



HAL
open science

Du consulat des réfugiés à l'administration des demandeurs d'asile: la fabrique du réfugié à l'Ofpra (1952-1992)

Karen Akoka

► **To cite this version:**

Karen Akoka. Du consulat des réfugiés à l'administration des demandeurs d'asile: la fabrique du réfugié à l'Ofpra (1952-1992). 2013. hal-01911845

HAL Id: hal-01911845

<https://hal.science/hal-01911845>

Submitted on 3 Nov 2018

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.

Du consulat des réfugiés à l'administration des demandeurs d'asile : la fabrique des réfugiés à l'Ofpra (1952-1992)

Thèse soutenue par Karen Akoka le 21 décembre 2012 à l'Université de Poitiers

Cette thèse se propose de revenir sur soixante ans de « fabrication » des réfugiés par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) depuis sa création, en 1952, jusqu'en 1992. Ce faisant, elle étudie la trajectoire et la « carrière » de la catégorie de réfugié sur cette période.

Cette étude, à la fois sociologique et historique, se situe au carrefour de plusieurs domaines de recherche : une sociologie de l'action publique, du droit et des institutions qui s'inscrit elle-même dans la lignée des travaux de sociologie et de sciences politiques s'intéressant à « l'État en actes » à travers l'analyse des pratiques des agents chargés de mettre en œuvre le droit et les règlements. Elle s'appuie enfin sur des données qualitatives issues d'entretiens menés avec plus de trente agents, ainsi que des documents d'archives trouvés dans plusieurs fonds, dont certains n'avaient jamais été exploités dans le cadre de travaux sur l'asile¹.

La première partie de la thèse se penche, entre autre, sur la création de l'Ofpra et la décision de limiter l'application de la Convention de Genève aux seuls réfugiés européens. Ces deux décisions sont aujourd'hui considérées - à la suite des travaux pionniers de Gérard Noiriël - comme le résultat d'une volonté gouvernementale de contrôle, dans le but de faire barrage à toutes nouvelles arrivées de

réfugiés et reposant sur le présupposé que la France en compte trop². La thèse revient sur cette idée et la met en débat.

La dialectique contrôle/intégration dans la création de l'Ofpra

La thèse montre tout d'abord que la décision de limiter la convention de Genève aux réfugiés européens, ainsi que la création de l'Ofpra (qui succède à l'Organisation Internationale pour les Réfugiés (OIR), sont liés à une « configuration »³ d'évènements et d'acteurs avec leurs positions, leurs trajectoires sociales et leur rapport de force. L'Ofpra apparaît ainsi moins comme le résultat d'une volonté gouvernementale de faire barrage que comme celui d'affaiblir le tout nouveau Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR) parce que le représentant de la délégation française, Robert Rochefort, n'a pas réussi à s'y faire élire. Si Robert Rochefort parvient à convertir son échec personnel en échec collectif de la France et à faire adopter l'Ofpra au détriment du HCR, c'est grâce à une conjonction d'éléments qui font intervenir les rapports de force à l'intérieur du champ politique français et dans le champ international des droits de l'homme.

Cette thèse montre également qu'en se focalisant exclusivement sur le contrôle, d'autres dimensions échappent à l'analyse et notamment la fonction intégrative de

¹Il s'agit en particulier du fond Daniel Mayer conservé aux archives de Sciences Po. ; d'archives privées que des agents m'ont remises et des archives de l'Ofpra qui se sont très récemment ouvertes au public.

²Noiriël, Gérard (1998) *Réfugiés et sans papiers : la République face au droit d'asile, XIX^e- XX^e siècle*, Paris, Hachette Littérature, 355 p. (Pluriel).

