

LES DEMANDEURS D'ASILE POLITIQUE
EN ALLEMAGNE 1945 - 2005

ASPECTS DEMOGRAPHIQUES, POLITIQUES,
JURIDIQUES ET SOCIOLOGIQUES

Allemagne d'hier et d'aujourd'hui *Collection dirigée par Thierry Feral*

L'Histoire de l'Allemagne, bien qu'indissociable de celle de la France et de l'Europe, possède des facettes encore relativement méconnues. Le propos de cette collection est d'en rendre compte.

Constituée de volumes généralement réduits et facilement abordables pour un large public, elle est le fruit de travaux de chercheurs d'horizons très variés, tant par leur discipline, que leur culture ou leur âge.

Derrière ces pages, centrées sur le passé comme sur le présent, le lecteur soucieux de l'avenir trouvera motivation à une salutaire réflexion.

Dernières parutions

Jan SCHNEIDER, *Johann Friedrich Reichardt et la France*, 2006.

Bénédicte GUILLON, « *Les amantes* », 2006.

Jean-Claude GRULIER, *Petite histoire de la psychiatrie allemande*, 2006.

Urbain N'SONDE, *Les réactions à la réunification allemande, en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis*, 2006.

Henri BRUNSWIC, *Souvenirs germano-français des années brunes*, 2006.

Cornelia STUBBE, *L'industrie en Forêt Noire*, 2006.

Gilles FREISSINIER, *La chute du mur de Berlin à la télévision française, de l'événement à l'histoire (1961-2002)*, 2005.

Thierry FERAL, *Suisse et nazisme*, 2005.

Xavier RIAUD, *Les dentistes allemands sous le Troisième Reich*, 2005.

Georges SOLOVIEFF, *Cinq figures féminines méconnues du Romantisme allemand*, 2005.

Régis SCHLAGDENHAUFFEN, *La Bibliothèque Vide et le Mémorial de Berlin*, 2005.

Anne HENRY, *Shoah et témoignage*, 2005.

Cécile Prat-Erkert

LES DEMANDEURS D'ASILE POLITIQUE
EN ALLEMAGNE 1945 - 2005

ASPECTS DEMOGRAPHIQUES, POLITIQUES,
JURIDIQUES ET SOCIOLOGIQUES

Préface d'Alfred Grosser

L'Harmattan

© L'HARMATTAN, 2006

5-7, rue de l'École-Polytechnique ; 75005 Paris

L'HARMATTAN, ITALIA s.r.l.

Via Degli Artisti 15 ; 10124 Torino

L'HARMATTAN HONGRIE

Könyvesbolt ; Kossuth L. u. 14-16 ; 1053 Budapest

L'HARMATTAN BURKINA FASO

1200 logements villa 96 ; 12B2260 ; Ouagadougou 12

ESPACE L'HARMATTAN KINSHASA

Faculté des Sciences Sociales, Politiques et Administratives

BP243, KIN XI ; Université de Kinshasa – RDC

<http://www.librairieharmattan.com>

diffusion.harmattan@wanadoo.fr

harmattan1@wanadoo.fr

ISBN : 2-296-01893-9

EAN : 9782296018938

A Markus
A nos filles tant aimées Gisèle et Edith

Remerciements

Cet ouvrage est le fruit de plusieurs années de travail, mais son aboutissement a été rendu possible par l'aide précieuse de nombreuses personnes, que je tiens à remercier tout particulièrement ici :

au sein de l'Institut d'Allemand d'Asnières tout d'abord, **Mme Anne Saint Sauveur-Henn**, qui a su me guider avec disponibilité et sympathie, respecter mon indépendance, mais également me signaler les réorientations nécessaires,

M. Henri Ménudier, qui m'a permis de publier un article dans la revue *Documents*, publication nécessaire à l'obtention d'une décharge horaire, et **M. Gerald Stieg** pour sa gentillesse et son accueil au sein du séminaire des doctorants.

En Allemagne, plusieurs personnes ont contribué à la réalisation de mon projet:

nos amis **Johann et Elisabeth**, par l'intérêt porté au travail dès le début et l'accès qu'ils m'ont donné à leurs documents et à leurs contacts,

les demandeurs d'asile politique que j'ai interviewés, qui ont accepté de témoigner et m'ont reçue chaleureusement,

et **M. Constantin Hruschka**, conseiller juridique adjoint au bureau du HCR de Nuremberg, qui a immédiatement accepté de me recevoir et l'a fait avec beaucoup de sympathie.

A l'IUT de Troyes de nombreux collègues m'ont également épaulée :

je remercie particulièrement **Joël** d'avoir soutenu mon projet, de m'avoir fait confiance, et de m'avoir permis d'obtenir un aménagement horaire,

Patrice pour le prêt de son antique, mais performant magnétophone,

Claudette pour celui d'un ordinateur portable,

et **Anne** pour sa gentillesse et ses compétences en anglais.

Sur un plan plus personnel, je remercie **tous les amis** qui se sont intéressés à mon travail, **mon frère Baptiste** pour ses nombreux conseils en informatique, **mes parents** pour les séances de baby-sitting et **Mme Desveaux**, sans qui rien ne serait arrivé.

Je remercie du fond du cœur **ma fille Gisèle**, qui a compris l'importance de mon « gros travail » et a cohabité avec lui en esprit et en actes depuis sa naissance, ainsi que **ma fille Edith**, qui m'a soutenue lors de la soute-

nance, à sa façon ; merci également à **mon époux Markus**, qui a été mon soutien le plus précieux, le plus patient, mon premier lecteur, qui a supporté les doutes, la mauvaise humeur, le manque de disponibilité... nous allons enfin profiter de moments à deux et en famille, c'est promis !

Enfin je remercie les membres de mon jury, **MM. les Professeurs Alfred Grosser, Denis Goedel, Michel Hubert et Jean-Paul Cahn**, qui ont, par leur compétence, leur lecture attentive et leurs réflexions, fait de ma soutenance un grand moment d'échange et m'ont permis d'améliorer mon travail. Parmi eux, j'adresse un remerciement tout particulier à M. Alfred Grosser, pour sa bienveillance et son soutien sous toutes ses formes !

Dernière minute : un immense merci à **Joëlle Prat et Joëlle Rousseau, Gérard, Claudette, Anne, Céline et Nathalie** pour avoir pris le temps de relire et corriger mon manuscrit. Ni une, ni deux, tous ont accepté de m'aider et leur soutien m'a beaucoup touchée !

Préface

Pour une fois, une thèse, puis le livre qui en est tiré, tiennent vraiment les promesses de leur sous-titre. Sans jargon et avec rigueur, Cécile Erkert aborde son sujet avec les armes des disciplines annoncées. Son magnifique travail a été présenté au sein de la germanistique. Notons au passage l'élargissement remarquable de la discipline : les romanistes allemands n'admettraient guère qu'on travaille sur un sujet, fût-il central, de la société française d'aujourd'hui. Mais sa recherche aurait été accueillie aussi bien en science politique qu'en sociologie. On y aurait particulièrement loué le fait qu'elle ne se soit pas contentée d'utiliser les documents les plus divers – textes juridiques, presse, statistiques, déclarations politiques, débats de toutes sortes –, mais qu'elle ait été sur le terrain et mené des entretiens révélateurs avec des demandeurs d'asile placés dans des camps d'accueil – qui, en Allemagne, ressemblent moins que les centres de rétention français à des camps d'internement. Sans complaisance ni misérabilisme, elle décrit la réalité vécue par des hommes, des femmes, des enfants qui ne sont pas seulement des éléments de statistiques désincarnées. Elle montre la situation infantilissante dans laquelle les demandeurs d'asile se trouvent placés.

Mais ses analyses tiennent constamment compte des évolutions des textes et des esprits. Ainsi, l'article 16 de la Loi fondamentale, proclamant un accueil sans restriction de ces demandeurs, a-t-il été rangé parmi les droits fondamentaux placés en 1949 en tête du texte constitutionnel pour bien montrer la rupture totale avec l'esprit du nazisme. Le remaniement ultérieur, en introduisant des conditions, des restrictions, a sans doute violé le principe proclamé de l'intangibilité des droits et libertés énumérées.

Comme en France, les conditions d'accueil ont toujours été modifiées dans un sens restrictif. En avril 2006, on en est, en Bavière, à vouloir exiger la connaissance de l'allemand chez les enfants à scolariser. En France, le titre V du Projet de loi sur l'immigration et sur l'intégration rassemble les « Dispositions relatives à l'asile ». C'est une fois reconnue la qualité de réfugié que l'étranger « peut être accueilli dans des centres d'hébergement et de réinsertion sociale dénommés centres provisoires d'hébergement (CPH) ». Un décret doit préciser « les modalités selon lesquelles les personnes accueillies participent à proportion de leurs ressources à leurs frais d'hébergement, de restauration et d'entretien ». On verra dans le livre à quel point la République fédérale d'Allemagne s'est montrée et se montre toujours bien plus hospitalière pour les

arrivants, y compris d'abord pour ceux auxquels la qualité de réfugié n'a pas encore été accordée.

Les comparaisons faites par Cécile Erkert ne portent pas particulièrement sur la France. Son travail a une dimension européenne, ce qui est d'autant plus utile que les gouvernements de l'Union veulent de plus en plus unifier leurs critères et leurs procédures. Ils en oublient les principes fondamentaux dont ils se réclament face aux régimes inhumains d'hier et d'aujourd'hui. Comme en France, une large partie des appels et actions pour rappeler ces principes sont le fait des Eglises ou d'associations chrétiennes qui rappellent par exemple que tel projet de loi « ne correspond pas à l'image chrétienne de l'Homme qui exige le respect de tous les êtres humains comme créature et image de Dieu ». Il n'en résulte évidemment pas que les partis qui ont placé un C en tête de leur nom répondent à ces appels. Cécile Erkert, dans son analyse des débats parlementaires et des discussions publiques, montre bien que c'est le plus souvent la CDU ou la CSU qui demandent des durcissements des conditions d'accueil et une intensification des expulsions des non-admis.

Beaucoup plus élevé qu'en France, surtout pendant les guerres dans l'ex-Yougoslavie, le nombre des demandeurs n'est cependant pas tel qu'ils constituent une menace pour l'équilibre social, économique, psychologique des pays d'accueil. L'excellent livre de Cécile Erkert montre pourtant à quel point la question des demandeurs d'asile se trouve placée au cœur des plus vives controverses politiques.

