-Maroc): 01.06.06 à Rabat.

M^{me} Ruven Menikdiwela, chef de secteur Afrique du Nord et du Moyen Orient au sein de la division de la Protection internationale, qui supervise la nouvelle politique au Maroc. En mission à Rabat au début de l'année 2005, elle pilote l'ouverture de la nouvelle délégation et la nouvelle politique du HCR. Fin 2004 et durant l'année 2005, c'est elle qui rencontre à Genève les responsables associatifs français ou marocains qui contractent avec le HCR pour des formations au droit d'asile. Elle demeure ensuite le premier interlocuteur hiérarchique à Genève du délégué au Maroc. Le bureau de représentation du HCR à Bruxelles joue également un rôle important parce qu'une large partie des financements de cette nouvelle politique du HCR au Maroc provient de la Commission européenne (Programme AENEAS).

Durant les événements de l'automne 2005, ce pilotage à distance du HCR par le siège international à Genève apparaît avec plus de visibilité qu'antérieurement. Après plusieurs semaines de dégradation de la situation des exilés, si l'on ne considère que la phase paroxystique de la crise (septembre et octobre 2005), le HCR intervient pour la première fois le 10 octobre 2005 c'est-à-dire à une date où 14 exilés ont déjà trouvé la mort: « *Nous préparons une mission qui ira très bientôt au Maroc, avec l'espoir que l'on pourra faire face à la situation de manière adéquate* »⁴⁵, indique alors à Genève le nouveau haut-commissaire aux Réfugiés, Antonio Guterres (ex-Premier ministre portugais, nommé à la tête du HCR au printemps 2005). L'arrivée de Johannes van der Klaauw, deux semaines plus tard, s'inscrit dans cette perspective exploratoire. Cette mission conduite par M^{me} Ruven Menikdiwela sera dans un premier temps, le 11 octobre 2005, refoulée par les autorités marocaines⁴⁶.

Durant la suite des événements le HCR indique de manière répétée être en discussion avec l'Espagne et le Maroc pour obte-

.....

45. « Des immigrants expulsés d'Espagne abandonnés près de la frontière algérienne » *Lemonde.fr*, 07.10.05.

46. Tahar Fattani, « Le Maroc refoule une mission du HCR », *L'Expression*, 20 octobre 2005.

nir l'accès aux quelques dizaines de « demandeurs d'asile » ou « réfugiés » figurant parmi les milliers d'exilés concernés par cette répression brutale⁴⁷. C'est dans cette perspective que M^{me} Ruven Menikdiwela rencontre le secrétaire général du ministère des Affaires étrangères du Maroc le 21 octobre 2005 et se voit reprocher la politique d'enregistrement massif de demandes d'asile sur le territoire marocain depuis un an⁴⁸. Une semaine plus tard, la même responsable du HCR récusera publiquement les déclarations faites par un agent du HCR à Rabat sur l'expulsion de « réfugiés statutaires », bien que des centaines de demandeurs d'asile et de réfugiés aient été victimes comme tous les autres exilés des rafles marocaines. La presse marocaine s'empresse alors de relayer ces excuses⁴⁹. En visite officielle au Maroc à la fin du mois de novembre 2005 la responsable du HCR-Genève indique qu'il « *existe un terrain d'entente entre les autorités marocaines et la délégation du HCR* » faisant état de l'établissement d'une liste de 86 demandeurs d'asile dont un seul, précise-t-elle, a le statut définitif de réfugié.

À partir de 2006, la délégation du HCR à Rabat va gagner une capacité d'initiative qui ne réduit pas sa subordination hiérarchique vis-à-vis du siège international, dans cette organisation très structurée qu'est le HCR, mais qui reflète un pouvoir d'influence croissant sur les décisions prises entre Rabat et Genève.

Un nouveau clivage : asile externalisé ou droits fondamentaux ?

Autant le HCR paraît faible dans ses relations avec les gouvernements, que ce soit ceux d'Europe ou celui du Maroc, et produit peu d'effets de protection des exilés dans ce contexte d'externalisation de l'asile, autant il apparaît beaucoup plus

.....

47. « L'Orient le Jour », 10 octobre 2005, « Le Maroc va construire un mur de défense autour de Melilla ».

48. Communiqué du MAEC : « Le secrétaire général du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération reçoit une délégation du HCR », Rabat le 20.10.2005 <http://www.maec.gov.ma/en/f-com.asp?num=2354&typ=dr>

49. « Le HCR salue sa coopération avec le Maroc », *Le Matin* (Maroc), 28.10.2005.

efficace dans ses relations avec les deux milieux connexes, associatif et universitaire, déjà présentés au plan européen comme constitutifs de son entourage et de ses moyens d'action publique.

Dans la politique européenne d'externalisation de l'asile, les organisations référées au droit d'asile et aux actions de solidarité se trouvent incitées politiquement et financièrement à améliorer les conditions d'accueil des migrants subsahariens dans les pays du Maghreb. Cette perspective se décline sur le terrain, en deux axes de travail dont le coordinateur principal est le HCR: 1) développer dans ces pays, par pression diplomatique et formation idéologique, le droit d'asile dans sa conception restrictive liée à la convention de Genève; 2) créer des centres d'accueil de demandeurs d'asile ou centres équivalents permettant de dupliquer la configuration observable en Europe en relation avec la procédure d'asile, c'est-à-dire des centres d'attente et d'accompagnement de la décision de rejet de la quasi-totalité des exilés.

Les premières associations à se mobiliser en faveur des exilés subsahariens qui transitent par le Maroc sont l'AFVIC⁵⁰ et la Cimade en 2003; l'AFVIC parce qu'elle est présente depuis plus d'un an sur le terrain de l'émigration marocaine et prend ainsi connaissance du sort des Subahariens; la Cimade parce qu'elle est informée de leur sort par ses réseaux internationaux. Elle réalise, sur ses fonds propres, une mission en avril 2003, plusieurs semaines avant que la politique européenne d'externalisation n'entre dans le feu de l'actualité, un an et demi avant que le HCR ne relance ses activités dans ce pays. Informée du sort des exilés cantonnés dans les forêts du Rif en attendant de passer en Europe, la Cimade s'inquiète de leur sort et impulse la création de la première coordination nationale au Maroc des associations de solidarité avec les exilés: la Plateforme migrants (PFM).

En 2003, le HCR obtient de l'Union européenne, sur la ligne budgétaire B7-667, un financement d'un peu moins d'un million d'euros (739 335 €) pour une durée de 15 mois de décem-

.....

50. Association d'aide aux familles victimes de l'immigration clandestine, Maroc.

bre 2004 à mars 2006 sur le thème « Création d'institution pour l'asile en Afrique du Nord »⁵¹ avec trois finalités; 1) améliorer les connaissances des migrations de transit au Maghreb; 2) développer les mécanismes de protection en augmentant les capacités des acteurs en relation avec les demandeurs d'asile; 3) préparer une stratégie multilatérale de protection, secours et interception en haute mer.

Fin 2004, le HCR réactive ses activités dans la dynamique de la politique européenne de voisinage et du Programme de La Haye. Il propose à la Cimade, en partenariat avec l'AFVIC, de financer un cycle de formation au droit d'asile à destination des milieux associatifs marocains. Conventionnée en France non seulement avec l'État mais aussi avec le HCR pour ce type de formation, consciente du risque d'instrumentalisation de son action dans le cadre de la politique d'externalisation (qu'elle a été une des premières organisations à dénoncer en Europe, dès le premier semestre 2003), mais, tout en affichant son intention de retourner ce partenariat contre la politique européenne⁵², la Cimade accepte de collaborer avec le HCR. Les échanges préalables ont lieu à Bruxelles et à Genève et déboucheront sur la réalisation à l'automne 2005 de la formation « Asilmaroc ».

Cette collaboration va alors déclencher un conflit intense et faire voler en éclat la première confédération marocaine des acteurs de solidarité avec les exilés: la PFM que la Cimade a elle-même contribué à créer en 2003. L'enjeu du conflit est la relation avec le HCR, ses financements et les risques d'instrumentalisation liés à ce type de financements⁵³. Une partie des membres

.....

