



HAL
open science

Réfugiés ou migrants ? Les enjeux politiques d'une distinction juridique

Karen Akoka

► **To cite this version:**

Karen Akoka. Réfugiés ou migrants ? Les enjeux politiques d'une distinction juridique. Nouvelle revue de psychosociologie, 2018, 25, pp.15-30. 10.3917/nrp.025.0015 . hal-01998739

HAL Id: hal-01998739

<https://hal.parisnanterre.fr/hal-01998739>

Submitted on 29 Jan 2019

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

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

Réfugiés ou migrants ?

Les enjeux politiques d'une distinction juridique

Karen Akoka

« Crise des réfugiés », « crise des migrants » : ces expressions dont on ne compte plus les occurrences dans les médias comme dans les discours publics sous-entendent que nous assisterions à une augmentation inédite et exponentielle du nombre d'étrangers arrivant en Europe, qui mettrait en danger ses équilibres économiques et sociaux. Pudiquement cachée derrière le terme flou de « crise », l'idée d'un trop-plein s'est ainsi largement imposée malgré l'importante production scientifique qui montre, toutes disciplines confondues, à quel point cette représentation est fautive¹. C'est pourtant autour de ce cadrage erroné que les pouvoirs publics élaborent leurs « solutions » aussi variées dans leurs formes (agir sur les causes de départ ; politique de dissuasion ; politique de répression...) qu'analogues dans leur objectif : réduire le nombre de migrants.

Si ces différentes « solutions » essuient ici ou là des critiques, que ce soit pour leur manque de réalisme, d'efficacité ou d'humanité, l'une d'elle obtient en revanche une large unanimité, en raison tant de son

Karen Akoka, maître de conférences en sciences politiques, université Paris-Nanterre, chercheuse à l'Institut des sciences sociales du politique (ISP) UMR 7220. kakokak@hotmail.com

Cet article est une version partiellement remaniée d'un texte initialement paru sous le titre « Distinguer les réfugiés des migrants au XX^e : enjeux et usages des politiques de classification » dans l'ouvrage Définir les réfugiés (dirigé par Michel Agier et Anne-Virginie Madeira, Puf, 2017).

1. Voir, parmi une très vaste littérature, l'ouvrage collectif dirigé par Hélène Thiollet (2016) réunissant les contributions de plus d'une trentaine de chercheurs.

acceptabilité morale que de sa supposée faisabilité : faire le tri entre réfugiés et migrants. Au nom d'un impératif de réduction du nombre sont donc distingués ceux qui fuiraient pour des raisons politiques et seraient individuellement menacés (regroupés sous le terme de « réfugiés »), que l'Europe se devrait d'accueillir, et ceux qui seraient partis pour des raisons économiques (regroupés sous le terme de « migrants »), que l'Europe serait en droit de refouler.

Bien que rarement questionnée, cette distinction entre migrants et réfugiés est pourtant loin d'aller de soi. À partir d'une analyse des transformations historiques de la catégorie de réfugié ancrée dans le courant théorique de la construction des problèmes publics et de l'exploitation des sources conservées aux archives de l'OFPRA², cet article montre, contrairement à une idée profondément ancrée, qu'il n'existe pas de réfugié en soi que les institutions compétentes pourraient identifier, pour peu qu'elles soient indépendantes ou en aient les moyens. Le réfugié est au contraire une catégorie qui se transforme sans cesse, au fil du temps, au gré des priorités politiques et des changements de rapports de force.

L'article se penchera dans un premier temps sur les transformations historiques des définitions du réfugié et dans un deuxième sur les différentes interprétations auxquelles une même définition, celle de la Convention de Genève, a pu donner lieu. Il montrera ce faisant que, loin d'avoir constitué des réponses neutres répondant à des besoins objectifs, les définitions du réfugié sont, au contraire, toutes politiquement situées et qu'elles en disent finalement bien plus long sur les sociétés qui les élaborent et les mettent en œuvre que sur les individus qu'elles sont censées désigner.

DE LA VARIABILITÉ DES DÉFINITIONS...

Les différentes définitions du réfugié qui se sont succédé dans le temps sont souvent présentées comme des sortes de nécessités, des solutions élaborées pour répondre aux problèmes objectifs des groupes et des individus qu'elles visent. Dans la lignée des travaux sur la construction des problèmes publics³, nous voudrions montrer que, loin d'avoir émergé de manière naturelle et de constituer des réponses neutres qui fluctuaient en fonction des besoins objectifs des populations concernées, ces définitions sont étroitement liées à des opérations de cadrage et à des manières de formuler des problèmes puis de leur trouver des solutions, elles-mêmes liées aux enjeux idéologiques dominants et spécifiques de chaque époque. Pour mieux saisir ces enjeux il ne suffit pas de se pencher sur les variations des groupes d'inclus dans la définition du réfugié, il faut aussi les

2. OFPRA : Office français de protection des réfugiés et des apatrides.

3. Pour une analyse et une synthèse de la très vaste littérature sur le sujet, voir Neveu, 1999.

mettre en perspective, à chaque période donnée, avec ceux qui en sont exclus.

Le terme « réfugié » n'est apparu que tardivement, au milieu du XV^e siècle, dans les langues française et anglaise et est réservé jusqu'au XVIII^e aux huguenots ayant fui la France catholique, persécutrice des protestants. Or, il est intéressant de remarquer que d'autres groupes, également chassés d'Europe à cause de leur religion, mais non chrétiens, n'ont jamais bénéficié de ce label, tels les juifs et les Maures d'Espagne⁴.

Plus tard, sous la Monarchie de Juillet, le terme désigne exclusivement les étrangers ayant quitté leur pays à la suite d'événements politiques et qui reçoivent des subsides de l'État, non ceux qui peuvent subvenir à leurs propres besoins. Ce cadrage du « problème » des réfugiés sous l'angle de la distribution de l'argent public s'inscrit, comme le montre Gérard Noiriel (1997), dans le contexte d'un État libéral qui fait des fonctions de maintien de l'ordre et de charité un outil central de la gestion de classes laborieuses identifiées comme dangereuses⁵.

