



HAL
open science

Exodes et politiques d'asile : Le cas érythréen

Hélène Thiollet

► **To cite this version:**

Hélène Thiollet. Exodes et politiques d'asile : Le cas érythréen. Patrick Boucheron. Migrations, réfugiés, exil, Odile Jacob, pp.261-288, 2017, 9782738139894. hal-03847287

HAL Id: hal-03847287

<https://sciencespo.hal.science/hal-03847287>

Submitted on 10 Nov 2022

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.

Exodes et politiques d’asile. Le cas érythréen

Hélène Thiollet

Introduction

Les turbulences que traverse l’Union européenne depuis 2013 ont fait l’objet de très nombreuses interventions et publications dans l’espace politique, médiatique et ont donné lieu à quelques tentatives d’éclairage scientifique du débat public¹. Ces premiers travaux ont notamment établi qu’il fallait reléguer le génitif de la « crise des migrants » voire la crise « des réfugiés » au rang des impropriétés : cette crise, loin d’appartenir aux exilés eux-mêmes, est celle de l’Union européenne (UE). Il s’agit d’une crise humanitaire et d’une guerre civile au voisinage de l’Europe en Syrie mais aussi en Afghanistan, au Soudan, en Érythrée, en Afrique subsaharienne. Dans le texte qui suit, je propose de considérer la « crise » actuelle comme un moment critique. Elle invite à se pencher sur l’histoire et la géographie de l’exode à l’échelle globale et du système international de l’asile dans le monde, en examinant notamment le rôle du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) de l’Organisation des Nations unies (ONU), ou celui de l’UE.

Cette réflexion part d’un phénomène géographiquement et historiquement circonscrit – l’exode des Érythréens depuis 1962 jusqu’à aujourd’hui – pour discerner quelques-unes des dynamiques globales de la migration forcée et des politiques de gestion de l’exile depuis le milieu du XX^e siècle. Il s’agit donc de tirer du cas très particulier examiné ici des « leçons de choses » en matière d’exode et de politiques d’asile.

PROLEGOMENES. COMMENT LES REFUGIES ERYTHREENS SONT APPARUS AUX FRONTIERES DE L’EUROPE

Plutôt peu représentés dans les statistiques de l’asile en Europe, les Érythréens ont atteint les premières places de demandeurs d’asile depuis deux ans. En 2015, ils représentent le premier groupe en Grande-Bretagne devant les Iraniens et les Pakistanais, en Suisse devant les Syriens et les Afghans, et parmi les premiers au Danemark, aux Pays-Bas, en Norvège, en Suède, et à Malte². Ils constituent la deuxième nationalité de demandeurs d’asile en Europe depuis deux ans.

La mort de centaines de migrants éthiopiens, érythréens, somaliens et djiboutiens à proximité des rivages de l’Europe du Sud ces dernières années a aussi attiré l’attention des médias et de la sphère politique vers des zones jusque-là considérées comme marginales, voire totalement

¹ On peut citer notamment les ouvrages de vulgarisation parus en 2016 de C. Rodier, avec C. Portevin, *Migrants & Réfugiés. Réponse aux indécis, aux inquiets et aux réticents*, Paris, La Découverte, 2016 ; H. Thiollet (dir.), *Migrants, Migrations. 50 questions pour vous faire votre opinion*, Paris, Armand Colin, 2016 ; C. Beauchemin et M. Ichou (dir.), *Au-delà de la crise des migrants : décentrer le regard*, Paris, Karthala, 2016.

² Source : Eurostat, *Five main citizenships of (non-EU) asylum applicants, 2014 (number, rounded figures) YB15*, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Five_main_citizenships_of_\(non-EU\)_asylum_applicants,_2014_\(number,_rounded_figures\)_YB15_III-fr.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Five_main_citizenships_of_(non-EU)_asylum_applicants,_2014_(number,_rounded_figures)_YB15_III-fr.png)

extérieures aux champs migratoires européens. L’exil des Érythréens à travers le Soudan, l’Égypte, la Libye et la Méditerranée a fait l’objet de dénonciation par les organisations humanitaires, les documentaires³, les reportages et les articles de presse depuis quelques mois, deux ans tout au plus. La littérature scientifique en langue française est quant à elle extrêmement pauvre sur l’exode érythréen. Elles ont amené à dévoiler au public les conditions de vie en Érythrée et la nature du régime politique érythréen mais elles ont parfois occulté les dimensions locales et régionales de la migration forcée, et son historicité. Les drames auxquels l’Union européenne a été confrontée depuis Lampedusa en octobre 2013 ne constituent en effet que la face visible, pour le public européen, de dynamiques d’exode, d’exil et de migrations à la fois complexes et anciennes.

D’une certaine façon, l’exode érythréen n’est devenu que tardivement un *fait social* en Europe. La réalité empirique et statistique de l’exode remonte au début des années 1960 au Moyen-Orient mais il n’est construit dans les représentations médiatiques et par la reconnaissance quasi systématique des exilés érythréens comme réfugiés dans les pays européens qu’à partir de 2013. Il convient néanmoins de se départir de l’ethnocentrisme qui caractérise les perceptions sociales pour raconter l’histoire longue d’un exode et en tirer au moins les « leçons de choses » sur les dynamiques globales de l’exil et les politiques internationales de l’asile.

La longue histoire de l’exode érythréen (1962-2016)⁴

L’exil érythréen commence après l’annexion du pays par l’Éthiopie (1962) et le début de la guérilla de libération érythréenne. De nombreux pays arabes – le Soudan, le Yémen, l’Égypte, l’Irak, la Libye, les monarchies du Golfe – vont héberger les exilés érythréens, qui trouvent également refuge au Kenya et en Éthiopie. Si l’on inclut les déplacés bénéficiant de statuts nationaux ou régionaux d’asile ou les résidents informels, un tiers de la population est hors de la province éthiopienne d’Érythrée dans les années 1980, soit près d’un million de personnes, dans leur immense majorité dans le monde arabe, et le plus souvent dans les pays immédiatement voisins de leur pays d’origine. Par comparaison, en 2011, environ 941 200 Érythréens étaient exilés pour une population d’environ 5 millions de personnes, soit 18 %⁵. Soutenus par les pays arabes voisins, les partis de libération érythréens – la Ligue musulmane puis le Mouvement de libération de l’Érythrée (*Harakat Tahrir al Iritrya*) dans les années 1950 et les différents Fronts de libération à partir des années 1960 (Front de Libération Érythréen et Front Populaire de Libération Érythréen) – s’implantent en Égypte, au Soudan et négocient avec les pays qui les hébergent des politiques favorables à l’accueil de dizaines voire de centaines de milliers de réfugiés. Le Soudan accueille ainsi jusqu’à 800 000 Érythréens en 1986 selon le HCR.

Les intellectuels et leaders politiques en exil de la guérilla érythréenne parviennent en effet à faire accepter la lutte pour l’indépendance érythréenne essentiellement comme une lutte arabe,

³ On peut citer le documentaire de D. Deloget et C. Allegra, *Voyage en barbarie*, qui a reçu le prix Albert Londres en 2015. Voir <https://voyageenbarbarie.wordpress.com/>

⁴ Ce travail est appuyé d’une enquête menée entre 2004 et 2007 au Soudan, au Yémen et en Arabie saoudite, en 2012 au Kenya, entre 2013 et 2015 en Arabie saoudite auprès d’exilés érythréens, des administrations et des responsables politiques de pays d’accueil des exilés et d’organisations multilatérales. Une carte des sites de l’enquête est disponible en annexe de ce texte.

⁵ Source : Banque mondiale, *Migration and Remittances Factbook 2011*, 2^e édition, <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/Factbook2011-Ebook.pdf> [accès le 18 octobre 2016].

musulmane et, à partir des années 1970, marxiste contre l'ennemi africain, chrétien, impérial, l'Éthiopie⁶. Ces représentations permettent de positionner le conflit érythro-éthiopien dans les grandes lignes de partage de la région et du monde durant la guerre froide et de négocier des alliances. L'Érythrée comme l'Éthiopie étaient démographiquement aussi musulmanes que chrétiennes au cours de la seconde moitié du XX^e siècle et cette diversité ethnoculturelle des sociétés se lisait aussi dans la diversité des partis politiques de la diaspora érythréenne⁷ à défaut de s'exprimer dans le contexte autoritaire du régime d'Haïlé Sélassié. Quant à l'identité « arabe » ou « africaine » de l'une ou l'autre, elle relève des logiques d'alliances diplomatiques à l'échelle régionale : le régime impérial éthiopien soutenu, d'une part, par l'Organisation de l'Unité Africaine puis Union Africaine⁸ et la guérilla érythréenne, d'autre part, revendiquant son affiliation à l'idéologie panarabe et anticoloniale. La dernière ligne de partage politique – socialisme vs impérialisme – tente de s'inscrire plus largement dans la géopolitique des guerres par procuration de la guerre froide, mais sans grand succès.

