

Entretien avec Karen Akoka

La distinction entre réfugiés et migrants économiques ne va pas de soi

Propos recueillis par Céline Mouzon

11/09/2015



Migrants qui fuient la police à la frontière entre la Hongrie et la Serbie, le 8 septembre 2015. London News Pictures/ZUMA/Réa



Karen Akoka maîtresse de conférence à l'université Paris 10 Nanterre, membre du Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)

Distinguer les réfugiés d'un côté, qui ont droit à la protection, et les migrants économiques de l'autre : une démarcation reprise en chœur aussi bien à droite qu'à gauche de l'échiquier politique, mais bien moins évidente qu'il n'y paraît. Eclairage avec Karen Akoka, maîtresse de conférences à l'université Paris 10 Nanterre, membre du Groupe d'information et de soutien des immigrés (Gisti), et auteure d'une thèse : *La fabrique du réfugié à l'Ofpra (1952-1992)*.

La distinction entre réfugié et migrant économique est très largement convoquée par les responsables politiques. Est-elle pertinente ?

Cette distinction repose sur l'idée qu'il y aurait d'un côté des étrangers légitimes, les vrais réfugiés,

et de l'autre les faux, que désigne le terme de « migrants ». Mais si on y regarde de plus près, plusieurs grandes conceptions de ce qu'est le réfugié coexistent dans l'espace public, lié au flou de la convention de Genève de 1951. Ce texte définit le réfugié par la persécution ; mais il ne définit pas précisément la persécution. Dans la représentation de sens commun, les réfugiés seraient donc ceux qui ont quitté leur pays sous la contrainte, soit pour des raisons politiques – c'est la figure du dissident –, soit pour fuir une guerre.

Et ils sont opposés aux migrants qui, eux, fuiraient pour des raisons économiques et auraient le choix de rester. En réalité, ces deux situations sont souvent intriquées. En outre, cette distinction suppose que la misère économique n'est pas une violence, ou qu'il s'agit d'une violence plus supportable que la violence politique.

L'autre grande représentation du réfugié découle de l'interprétation contemporaine de la convention de Genève par les grands pays occidentaux et son application par les institutions administratives, soit, en France, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) et sa juridiction d'appel, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) : selon cette conception, le réfugié est défini par la persécution *individuelle* ; fuir un conflit n'est pas suffisant.

Le point commun entre toutes ces conceptions, c'est qu'en postulant qu'il y a des vrais et des faux, elles essentialisent le réfugié et en font quelque chose de plus qu'une catégorie juridique et administrative. Comme s'il y avait dans la réalité des personnes qui étaient intrinsèquement des réfugiés et n'avaient rien à voir avec les migrants.

Un réfugié par nature en quelque sorte. Or l'histoire montre le caractère éminemment relatif de la notion de réfugié...

La définition juridique du réfugié a changé dans le temps. Dans l'entre-deux-guerres, par exemple, avant l'adoption de la convention de Genève, le réfugié se définit par sa nationalité. Le réfugié, c'est le Russe. D'autres groupes nationaux sont ensuite ajoutés : l'Arménien en devient aussi un. Mais les Espagnols ou les Italiens, qui fuient le régime franquiste ou fasciste, ne peuvent accéder à ce statut, qui n'existe pas pour eux ; ce qui n'est pas un hasard puisque c'est une époque où c'est principalement le communisme qui est constitué comme problème.

En 1951, la convention de Genève met fin à cette définition du réfugié par la nationalité. Comment l'expliquer ?

Avec la convention de Genève, le réfugié n'est plus défini par son appartenance à un groupe national, mais par la persécution. Qu'est-ce que cela signifie ? Cette définition qui nous paraît si évidente et neutre aujourd'hui est en réalité le résultat de rapports de force et le reflet d'intérêts politiques très situés : elle a été imposée par le bloc occidental après-guerre pour défendre la liberté politique des citoyens contre les violences politiques. Les Etats socialistes ont tenté, eux, d'imposer une définition du réfugié comme victime de violences économiques. S'ils avaient réussi, cela aurait signifié que le réfugié légitime aurait été celui de la faim et le dissident politique le migrant illégitime.

La convention de Genève signe la victoire de la conception politique du statut de réfugié portée par le bloc occidental : elle va permettre de défendre la liberté des citoyens contre la violence politique des gouvernements tyranniques, c'est-à-dire des gouvernements socialistes. Cette conception, conformément à l'héritage libéral des Lumières, fait la part belle aux droits politiques mais néglige la violence et les injustices socio-économiques. On voit bien à quel point les changements et les affrontements à propos de la définition du réfugié reflètent les intérêts politiques des sociétés qui énoncent le droit. Et cela vaut aussi pour l'interprétation et l'application de ces définitions.

Vous dites que les institutions, en France et ailleurs en Europe, interprètent le critère de la persécution donné par la convention de Genève dans le sens d'une persécution individuelle. De quand cela date-t-il ?

En France, c'est essentiellement à partir du milieu des années 1980 que l'Ofpra interprète la persécution dans un sens individuel : le demandeur d'asile doit prouver qu'il est personnellement persécuté.