Durant l'entre-deux-guerres, le terme « réfugié » s'applique aux ressortissants de groupes spécifiques désignés par une série d'accords élaborés par la SDN au coup par coup. Il s'agit d'abord des Russes (1921), puis des Arméniens (1924), enfin des Assyro-Chaldéens et assimilés (1928). Il faut appartenir à l'un de ces groupes pour être un réfugié ; en dehors de cette appartenance la qualification ne peut s'appliquer, quelle que soit la situation personnelle. Être réfugié renvoie ainsi à une appartenance collective, non à une situation individuelle.

Les Russes constituent le plus emblématique de ces groupes de réfugiés, du point de vue symbolique et aussi quantitatif⁶. Les sous-bassements idéologiques de la mobilisation des pouvoirs publics et des organisations internationales autour de la création d'un statut de réfugié pour les Russes se saisissent notamment par l'analyse des différentes étapes qui jalonnent cette reconnaissance juridique. Durant une courte période (1920-1921), Nansen, qui dirigeait le Haut Commissariat aux réfugiés russes créé par la SDN en 1921, avait défendu une politique d'aide au retour des Russes en URSS. Bien que soutenu par un gouvernement soviétique qui offrait alors l'amnistie à ses émigrés, le rapatriement vers l'URSS n'est finalement pas retenu par les États occidentaux représentés à la SDN qui accusent Nansen de soutenir au travers de cette solution le gouvernement bolchevique (Marrus, 1986, p. 94). C'est finalement une politique d'aide à l'installation dans les pays occidentaux qui sera adoptée par la SDN, matérialisée par les arrangements internationaux de 1922 relatifs à la délivrance de certificats d'identité et de voyage (le

4. Sur les expulsions de ces populations d'Espagne, voir Poutrin, 2016.

5. Sur la question des réfugiés au XIX^e siècle, voir Diaz, 2014 ; voir également April, 2010.

6. Sur l'élaboration d'un statut de réfugié russe, voir Gousseff, 2008.

passerport Nansen) aux « réfugiés russes », entendus comme tout exilé russe n'ayant pas d'autre nationalité. Ce choix participe de l'effort de décrédibilisation par les grands États de la SDN de l'idéologie communiste. Il s'explique également, comme l'a montré Dzovinar Kevonian (2004), par la mobilisation des exilés russes (très actifs au Haut Commissariat de la SDN) qui voient dans le rapatriement un mode de reconnaissance explicite de l'État soviétique dont ils souhaitaient la disparition. En France, premier pays de réception des réfugiés russes en Europe, deux logiques distinctes motivent cet accueil sous couvert de tradition républicaine (Goussef, 2008) : affirmer une opposition au régime soviétique et répondre aux besoins en main-d'œuvre de l'économie française dans l'après-Première Guerre. La figure du réfugié devient ainsi celle de l'apatride russe déchu de sa nationalité par les bolcheviques bien que la majorité ait davantage fui la famine que le nouveau régime.

Par contraste, d'autres groupes minoritaires expulsés par les nouvelles majorités nationales hors des territoires étatiques imposés par les traités de paix dans le contexte de la création de nouveaux États-Nations mobilisèrent peu l'attention des puissances européennes, telles les minorités juives expulsées de la nouvelle Hongrie (Skran, 1995). Mais les groupes d'exclus du statut de réfugié les plus emblématiques sont, à la même période, les Italiens, les Espagnols et les juifs d'Allemagne qui furent pourtant des régimes fascistes ayant mis en place des politiques de persécution et de dénationalisation.

L'absence de catégorie de « réfugié italien » s'explique en grande partie, selon Bruno Groppo (1996), par la légitimité et l'intense mobilisation dans les instances internationales du régime de Mussolini. Cette absence de reconnaissance juridique n'empêche pas les Italiens de rejoindre la France dans les années 1920. Mais, n'appartenant pas à une catégorie de réfugiés auxquels des droits particuliers sont reconnus en vertu d'une convention internationale, ils sont des étrangers comme les autres, au même titre que les immigrés « économiques ». L'asile dont ils bénéficient dépend ainsi exclusivement du bon vouloir de la France qui peut les expulser à tout moment (Groppo, 1996, p. 31). Plus globalement, l'absence de statut de « réfugié italien » et de « réfugié espagnol » est à rapprocher des analyses d'Éric Vial (1996) qui montre que la perception du fascisme comme un phénomène et un danger international est surtout liée à l'arrivée au pouvoir du nazisme et à sa montée en puissance. En France, dans les années 1920, l'antifascisme n'est ainsi guère un thème politique courant et lorsqu'il le devient, au milieu des années 1930, ce n'est guère l'Italie qui est en cause, mais la France elle-même et l'Allemagne.

Les juifs fuyant à partir de 1933 l'Allemagne nazie devront pourtant attendre l'année 1938, qui marque la fin des tentatives occidentales de conciliation avec Hitler, pour pouvoir être considérés comme réfugiés au travers d'une Convention sur les réfugiés provenant d'Allemagne

adoptée par la SDN en février 1938. La définition est élargie aux anciens nationaux et apatrides d'Autriche en septembre 1939, après l'Anschluss. Ces protections juridiques tardives sont également de courte durée, puisqu'elles volent en éclats dès le début de la Seconde Guerre mondiale.

