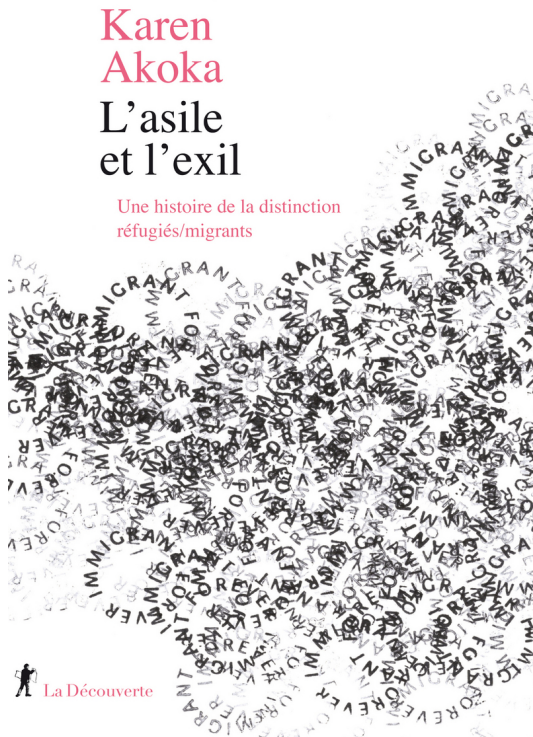


Avec l'aimable autorisation de l'éditeur, nous proposons ici un extrait du livre de Karen Akoka : *L'Asile et l'exil. Une histoire de la distinction réfugiés/migrants*, Paris, La Découverte, 2020.



Prologue - L'introuvable réfugié : pour une sociohistoire des étiquetages

« Il n'y a pas plus de "proto-réfugié" dont le réfugié d'aujourd'hui serait un descendant direct qu'il n'y a de "proto-nation" dont la forme nation contemporaine serait l'issue logique et inévitable. »[\[1\]](#)

La littérature sur l'asile et le refuge commence bien souvent par un récit des origines qui identifie une sorte de « proto-asile » commun à toutes les civilisations. Sa transformation en un asile « moderne » est ensuite décrite à l'intérieur d'une narration linéaire et cohérente, suivant une logique de progrès, orientée vers une fin. Cette présentation de l'asile comme pratique de civilisation, sacrée, intemporelle et identifiable malgré ses variations à presque toutes les époques et selon les cultures, fonctionne comme instance de légitimation. Au fil de ces récits, la période contemporaine est souvent présentée comme un moment de dévoiement de cet asile, ennoblé par la mise en exergue de sa longue durée. Parmi de nombreux exemples, l'ouvrage de référence de François Crépeau au titre évocateur, *Droit d'asile. De l'hospitalité aux contrôles migratoires*, s'ouvre ainsi :

« Lié à une antique tradition d'hospitalité [...] l'asile est une notion aussi ancienne que l'humanité elle-même [...] [il est] présent dans les institutions de nos principales civilisations fondatrices. »[\[2\]](#)

Les différentes définitions du réfugié qui se sont succédé dans le temps sont par ailleurs souvent présentées comme des nécessités, des solutions neutres et allant de soi, élaborées pour répondre aux problèmes objectifs des groupes et des individus qu'elles visent. C'est par exemple parce qu'un grand nombre de personnes déplacées errent dans toute l'Europe après la Première puis la Seconde Guerre mondiale que la communauté internationale aurait été obligée d'adopter une solution, sous la forme d'un statut juridique leur permettant de se déplacer et de s'installer dans de nouveaux pays d'accueil[3]. Le « problème » est présenté comme objectif et les solutions comme logiques et naturelles.