³Elias, Norbert (1981) *Qu'est-ce que la sociologie?*, Paris, Pocket, 156 p.

l'Ofpra. En effet, le remplacement d'une organisation internationale (l'OIR) par un organisme national (l'Ofpra) est également envisagé par les partisans de cette solution comme un moyen de mettre fin à un système dans lequel la relation des réfugiés à leur société d'accueil était médiatisée par un tiers extra-territorial situé en dehors du maillage administratif français. Pour ces derniers, une administration française était plus à même d'intervenir auprès des autres institutions pour résoudre les problèmes rencontrés par les réfugiés et faciliter leur intégration à la société. Bien qu'il soit peu opératoire d'opposer contrôle et intégration, l'ancienneté des liens entre ces deux notions ne doit pas conduire, comme le rappelle Vincent Dubois⁴, à oublier les variations de la place du contrôle. Or, les documents d'archives consultés montrent que la question du contrôle reste secondaire, tandis que celle de l'intégration occupe une place centrale dans les préoccupations des parlementaires qui votent la création de l'Ofpra en 1952. Il en est de même pour les représentants du gouvernement au conseil d'administration de l'institution durant ses vingt premières années de fonctionnement.

De la subordination aux politiques diplomatiques...

Ces vingt premières années de fonctionnement sont précisément l'objet de la deuxième partie de la thèse, qui se penche à la fois sur l'activité de l'Ofpra, les profils et les pratiques de ses agents jusqu'au début des années 1970. Cette période est classiquement considérée comme un temps « où la logique de la preuve et de la qualification individuelle prennent une importance décisive »⁵ et « où c'est désormais une bureaucratie nationale et des instances purement françaises qui

contrôlent totalement les réfugiés »⁶. Or, cette thèse montre que qualification individuelle, logique de la preuve et bureaucratie nationale sont loin de constituer les éléments caractéristiques de la période.

En effet, l'exigence d'une persécution individuelle - à laquelle doivent se plier presque tous les demandeurs d'asile aujourd'hui - est loin de s'appliquer aussi systématiquement à ceux d'hier. Ceci est particulièrement frappant avec les requérants des pays de l'Est qui constituent dans la mémoire collective la figure par excellence du « vrai » réfugié politique. La thèse souligne l'extrême bienveillance de l'Ofpra à leur égard : les requérants sont reconnus réfugiés même lorsque l'administration constate que leurs motivations ne sont pas réellement politiques, ou malgré le fait qu'ils aient fait « acte d'allégeance »⁷ à leur ancien pays. Pour ces Russes, Hongrois ou Polonais, c'est finalement le simple fait d'être nationaux de ces pays qui leur permet d'obtenir le statut de réfugié, parce se sont les preuves vivantes de la supériorité du libéralisme et du capitalisme occidental sur l'idéologie et le système communiste, système que leur accueil participe à décrédibiliser.

Le traitement réservé aux Espagnols et aux Yougoslaves, ressortissants de deux pays avec lesquels les relations diplomatiques sont plus amicales, diffère largement. Pour eux, la suspicion d'une migration économique et les actes d'allégeance sont davantage sanctionnés par des rejets du statut de réfugié, sanctions qui varient également avec les besoins de main d'œuvre liés à la situation économique, attestant ainsi de la prégnance, dans un premier temps, des facteurs géopolitiques, puis des facteurs économiques dans la fabrique du réfugié à cette période.

⁴Dubois, Vincent (2001) *Action publique et processus d'institutionnalisation*, Mémoire pour l'Habilitation à Diriger les Recherches en sociologie, Université Paris I, 265 p.

⁵Noiriel, Gérard (1998) *Réfugiés et sans papiers [...] op.cit.*

⁶*Idem.*

⁷L'Ofpra entend par « acte d'allégeance » le fait de demander un passeport à son pays d'origine ou d'y retourner pour de courts ou longs séjours.

Plus globalement, cette thèse montre que c'est moins le risque d'être persécuté par un État que l'absence de protection ou de reconnaissance de cet État qui « fait » alors le réfugié⁸. Plus encore, cette absence de protection est entendue au sens large, en particulier pour les requérants des pays sous influence soviétique : non seulement refus de l'État de reconnaître la personne comme ressortissante, mais aussi refus de la personne de reconnaître la légitimité de l'État et donc d'y retourner ; d'où un taux d'accord au statut de réfugié très élevé sur cette période⁹.

