



HAL
open science

Les trois subordinations des politiques d'asile

Karen Akoka, Pascaline Chappart, Olivier Clochard

► **To cite this version:**

Karen Akoka, Pascaline Chappart, Olivier Clochard. Les trois subordinations des politiques d'asile. Yann Scioldo-Zürcher; Marie-Antoinette Hily; Emmanuel Ma Mung. Étudier les migrations internationales, Presses universitaires François-Rabelais, pp.299-320, 2019, Migrations, 978-2-86906-695-3. hal-04360545

HAL Id: hal-04360545

<https://hal.science/hal-04360545>

Submitted on 21 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.

Chapitre 8.

Les trois subordinations des politiques d'asile

Karen Akoka, Pascaline Chappart, Olivier Clochard•

Parmi les 244 millions de migrants internationaux (définis par le fait d'avoir franchi une frontière) comptabilisés à travers le monde¹, figurent les demandeurs d'asile et réfugiés. Ces personnes, en quête de protection, sont néanmoins souvent présentées comme différentes des migrants. Au fil du temps des politiques spécifiques, dites politiques d'asile ont en conséquence été développées à leur intention. Mais comme le montre Estelle d'Halluin, l'histoire du droit d'asile est trop souvent présentée comme le passage des « vingt glorieuses » des réfugiés (années 50-70) à la « crise de l'asile » du début des années 1990². Nous serions ainsi passés, selon ces représentations, d'un temps où les institutions de l'asile auraient été indépendantes à un temps où elles seraient sous la subordination des politique migratoires - ce qu'attesterait la chute drastique du taux d'accord au statut de réfugié, passé en France, de 80 % au début des années 1980 à près de 20 % depuis les années 1990. Ce regard critique est souvent prolongé par une injonction à ne pas mélanger politiques d'asile et d'immigration qui participe, en creux, à renforcer la croyance en une différence de nature entre personnes réfugiées et migrantes. S'est ainsi développée une image mythifiée et réifiée des réfugiés qu'il s'agirait de protéger de l'amalgame avec les migrants par le biais de politiques d'asile hermétiques et indépendantes des autres considérations politiques, comme cela aurait été le cas avant les années 1980.

À partir de travaux de chercheurs, notamment de ceux de Migrinter nous voudrions ici inverser la focale et partir d'un autre point de vue pour visiter les fluctuations des politiques d'asile.

• **Karen Akoka**, sociologue, maîtresse de conférence en science politique à l'Université Paris Nanterre et chercheuse à l'Institut des Sciences sociales du Politique (ISP). Ses travaux portent sur la dialectique asile/migration, les transformations historiques de la figure du réfugié et les modalités de dissociation entre réfugiés et migrants dans différents espaces nationaux. Ils ont donné lieu à plusieurs articles dont « Pour une histoire sociale de l'asile politique en France », in *Pouvoirs* n°144, 2013, pp. 67-77 (avec Alexis Spire) ; « Distinguer les réfugiés des migrants au XXe siècle : Enjeux et usages des politiques de classification » dans Michel Agier et al. (dir), *Définir les Réfugiés*, Presses Universitaires de France, p.47-68 ; « Régime de confinement et gestion des migrations sur l'île de Chypre » in *L'espace politique* n°25, 2015 (Avec Olivier Clochard), en ligne sur <http://journals.openedition.org/espacepolitique/3381#quotation> ; et « La demande d'asile en Israël » in Cambrezy L., et al. (dir.) *L'asile au Sud*, Paris, La Dispute, 2008, pp.67-87. Elle a également co-dirigé (avec Patrick Gonin et David Hamelin) : *Migrants d'ici et d'ailleurs, du transnational au local*, Poitiers, Atlantique, 2009.

• **Pascaline Chappart**, est sociologue et post-doctorante IRD à l'Urmis Paris. Ses travaux portent sur les politiques et les pratiques européennes d'expulsion des étrangers en situation irrégulière et leurs effets sociopolitiques et anthropologiques hors d'Europe. Sa thèse, réalisée à Migrinter et intitulée *Retours volontaires, retours forcés hors d'Europe. Une socio-anthropologie de l'éloignement des étrangers. Le cas de la France*, met au jour d'une part, l'imbrication des mécanismes qui, de l'« aide » à la coercition, sont déployés pour reléguer les étrangers hors des frontières européennes et, d'autre part, l'aménagement d'un espace de prise en charge sociale et institutionnelle, reliant les pays expulseurs aux pays des expulsés. Elle a coordonné avec Clara Lecadet le dossier « Les expulsés, leurs voix, leurs droits » paru en 2015 dans la revue *Plein Droit*. Elle a publié plusieurs articles dont de « Agent du retour volontaire » (*Plein Droit*, 2011) et co-écrit avec Clara Lecadet « Enfants de sans-papiers, enfants d'expulsés dans l'arène des luttes et des politiques » (*JDA*, 2011).

• **Olivier Clochard**, géographe, est chargé de recherche au CNRS, au laboratoire Migrinter (UMR 7301 CNRS - Université de Poitiers), et membre du réseau Migreurop. Il étudie la manière dont les contrôles migratoires aux frontières des États membres de l'Union européenne affectent les parcours des migrants. Il a dirigé et co-signé l'ouvrage, *Atlas des migrants en Europe. Approches critiques des politiques migratoires*, Armand Colin, 2017 (3^{ème} édition), et publié plusieurs articles dans la *Revue Européenne des Migrations Internationales* (REMI).

¹ Organisation des Nations unies, 12 janvier 2016, <https://news.un.org/fr/story/2016/01/327102-il-y-244-millions-de-migrants-internationaux-dans-le-monde-selon-lonu>.

² D'Halluin-Mabillot Estelle, *Les épreuves de l'asile. Associations et réfugiés face aux politiques du soupçon*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2014, p.14.

Nous proposons de ne pas prendre au sérieux les catégories, ni d'idéaliser un droit d'asile qui a toujours (par définition) été politique. Les catégories des politiques d'asile (comme toutes les catégories) sont en effet des constructions nées de considérations institutionnelles. Il n'y a pas de « politique d'asile pure » qui ne puisse être isolée des autres considérations politiques ou économiques.

A rebours de l'analyse selon laquelle les politiques d'asile auraient autrefois été basées sur la « confiance » avant de basculer dans l'ère contemporaine du « soupçon »³, nous voudrions montrer que l'application du droit d'asile a toujours été subordonnée à différents types de considérations politiques. Les politiques d'asile ne sont passées ni de la confiance au soupçon, ni de l'indépendance à la subordination, mais plutôt d'une subordination aux politiques diplomatiques à une subordination aux politiques migratoires de réduction des flux, prolongée par une immixtion dans les politiques de rapatriement et de retour. S'est ainsi opéré un passage de la figure du réfugié héros qui permet de décrédibiliser les régimes communistes dans le contexte de la guerre froide, à celle du demandeur d'asile fraudeur qui justifie son exclusion dans le contexte des politiques migratoires restrictives, à la figure du débouté pour qui le rapatriement est devenu un synonyme de protection humanitaire.

Il s'agit d'étudier ici ces trois grands types de figures et formes de subordinations. La subordination des politiques d'asile aux politiques diplomatiques des années 1950-1980 se matérialise par la production d'un nombre important de réfugiés ; la subordination des politiques d'asile aux politiques de réduction des flux migratoire monte en puissance à partir des années 1980 et se traduit par la production d'un grand nombre de demandeurs d'asile puis de déboutés ; la subordination des politiques d'asile aux politiques de rapatriement et de renvois se déploie à partir des années 1990 et conduit à la production d'un nombre croissant d'expulsés. Les trois périodes identifiées se succèdent tout en se chevauchant et sont davantage marquées par la prégnance d'une subordination sur l'autre que par l'exclusivité de l'une d'elle et la disparition des autres.

1. Politiques d'asile et politiques diplomatiques : faire des réfugiés

C'est entre le milieu des années 1980 et la fin des années 1990, au moment où l'asile devient un enjeu du débat public formulé en termes de « problème » ou de « crise de l'asile », que sont publiés en France les premiers travaux de recherche sur le sujet. La question de l'asile est d'abord traitée dans le cadre d'ouvrages sur l'immigration⁴, puis s'autonomise sous l'impulsion de juristes spécialisés⁵, sinon de chercheurs ayant travaillé sur l'immigration dans la décennie précédente⁶. Au milieu des années 1990, une nouvelle génération se saisit de la question. À quelques exceptions près⁷, elle porte son attention sur la période de l'entre-deux-guerres ou sur celle de l'immédiat après guerre (1945-1952), souvent sous la forme de monographies de groupes nationaux de réfugiés en France : les Russes ; les Espagnols ou encore les Arméniens⁸.

³ Fassin Didier, Kobelinsky Carolina, « Comment on juge l'asile. L'institution comme agent moral », *Revue française de sociologie*, 4/2012, Vol. 53, 2012, pp. 657-688.

⁴ Lochak Danièle, *Étrangers : de quel droit ?*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985.