Alfred Grosser

Professeur émérite des Universités à l'Institut d'études politiques de Paris

Table des matières

	Page
Remerciements	7
Préface (Alfred Grosser)	9
Table des matières	11
Sigles et abréviations	15
Avertissement	17
Introduction	19
Chapitre 1	
Evolution démographique 1945 – 2005	27
1. Réfugiés et demandeurs d’asile politique	27
1.1. Définitions et enjeux	27
1.1.1. Définitions	27
1.1.2. Enjeux généraux	31
1.2. Les flux de réfugiés et de demandeurs d’asile politique	35
1.2.1. L’augmentation globale des flux de réfugiés et demandeurs d’asile politique	35
1.2.2. Les principaux pays d’origine des demandeurs d’asile	41
2. Réfugiés et demandeurs d’asile politique en Allemagne	46
2.1. Les flux migratoires vers l’Allemagne	46
2.1.1. Les migrations inter-allemandes	46
2.1.2. Les flux migratoires entre l’Allemagne et l’étranger	51
2.1.3. L’Allemagne en tête des pays d’immigration européens	54
2.2. Réfugiés et demandeurs d’asile en Allemagne	61
2.2.1. L’accueil des réfugiés en Allemagne	61
2.2.2. Les flux de demandeurs d’asile vers l’Allemagne	67
2.2.3. L’Allemagne en tête des pays d’asile européen	83

Chapitre 2	
Evolution politique 1945 – 2005	101
1. Les politiques d'arrière-plan	102
1.1. La politique internationale en matière de réfugiés	102
1.1.1. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés	102
1.1.2. La Convention de Genève	106
1.1.3. L'évolution des politiques en matière de réfugiés	108
1.2. La politique allemande vis-à-vis des étrangers	113
1.2.1. Le recrutement de main-d'œuvre étrangère : 1955-1973	113
1.2.2. L'Allemagne n'est pas un pays d'immigration : 1973-1998	118
1.2.3. Une politique d'immigration ? 1998-2005	125
2. La politique d'asile allemande : de la générosité aux restrictions	129
2.1. Une politique d'asile généreuse : 1945-1974	129
2.1.1. L'arrivée des réfugiés d'après-guerre : 1945-1961	129
2.1.2. La mise en place du droit d'asile	134
2.2. Une politique d'asile de plus en plus restrictive : 1974-1993	146
2.2.1. La lutte contre l' « abus du droit d'asile » : 1974-1988	146
2.2.2. L'emballement des années 1988-1993	159
2.3. Une politique de compromis : 1993-2005	169
2.3.1. La réforme constitutionnelle de 1993	169
2.3.2. Vers la loi sur l'immigration : 1993-2005	179
3. Politique d'asile allemande et politique(s) d'asile européenne(s)	191
3.1. L'eupéanisation des politiques d'asile	191
3.1.1. De Schengen à Maastricht : une coopération intergouvernementale renforcée (1985-1996)	191
3.1.2. Amsterdam et Tampere : vers la communautarisation de la politique d'asile (1997-2005)	197
3.2. Les politiques d'asile en Europe	210
3.2.1. L'Allemagne en tête des pays restrictifs ?	210
3.2.2. Logiques allemandes	222

Chapitre 3	
Aspects juridiques actuels	231
1. Les institutions et les principes du droit d'asile en Allemagne	232
1.1. Les institutions	232
1.1.1. L'Office fédéral pour la migration et les réfugiés/le Bundesamt	232
1.1.2. Les autres institutions de l'asile	236
1.2. Les principes du droit d'asile	241
1.2.1. Les principes généraux	241
1.2.2. Les lois et la jurisprudence allemandes	246
2. La procédure d'asile	260
2.1. Le déroulement de la procédure	260
2.1.1. La procédure administrative	260
2.1.2. La procédure judiciaire	266
2.2. Les décisions	272
2.2.1. Le rejet de la demande et l'expulsion	272
2.2.2. La reconnaissance d'un statut et l'octroi d'un droit de séjour	277
2.3. Exemples de problèmes posés par la procédure d'asile et cas concrets	282
2.3.1. Exemples de problèmes posés par la procédure d'asile	282
2.3.2. Cas concrets	287
3. Les perspectives du droit d'asile	317
3.1. Les perspectives allemandes	317
3.1.1. Les améliorations demandées	317
3.1.2. Les évolutions à observer	319
3.2. Les perspectives européennes	322
3.2.1. Les dispositions entérinées	322
3.2.2. Les dispositions à transposer	324

Chapitre 4	
Aspects sociologiques : expériences, discours	331
1. Enquête empirique : expériences de demandeurs d’asile politique	332
1.1. Les conditions de vie pendant la procédure	332
1.1.1. La loi sur les prestations aux demandeurs d’asile	332
1.1.2. Les droits et les obligations des demandeurs d’asile	336
1.2. Entretiens avec des demandeurs d’asile politique	342
1.2.1. Présentation générale	342
1.2.2. Les récits des demandeurs d’asile : expériences vécues avant et après l’arrivée en Allemagne	345
1.2.3. Bilan psychosociologique	356
2. Les discours sur les demandeurs d’asile politique	378
2.1. La production des discours	378
2.1.1. Les producteurs de discours (1)	378
2.1.2. Les producteurs de discours (2) : le champ caritatif	385
2.2. Les deux figures du demandeur d’asile : analyse sociolinguistique des discours sur les demandeurs d’asile politique	394
2.2.1. La critique des demandeurs d’asile	394
2.2.2. La défense des demandeurs d’asile	415
2.2.3. Fonctions de ces discours	425
Conclusion	435
Sommaire des annexes	441
Annexes	443
Bibliographie	461
Index des tableaux	487
Index des graphiques	489
Index des noms propres	491

Sigles et abréviations

AFIS :	Automatisches Fingerabdruck-Identifizierungssystem
AWO :	Arbeiterwohlfahrt Bundesverband
BAFL :	Bundesamt zur Anerkennung ausländischer Flüchtlinge
BAMF:	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Bundesamt :	voir BAFI, BAMF
Caritas :	Deutscher Caritasverband
CEI :	Communauté d'Etats Indépendants
Cirea:	Centre d'information, de réflexion et d'échange sur l'asile
Cirefi :	Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration
Comex :	Comité exécutif de l'UNHCR
Coreper :	Conseil des Représentants Permanents
DGB :	Deutscher Gewerkschaftsbund
Diakonie :	Diakonisches Werk der EKD
EASY :	Erstverteilung von Asylbewerbern
ECRE :	European Council on Refugees and Exiles
EEE:	Espace Economique Européen
EKD:	Evangelische Kirche Deutschlands
Eurodac:	(système de comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile et immigrants illégaux)
FER :	Fonds européen pour les réfugiés
GG :	Grundgesetz
HCR :	voir UNHCR
JAI :	Justice et Affaires intérieures
OIM :	Organisation internationale pour les migrations
OIR :	Organisation internationale pour les réfugiés
ONG :	Organisation non gouvernementale
ONU :	Organisation des Nations Unies
OUA :	Organisation de l'Unité Africaine
PED :	Pays en développement
RDA :	République démocratique allemande
RFA :	République fédérale d'Allemagne
SBZ :	Sowjetische Besatzungszone
SDN :	Société des Nations
SIS :	Système d'Information Schengen
Sopemi :	Système d'observation permanente des migrations

UE : Union européenne
UNHCR : Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés
UNRRA : Administration des Nations Unies pour le secours et la reconstruction
UNRWA : Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
VIS : Visa Information System

Avertissement

Cet ouvrage est issu d'une thèse de doctorat d'études germaniques soutenue le 12 décembre 2005 devant l'Université Paris III – Sorbonne Nouvelle, comportant initialement 700 pages.

Afin de lui donner un volume raisonnable, le contenu a été réduit à ce qui concerne véritablement l'Allemagne. Mais nous tenons à signaler que certaines parties étaient plus développées. Le chapitre démographique notamment abordait longuement l'évolution mondiale générale, ainsi que celle des migrations internationales depuis 1945, les flux de réfugiés de par le monde depuis soixante ans, l'historique des crises dans les pays d'origine et l'évolution de la population allemande (sur la base de l'ouvrage de M. Hubert cité en bibliographie en particulier) sur la même période. De même le chapitre politique comportait entre autres une interview de Constantin Hruschka, conseiller juridique adjoint au bureau du HCR auprès du Bundesamt à Nuremberg, qui n'a pu être retranscrite ici. Les descriptions de cas concrets juridiques, ainsi que les citations de discours représentatifs sur les demandeurs d'asile politique ont dû être raccourcies, voire supprimées. Enfin, la version initiale de la thèse comportait de nombreuses annexes absentes ici.

Nous renvoyons donc à la consultation de la thèse pour ces aspects. Celle-ci est déposée à la bibliothèque de l'Université Paris III – Sorbonne Nouvelle, 13 rue Santeuil, 75005 Paris.

Nous avons en revanche reproduit ici la bibliographie in extenso, de façon que le lecteur puisse approfondir ses recherches s'il le souhaite.

Introduction

L'asile est une pratique aux origines lointaines ; s'il est attesté déjà en Egypte et chez les Hébreux, il est surtout une invention grecque, ce que rappelle son étymologie : *asulos*, du *a* privatif et de *sulaô*, « j'enlève, j'arrache ». ¹ L'asile est donc cet espace inviolable qui ne peut pas, ne doit pas être pillé. Chez les Grecs, certains temples offraient un refuge inviolable aux personnes coupables ou non, poursuivies par leurs ennemis. La légende veut que Rome se soit développée grâce à l'asile offert par Romulus sur le mont Capitolin, mais il semble que l'asile ait été peu pratiqué par les Romains. Puis les églises devinrent les principaux lieux d'asile, mais certains seigneurs accordaient depuis le Moyen-Âge également l'asile à certaines catégories de personnes. En Allemagne, le cas de Luther à la Wartburg ou l'accueil des Huguenots par Frédéric-Guillaume sont les exemples connus de l'évolution que connaît l'asile : d'une institution religieuse, il devient de plus en plus une institution politique, tandis qu'apparaît l'asile diplomatique, qui perdure jusqu'aujourd'hui dans les ambassades. Mais la plus grande évolution que connaît l'asile aux XIX^{ème} et XX^{ème} siècles est son internationalisation et sa massification croissantes au fur et à mesure que les conflits entre les nations déplacent des groupes de plus en plus importants de population. Après la Seconde Guerre mondiale, en Allemagne comme dans les autres pays européens, le droit d'asile politique se met en place, est de plus en plus demandé, de moins en moins accordé et de plus en plus remis en cause. C'est pourquoi on parle depuis plus de vingt ans de crise de l'asile politique.

Qu'en est-il de cette crise en Allemagne ? Outre son intérêt humain, l'étude des différents aspects de cette question nous a semblé se prêter tout particulièrement à une recherche en civilisation allemande : civilisation, parce que ces différents aspects permettaient de toucher aux domaines variés que sont la démographie, l'histoire politique, le droit, la sociologie et que cette approche globale est à même de montrer la complexité et la multiplicité des enjeux de la question ; civilisation allemande, parce qu'il ne fait aucun doute que le débat sur les

¹ Voir l'histoire de l'asile chez Denis Alland, *Rapport général : le dispositif international du droit de l'asile*, dans : *Droit d'asile et des réfugiés*. Société française pour le droit international, Colloque de Caen, Paris, éd. A. Pedone, 1997, p. 16-24 et Denis Alland, Catherine Teitgen-Colly, *Traité du droit d'asile*. Paris, Presses universitaires de France, 2002, p. 16-49.

demandeurs d'asile politique constitue « l'un des sujets de politique intérieure les plus importants »² en Allemagne depuis les années 1970.

Malgré cette importance, les demandeurs d'asile politique n'ont fait, à notre connaissance, l'objet d'aucun travail scientifique d'envergure en germanistique française. Il existe plus de recherches et de publications sur la question en Allemagne, qui présentent trois caractéristiques principales : la première est leur éclatement entre les différentes disciplines auxquelles touche le sujet. D'autre part, beaucoup de travaux ont été publiés entre 1985 et 1995, période pendant laquelle le débat est très grand en Allemagne, mais peu d'études traitent de la période récente. Enfin, beaucoup d'entre elles, dans quelque discipline que ce soit, ont pour sujet les étrangers et l'immigration en général, et les demandeurs d'asile ne sont qu'une partie du sujet traité ; nous reviendrons ultérieurement sur l'articulation des questions d'asile et d'immigration. Nous avons trouvé beaucoup d'articles, dont l'énumération serait bien entendu trop fastidieuse ici, que nous citerons tout au long de cet ouvrage et dans la bibliographie. Nous nous sommes également appuyée sur quelques ouvrages de référence, notamment les études de Klaus J. Bade et Catherine Wihtol de Wenden concernant les migrations, l'histoire des étrangers en Allemagne de Ulrich Herbert, parue en 2001 et dans laquelle une longue partie est consacrée aux demandeurs d'asile et aux réfugiés, enfin l'histoire de la politique d'asile allemande par Ursula Münch, parue en 1993 et issue d'une thèse. Il existe des articles ou des publications allemandes sur l'accueil des réfugiés dans l'immédiat après-guerre, sur le rapport économique entre les coûts et les bénéfices de l'immigration, sur l'évolution du droit d'asile et/ou son état actuel au moment de la rédaction ; la politique d'asile de l'Union européenne ou le droit d'asile comparé de quelques pays de l'UE font l'objet d'études tant allemandes que françaises. En revanche, on ne trouve que peu de travaux comparatistes centrés explicitement sur l'Allemagne ; il n'existe aucun travail important sur la sociologie des demandeurs d'asile politique en Allemagne hormis l'enquête empirique de Marion Lillig sur leurs conditions de vie en Rhénanie du Nord-Westphalie et en Basse-Saxe, et l'étude monographique de Kurt Salentin sur les réfugiés tamouls en République fédérale. Enfin, il n'existe aucun ouvrage de synthèse des différents aspects de la question des demandeurs d'asile politique dans ce pays depuis la fin de la guerre.