L'idée que la création de l'Ofpra, fait advenir une institution bureaucratique purement française à, quant à elle, pu être largement remise en cause à travers la prosopographie des premiers officiers de protection et de leurs remplaçants. Les premiers agents sont majoritairement des étrangers, des réfugiés, d'anciens agents des organismes internationaux qui ont précédé l'Ofpra et, enfin, d'anciens notables, membres du personnel diplomatique et politique de leurs pays d'origine. Pour n'en citer que quelques uns, on trouve, par exemple, un ancien ministre des Affaires étrangères ukrainien, un ancien député de la Douma russe ou un ancien gouverneur géorgien. Enfin, si, à leur départ à la retraite, ces agents sont généralement remplacés par des Français, ces nouvelles recrues sont de la même origine nationale que les premiers, voir, dans biens des cas, leurs neveux ou leurs cousins.

Une autre image de l'Ofpra se dégage ainsi de l'analyse des profils des agents : celle d'une représentation multi-diplomatique, peuplée d'agents étrangers, réfugiés,

rédigeant et parlant dans leurs langues. Le fait qu'ils soient d'anciens membres du personnel politique et diplomatique de leur pays d'origine, pays qu'ils ont fui suite aux prises de pouvoir communistes pour la plupart, fait apparaître l'Ofpra comme une sorte de consulat de régimes disparus dont la France préserve une forme de continuité symbolique. En ce sens, les officiers de protection font figure d'une sorte de « diplomatie parallèle »¹⁰ à celle du régime de leur pays.

Le fait que ces agents soient eux-mêmes des réfugiés et qu'ils traitent des demandes d'asile de leurs propres compatriotes montre l'isomorphisme total alors à l'œuvre entre agents et public : en effet, en tant que réfugiés, ces agents doivent accomplir les mêmes démarches administratives que ceux qu'ils accueillent. Cela les place alors dans la singulière position d'être à la fois du côté de l'organisation et du côté du public. Au-delà du symbole politique qu'ils représentent, le choix de leur recrutement témoigne ainsi d'un modèle de qualification professionnel basé sur la proximité avec le public, au nom d'une connaissance par l'expérience, d'un vécu partagé et d'une langue commune.

... à la subordination aux politiques migratoires.

La troisième partie de la thèse porte sur les années 1971-1992. Elle montre que c'est à cette période que se mettent en place la bureaucratisation, les exigences de qualification individuelle et de preuve ; mais que ces transformations s'installent lentement et de manière différenciée selon les nationalités. Deux groupes de réfugiés illustrent particulièrement cette « gestion

⁸Cette absence de protection ou de reconnaissance peut par exemple se manifester par le refus de délivrer un passeport.

⁹Les chiffres exacts relatifs aux taux d'accord au statut de réfugié ne sont pas calculés avant 1973. On sait néanmoins d'après les commentaires figurant dans les rapports d'activité qu'ils sont élevés. Ils sont supérieurs à 85% durant toutes les années 1970.

¹⁰Kévonian, Dzovinar (2004) *Réfugiés et diplomatie humanitaire : les acteurs européens et la scène proche-orientale pendant l'entre-deux-guerres*, Paris, Publications de la Sorbonne, 561 p.

différenciée »¹¹ : les Zaïrois d'un côté et les « Indochinois »¹² de l'autre. Les Indochinois qui fuient des régimes communistes reçoivent automatiquement le statut de réfugié sur la seule base de leur nationalité. Les Zaïrois doivent prouver qu'ils craignent d'être individuellement persécuté. Les fraudes commises par les Indochinois sont étouffées quand celles commises par les Zaïrois sont médiatisées. Les Indochinois sont qualifiés de réfugiés avant même d'en avoir reçu le statut, tandis que les Zaïrois sont qualifiés de « demandeurs d'asile », mot qui apparaît avec la médiatisation de leurs fraudes. Enfin, les agents qui instruisent les demandes des Indochinois sont majoritairement Cambodgiens, Vietnamiens et Laotiens, tandis que ceux qui instruisent les demandes d'asile zaïroises sont tous français. À travers ces agents français, une nouvelle logique de compétence professionnelle se développe à l'Ofpra, marquée par l'impératif de distance entre les agents et le public et s'appuyant, non plus sur l'expérience ou sur la connaissance intime d'un pays, mais sur des compétences attestées par des diplômes.