⁵ Tiberghien Frédéric, *La protection des réfugiés en France*, 2e éd., Paris, Economica, 1988

⁶ Noiriél Gérard, *Réfugiés et sans-papiers. La république face au droit d'asile XIXe-XXe siècle*, Paris, Calmann-Lévy, 1991.

⁷ Legoux Luc, *La crise de l'asile politique en France*, Paris, CEPED, 1995. Masse, Jean Pierre, *L'exception Indochinoise. Le dispositif d'accueil des réfugiés politiques en France 1973-1991*. Th. Doct. : sociologiehistorique : EHESS, Paris, 1996.

⁸ Catherine Gousseff, *L'exil russe : La fabrique du réfugié apatride, 1920-1939*, Paris, CNRS éd., 2008.

Angoustures Aline, « Les réfugiés espagnols en France de 1945 à 1981 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 44-3, n° 3, 1997, pp.457-529. Dreyfus-Armand Geneviève, *L'Exil des républicains espagnols en France. De la guerre civile à la mort de Franco*, Paris, Albin Michel, 1999. Hovanessian Martine, *Le lien communautaire : Trois générations d'Arméniens*. Nouvelle éd. L'Harmattan, 2007.

Il faut attendre les années 2000 pour voir se développer des travaux sur l'asile qui proposent, de déplacer la focale depuis les « réfugiés » vers l'État et depuis l'analyse « par le haut » des politiques publiques vers celle de sa mise en œuvre au quotidien. Trois grands traits caractérisent ces nouvelles approches. Premièrement, la mise en œuvre du droit d'asile est souvent appréhendée à travers une sociologie du secteur associatif ou humanitaire⁹. Deuxièmement, quand l'analyse des organisations étatiques est favorisée, les travaux se focalisent d'avantage sur la Cour Nationale du Droit d'Asile¹⁰ (CNDA) que sur les autres institutions de l'asile, tels l'Ofpra - l'Office de français de protection des réfugiés et apatrides¹¹, ou les préfetures¹². Troisièmement, les travaux sur la détermination du statut de réfugié laissent dans l'ombre la période 1950-1980. En France hormis l'ouvrage de Luc Legoux qui aborde, en démographe, ces années à travers une analyse des statistiques de l'Ofpra, l'ouvrage collectif *Réfugiés et Apatrides*¹³ (qui ne s'étend pas au delà des années 1960) et les travaux de Karen Akoka¹⁴ sur les pratiques de l'Ofpra entre 1952 et 1992, peu de recherches ont été menées sur cette période considérée comme l'âge d'or des réfugiés durant laquelle les taux de rejets étaient si bas qu'ils n'étaient pas calculés¹⁵. Parallèlement aucune histoire exhaustive des politiques contemporaines d'asile en France n'a encore vu le jour, à la différence de l'histoire des politiques d'immigration¹⁶. Comme le souligne Jérôme Elie, en 2015, à propos d'un champ

⁹ Agier Michel, *Gérer les indésirables. Des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire*, Paris, Flammarion, 2008. Bouteillet-Paquet Daphné, *L'Europe et le droit d'asile*, Paris / Montréal / Budapest / Turin, L'Harmattan, 2001. D'Halluin Estelle, *Les épreuves de l'asile. De la politique du soupçon à la reconnaissance des réfugiés*. Thèse de sociologie, Paris, EHESS, 2008. Belkis Dominique ; Spyros Franguiadakis et Edith, *En quête d'asile – Aide associative et accès au(x) droit(s)*, Paris : L.G.D.J. (Droit & Société n°41), 2006. Firgoli, Gilles, De la circulaire au guichet. Une enquête sur la fabrique des populations vulnérables par les politiques publiques », in *Déviance et Société*, vol. 33, n°2, 2004, pp. 125-148. Kobelinsky, Carolina, *L'accueil des demandeurs d'asile : Une ethnographie de l'attente*, Paris, Editions du Cygne, 2010. Pestre, Elise, *La Vie psychique des réfugiés*, Paris, Payot & Rivages, 2010.

¹⁰ Fassin, Didier et Kobelinsky Carolina, Comment on juge l'asile. L'institution comme agent moral», *Revue française de sociologie* 4/2012, vol. 53, 2012, p. 657-688. Kobelinsky, Carolina, « Enquête de vérité. La production des décisions pour les demandes d'asile », dans Fassin Didier (sous la dir. de), *Juger, réprimer, accompagner. Essai sur la morale de l'Etat*, Editions du Seuil, 2013. Greslier, Florence, « La Commission des Recours des Réfugiés ou l'intime conviction face au recul du droit d'asile en France », *Revue européenne des migrations internationales* n° 23, 2007, p.107-133. Thibault, Sébastien, *Pour une sociologie politique de la Cour nationale du droit d'asile : histoire, acteurs et fabrique d'une sentence administrative à l'égard des étrangers*, thèse de doctorat en science politique, université Saint Quentin en Yvelines, 2016. Valluy Jérôme (dir.), *Rejet des exilés. Le grand retournement du droit de l'asile*, Paris, Éditions du croquant, Coll. Terra, 2009.

¹¹ Akoka Karen, *La Fabrique du réfugié à l'Ofpra(1952-1992). Du consulat des réfugiés à l'administration des demandeurs d'asile*, thèse de sociologie de l'Université de Poitiers, 2012. Probst, Johanna, *Instruire la demande d'asile. Etude comparative du processus décisionnel au sein de l'administration allemande et française*. Thèse de doctorat, Université de Strasbourg, 2012.

¹² Spire Alexis, *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 2008.

¹³ Angoustures Aline ; Kevonian Dzovinar et Mouradian Claire (dir.), *Réfugiés et apatrides*, Presses Universitaires de Rennes, 2017.

¹⁴ Akoka K., *La Fabrique du réfugié à l'Ofpra...*, *op. cit.*

¹⁵ L'ouvrage de Jérôme Valluy (*Le rejet des exilés...*, *op. cit.*) est centré sur la période contemporaine. Celui d'Alexis Spire (*Étrangers à la carte...*, *op. cit.*) porte sur la période 1950-1970 mais traite principalement de la politique d'immigration et plus marginalement de la politique d'asile. Celui de Gérard Noiriel (*Réfugiés et sans papiers...*, *op.cit.*) se centre sur la question de l'asile mais porte principalement sur la période 1789-1952. Seules quatorze pages de l'ouvrage sont en effet consacrées aux années 1952-1970 tandis que le dernier chapitre qui traite de la fin des années 1980 s'intéresse principalement aux transformations dans les manières dont les réfugiés plaident leurs causes à travers l'analyse d'un corpus de lettres écrites par ces derniers. Seul un article de l'ouvrage co-dirigé par A. Angoustures, D. Kevonian et C. Mouradian (*Réfugiés et Apatrides...*, *op.cit.*) s'étend au delà des années 1960 : celui de Victor Pereira sur le traitement de la demande portugaise entre 1952 et 1974.

¹⁶ Weil Patrick, *La France et ses étrangers : L'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Paris, Editions Gallimard, 2004. Viet Vincent, *La France immigrée: Construction d'une politique 1914-Paris*, Fayard, 1998.

négligé par les historiens, l'absence de travaux sur les années 1950-1980 est aussi vrai pour les autres espaces nationaux¹⁷, à l'exception de quelques articles portant sur la gestion de l'asile dans l'ensemble des pays industrialisés durant cette période¹⁸, de travaux sur l'histoire du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés¹⁹ et sur l'histoire des *Refugee studies* elles-mêmes²⁰. S'ils abordent, quelque fois à la marge, la période de la guerre froide, ces travaux ne se placent cependant pas au niveau des pratiques concrètes et quotidiennes d'attribution du statut mais s'inscrivent davantage dans des approches dites « par le haut », souvent ancrées dans les relations internationales ou la géopolitique.

Pourtant, la comparaison entre le traitement des demandes d'asile durant ces décennies et aujourd'hui est au cœur de nombre de débats sur les politiques d'asile contemporaines, notamment sur l'augmentation exponentielle des rejets entre ces deux périodes. Pour les uns, cette augmentation est liée au changement de profil des demandeurs qui ne correspondraient désormais plus à la définition du réfugié de la Convention de Genève. Pour les autres, c'est le traitement de cette demande qui ne serait plus conforme à l'esprit de la convention. Ces positionnements, apparemment opposés, ont comme point commun de considérer la période des années 1950 à 1970 comme celle d'une époque où auraient coexisté « vrais » réfugiés et réponse institutionnelle « juste » prise par des institutions indépendantes. Pour penser les évolutions des politiques d'asile, la recherche scientifique s'appuie quant à elle généralement sur la thèse de Gérard Noiriel pour qui la convention de Genève (1951) et la création de l'Ofpra (1952) marquent « l'importance décisive que prennent la procédure de qualification individuelle et la logique de la preuve »²¹ ainsi que « le contrôle désormais total de la bureaucratie nationale sur les réfugiés (...) désormais d'un bout à l'autre du processus ce sont des instances purement françaises qui décident de l'attribution du statut »²².