Au sortir de celle-ci, alors que l'enjeu est désormais la dénazification, les définitions se transforment et la procédure d'asile fonctionne comme une instance de purge contre les anciens ennemis (les Allemands) et les traîtres (les collaborateurs) : sont ainsi explicitement exclus du statut de réfugié les anciens collaborateurs des nazis et les *Volksdeutsche*, ces populations dites « Allemands ethniques » expulsés des pays de l'Est où ils vivaient depuis plusieurs générations. Ils cessent cependant d'être exclus du statut dès les débuts de la Guerre froide : avec le retour du communisme comme problème public, une attitude plus flexible est en effet adoptée envers tous les anticommunistes, même ceux suspectés d'avoir collaboré ou d'avoir fui pour des motivations économiques. C'est ce que Daniel Cohen (2012) appelle la « guerre-froidisation » de la définition du réfugié.

Quelques années plus tard, le 28 juillet 1951, la définition du réfugié comme persécuté, instituée par la Convention de Genève, rompt avec la logique collective antérieure en mettant fin aux définitions par groupes de nationalité. Elle ne rompt cependant pas avec la logique de guerre-froidisation de la définition. En effet, si le critère de la persécution semble aller de soi, il est en réalité loin d'être neutre. Comme le montre Jacqueline Bhabha (1996), deux grandes conceptions du réfugié se sont opposées avant l'adoption de la Convention de Genève. La première, portée par le bloc occidental, promeut la persécution comme critère central de définition du réfugié. Elle permet de dénoncer les violences politiques commises par les gouvernements autoritaires contre leurs citoyens et de protéger leurs libertés politiques dans la lignée de l'héritage idéologique des Lumières, tourné vers un ordre libéral et démocratique qui dénonce la tyrannie mais néglige les injustices socio-économiques. La conception du réfugié portée par le bloc socialiste pose les inégalités socio-économiques comme problème central. Elle permet davantage, ce faisant, de défendre les droits économiques et sociaux des citoyens et de dénoncer les violences sociales et économiques des démocraties occidentales dans la lignée de l'idéologie communiste, plus sensible aux droits socio-économiques et collectifs qu'aux libertés politiques et individuelles.

La définition du réfugié comme persécuté telle qu'elle est retenue dans la Convention de Genève garantit ainsi aux dissidents soviétiques d'obtenir une protection internationale en écartant les exclus des démocraties libérales. Elle confirme la hiérarchie propre au bloc occidental qui place les droits civiques au-dessus des droits socio-économiques, les droits individuels au-dessus des droits collectifs et les violences politiques au-dessus des violences économiques. Les réfugiés « de la faim » ou « de la pauvreté » restent quant à eux ce que Pierre Lascombes et Patrick

Le Galès (2006) appellent des « causes orphelines ». On peut faire l'hypothèse que si la conception des États socialistes l'avait emporté, un réfugié aurait été précisément celui qui fuit la misère ou la pauvreté, tandis que le dissident politique aurait incarné la figure du migrant indésirable.

L'analyse, même non exhaustive, des fluctuations historiques du terme « réfugié » permet ainsi d'appréhender la catégorie comme le résultat de configurations et de rapports de force par définition toujours changeants. En s'arrêtant sur plusieurs moments de la « trajectoire » de cette catégorie on saisit mieux à quel point, loin d'avoir émergé de manière spontanée et de constituer des réponses neutres à des problèmes objectifs, les définitions qui se sont succédé les unes aux autres sont liées aux États qui les énoncent, aux principales fonctions qu'ils s'assignent, aux grands principes idéologiques sur lesquels ils reposent et à l'état de leurs relations diplomatiques avec les pays d'origine des populations à qui ils réservent ou refusent le qualificatif de réfugié.

... À LA VARIABILITÉ DES INTERPRÉTATIONS

Mais l'enjeu n'est pas seulement dans les définitions, il réside aussi dans l'interprétation des textes et l'application des catégories. L'interprétation de la Convention de Genève qui prévaut dans l'ensemble des pays occidentaux aujourd'hui est celle de l'exigence d'une crainte de persécution *individuelle*. Pourtant, non seulement cette exigence ne figure nulle part dans le texte de la Convention de Genève, mais elle est loin d'avoir prévalu jusque dans les années 1980.

En France, il suffit, durant les années 1950-1970, d'être russe, hongrois, polonais, arménien ou tchécoslovaque, puis durant les années 1980 d'être cambodgien, laotien ou vietnamien, c'est-à-dire de quitter un régime communiste aux relations diplomatiques en tension avec la France⁷, pour obtenir le statut de réfugié. Nul besoin d'être un dissident, d'évoquer un risque individuel de persécution ni même de cacher ses motivations économiques⁸ pour ces personnes, preuves vivantes de la supériorité du libéralisme et du capitalisme occidental sur l'idéologie communiste. Les dossiers individuels conservés aux archives de l'OFPPA montrent que le statut de réfugié leur est délivré même lorsqu'ils déclarent être venus en France pour travailler. Les rapports d'activité de l'institution sont parsemés d'appels à la « tolérance », à la « bienveillance », à « l'interprétation large » et à « l'application souple des critères » au sujet de l'attitude à adopter à l'égard de ces populations⁹.

7. C'est ainsi que fuir la Yougoslavie, pays communiste mais en dissidence avec Moscou et entretenant de bonnes relations diplomatiques avec la France, ne suffit pas pour obtenir le statut de réfugié.