² Ursula Münch, *Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, Leske und Budrich, 1993, p. 9.

Nous avons choisi de commencer notre étude en 1945 pour plusieurs raisons ; il s'agit bien sûr d'une césure dans l'histoire allemande et européenne, mais 1945 marque surtout le début de l'internationalisation massive des flux de réfugiés dans le monde et pour l'Allemagne l'arrivée de millions d'entre eux, allemands puis européens, des territoires d'Europe centrale et orientale tout d'abord, de régions du globe beaucoup plus éloignées ensuite. Nous n'avons pas limité nos recherches à la seule RFA, mais nous verrons que la RDA n'était concernée qu'au second plan par la question des réfugiés et demandeurs d'asile. Les réfugiés politiques (*politische Flüchtlinge*) arrivés en RFA entre le début des années 1960 et le milieu des années 1970 sont les ancêtres des demandeurs d'asile politiques arrivés entre 1975 et aujourd'hui. L'expression « demandeur d'asile politique » (*Asylbewerber*) apparaît elle-même au milieu de la décennie 1970, quand le nombre de personnes se réclamant du droit d'asile augmente de façon telle qu'elles ne sont plus reconnues immédiatement et majoritairement comme réfugiées politiques, mais seulement au terme d'une procédure de plus en plus longue et incertaine. On voit donc que les réfugiés (politiques) et les demandeurs d'asile politique sont deux catégories d'individus intimement liées ; bien que le titre de notre ouvrage ne mentionne expressément que les seconds, les réfugiés accueillis en Allemagne avant 1975 seront inclus dans l'étude historique de l'évolution démographique, politique et sociologique de la question, parce qu'ils en sont les prémices immédiates. Mais depuis 1975, et peut-être plus encore actuellement, le demandeur d'asile se distingue du réfugié par le fait qu'il est en attente de la décision sur la reconnaissance de son statut de réfugié, dont la procédure de reconnaissance est en cours pour un temps encore indéterminé. C'est précisément la particularité de cette situation juridique et sociale ainsi que la focalisation d'une partie du débat sur les demandeurs d'asile politique qui nous ont intéressée et amenée à axer notre étude sur eux ; les problèmes des réfugiés reconnus s'apparentent plus aux questions d'immigration et d'intégration des étrangers en général.

On sent bien que les demandeurs d'asile politique sont un sujet d'étude spécifique, mais qui s'articule avec plusieurs autres questions historiques (contextes allemand et international, événements dans les pays d'origine), politiques (politique internationale des réfugiés, d'aide au développement, politiques allemande et européenne vis-à-vis des étrangers), juridiques (droit international, européen, allemand), sociologiques (discours, situation concrète, image et place des étrangers)

et avant tout démographiques (évolution des populations mondiale et allemande, migrations internationales, immigration). Ce dernier point est contesté par les défenseurs du droit d'asile en particulier et par certains chercheurs faisant leur cette contestation. Leur critique principale concerne le lien entre asile et immigration, mais est parfois élargi au fait de traiter la migration d'asile politique au même titre que d'autres types de migrations. Les partisans de l'autonomie de l'asile politique soulignent que celui-ci ne répond pas aux mêmes logiques, qu'il est du domaine des droits de l'homme, de l'humanitaire et en font un problème exclusivement éthique. Même si l'asile présente effectivement des caractéristiques politiques et humanitaires qui le soumettent à des considérations morales et le distinguent, caractéristiques qui fondent en partie notre intérêt pour la question, nous avons choisi de l'aborder sous l'angle démographique et migratoire pour deux raisons principales :

- il s'agit bien d'une migration internationale. Les démographes traitent d'ailleurs des flux de réfugiés et de demandeurs d'asile politique de façon très évidente. De plus, cette migration politique a évolué de telle manière depuis les années 1970 que ses causes sont de plus en plus mixtes, que ses déterminants politiques sont de moins en moins exclusifs et cohabitent de plus en plus avec des déterminants économiques, sociaux et individuels, ce que les défenseurs du droit d'asile ne nient pas.³ Cette évolution rapproche donc les flux de demandeurs d'asile des flux d'autres migrants et, dans bon nombre de cas, leur migration se transforme en immigration, c'est-à-dire en installation permanente dans le pays d'accueil.
- dans les débats et les discours publics sur les demandeurs d'asile politique, asile et immigration sont systématiquement associés, assimilés, qu'on tienne cela pour légitime ou non. Seule une étude démographique permet, dans les limites qui lui sont propres, d'obtenir les données les plus scientifiques possibles, et d'évaluer ces discours, de juger de leur part d'exactitude ou d'instrumentalisation éventuelle.

Nous avons exploité différentes sources : outre les différents travaux de recherche mentionnés précédemment, notre étude a pris appui

³ Il y a unanimité sur cette évolution. La différence concerne ensuite l'interprétation que l'on en fait et la réponse que l'on y apporte : pour les défenseurs du droit d'asile, l'existence de motifs « mixtes » n'enlève rien au caractère politique et surtout humanitaire de la migration, tandis que les Etats ont majoritairement considéré que tout flux mixte n'est pas (suffisamment) politique et ne doit pas donner lieu à un accueil.

sur de nombreuses statistiques allemandes (fournies par l'organisme de reconnaissance des réfugiés), européennes (l'UE met à disposition de nombreuses données) ou émanant d'organisations internationales comme le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR). Ces statistiques étant données, et non établies par nous-mêmes, nous nous sommes constamment efforcé d'en évaluer la fiabilité et la portée. Nous avons également consulté de nombreuses archives : celles du Bundestag et du Bundesrat, notamment les documents préparatoires et les protocoles des discussions plénières, ce qui nous a permis à la fois de distinguer les grandes étapes de l'évolution politique allemande sur la question et de nous fournir un corpus de discours sur les demandeurs d'asile. Les archives du Conseil de l'Union européenne ont aussi fait l'objet de recherches, afin de retracer l'évolution de la politique d'asile européenne. En complément nous avons recherché beaucoup d'articles de presse issus des journaux et magazines les plus importants (*Der Spiegel, Die Zeit, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Süddeutsche Zeitung, Frankfurter Rundschau*), tant pour leur valeur informative qu'en tant que discours, dans des archives papier ou électroniques. Concernant le droit d'asile, nous avons travaillé sur les textes de droit international, les textes de lois allemands, ainsi que les textes européens afin de pouvoir en expliquer les principes et les détails. Nous avons eu accès par un avocat ami exerçant à Tübingen à des documents authentiques, les dossiers complets de sept demandeurs d'asile, représentatifs des difficultés rencontrées pendant la procédure et offrant une vue directe de sa réalité concrète. Dans le même état d'esprit, nous avons voulu rencontrer notre « objet » d'étude dans une enquête empirique et avons ainsi interviewé en avril 2004, lors d'un séjour à Tübingen, huit demandeurs d'asile déboutés ou en cours de procédure. Nous avons pu parler plusieurs heures avec ces personnes et obtenu des témoignages précieux. Enfin, un autre moment fort de notre recherche a été le long entretien accordé par Constantin Hruschka, conseiller juridique adjoint du bureau de l'UNHCR auprès de l'Office fédéral pour l'immigration et les réfugiés à Nürnberg. Là encore, les deux heures de conversation avec M. Hruschka ont été particulièrement éclairantes.

Elles ont d'autant plus été que nous nous sommes heurtée parfois à des résistances institutionnelles : ledit Office chargé de la reconnaissance des réfugiés a refusé toute interview et n'a pas répondu à la plupart de nos questions, notamment sur le mode de calcul des statistiques. De même un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur de Bade-Wurtemberg, sollicité sur recommandation d'une relation, n'a pas voulu s'exprimer sur

le sujet, trop délicat à ses yeux. Effectivement, et vu la polarisation des positions sur la question, la nécessité de l'objectivité la plus grande possible a été un souci constant. Une autre difficulté du travail tenait à ce qui en faisait l'intérêt : il nous a fallu approfondir nos connaissances dans différentes disciplines, tout en admettant nos limites personnelles et épistémologiques. De plus, l'asile est une matière en évolution permanente et rapide, et la réactualisation de notre travail a été incessante. Enfin, par manque de temps et pour conserver à cette recherche un caractère équilibré, nous n'avons pas exploré toutes les pistes de manière exhaustive, qui pourraient être l'objet de recherches ultérieures, notamment sur deux points : nous avons limité le travail de comparaison aux pays européens et à certains points, mais ce travail pourrait être approfondi et élargi aux autres pays industrialisés : Etats-Unis, Canada, Australie, Japon. De même, nous n'avons pu effectuer de recherches poussées concernant les médias audiovisuels, alors qu'une étude de l'image des demandeurs d'asile politique véhiculée par la télévision notamment serait sûrement très intéressante.

A l'aide des sources et malgré les difficultés évoquées, nous nous sommes vite rendu compte que l'Allemagne s'est toujours considérée comme un cas à part en matière d'asile politique ; nous nous sommes alors placée dans une perspective de synthèse pluridisciplinaire, historique et comparatiste. L'Allemagne est sans aucun doute l'objet de notre travail, mais l'approche comparée contribue grandement à répondre aux questions qui sont devenues nos fils conducteurs :

- Quelles sont les caractéristiques de l'évolution de la question des demandeurs d'asile politique en Allemagne depuis 1945 ?

- Y a-t-il une spécificité allemande de la question, et si oui, laquelle ?

Pour y répondre, quatre chapitres abordant chacun une facette du sujet présenteront ces évolutions et/ou l'état actuel des choses : comme nous l'avons expliqué, nous commencerons par étudier les aspects démographiques de la question de 1945 à nos jours, en retraçant l'arrière-plan, c'est-à-dire l'évolution des flux de réfugiés et de demandeurs d'asile, les flux migratoires vers l'Allemagne, avant d'étudier en détail les flux de réfugiés et demandeurs d'asile vers celle-ci. A chaque fois, nous essayerons de resituer l'Allemagne en Europe ou dans le monde par rapport à l'aspect étudié. Les flux démographiques entraînent des réponses politiques, qui seront le thème de notre deuxième chapitre. Là encore, l'arrière-plan international et allemand sera retracé, mais c'est surtout la politique d'asile allemande qui sera analysée, de 1945 à 2005,

de la générosité initiale aux restrictions actuelles. Enfin, nous chercherons à situer l'Allemagne au sein de l'UE (est-elle en tête des pays restrictifs ?) et de l'eupéanisation de la politique d'asile, accrue depuis le début des années 1990. Les politiques s'incarnent dans le droit ; notre troisième chapitre sera consacré aux aspects juridiques, uniquement actuels, puisque les différentes mesures législatives prises auront déjà été exposées en lien avec l'évolution politique. Nous entrerons alors dans le détail des institutions et des principes du droit d'asile, du fonctionnement de la procédure et étudierons à cette occasion les cas concrets auxquels nous avons eu accès, sans oublier les perspectives européennes. Enfin, les dispositions juridiques ayant des conséquences sociales, notre dernier chapitre abordera des questions plus sociologiques : nous nous intéresserons tout d'abord aux conditions de vie des demandeurs d'asile que nous avons pu rencontrer, puis nous étudierons les différents discours dont ils sont l'objet, leurs producteurs et les images qui en découlent, enfin les fonctions sociales de ces discours.