Ce n'est pas le cas auparavant : dans les années 1950 et 1960, une grande partie des candidats à l'asile fuit les régimes soviétiques ; ils viennent de Hongrie, de Russie ou de Tchécoslovaquie. L'Office estime que si l'on fuit ces pays-là, c'est qu'on y est persécuté. En 1956, donner l'asile à tous les Hongrois qui le demandent permet non seulement de décrédibiliser les régimes communistes mais de détourner l'attention de l'intervention ratée de la France dans le canal de Suez. A la fin des années 1970 jusqu'au milieu des années 1980, c'est la même chose pour les Vietnamiens, les Laotiens ou encore les Cambodgiens. Le taux d'accord du statut de réfugié, qui est alors de l'ordre de 80 % toutes nationalités confondues, dépasse les 90 % pour ces populations [NDLR : le taux d'accord de l'Ofpra est de 17 % en 2014 ; le taux d'accord Ofpra + CNDA est de 28 %].

Leur accueil permet non seulement de décrédibiliser les régimes communistes de la péninsule indochinoise, mais aussi de régler des problèmes économiques : les *boat people* arrivent à un moment où l'immigration de travail est terminée, après 1974, mais où une partie des entreprises, notamment le secteur automobile, ne souffre pas encore de la crise et a besoin de main-d'œuvre. Et ils sont d'autant plus bienvenus qu'ils sont, contrairement aux ouvriers maghrébins, peu syndiqués et considérés comme dociles. C'est comme cela qu'environ 150 000 personnes sont accueillies en quatre-cinq ans. Les considérations politiques et économiques s'articulent ainsi d'une manière très différente de celle que nous connaissons aujourd'hui.

Le prisme de la nationalité pour définir le réfugié semble donc avoir persisté après l'adoption de la convention de Genève. N'est-ce pas le cas à nouveau aujourd'hui, lorsque les Syriens sont érigés en nationalité emblématique ayant droit, parce que Syriens, au statut de réfugié ?

L'importance de la nationalité dans l'octroi du statut de réfugié persiste en effet jusqu'au milieu des années 1980 dans l'application par l'Ofpra de la convention de Genève, ce qui montre une continuité des définitions dans le temps malgré tout. Elle ressurgit d'une certaine manière aujourd'hui avec les Syriens, considérés, dans l'opinion publique, comme les réfugiés par

excellence.

Mais cela soulève plusieurs questions : pourquoi les Syriens seraient-ils plus des réfugiés que les Afghans, les Irakiens ou les Soudanais qui fuient eux aussi des situations de conflit et de chaos généralisées ? Qu'appelle-t-on guerre ou conflit ? En outre, dans les faits, parmi les Syriens qui reçoivent une protection de la France, près de 40 % n'obtiennent que la protection subsidiaire, qui est d'un an (renouvelable), au lieu du statut de réfugié, qui est valable dix ans. On espère en fait que la situation dans leur pays s'arrange rapidement et qu'on va pouvoir les y renvoyer.

Se pose aussi une autre question, qui émerge très peu dans l'espace du débat public : pourquoi risquer de mourir de faim est-il moins grave que risquer de mourir en prison – c'est le réfugié dissident politique – ou sous les bombes ? Cette hiérarchie des légitimités est-elle pertinente ? Ou, pour le dire autrement, un réfugié est-il si clairement plus légitime qu'un migrant ?

L'accusation faite à l'encontre d'un certain nombre de demandeurs d'asile de détournement de la procédure d'asile à des fins d'immigration économique n'a donc pas de raison d'être ?

Dire, comme le font certains, que les demandeurs d'asile détournent la procédure d'asile ou, comme le font d'autres, que les institutions n'appliquent pas la convention de Genève comme il faut présuppose, dans un cas comme dans l'autre, bien qu'avec des perspectives opposées, qu'il y a de vrais et de faux réfugiés. Alors qu'en réalité, il s'agit de choix politiques. La question à mon sens qui doit être explicitée est : quels sont les choix politiques que nous sommes prêts à faire collectivement ?

L'Union européenne a annoncé la mise en place de « centres d'identification et d'enregistrement » ou « hot spots », qui seraient en fait des centres de tri dans les pays de première entrée, comme la Grèce ou l'Italie, pour distinguer les personnes dites « en besoin de protection » des migrants économiques qui devront être reconduits. Quel problème cela pose-t-il ?

Ce travail d'examen de la demande d'asile, qui consiste à déterminer, pour un pays, s'il est prêt ou non à accorder le statut de réfugié à un demandeur d'asile, tel est justement le rôle des institutions en charge de l'examen des dossiers, comme l'Ofpra en France. Comment sera-t-il mené en Grèce, où le taux d'accord au statut est deux fois moins élevé qu'en France ? Ces centres constituent le versant répressif des politiques migratoires actuelles.

En ce sens, les mesures de générosité annoncées par l'Union européenne, et notamment l'Allemagne, sont aussi un moyen d'avaliser la mise en place de politiques répressives. Les prochaines étapes sont le renforcement de Frontex, c'est-à-dire des frontières extérieures, et la mise en place de centres de tri hors des frontières de l'Union européenne, de manière à empêcher les demandeurs d'asile d'arriver jusqu'à nous. On continue de faire comme si les migrations étaient un problème ; elles ne sont ni un problème ni une solution. Tout dépend des dispositifs mis en place et des choix politiques qui sont faits.

Céline Mouzon