S'arrêter sur quelques moments de la trajectoire de la catégorie de réfugié, au travers de l'approche sociologique de la construction des problèmes publics[4], permet de voir que les définitions successives du réfugié ne fluctuent pas en fonction de besoins qui seraient transcendants aux populations concernées. Elles sont étroitement liées à des façons de formuler des problèmes et de leur trouver des solutions, sous-tendues par des considérations politiques spécifiques à chaque époque. Loin d'avoir émergé de manière naturelle et de constituer des réponses neutres, ces définitions sont liées aux États qui les énoncent, aux principes idéologiques qui les fondent, aux fonctions qu'ils s'assignent et à la nature de leurs relations avec les pays de départ. Le postulat selon lequel les problèmes sont toujours construits permet de montrer comment, au fil du temps, le « problème des réfugiés » a été formulé, et comment ces problèmes, et les solutions proposées, font partie d'un répertoire plus large de problèmes et de solutions possibles. C'est le mouvement de ce couple « problème-solution » qui, à chaque fois, dessine la catégorie et en fait évoluer les contours et le contenu. Pour mieux saisir ces enjeux, il convient de se pencher sur les groupes d'inclus et d'exclus de la catégorie. Cette perspective permet de se soustraire à une histoire linéaire de l'asile, et même à une *histoire des réfugiés*, pour entrer dans celle des *étiquetages*. En faisant resurgir les controverses, les possibles non advenus, les rapports de force, les luttes de pouvoir et les enjeux derrière les choix de définitions, la dimension *politique* de la catégorie apparaît plus clairement. Sous cet angle le réfugié n'est plus le produit naturel d'une pratique de civilisation intemporelle, ici et là dévoyée, mais bien un enjeu de lutte sans cesse renouvelée.

Des désignations euro-centrées

Si le terme d'asile, qui renvoie à un lieu est ancien, celui de « réfugié » apparaît tardivement comme substantif (« un réfugié »), à la fin du xv^e siècle, dans les langues française et anglaise. Il ne désigne alors que les protestants huguenots qui fuient la France suite à la révocation de l'édit de Nantes (1685) et trouvent surtout refuge en Hollande, Angleterre, Allemagne et Suisse. Il n'est cependant appliqué ni aux juifs ni aux Maures chassés d'Espagne respectivement après 1492 et 1609, dans des proportions et pour des raisons identiques, à savoir religieuses[5]. Pourquoi alors l'appellation « réfugié » n'est-elle réservée qu'aux seuls huguenots ? La dimension euro-centrique de cette différence de terminologie est centrale : les juifs et les Maures sont non seulement considérés comme des populations marginales en Europe, mais ils sont majoritairement accueillis dans des espaces extra-européens, telle l'Afrique du Nord.

Si en 1796 l'*Encyclopædia Britannica* indique que le terme « réfugié », originellement réservé aux protestants, a été étendu à tout individu contraint de quitter son pays en période de troubles, cette extension est dans les faits très loin d'être répandue. Les années 1800 sont déjà bien avancées que le mot évoque toujours, pour les dictionnaires français et

anglais, les seules victimes de la révocation de l'édit de Nantes[6]. Pourtant d'autres déplacements massifs et forcés de populations ont eu lieu. Entre 1774 et la Première Guerre mondiale, quatre millions de musulmans sont expulsés de Crimée et du Caucase russe et trouvent refuge dans l'Empire ottoman. Non seulement l'accueil de ces populations dans les sociétés non européennes est rarement mentionné dans les travaux historiques sur les réfugiés, mais les dispositifs juridiques et administratifs alors inventés pour les intégrer n'ont été que peu documentés[7]. Les instruments développés par la Société des Nations en Europe, dans l'entre-deux-guerres, sont ainsi généralement présentés comme les premières initiatives modernes d'assistance aux réfugiés, tandis que sont passés sous silence la Commission et le Code de l'immigration créés en 1860 dans l'Empire ottoman pour accueillir les populations du Caucase[8].

L'eurocentrisme de la définition du réfugié contenue dans la Convention de Genève de 1951 est quant à lui central, jusqu'au début des années 1970. Jusqu'à cette date, et dans presque tous les pays occidentaux, l'application de ce texte présenté comme universel est limitée aux seuls Européens ayant fui leur pays suite à des événements survenus avant l'année 1951. Les non-Européens sont exclus de la définition du réfugié donnée par la Convention deux décennies durant : ce n'est qu'à la fin des années 1960, dans le contexte de l'extension de la guerre froide aux pays du Sud et d'un mouvement de décolonisation qui fait des anciennes colonies des pions stratégiques et des sujets du droit international, que ces limitations temporelles et géographiques sont supprimées dans la plupart des pays qui les avaient retenues.

Des définitions politiquement situées

Avant la Convention de Genève, durant l'entre-deux-guerres, le terme « réfugié » ne s'applique qu'à des groupes désignés collectivement comme tels par la Société des Nations : d'abord les Russes (1921), puis les Arméniens (1924), enfin les Assyro-Chaldéens (1928)[9]. Être réfugié renvoie alors à une appartenance collective et non à une situation individuelle : il suffit d'appartenir à l'un de ces groupes pour être reconnu réfugié. À l'inverse, le statut de réfugié ne peut être attribué hors appartenance à l'un de ces groupes, quelle que soit la situation personnelle.