Chapitre 1 : Evolution démographique 1945 - 2005

L'arrivée de demandeurs d'asile politique sur le territoire d'un pays d'accueil est un phénomène d'un type particulier, qu'on ne peut observer de façon isolée du contexte, en particulier démographique et politique, dans lequel il se déroule. Nous commencerons donc notre travail par l'étude des aspects démographiques de la question. La seconde moitié du XXème siècle présente une situation exceptionnelle, puisque tous les stocks et les flux de population dans le monde augmentent de manière inouïe. Nous avons exposé en introduction notre choix d'inclure l'étude des flux migratoires dans un travail sur l'asile politique: les flux de demandeurs d'asile politique s'inscrivent en effet dans l'évolution des migrations internationales depuis 1945.

Nous étudierons donc tout d'abord la définition et les enjeux généraux de la question des réfugiés et demandeurs d'asile, avant de consacrer une partie aux flux de réfugiés et demandeurs d'asile politique de par le monde. Ce travail sera quantitatif (évolution des stocks, des flux, sur la base des données disponibles) et qualitatif (évaluation de la fiabilité des données). Nous nous intéresserons ensuite à l'arrière-plan allemand de la question des demandeurs d'asile, c'est-à-dire l'évolution des flux migratoires vers l'Allemagne, avant d'analyser plus longuement, historiquement et comparativement, les flux de réfugiés et demandeurs d'asile politique vers son territoire.

1. Réfugiés et demandeurs d'asile politique

1.1. Définitions et enjeux généraux

1.1.1. Définitions

Il convient dans un souci d'explicitation générale de donner pour commencer une définition du réfugié et du demandeur d'asile politique et de se demander ce qui les différencie. La question paraît simple mais la réponse est éminemment complexe et lourde de conséquences juridico-politiques.

Réfugié et demandeur d'asile politique sont tous deux des migrants internationaux, politiques, et de plus en plus humanitaires. Il y a toujours eu des mouvements de réfugiés dans l'histoire de l'humanité,

provoqués par les guerres, les famines ou les évolutions politiques. Mais l'apparition du problème des réfugiés au sens moderne date du début du XX^{ème} siècle et est contemporaine de la création de la Société des Nations après la Première Guerre mondiale. Pour la première fois, la question des réfugiés est considérée comme « un problème international à traiter sur le plan international ». ⁴ En effet, à partir des années 1920, les réfugiés ne se comptent plus en milliers mais en millions : entre 1919 et 1939, 5 millions d'Européens sont déracinés par des conflits et des bouleversements politiques. On compte notamment un million de réfugiés russes de la guerre civile en 1921, puis 2 millions de réfugiés de la guerre entre la Grèce et la Turquie en 1922. Enfin à partir de 1933, et de 1935 (adoption des lois de Nuremberg), les réfugiés allemands, juifs et/ou antinazis, contribuent à la prise de conscience de l'ampleur du problème. On peut donc remarquer que les mouvements massifs de réfugiés en tant que phénomène moderne sont nés sur le continent européen. Ces mouvements n'ont cessé ensuite de prendre de l'importance.

Les termes de réfugié et de demandeur d'asile politique ont subi plusieurs glissements sémantiques au cours des dernières décennies, que nous essaierons d'explicitier ici. L'usage courant actuel ne recouvre pas les réalités juridiques induites par ces deux termes, de même qu'ils sont souvent employés, à tort, comme synonymes. Ainsi le Petit Robert renvoie à l'entrée « demandeur d'asile » à la définition de « réfugié », qui est la suivante : « Se dit d'une personne qui a dû fuir son pays d'origine afin d'échapper à un danger (guerre, persécutions politiques ou religieuses, etc). » ⁵ Cela correspond au sens courant du terme « réfugié », qui désigne un état de fait, une personne arrivée dans un pays de refuge. Juridiquement cependant, « réfugié » renvoie à un état de droit et signifie « qui jouit du statut de réfugié ». Le demandeur d'asile politique se situe pour ainsi dire entre les deux : c'est un réfugié (de fait ou *de facto*) qui demande à bénéficier du statut officiel de réfugié, c'est-à-dire à être reconnu comme tel (*de jure*). Il faut donc bien avoir toujours présente à l'esprit la différence entre les situations de fait et les situations de droit recouvertes par le terme « réfugié ». A cela il faut ajouter la définition du réfugié donnée dans la Convention de Genève de 1951, le texte de droit

⁴ *Les réfugiés dans le monde - Cinquante ans d'action humanitaire*. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Paris. Editions Autrement. 2000, p. 1. Cet ouvrage est une excellente synthèse historique, tant de l'évolution du HCR et de son action que des différents mouvements de réfugiés de 1951 à 1999.

⁵ Le Nouveau Petit Robert. 1993.

international le plus important concernant les réfugiés : « Un réfugié est une 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 ; [...] ».⁶

Un réfugié (de fait) est demandeur d'asile politique pendant toute la durée de la procédure de reconnaissance, ou d'éligibilité, à ce statut. Celle-ci a lieu sur la base soit de la Convention de Genève, soit de tout autre texte ayant trait à l'asile politique, comme une constitution, une loi spécifique, une autre convention, etc. La notion de demandeur d'asile induit l'existence d'une procédure d'examen individuelle de chaque cas. Cette procédure n'existe pas sous la même forme dans tous les Etats, c'est pourquoi l'existence et le statut des demandeurs d'asile politique dépendent du pays d'accueil et de sa manière de traiter le problème des réfugiés. Un même individu, fuyant son pays pour une raison quelconque, deviendra donc demandeur d'asile ou ne le deviendra pas en fonction du pays dans lequel il se réfugiera. Selon le pays d'accueil, il restera un « réfugié » au sens courant et en situation très précaire, ou il sera reconnu d'emblée, c'est-à-dire dès son entrée sur le territoire, réfugié d'après la Convention de Genève ou une autre base juridique, ce qui lui vaudra certains droits et certaines aides, ou il fera une demande d'asile et au terme d'une procédure plus ou moins complexe il sera reconnu « réfugié » d'après la Convention de Genève ou toute autre base juridique et accueilli ou non reconnu et renvoyé dans son pays d'origine. Ces trois cas de figure recouvrent très globalement trois types d'Etats : les Etats non-signataires de la Convention de Genève, les Etats en voie de développement et les pays industrialisés. Il est logique de parler de demandeurs d'asile politique principalement dans ces derniers, puisqu'ils sont les seuls à disposer de procédures longues, complexes et coûteuses de reconnaissance. Les demandeurs y jouissent d'un asile temporaire, le temps que leur demande soit examinée. Les choses se compliquent ensuite légèrement, puisqu'on peut se voir refuser le statut de réfugié mais bénéficier quand même d'un asile.

Le flou terminologique se retrouve également dans les termes allemands : le mot « *Flüchtling* » correspond au français « réfugié », dans son sens courant (personne qui a fui ...) et dans son sens juridique de « réfugié reconnu d'après la Convention de Genève ». « *Asylbewerber* »

⁶ Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés, article premier.

est l'équivalent de « demandeur d'asile politique » et désigne bien le réfugié qui a fait une demande de reconnaissance de statut de réfugié et est en attente de réponse. Si cette demande aboutit favorablement, la personne devient « *Flüchtling* » ou encore, « *Asylberechtigte(r)* », c'est-à-dire bénéficiaire du droit d'asile d'après la Constitution.

On observe ces dernières années, aussi bien en France qu'en Allemagne, une confusion de plus en plus grande entre « réfugié politique » et « réfugié »/« *politischer Flüchtling* » et « *Flüchtling* ». Ce glissement résulte d'un double mouvement, contradictoire en apparence : au départ tout réfugié était considéré comme politique et l'économie de la langue voulait qu'on sous-entende l'adjectif. Puis sont apparus des termes tels que « écoréugiés », « réfugiés de l'environnement » ou « réfugiés économiques », ajoutant au trouble sémantique. Mais ces termes reflétaient bien l'évolution des causes de fuite des réfugiés et l'aspect proprement « politique » de ces migrations était de plus en plus sujet à interprétation. Il est devenu de plus en plus difficile de distinguer un réfugié politique au sens strict d'un réfugié « mixte ». Dans ce travail, et pour plus de clarté, nous maintiendrons autant que faire se peut la distinction entre réfugié et réfugié politique. L'asile demandé par un demandeur d'asile, en revanche, est toujours « politique » et n'est accordé que sur cette base ; nous parlerons donc indifféremment de demandeur d'asile politique ou de demandeur d'asile.

Ainsi les difficultés de définition du réfugié et du demandeur d'asile montrent bien à quel point cette question est complexe. Nous pouvons ici faire quelques remarques complémentaires ; si nous essayons tout d'abord de préciser ce qui différencie un réfugié politique ou un demandeur d'asile politique d'un autre migrant international, trois facteurs nous semblent caractéristiques : la force de la contrainte à la fuite, le lien avec les violations des droits de l'homme et l'absence de protection par l'Etat dont l'individu est le ressortissant. Deuxième remarque : la notion même de demandeur d'asile, en présupposant une procédure de reconnaissance au statut de réfugié, induit également une restriction à l'accès à ce même statut. Cette procédure, caractéristique des pays développés, a pourtant été mise en place pour garantir à chaque demandeur que son cas serait étudié de façon approfondie et équitable. Effectivement, la procédure peut se faire à l'avantage des demandeurs, mais au fil du temps l'aspect de sélection est devenu prédominant et leur est le plus souvent défavorable. A l'inverse, dans la plupart des pays en voie de développement (PED), les réfugiés sont accueillis « *prima facie* », c'est-à-dire sans procédure, collectivement, et reconnus d'après

la Convention de Genève, mais les conditions d'accueil ne correspondent que rarement au statut garanti par ladite Convention.

Notons également que les réfugiés et les demandeurs d'asile ne sont pas les seuls migrants politiques. Le nombre de « déplacés internes » ne cesse d'augmenter d'après le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés. Ces personnes subissent des migrations forcées, plus ou moins organisées par leur propre pays, ou fuient des conflits à l'intérieur du territoire de leur Etat. Le HCR estimait à 5 426 100 le nombre de ces personnes de par le monde à la fin 2004.⁷ Enfin, dernière remarque, d'ordre épistémologique : l'une des conséquences de la confusion terminologique relevée plus haut entre réfugié et demandeur d'asile est la difficulté, à nouveau, de comparer les statistiques des différents Etats et continents. Tous n'emploient ni les mêmes catégories, ni les mêmes critères pour désigner des personnes qui sont pourtant a priori identiques. Cela vaut aussi à l'intérieur de l'Union européenne. Le HCR entre autres effectue un grand travail de collecte et d'harmonisation, mais toute comparaison devra être entreprise avec la prudence nécessaire.

1.1.2. Enjeux généraux

Si comme nous l'avons indiqué plus haut, les migrants internationaux représentent quelques 2 % de la population mondiale, soit un peu plus de 150 millions d'individus, on estime que 7,5 % de ces migrants fuient en raison de persécutions politiques, d'une guerre ou d'une guerre civile.⁸ Il est intéressant de dégager quelques enjeux généraux de la question, tant concernant les causes du phénomène que les problèmes qu'il pose et les solutions mises en place jusqu'à présent.

Il est possible de distinguer des causes très générales à l'augmentation des flux de réfugiés et demandeurs d'asile dans la deuxième moitié du XXème siècle : la première et la plus persistante est l'existence dans de nombreuses régions de régimes non-démocratiques, pratiquant ou au moins tolérant les violations des droits de l'homme que peuvent être la torture, l'emprisonnement arbitraire, les exécutions, le chantage, etc. A cela s'ajoutent l'intensité et la durée de certaines

⁷ 959 800 en Europe, 1 406 200 en Asie, 571 600 en Afrique, 1 244 100 en Amérique latine. Document 2004 *Global Refugee Trends*, site du HCR : www.unhcr.ch.