C'est un véritable régime privilégié de circulation et d'installation qui s'établit pour les Érythréens de la Libye à l'Irak en passant par le Soudan et le Yémen voisins. En dépit du fait que les États de la Ligue arabe ne sont pas signataires de la convention de 1951, nombre d'entre eux accueillent de manière libérale les Érythréens souvent comme « migrants », parfois comme « réfugiés arabes ». Leur cas n'est pas sans rappeler celui des réfugiés palestiniens qui disposent pour leur part de la protection juridique du protocole concernant le traitement des Palestiniens dans les États arabes dit protocole de Casablanca signé en 1965 par les membres de la Ligue arabe. Les pays qui ne disposent pas de cadre juridique pour l'accueil des réfugiés, comme l'Arabie saoudite, facilitent l'entrée des Érythréens dans le royaume en tant que migrants dans les années 1980.

Qu'il s'agisse des camps de l'est du Soudan, des quartiers des villes saoudiennes ou libanaises et irakiennes, des villages de la côte yéménite, les communautés de réfugiés se sont formées au cours de la seconde moitié du XX^e siècle à travers le Moyen-Orient. Au Soudan, les Érythréens vivent dans les quartiers populaires de Khartoum, de Port-Soudan et de Kassala ou Gedaref, dans l'est du pays. Ils vivent également dans des camps gérés par le ministère de l'Intérieur soudanais et son commissariat aux réfugiés (COR) et le HCR, ou des campements à proximité des villages ou des villes. Au Yémen, les Érythréens s'installent dans les villages et les villes de la côte de la mer Rouge, dont, par exemple, le village d'Al-Khawkha, bénéficiant des liens migratoires préexistants avec la Corne de l'Afrique⁹. Ils n'y reçoivent qu'une aide humanitaire très limitée, essentiellement fournie par des associations de bienfaisance golfiennes à partir des années 1970.

L'exode érythréen et l'installation des exilés au Moyen-Orient dans les pays voisins de l'Érythrée incarnent une dimension géographique majeure de la géographie de l'exil à l'échelle

⁶ Voir par exemple le texte militant d'Othmân Sâlih Sabbé, « Haqîqa al-sirâ' fi Irtîriyâ » (La vérité de la lutte en Érythrée), *Al-Mujtama'* (Koweït), n° 477, 22 avril 1980. Quel est le problème ?

⁷ En effet, si la diaspora a, vis-à-vis des pays arabes et dans sa diplomatie en général, un positionnement panarabe, socialiste et pro-musulman, les tensions sont fortes au sein de la guérilla entre les différents groupes et partis qui revendiquent des identités ethnoculturelles diverses (chrétienne ou africaine du fait des différents groupes linguistiques représentés dans le pays), qui correspondent à des bases démographiques et des revendications politiques différentes. La stratégie d'alliance avec la Ligue arabe et ses membres est néanmoins largement suivie, faute aussi probablement de pouvoir négocier un soutien explicite de voisins africains. Voir C. Clapham, « The foreign policies of Ethiopia and Eritrea », in S. Wright (dir.), *African Foreign Policies*, Boulder (Colorado), Westview Press, 1999, p. 84-99.

⁸ On rappelle que l'Éthiopie héberge le siège de l'Organisation de l'Unité Africaine depuis sa création en 1963.

⁹ H. Thiollet, « From migration hub to asylum crisis: the changing dynamics of contemporary migration in Yemen », in H. Lackner (dir.), *Why Yemen Matters. A Society in Transition*, Londres, Saqi Books, 2014, p. 265-285.

globale à partir de la Seconde Guerre mondiale : il s’agit d’exilés démunis dans des pays très pauvres – à l’exception des pays du Golfe, voire parmi les plus pauvres du monde comme le Yémen. Ces pays sont soumis à régimes politiques généralement autoritaires, qu’il s’agisse des dictatures militaires au Soudan ou au Yémen, en Égypte et en Irak, ou des monarchies du Golfe. Néanmoins, ces populations se sédentarisent et circulent à l’intérieur de la région ; elles constituent une diaspora active, très politisée, une base arrière de la guérilla érythréenne, une société en exil dotée d’écoles, d’associations, de partis politiques. On peut analyser les différents sites d’installation des Érythréens (camps, quartiers, villages) comme des espaces sociaux transnationaux ainsi que les a conceptualisés Tomas Faist¹⁰ dans le contexte des pays industrialisés. Des espaces étonnamment pluralistes, remarquablement évolutifs, qui assurent aux exilés des relais dans l’ensemble de la région et permettent la circulation en dépit de contextes juridiques et politiques où les droits politiques, économiques et sociaux ne sont généralement ni reconnus ni garantis. Les trajectoires individuelles des exilés incarnent la diversité et les aléas de l’exode. Elles sont déterminées par les conditions politiques, économiques, matérielles, sociales, familiales, symboliques du départ, du voyage, de l’installation à chaque étape de la migration. Loin d’être une trajectoire univoque d’un site de crise vers un lieu d’attente (le camp, le bidonville, la ville), les itinéraires reflètent la complexité des espaces politiques, sociaux et économiques dans lesquels ils s’inscrivent. En fonction de facteurs translocaux (des réseaux de solidarité familiaux, religieux, ethniques) des contextes politiques internes aux pays d’accueils (accès à un titre de séjour, à l’emploi, à la propriété foncière, à l’enseignement, à la santé, etc.) et des relations internationales (diplomatie entre États d’origine et d’accueil, aide internationale et organisations multilatérales, droit international appliqué), les modalités, la durée et les destinations de l’itinéraire vont varier : avec ou sans papiers, à pied, en avion ou en bateau. Ces facteurs varient comme l’illustrent différents itinéraires de réfugiés et migrants érythréens collectés au cours d’une enquête menée entre 2005 et 2017 (voir carte 1). Les Érythréens, hommes et femmes, de différentes confessions, origines régionales et ethniques, ont ainsi circulé et formé depuis le début des années 1960 au sein du monde arabe un « territoire circulatoire » selon le terme d’Alain Tarrus (voir carte 2).

¹⁰ « Transnational social spaces [...] are characterized by a high density of interstitial ties on informal or formal (institutional) levels », in T. Faist, « Transnationalization in international migration: Implications for the study of citizenship and culture », *Ethnic and Racial Studies*, vol. 23, n° 2, 2000, p. 189-222.