Contenir le bolchevisme : le réfugié comme apatride

Les Russes constituent le plus emblématique de ces groupes de réfugiés, tant du point de vue symbolique que quantitatif[10]. Les soubassements idéologiques de la mobilisation internationale autour de la création d'un statut de réfugié pour les Russes se saisissent au fil des différentes étapes qui la jalonnent. Durant une courte période (1920-1921), Fridtjof Nansen, qui dirigeait le Haut Commissariat aux réfugiés russes créé par la SDN en 1921, avait défendu une politique d'aide au retour des Russes dans leur pays. Bien que soutenu par une Union soviétique qui offrait alors l'amnistie à ses émigrés, le rapatriement n'est finalement pas retenu par les États de la SDN, qui accusent Nansen de soutenir au travers de cette solution le gouvernement bolchevique[11]. C'est au contraire une politique d'aide à l'installation dans les pays occidentaux qui sera adoptée par la SDN, matérialisée en 1922 par des arrangements internationaux sur la délivrance de certificats d'identité et de voyage (le passeport Nansen) aux « réfugiés russes », entendus comme toute personne d'origine

russe se trouvant hors du territoire national et ayant de ce fait perdu sa nationalité sans en avoir acquis une autre. Ce choix participe de l'effort de décrédibilisation de l'idéologie communiste par les grands États de la SDN de laquelle l'URSS n'est pas membre. Il s'explique également par la mobilisation des exilés russes, très actifs au Haut Commissariat de la SDN, qui voient dans le rapatriement un mode de reconnaissance explicite de l'État soviétique dont ils souhaitent la disparition[12]. En France, premier pays de réception des réfugiés russes en Europe, deux logiques motivent cet accueil, sous couvert de tradition républicaine : affirmer une opposition au régime soviétique et répondre aux besoins en main-d'œuvre de l'économie française dans l'après-Première Guerre mondiale[13]. La figure du réfugié devient ainsi celle de l'apatride russe déchu de sa nationalité par les bolcheviks, bien que la majorité d'entre eux aient davantage fui la famine que le nouveau régime.

Par contraste, d'autres groupes minoritaires expulsés des nouveaux États créés par les traités de paix de 1918-1920 mobilisent peu l'attention des puissances européennes, telles les minorités juives expulsées de la nouvelle Hongrie[14]. Les plus emblématiques des groupes d'exclus restent néanmoins, à cette période, les Italiens, les Espagnols et les juifs d'Allemagne, qui fuient des régimes fascistes ayant mis en place des politiques de persécution et de dénationalisation. L'absence de catégorie de « réfugié italien » s'explique largement par la légitimité et l'intense mobilisation dans les instances internationales de l'Italie de Mussolini, membre permanent du Conseil de la SDN[15]. Ce qui n'empêche pas les Italiens de rejoindre le territoire français dans les années 1920 ; mais, n'étant pas collectivement considérés comme des réfugiés, ils restent des immigrants économiques comme les autres. L'accueil dont ils bénéficient dépend du bon vouloir des autorités françaises, qui peuvent les expulser à tout moment[16]. L'absence de statut de « réfugié italien » et de « réfugié espagnol » est également liée au fait qu'en France, dans les années 1920, l'antifascisme est un thème politique marginal. Lorsque le fascisme devient une préoccupation au milieu des années 1930, c'est moins l'Italie qui est en cause que la France elle-même et l'Allemagne[17]. Les juifs qui fuient à partir de 1933 l'Allemagne nazie devront pourtant attendre la fin des tentatives de conciliation des grands États de la SDN avec Hitler pour être considérés comme réfugiés. La Convention sur les réfugiés provenant d'Allemagne ne sera en effet adoptée qu'en février 1938. Elle ne sera élargie aux Autrichiens qu'après l'Anschluss en septembre 1939. Ces protections juridiques tardives sont également de courte durée, puisqu'elles volent en éclat dès le début de la Seconde Guerre mondiale.

Politiques de guerre froide : le réfugié comme persécuté

Au sortir de la guerre, les définitions se transforment avec les nouveaux enjeux. Dans le contexte de l'impératif de dénazification, le statut de réfugié est mobilisé comme instance de purge contre les anciens ennemis (les Allemands) et les traîtres (les collaborateurs). Sont ainsi explicitement exclus du statut les anciens collaborateurs des nazis et les *Volksdeutsche*, c'est-à-dire les « Allemands ethniques » expulsés des pays d'Europe centrale et orientale.

