La création de l'Ofpra entre l'acteur et le champ

Karen Akoka

▶ **To cite this version:**

Karen Akoka. La création de l'Ofpra entre l'acteur et le champ. Réfugiés et apatrides. Administrer l'asile en France (1920-1960), 2017, 9782753554863. hal-04360543

HAL Id: hal-04360543
https://hal.science/hal-04360543

Submitted on 28 Dec 2023

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.

La création de l'Ofpra entre l'acteur et le champ
par Karen Akoka

Peu de choses ont été écrites sur la création de l'Ofpra, l'Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides, qui met fin au système international[1] de prise en charge des réfugiés en France, en 1952. L'essentiel du savoir sur la question à été produit par Gérard Noiriel pour qui cette création aurait été le résultat d'une décision unanime des grands ministères dans le but de faire barrage à tout nouvel afflux, reposant sur l'idée que la France comptait trop de réfugiés et que l'action des organismes internationaux avait été négative, le laxisme vis à vis des réfugiés espagnols étant particulièrement critiqué[2]. Bien que la création de l'Ofpra occupe moins de cinq pages de l'important ouvrage de l'historien[3] et soit essentiellement traitée à travers l'analyse de l'élaboration de la Convention de Genève, les travaux publiés depuis lors se réfèrent, pour l'essentiel, à ces analyses.

Or, à la veille de la création de l'Ofpra les accusations de laxisme concernent *exclusivement* et non *particulièrement* le traitement des réfugiés espagnols suspectés d'une trop grande proximité avec les mouvements communistes ou anarchistes[4]. Dans la France de la reconstruction - en besoin de main d'œuvre - et des débuts de la Guerre froide, les autres groupes de réfugiés sont très largement accueillis, notamment pour ce qu'ils incarnent : la résistance au communisme, quand bien même ils n'y ont pas pris part. Plus encore, étant donné la faible dissociation entre réfugiés et étrangers[5], l'étatisation de la politique d'asile semble difficilement pouvoir être séparée du contexte plus large d'élaboration de la politique d'immigration[6]. Or, cette dernière est loin d'avoir été analysée comme le résultat d'une volonté d'empêcher de nouveaux afflux. Au contraire, l'objectif de cette toute nouvelle politique de l'immigration (notamment au travers de l'ordonnance de 1945 relative a l'entrée et au séjour des étrangers) est de coordonner l'action publique pour la rendre plus cohérente et de pratiquer une sélection *officieuse* (car ne figurant pas dans l'ordonnance) des étrangers en fonction de leur nationalité, indicatrice de leur degré supposé d'assimilabilité[7]. Pourquoi l'édification d'un encadrement étatique de l'asile, notamment autour de la création de l'Ofpra, répondrait-elle à des impératifs à ce point différents de ceux de l'édification d'une politique de l'immigration? Ne peut-on postuler que le choix d'un office étatique de prise en charge des réfugiés dérive également d'une volonté de coordonner l'action publique - en matière d'asile dans ce cas d'espèce[8] ?

---

[1] Articulé autour de l'Organisation Internationale pour les Réfugiés (OIR) et des offices de réfugiés (Offices de réfugiés russe ; arménien ; espagnol etc.)

[2] Noiriel, Gérard (1991) *Réfugiés et sans papiers : la République face au droit d'asile, XIXe-XXe siècle*, Paris, Hachette Littérature, 355 p. (Pluriel), p 144.

[3] Pages 144 ; 147-149 et 213

[4] Akoka, Karen (2012) *La fabrique du réfugié à l'Ofpra (1952-1992) : du consulat des réfugiés à l'administration des demandeurs d'asile*, thèse de doctorat, Université de Poitiers.

[5] Ibid.

[6] Marqué en particulier par l'ordonnance de 1945 et la création de l'Organisation Nationale de l'Immigration - ONI), qui donne à l'Etat le monopole de l'introduction de la main-d'œuvre étrangère en France.

[7] Weil, Patrick (1995) Racisme et discrimination dans la politique française de l'immigration : 1938-1945/1974-1995, *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, pp.77-102. Spire, Alexis (2005) *Etrangers à la carte*, Paris, Grasset, 402 p.

[8] Eparpillée - rappelons-le - entre différentes instances : offices des réfugiés et OIR.

Ce chapitre qui s'appuie sur l'exploitation de plusieurs fonds d'archives[9], dont certains peu mobilisés sur ce sujet[10], ou sur des documents émanant d'archives privées[11], propose d'éclairer les modalités et le contexte de l'édification d'un encadrement étatique de l'asile en se centrant particulièrement sur les évènements et les acteurs qui entourent la création de l'Ofpra. Il montre que cette création ne peut être réduite à l'expression d'une volonté de faire barrage à l'afflux de réfugiés. Les questions de souveraineté, de contrôle et de limitation des flux sont d'ailleurs peu présentes dans les arguments mobilisés, aussi bien en interne que dans les arènes publiques, par les partisans du maintien d'un organisme international comme par ceux de la création d'une institution étatique. Tous invoquent principalement la nécessité de faciliter l'assimilation des réfugiés. Plus globalement le sujet est loin de constituer un enjeu et occupe une place tout à fait secondaire aussi bien dans le champ médiatique que politique. C'est finalement la haute fonction publique qui se saisit de la question en ne marquant une préférence pour l'option étatique que tardivement (fin de l'année 1950) pour des considérations différentes que la nécessité d'endiguer les flux de réfugiés.

Un faible intérêt politique et médiatique

Les images qui viennent spontanément lorsqu'il est question de la création de l'Ofpra sont celles d'un âpre et médiatique combat opposant un camp mené par Daniel Mayer, député SFIO en faveur du maintien d'un système international et un camp mené par Robert Schuman, ministre des Affaires étrangères (affilié au MRP), partisan de la création d'un office national. Pourtant, à la veille de la naissance de l'organisme, la question des réfugiés en général et celle de la création (ou non) d'un office national de prise en charge des réfugiés en particulier, sont peu présentes aussi bien dans l'espace politique que médiatique. La recherche effectuée par Nathalie Février[12] dans les archives du *Monde* et du *Figaro* a ainsi montré qu'un nombre très limité d'articles avaient été publié sur ces questions entre 1947 et 1952. De même, on ne trouve dans le fonds Daniel Mayer[13] que trois articles de presse pour la période 1950-1952. Mais c'est la place marginale du sujet dans les autobiographies des contemporains de la création de l'Ofpra, ou de ses premières années d'existence, qui est sans doute la plus frappante.

C'est le cas de l'ouvrage de Maurice Grimaud, chef de la délégation de l'Organisation Internationales pour les Réfugiés (OIR) à Paris au moment de la création de l'Ofpra. Ce dernier ne consacre que cinq pages d'une autobiographie entièrement centrée sur sa trajectoire professionnelle, aux cinq années durant lesquels il dirige le bureau de l'OIR à Paris[14]. Dans la

[9] Archives de l'Assemblée nationale. Archives Nationales. Archives de l'Office Universitaire de Recherche Socialiste.