Les travaux de Karen Akoka remettent en question ces différentes thèses²³. Ils montrent que les taux d'accords élevés ne sont nullement synonymes d'indépendance ; mais aussi que les logiques de la preuve, de la qualification individuelle et de la gestion par une bureaucratie nationale ne se généralisent qu'à partir des années 1980 et ne prévalent pas durant la période précédente. L'injonction à la persécution individuelle et aux preuves, à laquelle doivent se plier presque tous les demandeurs d'asile aujourd'hui, était alors loin de s'appliquer aussi systématiquement aux Soviétiques, Hongrois, Tchèques, Arméniens, Polonais et autres ressortissants des démocraties populaires. Devenus avec le temps les figures par excellence du « vrai » réfugié politique, ils obtenaient en fait quasi automatiquement le statut sur la seule base de leur nationalité dans la mesure où cette reconnaissance contribuait à souligner la supériorité du système politique et économique occidental sur l'idéologie communiste.

Les ressortissants de pays diplomatiquement proches de la France (Portugal, Grèce, Espagne, Yougoslavie) et en majorité non communistes étaient quant à eux traités avec plus de rigueur

¹⁷ Elie Jérôme, « The history of refugee and forced migration studies » in Lena Fiddian-Qasmiyeh et al., *The Oxford handbook of refugee and forced migration studies*, 2014.

¹⁸ Keely Charles B., « The International Refugee Regime(s): the end of the Cold War Matters », *International Migration Review*, vol. 35, n°1, 2001, pp. 303-314.

¹⁹ Loescher Gil, *UNHCR and World Politics: a perilous path*, Oxford University Press, 2001. Loescher Gil, *UNHCR's origins and early history: agency, influence, and power in global refugee policy*, *Refugee*, 33(1), 2017, p77-86. Elie, Jérôme, « The UNHCR and the Cold war : a Documented Reflection on the UN Refugee Agency's Activities in the Bipolar Context », working papier in *The UNHCR and the Global Cold War, 1971-1984* (Joint UNHCR/GIIS/GSP project), 2007.

²⁰ Chimni B.S. « The Geopolitics of Refugee Studies : a View from the South » in *Journal of Refugee studies*, vol 11, n°4, 1998, p11-29. Black, Richard, « Fifty Years of Refugee Studies : from Theory to Policy », *International Migration review*, vol. 35, n°1, 2001.

²¹ Noiriel G., *Réfugiés et sans-papiers... op. cit.* p. 214.

²² *Ibid.*, p. 200

²³ Akoka K., *La Fabrique du réfugié à l'Ofpra...*, *op. cit.*

que ceux qui fuyaient domination soviétique ou communisme. Leurs actes d'allégeance²⁴ et les suspicions de migrations économiques étaient davantage sanctionnés par des retraits ou des rejets du statut de réfugié. Cette différence de traitement, qui confirme l'importance des considérations de politique étrangère dans l'attribution du statut de réfugié, est restée largement invisibilisée pour trois grandes raisons. D'abord parce que les statistiques sont lacunaires jusqu'au milieu des années 1970, ensuite parce que les demandeurs portugais, grecs ou espagnols étaient davantage poussés vers (et régularisés par) les procédures d'immigration que rejetés par les procédures d'asile. Enfin parce que la Convention de Genève obligeait l'Ofpra à confirmer le statut de réfugié des personnes déjà admises comme tels par les conventions internationales antérieures, ce qui était alors le cas de la majorité des Espagnols, bien que ces anciennes conventions les reconnaissent sur la base de leur appartenance au groupe des Républicains et non sur celle de la crainte de persécution²⁵.

L'idée que la création de l'Ofpra a conduit à bureaucratiser, étatiser et nationaliser la politique d'asile a été remise en cause, quant à elle, par la prosopographie des premiers agents de l'institution qui confirme, par ailleurs, la prégnance des questions diplomatiques en son sein²⁶. L'analyse des trajectoires et propriétés sociales de ces agents montre qu'ils étaient majoritairement étrangers, réfugiés et anciens membres du personnel diplomatique ou politique de leurs pays d'origine. Le chef de la section ukrainienne était, à titre d'exemple, ministre des Affaires étrangères dans son pays ; le chef de la section Russe ancien député de la Douma et celui de la section géorgienne, ancien gouverneur. Ces agents donnent à voir une administration, faite d'anciens diplomates, ne possédant pas la nationalité française, parlant dans leur langue, instruisant des demandes et délivrant des documents administratifs à des compatriotes qui ont fui les mêmes régimes qu'eux. L'Ofpra des années 1950-1970 apparaît ainsi comme un « consulat de régimes disparus » dont la France préserve la continuité symbolique, au travers d'agents qui font figure de « diplomatie parallèle » à celle du nouveau régime de leur pays²⁷. Ainsi, au delà des modalités d'attribution du statut et de leur gestion différenciée, c'est également au regard des propriétés sociales des agents de l'Ofpra que la logique diplomatique et géopolitique s'éclaire ; une logique que confirme le rattachement de l'organisme au ministère des Affaires étrangères²⁸.

Ce n'est qu'à partir du début des années 1980, avec la fin de la guerre froide et la construction de l'immigration comme problème dans le cadre de la crise économique, que se met en place la bureaucratisation, la nationalisation et les exigences de qualification individuelle et de preuves. Ces transformations s'installent néanmoins lentement et de manière différenciée selon les nationalités. Deux groupes illustrent particulièrement cette gestion différenciée²⁹ : les « Zaïrois » d'un côté et, les « Indochinois », de l'autre. Les derniers qui fuient des régimes communistes se voient délivrer le statut de réfugié sur le seul critère de leur nationalité par des agents de même nationalité qu'eux. Les premiers dont la demande est instruite par des agents désormais tous français, doivent prouver qu'ils craignent une persécution individuelle. Les « Indochinois » sont qualifiés de « réfugiés » avant même d'avoir reçu le statut, tandis que les

²⁴ Le fait de demander des documents aux représentants du pays d'origine ou de rentrer brièvement ou plus longuement dans son pays.

²⁵ La convention de Genève stipule que toute personne déjà reconnue réfugiée par des accords internationaux antérieurs reste considéré comme un réfugié.

²⁶ Akoka K., *La Fabrique du réfugié à l'Ofpra...*, op. cit.

²⁷ Pour reprendre la formule de Dzovinar Kévonian (2004) décrivant les profils des nouveaux fonctionnaires de la SDN et du BIT pendant l'entre-deux-guerres, voir : Kévonian Dzovinar, *Réfugiés et diplomatie humanitaire : Les acteurs européens et la scène proche-orientale pendant l'entre-deux-guerres*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2004.

²⁸ En 2007 et 2010, l'Ofpra est passé respectivement sous la tutelle du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité Nationale et du Codéveloppement, et du ministère de l'Intérieur.

²⁹ Akoka K., *La Fabrique du réfugié à l'Ofpra...*, op. cit.

Zaïrois sont désignés par le nouveau terme de « demandeurs d'asile ». Le traitement des « Indochinois » 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 au sud et par pays interposés. Le traitement de la demande d'asile zaïroise illustre une autre logique qui s'étend progressivement à tous les groupes nationaux : celle de l'interprétation restrictive des critères liée à la subordination progressive de l'asile aux objectifs de réduction des flux migratoires, marquée par la chute du nombre de réfugiés, l'augmentation de celui des demandeurs d'asile et des injonctions toujours plus fortes à leur égard. Il est ainsi désormais demandé à tous les requérants de prouver qu'ils craignent une persécution à titre individuel et qu'ils ont combattu pacifiquement pour défendre leurs groupes ou leurs idées. À partir des années 1990, les Kurdes de Turquie, autrefois reconnus réfugiés sur la seule base de leur appartenance ethnique, doivent ainsi montrer qu'ils sont personnellement menacés et qu'ils n'ont pas pris part à la lutte armée portée par le PKK.

Les années 1980-1990 ne marquent donc pas la fin de l'indépendance des institutions de l'asile et les débuts de leur assujettissement aux politiques migratoires de réduction des flux. C'est davantage du passage d'une subordination à l'autre dont il s'agit. Passage de la subordination de l'asile aux politiques diplomatiques s'exprimant dans le contexte de la guerre froide par un nombre très élevé d'octrois de statuts, à une subordination aux politiques migratoires s'exprimant, dans le cadre de la labélisation de l'immigration comme un problème, par un nombre très élevé de rejets.

2. Politiques de réduction des flux migratoire : faire des déboutés

À partir des années 1980, les gouvernements des pays de l'Union européenne, de l'Australie, des États-Unis et du Canada – suivis par d'autres États dans le monde – ont peu à peu perçu l'asile comme une immigration subie³⁰. En conséquence l'accueil des personnes en quête de protection internationale a été « progressivement subordonné à une logique de contrôle des flux migratoires »³¹. Les manifestations de cette subordination de l'asile aux politiques migratoires ont pris diverses formes et ont engendré des dispositifs complexes qui peuvent être divisés en quatre grands types : les programmes et accords entre États visant à ce que les réfugiés restent à proximité de leur pays d'origine ; les obstacles à l'entrée des demandeurs d'asile ; l'enfermement des requérants ; l'inflation législative et la complexification des procédures comme autant d'obstacles au dépôt des demandes d'asile.