Mais avec les débuts de la guerre froide, les définitions se transforment à nouveau et les *Volksdeutsche* sont réintégrés. Plus largement, avec le retour du communisme comme problème public, une attitude flexible est adoptée envers tous les anticommunistes, même ceux suspectés d'avoir collaboré ou d'avoir fui pour des motivations économiques. C'est ce que Daniel Cohen appelle la « guerre-froidisation » de la définition du réfugié[18]. Quelques

années plus tard, le 28 juillet 1951, la définition du réfugié comme persécuté, instituée par la Convention de Genève, rompt avec la logique collective antérieure en mettant fin aux définitions par groupes de nationalité. Elle ne rompt cependant pas avec la logique de « guerre-froidisation ».

En effet, si le critère de la persécution semble aller de soi, il est en réalité loin d'être neutre, comme l'éclaire le refus soviétique de cette définition. La définition du réfugié comme persécuté, portée par le bloc occidental, permet de dénoncer les violences politiques commises par les gouvernements autoritaires contre leurs citoyens, et de protéger les libertés politiques dans la lignée de l'héritage idéologique des Lumières, tourné vers un ordre libéral et démocratique qui dénonce la tyrannie mais néglige les injustices socio-économiques. Une conception du réfugié comme victime de violences socio-économiques aurait *a contrario*, comme le montre Jacqueline Bhabha, permis de dénoncer les violences sociales et économiques des démocraties occidentales, dans la lignée de l'idéologie communiste, plus sensible aux droits sociaux, économiques et collectifs qu'aux libertés politiques et individuelles[19]. La définition du réfugié comme persécuté telle qu'elle est retenue dans la Convention de Genève garantit ainsi aux dissidents soviétiques d'obtenir une protection internationale, dont elle écarte les exclus des démocraties libérales. Elle confirme la hiérarchie propre aux démocraties libérales, qui place les droits civiques au-dessus des droits socio-économiques, les droits individuels au-dessus des droits collectifs et les violences politiques au-dessus des violences économiques, rarement nommées comme telles mais euphémisées sous le qualificatif d'« inégalités ». Cette hiérarchie des valeurs et des droits qui a finalement prévalu dans la Convention de Genève de 1951 explique en partie pourquoi les « réfugiés de la faim » ou les « réfugiés de la pauvreté » sont restés des « causes orphelines »[20].

On peut imaginer, en faisant de l'histoire contrefactuelle, que si une autre définition avait été retenue la figure du réfugié légitime aurait été celle de la victime de violences économiques, le « réfugié de la faim », tandis que les dissidents politiques auraient incarné la figure indésirable, du « migrant politique ». La définition du réfugié adoptée avec la Convention de Genève ne s'applique par ailleurs, jusqu'à la fin des années 1960 comme on l'a dit, qu'aux Européens.

Cette conception occidentalocentrée et libérale du réfugié est encore plus explicite aux États-Unis où jusqu'au début des années 1980, la loi définit le réfugié comme une personne fuyant le communisme[21]. Outre cette loi, inclusive puisqu'elle intègre tous les ressortissants des pays communistes, et exclusive puisqu'elle limite la définition à ces derniers, les États-Unis mettent en place dès le début des années 1950 leur propre organisme de prise en charge des réfugiés. La question est considérée comme trop importante pour être déléguée à une organisation internationale, a fortiori au HCR qui ne reçoit, certes, aucun financement de l'URSS, mais appartient au système onusien où le pouvoir et la représentation des pays communistes sont jugés trop importants. La définition du réfugié qui prédomine aux États-Unis reflète ainsi la « manie anticommuniste »[22] des différents gouvernements du pays.

*

Cet aperçu non exhaustif des fluctuations de la catégorie de réfugié montre qu'elle est largement le résultat de configurations et de rapports de force, par définition changeants. En s'arrêtant sur plusieurs moments de cette trajectoire, on saisit à quel point, loin d'avoir émergé de manière spontanée et de constituer des réponses neutres à des problèmes objectifs, les définitions qui se sont succédé sont éminemment politiques.