⁸ Ursula Gräfin Praschma, *Migrationsströme*, dans : *Wanderungsbewegungen. Migration, Flüchtlinge und Integration, Schriftenreihe des Bundesamts für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge*, Nürnberg, Band 10, 2003, p. 14.

guerres, internationales ou civiles, et l'effondrement, en Europe notamment, d'Etats multinationaux, auxquels succèdent autant de petits Etats favorables à un certain « nettoyage ethnique ». Les pays industrialisés ne sont pas exempts de responsabilité dans certains cas, d'une part par leurs ventes d'armes aux belligérants de tout bord, d'autre part parce que certains conflits sont les fruits de la décolonisation, qui a engendré une forte instabilité politique dans le Tiers Monde (tracé des frontières arbitraire et ne correspondant pas aux réalités ethniques en particulier). On peut ajouter à ces facteurs spécifiques aux flux de réfugiés des causes communes aux migrations décrites dans la partie précédente : développement des transports, destruction de l'environnement, augmentation de la population, inégalités de développement et expansion du modèle occidental. On voit pointer ici un problème récurrent dans la question de l'asile : les causes de fuite se réduisent rarement à un facteur ; c'est en général un ensemble de raisons qui pousse une personne à fuir son pays.

Les problèmes posés par les flux de réfugiés et demandeurs d'asile politique sont extraordinairement lourds. Tout d'abord, bien évidemment, pour les réfugiés eux-mêmes : de façon très générale là encore, leur première préoccupation est, outre les conditions concrètes de leur fuite, de trouver un asile, c'est-à-dire un pays d'accueil qui ne les refoulera pas vers l'Etat dans lequel ils se trouvaient en danger. L'immense majorité des réfugiés espère rentrer chez soi et se diriger vers les pays limitrophes, d'autres choisissent un pays d'accueil plus lointain, envisageant un éloignement de longue durée, voire définitif. La fuite entraîne avec elle le dénuement : peu d'affaires personnelles peuvent être emportées, les biens restent dans le pays d'origine et sont souvent volés, et les possibilités de travailler et de trouver sa subsistance une fois dans le pays d'accueil sont souvent extrêmement limitées. Les conditions d'accueil sont en effet très diverses selon l'Etat dans lequel le refuge a été trouvé. La dichotomie entre pays industrialisés et pays en voie de développement réapparaît : dans les premiers, l'hébergement d'urgence se fait souvent en centres, hôtels ou même camps, puis le temps de la procédure en logements collectifs plus ou moins précaires, centres ou camps. Ces camps, bâtis en solide (préfabriqués généralement) n'ont cependant rien en commun avec les camps du Tiers Monde. Ceux-ci peuvent être immenses et abriter plusieurs millions de personnes, plusieurs années de suite. Les tentes font place petit à petit à un habitat de plus en plus solide, les camps s'apparentant alors à des bidonvilles. Une vie économique s'y met en place, plus ou moins officielle. On y voit des

commerces, des restaurants, des offres de service, on y cultive des petits terrains. Dans tous les camps ou hébergements collectifs, où qu'ils soient, y compris en Occident, se retrouvent les mêmes problèmes : sanitaires (manque d'hygiène, maladies, mal-nutrition), de promiscuité (prostitution, viols, épidémie de sida) et de violence (rackets, affrontements, enrôlement forcé dans des troupes armées ou groupes extrémistes, attaques et bombardements dans les zones de guerre). Ces problèmes sont d'autant plus importants qu'on assiste depuis deux décennies au moins à l'augmentation du nombre de femmes, seules ou avec enfants, et de mineurs non accompagnés parmi les réfugiés (parfois jusqu'à 80 % d'un groupe de réfugiés).⁹

Les flux de réfugiés et demandeurs d'asile posent également d'innombrables problèmes aux pays qui les accueillent. Ces Etats doivent faire face à des afflux qui peuvent être massifs et soudains sur leurs frontières, organiser l'accueil d'urgence, puis l'accueil dans la durée de ces populations. Les problèmes sont cependant différents au Nord et au Sud. Les pays industrialisés doivent organiser la procédure individuelle d'examen des cas, ce qui représente une charge financière et administrative conséquente. Les pays en voie de développement, dans lesquels contrairement à une idée reçue la majorité des réfugiés cherche asile, sont confrontés à des problèmes nettement plus politiques : comme nous l'avons mentionné plus haut, la militarisation et la politisation des camps sont des problèmes récurrents. Le phénomène est apparu pour la première fois pendant la guerre d'Algérie (1954-1962), dans les camps de réfugiés algériens au Maroc et en Tunisie et n'a pas cessé depuis dans les PED. Les camps deviennent les bases arrières de forces armées en lutte contre l'Etat d'origine ; leurs membres pratiquent alors le détournement de l'aide médicale et des vivres, le recrutement plus ou moins forcé de jeunes garçons parmi les réfugiés, voire commettent des attaques sur les frontières de l'Etat d'origine depuis les camps, etc. La présence de milliers, voire de millions de réfugiés peut être très déstabilisante politiquement pour le pays d'accueil. Cette présence peut contribuer à générer ou renforcer des conflits soit entre les réfugiés et la population autochtone, soit même au sein de la population autochtone. C'est le cas dans la région des Grands Lacs en Afrique, où des flux incessants de

⁹ Luc Legoux, *Les réfugiés : une situation explosive ?*, dans : Henri Léridon (coord.), *Populations. L'état des connaissances : la France, l'Europe, le monde*, Institut National d'Etudes Démographiques, Paris, eds La Découverte, 1996, p. 271.

réfugiés entre le Rwanda, le Congo et le Burundi perturbent sans cesse l'équilibre des populations.

Les pays d'accueil sont assistés par différents organismes d'aide. Le plus important est bien entendu le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés qui coordonne généralement les actions d'aide aux réfugiés. Mais la Croix Rouge, l'US Committee for Refugees par exemple ainsi que de nombreuses ONG sont aussi sur le terrain. Ils partagent les problèmes des pays d'accueil évoqués plus haut : ils doivent mettre en place un accueil d'urgence dans des conditions d'hygiène et de sécurité satisfaisantes, enregistrer les réfugiés et gérer les camps (dans les PED), les aider dans leurs demandes d'asile (pays industrialisés), et surtout trouver les fonds nécessaires à leur action.

Ils concourent également à la recherche de solutions concrètes aux cas des personnes déplacées. La solution à court terme est bien sûr l'accueil d'urgence, ou premier accueil. Trois solutions existent ensuite à moyen terme et sont mises en pratique depuis cinquante ans, comme nous le verrons à propos de la politique internationale des réfugiés : soit le retour dans le pays d'origine, soit l'intégration dans le pays de premier asile, soit enfin la réinstallation dans un pays tiers. A plus long terme, lorsque les conflits se sont éternisés par exemple, la question des réfugiés et de leur retour doit être réglée lors des négociations de paix, sous peine de conflits ultérieurs. C'est ainsi par exemple que le génocide rwandais a été en partie provoqué par un problème de réfugiés non réglé. Ensuite seulement peuvent être mis en place des aides au retour, financières, logistiques, humaines, des projets de développement et d'aide à la réconciliation des populations.

Cet aperçu général montre bien la complexité de la question des réfugiés et demandeurs d'asile politique. Les problèmes posés sont autant démographiques que politiques, sociaux et économiques, cependant que ceux rencontrés par les pays industrialisés n'ont que peu en commun avec ceux des pays en voie de développement. Il en est de même des flux bruts : ces mêmes PED ont accueilli l'immense majorité des réfugiés durant toute la seconde moitié du XXème siècle.

1.2. Les flux de réfugiés et de demandeurs d'asile politique

1.2.1. L'augmentation globale des flux de réfugiés et demandeurs d'asile politique

Le vingtième siècle est appelé « siècle des réfugiés » et ce n'est pas un hasard. On a effectivement vu le nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile augmenter constamment, dans toutes les régions du globe sans exception, et un tarissement notable ne semble pas s'annoncer en ce début de XXIème siècle.

L'augmentation globale des flux de réfugiés et des flux de demandeurs d'asile est documentée sans équivoque par les statistiques. Les chiffres du HCR sont considérés comme les valeurs les plus fiables. Le nombre de réfugiés recensés par le HCR ne cesse de croître : 2 116 200 en 1951, année de sa création, 10 389 700 au 1^{er} janvier 2003. Le nombre de personnes relevant de la compétence du HCR (réfugiés, demandeurs d'asile, rapatriés et personnes déplacées), donc touchées par la fuite et le refuge, s'élève même à plus de 20 millions en 2003. Il faut leur ajouter 4 millions de réfugiés palestiniens, non inclus dans ces données.¹⁰ Pour cette même année, le nombre de demandeurs d'asile est de 1 014 400 tous continents confondus.¹¹

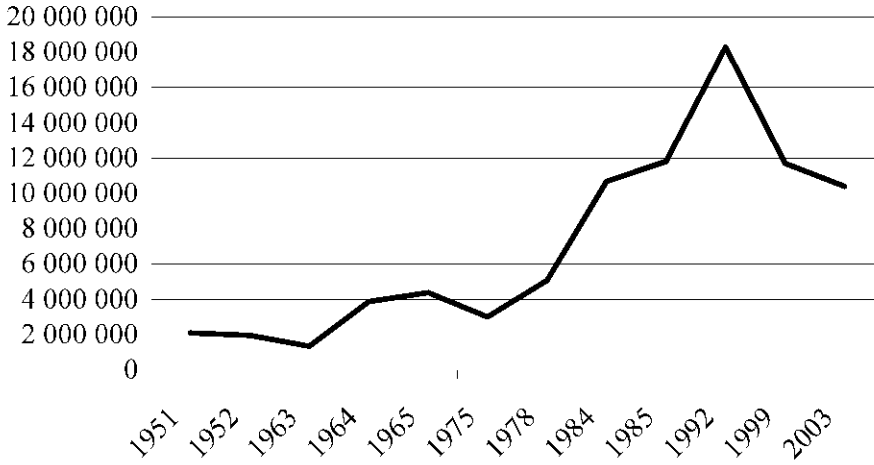
Etudions tout d'abord l'évolution du nombre de réfugiés dans les différentes régions du monde à partir des années 1950 :¹²

¹⁰ Les réfugiés palestiniens se trouvent hors du mandat du HCR et sont sous la responsabilité d'une agence spécifique de l'ONU, l'UNRWA (Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les Réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient). C'est pourquoi leur nombre n'est jamais inclus dans les statistiques du HCR.

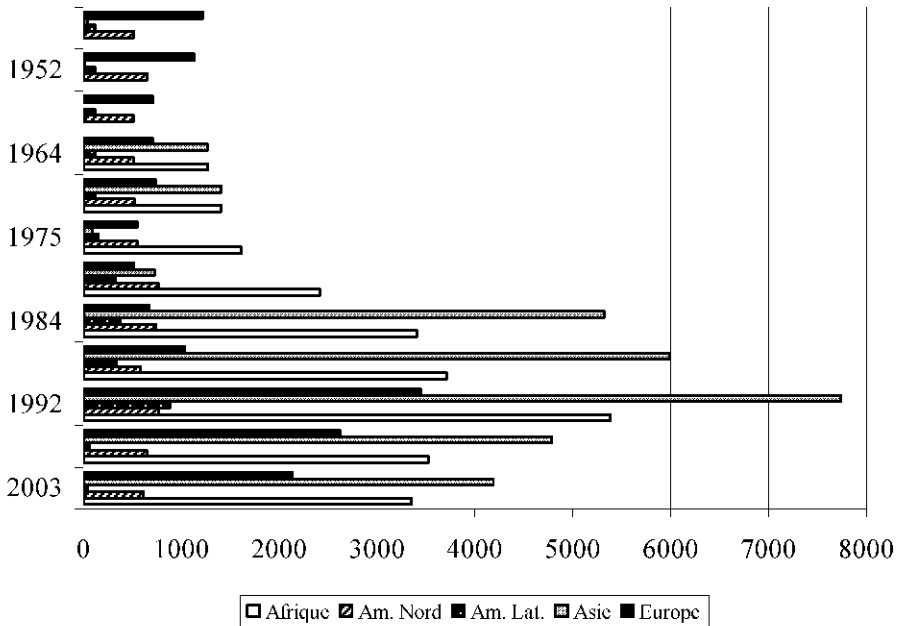
¹¹ Brochure *Refugees by numbers 2003*, UNHCR, Genève, septembre 2003, p. 6. Actualisation : à la fin 2004, le HCR communiquait les chiffres de 19,2 millions de personnes concernées par son action, dont 9,2 millions de réfugiés (9 236 600) et 839 200 demandeurs d'asile. La tendance générale est donc nettement à la baisse. Document *2004 Global Refugee Trends*, op. cit.