8. Archives de l'OFPPA, dossiers nominatifs de réfugiés.

9. Rapports d'activités des années 1950 à 1970. Archives de l'OFPPA. DIR 1/2 ; 1/3 ; 1/4 et 1/5.

Les raisons qui expliquent ce large accueil sont nombreuses. Dans le contexte de la concurrence idéologique propre à la Guerre froide, il s'agit avant tout de discréditer l'idéologie communiste en général et les soviétiques et leurs alliés en particulier. À ce socle commun se greffent des considérations propres à chaque groupe national et à chaque période. Ainsi, en 1956, l'accueil triomphal des Hongrois permet aussi de détourner l'attention du fiasco franco-britannique sur le canal de Suez¹⁰. Mais c'est sans aucun doute l'accueil des *boat people* de l'ex-Indochine qui porte les logiques observées pour chacun des groupes à leur paroxysme. Malgré leur nombre inédit (plus de 150 000 arrivées entre 1979 et 1986, un chiffre jamais atteint depuis), le statut de réfugié leur est délivré de manière automatique, dans bien des cas sans qu'ils soient même auditionnés par l'OFPRA. Le taux d'octroi du statut de réfugié des « ex-Indochinois » (comme l'institution les appelle) oscille ainsi de 97 à 99 % sur la période tandis que des dispositifs inédits (hébergement, assistances sociales, aides financières, etc.) sont mis en place pour eux¹¹. Leur arrivée ne permet pas seulement de décrédibiliser les nouveaux régimes de la péninsule qui ont le double tort d'être communistes et anciens vainqueurs de la guerre de décolonisation contre la France. Elle est également considérée comme une opportunité économique en cette période où l'immigration de travail a été suspendue mais où de nombreux secteurs, telle l'industrie automobile, ne sont pas touchés par la crise et ont besoin de main-d'œuvre. Plus encore, du fait de leur réputation de travailleurs dociles et non syndiqués, ils sont perçus comme une main-d'œuvre idéale pour remplacer les ouvriers sub-sahariens et surtout maghrébins, considérés, eux, comme trop politisés à l'heure où se multiplient les grèves, dans le secteur automobile notamment. Enfin, du fait de leur jeunesse, ils sont perçus comme à même de compenser le vieillissement prévisible de la population française¹².

À l'inverse, le traitement des demandes de ressortissants de pays aux relations diplomatiques resserrées avec la France se caractérise par des instructions plus individualisées (Espagnols) et sévères (Yougoslaves) ou encore par des stratégies d'évitement quant à l'enregistrement des demandes d'asile (Portugais et Grecs) et par une réorientation globale de ces populations vers les procédures d'immigration¹³.

10. Sur la question des réfugiés hongrois, voir Dufoix, 2002.

11. Rapports d'activités des années 1980. Archives de l'OFPRA. DIR 1/2 ; 1/3 ; 1/4 et 1/5.

12. Pour plus d'informations sur le sujet, voir le chapitre de la thèse de Karen Akoka (2013) dédié aux *boat people*.

13. Sur le traitement rigoureux à l'égard des demandes d'asile yougoslaves et sur le lien entre relations diplomatiques et attribution du statut de réfugié aux Espagnols, voir Akoka, 2013. Sur le traitement particulier des demandes d'asile portugaises, voir Pereira, 2017.

Loin du paradigme vrai-faux et des catégories réifiées et cloisonnées de réfugiés et de migrants tels qu'on les connaît aujourd'hui, les années 1950-1980 sont marquées non seulement par une tendance à l'interprétation souple et large de la Convention de Genève, mais aussi par une plus grande porosité d'usage des catégories de réfugiés et migrants. Les procédures d'asile ou d'immigration ne fonctionnent pas encore comme des systèmes hermétiques et dichotomiques, censés chacun refléter la véritable nature des individus et de leur migration dans une optique essentialisante. Elles sont davantage mobilisées de manière complémentaire par les pouvoirs publics en fonction des coûts et bénéfices politiques et diplomatiques induits par la labélisation comme réfugié ou comme migrant pour chaque nationalité. En France, trois groupes de candidats à l'asile sont emblématiques de cette porosité d'usage : les Yougoslaves, les Portugais et les *boat people* de l'ex-Indochine.

Les archives de l'OFPPA montrent que le représentant du ministère des Affaires étrangères au conseil d'administration de l'institution réclame à plusieurs reprises au début des années 1960 un examen plus rigoureux des demandes d'asile yougoslaves. Il défend que le trop grand nombre de Yougoslaves admis comme réfugiés nuit aux bonnes relations entre la France et la Yougoslavie de Tito. Le pays est certes communiste, mais n'appartient pas au Pacte de Varsovie et a pris ses distances avec l'URSS. Bien que l'OFPPA fasse rapidement preuve de plus de sévérité envers les Yougoslaves en les rejetant davantage, l'idée de faciliter leur accès au marché du travail pour diminuer le nombre des candidats à l'asile est évoqué au conseil d'administration de 1964. C'est chose faite en 1966 : des accords de main-d'œuvre sont signés et les Yougoslaves se tournent davantage vers les procédures d'immigration, à la satisfaction notoire du ministère des Affaires étrangères pour qui leur présence est préférable en tant que migrants qu'en tant que réfugiés¹⁴.

Parallèlement et jusqu'au début des années 1970, l'OFPPA refuse systématiquement le statut de réfugié aux Portugais sur la seule base de leur nationalité, sans même instruire leurs dossiers. Victor Pereira (2017), qui documente finement ce traitement à partir des archives de l'OFPPA et du Quai d'Orsay, montre qu'il est dicté par le souci français de préserver ses excellentes relations diplomatiques avec Lisbonne. Les Portugais constituent néanmoins, comme le soulignent les travaux d'Alexis Spire (2005), la nationalité la plus favorisée (avec les Espagnols) en termes de régularisation au titre du travail durant cette même période. Ce n'est donc pas pour éviter leur installation en France qu'un traitement plus sévère leur est réservé, mais bien parce que c'est comme migrants et non comme réfugiés que leur présence est souhaitée. Cette orientation forcée vers les procédures d'immigration se relâche avec la dégradation

14. Comptes rendus des réunions du conseil d'administration de 1962, 1963 et 1964. Archives de l'OFPPA. DIR 1/7.

des relations diplomatiques entre les deux pays. Comme le montre Victor Pereira (2017), l'isolement du Portugal sur la scène diplomatique lié à la guerre en Angola et le refus de Salazar de suivre le modèle gaullien d'une décolonisation négociée entraînent à partir de 1969 un changement de traitement des demandes d'asile portugaises. Elles sont non seulement systématiquement instruites mais débouchent de manière croissante sur la qualité de réfugié.