Programmes et accords entre États visant à maintenir les demandeurs d'asile au plus près de leur territoire

Avec les conventions internationales relatives à la protection des réfugiés et la création de l'Union européenne, trois ensembles d'accords internationaux relatifs à l'asile peuvent être mentionnés³².

Sous l'impulsion du Haut-Commissariat des Nations-unies pour les réfugiés (HCR), il y a les accords relatifs à des régimes de réinstallation – depuis les pays de premier accueil vers d'autres

³⁰ Cambrézy Luc, Smaïn Laacher, Véronique Lassailly-Jacob et Luc Legoux, *L'asile au sud*, Paris, La Dispute, 2008.

³¹ Legoux Luc, « Changements et permanences dans la protection des réfugiés », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 20, n°2, 2004, pp. 9-22. Migreurop, *Atlas des migrants en Europe. Approches critiques des politiques migratoires*, Paris, Armand Colin, 2017 (3^{ème} édition).

³² Convention de Genève du 28 juillet 1951 ; le protocole additionnel de New York adopté le 31 janvier 1967 qui propose aux pays signataires d'étendre le champ d'application de la Convention de Genève aux événements survenus après le 1^{er} juillet 1951 et à l'ensemble des États des autres continents.

États – qui sont plus ou moins appliqués. L'idée est que ce type d'action collective pourrait conduire à une meilleure résolution des crises « migratoires » à la différence des mesures portées unilatéralement par les États-nations³³. L'objectif des procédures de réinstallation est d'amorcer une meilleure répartition de la prise en charge, mais très peu d'États européens participent à de tels programmes qualifiés par le HCR de *Burden Sharing* (« partage du fardeau »). **Et lorsque les gouvernements consentent à accueillir des personnes dans le cadre de ces programmes, seules une infime partie des réfugiés est concernée, la plupart de ces derniers est maintenue dans ces premiers pays d'accueil.**

Avec l'établissement des accords de Schengen (1985-1995) et la signature de l'acte unique européen (1986) qui ont marqué un tournant important dans la construction européenne, les politiques des États membres et de l'Union européenne (UE) en matière de droit d'asile ont de plus en plus été débattues au sein de ces États³⁴. Ainsi la Convention de Dublin (1990), devenue règlement (2003), est l'un des premiers instruments – autres que les conventions internationales déjà mises en place – qui vise à établir des règles communes en matière de droit d'asile. Ces accords précisent que le choix du pays d'accueil est soumis à conditions³⁵ et les demandeurs d'asile ne peuvent déposer leur requête que dans un seul État de l'UE. En conséquence, les États limitrophes se retrouvent dans une position désavantageuse par rapport aux autres pays membres qui cherchent, par divers moyens, à limiter le nombre d'entrées des requérants sur leur territoire ; ils considèrent la procédure d'octroi du statut de réfugié comme un vecteur d'immigration irrégulière. Avec la présence des réfugiés syriens au sein de l'UE, un nouveau vocable est apparu, celui de « relocalisation »³⁶, soit des procédures qui visent à aider des pays formant la frontière extérieure de l'UE (Grèce, Italie, Malte, etc.) et confrontés à des arrivées relativement importantes. Néanmoins, les résultats de ces transferts de population encadrés par les États demeurent très modestes, liés en partie aux tensions qui prévalent entre les gouvernements.

La mise à distance des demandeurs d'asile des États les plus riches – ayant ratifié la Convention de Genève de 1951 – se retrouve également sur d'autres « fronts géopolitiques de développement de la politique migratoire européenne »³⁷. Ainsi l'idée qui prévaut à partir des années 1980 de mettre en place des projets visant à maintenir les personnes en demande de protection hors de leur territoire, s'est en partie concrétisée au cours des années 2000³⁸. Le Royaume-Uni propose en 2003 une « approche internationale » du traitement de l'asile avec la mise en place de *transit processing centers* ; en 2004, la France envisage l'établissement de « points d'accueil » puis l'Italie et l'Allemagne des « guichets européens de l'immigration »³⁹. Autant de projets qui n'iront pas à leur terme à la différence de la *Solution Pacific* du

³³ Suhrke Astri, "Burden-sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action", *Journal of Refugee Studies*, Vol. 11, Issue 4, 1998, pp. 396-415.

³⁴ Guiraudon Virginie (dir.), « Les effets de l'europeanisation des politiques d'immigration et d'asile », *Politique européenne*, n° 31, 2010 [[disponible sur Internet](#)].

³⁵ Selon des critères hiérarchisés, est responsable de l'examen d'une demande d'asile : le pays où il y a des traces de séjour ou d'entrée réguliers ou irréguliers de la personne, le pays où réside déjà un membre de la famille, réfugié ou demandeur d'asile, etc.

³⁶ Avec l'arrivée d'un plus grand nombre de réfugiés syriens au cours de l'année 2015, l'Union européenne (UE) a imaginé que le transfert de personnes ayant demandé, ou bénéficiant déjà d'une protection internationale d'un État membre de l'UE (Grèce, Italie, etc.) puisse se faire vers un autre État membre qui leur accordera une protection similaire.

³⁷ Pastore F., 2015, La crise du régime migratoire européen, in Schmoll C., Thiollet H. et Wihl de Wenden C., *Migrations en Méditerranée*, Paris, CNRS Edition, pp.53-72.

³⁸ Bouteillet-Paquet D., *L'Europe et le droit d'asile...*, op. cit.

³⁹ Rodier C., 2015, Externaliser la demande d'asile, *Plein Droit*, n°105, pp. 10-13.

gouvernement australien qui a négocié avec les États de Nauru, Papouasie-Nouvelle-Guinée l'accueil voire l'enfermement des demandeurs d'asile⁴⁰.

Ces divers dispositifs permettent à un petit nombre de réfugiés d'aller dans les pays les plus développés et maintiennent un grand nombre de demandeurs d'asile et de réfugiés dans des zones périphériques. Dès lors les États de l'Union européenne empêchent de nombreuses personnes d'entrer sur leur territoire.

Les obstacles à l'entrée sur le territoire

On assiste à une inflation des règles relatives à l'entrée des demandeurs d'asile sur les territoires des États, c'est-à-dire des lois qui produisent un contournement des principes internationaux comme celui du non-refoulement défini dans la convention de Genève relative au statut de réfugié⁴¹. Ainsi les recherches sur les politiques d'asile – amorcées bien souvent par des travaux associatifs⁴², ont montré qu'un premier obstacle pour les requérants était l'impossibilité d'obtenir un visa pour fuir leur pays⁴³. En conséquence une partie d'entre eux ont cherché à accéder au territoire lors d'un transit dans un aéroport européen. Les autorités ont, en conséquence, imposé l'obligation de visa de transit aéroportuaire (VTA) aux États d'où provenaient ces ressortissants, processus qui révèle l'existence de liens entre l'évolution à la baisse du nombre de demandeurs d'asile arrivant dans les aéroports et la mise en place de ces mesures⁴⁴. Ces lois complètent celles relatives au système d'amendes pris à l'encontre des transporteurs qui acheminent des étrangers démunis de documents en règle⁴⁵. Et dans certains lieux frontaliers comme les ports de la marine marchande, les requérants sont exclusivement pris en charge par des acteurs privés (capitaines, armateurs, assureurs). Les États n'assurent donc plus leurs « traditionnelles fonctions régaliennes de contrôle (...). Et en parallèle, les réglementations communautaires relatives à l'arrivée de passagers clandestins légalisent un système de pratiques opaques laissant les acteurs maritimes « gérer » ces migrants de façon de plus en plus « autonome », sans regard étatique ou démocratique »⁴⁶. Ainsi les opérations de contrôles aux frontières remettent en cause l'accessibilité des personnes en quête de protection au territoire sanctuarisé des pays riches⁴⁷. Ces dispositifs établissent un continuum dans la surveillance des flux migratoires voire une spirale de contrôles dans le sens où le territoire européen reste toujours accessible, mais avec des parcours migratoires qui deviennent de plus

⁴⁰ Hyndman Jennifer and Alison Mountz “Another Brick in the Wall? Neo-Refoulement and the Externalization of Asylum by Australia and Europe”, *Government and Opposition*, Vol. 43, Issue 2, 2008. [disponible sur internet]

⁴¹ Crépeau François, *Droit d'asile, de l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Bruxelles, Bruylant / Université de Bruxelles, 1995. Bouteillet-Paquet D., *L'Europe et le droit d'asile...*, op. cit. Frigoli Gilles, « Le demandeur d'asile : un « exclu » parmi d'autres ? » *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 20, n°2, 2004, pp.153-167. Frigoli Gilles, Jessica Jannot, « Travail social et demande d'asile : les enseignements d'une étude sur l'accueil des demandeurs d'asile dans les Alpes-Maritimes », *Revue française des affaires sociales*, n°4, pp. 223-242, 2004 [disponible sur Internet].