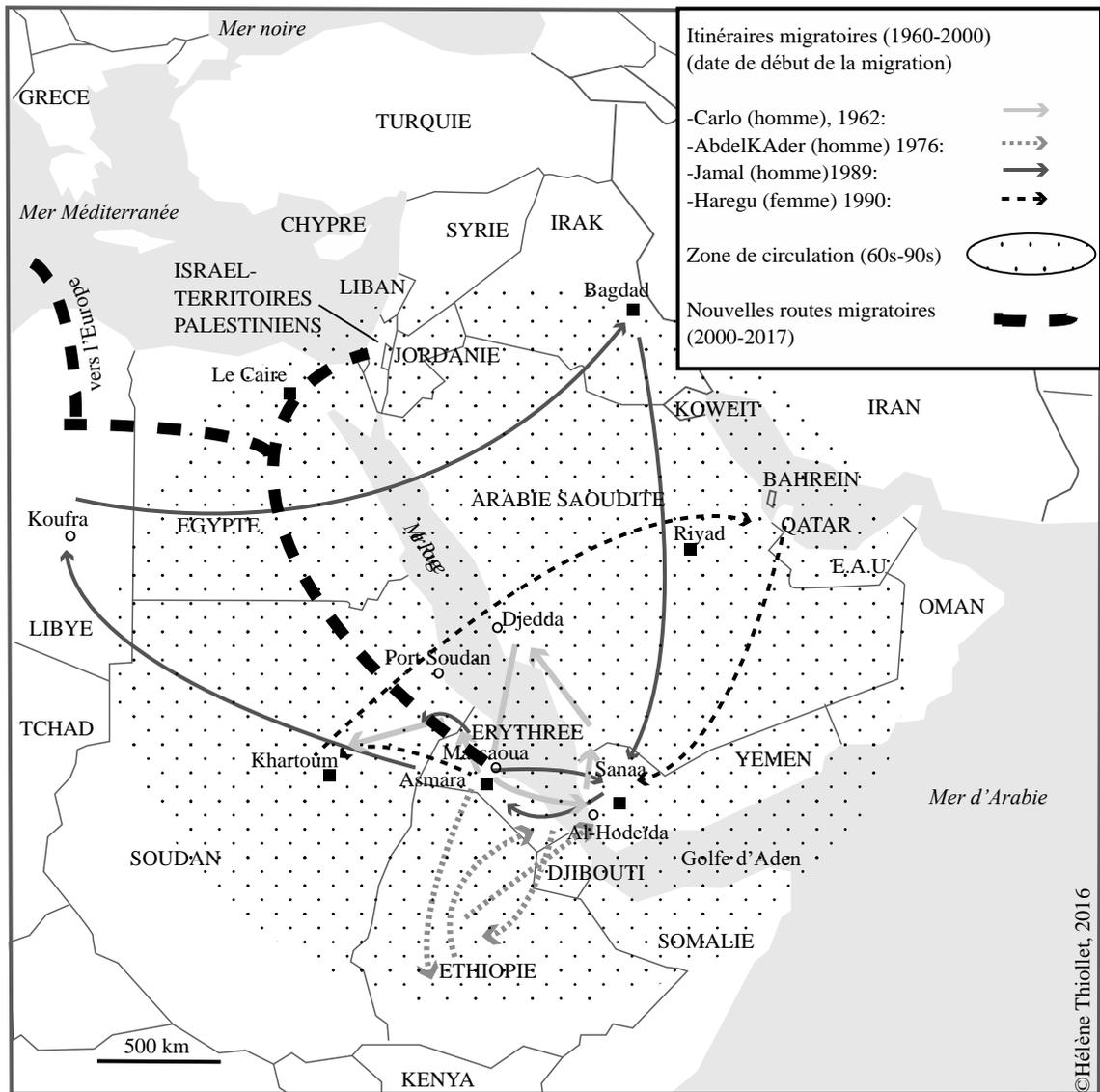


Figure 1: Territoire circulatoire érythréen à partir des itinéraires migratoires de quatre enquêtés érythréen. Entretiens menés entre 2005 et 2007 au Soudan, au Yémen et en Arabie saoudite

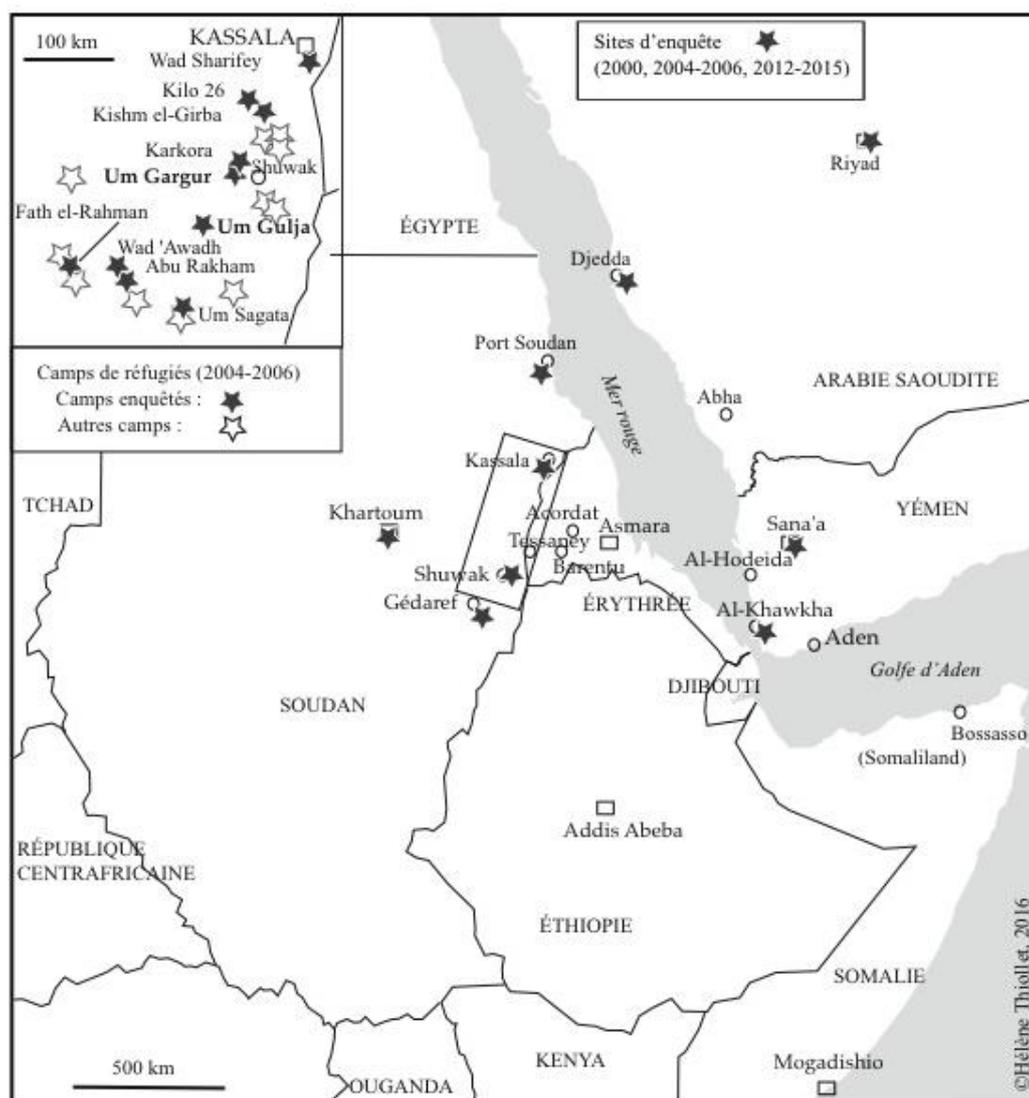


Figure 2: Sites d’enquête (2005-2007; 2012-2015): villes, zones frontières et camps de réfugiés érythréens au Soudan, au Yémen et en Arabie saoudite

La situation change avec la fin de la guerre de libération et l’indépendance du pays en 1991 : le soutien des États arabes s’amointrit à la suite de la faillite du panarabisme et les choix diplomatiques de l’Érythrée indépendante, notamment des choix d’alliances stratégiques avec Israël. Pourtant, la situation reste critique, tant économiquement que politiquement : la dictature d’Issayas Afewerki se renforce à la faveur d’un nouveau conflit avec l’Éthiopie entre 1998 et 2000, le régime s’enfonce dans l’autoritarisme, la militarisation de la société et la répression brutale de toute forme d’opposition ou de désobéissance aux injonctions souvent contradictoires et changeantes du régime. Malgré l’indépendance, la situation politique, économique et sociale érythréenne se dégrade après une brève période d’espoir de démocratisation entre 1993 et 1997, au moment de la rédaction de la Constitution.