51. HLWG Budget Line B 7-667; « Preparatory Actions for Cooperation with Third Countries in the area of Migration »: Project n° 2003/HLWG/047: Institution Building for Asylum in North Africa – Project leader: United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR.

52. Lettre de la Cimade aux membres de la PFM le 29 octobre 2004.

53. Cette analyse est basée sur l'étude des comptes-rendus de réunions de la Plateforme migrants – dix réunions au total entre celle du 27 mars 2004 et celle du 11 mars 2006 – et nos entretiens avec les membres de la PFM en novembre 2005 et durant le premier semestre 2006.

de la PFM refuse toute collaboration avec le HCR du fait de son instrumentalisation dans les politiques européennes d'externalisation de l'asile⁵⁴; d'autres tolèrent plus ou moins, selon les conjonctures, l'utilisation de cet argent. Ce clivage porte aussi sur la conception des droits à défendre au profit des exilés: *faut-il restreindre la défense de ces droits à ceux qui déposent une demande d'asile et, très minoritairement, obtiennent un statut de réfugié ou faut-il l'étendre aux droits humains de tous les exilés?* La formation « Asilmaroc » est réalisée à l'automne 2005 et les contenus de cette formation, cadrée par la convention de Genève sur les réfugiés, font néanmoins une large place aux analyses critiques de l'externalisation de l'asile⁵⁵, ce qui déplait au HCR l'amenant à interrompre sa collaboration avec la Cimade. Le bilan en est fait au sein de la Cimade elle-même, qui en juin 2006, publie un rapport final⁵⁶ en indiquant cesser toute collaboration avec le HCR dans ce contexte marocain d'externalisation de l'asile.

Ce clivage qui traverse le milieu associatif s'observe également autour du même enjeu – la relation avec le HCR et ses financements – dans le milieu universitaire mais de manière plus feutrée. Deux collègues économistes Abdelkrim Belguendouz (univ. Mohammed V) et Mehdi Lahlou (INSEA), membres individuels démissionnaires⁵⁷ de la PFM ont refusé d'intervenir dans la formation Asilmaroc considérant cette manifestation comme une modalité de mise en œuvre de l'externalisation par le HCR tandis que d'autres collègues, Mohamed Khachani (univ. Mohammed V, AMERM⁵⁸), Khadija Elmadmad (univ.

.....

54. « Raisons de mon désaccord avec le projet de P.V. (amendé) du 23 avril 2005 et propositions de rectification », Lettre du 16 mai 2005 de A. Belguendouz aux membres de la PFM.

55. AFVIC/Cimade, « Actes de la formation Asilmaroc – Formation organisée à Bouznika en 2005 par l'AFVIC et la Cimade », juin 2006, 297 p.

56. AFVIC/Cimade, « Formation Asilmaroc – évaluation, formation organisée à Bouznika en 2005 par l'AFVIC et la Cimade », juin 2006, 48 p.

57. Lettre ouverte de M. Lahlou et A. Belguendouz annonçant leur démission de la PFM le 20 septembre 2005

58. Association marocaine d'études et de recherches sur les migrations (AMERM)

Casablanca), ne partageant pas les vues des précédents, ont accepté d'intervenir. J'ai moi-même donné mon accord pour y intervenir à une date (13 septembre 2005) où mon information sur les conditions de mise en place et de financement de la dite formation était insuffisante⁵⁹.

Le même clivage, lié au même enjeu politique (et financier), se retrouve sur le versant prospectif de l'externalisation de l'asile. En 2005, la Commission européenne devait rendre au Conseil un état des lieux sur les « capacités d'accueil » des pays du Maghreb. Il s'agit de préparer la mise en œuvre du Programme de La Haye. Le HCR intervient, encore une fois, comme maître d'œuvre en recrutant lui-même dans les réseaux académiques des chercheurs. Certains refusent de réaliser ces études du fait des conditions politiques de la commande. Cependant, aidé par l'argent et les dépendances déjà évoquées entre le milieu universitaire et le HCR, celui-ci parvient à trouver des chercheurs qui acceptent de s'enrôler comme consultants. S'agissant de la Tunisie, l'étude réalisée dans des conditions d'encadrement étroit du chercheur expert n'a jamais été publiée⁶⁰. S'agissant du Maroc, l'auteur de l'étude, qui en a fait état lors d'un colloque à Oujda en novembre 2006, aboutit à une présentation générale sans élément nouveau.

Le clivage apparu en 2005 au sein de la Plateforme migrants (PFM) devient structurant en 2006 dans tout le secteur: il se prolonge sous la forme d'une dissociation de plus en plus nette entre la démarche de professionnels financés par les gouvernements européens (HCR et organismes sous-traitants) et celle de bénévoles défendant les droits fondamentaux des exilés en tournant le dos au HCR, à ses financements et à ses référents idéologiques. D'un côté, les subventions européennes allouées aux ONG via le HCR pour développer les « capacités d'accueil » des pays limitrophes de l'Union européenne

.....
59. Lettre publique de l'AFVIC et de la Cimade annonçant la formation « Asilmarrac », le 13 juin 2005.

60. Mon entretien avec l'auteur de l'étude à Paris le 9 décembre 2005.

provoquent une sorte de ruée vers l'or humanitaire en direction du Maroc et une focalisation sur les seules catégories d'exilés mises en valeur par les bailleurs de fonds et les institutions européennes qui se réfèrent à la convention de Genève. De l'autre côté, des organisations de solidarité, laïques ou confessionnelles, souvent originaires du Maroc ou présentes depuis longtemps dans le pays, soucieuses des migrants marocains comme des Subsahariens en transit, choisissent d'accorder la même valeur aux exilés quelles que soient les catégories (migrants, demandeurs d'asile, réfugiés, déboutés, sans-papiers, clandestins...) dans lesquelles les ont classés des organismes gouvernementaux ou paragouvernementaux.

Dans la première perspective, le HCR recrute une nouvelle association française pour remplacer la Cimade trop autonome et trop critique. C'est ainsi qu'apparaît sur la scène marocaine, Forum réfugiés, association lyonnaise, sans expérience ni implantation internationale (hormis une tentative avortée en Europe de l'Est), déjà positionnée, à côté de la Cimade en France, sur le marché des formations en droit d'asile subventionnées par le HCR. Les premiers contacts ont lieu en décembre 2005 alors que la formation Asilmoroc de la Cimade et de l'AFVIC n'est pas achevée. Forum réfugiés en 2006 arrive en connaissant les enjeux, en étant informé des conflits et des problèmes d'instrumentalisation. Le directeur de Forum réfugiés se rend pendant cinq jours du 13 au 18 mars 2006 à Rabat pour préparer l'implantation de son association grâce aux financements européens (Programme AENEAS) transitant par le HCR et en installant son chargé de mission dans les bureaux mêmes du HCR. Une première période d'activité a lieu du 10 avril au 30 juin 2006⁶¹ suivie d'une seconde à l'automne dont le bilan n'a pas encore été diffusé. L'action de Forum réfugiés ne consiste pas alors à soutenir le réseau associatif marocain

.....

61. Forum réfugiés, « Rapport final pour le sous-projet 06/AB/NAF/CM/2006 – Améliorer la capacité des ONG » Maroc – Période rapportée: du 10 avril au 30 juin 2006 », juillet 2006, 11 pages.

mais à soutenir le HCR et à réaliser les tâches que celui-ci ne peut pas effectuer lui-même du fait des réticences du gouvernement marocain. Forum réfugiés se charge en particulier de faire des « formations » au droit d'asile strictement conformes aux vues de la Commission européenne et du HCR: ces « formations »⁶² occultent le thème de l'externalisation de l'asile, les propositions britanniques de 2003, le Programme de La Haye de novembre 2004, les raisons de la réactivation du HCR au Maroc à partir de 2004, et les politiques conduites à travers la ligne budgétaire AENEAS qui finance ces formations elles-mêmes.