La gestion de la demande indochinoise illustre la continuité de la logique mise en évidence durant la période 1950-1970 : d'une part, un statut attribué sur la base de l'appartenance nationale et d'autre part, l'asile comme instrument de politique étrangère dans le contexte d'une guerre froide qui se déroule désormais par pays interposés. La gestion de la demande d'asile zaïroise illustre une logique qui monte en puissance à l'Ofpra pour s'étendre, au début des années 1990, à tous les groupes nationaux : la logique de contrôle marquée par la subordination de l'asile aux objectifs de réduction des flux des politiques

migratoires. Dans ce cadre, il est à la fois désormais demandé à tous les requérants de prouver qu'ils craignent individuellement d'être persécuté à cause de leurs opinions politiques ou leurs appartenances religieuses, ethniques ou sociales ; mais aussi de montrer qu'ils n'ont pas pour autant pris les armes pour défendre leurs groupes ou leurs idées. La surenchère des exigences requises entraîne alors une surenchère des fraudes¹³, ces dernières justifiant à leur tour un cycle de nouvelles exigences et de nouveaux contrôles.

En choisissant d'étudier la fabrique des réfugiés de manière diachronique et longitudinale, cette thèse permet de dégager les transformations profondes des contours de la catégorie de réfugié. Elle retrace en particulier le passage d'une conception du réfugié marquée par une grande porosité avec la catégorie de « migrant », à la rigidification de la catégorie de « réfugié », puis, à sa dualisation avec l'apparition de la catégorie de « demandeur d'asile ». Ces transformations doivent être restituées dans le contexte plus large de la crise économique mais aussi dans celui de la fin de la guerre froide et de la crise de l'État providence. Dans ce dernier contexte de crise, le traitement bureaucratique de la pauvreté est en effet largement juridiciarisé, individualisé et marqué par une rigueur aussi bien juridique que gestionnaire¹⁴ qui affecte 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.

La crise économique, puis la fin de la guerre froide, ne scellent pas, quant à elles, la

¹¹Sur la notion de gestion différenciée, voir en particulier : Fischer, Nicolas ; Spire, Alexis (2009) L'État face aux illégalismes, *Politix*, n°87, pp. 7-20 ; Foucault, Michel (1975) *Surveiller et punir : naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 318 p.

¹²Majoritairement cambodgiens, laotiens et vietnamiens.

¹³Voir à ce sujet Garcia, Sandrine (1997) La fraude forcée, *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 118, n°1, pp. 81-91.

¹⁴À ce sujet voir Dubois, Vincent (2012) Ethnographier l'action publique, *Gouvernement et action publique*, n°1, pp. 83-102 [En ligne] URL : <<http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00660664>>

fin de l'indépendance de l'Ofpra, comme le suggèrent nombre de travaux s'appuyant sur la chute drastique du taux d'accord au statut de réfugié¹⁵. C'est donc davantage le passage d'une subordination à l'autre que la thèse documente : passage d'une subordination de l'asile aux politiques diplomatiques - qui s'exprime par un nombre élevé d'accords dans le contexte de la guerre froide - à la subordination de l'asile aux politiques migratoires, s'exprimant par un nombre élevé de rejets dans le contexte d'une crise économique où l'immigration est instituée comme « problème ».

Karen Akoka
Docteure en sociologie,
Migrinter-Université de Poitiers.
Chercheuse post-doctorante,
Géolab - Université de Limoges
kakokak@hotmail.com

¹⁵Le taux d'accord au statut de réfugié est passé de plus de 90% à la fin des années 1970 à moins de 10% au début des années 1990.