⁴² Gisti, « Les demandeurs d'asile », *Plein droit*, n°6, 1989. Gisti, « Asile(s) degré zéro (dossier) », *Plein Droit*, n°44, pp.1-55, 1999, [disponible en partie sur Internet]. Cimade, *Main basse sur l'asile, le droit d'asile (mal)traité par les préfets*, 2007.

⁴³ Bigo Didier, Elspeth Guild, « Schengen et la politique des visas », *Cultures & Conflits*, n°49 et 50, 2003 [disponible sur Internet]. Clochard Olivier, *Le jeu des frontières dans l'accès au statut de réfugié. Une géographie des politiques européennes d'asile et d'immigration*, thèse de géographie de l'université de Poitiers, 2007. Beaudu Gérard, « L'externalisation dans le domaine des visas Schengen », *Cultures & Conflits*, n° 74, pp. 111-127, 2009, [disponible sur Internet].

⁴⁴ Clochard O., *Le jeu des frontières dans l'accès au statut de réfugié...*, op. cit.

⁴⁵ Le Bourhis Kristeen, *Les transporteurs et le contrôle des flux migratoires*, Paris, L'Harmattan, 2001.

⁴⁶ Maquet Paloma, « Passer le port ? La gestion des passagers clandestins au Pirée », *Cultures & Conflits*, n°99-100, pp. 57-75, 2015, [disponible sur Internet].

⁴⁷ Clochard et Ottavy, 2014, Franchir les dispositifs établis par Frontex. Coopérations policières transfrontalières et refoulements en mer Égée, *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol.30, n°2, pp. 137-156)

en plus longs, difficiles et dangereux (près de 30 000 morts dans la mer Méditerranée entre 2000 et 2015).

L'enfermement des demandeurs d'asile

À leur arrivée sur le territoire « d'accueil », les demandeurs d'asile sont de plus en plus suspectés par les agents de l'État, de vouloir user de la procédure de demande d'asile à d'autres fins. De nombreux requérants se retrouvent donc enfermés aux frontières, et dans l'inachèvement de leur parcours d'exil, « ils ne sont ni immigrés, ni émigrés mais suspendus en migration »⁴⁸. Au sein de ces interstices frontaliers, les procédures auxquelles les personnes sont confrontées, ont été de plus en plus codifiées au cours des vingt-cinq dernières années⁴⁹, complexifiant la procédure d'admission sur le territoire au titre de l'asile et contournant le principe du recours exceptionnel à la détention des demandeurs d'asile. Ces espaces, placés hors ou aux marges du système juridique, ouvrent bien souvent la voie à des mesures arbitraires de la part des autorités, et laissent régulièrement le champ libre à la précarité, voire à des traitements inhumains et dégradants.

Pour analyser ces diverses formes d'enfermement contemporain et comprendre la manière dont les requérants vivent au sein de ces espaces, la notion de « camp d'étrangers » a été réintroduite dans les disciplines des sciences humaines. Ainsi l'anthropologue anglaise Barbara Harell Bond utilise le terme d'*encampement* en s'appuyant sur des travaux sur les camps de réfugiés dans le pays en voie de développement⁵⁰. En France un rapport paru à l'automne 2000 réalisé par un groupe d'associations et de syndicats, sur le camp de Sangatte à proximité de Calais, est probablement à l'origine d'une utilisation de plus en plus fréquente du mot camp⁵¹. Dans une perspective socio-historique, les analyses des politiques d'asile mettent en évidence la précarisation des conditions d'existence dans les camps, situation contribuant à dissuader les demandes d'asile et/ou l'entrée sur le territoire⁵². Au sein de ces espaces, l'objectif est en effet d'opérer une sélection entre les exilés au détriment de procédures respectueuses des droits de l'homme.

La prolifération de ces camps est un fait marquant, le « produit du dérèglement international de la période suivant la fin de la guerre froide et de la difficulté internationale à « faire monde » face aux bouleversements politiques, écologiques et économiques de ce début de siècle »⁵³.

Obstacles au dépôt des demandes d'asile et des procédures complexes

Depuis 1990, les chefs de gouvernement disent être confrontés à des arrivées massives, qui permettent de justifier des réformes législatives pour un renforcement des contrôles au détriment du droit d'asile. D'un côté, les États cherchent à limiter l'afflux de personnes et, de l'autre, ils élaborent des règles et se dotent de moyens qui vont dans le sens d'une « meilleure

⁴⁸ Agier Michel (dir.), *Un monde de camps*, Paris, La Découverte, 2014, p. 25.

⁴⁹ Julien-Laferrière François, « La rétention des étrangers aux frontières françaises », *Cultures & Conflits*, n°23, 1996, [[disponible sur Internet](#)]. Valluy Jérôme (dir.), « L'Europe des camps... », *op. cit.* Clochard O., *Le jeu des frontières dans l'accès au statut de réfugié...*, *op. cit.* Gisti, « Naufrage de l'asile (dossier) », *Plein Droit*, n°105, 2015, pp. 1-35.

⁵⁰ Agier M., *Gérer les indésirables...* *op. cit.* Agier M., *Un monde de camps*, *op. cit.*

⁵¹ L'explication de Giorgio Agamben (1995) à la question *Qu'est ce qu'un camp ?* est alors reprise dans les débats. Pour le philosophe, « le camp est l'espace qui s'ouvre quand l'État d'exception commence à devenir la règle » (Giorgio Agamben, 1995, *Qu'est-ce qu'un camp ?* in *Moyens sans fins : notes sur la politique*, Paris, Payot & Rivage, p. 49. Voir aussi Clochard O., *Le jeu des frontières dans l'accès au statut de réfugié...*, *op. cit.*

⁵² Valluy J., « L'Europe des camps... », *op. cit.* Bernardot Marc, *Camps d'étrangers*, Paris, Éditions du croquant, Coll. Terra, 2008. Agier M. (ed.), 2014, *Un monde de camps*, Paris, La découverte, 425 p.

⁵³ Agier Michel (dir.), *Un monde de camps*, *op. cit.*, p. 23.

gestion des flux migratoires », selon la formule consacrée.

On assiste donc à une prolifération de législations relatives à la demande d'asile et aux contrôles des flux migratoires – réglementations dans lesquelles figurent des dispositions liées à la protection des personnes⁵⁴. Des études de sociologie politique et de sociologie du droit analysent les dispositifs juridiques et la façon dont ils sont « perçus et utilisés comme un ensemble de ressources sollicitées et modelées par les acteurs en fonction des besoins et suivant les relations de pouvoir »⁵⁵.

L'inflation législative se lit aussi aux différentes étapes du parcours administratif des requérants (Spire, 2008), au niveau de la domiciliation (Clochard, 2007 ; CFDA, 2013), au cours de la procédure (dépôt du dossier⁵⁶, entretien, formation d'un recours, etc.) mais aussi dans le vocabulaire des législateurs. Un nombre croissant de demandes d'asile s'inscrivent ainsi dans le champ d'application des procédures accélérées (dites « prioritaires ») car elles sont considérées comme « manifestement infondées » pour les personnes qui proviennent de pays jugés comme « sûrs ». Cette notion, issue d'une des résolutions du Conseil européen de Londres, prises en 1992 par les ministres responsables de l'immigration dans les États membres, a fait depuis florès, et illustre les politiques restrictives des gouvernements européens en matière d'accueil des demandeurs d'asile⁵⁷. Son usage permet de débouter une partie des requérants⁵⁸. Enfin, les politiques européennes d'accueil des réfugiés s'écartent de plus en plus du droit international en octroyant aux demandeurs des protections temporaires, soit des titres facilement révocables. Au début des années 1990, les réfugiés bosniaques en Allemagne étaient ainsi en grande majorité « tolérés », sans pouvoir jouir d'un statut plus stable⁵⁹. Au cours des années 2000, ce processus s'est poursuivi dans d'autres pays européens (Bulgarie, Italie, Malte, Pays-Bas, Suède, etc.) où l'attribution de statuts temporaires s'est faite au détriment de la protection relative à la Convention de Genève.

3. L'asile dans l'état des politiques d'expulsion et de retour « humanitaires » : renvoyer les déboutés

Du droit d'asile au droit de revenir

Catalysé par l'attitude restrictive des États vis-à-vis des réfugiés et plus largement par leur volonté de réduire la présence étrangère sur leur territoire, le régime de protection internationale des réfugiés a peu à peu été remodelé. Le discours sur les réfugiés a ainsi été éclipsé au profit d'une attention accrue sur le non-refoulement des demandeurs d'asile. Dans les années 1970, l'asile et la réinstallation dans un pays d'accueil constituaient les solutions politiques et pratiques privilégiées par le Haut-Commissariat des Nations-unies pour les réfugiés et les gouvernements pour protéger les réfugiés. À l'orée des années 1980, le « rapatriement volontaire » a été placé en tête des priorités politiques⁶⁰. En 1980, le Haut-Commissariat des

⁵⁴ Bouteillet-Paquet D., *L'Europe et le droit d'asile...*, op. cit. Bozzini David, Marion Fresia et Alice Sala (dir.) *Les rouages de l'asile en Suisse. Regards ethnographiques sur une procédure administrative*, Swiss Forum for Population and Migration Studies, Université de Neuchâtel, 2013.