Interrogé⁶³ sur les motifs d'un tel engagement international de l'association lyonnaise jusque-là presque exclusivement active en France, dans la région Rhône-Alpes, son directeur, bien loin de mettre en avant des motifs philanthropiques ou humanitaires développe une analyse stratégique de positionnement sur le marché de l'humanitaire international. Il s'agit aussi dans son esprit de faire évoluer l'association d'une spécialisation dans l'action sociale interniste vers le domaine plus large de la solidarité internationale pour arriver à une compétence « ici là-bas », selon ses mots, permettant d'être présent et compétent sur l'ensemble de la filière migratoire depuis le pays de départ jusqu'au pays d'accueil. Il s'agit aussi de s'affranchir de la source de financement largement dominante du ministère français des Affaires sociales (DPM), liée à la gestion des Centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA). L'inquiétude de l'association réside dans le risque d'un ancrage exclusif dans le secteur d'accueil des demandeurs d'asile en France alors que l'évolution des politiques rend la survie de cette activité à long terme

.....

62. Observation basée sur l'étude du « Guidebook for asylum seekers in Morocco » (UNHCR, Forum réfugiés, Union européenne, juillet 2006) et des Présentations « powerpoint » du formateur et sur nos entretiens avec divers participants associatifs et universitaires à ces formations. Entretiens à Oujda en décembre 2006.

63. Notre entretien du 5 décembre 2006.

incertaine⁶⁴. C'est la crainte d'une réduction du marché national qui commande un repositionnement sur le marché international. Ce repositionnement de l'association avait été recherché par l'entrée d'associations de solidarité internationale dans le conseil d'administration de Forum réfugiés; en vain. Faute d'enregistrer des avancées de cette manière, l'association a tenté de se projeter directement à l'étranger, notamment dans les Balkans, au Kosovo et à Bucarest, et a essuyé plusieurs « échecs »: son bailleur de fonds, le ministère des Affaires sociales s'est montré capable de financer des études et prospectives préalables à un développement international mais pas d'assurer à long terme de telles activités, c'est-à-dire des salaires pour expatriés. Il s'agit donc non seulement de s'affranchir de cette source de financements qui se tarit en France, sur le marché des CADA, mais également de s'en affranchir à l'international où elle ne peut pas entretenir les activités salariées de l'association: de ce double point de vue, le HCR constitue un bailleur de fonds très important non seulement pour Forum réfugiés mais également pour les autres associations similaires... notamment France terre d'asile (FTDA).

En effet, en cette fin d'année 2006, un nouvel événement vient marquer cette scène d'action publique: l'arrivée annoncée de France terre d'asile (FTDA) au Maroc. Avec Forum réfugiés, FTDA est une des deux figures associatives emblématiques en France de ce que l'on peut appeler « l'accueil étatisé des demandeurs d'asile »⁶⁵. Son positionnement sur le marché international de l'externalisation de l'asile était prévisible depuis l'organisation d'un colloque sur un thème jusque-là ignoré par FTDA: « Asile et immigrations aux frontières de l'Europe – Enjeux et perspectives » (Paris, 23 octobre 2006). Le colloque correspond

.....

64. « L'accueil étatisé des demandeurs d'asile: de l'enrôlement dans les politiques publiques à l'affaiblissement des mobilisations de soutien aux exilés », in TERRA-Éditions, coll. « Esquisses », avril 2007: <http://terra.rezo.net/article556.html>

65. *Ibid.*

à une modalité usuelle pour les associations d'exprimer leur intérêt pour un domaine d'action publique, de constituer un réseau de contacts et de spécialistes autour d'un nouvel enjeu à prendre en charge et d'amorcer ainsi l'ouverture d'une nouvelle branche d'activités. La configuration d'un tel colloque, le choix des thèmes et des intervenants, sont une dimension essentielle et hautement politique qui reflète le positionnement souhaité par l'organisateur. FTDA a réussi à réunir des intervenants de diverses catégories (universitaires, associatifs, parlementaires, ministres...) en choisissant dans chacune d'elles les personnes publiques ou morales les plus proches des gouvernements, des pouvoirs en place ou des élites dirigeantes. À l'inverse, aucune des associations mobilisées contre les politiques européennes d'externalisation de l'asile n'a été invitée ni aucune représentation des exilés eux-mêmes. Fort de cette réunion paraétatique, le directeur peut impulser le développement d'activités au Maghreb. Le 20 novembre 2006 il faisait état de ses perspectives dans un entretien ainsi rapporté par l'étudiante qui l'interroge : « *Concernant la situation partenariale avec l'État, elle est solide et ne cessera certainement pas de se consolider. Concernant les perspectives de développement, le directeur les situe sur la scène internationale. Il projette en effet un cycle futur de réadmission des demandeurs d'asile au niveau européen, et pense que dans cette perspective FTDA pourra jouer un rôle dans les pays limitrophes (Maghreb notamment) pour accueillir les demandeurs d'asile de pays tiers qui y sont bloqués.* »⁶⁶ Nos propres sources en provenance du HCR Bruxelles, en janvier 2007, font état de contacts préliminaires entre le directeur de FTDA et le délégué du HCR à Rabat, contacts portant sur ce que pourrait faire FTDA au Maroc.

L'année 2006 a été, au Maroc, à la fois celle d'un emballage d'une forme de « Charité Business » Séminaire Politiques

.....
66. Dufour Eloïse, « Comment s'est constitué historiquement et comment a évolué récemment le rôle de France terre d'asile (FTDA) dans le "dispositif national d'accueil" ? », *op. cit.*, p. 8.

publiques⁶⁷ ici financée par la politique d'externalisation de l'asile via le HCR – et dont les bénéficiaires sont moins les Subsahariens ou les Marocains que des salariés d'ONG, européens expatriés au Maroc – mais aussi, a contrario, celle d'une prise de conscience de cet enrôlement du HCR et des logiques financières expliquant l'arrivée massive des organisations européennes au Maroc.

Cette prise de conscience résulte de plusieurs facteurs : 1) le conflit interne à la Plateforme migrants (PFM) a eu un effet d'apprentissage collectif, la controverse aiguisant les efforts d'information, de compréhension et d'argumentation des uns et des autres ; 2) après ce conflit, l'Association marocaine des droits de l'homme (AMDH) se voit appelée par les autres associations à exercer un leadership pour relancer une dynamique collective et elle le fait dans la perspective qui est la sienne, celle des droits humains fondamentaux ; 3) l'analyse de l'externalisation de l'asile a progressé grâce au travail d'associations (Migreurop, Amnesty International, Cimade, AMDH, ATc...) et d'universitaires (A. Belguendouz, A. Morice, M. Lahlou, J. Valluy, M. Leggsyter, A. Bensaad, M. Alioua...).

Cette prise de conscience concerne à la fois le rôle ambigu qu'est amené à assumer le HCR dans le contexte européen de l'externalisation de l'asile mais également l'ambivalence du droit d'asile dans ce contexte particulier où il peut être utilisé à des fins antimigratoires sans rapport avec l'esprit de la convention de Genève sur les réfugiés de 1951.

Une dimension stratégique apparaît aussi : le droit d'asile divise les mobilisations sociales entre celles qui concernent la défense des exilés dans la procédure (demandeurs, réfugiés) et celles se rapportant à leur défense hors des procédures (non-demandeurs, non exprimés, déboutés). Ce droit d'asile, en effet, qui ne peut protéger qu'une petite minorité (les réfugiés recon-

.....
67. Bernard Kouchner, *Charité Business*, Éditions Pré aux Clercs, Paris, 1986, 271 p.

nus) laisse la très grande majorité (les déboutés) sans argument de défense. Par ailleurs il dissocie la cause des exilés subsahariens en transit au Maroc de celle des migrants marocains qui vont en Europe et subissent aussi des risques, des répressions, des stigmatisations mais dont aucun n'envisage aujourd'hui de demander une protection internationale au titre de la convention de Genève sur les réfugiés.