Tout au long des années 1990, le HCR a négocié avec l’État soudanais et l’État érythréen en formation la fin de la protection internationale des exilés érythréens¹¹. Les « causes » de l’exil ont disparu selon l’agence, le pays étant devenu indépendant. La clause de cessation est promulguée en décembre 2002 : le HCR met fin à la reconnaissance *prima facie* des Érythréens

¹¹ G. Kibread, « Eritrean and Ethiopian refugees in Khartoum: what the eye refuses to see », *African Studies Review*, vol. 39, n° 3, 1996, p. 131-178.

comme réfugiés (c'est-à-dire à titre collectif et sans examen individuel des demandes d'asile). Entre la fin des années 1990 et le début des années 2000, les campagnes de rapatriements volontaires s'organisent : 200 000 réfugiés érythréens au Soudan seraient « rentrés » en Érythrée après des périodes d'exil longues de parfois trente ans voire une vie intégralement passée à l'extérieur de la « mère patrie ». Nombre de ces rapatriements volontaires sont en réalité suivis de réémigration. Les réfugiés qui restent arrivent ou reviennent au Soudan par exemple, et doivent passer par une procédure d'attribution du statut de réfugié individuel que le HCR envisage comme très limitée. Or les anciens réfugiés et nouveaux arrivants affluent en masse dans les centres de filtrage (*screening centres*) et auprès des pôles administratifs soudanais (partenaires de la procédure de détermination de statut ou « RSD », *refugee status determination*) dès 2002. Les administrations soudanaises qui gèrent le filtrage pour le HCR sont submergées, que ce soit à Khartoum ou dans l'est du pays entre 2002 et 2004¹². En février 2004, le HCR déclare renoncer aux programmes de RSD et change de stratégie : la politique de protection est prolongée sous un statut *ad hoc* et les programmes d'assistance promeuvent l'intégration locale des réfugiés et le développement de leur autonomie économique et sociale dans l'environnement soudanais¹³. La création de la catégorie de *former Eritrean refugee* apparaît dans les *briefing notes* pour décrire la situation des Érythréens au Soudan qui ne sont pas rentrés en 2002. Il s'agit d'un statut par provision, un statut provisoire, pour répondre à une situation de fait qui ne correspond pas au cadre légal d'action du HCR. Le HCR se voit forcé de continuer à prendre en charge au moins une petite partie des Érythréens qui fuient leur pays, à maintenir une aide humanitaire dans les camps de l'est du Soudan par exemple¹⁴. Le maintien de l'assistance et de la protection est néanmoins devenu précaire et les menaces permanentes du HCR de retirer l'une et l'autre se formulent sous les termes technocratiques de *phasing out* ou de désengagement, justifiés par la difficulté de faire financer par les États donateurs une « vieille » histoire qui n'attire plus la compassion. En 2005, il y a « encore » environ 500 000 exilés érythréens au Moyen-Orient selon le HCR, majoritairement au Soudan, mais aussi au Yémen, en Arabie saoudite, dans les monarchies du Golfe, au Liban, en Libye mais l'agence ne compte et ne protège qu'une partie de plus en plus réduite des Érythréens (au Soudan, 135 000 environ en 2007, dont 95 000 dans les camps de l'est du pays). Selon les données du gouvernement soudanais en revanche, il y a encore 530 000 Érythréens dans le pays en 2002. En 2007, le Haut Commissaire António Guterres parle des Érythréens restés ou retournés au Soudan comme du peuple oublié (*the forgotten people*) qui « vit au milieu du peuple pauvre mais généreux de l'est du Soudan qui partage avec les réfugiés ses maigres ressources¹⁵ ». Les

¹² « At the height of the registration towards the end of 2002, screening centres in Khartoum were receiving 200 to 300 refugees daily[, said a UNHCR official working with the legal teams.] They would take numbered coupons and await their turn for registration. The centres were very crowded then ». Source : Millicent Mutuli, ed. Vivian Tan, *Tens of thousands of Eritreans re-apply for refugee status in Sudan*, UNHCR, « News and Stories », 10 février 2003, www.unhcr.org/news/latest/2003/2/3e47d5845/tens-thousands-eritreans-re-apply-refugee-status-sudan.html.

¹³ La protection comme l'assistance deviennent aléatoires et risquent d'être retirées sous la menace permanente du retrait (*phasing out*) des investissements du HCR, qu'il s'agisse du financement de programme d'aide ou de soutien au gouvernement soudanais via la rémunération des fonctionnaires en charge des réfugiés (entretien avec Roland Henrysson, *Senior Operation Officier* pour la sous-délégation du HCR à Shuwak, le 5 mai 2005).

¹⁴ H. Thiollet, « Wad Sharifey, Kishm el-Girbâ, Asotriba... Métamorphoses d'un réseau régional de douze camps de réfugiés érythréens dans l'Est du Soudan (1962-2013) », in M. Agier, avec C. Lecadet (dir.), *Un monde de camps*, Paris, La Découverte, 2014, p. 203-2017.

¹⁵ « During his visit to the area in late April, High Commissioner António Guterres referred to the refugees in eastern Sudan as "the forgotten people" living among very poor but generous eastern Sudanese who have shared their scarce resources with them for the past 40 years », » Source : *Eastern Sudan: UNHCR part of joint UN flood relief effort*, UNHCR, « Briefing Notes », 13 juillet 2007, www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&skip=63&docid=4697483da&query=eritrea. [consulté le 28 novembre 2016]

Hélène Thiollet (2017) «Exodes et politiques d’asile. Le Cas Érythréen», in *Migrations, réfugiés, exil*, Patrick Boucheron (ed.), Paris : Odile Jacob. p. 261-288

Érythréens de l’est du Soudan font partie des *protracted refugees* que le HCR identifie comme catégorie à part entière à partir de 2004¹⁶.

Malgré l’abolition de sa cause initiale – la guerre de libération –, l’exode se poursuit le long des anciennes « routes migratoires », vers le Yémen et le Golfe mais aussi à travers de nouveaux itinéraires. Le contexte dans la Corne et au Moyen-Orient se dégrade : l’aide humanitaire et l’aide au développement déployée au début des années 1990 s’affaiblit au profit d’une approche sécuritaire de la gestion des mouvements de populations qui met la lutte contre le terrorisme, la piraterie et contre l’émigration sur le même plan dans les objectifs de financement des programmes d’aide internationaux¹⁷. Au Yémen, les Érythréens se mêlent aux Éthiopiens et aux Somaliens pour traverser le golfe d’Aden : il s’agit de traversées mortelles, opérées largement par des réseaux de passeurs et intégrées à une économie du passage qui s’articule à l’échelle régionale, entre la Corne de l’Afrique, le Kenya et la péninsule arabique. Deux nouvelles routes migratoires apparaissent. La première, longue de quelque 4500 kilomètres, relie l’Érythrée, l’Éthiopie et la Somalie à l’Afrique du Sud à travers le Kenya, la Tanzanie, le Malawi, le Mozambique et le Zimbabwe, ainsi que la région des Grands Lacs (Burundi, Rwanda, RDC). La seconde relie la Corne à la Méditerranée, en passant par le Soudan et la Libye, avec comme destinations Israël ou l’Europe. Dans les deux cas, les nationalités et les statuts se mêlent au cours de voyages coûteux et dangereux.

Le terme de *migrations mixtes* émerge alors dans le vocabulaire des agents du HCR et d’autres organisations internationales¹⁸. Cette mixité est celle des flux eux-mêmes qui mélangent migrants et demandeurs d’asile, mais c’est aussi la mixité des causes de la migration (un mélange de crainte de persécution, de désir de survivre et d’aspiration à une vie meilleure). C’est enfin la mixité des statuts et celle de trajectoires migratoires de plus en plus complexes, au cours desquelles les déplacés ne peuvent pas ou ne veulent pas demander l’asile dans certains États et poursuivent leur exode, soit pour atteindre un havre politiquement et économiquement plus sûr, soit pour revenir vers leur région d’origine. L’idée de *migration mixte* est promue notamment pour créer un cadre de prise en charge de flux que l’on ne peut pas facilement qualifier. En 2006, le HCR propose un plan d’action en dix points pour permettre la prise en charge des populations qui traversent le golfe d’Aden¹⁹. Le contexte dans lequel émerge ce cadre de prise en charge juridiquement éminemment fragile est celui d’une crise régionale et globale de l’asile²⁰ qui suit l’échec relatif de mise en place de la convention internationale sur

¹⁶ UNHCR, Executive Committee of the High Commissioner’s Programme, « Protracted Refugee Situations », Standing Committee, 30th Meeting, UN Doc. EC/54/SC/CRP.14, 10 juin 2004, www.unhcr.org/excom/standcom/40c982172/protracted-refugee-situations.html [accès le 28 novembre 2016].

¹⁷ Les priorités européennes et américaines de lutte contre un bastion supposé du terrorisme islamiste transnational ont infusé l’ensemble des actions menées dans la région, des opérations militaires lancées à partir de Djibouti, aux programmes de développement eux aussi pour partie « militarisés », à la lutte contre la piraterie et les trafics de personnes en mer Rouge et dans le golfe d’Aden, à l’aide humanitaire pilotée depuis Nairobi. Voir H. Thiollet, « La mobilité dans la Corne de l’Afrique : entre urgence humanitaire et contrainte sécuritaire », *Migrations Société*, vol. 121, n° 1, 2009, p. 75-88.