¹² Courbe et graphique : C. Erkert, d'après : *Les réfugiés dans le monde*, op. cit., p. 310. Les années de référence ont été choisies pour leur importance et leur représentativité de l'évolution des flux de réfugiés. Ces chiffres sont, du fait d'un manque général de données comparables, les estimations du HCR d'après le nombre d'arrivées de réfugiés et les reconnaissances au statut de réfugié. Pour plus de clarté et en raison de leur faible importance, les données concernant l'Océanie et la rubrique « Autre/inconnue » n'ont pas été reportées dans le graphique.

G1. Nombre de réfugiés dans le monde (1950-2003)



G2. Nombre de réfugiés par région du monde (1951-2003) (en milliers)



Un premier regard sur les chiffres permet de dégager quelques grandes phases : très important dans l'immédiat après-guerre, le nombre de réfugiés repasse dès 1952 au-dessous de 2 millions et se stabilise autour d'un million et demi jusqu'en 1963. L'année 1964 en revanche voit leur nombre exploser : on passe de 1 357 000 en 1963 à 3 873 600, puis 4 368 900 en 1965. Cette explosion est principalement due au processus de décolonisation en Afrique et en Asie, comme nous le verrons dans la partie suivante. Ensuite, pendant dix ans, leur nombre baisse à nouveau. 1977/1978 sont les années d'une nouvelle explosion, avec 4 530 800 réfugiés de par le monde, puis 5 069 700, cette hausse étant liée à des événements africains. Ensuite, la hausse globale est incessante jusqu'en 1992, année de pic où on atteint le chiffre record de 18 306 400 réfugiés, avec l'Asie en tête, suivie de l'Afrique et de l'Europe. En effet, à partir de 1985, le nombre de réfugiés augmente à la fois en Afrique, en Asie et en Europe. Parler de globalisation, voire de mondialisation du problème des réfugiés, comme on l'entend parfois, est cependant exagéré ; il y a plutôt concomitance de crises sur trois continents, mais ces mouvements n'ont rien d'inéluctable. D'ailleurs, après 1992 une décroissance s'amorce, qui dure encore en 2003.

Les flux vers le continent européen¹³ nous importent particulièrement. En 1951, avec 1 128 200 réfugiés, l'Europe abrite le plus grand nombre de réfugiés du monde. Elle reste en tête jusqu'en 1963, bien que ce chiffre se soit abaissé autour de 700 000. Elle est dépassée en 1964 à la fois par l'Afrique et par l'Asie, dont les valeurs s'envolent vers les 3 millions tandis que le nombre de réfugiés en Europe baisse à 600, voire 500 000. Une légère hausse se produit en 1984/85, l'Europe dépasse alors à nouveau le million, et s'y maintient jusqu'en 1992, année où le nombre de réfugiés explose à 3 446 200. Cette explosion est due aux suites de l'effondrement du bloc de l'Est en 1989/90, de l'ouverture des frontières et surtout des conflits sanglants entraînés par la fin de la Guerre froide. Ensuite, une lente décroissance commence, ramenant l'Europe à un peu plus de 2 millions, tandis que l'Asie et l'Afrique comptent respectivement plus de 4,5 et 3,5 millions de réfugiés chacune.

Les flux de demandeurs d'asile évoluent de façon à la fois similaire et différente : similaire dans la périodisation qu'on peut en proposer mais différente quant aux volumes et aux pays concernés. Au moment de faire appel aux statistiques et de les comparer, il convient de

¹³ Incluant les Etats européens de Russie.

souligner à nouveau les limites de ces comparaisons.¹⁴ Pour les demandeurs d'asile aussi, les statistiques indiquées par le HCR font autorité. Celui-ci les collecte auprès des gouvernements et des administrations chargées des procédures, ou les met au point lui-même s'il est responsable de l'accueil des demandes (cas plus rare). Mais les données nationales collectées doivent être corrigées en vue d'une harmonisation la plus complète possible. Comme nous l'avons vu à propos des migrations internationales et signalé plus haut, les termes « demandeurs d'asile » ne recouvrent pas les mêmes individus d'un pays à l'autre. Citons ici les problèmes les plus courants : généralement, un membre d'une famille dépose une demande d'asile pour l'ensemble de sa famille. Or certains Etats comptabilisent le nombre de cas, c'est-à-dire de demandes déposées, d'autres le nombre de demandeurs, c'est-à-dire de personnes concernées par les demandes. C'est ainsi que le HCR applique par exemple un coefficient de 1.4 et de 1.2 aux chiffres fournis respectivement par le Royaume-Uni¹⁵ et les Etats-Unis, afin d'obtenir une estimation du nombre de demandeurs d'asile à partir du nombre de demandes déposées. Autre difficulté : les différents pays ne fournissent en fait pas forcément les mêmes informations. Généralement leurs données portent sur les premières demandes d'asile, mais certains incluent aussi les deuxièmes demandes et/ou les procédures en appel. Certains indiquent pour une année donnée le nombre de dépôts de demandes, d'autres, comme les Etats-Unis, le nombre de demandes en cours de traitement. Certains incluent les demandes déposées depuis l'étranger, d'autres comptabilisent seulement celles déposées sur le territoire. Un dernier exemple : beaucoup de demandes sont rejetées comme « manifestement infondées ». Selon les Etats, elles sont comprises ou non dans les demandes refusées, ce qui rend difficile le calcul et la comparaison des taux de reconnaissance au statut de réfugié. L'idéal est d'avoir des informations par cohortes, qui suivent les demandeurs depuis le moment de leur demande jusqu'à la décision et permettent d'évaluer la durée des procédures, l'évolution des taux de reconnaissance, etc. Presque aucun pays, à l'exception du Royaume-Uni pour l'UE, ne fournit ces données. Ainsi on parle tantôt en nombre de

¹⁴ Voir entre autres les brochures *Statistically correct asylum data : prospects and limitations*, Working paper n° 37, UNHCR, Genève, avril 2001 et *Demandeurs d'asile dans l'Union Européenne, Besoin de meilleures données*. Statistiques rapides. Population et conditions sociales. Eurostat, Luxembourg, 1/1994.

¹⁵ Autre exemple de complication : le Royaume-Uni a modifié son mode de comptabilisation. les personnes jusque dans les années 1980, les demandes ensuite.

demandeurs, tantôt de demandes d'asile et généralement les chiffres rendent compte des premières demandes ; on gardera cependant à l'esprit les limites épistémologiques que nous venons d'évoquer.

Les statistiques¹⁶ permettent tout de même d'obtenir une représentation globale juste de l'évolution des flux de demandeurs d'asile. En toute logique, ceux-ci ont augmenté dans toute la seconde moitié du XX^{ème} siècle. Les données concernant les années 1950 à 1980 sont rares, elles ne faisaient pas l'objet d'un relevé systématique. Il est révélateur que seule l'Autriche dispose de données pour 1955-1959, suivie par l'Allemagne et la Suisse ainsi que l'Italie pour 1960-1964 : l'intérêt pour ces questions est évident dans ces pays confrontés longtemps aux problèmes des réfugiés de la Seconde Guerre mondiale. A partir de 1970, et surtout 1975, tous les pays développés ont commencé à collecter les données statistiques nécessaires.

Voici quelques chiffres parmi ceux dont nous disposons :¹⁷

T1. Nombre de demandes d'asile (1955-1979)		
Années	Pays	Demandes d'asile
1955-59	Autriche	204 490
1960-64	Idem + Allemagne (RFA/RDA), Suisse, Italie	49 984
1965-69	Idem	91 602
1970-75	Idem + Belgique, Danemark, France, Portugal, Turquie, USA	72 831
1976-79	Idem + Grèce, Royaume-Uni, Pays-Bas	233 671

Au regard des chiffres, nous pouvons proposer l'estimation suivante : le nombre de demandeurs d'asile, élevé dans l'immédiat après-guerre, a fortement baissé après 1955 (Autriche : 162 283 demandes en 1956, 33 062 en 1957). Pour l'Europe au sens de l'Europe des Quinze et les Etats-Unis, le nombre de demandes annuelles devait être de l'ordre de 10 000 par an dans les années 1960, pour s'élever à 20 000 par an à la fin des années 1970. La hausse se fait ensuite plus rapide, puisqu'on recense

¹⁶ Toutes les données statistiques utilisées ici sont tirées de la brochure *Asylum applications in industrialized countries : 1980-1999*. UNHCR, Genève, novembre 2001. Contrairement à ce qu'indique le titre, les quelques données disponibles sur les décennies 1950 à 1980 sont également rassemblées dans ce document.

¹⁷ Tableau : C. Erkert, d'après : *Asylum applications*, op. cit., p. 169-170.

pour ces pays plus de 25 000 demandes d'asile politique en 1975 et 95 000 en 1979.

Le relevé des données s'étant systématisé, on peut établir pour les pays cités ci-dessus ainsi que le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les pays d'Europe centrale et orientale ayant intégré l'UE en 2004 le tableau suivant :

T2. Nombre de demandes d'asile dans les pays industrialisés (1980-2003)								
Année	1980	1984	1985	1989	1992	1996	1999	2003¹⁸
Demandes	179	160	203	438	856	465	651	391
	670	225	084	538	035	208	681	450

Entre 1980 et 1999, 37 pays industrialisés pour la plupart (Europe, Amérique du Nord, Australie, Nouvelle-Zélande, Japon), ont reçu 8,4 millions de demandes d'asile, mais réparties comme suit : 2,3 millions dans la décennie 1980, 6,1 millions dans la suivante. On voit donc bien l'explosion que représentent les années 1990 pour les flux de demandeurs d'asile. De 1980 à 1984, leur nombre baisse, mais comme pour les réfugiés l'année 1985 marque le début d'une croissance continue par la suite. L'année 1992 représente là aussi un pic absolu, avec 856 035 demandes d'asile, cette hausse étant due à la désagrégation de l'Union soviétique et de la Yougoslavie. Le nombre de demandes d'asile baisse ensuite à nouveau, pour remonter vers 1999 et rebaisser fortement depuis. Pour 2003 le HCR estime le nombre de demandeurs dans les 50 pays les plus industrialisés à 471 600 et à 1 014 000 de par le monde.

On peut estimer, en toute prudence, que le nombre cumulé de demandeurs d'asile dans les principaux pays d'accueil européens a dû se situer entre 400 000 et 500 000 entre 1950 et 1980 et que 80 % des demandeurs étaient eux-mêmes européens. Entre 1980 et nos jours, en revanche, plus de cinq millions de personnes ont demandé asile en Europe (5 342 654). Parmi eux, un peu moins de trois millions étaient européens (2 298 083), dont 1 275 293 originaires de la seule Yougoslavie ou des Etats qui en sont issus. Un peu plus de trois millions (3 044 571) étaient originaires de pays extra-européens. Ainsi, sur la période récente 1980-2003, environ 45 % des demandeurs venaient d'Europe et 55 % de l'extérieur du continent ; pour toute la seconde moitié du XXème siècle et les années 2000-2003, certainement un peu

¹⁸ Chiffre calculé d'après la brochure *Asylum Levels and Trends : Europe and non-European Industrialized Countries, 2003*, UNHCR, Genève, février 2004, p. 7. Il manque les données concernant l'Italie.

plus de 50 % des demandeurs d'asile étaient européens, un peu moins de 50 % venaient d'autres pays.