⁵⁵ Chazel F. et Commaille J. (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, LGDJ, 1991, p. 17.

⁵⁶ Dossier qui doit être généralement constitué dans la langue du pays d'accueil.

⁵⁷ Bouteillet-Paquet D., *L'Europe et le droit d'asile...*, op. cit. Valluy J., « L'Europe des camps... », op. cit.

⁵⁸ Julien-Laferrère François, « L'accessibilité à un territoire d'asile : frontières juridiques, frontières géographiques », *Économie et Humanisme*, n°345, 1998, pp. 25-28. Aubin Emmanuel, *Droit des étrangers*, Paris, Éd. Gualino, 2014.

⁵⁹ Heimerl Daniela, « La politique de l'Allemagne à l'égard des réfugiés ex-yougoslave », *Hommes & Migrations*, n°1235, 2002, pp. 28-39.

⁶⁰ Chimni B. S., From resettlement to involuntary repatriation: towards a critical history of durable solutions, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 24, n°3, 2004, pp. 55-73.

Nations-unies pour les réfugiés s'est attelé à la légitimation de ce retournement, lui donnant des allures d'évidence :

« Lorsqu'il est possible, le rapatriement librement consenti est *évidemment* la solution la plus souhaitable des problèmes des réfugiés⁶¹. »

Cinq ans plus tard, la « solution du retour »⁶² s'était métamorphosée en un droit au retour des individus.

Pour autant, et contrairement à ce que laissent entendre nombre de travaux académiques, le rapatriement a toujours figuré parmi les pratiques de cette institution qui l'envisageait davantage sous l'angle logistique ; l'intervention du HCR visait surtout à faciliter ces déplacements par le biais d'une assistance humanitaire⁶³. Ces mouvements, souvent massifs, tels ceux nés du processus de décolonisation et de la résolution des guerres d'indépendance au cours des années 1960-1970, étaient en effet initiés par les réfugiés eux-mêmes. Aussi la question de la volonté n'était-elle pas encore au cœur des préoccupations politiques et discursives. A contrario, dès lors que les États ont fait du retour des réfugiés « chez eux » un objectif politique, l'organisation a été à l'origine de programmes d'encouragement et de promotion du rapatriement.

Les premières expérimentations de cette nouvelle approche ont laissé entrevoir la ligne ténue qui peut départager le rapatriement du refoulement, une pratique pourtant prohibée par la Convention de Genève⁶⁴. Plusieurs travaux ont ainsi montré que, du point de vue du HCR, l'assistance fournie constituait l'unique alternative aux pratiques de déguerpissement et d'expulsion organisées par les États d'accueil, comme ce fut le cas pour les réfugiés Rohingyas Birmans ayant trouvé refuge dans des camps au Bangladesh au sein desquels le rationnement alimentaire, institué en 1978 afin de les faire repartir, a été tel que des milliers d'entre eux sont morts de maladies et de malnutrition⁶⁵ ; ou encore en 1981 pour les réfugiés Cambodgiens en Thaïlande⁶⁶ et les réfugiés Ethiopiens exilés à Djibouti⁶⁷.

Avec la montée en puissance des politiques migratoires restrictives et l'impératif pour le HCR de faire valoir son efficacité opérationnelle pour répondre aux souhaits des États de procéder à des retours massifs, de nouvelles rationalités discursives ont émergé au cours des années 1990 pour réaménager les politiques de rapatriement. Sans véritable assise juridique⁶⁸, cette procédure a été entourée de principes (la volonté, la sécurité, la dignité et la durabilité) censés écarter tout conflit avec le principe de non-refoulement et garantir la continuité de la protection des réfugiés par le biais d'une assistance humanitaire. Mais le primat de cet objectif politique n'a eu pour autre effet que de renforcer la légitimité des décisions d'expulsion.

C'est également ce que révèle l'évolution des taxinomies employées au sein de cette institution à cette période. Apparue dans les discours des représentants du HCR en 1993, la notion de « retour sûr » a permis d'établir un continuum entre le rapatriement volontaire et l'expulsion⁶⁹ :

⁶¹ HCR, 1980, *Note sur le rapatriement librement consenti*, EC/SCP/13, 1980.

⁶² HCR, 1985, *Conclusion n°40* (XXXVI).

⁶³ Long Katie, *Back to where you once belonged. A historical review of UNHCR policy and practice on refugee repatriation*, UNHCR, PDES/2013/14, 2013.

⁶⁴ L'article 33 de la Convention de Genève, intitulé « Défense d'expulsion et de refoulement », dispose qu'« aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.

⁶⁵ Barnett Michael, *UNHCR and Involuntary Repatriation: Environmental Developments, the Repatriation culture and the Rohingya Refugees*, Paper submitted to the International Studies Association, 2000.

⁶⁶ Loescher G., *UNHCR and World Politics: a perilous path...*, *op. cit.*

⁶⁷ Crisp Jeff, « The Politics of Repatriation: Ethiopian Refugees in Djibouti 1977-83 », *Review of African Political Economy*, vol. 11, n°30, 1984, pp.73-82

⁶⁸ Chetail Vincent, « Voluntary repatriation in public international law : concepts and contents », *Refugee Survey Quarterly*, vol. 23, n°3, 2004, pp. 1-32.

⁶⁹ Chimni, From resettlement to involuntary repatriation: towards a critical history of durable solutions, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 24, n°3, 2004, pp. 55-7.,

l'attention portée à l'évolution des conditions de sécurité dans le pays d'origine est ainsi venue étayer l'élaboration alors à l'œuvre en Europe d'un régime temporaire de protection renvoyant le libre arbitre du réfugié au second plan. Comme l'avait observé Daniela Heimerl à propos de la politique menée par les États membres de l'UE en direction des personnes ayant fui le conflit en ex-Yougoslavie : « La protection temporaire signifie l'obligation au retour une fois le conflit terminé. Ainsi, comme le disent certains observateurs, le retour devient-il "partie intégrante de la protection accordée" »⁷⁰.

Les nuances lexicales adoptées par le HCR ont soutenu cette conception : à côté du rapatriement volontaire « *activement encouragé* et organisé par le HCR lorsque les conditions sont jugées propices à un retour dans la sécurité et la dignité⁷¹ » coexiste celui dit « *facilité* » qui est réservé aux situations où « les conditions dans le pays d'origine sont trop difficiles ou trop dangereuses pour autoriser le rapatriement de la majorité des réfugiés. » En 1996, cette institution a invoqué la nécessité de « contextualiser les normes du rapatriement volontaire », et ce faisant, légitimé le « retour imposé » comme un mal nécessaire dans certaines situations⁷².

En pratique, les opérations de rapatriements sont le fruit d'un compromis entre les intérêts divergents des différents acteurs en présence ; certains pouvant mettre de côté les principes humanitaires pour satisfaire l'objectif d'un départ effectif⁷³. Et dans bien des cas, comme l'a souligné Michel Agier à propos de l'Afrique, « les annonces de rapatriement que fait le HCR donnent lieu d'abord à une période de "retours volontaires" individualisés, puis à une période dite de "retours collectifs" dont tous les réfugiés savent qu'elle signifie le début de l'organisation des "retours non volontaires" »⁷⁴.

Alors que le terme « retour », tel que défini par la Convention de Genève de 1951, était connoté négativement car synonyme de la pratique prohibée de refoulement des réfugiés, il a acquis au cours des années 1990 une nouvelle légitimité dans le langage institutionnel pour qualifier la politique menée en direction des « personnes n'ayant pas besoin de protection internationale⁷⁵ », autrement dit expulsables. Dans le même temps, États et organisations internationales ont présenté le retour des non-réfugiés comme une condition sine qua non à la crédibilité de l'asile.

L'intérêt porté par le HCR au « retour » de personnes qui ne relèvent pas de son mandat trouve, en partie, ses origines dans la compétition qui s'est jouée entre les organisations internationales parties prenantes de la gestion des migrations, et en particulier entre le HCR et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM)⁷⁶. Cette organisation intergouvernementale propose des « services de gestion migratoire » aux gouvernements dans différents domaines, en particulier en matière de retours volontaires assistés pour les étrangers en situation irrégulière et les demandeurs d'asile déboutés. Aussi s'agissait-il pour le HCR de reconsidérer son rôle sur la scène de la gestion internationale des migrations et de s'impliquer davantage dans l'organisation des programmes de retour des personnes expulsables⁷⁷.

Bradley Megan, "Return in dignity: a neglected protection challenge", *Refugee Studies Centre Working Papers series*, n°48, 2007, pp. 2-13.