Les « problèmes » sont ainsi formulés de manière différente selon les périodes, et façonnent les définitions qui sont alors adoptées : de son apparition au moment de l'exil protestant où il est assimilé aux huguenots, à la Révolution française qui donne l'asile aux « combattants de la liberté », à la monarchie de Juillet qui fait advenir le réfugié comme assisté, à l'entre-deux-guerres qui l'érige en apatride russe, à l'après-Seconde Guerre mondiale qui voit le passage du réfugié comme antifasciste au réfugié comme anticomuniste, jusqu'à celui des débuts de la guerre froide qui institue le réfugié comme persécuté. Cette perspective éclaire également d'un autre jour la division du travail à l'œuvre entre asile et immigration, qui consiste à attribuer aux politiques d'immigration une dimension utilitaire et à l'asile une dimension éthique, morale ou généreuse nourrissant en retour la fiction selon laquelle il n'y aurait pas de politique d'asile. Suivre la trajectoire de la catégorie de réfugié permet de montrer qu'il existe des politiques d'asile et qu'elles sont tout aussi utilitaristes que les politiques d'immigration. L'utilitarisme asilaire recouvre les trois fonctions propres à l'utilitarisme migratoire identifiées par Alexis Spire pour les politiques d'immigration^[23] : restauration de l'ordre, promotion d'une idéologie et peuplement d'un territoire, qui seront explorées dans le chapitre suivant.

Illustration : Réfugiés de la guerre civile espagnole, Le Perthus, France, janvier 1939 • Crédits : © Hulton-Deutsch Collection/CORBIS - Getty.

Notes

^[1] Liisa Malkki, « Refugees and exile : From refugee studies to the national order of things », *Annual Review of Anthropology*, vol. 24, no 1, 1995, p. 495-523.

^[2] François Crépeau, *Droit d'asile. De l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1995. Philippe Ségur évoque également la manière dont à la période contemporaine « la noble et vieille institution est taillée en pièces » (*La Crise du droit d'asile*, PUF, Paris, 1998, p. 5).

^[3] Par exemple : « Face aux dimensions de masse du phénomène des réfugiés au lendemain de la Première Guerre mondiale, la SDN fut obligée d'intervenir » (Bruno Groppo, « Exilés et réfugiés : l'évolution de la notion de réfugié au xxe siècle », *Historia Actual On Line*, 2003, p. 75 - je mets de italiques).

^[4] Erik Neveu, « L'approche constructiviste des problèmes publics. Un aperçu des travaux anglo-saxons », *Études de communication. Langues, information, médiations*, no 22, 1999, p. 41-58.

^[5] On estime à 170 000 les huguenots ayant fui la France et à respectivement 100 000 et 240 000 les juifs et les Maures ayant fui l'Espagne. Isabelle Poutrin, « Les "crises des réfugiés" du XVIe et du XVIIe siècle », *La Vie des idées*, 17 mai 2016.

^[6] M. Marrus, *Les Exclus*, op. cit.

^[7] Josep Zapater, « Who invented refugee protection ? Eurocentrism and the history of the humanitarian movement », 11 novembre 2019, <<http://josepzapater.net/index.php/2019/11/11/who-invented-refugee-protection-eurocentrism-and-the-history-of-the-hu>

[8] *Ibid.*

[9] Appelés plus couramment chrétiens d'Orient.

[10] Sur l'élaboration d'un statut de réfugié russe, voir C. Gousseff, *L'Exil russe*, op. cit.

[11] Marrus, *Les Exclus*, op. cit., p. 94 ; D. Kévonian, *Réfugiés et diplomatie humanitaire*, op. cit.

[12] D. Kévonian, *Réfugiés et diplomatie humanitaire*, op. cit.

[13] C. Gousseff, *L'Exil russe*, op. cit.

[14] Claudia Skran, *Refugees in Inter-War Europe: The Emergence of a Regime*, Clarendon Press, Oxford, 1995.

[15] Bruno Groppo, « Entre immigration et exil : les réfugiés politiques italiens dans la France de l'entre-deux-guerres », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, no 44, 1996, p. 31.

[16] *Ibid.*

[17] *Ibid.*

[18] Daniel Cohen, « Naissance d'une nation », *Genèses*, vol. 38, no 1, 2000, p. 56-78.

[19] Jacqueline Bhabha, « Embodied rights : Gender persecution, state sovereignty, and refugees », *Public Culture*, vol. 9, no 1, 1996, p. 3-32.

[20] Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris, 2005.

[21] G. Loescher, *UNHCR and the World Politics*, op. cit.

[22] *Ibid.*, p. 54.

[23] A. Spire, *Étrangers à la carte*, op. cit.