Entre 1980 et 1999 toujours, l'Europe a reçu 75 % du total des demandes d'asile mondiales. L'Amérique du Nord en a reçu 2 millions, soit 24 %, et le pourcent restant a été absorbé par l'Australie, le Japon et la Nouvelle-Zélande. A l'intérieur de l'Europe, l'UE des Quinze a reçu 68 % des demandes mondiales et 90 % des demandes européennes. Depuis 1998 cependant, l'importance des pays d'Europe centrale et orientale ne cesse d'augmenter en tant que destination des demandeurs d'asile politique. Cette région a reçu 5 900 demandes en 1990 pour 27 300 en 1999 et 38 210 en 2003.¹⁹

Deux remarques s'imposent : d'une part, si la hausse globale est incontestable, il faut bien voir que l'évolution des flux de réfugiés et de demandeurs d'asile est fortement cyclique, et varie en fonction des continents, des événements politiques et historiques. Cela est important pour la suite de notre travail, car nous verrons que le phénomène des réfugiés et des demandeurs d'asile est présenté de façon récurrente comme constant et inéluctable. Or il y a toujours un contexte historico-politique à ces mouvements, et donc des variations à la hausse ou à la baisse. D'autre part, l'Europe a reçu une part non négligeable de réfugiés, et même la majorité des demandes d'asile de par le monde, mais toujours en fonction d'événements se produisant sur son sol. C'est ainsi que pour l'accueil des réfugiés en chiffres absolus elle tient le premier rang dans l'immédiat après-guerre, qu'elle est troisième ou quatrième avec l'Amérique du Nord ou du Sud pendant la Guerre froide, puis troisième à partir de la fin des années 1980, années de troubles dans sa partie orientale. Ce sont les réfugiés ou les demandeurs d'asile européens qui font la différence.

1.2.2. Les principaux pays d'origine des demandeurs d'asile politique

Les mouvements massifs de réfugiés furent extrêmement nombreux au cours de la seconde moitié du XX^{ème} siècle et touchèrent, comme nous l'avons vu, tous les continents.²⁰ Nous pouvons cependant observer que flux de réfugiés et flux de demandeurs d'asile ne sont pas

¹⁹ Pour les pourcentages : *Asylum Applications*, op. cit., p. vii à ix.

²⁰ Pour les détails historiques et les chiffres concernant les mouvements de réfugiés, voir, sauf mention contraire, *Les réfugiés dans le monde*, UNHCR, op. cit.

toujours solidaires, ni issus du même type de situation. Toutes les crises génératrices de réfugiés ne ont pas été de demandeurs d'asile ; dans la majorité des cas, les réfugiés cherchent à rester à proximité de leur pays d'origine. A l'inverse tous les pays ayant « produit » des demandeurs d'asile ont également, généralement tout d'abord, généré d'importants flux de réfugiés. Une partie de ces réfugiés choisit alors une autre voie de fuite, un autre type de migration et se dirige vers les pays disposant d'une procédure d'asile. Les événements générateurs de flux de réfugiés sont le plus souvent des crises politiques et militaires, soudaines et violentes, se produisant sur fond d'insécurité politique généralisée depuis au moins quelques mois, voire plusieurs années. Les flux de demandeurs d'asile peuvent être également générés par ce genre d'événements, mais s'inscrivent plus fréquemment dans des processus d'installation et de radicalisation de régimes dictatoriaux et/ou discriminatoires dans la durée.

Là encore, seuls la Suisse, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique et le Danemark disposent de données chiffrées pour les décennies 1960-1970. On observe pour ces pays, et on peut supposer qu'il en était de même dans les autres pays d'accueil, une prédominance absolue pendant vingt ans des demandeurs originaires du bloc de l'Est. On trouve également beaucoup d'apatrides, conséquence des déplacements de population d'après la guerre, et quelques demandeurs de Grèce, Espagne, Portugal, Syrie, Jordanie, Egypte, Chili, Ouganda ou Ethiopie, mais ces pays forment vraiment un groupe secondaire.

Voici en nombre de demandeurs d'asile les principaux pays d'origine des demandeurs d'asile en Europe de 1980 à 2003 :²¹

²¹ Tableau : C. Erkert, d'après *Asylum Applications*, op. cit, et *Asylum Levels and Trends : Europe and non-European Industrialized Countries*, 2003, op. cit.

T 3. Demandeurs d'asile en Europe par pays d'origine (1980-2003)

	1980-1989	1990-1999	2000-2003	1980-2003	Rang
Yougoslavie	67 648	-	-	67 648	1
Serbie-Montén.	-	877 366	132 184	1 009 550	1
Bosnie-Herzég.	-	162 894	35 151	198 095	1
Hongrie	38 255	-	-	38 255	
Tchécoslovaquie	49 358	-	-	49 358	
Pologne	213 889	44 336	-	258 255	8
Roumanie	53 042	402 188	26 395	481 625	3
Bulgarie	-	11 618	-	111 618	
Albanie	-	67 821	15 888	83 709	
Turquie	242 515	337 399	109 165	686 079	2
Iran	151 670	126 005	62 280	339 955	5
Sri Lanka	105 504	150 803	35 843	292 150	6
Ghana	59 247	47 787	-	107 034	
Pakistan	56 617	86 996	28 326	171 939	10
Liban	55 073	63 481	-	118 554	
Iraq	28 802	229 000	164 088	421 890	4
Afghanistan	30 963	138 979	118 923	288 865	7
Somalie	12 999	121 000	47 978	181 977	9
Féd. de Russie	-	72 396	84 956	158 352	
	-	57 287	49 797	107 084	
Inde	46 706	82 282	41 704	170 692	

Dans les années 1980 l'Asie et le Moyen-Orient apparaissent et prennent de l'importance, notamment la Turquie. Les dix premiers pays d'origine des demandeurs de 1980 à 1989 sont par ordre d'importance en chiffres bruts : la Turquie, la Pologne, l'Iran, le Sri Lanka, la Yougoslavie, le Ghana, le Pakistan, le Liban, la Roumanie et la Tchécoslovaquie. Les années 1990 marquent le retour des pays d'Europe en tant que pays pourvoyeurs de demandeurs d'asile : on trouve alors en

tête des statistiques l'ex-Yougoslavie,²² la Roumanie, la Turquie, l'Iraq, la Bosnie-Herzégovine, le Sri Lanka, l'Afghanistan, l'Iran, la Somalie et la Bulgarie. Dans cette décennie 1990, pour les Etats-Unis, 50 % des demandeurs proviennent du Salvador, du Guatemala et du Mexique ; le Canada accueille majoritairement des Sri Lankais et des Somaliens, tandis que les Indonésiens et les Chinois sont les plus grands groupes de demandeurs en Australie et Nouvelle-Zélande. Ainsi, même si les flux se sont diversifiés, si les pays d'accueil et d'origine sont de plus en plus nombreux, la proximité géographique entre les premiers et les seconds reste importante. Au début du XXIème siècle, c'est l'ex-URSS et plus particulièrement la Fédération de Russie qui semble devoir se situer en tête des principaux pays d'origine des demandeurs d'asile en Europe. Cette dernière est le premier pays d'origine en 2003, suivie dans l'ordre par la Serbie-Monténégro, l'Iraq, la Turquie, la Chine, l'Afghanistan, la Somalie, le Nigeria, l'Iran et l'Inde.

Ce rapide panorama des pays d'origine de demandeurs d'asile appelle quelques remarques. En effet certains faits sont souvent oubliés dans les discussions publiques sur le sujet. Nous avons déjà souligné l'importance des demandeurs européens, pour moitié environ des flux. Nous avons tendance à banaliser l'existence de régimes générateurs de réfugiés et de demandeurs d'asile par le climat politique qu'ils instaurent. Les demandeurs d'asile ne quittent cependant pas pour rien leur pays, nous l'avons suffisamment vu dans la description de la vie politique de ces Etats. Souvent, la concomitance entre la fermeture des frontières à l'immigration dans les années 1970 et l'augmentation des demandes d'asile fait paraître celles-là suspectes, mais les spécialistes mettent en avant trois facteurs de relativisation de cette concomitance : un Kurde, par exemple, objet de répression politique dans son pays, passait par la voie de l'immigration de travail pour le quitter tant que celle-ci lui était ouverte et ne demandait pas l'asile politique, alors qu'il aurait pu y prétendre. Quelques années plus tard, il ne lui reste plus que la voie de l'asile politique, et pourtant la cause est la même. On retrouve le problème des flux mixtes, qui existaient certainement avant l'arrêt du recrutement d'étrangers. Il est probable qu'il y a eu report de bon nombre de départs motivés autant politiquement qu'économiquement de l'immigration de travail vers la demande d'asile. Les données manquent cependant pour quantifier ce phénomène. De plus, le détail des pays d'origine des demandeurs d'asile montre que les nationalités varient dans

²² Le terme « ex-Yougoslavie » désigne généralement la Serbie-Monténégro.

le temps et surtout qu'elles ne correspondent pas toujours avec l'origine des travailleurs immigrés recrutés précédemment. L. Legoux souligne ainsi que l'idée d'un report de l'immigration de travail sur l'asile ne fonctionne que « sur les chiffres totaux », et non sur une étude par nationalités.²³ Enfin, rien n'indique qu'il y ait une correspondance entre la reconnaissance de réfugiés et la hausse du nombre de demandeurs d'asile. La corrélation est même inverse, puisque leur nombre a augmenté tandis que les taux de reconnaissance chutaient de façon drastique. La seule certitude est finalement que la voie de l'asile est devenue et est encore l'une des seules possibilités légales d'accéder au territoire de son choix.

Au regard des pays d'origine des demandeurs, il apparaît clairement que deux faisceaux de causes principaux se dégagent : les violations des droits de l'homme, la censure et la torture en particulier, d'une part, les problèmes de minorités ethniques et nationales discriminées d'autre part. Si ces problèmes sont graves, ils n'en sont pas moins solubles. Il se trouve que la seconde moitié du XX^{ème} siècle les a vus exploser, et les flux de demandeurs d'asile avec eux, mais on remarque bien que ces flux se tarissent quand leurs causes disparaissent, comme en Hongrie, en Pologne, au Liban ou au Ghana par exemple. Là existe aussi, pour les pays d'accueil, notamment les pays occidentaux, la possibilité d'agir pour prévenir ces flux. On voit bien l'intérêt de la communauté internationale à aider les Etats d'origine à résoudre leurs conflits internes et à instaurer de façon durable des régimes acceptables et acceptés par l'ensemble des populations.

Il est vrai cependant que les flux de demandeurs d'asile semblent se tarir moins rapidement que les flux de réfugiés. Là encore, les raisons sont logiques, même si les études et les données quantitatives qui permettraient d'étayer ces observations n'existent pas. Actuellement, parmi les pays d'origine de demandeurs, seuls quatre le sont également de réfugiés (l'Afghanistan, l'Iraq, la Bosnie-Herzégovine et la Somalie). Les mouvements de réfugiés sont généralement plus amples, mais aussi plus brefs et plus circonscrits géographiquement. Nombre de réfugiés retournent dans leur pays une fois la crise passée. Les demandeurs d'asile restent beaucoup plus longtemps hors du pays. Cela s'explique en partie par la durée des procédures de reconnaissance, qui induisent et

²³ Luc Legoux, *La demande d'asile en France : le pic de 1989 et la théorie de la dissuasion*, dans : *Revue Européenne des migrations internationales*, Migrinter, Université de Poitiers, vol. 9, n° 2, 1993, p. 37.

permettent un séjour de plusieurs années dans le pays d'accueil, et très certainement par un processus individuel de rupture beaucoup plus profonde et définitive avec le pays d'origine. Les demandeurs d'asile ont souvent une formation supérieure à celle des réfugiés, ils analysent la situation de leur pays comme bloquée pour longtemps, ils ont choisi une autre voie de fuite, un autre type de migration, ils disposent parfois de réseaux familiaux et amicaux dans le pays d'accueil et n'envisagent le plus souvent pas de rentrer à court terme dans leur pays. Tout ceci explique que les « crises » de demandeurs mettent plus de temps à se résorber que les crises de réfugiés. Mais rien ne permet de douter qu'elles ne se résorbent un jour, surtout si la politique internationale en matière de réfugiés est à la hauteur.