Pour l'ensemble de ces raisons le thème de la défense des droits humains fondamentaux s'impose progressivement aux yeux de certains acteurs comme un cadre idéologique préférable à celui du droit d'asile y compris pour la défense des exilés subsahariens. Cette inflexion apparaît déjà au cours des débats de l'Université ouverte organisée à l'INSEA de Rabat (Maroc) du 27 au 30 mars 2006 sur le thème « Migrations, liberté de circulation et développement » Séminaire Politiques publique Séminaire Politiques publiques⁶⁸. Au terme de cette semaine d'analyse et de réflexion collective, a lieu à l'Espace associatif de Rabat une réunion impulsée conjointement par l'AMDH et le réseau Migreurop. C'est au cours de cette rencontre relativement informelle mais qui réunit une bonne soixantaine de personnes issues de multiples organisations qu'est prise l'initiative d'organiser les 30 juin et 1^{er} juillet 2006 à Rabat une conférence internationale non gouvernementale destinée à contrer les orientations politiques sécuritaires qui s'annoncent comme celles des futures conférences ministérielles euro-maghrébines sur les questions migratoires (à Rabat en juillet et à Tripoli en octobre) et à définir une nouvelle perspective de mobilisations sociales.

La première conférence non gouvernementale euroafricaine « Migrations, droits fondamentaux et liberté de circulation » a réuni à Harhoura, près de Rabat, les 30 juin et 1^{er} juillet

.....

68. Université ouverte organisée par l'INSEA de Rabat et le CRPS (Paris 1) en partenariat avec les réseaux TERRA, Migreurop, Shabaka, le Bureau international du travail et la fondation Friedrich Ebert sur le thème « Migrations, liberté de circulation et développement » du 27 au 30 mars 2006, INSEA, Rabat: <http://terra.rezo.net/article351.html>

2006⁶⁹ environ 250 personnes représentant une soixantaine d'organisations en provenance des trois sous-continentes : Europe, Maghreb, Afrique Noire. La préparation et l'organisation logistique de la conférence ont été assurées par l'Association marocaine des droits de l'homme. Le HCR n'a été ni associé ni même convié à cette manifestation et l'un de ses ex-salariés se fera huer au cours des débats lorsqu'il tentera d'avancer des arguments pour expliquer les positions du HCR. Après deux jours de débats en plénière et en ateliers, le Manifeste euro-africain demande notamment « *l'application complète et sincère de tous les instruments de protection internationale afin de ne pas réduire le droit d'asile à une simple fiction ; l'octroi systématique à tous les réfugiés statutaires d'une complète liberté de circulation et d'installation et d'une protection à travers le monde ; la refondation financière et juridique du HCR de manière à ce qu'il protège effectivement les demandeurs d'asile et réfugiés et non pas les intérêts des gouvernements qui le financent*⁷⁰ ».

Cette critique du HCR est reprise quelques semaines plus tard par trois autres organisations internationales plus proches des institutions gouvernementales et souvent financées par elles : la Plateforme Euromed des organisations non gouvernementales, le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme (REMDH) et la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH) qui indiquent dans un « *Appel à l'attention des ministres participant à la conférence ministérielle euroafricaine "Migration et développement"* » : « [...] Nous entendons rappeler la spécificité du droit d'asile qui ne saurait être tributaire des politiques migratoires. Ceci doit conduire à respecter pleinement la convention de Genève sur les réfugiés et les obligations qui en découlent. Les États doivent reconnaître le rôle et

.....

69. Conférence non gouvernementale euroafricaine « Migrations, droits fondamentaux et liberté de circulation » 30 juin – 1^{er} juillet 2006, Rabat (Maroc) <http://terra.rezo.net/article424.html>

70. Manifeste non gouvernemental euro-africain sur les migrations, les droits fondamentaux et la liberté de circulation, <http://www.migreurop.org/article926.html>

l'autorité du Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR) en même temps que ce dernier doit remplir ses fonctions conformément à la mission qui est la sienne et non au regard des intérêts des États [...]»⁷¹. »

À l'épreuve des rafles : aide d'urgence et focalisation politique

Deux ans après l'impulsion de sa nouvelle politique au Maroc, les effets produits ont créé un contexte particulièrement difficile pour le HCR : la première confédération nationale sur le secteur au Maroc, la Plateforme migrants (PFM) s'est divisée à cause de lui et des déterminants politiques de ses fonds en provenance de la Commission européenne qui finance l'externalisation de l'asile. Plus encore, les tentatives, en 2006, de réactivation de la PFM, loin de tourner cette page, en réactivent la mémoire; en 2006 également les acteurs associatifs et confessionnels de solidarité se détachent du HCR pour s'inscrire dans une perspective de défense des droits fondamentaux de tous les exilés quelles que soient leurs situations au regard des catégories du HCR. Cette tendance apparaît nettement lors de la conférence euroafricaine non gouvernementale des 30 juin et 1^{er} juillet 2006 : les exilés se mobilisent à travers des collectifs de plus en plus nombreux qui interpellent le HCR, lui reprochent son impuissance à faire valoir leurs droits, à les réinstaller dans d'autres pays et à leur assurer une réelle protection juridique. Ils conservent un souvenir précis et un vif ressentiment de la manière dont le HCR les a « traités » lors d'un sit-in qui a duré du 24 au 27 juillet 2006.

Le contexte de cette fin d'automne 2006 est également celui d'une accalmie sensible sur le front policier de la répression migratoire et d'une détente politique à l'égard des acteurs institutionnels de l'aide sociale et humanitaire : interrogés à Rabat⁷²

.....

71. Paris, Copenhague, le 10 juillet 2006.

72. Entretiens les 30.06.06 et 01.07.06 en marge de la Conférence non gouvernementale euroafricaine

ou à Oujda⁷³, les exilés reconnaissent que la police marocaine exerce une pression et des brutalités moindres à leur rencontre depuis le début de l'année 2006; les arrestations sont moins nombreuses et plus individuelles; les maltraitements en commissariats plus « retenues »; l'évacuation du sit-in de juillet n'a pas dégénéré; d'autre part, les autorités marocaines semblent disposées à voir se développer des activités de secours humanitaires notamment à travers le Croissant-Rouge marocain dépendant du gouvernement. Les négociations entre la Fédération internationale (FISCRCR) et la section marocaine ont été bloquées pendant plus d'un an; une déléguée de la section française est envoyée en novembre 2005, en vain⁷⁴; un consultant néerlandais envoyé par la Fédération internationale en avril 2006 échoue également⁷⁵. La chef du bureau Afrique du Nord de la Fédération internationale, installée à Tunis n'était pas autorisée à venir au Maroc⁷⁶. Le blocage ne porte pas sur tous les aspects de la relation avec le réseau international des Croix-Rouge et Croissant-Rouge: ainsi, un vaste centre d'urgence médico-humanitaire, richement doté par les fonds internationaux, impressionnant par sa taille et sa modernité⁷⁷, prévu pour faire face aux situations de tremblement de terre et devant servir de centre médicosocial en temps ordinaire est construit à destination des Marocains dans la banlieue d'Oujda. Le blocage porte sur l'accès éventuel des exilés subsahariens à ce centre, accès qui n'a jamais été accepté par les autorités marocaines... mais qui, sans être accepté, n'est plus tout à fait rejeté à partir du milieu de l'année 2006. Un feu vert politique permet au Croissant-Rouge marocain, en septembre 2006, de commencer l'organisation d'un colloque inaugural de son action sur le secteur migratoire à l'université Mohammed I d'Oujda le 18 décembre 2006 pour la

.....

73. Entretiens en novembre et en décembre 2006.

74. Entretien avec cette personne à Oujda 08.11.06.

75. Entretien avec le consultant à Oujda 18.12.06.

76. Oujda 17.12.06.

77. Visite le 18.12.06.

partie universitaire du colloque et au centre du Croissant-Rouge les 19 et 20 décembre pour la partie interne à l'organisation.