¹⁸ Voir le récit de J. Crisp, « Beyond the nexus: UNHCR’s evolving perspective on refugee protection and international migration », *UNHCR Research Paper*, n° 155, 2008. Il était à l’époque, responsable du Service de l’élaboration de la politique générale et de l’évaluation au siège du HCR (Genève). L’auteur y retrace la prise en compte du continuum entre migration et asile par les institutions multilatérales à travers l’expression de « migration and asylum nexus » puis avec l’usage du terme « migrations mixtes ».

¹⁹ UNHCR, *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action*, janvier 2007, www.unhcr.org/4742a30b4.html [consulté le 28 novembre 2016]. La publication de ce plan en dix points est suivie d’une série de conférences sur les migrations internationales et la protection des réfugiés tenues successivement au Yémen (mai 2008), au Sénégal (novembre 2008), au Costa Rica (novembre 2009), en Tanzanie (septembre 2010) et en Ouzbékistan (mars 2011).

²⁰ N. Van Hear, *New Diasporas. The Mass Exodus, Dispersal and Regrouping of Migrant Communities*, Londres, UCL Press, 1998.

la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, adoptée par l’Assemblée générale dans sa résolution 45/158 du 18 décembre 1990, difficilement ratifiée par le quorum minimum de vingt pays en 2003. La convention, qui abolit le principe de discrimination entre migrants réguliers et irréguliers dans l’accès aux droits fondamentaux, est rejetée par l’ensemble des pays développés dits « du Nord » et par la plupart des pays d’immigration du monde. Dans ce contexte d’un échec de régulation multilatérale par le droit, le « cadre d’action » des migrations mixtes reprend l’idée fondatrice de la convention – celle de la non-différentiation entre les groupes de personnes vulnérables – mais appliqué exclusivement aux zones dites « de crises migratoires » (dans la Corne de l’Afrique vers le golfe d’Aden puis l’Afrique australe, dans la région des Grands Lacs). Le cadre d’action est utilisé dans le golfe d’Aden, mais le HCR ne parvient pas à l’imposer pour appréhender la crise méditerranéenne pourtant caractéristique, elle aussi, de « flux mixtes ». La prise en charge des personnes migrantes vulnérables, quel que soit leur statut, est ainsi tolérée dans les pays du Sud (Corne de l’Afrique/golfe d’Aden, Afrique des Grands Lacs), mais elle est rejetée par les Etats européens. La distinction entre migrants réguliers et irréguliers, entre demandeurs d’asile et clandestins reste la pierre angulaire de l’exercice de la souveraineté des Etats en matière migratoire. Le soutien financier et politique des pays développés aux programmes du HCR gérant des « flux mixtes » reste conditionné au fait que ces mêmes programmes doivent empêcher les exilés éthiopiens érythréens, somaliens ou soudanais de quitter les pays de la Corne²¹.

La circulation devient de plus en plus difficile pour les Érythréens alors que les pays du Golfe ferment progressivement leurs frontières aux flux de travailleurs en provenance de la Corne (mais aussi du Yémen) au cours des années 1990 au profit du renforcement des stratégies d’importation de main d’œuvre asiatique²². La situation politique se dégrade au Yémen à partir de 2004, à mesure que la guerre civile s’intensifie dans le nord du pays. La situation des exilés de la Corne qui ont traversé le golfe d’Aden devient de plus en plus difficile : deux camps de réfugiés sont créés par le HCR mais l’immense majorité des réfugiés au Yémen est installée en ville sans aide ni soutien. Après l’échec du printemps yéménite, en 2011, la population yéménite est elle-même déplacée par la violence à l’intérieur du pays, expulsée d’Arabie saoudite en 2013, en même temps que les Éthiopiens et les Somaliens.

Dans une région en pleine conflagration, les départs à travers le Soudan, l’Éthiopie et l’Égypte, vers Israël ou la Libye puis l’Europe se multiplient et les routes migratoires intrarégionales se reconfigurent. En 2015, les exilés érythréens deviennent de plus en plus visibles dans les effectifs des demandeurs d’asile et des « migrants irréguliers » aux portes de l’Union européenne. Une question presque exclusivement « arabe » ou « africaine » traitée dans le Sud par des pays du Sud généralement arabes et des organisations internationales au premier rang desquelles le HCR s’invite à l’agenda des politiques d’asile, des politiques migratoires, en d’autres termes, des problèmes de voisinage et des questions de politiques intérieures européennes.

²¹ Entretiens avec des responsables de la coopération européenne (britannique, française, européenne) et avec des responsables d’organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales (HCR, Organisation internationale pour les migrations [IOM], Médecins sans frontières-Espagne) à Nairobi au Kenya en avril 2012.

²² H. Thiollet, « Migration as diplomacy: labor migrants, refugees, and arab regional politics in the oil-rich countries », *International Labor and Working-Class History*, vol. 79, n° 1, 2011, p. 103-121.

Cinq leçons de choses

Il peut sembler étrange d'interrompre ce récit au moment où des demandeurs d'asile érythréens commencent à arriver en nombre en Europe dans un contexte, plus large, de crise européenne de l'asile. Il s'agit en réalité de tirer de l'histoire longue d'un exode essentiellement localisé au Moyen-Orient, cinq leçons en matière de migrations forcées et de politique internationale de l'asile.

L'EXODE EST UN PHENOMENE POLYMORPHE, LE REFUGIE EST UNE CONSTRUCTION POLITIQUE

Loin d'être un itinéraire univoque d'un lieu vers un autre, l'exode est souvent caractérisé par des trajectoires complexes, de circulation et d'installation, sous différents statuts (« réfugié », « demandeur d'asile », « migrant », « clandestin »). On a choisi ici le terme d'*exode* pour désigner ces trajectoires, et celui d'*exilé* pour subsumer cette diversité des statuts possibles sans perdre de vue ni les causes ni les conditions de la mobilité.

Le statut de réfugié a évolué dans le temps et en fonction des contextes géographiques, comme le montrent les définitions successives du terme depuis la convention de Genève en 1951²³. Cette catégorie régit *en droit* l'attribution d'un statut juridique de portée internationale, mais elle n'épuise pas la diversité des réalités sociales, économiques, culturelles, etc., de l'exode.

On a vu, à la lumière du cas érythréen, que dynamiques migratoires et routes de l'exil de masse s'articulent dans l'ensemble de la Corne de l'Afrique et au Moyen-Orient depuis le milieu du XX^e siècle comme en Méditerranée depuis 2011. Ces *champs migratoires* mêlent plusieurs types de mobilité (migrations économiques, déplacements forcés) et la notion de « migration mixte », qui émerge très tardivement dans l'histoire de la gestion internationale de l'exil, a vocation à saisir cette diversité tout en assurant la protection des exilés²⁴.

Au-delà de la mixité des flux migratoires, c'est aussi chaque trajectoire individuelle qui est successivement dotée de statuts différents (réfugié/migrant, clandestin/régulier) en fonction des contextes dans lesquels elle s'inscrit. L'existence d'une protection juridique pérenne

²³ Aux termes de la convention de Genève en 1951, est réfugiée toute personne qui « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ». Aux termes de la convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (1969). « Le terme "réfugié" s'applique également à toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité. » La convention de l'Organisation des États américains (OEA) dite « de Cathagène » (1984) précise : « [...] in view of the experience gained from the massive flows of refugees in the Central American area, it is necessary to consider enlarging the concept of a refugee [...]. Hence the definition or concept of a refugee to be recommended for use in the region is one which, in addition to containing the elements of the 1951 Convention and the 1967 Protocol, includes among refugees persons who have fled their country because their lives, safety or freedom have been threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order. »

²⁴ À travers les « migrations mixtes », le HCR propose un mode de prise en charge humanitaire conforme au droit dans les contextes de crises, notamment pour éviter la mise en danger des demandeurs d'asile au cours de leur exode. Ce cadre d'action est rejeté par l'Europe et la plupart des pays d'immigration qui y voient une limitation de leur souveraineté dans la mise en œuvre de politiques de lutte contre l'immigration.

(internationale ou nationale) et de cadres opérationnels de prise en charge sont primordiaux, mais il peut parfois être complété par les décisions politiques *ad hoc*, comme ce fut le cas pour les Érythréens au Moyen-Orient jusqu’en 1991.