2. Réfugiés et demandeurs d'asile politique en Allemagne

2.1. Les flux migratoires vers l'Allemagne

2.1.1. Les migrations inter-allemandes

Si l'évolution des flux migratoires à destination de l'Allemagne correspond globalement à celle de l'ensemble de l'Europe, il existe une particularité allemande : des migrations massives de ressortissants allemands soit entre les deux Allemagnes avant la réunification, soit en provenance de différents pays d'Europe centrale et orientale.²⁴ L'Allemagne est ici un cas particulier en comparaison avec les autres Etats de l'Europe (UE à 15), qui ne présentent pas ces migrations « ethniques », mais elle se rapproche en revanche en cela des Etats de l'Est et du Sud-Est européen, coutumiers de ce genre de mouvements. Ces migrations sont bien des migrations internationales, puisqu'il y a franchissement de frontières. On peut distinguer trois grandes phases de migrations inter-allemandes à la fin du XXème siècle, dans lesquelles un type de migrant a chaque fois dominé les autres. Il est cependant bien évident que les formes ainsi périodisées de migrations ne sont pas

²⁴ « Une des particularités de l'immigration vers l'Allemagne est le nombre important d'immigrants ayant la citoyenneté allemande ou du moins le droit de l'obtenir. », Rainer Münz, Ralf Ulrich, *Les migrations en Allemagne : 1945-1996*, dans : *Revue Européenne des Migrations Internationales*. 1998, vol. 14 n° 2, p. 174.

exclusives les unes des autres, ni qu'une forme de migration ne cesse brutalement en fin de période. Notons d'ores et déjà que tous ces flux se dirigent vers la République fédérale d'Allemagne, c'est-à-dire l'Allemagne de l'Ouest avant réunification, puis l'Allemagne réunifiée.

- L'immigration d'expulsés (*Vertriebene* ou *Heimatvertriebene*)²⁵ d'Europe centrale et orientale domine de 1945 à 1950.
- De 1949 à 1961 les flux d'Allemands de RDA, encore appelés réfugiés (*Flüchtlinge* ou *Übersiedler*) sont extrêmement importants.
- Enfin de 1989 à 1995 se produit un pic d'immigration de « ressortissants des pays de l'Est, (...) appartenant à des minorités d'ascendance allemande »,²⁶ encore appelés « Allemands de souche »²⁷ ou (*Spät*)*Aussiedler*.²⁸

Les années de l'immédiat après-guerre sont encore placées sous le sceau de la Deuxième Guerre mondiale. L'Europe de l'Est en particulier se restructure sous l'hégémonie soviétique et les mouvements de population sont considérables. Les expulsés seront traités plus exhaustivement dans la partie sur les réfugiés en Allemagne. On estime qu'en tout, entre 1945 et 1950, 11 à 12 millions de personnes d'ascendance allemande se sont rendues, librement ou sous la contrainte, en Allemagne, toutes zones confondues. Au début des années 1950, on en comptait 7,9 millions en RFA et 3,6 millions en RDA.²⁹

Avec la création des deux Etats allemands en 1949, le flux des *Übersiedler*, des Allemands quittant la RDA pour s'installer en RFA, augmente considérablement. Ils constituent par leurs effectifs le deuxième groupe de migrants allemands vers la RFA. Il s'agit donc ici d'un flux d'émigration pour la RDA et d'un flux d'immigration pour la RFA. En effet, dès sa création, la République démocratique allemande a été caractérisée par des soldes migratoires négatifs. De 1950 à 1989, une seule année (1987) montre un solde légèrement positif (+2 093).

²⁵ Voir glossaire en annexe 1.

²⁶ Rainer Münz, Ralf Ulrich, op. cit., p. 174.

²⁷ Alain Monnier, *L'Allemagne, carrefour des migrations européennes*, dans : Henri Léridon, op. cit., p. 178-179.

²⁸ On appelle *Aussiedler* les migrants de la première vague (1950-1992), *Spätaussiedler* ceux dont l'arrivée est postérieure à l'adoption des premières restrictions législatives, donc à partir de 1993. Brochure *Aussiedlerpolitik*, Bundesministerium des Innern, Bonn, 2001.

²⁹ Rainer Münz, Ralf Ulrich, op. cit., p. 174.

L'immense majorité de ces émigrants se rend vers l'Allemagne de l'Ouest.

De 1949 à 1961 3,8 millions d'Allemands de l'Est émigrent à l'Ouest, soit une moyenne d'environ 200 000 par an. On peut cependant observer des pics d'émigration (1950-53, 1955-57 et 1960-61) aux moments de tension politique forte en RDA, voire dans le bloc socialiste. En tout, la RDA perd un cinquième de sa population entre 1950 et 1961.³⁰ Des flux existent aussi en sens inverse, de RFA vers la RDA, mais leur volume apparaît négligeable en comparaison de ceux décrits plus haut. De 1949 à 1961, 393 000 personnes émigrent d'Ouest en Est, pour des raisons soit de regroupement familial, soit politiques et idéologiques. Entre 1962 et 1988 ils ne seront que 2 600 par an en moyenne.³¹

En effet, l'année 1961 vient interrompre brutalement les flux migratoires est-ouest. La construction du Mur de Berlin, dont le but était bien d'endiguer le flot d'émigrants vers la RFA, va conduire à la chute du nombre de passages vers l'Ouest jusqu'en 1988/89. De 1961 à 1988, ils ne sont plus que 600 000 à émigrer vers l'Ouest, soit en moyenne 23 000 par an. 75 % d'entre eux émigrent légalement,³² sur autorisation du régime est-allemand, parfois contre une contribution financière de l'Allemagne de l'Ouest, les autres arrivent à se frayer un chemin jusqu'en RFA. La RDA est donc quasiment fermée et exclue des flux migratoires internationaux jusqu'à l'été 1989.

Les prémices d'une reprise de l'émigration de RDA vers la RFA s'étaient fait sentir dès le milieu des années 1980. Petit à petit les flux augmentent, mais l'année 1989 les voit exploser : entre 350 et 390 000 Allemands de l'Est partent à l'Ouest cette année-là, profitant de la libéralisation des conditions de sortie de Hongrie notamment, suivis par 395 000 sortants en 1990. 80 % de ces émigrants ont moins de 40 ans et sont plutôt diplômés.³³ L'attractivité de la RFA ne s'est pas démentie pour ces populations, tant sur le plan politique qu'économique, et la

³⁰ Chiffres : Rainer Münz, Ralf Ulrich. op. cit. p. 179/Michel Hubert, *L'Allemagne en mutation – Histoire de la population allemande depuis 1815*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1995, p. 381/Jürgen Dorbritz, Wulfram Speigner, *Die Deutsche Demokratische Republik – ein Ein- und Auswanderungsland?*, dans : *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Wiesbaden, 1/1990, p. 67-85.

³¹ Chiffres : Rainer Münz, Ralf Ulrich. op. cit., p. 179-180.

³² Michel Hubert, op. cit., p. 408.

³³ Jürgen Dorbritz, Wulfram Speigner. op. cit., p. 69.

crainte que les possibilités de sortie de RDA ne soient que temporaires a contribué à renforcer le phénomène de départ. Avec la réunification en 1990, ces migrations deviennent intérieures. Importantes au début de la décennie, elles se ralentissent ensuite et surtout elles sont complétées par un flux de migration d'ouest en est. Ainsi en 1993 172 000 personnes quittent l'ancienne RDA, mais 119 000 s'y installent.³⁴ Ces mouvements se poursuivent aujourd'hui, les flux d'est en ouest dominant légèrement les flux inverses.³⁵

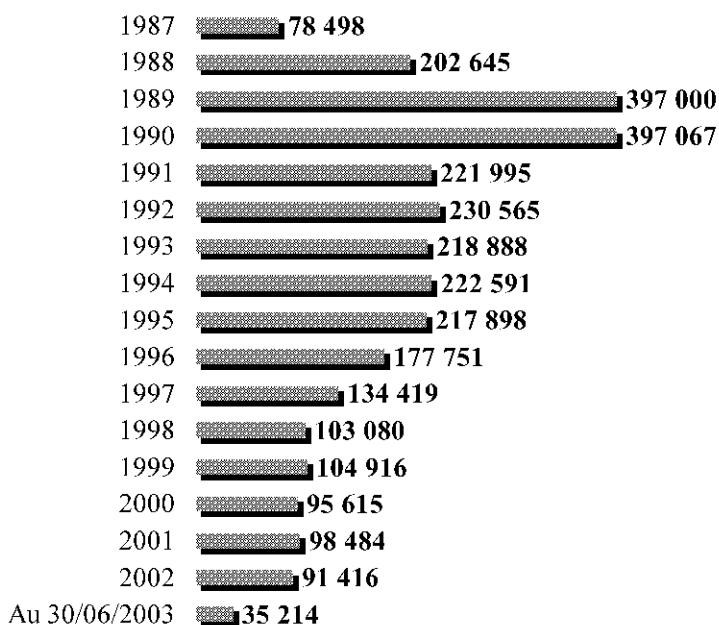
C'est maintenant l'arrivée des *Spätaussiedler* qui caractérise les migrations inter-allemandes dans la dernière décennie du XXème siècle. Après 1950, l'immigration des Allemands de souche avait continué, mais à une échelle plus réduite. On parle bien alors d'*Aussiedler*, et non plus d'expulsés ou de réfugiés ; en effet, les déplacements forcés, les expropriations, etc, ont pris fin en Europe centrale et orientale et ces migrations résultent de décisions individuelles, prises pour des raisons politiques, économiques ou familiales. Les chiffres sont éloquentes :³⁶

³⁴ Rainer Münz, Ralf Ulrich, op. cit., p. 180

³⁵ Ainsi en 1999, 196 000 personnes ont quitté les cinq nouveaux Länder, tandis que 152 000 (re)venaient s'y installer. Voir Karl Schwarz, *Bericht 2000 über die demographische Lage in Deutschland*, dans : *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Wiesbaden, Heft 1/2001, p. 15.

³⁶ Graphique : C. Erkert d'après : *Spätaussiedler und Spätaussiedlerinnen*, Statistisches Jahrbuch 2003, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 2003, p. 80 et *Spätaussiedler*, dans la brochure *Migration und Asyl in Zahlen*, Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Nürnberg, Juli 2003, p. 68-69.

G3. Arrivées de Spätaussiedler (1987-2003)



Si 4,7 millions d'Allemands de souche sont arrivés en Allemagne entre 1950 et 2000,³⁷ 1,4 millions d'entre eux l'ont rejointe entre 1950 et 1987 et 1,5 millions pendant la seule période 1987-1992. La hausse s'annonçait déjà en 1987, l'année 1988 voit leur nombre dépasser 200 000 et il faudra attendre 1995 pour repasser sous ce seuil. Les années 1989/1990 sont celles du record absolu avec 397 000 entrées et plus. La baisse des arrivées s'amorce en 1991, franchit un palier en 1996 et ne cesse de diminuer depuis de façon très nette.

Une évolution également nette apparaît concernant l'origine des *Spätaussiedler*. Jusqu'en 1989, ces migrants provenaient principalement de Pologne (62 %), de Roumanie (15 %) et d'Union soviétique (8 %).³⁸ Depuis la chute du Mur de Berlin les proportions se sont plus qu'inversées : plus de 60 % des Allemands de souche venus depuis 1989 le sont d'ex-URSS, et même 98 % d'entre eux depuis 1997.³⁹ En chiffres

³⁷ Brochure *Aussiedler, Informationen zur politischen Bildung*, Bundeszentrale für politische Bildung, n° 267, 2000, p. 37.

³⁸ Rainer Münz, Ralf Ulrich, op. cit., p. 177.

³⁹ Brochure *Aussiedler*, op. cit, p. 4.