Entre la tension qu'il subit de la part des acteurs spécialisés au sein du secteur sur la vie en exil des subsahariens et la détente relative du côté des autorités marocaines à l'égard de l'action humanitaire d'urgence, le HCR développe son activité à l'automne 2006 grâce à l'association française sous-traitante Forum réfugiés dont l'employé, installé à Rabat dans les locaux du HCR, agit *de facto* comme un employé du délégué et avec les financements du HCR. Trois axes de travail sont développés visant à ressouder autour du HCR un ensemble de partenaires et à le doter de moyens indirects d'action en faveur des demandeurs d'asile et réfugiés subsahariens : 1) en direction des avocats et autres catégories de juristes, y compris associatifs, les formations au droit d'asile déjà évoquées ont été organisées ; 2) en direction des milieux universitaires et en complément de l'axe précédent des démarches, des contacts sont pris visant notamment au cofinancement de diplômes intégrant des formations au droit d'asile ; 3) en direction des associations susceptibles d'accepter la collaboration avec le HCR, des partenariats sont impulsés permettant de financer des locaux, des équipements et des salaires sur des périodes courtes, avec renouvellements éventuels.

De manière dominante, l'action du HCR s'inscrit bien dans le développement des « capacités d'accueil » du Maroc à travers le droit d'asile référé à la convention de Genève. Cependant, sous la pression des associations de solidarité et des collectifs d'exilés, le HCR assouplit son dispositif et accepte, de manière limitée et indirecte, d'apporter de l'aide aux autres catégories d'exilés. C'est ce que montre l'observation de son intervention lors des premières rafles des 23 et 30 décembre 2006. Dès le lendemain de la première rafle, l'employé de Forum réfugiés fait le voyage Rabat-Oujda où il va représenter le HCR dans les jours suivants et aider les militants locaux à faire face à la situation. La petite association ABCDS, dotée,

grâce aux fonds du HCR, d'un local, d'équipements informatiques et de quelques mois de salaires, et grâce à des dons de MSF de vêtements et couvertures à distribuer, va jouer un rôle important dans l'aide aux exilés refoulés vers le Maroc oriental: les militants renoncent à leurs salaires pour disposer immédiatement des moyens nécessaires à l'achat de nourriture et de biens de première nécessité. Le local sert de base pour préparer les distributions sur le camp près de l'université et dans les campagnes. Or ces distributions ne sont pas conditionnées au statut de demandeur d'asile ou de réfugié: elles concernent l'ensemble des exilés dans le besoin. La situation sur le terrain rendrait impossible, d'ailleurs, une distribution sélective.

Cependant, l'intervention du HCR et de Forum réfugiés n'est officiellement justifiée que par référence à la présence de demandeurs d'asile et de réfugiés enregistrés auprès du HCR. Cela conduit les acteurs sous-traitants à entreprendre, dès le 25 décembre des tentatives de recensement des personnes enregistrées auprès du HCR parmi les centaines d'exilés raflés se trouvant sur le camp d'Oujda. Ces activités, mal perçues par les exilés, du fait de leur caractère discriminant et des risques de fichage liés à de tels recensements, suscitent des tensions. C'est également sur cette base catégorielle que sont ouvertes les discussions entre Forum réfugiés représentant le HCR et le directeur du Cabinet du Wali pour d'éventuels retours de personnes à Rabat: les discussions ne portent que sur les demandeurs d'asile et réfugiés enregistrés. Pour attester de ces enregistrements, les employés transfèrent par Internet les dizaines de certificats individuels correspondant aux noms que les militants de terrain à Oujda leur indiquent. De cette manière aussi, il est possible à l'ensemble des acteurs de s'assurer de la validité des certificats présentés aux forces de l'ordre et de disposer de duplicata des certificats détruits par la police elle-même. Une polémique est déclenchée par la préfecture, puis relayée par le ministère de l'Intérieur, sur la prolifération de faux certificats

du HCR : de fait, tous les acteurs reconnaissent que cela correspond à une réalité, ces certificats pouvant être photocopiés très aisément.

Enfin, dans la presse également apparaît cette focalisation sur la catégorie des exilés enregistrés auprès du HCR : ainsi le 8 janvier, une dépêche de l'AFP rapporte les déclarations du responsable du HCR au Maroc : « *Selon nos décomptes, parmi les expulsés interpellés à Rabat figurent au moins 60 demandeurs d'asile et 10 autres avec le statut de réfugiés.*⁷⁸ » Le lendemain, à Bruxelles, le Bureau européen d'Amnesty International publie un communiqué se référant aux données du HCR pour dénoncer les rafles menées au Maroc⁷⁹. Un article paru dans le quotidien marocain *Le Matin* et intitulé « Le Maroc n'a refoulé aucun réfugié » relaie les positions officielles du gouvernement marocain et contribue à focaliser le débat sur la seule minorité d'exilés enregistrés auprès du HCR⁸⁰. Un article du journal marocain *Libération* dans lequel le journaliste critique les pratiques policières indique : « *Libé et d'autres organes de presse avaient mis en garde contre l'expulsion arbitraire des demandeurs d'asile et de réfugiés, en donnant même des cas nominatifs de personnes disposant de documents leur permettant de résider légalement au Maroc.*⁸¹ »

Alors qu'au milieu du mois de janvier 2007, le nombre d'exilés dispersés dans les camps, grottes, forêts, campagnes, suite à ces rafles, est estimé par les associations entre 900 et 1 200... l'ensemble des acteurs se focalisent progressivement sur la seule minorité de quelques dizaines de personnes enregistrées

.....

78. Dépêche « Le HCR demande au Maroc de respecter les droits des réfugiés » sk/bmk RABAT, 8 jan 2007 (AFP).

79. Communiqué du Bureau européen d'Amnesty International « Union européenne. Il faut réagir aux violations des droits humains qui touchent les migrants au Maroc », ÉFAI, 9 janvier 2007.

80. Article paru dans le quotidien marocain *Le Matin* : « Le Maroc n'a refoulé aucun réfugié », 11 janvier 2007.

81. « Maroc: Oujda, les demandeurs d'asile reprennent le chemin de Rabat », *Libération*, 17 janvier 2007.

auprès du HCR. Hormis les distributions de nourriture et couvertures qui ne sont pas sélectives, l'espace public se trouve intégralement focalisé sur la seule minorité enregistrée laissant les centaines d'autres sans voix et sans expression de défense en leur faveur.

Dépêche MAP: « Le Maroc dément le refoulement de demandeurs d'asile parmi les immigrés clandestins »

Rabat, 11/01/07 – Le Maroc dément catégoriquement le refoulement des personnes détentrices de documents attestant la qualité de demandeur d'asile ou de réfugié parmi les personnes concernées par les dernières mesures d'éloignement de décembre dernier.

Un communiqué du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération parvenu à la MAP indique que le secrétaire général du ministère, M. Omar Hilale a tenu, mercredi à Rabat, une réunion avec M. Johannes Van der Klaauw, chef de mission du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), au cours de laquelle la partie marocaine a démenti les informations faisant état de mauvais traitements à l'égard des personnes concernées par les dernières mesures d'éloignement du 23 décembre 2006.

Elle a également réfuté les allégations de refoulement des personnes détentrices de documents attestant la qualité de demandeur d'asile ou de réfugié parmi elles, en affirmant que les personnes titulaires de ces documents circulent librement, comme l'atteste la liste remise lors de cette réunion par M. Van der Klaauw, ajoute le communiqué.

Durant cette réunion, tenue en présence de M. Khalid Zerouali, gouverneur, directeur de la migration et de la surveillance des frontières au ministère de l'Intérieur, les deux parties ont convenu d'un modus operandi pour l'identification des demandeurs d'asile et la gestion globale de leur dossier afin d'éviter la falsification des documents, observée à grande échelle au sein des milieux de la migration irrégulière et reconnue au demeurant par M. Van der Klaauw.

Elles se sont en outre accordées à renforcer leur partenariat par d'autres initiatives, qui seront approfondies dans les prochaines semaines, précise la même source.