[10] Archives Cletta et Daniel Mayer (Fondation Nationale de Sciences Politiques)

[11] Mémoires non publiées de Maurice Grimaud intitulées « *Quatre années avec les réfugiés 1948-1951* », rédigées en novembre 1995 et remises par l'auteur à Daniel Cohen. Manuscrit intitulé : « Essai de réponses à quelques questions de Daniel Cohen», avril 1997. Je remercie ici Daniel Cohen d'avoir bien voulu partager ces documents avec moi.

[12] Février, Nathalie (1991) *La France et l'OIR (1947-1952)*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université ParisI. 218p.

[13] Fondation Nationale de Sciences Politiques. Archives Cletta et Daniel Mayer. 1 MA 6.1 à 6.5. Activité parlementaire de Daniel Mayer.

[14] Grimaud, Maurice (2007) *Je ne suis pas né en Mai 68 : Souvenirs et carnets (1934-1992)*, Paris, Tallandier, 440 p.

même veine, Suzanne Bidault[15], qui passe huit année à l'Ofpra entre 1954 et 1962, dont deux en tant que Secrétaire Générale, est l'auteure de quatre livres[16] tous autobiographiques et largement consacrés à son expérience professionnelle. Un seul de ces livres fait référence à ses années à l'Ofpra auxquelles seules trois pages sont consacrées[17]. Le sujet est enfin absent des 802 pages de l'ouvrage de Vincent Auriol[18], qui fait le bilan de son mandat de premier président de la IV^{e} République entre 1947 et 1954, années d'adoption de la convention de Genève et de création de l'Ofpra.

Parallèlement, si les trois biographies sur Robert Schuman[19] n'omettent pas d'aborder son action en tant que sous-secrétaire d'État pour les réfugiés[20] durant l'année 1940, elles ne font aucune mention de l'implication de ce dernier dans la question des réfugiés après la guerre. L'Ofpra passe ainsi sous silence dans les ouvrages portant sur l'homme souvent présenté comme l'un de ses plus actifs instigateurs de sa création et qui plus est, ministre des Affaires étrangères[21], alors ministère de tutelle de l'organisme[22]. Par ailleurs, le nom de Robert Schuman n'apparaît que rarement dans les différents documents d'archives ayant trait à la création de l'Ofpra. Il est non seulement peu mentionné dans les courriers et les notes des protagonistes les plus actifs sur la question, mais il ne vient pas défendre devant la Commission des Affaires étrangères le premier projet de loi sur la création de l'organisme déposé en novembre 1950 par son propre ministère, alors que sa présence y est réclamée à plusieurs reprises par la Commission des Affaires étrangère[23]. La seule trace de son implication[24] ou de prise de position est son opposition à ce que le futur organisme soit rattaché *directement* à son ministère[25] afin d'éviter que la reconnaissance du statut de réfugié ait des incidences sur les relations diplomatiques entre la France et les pays d'origine des personnes concernées.

Parallèlement le fonds Daniel Mayer[26] montre que le député SFIO n'échange avec aucun membre de son parti au sujet de l'Ofpra et des réfugiés, à l'exception de Marcel Livian, chargé des questions d'immigration à la SFIO et qui s'avère également être son beau-frère.

---

[15] Suzanne Bidault est également la femme de Georges Bidault, du Conseil entre 1949 et 1950 et plusieurs fois ministre des Affaires étrangères (ministère de tutelle de l'Ofpra) entre 1944 et 1954.

[16] Bidault, Suzanne (1971) *Je n'ai pas oublié*, Paris, La Table Ronde, 187 p. Bidault, Suzanne (1972) *Par une porte entrebaillée: ou, Comment les Françaises entrèrent dans la carrière*, Paris, La Table ronde, 225 p. Bidault, Suzanne (1973) *Souvenirs de guerre et d'occupation*, Paris, La Table Ronde, 259 p. Bidault, Suzanne (1987) *Souvenirs*, Rennes, Ouest-France, 158 p.

[17] Bidault (1987) *op.cit. pp 109-111.*

[18] Auriol, Vincent (2004) *Journal du septennat*, Tallandier, 7 tomes, 802 p. La question des réfugiés n'y est mentionnée qu'une fois et seulement pour évoquer l'épisode de l'expulsion de réfugiés communistes en Corse.

[19] Lejeune, René (1986) *Robert Schuman, une âme pour l'Europe*, Paris, Éditions Saint-Paul, 223 p. (Prophètes pour demain ; 1988). Lejeune, René (1999) *Robert Schuman, père de l'Europe : la politique, chemin de sainteté*, Paris, Fayard, 253 p. Roth, François (2008) *Robert Schuman, 1886-1963 : du Lorrain des frontières au père de l'Europe*, Paris, Fayard, 656 p.

[20] En charge de l'accueil des Alsaciens et Lorrains qui fuient leur département à la suite de l'invasion allemande.

[21] Fonction qu'il occupe entre 1949 et 1953.

[22] Entre 1949 et 1953.

[23] Archives Cletta et Daniel Mayer. Note à Alexandre Parodi (auteur inconnu). 1 MA 6.2 Dossier 3. On peut y lire « *La commission des Affaires étrangères peut-elle relancer le ministre qui n'a jamais répondu à son invitation* ».

[24] En dehors de sa présence à l'Assemblée le jour du vote de la loi en juillet 1952.

[25] Archives Nationales. DPM 44. 19810201/1. Information de Robert Rochefort, chef de cabinet du ministre des Affaires étrangères, lors de la commission interministérielle du 21 septembre 1951 : La solution d'un rattachement du futur office de protection des réfugiés au ministère des Affaires étrangères a été refusée par le ministre « pour des raisons d'ordre politiques ».

[26] Archives Cletta et Daniel Mayer. 1 MA 6.1 à 6.5. Activité parlementaire de Daniel Mayer.

L'absence de mention à ces questions est également criante dans les archives de l'Office Universitaire de Recherche Socialiste (l'OURS), que ce soit dans les comptes rendus de toutes les réunions hebdomadaires du Comité directeur de la SFIO sur la période 1945-1956[27], ou dans le carton Marcel Livian en charge des questions d'immigration pour le parti[28].

Au vu de ce contexte d'indifférence politique et médiatique, mais aussi de la configuration économique (besoin de main d'œuvre) et géopolitique (Guerre froide) propice à l'accueil d'une population fuyant pour une large part des régimes communistes[29], l'idée d'une organisation créée pour faire barrage à l'afflux des réfugiés mérite d'être questionnée.

Comment alors expliquer le choix de substituer un organisme étatique au système de protection internationale des réfugiés? Pour répondre à cette question, j'analyserai d'abord les arguments déployés dans les différentes arènes où se joue la création de l'Ofpra, pour me centrer ensuite sur les évènements et les acteurs qui s'affrontent autour de cet enjeu.

Contrôle ou assimilation? Quelles solutions pour quels problèmes ?

L'idée selon laquelle il faut empêcher de nouvelles arrivées de réfugiés car la France en compte trop s'est avérée très peu présente dans les différents documents d'archives consultés pour cette recherche. En revanche, la nécessité de trouver un mécanisme permettant de les intégrer à la société française est apparu comme un thème non seulement récurrent, mais mobilisé par les tenants du maintien d'une protection internationale comme par ceux de la création d'un office national.