⁷⁰ Heimerl D., « La politique de l'Allemagne à l'égard des réfugiés ex-yougoslave... », *op. cit.*, p. 34.

⁷¹ Citations extraites du *Rapport global 2008* du HCR, p. 157.

⁷² Chimni B.S., "From Resettlement to Involuntary Repatriation: Towards a Critical History of Durable Solutions to Refugee Problems", *Refugee Survey Quarterly*, vol. 23, n°3, 2004, pp.55-73. Long k., *Back to where you once belonged...*, *op. cit.*

⁷³ Long k., *Back to where you once belonged...*, *op. cit.*

⁷⁴ Agier Michel (dir.), *Un monde de camps*, *op. cit.*

⁷⁵ HCR, 1995, *Conclusion n°77* (XLVI).

⁷⁶ Geiger Martin, Pécoud Antoine, 2010, *The politics of international migration management*, Editions Palgrave MacMillan, 305 p.

Koch Anne, "The Politics and Discourse of Return. The Role of UNHCR and IOM in the International Governance of Return", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 40 n°6, 2013, pp. 905-923.

⁷⁷ Koch A., "The Politics and Discourse of Return...", *op. cit.*

Ces deux organisations ont développé une « culture du rapatriement »⁷⁸ qui s'est structurée autour du postulat, démenti dans les faits⁷⁹, selon lequel on n'est jamais mieux ailleurs que dans son propre pays. Si certains auteurs voient dans cette migration à rebours la « fin d'un cycle »⁸⁰, d'autres au contraire ont montré qu'il s'agissait plutôt d'une « nouvelle migration », d'autant que les personnes ne revenaient pas nécessairement dans les lieux qu'elles avaient quitté⁸¹. Le pouvoir s'observe ici non seulement en ce qu'il exclut, refoule, mais aussi en ce qu'il puise dans les aspirations individuelles, même illusoire, dans le mythe de la nostalgie d'un chez soi et du temps passé⁸² pour réaffirmer la doxa d'une « vocation » des étrangers à repartir, et produire une conception duale, réinventant ainsi le rapport des expulsables à l'expulsion et au franchissement des frontières. La stratégie politique du *retour* permet ainsi de reporter la raison d'État sur la volonté des sujets, de subjectiver une règle de droit mais aussi de l'habiller de garanties matérielles et symboliques conçues comme autant de réponses aux critiques proférées à l'encontre des expulsions.

Une nouvelle division du travail s'est peu à peu esquissée entre le HCR et l'OIM ; la première faisant usage de son autorité morale pour valider la sécurisation des zones de retour et servant de caution humanitaire pour promouvoir les programmes d'assistance au départ des expulsables ; laissant à la seconde la mise en œuvre logistique de ces déplacements⁸³. Elles jouent ainsi un rôle clé dans la construction d'un discours, de normes et de programmes où le retour est interprété comme un synonyme de protection. Pour étayer cette conciliation contradictoire entre les principes des droits humains et le pouvoir d'expulsion, les États et les organisations internationales ont mobilisé les normes internationales et investi l'espace normatif dédié à la définition d'une circulation internationale. L'instrumentalisation potentielle des textes internationaux apparaît, par exemple, dans une position commune du HCR et de l'OIM datant de 2001, concernant la protection des réfugiés et le contrôle des migrations :

« Le retour dans le pays d'origine/de la nationalité n'est pas, bien sûr, la seule réponse adéquate ou possible au refus de la demande d'asile. Il est, cependant, dans de nombreux cas, le plus logique et, en tout état de cause, le plus en phase avec les principes de la protection internationale et la responsabilité de l'État [...]. Au plan individuel, le droit de chacun de retourner dans son propre pays est pleinement reconnu en droit international. Bien que ce droit humain soit peu susceptible d'être invoqué par des personnes qui ne souhaitent pas revenir, il fournit une base solide à la promotion et à la facilitation du retour volontaire⁸⁴. »

Le « droit au retour » est ainsi conçu comme le pendant individuel du devoir de réadmission qui pèse sur les États vis-à-vis de leurs nationaux.

Expulser les déboutés ?

⁷⁸ Barnett Michael, *UNHCR and involuntary repatriation : Environmental developments, the repatriation culture and the Rohingya refugees*, Paper for the International studies association annual meeting, 16-20/3/2001, Los Angeles.

⁷⁹ Warner Daniel, "Voluntary repatriation and the meaning of return to home : A critique of liberal mathematics", *Journal of refugee studies*, vol. 7, n°2-3, 1994, pp. 160-174.

Bakewell Olivier, "Returning refugees or migrating villagers? Voluntary repatriation programmes in Africa reconsidered", *New issues in Refugee Research*, Working Paper n°15, UNHCR, 1999, 30p.

Long K., *Back to where you once belonged...*, *op. cit.*

⁸⁰ Black R. (ed.), *The end of the refugee cycle?...*, *op. cit.*

⁸¹ Hammond Laura C., *This place will become home. Refugee repatriation to Ethiopia*, Cornell University Press, 2004.

⁸² Warner D., "Voluntary repatriation and the meaning of return to home..." , *op. cit.*

⁸³ Koch A., "The Politics and Discourse of Return..." , *op. cit.*

⁸⁴ IOM, HCR, 2001, *Protection des réfugiés et contrôle des migrations : positions du HCR et de l'OIM, Consultations mondiales sur la protection internationale*, EC/GC/01/11, p. 2-3.

À l'échelle européenne, la politisation des expulsions, et en particulier celle des personnes déboutées du droit d'asile⁸⁵, a donné lieu à une multiplication des tractations internationales et dispositifs visant à contrecarrer les obstacles à leur renvoi⁸⁶. Face aux limites de l'unilatéralisme et à la réticence des États de réadmettre leurs nationaux, les États membres de l'UE ont recherché la coopération des États d'origine et de transit⁸⁷ et se sont attelés au maillage des parcours migratoires en concluant des accords de réadmission avec des États, dont certains sont régulièrement condamnés par la Cour européenne des droits de l'homme pour leurs violations des droits humains ; tels l'Ukraine en 2007, le Pakistan en 2010, l'Arménie et la Turquie en 2013.

Si les législateurs, et notamment en France⁸⁸ se sont longtemps désintéressés du sort des demandeurs d'asile déboutés, cette question est devenue un nouvel enjeu politique durant les années 2000 et s'est traduite par la création de nouveaux lieux dédiés aux renvois des déboutés, à l'exemple des « maisons de retour » en Belgique et des « centres d'arrivée et de rapatriement » en Allemagne. Pour autant, les États d'accueil échouent bien souvent à procéder au départ et pratiquent, dans un contexte caractérisé par une « politique de tolérance sans tolérance »⁸⁹, ce qu'Olivier Brachet qualifie d'« asile au noir, c'est-à-dire [le] maintien sur le territoire de personnes qui n'ont pas le droit d'y demeurer, mais qui y sont tolérées de fait. Cette forme d'asile peut être vue comme un défaut d'administration de la question, mais aussi comme un régime de protection parallèle non assumé, au moment où de nombreuses personnes qui ont besoin d'une protection ne se voient pas reconnaître celle de la Convention de Genève »⁹⁰. Précarisés, placés dans des limbes juridiques, parfois ni régularisables ni expulsables et donc main-d'œuvre à la disposition des employeurs illégaux⁹¹, les demandeurs d'asile déboutés non expulsés démontrent l'équilibre utilitariste des politiques migratoires puisque l'échec des reconduites à la frontière vient servir l'intérêt économique des États.

Sur le plan académique, on peut noter à la suite d'Allen et Morsink, en 1994, que les recherches en la matière se limitent pour l'essentiel aux paramètres légaux et aux aspects opérationnels de ces déplacements, ou se focalisent sur leur caractère prétendument « volontaire » et sa dimension éthique⁹². Alors qu'on peut observer une prolifération de travaux consacrés aux dimensions socio-économiques de la réintégration des réfugiés et d'études de cas dédiés aux effets des rapatriements sur les populations déplacées et les communautés au sein desquelles ces populations retournent, la dimension éminemment politique de l'idée de rapatriement reste un sujet encore largement en friche, à l'exception notable des recherches entreprises par Daniel

⁸⁵ Gibney Matthew J., Hansen Randall, "Deportation and the Liberal State: The Forcible Return of Asylum Seekers and Unlawful Migrants in Canada, Germany and the United Kingdom", *New Issues in Refugee Research*, Working Paper n°77, UNHCR, 2013. Collyer Michael, "Deportation and the Micropolitics of Exclusion: The Rise of Removals from the UK to Sri Lanka", *Geopolitics*, 17:2, 2012, pp. 276-292.

⁸⁶ Noll, Gregor, "Rejected Asylum Seekers: The Problem of Return", *New Issues in Refugee Research*, Working Paper n°4. UNHCR, 1999. Paoletti Emanuela, "Deportability, non deportability and ideas of membership", *Refugee Studies Centre Working Papers series*, n°65, 2010, pp. 1-28.