Ont également assisté à cette réunion MM. Jaouad El Himdi, directeur des affaires consulaires et sociales, Nasser Borita, directeur des Nations unies et des organisations internationales et Aziz Jilali, chef de la division de la Migration au ministère de l'Intérieur.

Dernière modification 11/01/2007 10:21.

(c) MAP-Tous droits réservés

Les mobilisations associatives, journalistiques, politiques, académiques sur les « demandeurs d'asile et réfugiés », en focalisant les attentions, les énergies et les ressources de mobilisations sur cette minorité de quelques dizaines de personnes enregistrées ou reconnues par le HCR... laissent la très grande majorité, les centaines d'exilés non-demandeurs ou non encore enregistrés ou déjà déboutés de leur demande... totalement démunis du point de vue des arguments, des valeurs et des droits à invoquer pour les défendre. La focalisation politique sur la clientèle du HCR est telle, que, par contraste, les autorités de police marocaines apparaissent presque légitimes dans la répression et la maltraitance de tous ceux qui ne sont pas inscrits sur la liste du HCR.

Et encore ne s'agit-il que d'une protection très provisoire puisque, comme le reconnaît le délégué du HCR en mai 2007⁸² 80 % des demandes d'asile sont rejetées par le HCR qui s'aligne ainsi sur le Maroc en ce qui concerne les tendances européennes en matière de rejet. Cela signifie que la plupart des personnes inscrites sur cette liste du HCR n'y resteront que quelques mois avant de sombrer dans la catégorie des *sans-État – sans protection – sans voix*. Et cette catégorie s'étend notamment depuis les rafles de Noël 2006 remarque le président de la Ligue

.....

82. « Migrations du désespoir – Maroc, terre de refuge ? » Entretien avec Johannes Van Der Klaaw, chargé de mission au HCR, *L'Économiste*, 8 mai 2007

des familles africaines au Maroc : « *Le HCR Maroc procède au débarras pur et simple des demandes d'asile, instituant la distribution à grande échelle de rejet des candidats à l'exil pour satisfaire une logique formelle graduellement montée de toutes pièces pour servir ces propres intérêts et asseoir sa politique de bon voisinage avec ses tiers, notamment le gouvernement marocain*⁸³. »

Et même pour la minorité inscrite sur la liste du HCR comme demandeurs ou comme réfugiés, les documents qu'il fournit dans un tel contexte géopolitique, ne protègent personne : après un mois de rafles et de polémiques relatives à ces documents, moins de 20 jours après la réunion au ministère des Affaires étrangères avec le délégué du HCR, de nouvelles rafles ont lieu à Rabat et Casablanca le 30 janvier 2007 : entre 90 et 130 personnes sont embarquées en direction d'Oujda. À Casablanca les rafles ont eu lieu à proximité de Hay Mohammadi, près de la Médina, dans le quartier de Maarif et près de la gare routière Ouled Ziane : les papiers du HCR n'ont pas davantage protégé les exilés et ont été déchirés sous les yeux de ceux qui les présentaient⁸⁴.

Interrogé à ce propos, le 8 mai 2007, par le journal marocain *L'Économiste*, le délégué du HCR accentue encore l'opposition entre la minorité protégée et la grande masse des autres, relégués subjectivement et unilatéralement dans la catégorie des « migrants économiques » :

L'Économiste : *Quelle est la situation des réfugiés au Maroc ?*

– Johannes Van Der Klaaw : Au Maroc, il y a 550 personnes reconnues et déclarées comme réfugiées par le HCR. Et 1 000 personnes actuellement demandeurs d'asile. C'est un petit

.....

83. Gaston Kandu Batshema (gts) (président de la ligue des familles africaines) « SOS : situation alarmante des réfugiés et demandeurs d'asile au HCR/ Maroc », communiqué du 9 mars 2007 (diffusé sur le forum [migreurop] et le forum [forum-migrants_l]).

84. J. Valluy, Chronique de la banalisation des rafles d'exilés et de l'usure des solidarités au Maroc, 3 février 2007, recherche dans le cadre du Programme ASILES <http://terra.rezo.net/article432.html>

nombre, comparé aux migrants économiques subsahariens qui se déversent par centaines tous les jours au Maroc.

Pour octroyer le statut de réfugiés, le HCR mène une enquête selon des critères précis. Nous n'accordons le statut qu'à ceux qui sont menacés s'ils rentrent dans leurs pays. C'est-à-dire environ 20 % des demandes que nous recevons. Nous les aidons principalement à régulariser leurs situations, mais nous ne pouvons pas les aider à se réinstaller sans une collaboration avec l'État marocain.

Comment expliquez-vous ce manque de collaboration ?

– La question des réfugiés, qui reste très minoritaire ici, est éclipsée par celle de l'immigration économique, beaucoup plus massive. Cette peur s'explique d'abord et surtout par le manque de moyens. Il est vrai que le Maroc n'a pas les moyens d'absorber toute cette population. Et il est compréhensible qu'il redoute de devenir le dortoir de l'immigration clandestine pour l'Europe. Il en va de la responsabilité des voisins européens de mieux épauler le Maroc dans ce chantier que l'on peut qualifier d'« international ». Mais ces questions d'immigration doivent être traitées séparément dans le cadre d'une approche globale avec l'État marocain. Nous nous occupons des réfugiés politiques, de ceux qui sont persécutés dans leurs pays et menacés de mort. C'est-à-dire quelques centaines de migrants qui ne sont toujours pas reconnus par le Maroc et qui vivent tous les jours avec la peur au ventre d'une reconduite à la frontière.

Quelles sont les priorités pour améliorer la situation de ces réfugiés ?

– Nous travaillons à la sécurisation des documents fournis par le HCR, avec l'introduction de nouvelles attestations pour les demandeurs d'asile et de cartes magnétiques pour les réfugiés. Nous sommes prêts à nous engager avec l'État marocain dans un programme de formation des autorités – gendarmes, policiers, forces auxiliaires... – sur la reconnaissance de ces documents. Enfin, il faut impérativement entamer une réflexion sur l'enregistrement commun – HCR/autorités marocaines –

de ces réfugiés, afin d'éviter que ne se reproduisent encore les malheureux événements du 23 décembre dernier. Ce soir-là, sur les 240 personnes raflées à la sortie de la messe de minuit, nous avons réussi grâce à la collaboration des autorités à récupérer 73 réfugiés inscrits sur les listes du HCR. Nous aurions pu éviter tous ces désagréments si nous collaborions mieux avec les autorités marocaines.⁸⁵

Deux ans après l'impulsion de la nouvelle politique du HCR au Maroc, les effets produits par celle-ci ont créé un contexte difficile non seulement pour le HCR lui-même mais surtout pour les exilés en transit au Maroc :

- l'enregistrement massif des demandes d'asile depuis novembre 2004 a entraîné une surmédiatisation des exilés, notamment à la télévision mais également dans la presse, peu compatible avec la discrétion nécessaire à leur présence provisoire dans ce pays;

- la première confédération nationale créée au Maroc sur le secteur, la Plateforme migrants (PFM) a explosé à cause des déterminants politiques des fonds du HCR en provenance de la Commission européenne. Plus encore : les tentatives, en 2006, de réactivation de la PFM, loin de tourner cette page, en réactivent la mémoire;

- en 2006 les acteurs de solidarité se détachent du HCR pour s'inscrire dans une perspective de défense des droits fondamentaux de tous les exilés quelles que soient leurs situations au regard des catégories du HCR ; cette tendance apparaît nettement lors de la conférence euroafricaine non gouvernementale réunie à Rabat les 30 juin et 1^{er} juillet 2006 ;

- les exilés se mobilisent à travers des collectifs qui interpellent le HCR, lui reprochent son impuissance à faire valoir leurs droits, à les réinstaller dans d'autres pays et à leur assurer une réelle protection juridique ; ils conservent un souvenir

.....