La place marginale des questions de contrôle

L'argument de la nécessité d'empêcher de nouvelles arrivées de réfugiés n'a pu être identifié que dans deux documents trouvés dans le cadre de cette recherche. Le premier est le compte rendu d'une réunion d'information réunissant, au Quai d'Orsay, en décembre 1951, plusieurs représentants ministériels, au cours de laquelle Robert Rochefort (chef du cabinet du ministre des Affaires étrangères) avance l'imprévisibilité du nombre de réfugiés susceptibles d'arriver en France pour justifier la création d'un organisme national[30]. Le deuxième est postérieur à la création de l'Ofpra (1953) et porte sur la ratification de la Convention de Genève. Il s'agit d'une note de Jean Charles Serres, directeur du service des affaires administratives et sociales du ministère des Affaires étrangères qui argue du risque d'un afflux de requérants pour refuser les amendements de Mayer quant au texte à ratifier. Mayer proposait que la limitation géographique à l'Europe de la Convention de Genève soit supprimée et que la simple déclaration d'une crainte de persécution soit suffisante pour que la qualité de réfugié soit reconnue[31].

[27] Archives de l'Office Universitaire de Recherche Socialiste. Débats du comité directeur de la SFIO (1945 à 1956)
[28] Archives de l'Office Universitaire de Recherche Socialiste. Carton Marcel Livian.

[29] Akoka (2012), *op.cit.*
[30] Archives Nationales. DPM 44. 19810201/1.Compte rendu de la réunion du 12 décembre 1951, sous la présidence de Maurice (et non Robert) Schuman, Secrétaire d'Etat aux Affaire étrangères.
[31] Archives Nationales. DPM 44. 19810201/1. Lettre au directeur de la main d'œuvre du ministère des Affaires

Au-delà de ces documents, qui mettent à jour des positions émanant de deux hauts fonctionnaires du même ministère (les Affaires étrangères), les idées d'endiguement, mais aussi de contrôle et de souveraineté sont peu présentes dans les procès-verbaux des réunions interministérielles, les correspondances entre acteurs, les notes internes des ministères et les débats aux Assemblées, lorsqu'il s'agit de justifier quel type d'organisation doit succéder à l'OIR. Lors des débats à l'Assemblée nationale puis au Conseil de la République sur la loi relative à la création de l'Ofpra[32], l'idée qu'il est nécessaire de limiter le nombre potentiel de réfugiés n'est à aucun moment avancée. Le terme « contrôle » n'est prononcé dans aucune des deux Chambres. Les termes « souveraineté » et « sécurité » sont absents des débats à l'Assemblée nationale. Ils ne sont prononcés qu'une seule fois au Conseil de la République, par un parlementaire ouvertement gêné de les utiliser, signe de leur illégitimité.

> *« Il est bon que le droit des réfugiés soit un droit international ; mais il est nécessaire que les autorités chargées d'appliquer ce droit des réfugiés soient des autorités nationales. C'est là un souci de sécurité, un souci d'assurer un lien nécessaire avec la politique d'assimilation, enfin, tranchons le mot, c'est une question de souveraineté »* [33].

La justification principale mobilisée par les tenants d'un organisme national comme par ceux d'un organisme international, est la nécessité de faciliter « l'assimilation » des réfugiés à la société française. Corollaire de cette préoccupation, le futur organisme est davantage présenté comme un service consulaire chargé de délivrer aux réfugiés les pièces d'état civil dont ils ont besoin en France que comme un organisme chargé d'accorder ou refuser le statut. Les exemples étant nombreux, je n'en citerai que quelques-uns en essayant de montrer la diversité des espaces politiques d'où ils proviennent.

Un organe étatique pour mieux assimiler les réfugiés

La nécessité de faciliter l'assimilation des réfugiés est l'un des principaux arguments avancé par les partisans d'un organisme étatique. Ces derniers mettent en avant ses fonctions consulaires, en évoquant à peine l'activité de sélection qu'il serait également amené à poursuivre dans le cadre de la procédure d'éligibilité au statut de réfugié.

On trouve tout d'abord ces arguments et justifications dans l'espace de la haute administration, notamment dans les discussions des réunions du Comité interministériel sur la protection des réfugiés chargé entre autre d'élaborer la future loi[34] et dans les notes internes des représentants des ministériels. A titre d'exemple, cette note de juin 1951 de la direction des affaires administratives et sociales du ministère des Affaires étrangères qui justifie la création d'un organisme national par la nécessité d'aider les réfugiés à s'assimiler.

---

sociales (M. Rosier) – 1.12.1953. Cité également par Gérard Noiriel.

[32] Archives de l'Assemblée nationale. Législatures 51-55. Séance du 4 juillet 1952. Conseil de la République - séance du 10 juillet 1952.

[33] Archives de l'Assemblée nationale. Législatures 51-55. Conseil de la République - séance du 10 juillet 1952.

[34] Commission présidée par le ministère des Affaires étrangères, et composée de représentants des ministères de l'Intérieur, du Travail, de la Justice, de la Santé, du SSAE et de l'OIR. Archives Nationales. DPM 44. 19810201/1. Dossier « Commission interministérielle de l'assistance aux réfugiés ».

> *« Ils sont destinés à être absorbés dans la population française (…) L'intérêt national est donc que soit créé un organisme français de protection destiné à poursuivre en liaison avec l'Administration, l'assimilation la plus rapide possible des réfugiés»*[35].

Des arguments similaires sont utilisés par R. Rochefort lors d'une réunion au Quai d'Orsay en décembre 1951.

> *« Il fallait rechercher une formule qui permit d'associer plus étroitement l'administration française, au lieu de continuer à isoler la masse des réfugiés de la communauté française en nous déchargeant de nos responsabilités entre des mains internationales (…) Seule une action engageant la responsabilité de chaque département ministériel, le plaçant devant l'ensemble du problème, permettra de remédier aux obstacles que rencontrent les réfugiés pour s'établir dans notre pays et pour y gagner leur vie*[36] *».*

L'un des participants de cette réunion pose alors la question : « d'où viennent les réticences à l'office national ? ». Le directeur des Affaires administratives et sociales du ministère des Affaires étrangères (Jean Charles Serres) répond que la méfiance vient surtout des milieux russes qui ont gardé « une mentalité d'émigrés » à la différence des réfugiés de la Seconde Guerre mondiale, conscients de la nécessité de se fixer dans leur pays d'accueil.

Le système reposant sur une organisation internationale et des offices de réfugiés est ainsi à plusieurs reprises présenté comme une « anomalie », non pas parce que le statut de réfugié est attribué trop largement - seul l'office espagnol est accusé de le faire à cette période[37] - mais parce qu'il participerait à maintenir hors de la communauté nationale des personnes présentes sur le territoire français depuis parfois plusieurs décennies et n'ayant pas vocation à le quitter.

L'organisme national trouve ainsi sa justification comme moyen permettant de faciliter l'assimilation des réfugiés là où un organisme international contribuerait à renforcer la distance entre ces derniers et leur société d'accueil. D'où le travail de présentation du futur organisme étatique comme un consulat pour les réfugiés qui, à la différence des étrangers, n'ont aucune représentation diplomatique en France. Les futurs agents seront d'ailleurs nommés « officiers de protection », du nom des agents de l'OIR chargés de la délivrance des documents d'état civil et non « officiers d'éligibilité » du nom de ceux chargés de reconnaître ou de refuser le statut de réfugié.

