

# Le tri aux frontières

*par Annalisa Lendaro*

---

**En retraçant l'histoire de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides, Karen Akoka montre que l'accueil des migrants en France relève d'une distinction non assumée entre « bons » réfugiés politiques et « mauvais » migrants économiques.**

---

À propos de : Karen Akoka, *L'asile et l'exil. Une histoire de la distinction réfugiés/migrants*, La Découverte, 2020. 360 p., 23 €.

« Pourquoi serait-il plus légitime de fuir des persécutions individuelles que des violences collectives ? Pourquoi serait-il plus grave de mourir en prison que de mourir de faim ? Pourquoi l'absence de perspectives socio-économiques serait-elle moins problématique que l'absence de liberté politique ? » (p. 324).

Karen Akoka, maîtresse de conférences en sciences politique à l'Université Paris Nanterre et associée à l'Institut des sciences sociales du politique, pose dans cet ouvrage des questions essentielles sur les fondements moraux de notre société, à la lumière du traitement réservé aux étrangers demandant une forme de protection sur le territoire français. Les institutions publiques concernées – principalement le ministère des Affaires Étrangères, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), le ministère de l'Intérieur – attribuent depuis toujours aux requérants un degré variable de légitimité : ce dernier, longtemps lié à la nationalité d'origine, s'incarne en des catégories (réfugié, *boat people*, demandeur d'asile, migrant...) qui sont censées les distinguer et les classer, et dont le sens, les usages, et les effets en termes d'accès aux droits évoluent dans le temps. Cet ouvrage a le grand mérite de dévoiler les processus organisationnels, les rapports de force, les intérêts politiques, et les principes moraux qui sous-tendent ces évolutions de sens et d'usage des catégories de l'asile.

Ce dévoilement procède d'une entreprise socio-historique autour de la naissance et du fonctionnement de l'Ofpra, entre les années 1950 et les années 2010, et notamment des pratiques de ses agents. Dans une approche résolument constructiviste, la figure du « réfugié »

(et en creux de celui qui n'est pas considéré « réfugié ») émerge comme étant le produit d'un étiquetage dont sont responsables, certes, les institutions, mais qui est finalement délégué aux agents chargés de la mise en œuvre des règles et orientations politiques.

Comment est-on passé d'une reconnaissance presque automatique du statut de réfugié pour des communautés entières de Russes, Géorgiens, Hongrois dans les années 1960 et 1970, à des taux de rejets très élevés à partir des années 1990 ? À quel moment et pourquoi la preuve d'un risque individuel (et non plus d'une persécution collective) est devenue un requis ? À rebours d'une explication qui suggérerait un changement de profil des requérants, l'auteure nous invite à rentrer dans les rouages de la fabrique du « réfugié » et de ses alter ego : le « demandeur d'asile » et le « migrant économique ». Pour comprendre à quoi cela tient, elle se penche sur le travail des agents qui sont appelés à les ranger dans une de ces multiples catégories, et sur les éléments (moraux, organisationnels, économiques, et politiques) qui influencent leurs arbitrages.

## **Un voyage dans le temps au sein de l'OFPRA**

En s'appuyant à la fois sur les archives ouvertes et sur de nombreux entretiens, son livre propose un éclairage sur l'évolution des décisions prises au sein de l'Ofpra, au plus près des profils et des expériences des hommes et femmes à qui cette responsabilité a été déléguée : les agents.

Karen Akoka propose une reconstruction chronologique des événements et des logiques qui ont régi l'octroi de l'asile en France à partir de l'entre-deux-guerres (chapitre 1), en s'attardant sur la « fausse rupture » que représente la création de l'Ofpra en 1952, à la suite de la ratification de la Convention de Genève (chapitre 2). Elle montre en effet que, loin de représenter un réel changement avec le passé, la protection des réfugiés après la naissance de cette institution continue d'être un enjeu diplomatique et de politique étrangère pendant plusieurs décennies.

Les chapitres suivants s'attachent à montrer, de façon documentée et parfois à rebours d'une littérature scientifique jusque-là peu discutée (voir Gérard Noiriel, *Réfugiés et sans-papiers*, Paris, Hachette, 1998), que la création de l'Ofpra n'est pas exemplaire d'un contrôle « purement français » de l'asile : le profil des agents de l'Ofpra compte, et se révèle déterminant pour la compréhension de l'évolution des pourcentages de refus et d'acceptation des demandes. En effet, entre 1952 et la fin des années 1970, des réfugiés et des enfants de réfugiés occupent largement la place d'instructeurs de demandes de leurs compatriotes, dans une période de guerre froide où les ressortissants russes, géorgiens, hongrois sont reconnus comme réfugiés sur la simple base de leur nationalité. Les contre-exemples sont heuristiques et ils montrent les intérêts français en politique étrangère : les Yougoslaves, considérés comme étant des

ressortissants d'un régime qui s'était désolidarisé de l'URSS, et les Portugais, dont le président Salazar entretenait d'excellents rapports diplomatiques avec la France, étaient pour la plupart déboutés de leur demande ; y répondre positivement aurait été considéré comme un « acte inamical » vis-à-vis de leurs dirigeants.