85. « Migrations du désespoir – Maroc, terre de refuge ? Entretien avec Johannes Van Der Klaaw, chargé de mission au HCR », *L'Économiste*, 8 mai 2007.

précis et un vif ressentiment de la manière dont le HCR les a « traités » lors du sit-in des 24 au 24 juillet 2006 ;

– les rafles de Subsahariens depuis Noël 2006 démontrent que les documents délivrés par le HCR n'apportent aux exilés aucune protection particulière mais qu'ils entraînent en revanche une focalisation politique sur une minorité d'exilés (demandeurs d'asile et réfugiés enregistrés auprès du HCR) laissant la grande majorité sans voix ni argument de défense.

Conclusion

Le droit d'asile contemporain, en partie issu de la déroute morale des démocraties face au besoin de protection des Juifs, dès les années 1930, est énoncé dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 : Articles 13 « 1. *Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un État.* – 2. *Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays.* » Article 14 : « 1. *Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays.* – 2. *Ce droit ne peut être invoqué dans le cas de poursuites réellement fondées sur un crime de droit commun ou sur des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies.* » Ces deux articles sont indissociables, le premier énonçant une condition de mise en œuvre du second : pas d'asile si l'on ne peut quitter son pays et entrer dans un autre.

Néanmoins, cet idéal du *droit d'asile* ne peut être mis en œuvre par les États qu'à travers un ensemble de règles créant des procédures et des institutions spécialisées pour l'examen des demandes d'asile, c'est-à-dire un *droit de l'asile*. Or celui-ci dépend des politiques menées par les États en fonction de considérations internationales et d'enjeux intérieurs, les unes et les autres sans grand rapport avec l'idéal évoqué. Rien ne garantit que le droit de l'asile soit orienté durablement par l'idéal du droit d'asile. Au contraire, l'histoire comme l'actualité nous montrent combien les institutions et les procédures peuvent

s'affranchir de l'idée d'origine simplement en se mettant à rejeter massivement les demandes d'asile et à empêcher l'accès aux territoires refuges. Le droit de l'asile devient alors un droit du rejet qui tourne le dos au droit d'asile.

La confusion aujourd'hui fréquente entre droit d'asile et droit de l'asile est le signe d'un succès idéologique, celui de la doctrine du *droit d'asile dérogatoire* attachée à la souveraineté des États sur les frontières et laissant à leur discrétion le soin d'y déroger pour que des exilés puissent trouver refuge. Dès l'adoption de la convention de Genève, le droit de l'asile amorce son retournement contre les exilés à travers la dominance de cette doctrine dérogatoire sur l'autre doctrine, *droit d'asile axiologique*, qui aurait fait prévaloir l'intérêt des exilés sur celui des États, en rattachant le droit d'asile à la liberté de circulation. Au fur et à mesure que croissent les institutions publiques de l'asile et la science juridique du droit de l'asile, ce cadre doctrinal devient progressivement hégémonique: une idéologie du droit d'asile se construit ainsi, imposant plus qu'une doctrine, une vision du monde avec ses dogmes (ex.: la définition individualiste du réfugié), ses illusions (ex.: la possibilité matérielle d'un contrôle du récit d'exil) et ses croyances (ex.: l'indexation de la proportion de faux réfugiés aux taux de rejet des demandes d'asile).

Au cœur de ce dispositif idéologique se situe un geste essentiel, celui du jugement de l'asile confié à des fonctionnaires et des juges spécialistes du droit de l'asile. Ce jugement technocratique de l'asile accentue le retournement de l'asile contre les exilés en prétendant faire ce qu'il ne peut pas – connaître les exilés et les évaluer objectivement – et en accréditant les taux de rejet et leur élévation tendancielle au cours de l'histoire. L'idéologie du droit d'asile forme en effet une catégorie de politique publique essentiellement floue qui, par ce flou, masque les réalités du jugement dans l'espace public et, par son indéfinition, rend ce jugement extrêmement sensible aux climats d'opinion qui se forment dans l'environnement politique, à la fois technocratique et plus largement public, des instances de jugement.

Il faut saisir l'importance de l'embranchement doctrinal originel du droit de l'asile contemporain et analyser la malléabilité du jugement technocratique de l'asile que produit cette idéologie pour comprendre qu'un même régime juridique, le droit de l'asile, peut fonctionner un temps en faveur des exilés, tant que perdure l'ouverture des frontières, et se retourner contre eux lorsque ces frontières viennent à se fermer. Cette idéologie du droit d'asile dérogoire et cette malléabilité du jugement technocratique rendent possible le grand retournement historique du droit de l'asile contre les exilés qui est à la fois un produit, une composante et un reflet d'un mouvement de plus vaste ampleur : le tournant national sécuritaire.

Celui-ci prend source dans le processus de décolonisation de la décennie 1960 et bénéficie de la fenêtre d'opportunité qu'offre la crise économique des années 1970 à l'expansion politique de doctrines technocratiques relatives aux décolonisés immigrés. Apparaissent alors, en France comme dans d'autres pays, les premières œuvres d'une xénophobie de gouvernement : la symbolique de la fermeture des frontières ; la stigmatisation du regroupement familial ; l'explosion brutale des taux de rejet des demandes d'asile.

En moins de 15 ans, avant la fin des années 1980, toutes les potentialités de cette période séminale, à la charnière des années 1960 et 1970, seront déployées dans le système politique français : inversion des taux de protection et de rejet des exilés discréditant les demandeurs d'asile dans leur ensemble ; radicalisation des rhétoriques de rejets contribuant à diffuser dans l'espace public la vision du monde technocratique d'une menace immigrée ; réémergence d'un parti nationaliste xénophobe d'extrême droite.

La politique du droit d'asile se trouve ainsi entraînée, comme les autres politiques migratoires, par la transformation d'un rapport de forces idéologiques entre trois systèmes de valeurs et de croyances qui s'affrontent d'abord dans le champ technocratique et diffusent plus largement ensuite dans

l'espace public: les idées *utilitaristes*, *national-sécuritaires* et *humanistes-asilaires*. Dominantes durant les trente glorieuses (1945-1974), les idées utilitaristes passent au second plan en fin de période derrière les préoccupations national-sécuritaires qui s'imposent ensuite comme le principal cadre idéologique des politiques publiques, marginalisant de manière continue les idées humanistes-asilaires. L'histoire du droit de l'asile est celle d'un long déclin de ces dernières faisant face aux oscillations des deux autres. Or, si l'on recherche les causes de ce déclin, en mettant à part l'étude de l'utilitarisme, on ne peut manquer de considérer sous ses deux aspects la transformation du rapport de forces: d'un côté l'expansion national-sécuritaire et de l'autre le recul humaniste-asilaire.

Un tel mouvement de balancier dépend d'abord d'une croissance propre des forces national-sécuritaires qui s'imposent sous le poids des intérêts étatiques dès les négociations initiales de la convention de Genève (50's), se trouvent activées par les effets de la décolonisation sur les politiques publiques relatives aux étrangers (60's), bénéficient pour leur expansion dans l'espace public de la fenêtre d'opportunité ouverte par les chocs pétroliers et la crise économique (70's), puis se trouvent alimentées ultérieurement par la montée en puissance du parti d'extrême droite autour duquel se recompose la vie politique (80's).

Probablement générée par ce qui précède, la réémergence des partis d'extrême droite, à partir des années 1980, plus forte dans certains pays que dans d'autres, concerne l'ensemble de l'Europe, provoque des recompositions politiques et marque les politiques publiques des décennies suivantes. Dans le même temps, ces politiques dépendent aussi de l'affaïssement idéologique des gauches européennes: le déclin du keynésianisme et du marxisme, l'effacement des partis communistes, avant et plus encore après l'effondrement du bloc soviétique, l'évolution conservatrice des partis sociaux-démocrates, la critique de l'État providence. Dans les années 1990, les alternances gauche/

droite en Europe ne modifient plus la trajectoire des politiques de rejet et de répression des exilés.