Cette insistance sur la fonction consulaire de l'Ofpra se retrouve également dans les espaces exécutifs et législatifs, comme le montrent le projet de loi sur la création de l'Ofpra de novembre 1950 ; celui de juillet 1952 et les débats qui le suivirent dans les deux assemblées.

---

[35] *« Ils sont destinés à être absorbés dans la population française (…) L'intérêt national est donc que soit créé un organisme français de protection destiné à poursuivre en liaison avec l'Administration, l'assimilation la plus rapide possible des réfugiés».* Archives Nationales. DPM 44.19810201. Note de la direction des affaires administratives et sociales du ministère des Affaires étrangères pour le cabinet du ministre en date du 4 juin 1951. Dossier Commission interministérielle de l'assistance aux réfugiés.

[36] Archives Nationales. DPM 44. 19810201/1.Compte rendu d'une réunion sur la protection des réfugiés le 12 décembre 1951 au ministère des Affaires étrangères présidée par Maurice (et non Robert) Schumann en présence des représentants de divers ministères.

[37] Akoka (2012), *op.cit.*

L'exposé des motifs du premier projet de loi sur la création de l'Ofpra (novembre 1950) rédigé en dehors de toute stratégie de compromis (contrairement à celui de juillet 1952[38]) décrit l'organisme simplement comme « un établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière chargé d'assurer dans la métropole une protection quasi consulaire ». Le choix d'une institution étatique y est justifié par la nécessité de « créer un organe qui aurait en quelque sorte les attributions d'un grand consulat général de France ».

Dans les débats qui entourent l'adoption du deuxième projet de loi (juillet 1952) au sein des deux assemblées, c'est encore la dimension consulaire qui est mise en en avant, tandis que l'activité d'éligibilité au statut de réfugié est très peu évoquée. Certains députés rechignent même à utiliser ce terme, comme le montre les propos du député Jean Guerin du Bosc de Baumont (affilié aux Républicains indépendants) après le vote de la loi :

« Très souvent nous nous sommes trouvés devant de grandes difficultés pour obtenir cette éligibilité – un mot que je n'aime pas, mais que je trouve dans les textes – demandée pour certains réfugiés [39]».

Il ne s'agit pas, bien sûr, de prendre au pied de la lettre ces déclarations, énoncées dans le cadre de stratégies où les mots sont pesés. Ainsi on ne trouve aucune déclaration publique quant à la crainte du communisme, l'une de raisons, selon Maurice Grimaud[40], ayant incité les responsables français à contrôler plus directement l'accueil des réfugiés.

Le fait que les représentants ministériels et les députés de la majorité qui défendent l'idée d'un office étatique parlent autant d'assimilation est sans doute moins la preuve de la *centralité* de cette préoccupation pour eux, que celle de sa *légitimité* dans l'espace public. Qui plus est dans le cadre d'une politique d'immigration structurée par la division entre « non assimilables » d'un côté et « assimilables » qu'il faut intégrer dans la société française, de l'autre[41]. C'est également le signe de la défiance et du malaise suscité par les questions de contrôle et de souveraineté dans la France d'après Vichy. S'il convient donc de prendre ses distances avec certaines affirmations, notamment publiques, l'illégitimité des questions de contrôle, la légitimité de celles d'assimilation et l'absence de discours sur l'endiguement dans des arènes plus confidentielles (celles des commissions interministérielles ou des notes de services) méritent néanmoins d'être considérées.

Mais pour comprendre le choix d'un organisme étatique, au delà des arguments et des justifications mobilisées, il convient également de revenir sur les acteurs et l'enchaînement des événements qui aboutissent, le 25 juillet 1952, au vote de la loi sur la création de l'Ofpra. On s'inspire ici de la démarche proposée par Daniel Cefaï qui invite, pour comprendre la carrière d'un problème public (ici le *problème* des réfugiés) à prendre en compte l'ensemble des éléments qui constituent *l'armature matérielle de l'arène* dans laquelle il est débattu : les

[38] Le projet de loi de 1952 comprend plusieurs articles qui sont soit ajoutés par les représentants ministériels pour convaincre leur détracteurs de voter la loi après plusieurs échecs, soit issus des amendements insérés par les partisans d'un organisme international, en particulier Mayer.

[39] Archives de l'Assemblée nationale. Législature 51-55. Séance du 4 juillet 1952.

[40] Mémoires non publiées de Maurice Grimaud intitulées « *Quatre années avec les réfugiés 1948-1951* », rédigées en novembre 1995 et remises par l'auteur à Daniel Cohen. Je remercie ici Daniel Cohen d'avoir bien voulu partager avec moi, ce témoignage.

[41] Spire (2005), *op.cit.* Weil, Patrick (2004) *La France et ses étrangers : L'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Paris, Editions Gallimard, 592 p. Viet, Vincent (1998) *La France immigrée: Construction d'une politique 1914-1997*, Paris, Fayard, 550 p.

réseaux de sociabilité, les groupes de pression, les ordres institutionnels, les ressources financières ou organisationnelles mais aussi les événements, incidents et péripéties[42].

Les acteurs et évènements de la création de l'Ofpra

Une collaboration entre acteurs étatiques et réfugiés pour le maintien d'un organisme international

Si, à partir de l'année 1950, les signes du ralliement de Mayer à l'option internationale et ses efforts pour influencer les dirigeants politiques et les parlementaires sont claires au regard des documents de son fonds d'archives, sa position sur la question des réfugiés est plus ambiguë avant cette date. Ministre du Travail en 1949, il durcit les pratiques administratives en matière de délivrance de cartes de travail aux étrangers exerçant des professions touchées par le chômage, réfugiés inclus[43]. C'est pourtant le même Mayer qui, à peine un an plus tard, se lance dans une active campagne pour la promotion d'une organisation internationale de protection des réfugiés, afin de les préserver des fluctuations de la politique nationale sur la question. Bien que la SFIO prenne position contre la mise en place de l'Ofpra, Mayer, est le seul membre de son parti à agir concrètement pour l'empêcher. Tant qu'il est rapporteur de la Commission des Affaires étrangères pour le projet de loi sur la création de l'Ofpra, le vote reste durablement bloqué (de décembre 1950 à juin 1952). A peine est-il remplacé par un nouveau rapporteur (juin 1952), que la loi est votée (juillet 1952).

Non seulement la question n'est portée activement que par un seul homme au sein de la SFIO, mais ce dernier s'y trouve en position de faiblesse. En effet, après avoir été Secrétaire général de la SFIO (1944-1946), puis ministre du Travail (1946-1949) notamment grâce à son action dans la résistance, Mayer n'exerce plus de responsabilités importantes, au gouvernement comme au sein de son parti lorsqu'il s'engage en 1950 contre la création de l'Ofpra. Forcé de démissionner de la direction de la SFIO en 1946 pour son « anticommunisme », il fait partie du courant minoritaire « blumiste » qui s'oppose à celui majoritaire de Guy Mollet. Ses prises de position, notamment contre le réarmement de l'Allemagne (1950) et contre la Communauté européenne de Défense (1952), accentuent sa marginalisation lui valant même d'être temporairement exclu de la SFIO en 1954.