La gestion des demandes d'asile des *boat people* de l'ex-Indochine dans les années 1980 suit la même logique, mais en sens inverse. Ces derniers sont en effet acheminés en France après avoir été sélectionnés en Thaïlande sur des critères largement éloignés de la Convention de Genève : services rendus à la France, présence d'une famille sur le territoire national, connaissance de la langue française (Akoka, 2013). Si ce n'est pas vers les procédures d'immigration mais bien vers celles de l'asile que le gouvernement français les dirige, en conditionnant les droits qui leur sont spécifiquement ouverts à l'obtention du statut de réfugié, c'est bien, cette fois, parce que c'est en tant que réfugiés que leur présence est souhaitée. Leur accueil comme migrants aurait risqué de raviver le débat de 1973 sur la fermeture de l'immigration de travail sans contribuer à discréditer le communisme.

Parallèlement, en l'absence de différences nettes entre réfugiés et migrants en termes de droits¹⁵, c'est également le choix subjectif des exilés de se tourner vers l'une ou l'autre procédure (asile ou immigration) qui participe à leur qualification. Certains s'abstiendront de demander le statut de réfugié vécu comme une rupture symbolique trop forte avec le pays d'origine ou parce qu'il leur paraît trop contraignant (il interdit les retours pour de courts séjours à l'occasion d'un décès ou d'un mariage, par exemple). D'autres, au contraire, feront le choix de se tourner vers les dispositifs de l'asile parce qu'ils y verront une manière de faire vivre l'ancien régime de leur pays ou de dire leur résistance à celui en place.

Bien loin d'une définition universelle, la qualification comme réfugié apparaissait ainsi comme le résultat d'un processus à l'intersection entre, d'un côté, les choix subjectifs des exilés et, de l'autre, des dispositifs d'action publique visant à orienter de manière stratégique les étrangers vers les procédures d'asile ou d'immigration selon leurs groupes nationaux d'appartenance et les intérêts diplomatiques supposés de la période.

LA RIGIDIFICATION DES CATÉGORIES DEPUIS LES ANNÉES 1980

Si les années 1950-1980 sont une période d'interprétation souple de la Convention de Genève et de grande porosité entre les catégories, l'image du réfugié de cette période restée dans la mémoire collective est

15. Les réfugiés ne bénéficient notamment pas de droits spécifiques en ce qui concerne le séjour jusque dans les années 1980.

celle du dissident individuellement menacé, incarné par la figure du *refuznik* soviétique. Et c'est en partie à partir de cet archétype du réfugié, largement éloigné de ce que fut la réalité quotidienne de l'asile à cette période, que s'est construite la figure du « faux » réfugié d'aujourd'hui : celui qui ne serait pas individuellement persécuté mais qui chercherait à échapper au « mieux » à des violences collectives et au pire à la misère économique.

Or, c'est seulement durant les années 1980 que se généralisent les exigences de persécution individuelle et de preuves, qui restent néanmoins différenciées selon les nationalités jusqu'à leur déploiement total à la fin de la décennie. Deux groupes illustrent particulièrement cette « gestion différenciée » (Fischer et Spire, 2005 ; Foucault, 1975) des demandes d'asile : les « ex-Indochinois » et les « Zaïrois ». Alors que les premiers reçoivent automatiquement le statut de réfugié sur la seule base de leur nationalité, les seconds doivent prouver qu'ils craignent d'être individuellement persécutés. Alors que les fraudes commises par les ex-Indochinois sont étouffées, celles commises par les Zaïrois sont médiatisées. Alors que les ex-Indochinois sont qualifiés de « réfugiés » avant même d'en avoir reçu le statut, les Zaïrois sont qualifiés de « demandeurs d'asile », terme qui apparaît avec la médiatisation de leurs fraudes. Tandis que les agents chargés d'instruire les demandes des ex-Indochinois sont majoritairement cambodgiens, vietnamiens et laotiens, tous ceux qui instruisent les demandes zaïroises sont français (Akoka, 2013)¹⁶.

Avec la fin de la Guerre froide, l'institutionnalisation de l'immigration en problème public dans le cadre de la crise économique et l'évolution des nationalités des demandeurs d'asile (désormais largement issus de pays décolonisés avec qui il s'agit de préserver de bonnes relations diplomatiques), reconnaître le statut de réfugié apparaît de moins en moins utile, voire diplomatiquement délicat et économiquement néfaste. Il est ainsi demandé à tous les requérants non seulement de craindre une persécution individuelle, mais aussi de pouvoir le prouver et enfin d'avoir défendu pacifiquement, et non par la lutte armée, leurs groupes ou leurs idées. À titre d'exemple, les Kurdes de Turquie autrefois reconnus comme réfugiés sur la seule base de leur appartenance ethnique doivent désormais montrer qu'ils sont non seulement individuellement menacés mais qu'ils n'ont pas pris part à la lutte armée portée par le PKK. Cette double injonction, à certains égards contradictoire, s'enracine à mesure que les relations entre la Turquie et l'Europe se réchauffent et que l'usage de la violence en politique devient de plus en plus illégitime (Bonelli, 2011). Les taux d'octroi du statut de réfugié s'écroulent tandis que la surenchère des exigences entraîne la multiplication des fraudes qui justifient à leur tour un nouveau cycle d'exigences et de contrôle.