Au cours de cette histoire se développe, une *xénophobie de gouvernement* tendant, par des politiques publiques, à stigmatiser l'étranger comme une menace pour la société d'accueil et à le tenir à l'écart: « fermeture » des frontières, rejet des demandes d'asile, refus massifs de visas, restrictions au regroupement familial, aggravations des conditions de séjour, soupçon contre les mariages mixtes, contrôles policiers des étrangers, incarcérations pour des motifs liés aux conditions de séjour, dramatisation des passages de *pateras*, création du délit de solidarité avec les exilés, programmation de rafles et d'expulsion de masses, implantation de camps externes... Les politiques publiques sont des « discours » qui parlent davantage et font plus de bruit dans l'espace que n'importe quel parti.

L'étude du grand retournement du droit d'asile contre les exilés permet de préciser le concept de xénophobie de gouvernement à partir de sa définition préalable: ensemble des discours et des actes d'autorités publiques tendant à désigner l'étranger comme un problème, un risque ou une menace. La xénophobie n'est pas seulement un phénomène psychologique d'hostilité à l'égard des étrangers, mais également un phénomène social de stigmatisation de l'étranger. Dans la configuration étudiée, celle de la politique du droit d'asile en France et en Europe, ce phénomène social apparaît comme le produit d'une lutte et d'un rapport de forces idéologiques évoluant dans le sens d'un ascendant progressif d'idées nationales sécuritaires qui se trouvent de moins en moins contrebalancées par des idées et des forces adverses pouvant créer un équilibre. La xénophobie de gouvernement est donc essentiellement un déséquilibre idéologique produit par des mouvements inverses de renforcement et d'affaiblissement de systèmes de croyances antagonistes. C'est également un processus historique d'institutionnalisation des perceptions de l'étranger comme problème, risque ou menace dans les référentiels ordinaires de divers types d'autorités (ministérielles,

administratives, judiciaires, médiatiques, scientifiques, intellectuelles, scolaires, économiques, partisans, associatives...). Le développement de ce phénomène historique est tiré par l'action d'acteurs technocratiques, à la fois administratifs, experts et politiques que l'on retrouve au cœur des transformations de l'action publique dans ce domaine depuis 50 ans.

Sans la geste haineuse et la vulgarité et bien avant la résurgence de la *xénophobie contestataire* des groupuscules d'extrême droite, la xénophobie de gouvernement s'est exprimée avec le froid détachement qui sied aux élites dirigeantes dans la désignation d'une menace et la réflexion technocratique sur les moyens d'y faire face. L'origine du grand retour des nationalistes xénophobes dans le champ politique européen, à un niveau sans précédent depuis les années 1930, est à chercher dans l'intérêt objectif des élites à focaliser les regards et les énergies sur la lutte des « ethnies » plutôt que sur celle des « classes », sur l'immigration plutôt que sur la récession. Ce mécanisme de pouvoir très universel qu'est l'union sacrée contre l'étranger, les Européens savent l'identifier lorsqu'il s'agit d'analyser des situations en Afrique ou en Asie, mais peinent à le reconnaître dans leurs propres pays.

Cette Europe-là déborde aujourd'hui de ses frontières, poussant les pays voisins à dupliquer sa xénophobie de gouvernement pour bloquer leurs frontières et criminaliser l'émigration de leurs propres citoyens, pratique pourtant si décriée lorsqu'elle était communiste, durant la guerre froide. Dans cette nouvelle sorte de guerre, même les dispositifs juridiques ou financiers apparemment vertueux deviennent sujets à caution : le droit de l'asile, devenu du droit du rejet, est « externalisé » par l'Europe chez ses voisins non pas pour protéger les exilés mais pour éloigner l'endroit et avancer le moment de leur rejet. Les subventions européennes aux ONG de solidarité, tant en matière de développement que d'action humanitaire, tendent à être allouées en fonction de la capacité des actions financées à fixer l'étranger au loin.

Sous ses deux faces, interne et externe, l'Europe devient un *empire du rejet*, tant par son passé colonial que par son évolution postérieure où se conjuguent l'empire idéologique, sur le champ politique intérieur, acquis par la xénophobie de gouvernement et son utilisation géostratégique, aux marches de l'Union, pour fermer ses frontières et orienter ses interventions dans le reste du monde.

Table des matières

Introduction	9
Le grand retournement de l'asile... en questions	10
La réponse à un envahissement migratoire ?	15
Un contrecoup de la crise économique ?	17
Le reflet d'une xénophobie populaire ?	23
L'hypothèse d'une xénophobie de gouvernement	28
Effet involontaire ou orientation politique ?	31
Chapitre I	
Le jugement technocratique de l'exil	41
Se faire juge	44
Le recrutement	45
L'initiation	54
La socialisation	60
Des dossiers et des séances	64
Les dossiers de demandes d'asile	66
Audiences publiques et délibérés	80
La fiction juridique de l'asile	92
La vacuité du droit conventionnel	93
L'illusion d'une jurisprudence	101
Une vaine procédure d'examen	105
Juger l'exil en situation d'ignorance	116
Un jugement des apparences	118
Subjectif réfugiet et illusions d'objectivité	125

Chapitre 2**Une idéologie du droit d'asile**

L'invention du droit d'asile dérogatoire	139
Émergence récente du droit d'asile moderne	142
Liberté de circulation, droit d'asile, droit de l'asile	143
Droit d'asile axiologique ou droit d'asile dérogatoire ?	150
Expansion sociale d'une doctrine, marginalisation de l'autre	154
Croissance du HCR et de sa doctrine	159
Création des institutions nationales	168
Professionnalisations associatives	173
La part d'aveuglement : exemple des femmes persécutées	174
Ce que sont les persécutions genrées des femmes	175
La méconnaissance de ces « réfugiées » dans l'asile dérogatoire	178

Chapitre 3**Xénophobie(s) et retournement de l'asile**

L'impulsion (post)coloniale et technocratique (France)	183
Décolonisation et fermeture des frontières	184
Le décolonisé immigrant comme problème	186
L'inflation des taux de rejet des demandes d'asile (1973-1983)	190
Le tournant national-sécuritaire en Europe	196
Trois coalitions idéologiques en concurrence	200
L'hégémonie national-sécuritaire en construction	201
L'effondrement des soutiens aux exilés	205
L'utilitarisme comme alternative ?	213
L'étranger utile sous contrôle	221
La spirale du rejet des demandes d'asile	223
Les usages politiques des taux de rejet	224
La radicalisation des rhétoriques de rejet	229
L'élévation tendancielle des taux de rejet	232

Chapitre 4	
Enrôlements et clivages associatifs	241
L'intériorisation des perceptions étatiques	245
L'admission en CADA : (pré)juger de la demande d'asile	245
Le conseil juridique en CADA :	
penser comme les juges pour aider les exilés	251
La « sortie de CADA » :	
justifier le jugement pour pouvoir le tolérer	255
La professionnalisation des associations	257
Interdiction de travailler pour les demandeurs d'asile	258
Professionnalisation de l'action associative	264
Une « technostructure » associative	266
L'affaiblissement des soutiens aux exilés	270
Division entre défense du droit d'asile	
et défense des sans-papiers	272
Clivage et neutralisation de la Coordination française	
du droit d'asile (CFDA)	273
Chapitre 5	
L'externalisation de l'asile hors d'Europe	277
Genèse de la politique européenne	
d'externalisation de l'asile	279
Gestation technocratique :	
le temps des fonctionnaires (septembre 2002-juillet 2003)	281
Communication politique : le temps des ministres	
(janvier 2004-novembre 2004)	292
Au Marches de l'empire du rejet : des camps d'exilés	304
La Libye	307
L'Algérie	310
Le Maroc	313

Chapitre 6	
L'échec paradoxal du HCR	323
Finances et gouvernance européennes du HCR	326
Le rôle du HCR dans la genèse de l'externalisation de l'asile	332
HCR et associations au Maroc	340
Files d'attente à Rabat, décisions à Genève (2005)	342
Un nouveau clivage : asile externalisé ou droits fondamentaux ?	348
À l'épreuve des rafles : aide d'urgence et focalisation politique	359
Conclusion	371