Parallèlement les archives du fonds Mayer montrent que ce dernier reprend souvent mot pour mot les arguments élaborés par Maurice Grimaud et surtout Jacob Rubinstein, respectivement chef et conseiller juridique de la délégation de l'OIR en France. Ces derniers « inondent[44] » de mémoires les ministres socialistes, MRP et UDSR, pour les convaincre de s'opposer à la création d'un organisme national[45]. Les archives du fonds Mayer donnent ainsi à voir l'activité intense de Rubinstein qui prépare mémos, mémoires, notes, amendements,

[42] Cefaï, Daniel (1996) La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques, *Réseaux*, vol.14, n°75, pp.43-66 ; p50.

[43] Spire, Alexis (2004) Les réfugiés, une main-d'œuvre à part ? Conditions de séjour et d'emploi, France, 1945-1975, *Revue européenne des migrations internationales*, vol.20, n°2, pp.3-30 ; p.4-5.

[44] L'expression est de Maurice Grimaud. « *Essai de réponses à quelques questions de Daniel Cohen*», avril 1997 ; p.1 du document.

[45] Des mémoires sont envoyés aux députés MRP (J. Letourneau, R Buron, P. Schneiter) ; UDSR (C. Petit) et socialistes (A. Gazier, P.O. Lapie). Réponses écrites de Maurice Grimaud aux questions de Daniel Cohen, avril 1997, p. 13.

commentaires sur les projets de loi en suggérant des modifications articles par articles. Ses propositions sont généralement reprises telles qu'elles par Mayer (que Rubinstein appelle « *mon cher ministre et ami* »). A titre d'exemples, c'est Rubinstein qui écrit le texte présenté par Mayer en tant que rapporteur devant la Commission des Affaires étrangères, ou encore les amendements avec motifs dont une partie est intégrée dans le texte final de la loi sur la création de l'Ofpra.

Jacob Rubinstein, que l'on retrouve dans les archives de l'OIR[46] et dans les travaux de D. Kévonian[47] et C. Gousseff[48], est un réfugié russe, juif, social-démocrate, ancien avocat et président de la Douma en Russie. Il fait partie de ces réfugiés russes, souvent juristes, impliqués dans l'élaboration et la gestion d'un droit des réfugiés au sein de la nouvelle Société des Nations[49] qui offre aux organisations communautaires une tribune d'expression, dans un champ traditionnellement réservé aux acteurs étatiques[50]. L'action de Rubinstein auprès de Grimaud ou de Mayer s'inscrit ainsi dans la continuité d'une démarche qui a abouti dans l'entre-deux-guerres à la création d'un statut de réfugié russe issu de travaux menés en collaboration avec les exilés[51].

Cette collaboration et le dialogue direct, entre les exilés, les organisations en exil, les responsables politiques ou les hauts fonctionnaires français, s'appréhendent également à travers d'autres correspondances du fonds Mayer. On trouve ainsi pèle mêle des lettres commençant par « *mon cher Daniel/mon cher ami* » signées de différents représentants du gouvernement espagnol en exil[52] tels que Llopis Rudolfo[53], Emilio B. de Quiros[54] ou Julien Just[55]. La collaboration et le dialogue entre les autorités nationales et des réfugiés acteurs à part entière de l'élaboration puis de l'application de leurs droits, s'incarnent enfin très concrètement dans le choix de recruter comme premiers agents de l'Ofpra des réfugiés, représentants de différentes communautés en exil et anciens agents de l'OIR ou des offices de

[46] Archives Nationales AJ 43503 (Fonds OIR). Listes du personnel dont 503.7 bureau de Pairs (juil. 47- juil. 50).

[47] Kévonian, 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. (Publications de la Sorbonne. Série internationale). Kévonian, Dzovinar (2005) L'organisation non gouvernementale, Nouvel acteur du champ humanitaire, *Cahiers du monde russe*, vol.46, n°4, pp.739-756.

[48] Gousseff, Catherine (2008) *L'exil russe : La fabrique du réfugié apatride, 1920-1939*, Paris, CNRS éd., 335 p.

[49] Rubinstein participe entre autre au groupe de réflexion mené par les juristes russes sur le passeport Nansen.

[50] Kévonian, Dzovinar (2002) Les réfugiés des années vingt : objets singuliers d'une socio-histoire des relations internationales, *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, vol.65, n°1, pp.84-87 ; p. 86.

[51] Pour plus d'informations sur l'action des réfugiés russes dans l'élaboration de leur statut et sur la collaboration entre ces derniers et les organisations internationales voir les travaux de D. Kevonian et de C. Gousseff.

[52] Pour plus d'informations sur Mayer et les républicains espagnols voir Geneviève Dreyfus-Armand, « Daniel Mayer et les républicains espagnols » in *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n°51-52, 1998, pp. 70-73.

[53] Du parti socialiste espagnol en exil. La lettre se termine par ces mots : «*Je serai de retour à Paris le lundi. Je tâcherai de te trouver au conseil national* ». Archives Cletta et Daniel Mayer 1 MA 6.4. Dossier 9.

[54] Agent espagnol de l'Office Central des Réfugiés Espagnols (OCRE). Archives Cletta et Daniel Mayer 1 MA 6.4. Dossier 9 ; lettre du 5 février 1952.

[55] Ministre de l'Intérieur du gouvernement espagnol en exil. Daniel Mayer qui l'appelle « Mon cher ami », lui envoie « à titre strictement confidentiel » la copie de sa correspondance avec le Secrétaire général du ministère des Affaires étrangères en date du 11 juin 1955. Archives Cletta et Daniel Mayer 1 MA 6.4. Dossier 9.

réfugiés[56]. On trouve même, dans le fonds Mayer, une note proposant la candidature de Jacob Rubinstein comme conseiller juridique d'un Ofpra tout juste créé[57].

Les élections au HCR, un tournant pour les promoteurs d'un organisme étatique

Aucun document antérieur à l'année 1950 et attestant de la volonté des autorités françaises de créer une organisation étatique n'a été trouvé dans les archives consultées. Il semble même qu'avant cette année, le ministère des Affaires étrangères ait songé à confier le mandat de l'OIR aux offices de réfugiés[58]. Si au début de l'année 1950, des signes d'un engagement en faveur de l'option nationale apparaissent, ils restent, jusqu'en décembre à la fois ambigus et rares.

Le premier signe est un accord signé le 28 février 1950 entre Robert Schuman et le Directeur général de l'OIR, J. Donald Kinglsey portant sur le transfert aux autorités françaises de *l'assistance* aux réfugiés[59] et stipulant que la date du transfert de *la protection juridique* serait bientôt établie[60]. Ce qui est fait le 4 juillet 1950 par une lettre d'Alexandre Parodi (Secrétaire général du ministère des Affaires étrangère) à Kingsley annonçant ce transfert pour le 1er janvier 1951. Cet accord et cette lettre ne doivent pour autant pas être interprétés comme un signe univoque de refus d'une protection internationale. Tout d'abord parce que la décision est prise alors que les discussions sur la création du HCR viennent à peine de débuter[61], c'est à dire à un moment où l'alternative internationale est embryonnaire. Ensuite parce que Parodi est sollicité en mars 1951 de manière informelle par Mayer pour convaincre Robert Schuman de reconsidérer l'option étatique[62].