Les années 1980-1990 sont ainsi celles du passage d'une conception du réfugié marquée par une grande porosité avec la catégorie de migrant

16. Archives de l'OFPPA, DIR 1/8 Statut du personnel et recrutement.

à la rigidification de la catégorie de réfugié, puis à sa dualisation avec l'apparition de la catégorie de demandeur d'asile. Au-delà de la fin de la Guerre froide et de la construction de l'immigration en problème public, ces transformations s'inscrivent dans le contexte plus large de la crise de l'État-providence qui voit le traitement bureaucratique de la pauvreté judiciairisé, individualisé et marqué par une rigueur juridique et gestionnaire (Dubois, 2012) affectant les demandeurs d'asile comme les autres catégories de précaires. Le passage du réfugié au demandeur d'asile fait ainsi écho à la transformation du chômeur en demandeur d'emploi.

Le retour sur l'histoire permet ainsi de se distancier de la manière dont sont posés les débats aujourd'hui, et en particulier des controverses sur l'augmentation du taux de rejet, passé de 20 % au milieu des années 1980 à 80 % au début des années 1990. Cette évolution spectaculaire est en effet considérée par certains comme le signe d'un détournement de la procédure d'asile par les demandeurs qui seraient désormais en majorité des « faux ». Pour d'autres elle est au contraire le signe d'un détournement du droit d'asile par les institutions qui ne seraient désormais plus indépendantes et rejetteraient les « vrais ». Pour d'autres encore elle est le reflet de la désuétude de la Convention de Genève qui, adoptée au début des années 1950, ne serait plus adaptée aux réalités migratoires contemporaines.

À rebours de ces différents positionnements, l'analyse historique montre qu'il n'y a ni « vrais » déguisés en « faux », ni « faux » déguisés en « vrais », ni institutions autrefois indépendantes et désormais sous contrôle. Ce n'est pas la fin de l'indépendance mais au contraire le changement de subordination des institutions de l'asile qu'exprime l'augmentation des taux de rejet depuis les années 1980 : le passage de leur subordination aux politiques diplomatiques, marquée par un nombre élevé d'accords dans le contexte de la Guerre froide, à leur subordination aux politiques migratoires, marquée par un nombre élevé de rejets dans le contexte de la crise économique et de l'institution de l'immigration comme problème public.

DU *PROBLÈME* COMMUNISTE AU *PROBLÈME* ISLAMISTE : RUPTURES CONTEMPORAINES

Un des enseignements de l'analyse historique est que le nombre importe peu lorsque existe une volonté politique, comme le montre l'exemple des demandeurs d'asile ex-Indochinois. Mais le retour sur l'histoire invite également à poser l'hypothèse du passage d'un problème communiste à un problème islamiste comme nouveau sous-bassement idéologique sous-tendant la détermination du statut de réfugié. Plusieurs éléments semblent l'indiquer.

Le premier est l'élargissement du bénéficiaire du statut de réfugié à une nouvelle catégorie de personnes : les victimes de violences liées à leur

genre ou à leurs orientations sexuelles. Or, ces violences telles que l'excision, le mariage forcé ou la persécution des homosexuels sont massivement identifiées à des pratiques relevant de l'islam radical. L'ouverture du statut de réfugié à cette nouvelle catégorie de victimes, dans une période marquée par des restrictions toujours plus importantes, ne serait-elle pas le signe que la figure de l'islamiste qui exciserait ses enfants, persécuterait les homosexuels et se marierait avec plusieurs femmes contre leur volonté se serait substituée à celle du communiste, générant de nouvelles « paniques morales » et peurs pour la démocratie et la liberté¹⁷ ?

Les travaux de Jacqueline Bhabha (1996) montrent ainsi que dans les années 1980 les femmes qui dérogeaient aux normes religieuses en vigueur dans leur société étaient déboutées du droit d'asile sous prétexte qu'il ne fallait pas interférer dans les coutumes propres à un pays. Le changement récent d'attitude à leur égard est, selon l'auteur, largement lié au crédit accordé aux thèses sur le choc des civilisations et sur les menaces islamistes.

La philosophe féministe et spécialiste des études de genre Judith Butler (2010) montre, quant à elle, l'imbrication entre les politiques sexuelles, d'un côté et, de l'autre, les politiques d'immigration et les affaires étrangères. Elle attire l'attention sur le fait que les combats des militants pour les droits des femmes sont devenus l'instrument de légitimation de la violence d'État dans ce qu'elle appelle une « guerre contre l'islam » menée tant à l'extérieur qu'à l'intérieur : « L'anachronisme supposé de l'islam [...] justifie la mission civilisatrice américaine et la violence qu'elle déploie. »

Le deuxième élément quant à l'hypothèse d'un passage du communisme à l'islamisme comme cadrage du « problème » des réfugiés est la hiérarchie des légitimités qui place les Syriens au-dessus des Irakiens, Afghans, Soudanais, Congolais ou Erythréens qui fuient pourtant également des dictatures sanguinaires et des conflits généralisés, où les déplacés se comptent par millions et les morts par centaines de milliers. Les ressemblances sociologiques entre les exilés syriens et les classes moyennes européennes (niveau d'éducation, mode de vie, apparence) ainsi que la présence de nombreuses familles et de jeunes enfants expliquent en partie cette différence de légitimité. Mais, en reprenant l'idée d'un statut de réfugié adossé à des considérations géopolitiques et idéologiques, il apparaît également que les Syriens fuient pour une partie le nouvel ennemi paradigmatique des démocraties occidentales (l'État islamique) et, pour l'autre, un régime (celui de Bachar El Assad) avec lequel tout lien diplomatique a été rompu. Par contraste, les Afghans, les Erythréens et une partie des Irakiens fuient des dictatures et des conflits sanglants, mais

17. Sur la manière dont les discours sur la sexualité en Europe contribuent à renforcer et à recomposer les frontières entre un « nous » national se voulant tolérant et progressiste et un « eux » altérisé et dépeint comme homophobe, voir l'excellent dossier coordonné par Alexandre Jaunait, Amélie Le Renard et Elisabeth Marteu (2013).

des pays non islamistes (bien que musulmans), alliés des Occidentaux, qui plus est. L'Union européenne est ainsi engagée dans d'intenses négociations avec le Soudan et l'Érythrée pour qu'ils empêchent leurs citoyens – ainsi que les migrants qui traversent leurs territoires – de se diriger vers l'Europe.