Les années 1980 sont une décennie de transition, pendant laquelle on passe d'un « régime des réfugiés » à un « régime des demandeurs d'asile », où la recherche d'une crainte individuelle de persécution émerge dans les pratiques des agents. Mais toujours pas vis-à-vis de l'ensemble des requérants : des traitements différenciés continuent d'exister, avec d'évidentes préférences nationales, comme pour les Indochinois ou *boat people*, et des postures de méfiance pour d'autres ressortissants, tels les Zaïrois. Ce traitement discriminatoire découle encore des profils des agents chargés d'instruire les demandes : ils sont indochinois pour les Indochinois, et français pour les Zaïrois. La rhétorique de la fraude, pourtant bien documentée pour les ressortissants indochinois aussi, est largement mobilisée à charge des requérants africains. Elle occupe une place centrale dans le registre gouvernemental dans les années 1990, afin de légitimer des politiques migratoires visant à réduire les flux.

L'entrée par le profil sociologique des agents de l'Ofpra et par les changements organisationnels internes à cet organisme est éclairante : la proximité culturelle et linguistique avec les publics n'est plus valorisée ; on recherche des agents neutres, distancés. À partir des années 1990, l'institution fait évoluer les procédures d'instruction des demandes de façon à segmenter les compétences des agents, à déléguer aux experts (juristes et documentaristes), à réduire le contact avec les requérants ; l'organisation introduit progressivement des primes au rendement selon le nombre de dossiers traités, et des sanctions en cas de non remplissage des objectifs ; des modalités informelles de stigmatisation touchent les agents qui accordent trop de statuts de réfugié ; le recrutement d'agents contractuels permet aux cadres de l'Ofpra d'orienter davantage leur façon de travailler. Il apparaît alors qu'agir sur le profil des recrutés et sur leurs conditions de travail est une manière de les « contrôler sans contrôle officiel ».

L'approche socio-historique, faisant place à différents types de données tels les mémoires, le dépouillement d'archives, et les entretiens, a l'avantage de décrire finement les continuités et les ruptures macro, et de les faire résonner avec les expériences plus micro des agents dans un temps long. Aussi, l'auteure montre que leurs marges de manœuvre sont largement influencées par, d'un côté, les équilibres politiques internationaux, et de l'autre, par l'impact du *new public management* sur cette organisation.

Le retour réflexif de l'auteure sur sa propre expérience au sein du HCR, où elle a travaillé entre 1999 et 2004, est aussi le gage d'une enquête où le sens accordé par les interlocuteurs à leurs pratiques est pris au sérieux, sans pour autant qu'elles fassent l'objet d'un jugement moral. Les dilemmes moraux qui parfois traversent les choix et les hésitations des enquêté.e.s éclairent le continuum qui existe entre l'adhésion et la résistance à l'institution. Mobiliser à la fois des extraits d'entretiens de « résistants » et d'« adhérents », restituer la puissance des coûts de la dissidence en termes de réputation auprès des collègues, faire de la place aux bruits de couloirs :

voilà les ingrédients d'une enquête socio-historique se rapprochant de la démarche ethnographique.

## **Pour en finir avec la dichotomie réfugié/migrant et la morale du vrai/faux**

Une des contributions essentielles de l'ouvrage consiste à déconstruire l'édifice moral de l'asile, jusqu'à faire émerger les paradoxes de l'argument qui consisterait à dire que protéger l'asile aujourd'hui implique de lutter contre les fraudeurs et de limiter l'attribution du statut aux plus méritants. Karen Akoka aborde au fond des enjeux politiques cruciaux pour notre société, en nous obligeant, si encore il en était besoin, à questionner la légitimité de distinctions (entre réfugié et migrant) qui ne sont pas sociologiquement fondées, mais qui servent en revanche des intérêts et des logiques politiques des plus dangereuses, que ce soit pour maquiller d'humanitarisme la volonté cynique de davantage sélectionner les candidats à l'immigration, ou pour affirmer des objectifs populistes et/ou xénophobes de réduction des entrées d'étrangers sur le territoire sous prétexte d'une prétendue trop grande diversité culturelle ou encore d'une faible rentabilité économique.

Ce livre est une prise de position salutaire contre la rhétorique des « vrais et faux réfugiés », contre la posture de « autrefois c'était différent » (p. 27), et invite à arrêter de porter un regard moralisateur sur les mensonges éventuels des demandeurs : ces mensonges sont la conséquence du rétrécissement des cases de la protection, de la surenchère des horreurs exigées pour avoir une chance de l'obtenir, de la réduction des recours suspensifs à l'éloignement du territoire en cas de refus de l'Ofpra... La portée politique d'une sociohistoire critique des étiquetages est en ce sens évidente, et l'épilogue de Karen Akoka monte en généralité en mettant en perspective la dichotomie réfugié/migrant avec d'autres populations faisant l'objet de tri : le parallèle avec les pauvres et les guichetiers étudiés par Vincent Dubois (*La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 2003) permet de décroiser le cas des étrangers pour montrer comment le système justifie la (non)protection des (in)désirables en la présentant comme nécessaire ou inévitable.

Publié dans [lavedesidees.fr](http://lavedesidees.fr), le 12 avril 2021.