On comprend donc qu’au-delà des causes structurelles (pauvreté, guerre, crise, violences, persécutions) et des raisons individuelles (survie, émancipation, liens familiaux ou affectifs, projet de vie), le contexte politique et juridique est primordial pour expliquer les formes et les trajectoires de l’exode. Les politiques d’accueil des États et les politiques de protection et d’assistance des organisations internationales constituent des déterminants puissants des conditions de l’exode, des circuits empruntés, des étapes possibles, des risques encourus, du coût financier et humain de la migration, de la vulnérabilité des exilés.

Exode et migration, deux types de mobilité que l’on distingue *de jure* par leur causalité supposée (la violence et la guerre ou les motivations économiques), sont en réalité souvent mêlés dans les trajectoires individuelles et collectives, sans pour autant que l’on puisse parler de *faux* réfugiés comme l’a montré Eric Neumayer²⁵. La distinction a une fonction analytique et surtout politique : elle permet à des administrations nationales ou internationales d’effectuer un triage entre les migrants pour les gérer de manière différenciée en fonction du droit, certes, mais aussi de leurs positions politiques vis-à-vis de telle ou telle nationalité de demandeur, ces catégories qui n’ont de sens qu’à condition d’être considérées comme des construits politiques et sociaux, à condition en outre de s’intéresser à leur condition de production et à leur historicité.

86 % DES EXILES SONT DANS LES PAYS PAUVRES

En 2015, les 60 millions de réfugiés, déplacés, exilés comptés par le HCR se trouvaient dans les pays en développement, les pays pauvres, à proximité de leur régions d’origine et, pour une part croissante même, dans leur pays d’origine, c’est-à-dire « déplacés à l’intérieur de leurs frontières » (*internally displaced persons* [IDP]). Aujourd’hui, 86 % des exilés et déplacés sont dans les pays dits « du Sud », les réfugiés africains en Afrique, les réfugiés asiatiques en Asie, etc. Cette géographie de l’exode et de l’asile est une constante dans l’histoire. Elle est bien sûr liée à la nature même de la migration forcée : les réfugiés, démunis, peinent faute de moyens autant que de volonté à s’éloigner des zones de conflits qu’ils fuient. Ils partent dans l’urgence avec – dans l’immense majorité des cas – la volonté de revenir le plus rapidement possible « chez eux » une fois le conflit, la crise apaisés. Mais, au-delà des logiques de réfugiés eux-mêmes, la circonscription des flux de déplacés par la violence à proximité des zones de conflits, loin du monde développé et des pays occidentaux, est aussi un produit des politiques d’asile de ces mêmes pays, et des politiques multilatérales de gestion de l’exil.

LA PRESENCE DES EXILES DANS LES PAYS PAUVRES EST UNE CONSEQUENCE DE LA POLITIQUE INTERNATIONALE DE L’ASILE

Les institutions et les politiques internationales de l’asile ont dessiné la carte de l’exode et la géographie de l’asile à l’échelle globale depuis le début du XX^e siècle. La gestion de l’asile dit « politique » est historiquement considérée comme un domaine réservé à la souveraineté des États-nations²⁶. Dans les années 1920, la Société des Nations crée, en 1921, sous la houlette de Fridtjof Nansen, un système de gestion multilatéral de l’asile que les puissances européennes

²⁵ E. Neumayer, « Bogus refugees? The determinants of asylum migration to Western Europe », *International Studies Quarterly*, vol. 49, n° 3, 2005, p. 389-409.

²⁶ M. Barnett, « Humanitarianism with a sovereign face: UNHCR in the global undertow », *International Migration Review*, vol. 35, n° 1, 2001, p. 244-277.

sont réticentes à accepter. L'action du Commissariat pour les réfugiés, ancêtre du HCR, est minée par l'attentisme et les tensions diplomatiques jusqu'à l'échec total avec les refus de protéger les exilés juifs européens devant la montée du nazisme. Confronté à son impuissance face aux prémices de l'Holocauste le Commissaire aux réfugiés de l'époque, James McDonald, démissionne en 1935. La guerre froide confine la question des réfugiés « politiques » à l'affrontement des deux blocs et aux démocraties occidentales, tandis que celle des déplacés du Tiers-Monde tombe dans l'escarcelle du Haut Commissariat aux réfugiés créée en 1950. Le HCR y assume ses deux fonctions : assurer une protection juridique – qui prendra la forme concrète d'une carte de réfugié, substitut des papiers d'identité nationaux ou du passeport, à la suite du passeport Nansen créé en 1922 – et prodiguer une assistance humanitaire aux réfugiés. La convention de Genève, signée en 1951, qui, paradoxalement, ne concerne initialement que les déplacements qui ont eu lieu en Europe jusqu'à la Seconde Guerre mondiale (sur lesquels le HCR n'exerce de fait son mandat), est progressivement étendue en droit²⁷. Pourtant, l'intervention du HCR dans le champ européen est impensable et le terrain d'action du « régime multilatéral de l'asile » ne s'incarne que dans les espaces ou il ne revêt pas de dimension stratégique et politique pour les deux superpuissances²⁸.

Jusqu'au début des années 1990, les réfugiés sont au nord des individus, souvent dissidents, ou les bénéficiaires de politiques humanitaires volontaristes sur une base exceptionnelle (les *boat people* vietnamiens en 1979). Les conflits se multiplient au début des années 1990, générant des déplacements, notamment aux portes de l'Europe en ex-Yougoslavie. La fin de la guerre froide va modifier la configuration politique de prise en charge des déplacés. Les catégories de déplacés pris en charge par le HCR se multiplient : déplacés internes (1993), « retournants », personnes « en situation d'exil » (*people in refugee-like situations*), anciens déportés (*formerly deported people* en Russie en 1996), migrants écologiques ou déplacés environnementaux... Signe de l'importance croissante du HCR²⁹ et des progrès du multilatéralisme, la *régulation* globale de l'exil semble s'adapter pour correspondre aux réalités des exodes contemporains. Reste néanmoins que l'ONU peine à imposer aux États des pays développés l'application de l'arsenal juridique international de l'asile, encore moins l'intervention de son agence pour déterminer le statut des personnes déplacées dans les pays développés. Le rejet de la notion de *migration mixte* et le débat sur les déplacés environnementaux³⁰ est clairement arc-bouté sur une interprétation défensive de la souveraineté nationale dans le cadre de la mise en application du droit d'asile et du principe de non-refoulement des exilés entre autres règles du droit international. La tension entre le droit

²⁷ Le protocole dit « de New York » (1967) suspend la limitation géographique et temporelle de définition du réfugié aux termes de la convention de 1951. La convention de l'OUA (1969) introduit la guerre (civile ou internationale) et les crises comme cause de déplacements forcés impliquant une protection internationale. La convention de Cathagène (1984) introduit la notion de violence sociale généralisée, d'agression étrangère, de guerre civile, de violation des droits humains, et toute cause de forte perturbation de l'ordre public comme cause légitime du déplacement forcé.

²⁸ Concernant l'histoire du régime de protection des exilés, on peut s'appuyer sur le travail descriptif de G. Loescher, *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*, Oxford, Oxford University Press, 2001 et sur celui, centré sur les démocraties occidentales, de M. J. Gibney, *The Ethics and Politics of Asylum: Liberal Democracy and the Response to Refugees*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004. Il convient néanmoins de prêter attention aux travaux qui récuse l'ethnocentrisme méthodologique des *refugee studies*, en consultant notamment l'article de B. S. Chimni, « The geopolitics of refugee studies: A view from the South », *Journal of Refugee Studies*, vol. 11, n° 4, 1998, p. 350-374.

²⁹ C. Lewis, « UNHCR's contribution to the development of international refugee law: its foundations and evolution », *International Journal of Refugee Law*, vol. 17, n° 1, 2005, p. 67-90.

³⁰ F. Gemenne et P. Brücker, « From the guiding principles on internal displacement to the Nansen initiative: what the governance of environmental migration can learn from the governance of internal displacement », *International Journal of Refugee Law*, vol. 27, n° 2, 2015, p. 245-263.

Hélène Thiollet (2017) "Exodes et politiques d'asile. Le Cas Érythéen", in *Migrations, réfugiés, exil*, Patrick Boucheron (ed.), Paris : Odile Jacob. p. 261-288

international et la souveraineté nationale ou communautaire reste évidente : la crise européenne face aux migrations forcées 2014-2016 l'illustre.