Mais la différence entre la période où le communisme était construit comme un problème public et celle où l'islamisme l'est devenu est que l'immigration a été constituée comme telle également. Ces transformations complexifient considérablement les processus d'inclusion et d'exclusion. Au moment où on accueille les victimes de l'islamisme, d'autres procédures sont simultanément activées pour éviter qu'il n'en arrive un trop grand nombre. Les Afghans qui fuient les Talibans doivent montrer, preuves à l'appui, qu'ils sont individuellement visés pour obtenir le statut de réfugié. Les Syriens, loin d'être acheminés jusqu'en Europe comme l'étaient les ex-Indochinois, doivent franchir illégalement de nombreux obstacles pour pénétrer sur le continent et accéder au traitement relativement favorable que certains États leur réservent alors, comme l'exemption d'une exigence de persécution individuelle subsumée sous la catégorie « réfugié de guerre » que leur exode a popularisée. Et si les chiffres laissent penser qu'ils obtiennent le statut de réfugié une fois l'entrée forcée, c'est en fait un statut au rabais, dit « protection subsidiaire¹⁸ » qui leur est souvent délivré¹⁹.

Mais la rupture la plus décisive avec les continuités exposées jusqu'ici réside peut-être ailleurs que dans la complexification des régimes d'inclusion et d'exclusion ou dans la transformation des considérations idéologiques qui sous-tendent la figure du réfugié légitime. Ces transformations peuvent en effet aussi se lire comme des continuités pour peu qu'on ait en tête la permanence des fluctuations sur la longue durée. C'est davantage avec les nouveaux principes et nouvelles pratiques institués par l'Union européenne dans le cadre de l'externalisation de l'asile, et en particulier dans l'accord UE-Turquie du 18 mars 2016, que semble se dessiner la véritable rupture. En stipulant que tous les migrants arrivés en Grèce après le 20 mars 2016 peuvent être renvoyés en Turquie, demandeurs d'asile compris, quelles que soient leurs nationalités, l'accord propose une solution inédite. Il ne s'agit plus de différencier entre bons étrangers à accueillir (les réfugiés) et mauvais à refuser (les migrants économiques), mais de renvoyer demandeurs d'asile et réfugiés en puissance en amont

18. La protection subsidiaire est largement moins protectrice que le statut de réfugié : elle n'ouvre le droit en France qu'à un séjour d'un an, renouvelable en fonction de la situation dans le pays, sans possibilité de regroupement familial, à la différence du statut de réfugié qui prévoit un séjour de dix ans et le droit au regroupement familial.

19. Selon les données de l'OFPRA, parmi les 95 % de demandeurs d'asile syriens ayant reçu une protection en 2015, le tiers s'est vu délivrer une protection subsidiaire et non le statut de réfugié.

de ce tri. Même les Syriens, figures contemporaines du réfugié légitime, qui obtenaient une protection juridique dans les grands États de l'UE dès lors qu'ils réussissaient à rejoindre son territoire, sont visés par l'arrangement. L'accord UE-Turquie (qu'il soit ultérieurement révoqué ou non) a ainsi ouvert une nouvelle brèche : il ne suffit plus ni d'atteindre l'Europe pour avoir le droit d'y demander l'asile, ni d'être identifié comme réfugié pour avoir le droit d'y rester. Ladite « crise des réfugiés », qu'aucune donnée sérieuse ne vient attester, apparaît ainsi bien davantage comme une crise des politiques de l'asile.

BIBLIOGRAPHIE

- AKOKA, K. 2013. *L'administration de l'asile: la fabrique du réfugié par l'OFPRA (1952-1990)*, Thèse de sociologie.
- AKOKA, K. 2017. « Distinguer les réfugiés des migrants au XX^e: enjeux et usages des politiques de classification », dans M. Agier et M.-V. Madeira, *Définir les réfugiés*, Paris, Puf.
- AKOKA, K. ; SPIRE, A. 2013. « Pour une histoire sociale de l'asile politique en France », *Pouvoirs*, 144.
- ANGOUSTURES, A. 2017. « Une guerre qui ne finit pas, les réfugiés espagnols en France de 1945 au début de 1960 », dans A. Angoustures, D. Kévonian et C. Mouradian (sous la direction de), *Réfugiés et apatrides : administrer l'asile en France (1920-1960)*, Rennes, Presses universitaires.
- APRIL, S. 2010. *Le siècle des exilés. Bannis et proscrits de 1789 à la Commune*, CNRS.
- BHABHA, J. 1996. « Embodied rights: Gender Persecution, State Sovereignty, and Refugees », *Public Culture*, 9, 3-32.
- BONELLI, L. (sous la direction de), 2011. « Le passage par la violence en politique », *Cultures & Conflits*, 81-82.
- BUTLER, J. 2010. *Ce qui fait une vie. Essai sur la violence, la guerre et le deuil*, Paris, Zones.
- COHEN, D. 2012. *In war's wake: Europe's displaced persons in the postwar order*, New York, Oxford University Press.
- DIAZ, D. 2014. *Un asile pour tous les peuples ? Exilés et réfugiés étrangers dans la France du premier XIX^e siècle*, Paris, Armand Colin.
- DUBOIS, V. 2012. « Ethnographier l'action publique », *Gouvernement et action publique*, 1, 83-102.
- DUFOIX, S. 2002. *Politiques d'exil. Hongrois, Polonais et Tchécoslovaques en France après 1945*, Paris, Puf.
- FISCHER, N. ; SPIRE, A. 2005. « L'État face aux illégalismes », *Politix*, 87, 7-20.
- FOUCAULT, M. 1975. *Surveiller et punir : naissance de la prison*, Paris, Gallimard.
- GOUSSEFF, C. 2008. *L'exil russe : La fabrique du réfugié apatride, 1920-1939*, CNRS.
- GROPPO, B. 1996. « Entre immigration et exil : les réfugiés politiques italiens dans la France de l'entre-deux-guerres », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 44, 27-35.
- JAUNAIT, A. ; LE RENARD, A. ; MARTEU, É. (sous la direction de), 2013. « Nationalismes sexuels », *Raisons politiques*, 49.