⁸⁷ Ellermann Antje, "The limits of unilateral migration control: deportation and inter-state cooperation", *Government & Opposition*, vol. 43 n°2, 2008, pp. 168-189.-

⁸⁸ Ferré Nathalie, Déboutés et déclassés, *Plein droit*, n° 105, 2015, pp. 18-21.

⁸⁹ Réa Andréa, « Politiques d'immigration : criminalisation ou tolérance ? », *La pensée de midi*, n° 10, 2003, pp.111-125.

⁹⁰ Brachet Olivier, « L'impossible organigramme de l'asile en France. Le développement de l'asile au noir », *Revue européenne des migrations internationales*, 1997, vol. 13 n°1, pp. 7-36, p. 36

⁹¹ Spire Alexis, « Les réfugiés, une main-d'œuvre à part ? Conditions de séjour et d'emploi, France, 1945-1975 », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 12, n°2, 2004, pp. 23-38. Clochard Olivier, « Kofinou (Chypre) : du confinement à la mise au travail des demandeurs d'asile », dans Agier M. Éd., *Un monde de camps...*, *op. cit.*, pp. 300-311.

⁹² Allen Tim, Morsink Hubert (dir.), *When Refugees go home: African Experiences*, London, James Currey Publishers, 1994.

Warner en 1994 et Katie Long (en 2008 et en 2013) et plus largement par les *deportation studies*⁹³.

Conclusion

L'exploration dans la durée des usages du droit d'asile montre les différentes formes que prend la subordination des politiques d'asile depuis l'adoption de la convention de Genève. Dans le cadre de la guerre froide, l'asile constitue un instrument de politique étrangère pour les États qui l'appliquent. A partir des années 1980 à mesure que l'immigration est labélisée comme un problème, les États renforcent toujours davantage leurs contrôles migratoires et entrevoient l'asile comme un moyen pour les migrants de contourner ces restrictions. Dans ce contexte, qui voit la montée de la subordination de l'asile aux politiques migratoires, se développent des législations et dispositifs de contrôle et d'exclusion de plus en plus complexes tels que les procédures faisant obstacles au dépôt des demandes d'asile et les structures d'enfermement. Enfin, depuis les années 1990, une troisième forme de subordination vient compléter la précédente : les politiques d'asile sont ainsi de plus en plus fortement rattachées aux politiques humanitaires et d'expulsion afin que les requérants aient rapidement le droit, voire le devoir, de revenir – sinon de rester – chez eux. A ces trois types de subordination correspondent plusieurs formes d'action publique et figures de l'exilé qui s'enchaînent tout en se succédant: le réfugié, le demandeur d'asile, le débouté et l'expulsé.

Références bibliographiques

Références non citées dans le corps du texte, et gardée pur biblio finale

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

Akoka Karen (2017) Distinguer les réfugiés des migrants au XXe siècle : Enjeux et usages des politiques de classification dans Michel Agier et al. (dir), *Définir les Réfugiés*, PUF, pp.47-68 ;

Abbar Dalila et Alaux Jean Pierre (2000) Une procédure cavalière, maladroite et illégale, *Plein Droit*, n°46, pp.32-36.

Bakewell Oliver (1999) Returning refugees or migrating villagers? Voluntary repatriation programmes in Africa reconsidered, *New issues in Refugee Research*, Working Paper n°15, UNHCR.

Barnett Michael (2001) UNHCR and involuntary repatriation : Environmental developments, the repatriation culture and the Rohingya refugees, Paper for the International studies association annual meeting, 16-20/3/2001, Los Angeles.

Caloz-Tschopp Marie Claire, Axel Clevenot et Tschopp Maria-Pia (1994) *Asile, violence, exclusion en Europe : histoire, analyse, prospective*, Genève, Cahiers de la Section des Sciences de l'Éducation de l'Université de Genève, Groupe de Genève « Violence et droit d'asile en Europe », 463 p.

Caloz-Tschopp Marie-Claire, Dasen Pierre Éd. (2007) *Mondialisation, migration et droits de l'homme : un nouveau paradigme pour la recherche et la citoyenneté* (Vol 1), Bruxelles, Bruylant, 782 p.

⁹³ Warner D., "Voluntary repatriation and the meaning of return to home...", *op. cit.*

Long Katie, "State, Nation, Citizen: Rethinking Repatriation", *Refugee Studies Centre Working Papers series*, n°48, 2008, pp. 3-45.

Walters William, "Deportation, expulsion, and the International Police of Aliens", *Citizenship studies*, vol. 6, n°3, 2002, pp. 265-292 ; De Genova Nicholas, Peutz Nathalie (dir.), *The Deportation regime. Sovereignty, space and the freedom of movement*, Duke University Press, 2010).

Castel Stephen (2003) Toward a sociology of forced migration and social transformation, *Sociology*, vol. 37, n° 1, pp. 13-34.

Chappart Pascaline (2015) Retours volontaires, retours forcés hors d'Europe. Une socio-anthropologie de l'éloignement des étrangers. Le cas de la France, Thèse de Doctorat, université de Poitiers, 676 p.

Chavannes Alice (1996) Réfugié, in *Vocabulaire historique et critique des relations ethniques*, Paris, L'Harmattan, pp. 68-72.

Chemillé-Gendreau Monique (1981) Le concept de réfugié en droit international, *Pluriel, débat*, vol. 28, pp.3-11.

Chimni B. S. (2004), From resettlement to involuntary repatriation: towards a critical history of durable solutions, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 24, n°3, pp. 55-73.

Coordination française pour le Droit d'asile (CFDA) (2013) *État des lieux du droit d'asile en France : Un système d'accueil des demandeurs d'asile à bout de souffle*, 126 p.

Costa-Lascoux Jacqueline (1987) Réfugiés et demandeurs d'asile en Europe : Chronique législative (1ère partie), *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 3, n°1-2, pp.239-266.

Costa-Lascoux Jacqueline (1987) L'insertion sociale des réfugiés et demandeurs d'asile en Europe : Chronique législative (2ème partie), *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 3, n°3, pp.151-168.

Crépeau François (1996) Une coopération nord-américaine contre les réfugiés ? *Hommes et migrations*, n°1198-1199, pp. 31-36.

Crépeau François (1997) Droit comparé de l'asile et du réfugié, l'application diversifiée de la convention de Genève de 1951 en Europe et ailleurs, In *Pédone, Droit d'asile et des réfugiés*, Paris, Société française pour le droit international, pp. 262-290..

Delouvin Patrick (2003) Europe : vers une externalisation des procédures d'asile ? *Hommes et migrations*, n°1243, pp. 88-93.

Dewitte Philippe (2002) Les frontières du droit d'asile (dossier), n°1238, pp. 1-99.

Ferré Nathalie, (2015) Déboutés et déclassés, *Plein droit*, n° 105, pp. 18-21.

Geiger Martin, Pécoud Antoine (2010) *The politics of international migration management*, Editions Palgrave MacMillan, 305 p.

Gisti (2006) *Externalisation de l'asile et de l'immigration : Après Ceuta et Melilla, les stratégies de l'Union européenne* [Actes de la journée du 20 mars 2006], 44 p.

Gisti (2011) Réfugiés clandestins (dossier), *Plein Droit*, n°90, 48 p.

Guillon Michelle, Luc Legoux et Emmanuelle Ma Mung eds. (2003) *L'asile politique entre deux chaises. Droits de l'homme et gestion des flux migratoires*, Paris-Budapest-Turin, L'Harmattan (coll. « Espaces interculturels »), 377 p.

Harrell-Bond Barbara et Enoch Opondo (1996) La rétention des demandeurs d'asile dans la forteresse britannique : une évaluation, *Cultures&Conflits*, n°23 [[disponible sur Internet](#)].

Legoux Luc (2006) Asile, Immigration : réconcilier les droits de l'homme et ceux du citoyen, *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 22, n°2, pp.95-102.

Le Pors Anicet (2005) *Le droit d'asile*, Paris, PUF, 128 p.

Burtin Julia et Paloma Maquet (2012) Les passagers clandestins sur les navires de marine marchande : de la gestion d'un événement à la production d'un risque, *L'Espace Politique*, n°16, [[disponible sur Internet](#)].

Perras Sylvie (1994) Droit d'asile et nouvel ordre mondial - crispations sur la frontière : l'envers de la globalisation, *Études internationales*, vol. 25, n°1, pp. 91-116.

Rodier Claire (2003) Dans les camps hors d'Europe : exilons les réfugiés, *Vacarme*, n°24 [[disponible sur Internet](#)] <http://www.vacarme.eu.org/article402.html>.

Rodier Claire (2005) L'Europe et l'externalisation - La Libye en première ligne, In *Carabella ex-natura, Politiques migratoires : grandes et petites manœuvres*, Marseille, pp. 47-60.

Ségur Philippe (1998) *La crise du droit d'asile*, Paris, PUF, 181 p.

Warner Daniel, (1994) Voluntary repatriation and the meaning of return to home: A critique of liberal mathematics, *Journal of refugee studies*, vol. 7, n°2-3, pp. 160-174.

**