Le second signe d'un engagement des autorités françaises vers la solution étatique est le dépôt, en novembre 1950, par le ministère des Affaires étrangères, d'un projet de loi sur la création d'un office national[63]. Mais ce projet de loi est si peu défendu par le ministère qui l'a déposé qu'il ne sera jamais débattu à l'Assemblée. La Commission des Affaires étrangères, après avoir rejeté le projet invite par trois fois le ministre à venir en discuter, mais ce dernier ne le fera jamais[64]. Il faudra ainsi attendre un an et demi (mai 1952) pour qu'un nouveau projet de loi soit déposé.

C'est finalement à partir de décembre 1950 et de l'échec de la candidature de R. Rochefort au poste de directeur adjoint du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) que les efforts pour créer un office national se multiplient. Tout se passe comme si l'option

---

56 Akoka (2012), *op.cit.*, pp. 197-202. Akoka, Karen et Spire Alexis (2013) Pour une histoire sociale de l'asile politique en France, *Pouvoirs*, n°144, p.67-77.

57 Archives Cletta et Daniel Mayer. 1 MA 6.1 ; Note du 22 septembre 1953 non datée et signée.

58 Février (1991), *op. cit.* p.190.

59 Ces accords font suite à des entretiens au Quai d'Orsay les 13 et 14 janvier 1950 sur la base d'un mémorandum écrit pour Alexandre Parodi et de discussions entre Rochefort et Grimaud. Mémoires non publiées de Maurice Grimaud, nov. 1995.

60 Archives Nationales. Série AJ43 (Fonds OIR).

61 Le 3 décembre 1949 l'Assemblée Nationale des Nations Unies adopte une résolution de principe relative à la création du Haut-Commissariat qui ne sera créé qu'un an plus tard, le 14 décembre 1950.

62 Archives Cletta et Daniel Mayer. 1 MA 6.2 Dossier 3. Note à Parodi, 5 mars 1951, non signée.

63 Archives nationales ; archives des Assemblées nationales C//15556. Projet de loi n° 11451 du 20 nov. 1950.

64 Archives Cletta et Daniel Mayer. 1 MA 6.2. Dossier 3. Lettre à Alexandre Parodi, 5 mars 1951.

étatique était passée, après cette élection, de l'espace relativement confidentiel d'un ministère des Affaires étrangères hésitant, à un espace interministériel au sein duquel les différents représentants, ceux du ministère des Affaires étrangères en tête, étaient désormais plus actifs et déterminés.

Revenons donc sur ces élections et sur le personnage de Robert Rochefort, chef de cabinet du ministre des Affaires étrangères. Son nom est quasiment absent de la littérature scientifique sur les réfugiés en France. Or, son rôle et son influence quant au choix de créer de l'Ofpra sont les sujets d'un nombre non négligeable de notes, correspondances et documents. A titre d'exemple, les comptes rendus de la Commission interministérielle sur la protection des réfugiés montrent qu'il est non seulement présent mais très actif à toutes les réunions[65]. Il apparaît également comme un personnage clef dans les mémoires de Maurice Grimaud[66] qui montrent son rôle clef dans le choix par la France d'un office national mais aussi dans les négociations autour de la Convention de Genève. Son rôle dans le choix de la limitation du mandat de la Convention de Genève dans l'espace (l'Europe) et le temps (avant 1951) apparaît dans les mémoires de l'ancien directeur de la division des droits de l'homme du HCR, John Peters Humphrey[67] et est documenté par les chercheurs Irial Glynn[68] ou Gilad Ben-Nun[69] à partir de l'exploitation de fonds d'archives situés en Suisse, au Royaume-Uni, et aux Etats-Unis. Comment expliquer cette centralité ? Selon M. Grimaud, c'est R. Schuman qui donne tout latitude à R. Rochefort sur la question des réfugiés, pour deux grandes raisons. Parce que le sujet intéresse peu le ministre et par reconnaissance envers son chef de cabinet. Robert Rochefort aurait en effet caché R. Schuman en 1941, après l'évasion de ce dernier d'une prison de Metz où il avait été incarcéré par la Gestapo[70].

Né en 1911, Robert Rochefort commence dans l'entre-deux-guerres, une carrière de fonctionnaire au ministère de l'Intérieur où il occupe notamment les fonctions de sous-préfet. Il fait partie de ces hauts fonctionnaires qui, à la faveur de la réorganisation des structures administratives à la Libération, se rapprochent des sphères plus politiques de l'Etat et notamment du MRP. Il devient donc à 35 ans, en 1946, sous-secrétaire à la Santé et en 1947, chef de cabinet d'un Robert Schuman alors Président du Conseil puis ministre des Affaires étrangères. C'est dans ce cadre qu'il devient chef de la délégation française dans les négociations sur la Convention de Genève en Suisse et surtout candidat français au poste de Haut-Commissaire du tout nouveau HCR. Le gouvernement français se ravise pourtant rapidement, anticipant l'échec probable de son candidat peu populaire dans les milieux de la diplomatie internationale et se rallie aux Etats-Unis en échange d'un poste d'adjoint pour Robert Rochefort en cas de victoire américaine[71]. Mais le 15 décembre 1950, ce n'est pas le

[65] Archives Nationales. DPM 44. 19810201. Dossier Commission interministérielle – Compte rendu des réunions de ces commissions 1950-1952.

[66] Grimaud (2007), *op. cit.* Archives privées de Maurice Grimaud : Mémoires non publiées de Maurice Grimaud « Quatre années avec les réfugiés 1948-1951 », novembre 1995. « Essai de réponses à quelques questions de Daniel Cohen», avril 1997

[67] Gynn (2011), *op cit.*

[68] Glynn, Irial (2011) The Genesis and Development of Article 1 of the 1951 Refugee Convention, *Journal of Refugee Studies*, vol.25, n°1, pp.134-148.

[69] Ben-Nun Gilad (2015) The British–Jewish Roots of Non-Refoulement and its True Meaning for the Drafters of the 1951 Refugee Convention, *Journal of Refugee Studies*, vol. 28: pp. 93-117.

[70] Archives privées de Maurice Grimaud. « *Essai de réponses à quelques questions de Daniel Cohen*», avril 1997.

[71] Archives Cletta et Daniel Mayer. 1 MA 6.3. Voir également les mémoires non publiées de Maurice Grimaud, novembre 1995, p. 7.

candidat américain mais le candidat hollandais, soutenu par les Britanniques, qui est finalement élu.