- KEVONIAN, D. 2004. *Réfugiés et diplomatie humanitaire : les acteurs européens et la scène proche-orientale pendant l'entre-deux-guerres*, Paris, publications de la Sorbonne.
- LASCOURMES, P. ; LE GALÈS, P. 2006. *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- MARRUS, M.R. 1986. *Les exclus : les réfugiés européens au XX^e siècle*, Paris, Calmann-Lévy.
- NOIRIEL, G. 1997. « Représentation nationale et catégories sociales. L'exemple des réfugiés politiques », *Genèses*, 26, 25-54.
- NEVEU, E. 1999. « L'approche constructiviste des "problèmes publics". Un aperçu des travaux anglo-saxons », *Études de communication, langages, information, médiations*, 22, 41-58.
- PEREIRA, V. 2017. « De l'exclusion à la protection : l'OFPPA et les réfugiés portugais entre 1952 et 1974 », dans A. Angoustures, D. Kévonian et C. Mouradian (sous la direction de), *Réfugiés et apatrides : administrer l'asile en France (1920-1960)*, Rennes, Presses universitaires.
- POUTRIN, I. 2016. « Les "crises des réfugiés" du XVI^e et du XVII^e siècle », *La vie des idées*, 17 mai, [en ligne] <http://www.laviedesidees.fr/Les-crisis-des-refugies-du-XVIe-et-du-XVIIe-siecle.html>
- SKRAN, C.M. 1995. *Refugees in Inter-War Europe: The Emergence of a Regime*, Clarendon Press, Oxford.
- SPIRE, A. 2005. *Étrangers à la carte*, Paris, Grasset.
- THIOLLET, H. (sous la direction de), 2016. *Migrants, migrations, 50 questions pour vous faire votre opinion*, Paris, Armand Colin.
- VIAL, É. 1996. « Entre immigration et exil : les réfugiés politiques italiens dans la France de l'entre-deux-guerres », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 44.

Archives de l'OFPPA

- DIR 1/2 ; 1/3 ; 1/4 et 1/5 : Rapports d'activités 1953-2008
- DIR 1/7 : Comptes rendus de réunions du conseil d'administration (1953-1982)
- Dossiers nominatifs personnels des agents de l'OFPPA
- DIR 1/8 Statut du personnel et recrutement
- Dossiers nominatifs de réfugiés

RÉFUGIÉS OU MIGRANTS ?

LES ENJEUX POLITIQUES D'UNE DISTINCTION JURIDIQUE

RÉSUMÉ

Les définitions du réfugié qui se sont succédées dans le temps sont souvent présentées comme des nécessités, des solutions élaborées pour répondre aux problèmes objectifs des groupes et des individus visés par ces définitions. À partir d'une analyse des transformations historiques de la catégorie de réfugié ancrée dans le courant théorique de la construction des problèmes publics et l'exploitation des sources conservées aux archives de l'OFPPA, cet article montre que, loin d'avoir constitué des réponses neutres répondant à des besoins objectifs, les définitions du réfugié, depuis la construction de la catégorie internationale dans l'entre-deux-guerres, sont politiquement situées. Il montre que la catégorie se transforme au gré des priorités politiques, des changements de rapports de force internationaux, des façons de formuler des problèmes, de leur trouver des solutions, et des enjeux

idéologiques spécifiques d'une période. Pour mieux saisir ces enjeux, cet article propose de se pencher sur les variations des groupes d'inclus dans la définition du réfugié tout en les mettant en perspective avec ceux qui en sont exclus, à plusieurs moments du XX^e et du XXI^e siècle. Il propose enfin de se pencher tout autant sur les transformations des définitions du réfugié dans le temps que sur les différentes interprétations auxquelles une même définition a pu donner lieu, en l'occurrence celle de la Convention de Genève depuis 1952 en France. Ce faisant, il montre que les définitions du réfugié en disent bien plus long sur les sociétés qui les élaborent et les mettent en œuvre que sur les individus qu'elles sont censées désigner.

MOTS-CLÉS

Réfugiés, migrants, politiques de classification, perspective historique, transformations des définitions, enjeux idéologiques, usages du droit.

REFUGEES OR MIGRANTS?

THE POLITICAL STAKES OF A JURIDICAL DISTINCTION

ABSTRACT

The refugee definitions that have followed one another over time are often presented as necessities, solutions developed to address the objective problems of the groups and individuals targeted by these definitions. From an analysis of the historical transformations of the category of refugee anchored in the theoretical current of the construction of the public problems and the exploitation of the sources preserved in the archives of the OFPRA, this article shows the refugee definitions that have followed one another since the construction of the international category in the interwar period, are politically located. It shows that the category is changing according to political priorities, changes in international power relations, ways of formulating problems, finding them solutions, and ideological issues specific to a period. To better understand these issues, this article proposes to examine the variations of the groups included in the refugee definition while putting them into perspective with those who are excluded, at several moments in the 20th and 21st centuries. Lastly, he proposes to focus as much on the transformations of refugee definitions over time as on the different interpretations to which the same definition has given rise, in this case that of the Geneva Convention since 1952 in France. In so doing, it shows that the refugee's definitions speak much more about the societies that develop and implement them than about the individuals they are meant to refer to.

KEYWORDS

Refugees, migrants, classification policies, historic perspective, transformations of definitions, ideological issues, uses of law.