L'UNION EUROPEENNE CONTRIBUE A L'ENDIGUEMENT DES EXILES DANS LES PAYS PAUVRES

En cherchant à cantonner les exilés dans leur pays ou leur région d'origine, l'UE contribue à la politique multilatérale de gestion des migrations forcées avec, depuis 1991, un triple mouvement d'europanisation³¹, de sécurisation³² et d'externalisation des politiques migratoires et des politiques d'asile. Nous nous concentrons ici sur ce dernier, dans la mesure où le projet d'endigement des flux de réfugiés se manifeste tout particulièrement dans la politique de coopération internationale de l'UE et de ses États membres.

L'externalisation des frontières s'incarne à partir des années 2000 à travers les accords de Cotonou signés entre l'UE et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et, plus tard, à travers les accords signés en 2009 par l'Italie puis l'Europe avec la Libye de Mouammar Kadhafi. Qu'ils soient communautaires ou bilatéraux, les accords de réadmission et les politiques dites de « codéveloppement » offrent un cadre diplomatique aux marchandages sécuritaires de l'UE avec ses voisins plus ou moins lointains. Ils sanctifient le principe de la réadmission par les pays tiers de leurs émigrants et des migrants qui les traversent, mais amènent surtout l'UE à monnayer le droit de faire refouler les migrants et exilés en échange de visas pour les ressortissants des pays tiers, et de subventions, tout en gardant le silence face aux dérives autoritaires des pays de transit et d'origine, aux entorses au droit international³³ voire à l'action des organisations internationales³⁴. Dans le cadre de la crise politique initiée en 2015 autour de la question migratoire, l'accord noué le 18 mars 2016 avec la Turquie contre les migrants et des demandeurs d'asile syriens, irakiens, érythréens, somaliens et afghans est présenté comme un modèle de gestion décentralisé des frontières de l'Europe, malgré son coût politique et financier pour l'UE. En juin 2016, le nouveau cadre de partenariat européen avec

³¹ Le début du XXI^e siècle voit en effet se multiplier des initiatives et des institutions visant à mieux contrôler, réguler et limiter les procédures d'immigration et d'asile. Sous couvert de lutte contre l'immigration irrégulière, d'harmonisation des politiques d'asile (avec les accords de Dublin I et II entre 1990 et 2003) et d'immigration (notamment avec le traité d'Amsterdam signé en 1997 et mis en œuvre en 2004), l'UE crée un arsenal juridique, institutionnel et technique qui inclut par exemple la base de données biométriques pour migrants et demandeurs d'asile Eurodac ou Frontex (2004) et vise à limiter les entrées de migrants extra-européens. Les résolutions européennes concernant les « pays sûrs » à partir de 1992 et la décision concernant « l'asile interne » de 1996 ont préfiguré la dimension externe des accords de Dublin et le projet rendu public à La Haye en 2004 d'un « système d'asile européen » (*European asylum system*). Il s'agit bien, dans la logique de gestion européenne de l'asile, autant d'harmoniser (dimension interne) que de maintenir les réfugiés dans leur pays d'origine – quitte à faire exploser le nombre de déplacés à l'intérieur des frontières de leur pays, comme c'est le cas aujourd'hui pour 6,5 millions de personnes en Syrie –, ou de les cantonner aux pays de premier asile, voisins des zones des crises et de guerre. Voir V. Guiraudon, « The constitution of a European immigration policy domain: a political sociology approach », *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n° 2, 2003, p. 263-282, et S. Lavenex, « The europeanization of refugee policies: normative challenges and institutional legacies », *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n° 5, 2001, p. 851-874.

³² L'idée que la politique migratoire européenne et les politiques des pays membres ont été progressivement *sécurisées* fait presque consensus dans la littérature : la présentation (*framing*) discursive de la migration comme une menace (culturelle, économique, politique, terroriste) par différents acteurs sociaux et politiques a été largement étudiée dans une perspective constructiviste. Voir l'une des premières contributions sur la question : J. Huysmans, « The European Union and the securitization of migration », *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n° 5, 2000, p. 751-777.

³³ E. Guild et D. Bigo, « The transformation of European border controls », in B. Ryan and V. Mitsilegas (dir.), *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges*, Leyde, Martinus Nijhoff, 2010, p. 257-278.

³⁴ On rappelle la fermeture en 2010 des bureaux libyens du HCR pour « activités illégales ».

Hélène Thiollet (2017) “Exodes et politiques d’asile. Le Cas Erythéen”, in *Migrations, réfugiés, exil*, Patrick Boucheron (ed.), Paris : Odile Jacob. p. 261-288

les pays tiers en matière migratoire³⁵ met au centre de la diplomatie européenne la lutte contre l’immigration clandestine, ce qui, dans un contexte de fermeture des frontières à l’immigration légale et à l’accès au territoire pour les demandeurs d’asile, revient à mener une guerre contre l’immigration et l’asile en général³⁶. La mise en œuvre des politiques anti-immigrants de l’UE par les pays de la rive sud de la Méditerranée entraîne un accroissement du coût de la migration, des risques pour les migrants et les demandeurs d’asile³⁷ et une augmentation des victimes du passage.

Le Corne de l’Afrique est entrée en novembre 2014 dans le cercle des politiques d’externalisation des frontières de l’UE avec le processus de Khartoum ou *EU-Horn of Africa Migration Route Initiative* (Djibouti, Égypte, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Somalie, Soudan, Soudan du Sud et Tunisie). L’initiative a officiellement pour objectif de tenter d’empêcher des « migrations irrégulières », en invoquant la protection des droits des réfugiés et des migrants, la lutte contre les trafics d’êtres humains, et le développement des régions d’origine et de transit des migrants. Pourtant, elle confie une place dans des mécanismes multilatéraux de « gouvernance » de la mobilité aux mêmes États qui oppressent ou ignorent leurs ressortissants, les États de la Corne responsables de l’exil. Ceux-ci deviennent des partenaires à part entière de la diplomatie européenne. Sa fièvre obsidionale pousse en effet à nouveau l’Europe à négocier, comme par le passé avec Mouammar Kadhafi, avec Omar el-Bechir et Issayas Afewerki, le premier étant l’objet de deux mandats d’inculpation depuis 2009 par le Tribunal pénal international pour crimes contre l’humanité (crimes de guerre et génocide) au Darfour³⁸.

La stratégie d’externalisation des frontières de l’UE devrait concerner exclusivement les « migrants irréguliers ». L’inclusion des demandeurs d’asile venus de la Corne de l’Afrique dans la masse des indésirables à écarter des frontières de l’Europe illustre l’articulation du dispositif politique et juridique hostile aux exilés comme aux immigrants.

L’EXODE EST UN PHENOMENE DE LONGUE DUREE

Le HCR n’a que tardivement reconnu le caractère structurellement durable de l’exil. La rhétorique et la politique internationale de l’asile ont longtemps été présenté le retour dans le pays d’origine comme la *solution* privilégiée au *problème* de l’exil. Alors que le constat s’impose sur le terrain depuis de longues années, ce n’est qu’au début des années 2000 que l’agence décide d’évoquer et de traiter les « longs exodes » ou situations d’exil prolongé (*protracted refugee situations*). Cela caractérise des groupes de plus de 25 000 réfugiés, en situation d’exil depuis plus de cinq ans, sans « solution » (rapatriement ou réinstallation) en perspective³⁹. Afghans au Pakistan et en Iran, Palestiniens au Proche-Orient, Burundais en

³⁵ Voir le document de la Commission européenne, publié le 6 juillet 2016 : http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_external_aspects_eam_towards_new_migration_ompact_en.pdf [accès le 28 novembre 2016].

³⁶ Voir le dossier cartographique de P. Rekacewicz, « Mapping Europe’s war on immigration », *Le Monde Diplomatique*, 16 octobre 2013 [en ligne], <http://mondediplo.com/outsidein/mapping-europe-s-war-on-immigration> [accès le 28 novembre 2016].

³⁷ Voir par exemple le rapport de Human Rights Watch (novembre 2016), *EU Policies Put Refugees at Risk: An Agenda to Restore Protection* (Les politiques européennes mettent les réfugiés en danger : recommandations pour rétablir une protection adéquate), www.hrw.org/news/2016/11/23/eu-policies-put-refugees-risk [accès le 28 novembre 2016].