C'est principalement cet échec qui amène Rochefort et derrière lui, le ministère des Affaires étrangère, à s'opposer fermement à ce que la protection des réfugiés en France soit confiée au HCR et à proposer que la convention soit limitée aux évènements survenus en Europe avant 1951[72]. L'incidence de cet échec sur le choix de créer l'Ofpra et de limiter l'application de la Convention de Genève à l'Europe pour affaiblir le tout nouvel HCR, apparaît en effet clairement dans plusieurs documents d'archives. A titre d'exemples:

> *« Sur l'insistance du délégué français à la Conférence de juillet 1951, il a été décidé que les Etats qui se joindront à la Convention auront la faculté de ne pas étendre son bénéfice aux personnes devenues réfugiées par suite des évènements survenus hors d'Europe[73] ».*

> *(…) Le gouvernement français pourrait adopter une attitude d'extrême réserve, considérer qu'un Haut-Commissaire élu dans ces conditions est « mal élu » et n'a pas l'indépendance nécessaire. En pratique, cela se traduirait par un renforcement de la tendance « nationale » : le Haut-Commissaire ne nous plaisant pas, nous nous passons de lui et réglons à notre guise nos problèmes : installation immédiate d'un Office français des réfugiés[74]».*

> *« La France a pris une positon hostile au Haut-Commissaire qui a refusé de prendre pour adjoint M. Robert Rochefort. Le Haut-commissaire est combattu par le délégué français dans toutes les réunions internationales : on cherche à limiter ses attributions et son budget et on espère l'amener à démissionner (…)[75] ».*

> *« Cette élection confirma le gouvernement dans sa volonté de reprendre en main la protection des réfugiés établis en France ou candidats à l'asile et de la confier à un service national géré par le ministère des Affaires étrangères »[76]*

Parallèlement la recherche d'Iryal Glynn[77] à partir de fonds situés en Suisse et aux Etats-Unis montre que la France était jusqu'en juillet 1950 largement favorable à une définition extensive

[72] Quant à la préférence des américains pour un mandat limité du HCR sur les réfugiés, Jérôme Elie avance trois hypothèses : Influence de l'approche nord-américaine qui met traditionnellement l'accent sur l'auto-assistance et l'aide mutuelle par le biais d'organisations philanthropiques plutôt que par l'action directe des gouvernants ; volonté dans le contexte de la guerre froide d'éloigner la gestion collective des questions migratoires du milieu onusien où le bloc de l'Est pourrait avoir son mot à dire ; refus de pérenniser le caractère exorbitant de l'OIR qui combinait un très grand nombre de fonction à une échelle inédite. Jérôme Elie (2012) « Interactions et filiations entre organisations internationales autour de la question des réfugiés » in *Relations Internationales, 2012/4 n°152, p. 39-50.*

[73] Archives Cletta et Daniel Mayer. 1 MA 6.4. Dossier 8. Note sur le décret d'application du 2 mai 1953 écrite par Jacob Rubinstein à l'attention de Daniel Mayer le 6 mai 1953.

[74] Archives Cletta et Daniel Mayer. 1 MA 6.3. Note du 17 décembre 1950.

[75] Archives Cletta et Daniel Mayer. 1 MA 6.2 Dossier 3. Note du 5 mars 1951 pour Alexandre Parodi ; non signée.

[76] Maurice Grimaud « Essai de réponses à quelques questions de Daniel Cohen», avril 1997, p.13.

[77] Glynn (2011), *op.cit.*

du réfugié non limitée à l'Europe. Elle confirme également le rôle décisif de Rochefort, comme ceux des élections du 15 décembre 1950 et de l'alliance de la France avec les Etats Unis, dans le choix français de limiter la convention de Genève dans le temps et l'espace[78]. Dès lors la Commission interministérielle sur l'assistance et la protection des réfugiés, créée en mars 1951[79] et dans laquelle siège Rochefort, s'attèle à étudier les différentes voies possibles pour « éviter le maintien d'un organisme international »[80] et établir un projet de création d'un organisme national de protection des réfugiés. C'est cette commission présidée par un représentant du ministère des Affaires étrangères et composée de représentants des ministères de l'Intérieur, du Travail, de la Justice, de la Santé, du SSAE et de l'OIR[81] qui élaborera et soumettra au Conseil des ministres[82] le projet de loi portant création de l'Ofpra voté par les parlementaires en juillet 1952.

L'avènement de l'Ofpra, à l'articulation entre l'acteur et le champ

La mise en évidence du rôle joué par Rochefort et de l'épisode de l'élection du Haut-Commissaire, ne doit pas conduire à attribuer à une seule personne et à un seul événement des décisions aussi fortes que celles de créer l'Ofpra ou de limiter dans le temps et l'espace la Convention de Genève. Si Rochefort a pu jouer un rôle aussi fondamental et si l'échec de sa candidature a constitué un tournant, c'est à la fois parce que la question des réfugiés intéresse peu son ministre qui lui en confie la gestion, mais aussi parce que ses intérêts personnels et son échec sur la scène internationale font écho à ceux de son ministère.

Le ministère des Affaires étrangères est alors dans une position de faiblesse dans le champ international des droits de l'homme, du fait notamment de la détérioration de l'image de la France comme pays des droits de l'homme suite au régime de Vichy. Or la perte de cette aura, qui plus est au bénéfice de la Grande-Bretagne, est ressentie de manière particulièrement douloureuse par le gouvernement français en général et le Quai d'Orsay en particulier[83]. Plus encore, non seulement les Britanniques prennent le contrôle du Secrétariat exécutif du HCR, à la tête duquel le candidat hollandais qu'ils soutenaient est élu, mais sur la dizaine de diplomates nommés aux postes de responsabilité de l'organisme aucun n'est français. Enfin cette défaite s'inscrit dans une certaine continuité. Non seulement les français avaient quelques années auparavant échoué à prendre le contrôle de l'OIR mais la faiblesse de leur nombre aux postes clefs de l'organisation, avait déjà suscité leur vif mécontentement.

[78] On savait alors peu de choses sur les circonstances entourant la décision de limiter l'application de la Convention aux événements survenus en Europe lors des négociations à Genève. Gérard Noiriel indique que c'est à la suite d'un accord interne adopté lors d'une réunion interministérielle le 3 juillet 1951 que le Quai d'Orsay est chargé de la faire admettre mais ne précise ni de quel ministère ou représentant émane la décision, ni dans quelles circonstances elle est prise.

[79] Suite à une fusion avec la Commission interministérielle sur l'assistance, elle-même créée le 29 novembre 1950 consécutif à l'accord entre la France et l'OIR sur le transfert des fonctions d'assistance.

[80] Archives Nationales. DPM 44. 19810201. Dossier : « Commission interministérielle chargée de l'assistance et de la protection des réfugiés ». Note du 4 juin 1951 de Jean Charles Serres, directeur du service des affaires administratives et sociales du ministère des Affaires étrangères, relative à la réunion sur la question des réfugiés et apatrides qui se doit se tenir le 26 juin dans son bureau.

[81] Pour les procès-verbaux des réunions de cette commission (1950 à 1963) : Archives Nationales. DPM 44 19810201/2 « Commission interministérielle chargée de l'assistance et de la protection des réfugiés ».

[82] On peut lire dans le texte du projet de loi sur la création de l'Ofpra de juillet 1952 les précisions suivantes : « Le projet soumis, a été établi, en étroite collaboration avec les diverses administrations intéressées et avait été approuvé par le Conseil des Ministres ».

[83] Noiriel (1991), *op. cit.,* p.141-142.

Comment dès lors accepter de confier à un organisme international et en particulier au HCR, la protection des réfugiés en France ?

S'ensuit ainsi une stratégie française d'affaiblissement du HCR qui passe à la fois par la création d'un office national en France ; la limitation de la Convention de Genève à l'Europe pour les Etats qui le souhaitent ; et la suppression du caractère obligatoire des cotisations des Etats membres au HCR. Ainsi l'échec de Rochefort débouche sur l'adoption de stratégies dans le champ international ayant des effets à la fois sur les champs nationaux (création de l'Ofpra) et internationaux (limitation de la Convention de Genève). La mise en place de l'Ofpra, apparaît dès lors comme un moyen parmi d'autres de rendre le plus temporaire et le plus fragile possible, le système qui laisse concrètement et symboliquement à la France une place marginale dans un champ, celui des droits de l'homme, où elle revendique une supériorité.

« La raison et la raison d'être d'une institution (ou d'une mesure administrative) et de ses effets sociaux » écrit Pierre Bourdieu« n'est pÒas dans la 'volonté' d'un individu ou d'un groupe mais dans le champ des force antagonistes ou complémentaires où, en fonction des intérêts associés aux différentes positions et des habitus de leurs occupants, s'engendrent les 'volontés' »[84]. Dans cette perspective, ce n'est pas la seule personne de Rochefort qui aurait conduit à la création de l'Ofpra, mais une configuration bien particulière marquée par la convergence entre les intérêts personnels d'un chef de cabinet et de ceux de son ministère à un moment précis de la conjoncture .

La valeur des ressources de Robert Rochefort se constitue ainsi pour une part importante dans cette conjoncture particulière marquée par l'absence d'intérêt du ministère des Affaires étrangères qui lui confie le dossier et surtout par la marginalisation de la France dans un domaine où elle considère avoir une primauté. Si la nomination au poste de Haut-Commissaire est un enjeu du point de vue de la trajectoire professionnelle et de la carrière personnelle de Robert Rochefort, la relégation de la France à la position de dominé dans le champ international des droits de l'homme constitue un enjeu symbolique important pour le gouvernement français en général et le ministère des Affaires étrangères en particulier. C'est à travers ce prisme qu'on peut alors comprendre pourquoi ce ministère, « le plus compréhensif avec les réfugiés » selon Gérard Noiriel[85] est celui qui ait porté l'idée de la création d'un office national et étatique ainsi que celle de la limitation chronologique et géographique de l'application de la Convention de Genève.

Conclusion

Dans son travail sur l'ordonnance de 1945, Patrick Weil[86] a montré que la forme du texte était due à la conjonction d'un réseau (notamment autour d'Alexandre Parodi) et d'une procédure (qui donne le dernier mot à la Commission permanente du Conseil d'Etat). Dans la même veine, la forme que prennent l'organisme en charge des réfugiés en France et le texte de loi qui l'institue est largement déterminée par la position des acteurs dans le champ politique et social au niveau national et international. Si Rochefort peut convertir ses intérêts personnels en intérêts collectifs, jouer un rôle clef et imposer un office national, c'est à la fois parce que

84 Bourdieu, Pierre (1980) Le mort saisit le vif, *Actes de la recherche en sciences sociales,* vol.32, n°1, pp.3-14 ; p.6.
85 Noiriel (1991), *op.cit.*, p. 227.
86 Weil (1995), *op. cit.*, p. 101.

la question des réfugiés intéresse peu son ministère mais que la place de la France dans le champ international des droits de l'homme lui importe, au contraire, beaucoup.

La forme qu'ont pris le texte et l'organisation sont ainsi autant le produit de la concurrence interne, à l'intérieur du champ politique français, que de la concurrence externe, dans le champ international des droits de l'homme.

L'analyse ici produite montre que la substitution d'une organisation étatique (l'Ofpfa) à un système composé d'organisations internationales ou quasi consulaire ne doit pas être uniquement lu comme le signe d'une volonté de contrôle, et encore moins d'endiguement des flux. La création de l'Ofpra est également promue comme un moyen de favoriser l'intégration des réfugiés en mettant fin à la médiatisation de leur relation à leur société d'accueil par un tiers extraterritorial situé en dehors du maillage administratif national. Il ne s'agit évidemment pas d'opposer contrôle et intégration. En effet un nombre important de travaux[87] a montré depuis plusieurs décennies l'étroite imbrication entre fonctions de contrôle et d'assistance et l'ancienneté des liens entre assistance et surveillance. Cependant, cette imbrication et cette ancienneté ne doivent pas, comme nous le rappelle Vincent Dubois[88] conduire à oublier les variations historiques de la place et des formes de contrôle. Si dans le choix d'un organisme étatique la volonté de contrôle est certainement présente, elle mérite d'être largement nuancée au vu de l'analyse des discours, des acteurs et des évènements qui entourent la création de l'Ofpra. Il en est de même pour l'association entre nationalisation du régime des réfugiés et volonté de « faire barrage » aux nouvelles arrivées, pertinente pour une partie des réfugiés espagnols[89] mais peu opérante pour les autres groupes.

Plus encore, au regard de l'analyse des premières années de fonctionnement de l'Ofpra et du profil de ses agents, c'est l'idée même de nationalisation du régime qui mérite d'être reconsidérée. Pour ne citer qu'un exemple, il convient de rappeler que la délégation de l'OIR à Paris comportait davantage de fonctionnaires et de Français que n'en comprendra l'Ofpra, son successeur majoritairement composé d'agents étrangers et réfugiés[90] issus pour partie des anciens offices de réfugiés.

En amont, la mise en lumière du contexte d'émergence de l'Ofpra permet de voir et de comprendre pourquoi la création de l'organisme n'induit pas de grandes transformations dans les usages de la catégorie de réfugié durant ses vingt premières années de fonctionnement. En effet, non seulement l'importance de la question de l'intégration perdure et celle du contrôle reste secondaire, mais la définition du réfugié *en actes* c'est-à-dire telle que mobilisée dans les pratiques, reste semblable à celle qui prédominait au temps de l'OIR et des offices de réfugiés[91]: poids des nationalités dans l'attribution du statut ; porosité entre les catégories de « réfugié » et de « migrant » ; d'exil économique et politique ; de persécuté et d'orphelin du national. Et c'est largement parce que le réfugié est perçu comme un sans-patrie que l'Ofpra est envisagé comme un consulat.

87 Castel Robert, (1995) *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Fayard.

88 Dubois, Vincent. (2001). « Action publique et processus d'institutionnalisation. » Mémoire pour l'habilitation à diriger les recherches en sociologie coordonné par M. le Professeur Remi Lenoir, Paris: Université Paris I, Panthéon-Sorbonne, 265 p. ; p. 171.

89 Akoka (2012), *op. cit.* pp.131-139.

90 Akoka (2012), *op. cit.* pp 207-223. Akoka (2013), *op. cit.*

91 Akoka (2012), *op. cit.* chapitre 4.

L’analyse sur le temps long de l’évolution de l’Ofpra montre que les différentes formes que prend l’institution s’articulent avec celles de la figure du réfugié à différentes périodes données. Au moment de sa création, la dimension hybride de l’institution, entre organisation étatique et internationale reflète celle de la catégorie de réfugié, elle même à la frontière entre plusieurs espaces nationaux (pays d’origine/pays d’accueil) et administratifs (national et international). C’est en ce sens qu’institutions et catégories se reflètent et se façonnent mutuellement.

Remerciements : L’auteure tient a chaleureusement remercier Victor Pereira ainsi que les membres du Comité de l’histoire de l’Ofpra, pour leur relectures attentives et rigoureuses.