³⁸ Voir la fiche d’inculpation d’Omar el-Bechir sur le site de la Cour pénale internationale : www.icc-cpi.int/darfur/albashir/Documents/AlBashirEng.pdf [accès le 28 novembre 2016].

³⁹ Une situation d’exil prolongé caractérise les réfugiés qui se trouvent dans une situation de limbes de longue durée sans issue. Leurs vies ne sont plus en danger mais leurs droits fondamentaux et leurs besoins économiques, sociaux, psychologiques essentiels restent sans réponse après des années d’exil. « one in which refugees find

Hélène Thiollet (2017) “Exodes et politiques d’asile. Le Cas Érythréen”, in *Migrations, réfugiés, exil*, Patrick Boucheron (ed.), Paris : Odile Jacob. p. 261-288

Tanzanie, Somaliens au Kenya et au Yémen, Érythréens au Soudan, Soudanais en Ouganda et au Kenya, Birmans en Thaïlande, Angolais et Congolais en Zambie, etc. L’exil prolongé concerne pourtant la majorité des réfugiés internationaux – deux tiers d’entre eux en 2004, plus de la moitié en 2015⁴⁰ –, sans parler des déplacés internes qui représentent la majeure partie des déplacés par la violence et de toutes les autres catégories d’exilés pris en charge par le HCR. La durée moyenne de l’exil augmente, semble-t-il, entre 1993 et 2003, passant de 9 à 17 ans⁴¹.

Cette reconnaissance politique tardive et la création d’une catégorie administrative spécifique s’expliquent par le prisme normatif à travers lequel est compris l’asile dans les pays du Sud : une situation temporaire, exceptionnelle, qui a vocation à s’abolir dans le règlement politique de ses causes (conflit ou crise). Conformément à cette vision de l’exode et de l’exilé comme un *hapax* de la grammaire politique nationale et internationale, les politiques de gestion des exilés ont longtemps préconisé la ségrégation et l’endiguement (*containment*).

États et organisations internationales ont partant longtemps proposé de gérer les exilés « en masse » à travers des dispositifs matériels d’incarcération, de relégation, de ségrégation, loin des centres urbains, à l’écart des sociétés d’accueil. Le camp humanitaire et ses avatars plus ou moins formels se sont ainsi imposés, notamment en Afrique, où ils continuent de représenter 80 % de l’habitat des réfugiés et des déplacés. Abris, campements, camps et autres formes d’habitat précaire au cœur ou en marge des grandes villes ou dans les zones frontières s’imposent non seulement dans les pays du Sud, mais aussi dans les pays développés, à Calais, à Paris, au voisinage de Melilla (à la frontière entre l’Espagne et le Maroc), à Lesbos ou dans une ancienne usine de papier toilette à côté de Thessalonique en Grèce, à Gaziantep en Turquie... Le camp comme lieu de gestion et de relégation, comme dispositif à la fois légal, pratique, discursif et moral de contrôle de population d’indésirables⁴², marque l’exceptionnalité d’un statut et d’un lieu de vie hors de l’État-nation. Même si la majorité des réfugiés vivent en réalité dans les grandes villes pauvres de la planète, et que ce ne sont que 28 % des déplacés qui sont dans les camps selon le HCR⁴³, le camp *symbolise* l’état d’exception qui caractérise l’expérience de l’exode et la vie de l’exilé. Un état d’exception construit, matérialisé dans et par le système politique contemporain, qui est imposé aux « réfugiés » et aux migrants pour le meilleur (l’aide humanitaire) et pour le pire (l’exclusion), alors qu’il ne répond ni aux enjeux politiques sociaux et économiques de la pérennisation des situations d’exil ni aux besoins apparemment contradictoires de liberté de circulation et de possibilité d’intégration des exilés.

Conclusion

themselves in a long-lasting and intractable state of limbo. Their lives may not be at risk, but their basic rights and essential economic, social and psychological needs remain unfulfilled after years of exile », UNHCR, Executive committee of the high commissioner’s programme, 2004, www.unhcr.org/40c982172.pdf [accès le 28 novembre 2016].

⁴⁰ Les données du HCR en 2015 indiquent que 6,7 millions de réfugiés internationaux sont en situation d’exil prolongé parmi les 16,1 millions de réfugiés sous mandat de l’agence, soient 43 %. Il convient d’ajouter les 5,2 millions de réfugiés palestiniens. Source : UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement in 2015*, 2016, www.unhcr.org/576408cd7.pdf [accès le 18 novembre 2016].

⁴¹ G. Loescher et J. Milner, « The long road home: protracted refugee situations in Africa », *Survival*, vol. 47, n° 2, 2005 p. 153-174.

⁴² M. Agier et C. Lecadet (dir.), *Un monde de camps*, Paris, La Découverte, 2014.

⁴³ *UNHCR Diagnostic Tool for Alternatives to Camps, 2015 Global Results*, www.unhcr.org/protection/operations/5548c33b6/unhcr-diagnostic-tool-alternatives-camps-global-results.html [accès le 3 octobre 2016].

Dans un texte de 1943, Hannah Arendt propose une définition inattendue du « réfugié » : à partir de l'holocauste, le réfugié n'est plus politique, il est désormais simplement celui qui a la malchance d'arriver démuni (*without means*) dans un pays⁴⁴, celui qui a besoin être aidé. Une définition centrée sur les conditions de l'exode et non sur le récit de ses causes qui légitiment le statut, centré sur les besoins de l'exilé et non sur le droit ou sur les politiques d'asile. Un économiste dirait : une définition de la demande et non de l'offre. L'offre à l'époque n'a pas permis l'exode des juifs allemands, empêché l'holocauste. Une définition qui répond à la crise morale et culturelle des nations européennes d'alors qui résonne sans nul doute avec celle de 2015.

Les catégories qui distinguent migrant et réfugié, demandeur d'asile et clandestin, induisent bien des manières d'agir, de percevoir et de gouverner les individus, qui varient dans le temps et l'espace ; elles manifestent leur pouvoir de coercition à la fois dans la pratique et dans les perceptions. Ces catégories de notre entendement politique ont été progressivement et collectivement construites et elles sont chaque jour négociées et renégociées aux frontières des États, dans les *hotspots* ou le long des *murs*, à l'intérieur des sociétés. Elles constituent des *faits sociaux*⁴⁵ – au sens proposé par Émile Durkheim – que le scientifique se doit d'historiciser et de contextualiser, en pensant l'exode comme *manière d'être*, et les politiques internationales de l'asile et leurs catégories opératoires comme des *manières de faire*. La construction sociale du « réfugié » ou du « migrant » travaille en permanence les frontières juridiques et politiques des catégories de l'action politique, de la classification juridique, statistique et morale ; et ces dernières sont en retour et en « boucle » travaillée par des représentations sociales pluralistes et parfois contradictoires. La description sociohistorique d'un exode et de l'itinéraire d'un groupe d'exilés ne propose que de rendre compte de ces tensions et rétroactions sans offrir de vérité sur *ce qu'est* ou *qui est* un réfugié ou un migrant. Si l'entreprise scientifique peut avoir ici une vertu, elle consisterait à se méfier de la réification des personnes et de leur trajectoires, à historiciser et contextualiser les faits sociaux que sont les flux de *réfugiés*, et les *politiques* d'asile, à éviter la conversion de ces *faits* en *choses*, pour reprendre l'expression d'Alain Desrosières⁴⁶.

⁴⁴ « A refugee used to be a person driven to seek refuge because of some act committed or some political opinion held. [...] With us the meaning of the term "refugee" has changed. Now refugees are those of us who have been so unfortunate as to arrive in a new country without means, and have to be helped by Refugee Committees. », in H. Arendt, « We Refugees », *Menorah Journal*, vol. 31, n° 1, 1943, p. 69-77, reproduit in M. Robinson (dir.), *Altogether Elsewhere. Writers on Exile*, Washington, Harvest Books, 1996, p. 110-119.

⁴⁵ É. Durkheim, *Les Règles de la méthode sociologique*, Paris, Alcan, 1895.

⁴⁶ A. Desrosières, « Comment faire des choses qui tiennent. Histoire sociale et statistiques », in C. Charle (dir.), *Histoire sociale, histoire globale ?*, Actes du colloque des 27-28 janvier 1989, organisé par de l'IHMC, Paris, Éditions de la MSH, 1993, p. 23-44.