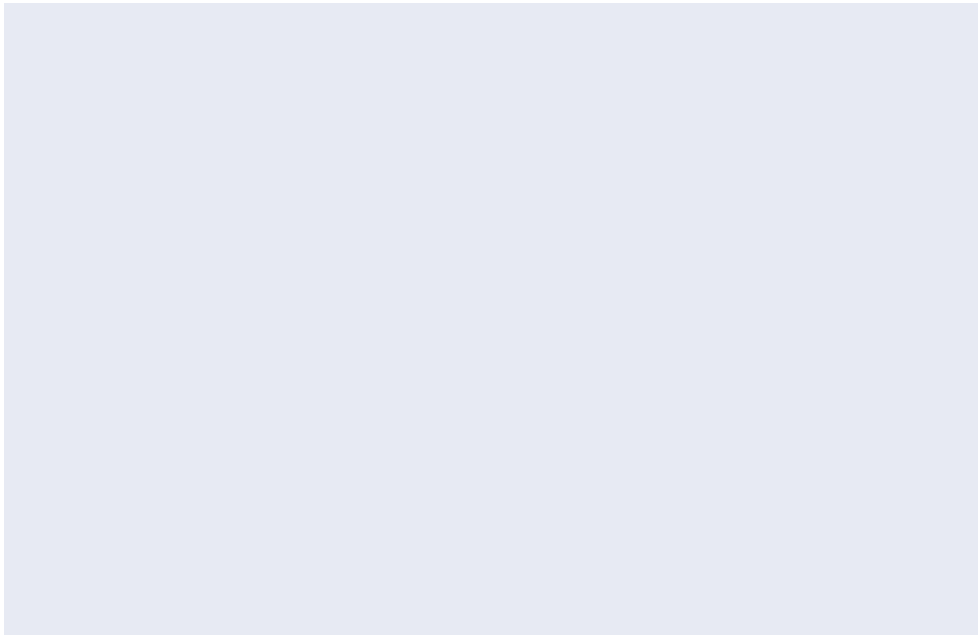


# Les réfugiés en République tchèque

## Les différences de perception par les institutions qui en ont la charge

Par Alice Szczepanikova,  
Doctorante en sociologie à l'université de Warwick, Grande-Bretagne



La maison où Mina Weyyiouanna a grandi avec ses grands parents vient de s'effondrer à cause de la fonte du permafrost, communauté de Shishmaref, Alaska © Hélène David/Argos/Pictoretank

Jusqu'à la fin des années quatre-vingt, la Tchécoslovaquie produisait des réfugiés ; par sa proximité avec l'Allemagne et l'Autriche, les migrants la considéraient comme un pays de transit vers l'Europe de l'Ouest. La République tchèque accueille aujourd'hui des réfugiés des anciennes Républiques de l'ex-URSS. Les différentes institutions ne construisent pas nécessairement la même image des réfugiés dont elles ont la charge, cependant ces constructions diverses influent sur le processus d'intégration des immigrants dans la société tchèque.

Pour comprendre la situation des réfugiés et saisir les implications des politiques étatiques et des différentes structures d'aide non gouvernementales pour la vie sociale, politique et économique des réfugiés dans les pays de destination, il ne faut pas s'appuyer uniquement sur des études menées auprès des réfugiés eux-mêmes, comme le font de nombreux auteurs. Je suggère d'examiner la manière dont les réfugiés sont imaginés et construits au niveau des institutions étatiques et des organisations non gouvernementales (ONG) – pour mentionner quelques-uns des acteurs principaux – et d'analyser la façon dont ces images sont (re)négociées dans un temps et un espace particuliers. C'est là un point essentiel pour comprendre et remettre en cause les politiques d'asile et leurs implications pour la vie des personnes concernées.

Mon étude est fondée sur une approche multidimensionnelle. Je mène actuellement une étude ethnographique sur les demandeurs d'asile et les bénéficiaires du statut de réfugié qui vivent en République tchèque. Je réalise des entretiens auprès de personnes travaillant dans des ONG et mène une observation participante sur leurs lieux de travail et au cours de leurs activités avec les réfugiés. J'effectue également des entretiens avec des fonctionnaires chargés des questions relatives à l'asile, et analyse les documents officiels sur ces questions.

Je m'intéresserai aujourd'hui au rôle de l'État dans l'accueil des réfugiés. Je montrerai que différents acteurs appartenant pourtant à un même ministère chargé des questions relatives aux réfugiés ont des visions complètement différentes des réfugiés et des demandeurs d'asile, et tenterai de saisir les conséquences de ces représentations pour leur accueil et leur intégration.

## **La situation des réfugiés en République tchèque**

Jusqu'à la fin des années quatre-vingt, la Tchécoslovaquie produisait principalement des réfugiés. En 1991, cet État a rejoint la Convention des Nations unies pour les réfugiés ainsi que le protocole des Nations unies relatif au statut des réfugiés et devint ainsi un pays d'accueil internationalement reconnu. Du fait de sa situation géographique, notamment de ses frontières communes avec l'Allemagne et l'Autriche, la République tchèque a longtemps été perçue comme un pays de transit pour les migrants se dirigeant vers l'Europe de l'Ouest. Cela tient notamment au fait que le ratio de demandeurs d'asile acceptés en République tchèque est resté parmi les plus bas d'Europe. D'après le ministère de l'Intérieur tchèque, plus de 81 000 demandes d'asile ont été reçues en quinze ans, de 1990 à 2005. Sur ces

81 000 demandeurs, près de 2 800 se sont vu accorder le droit d'asile jusqu'à la fin de 2005<sup>(1)</sup>. La République tchèque a rejoint l'Union européenne en mai 2004.

Le groupe de réfugiés le plus important de République tchèque provient des anciennes Républiques qui constituaient l'URSS avant son démantèlement en 1991. Ce groupe représente 44 % de tous les demandeurs d'asile et 40 % des bénéficiaires du statut de réfugié jusqu'en 2005<sup>(2)</sup>. Ces dernières années, le nombre de réfugiés ayant obtenu le droit d'asile varie entre 100 et 250 personnes.

## **Le concept de l'État dans les études relatives aux réfugiés**

Selon différents chercheurs travaillant sur les migrations, l'État et ses représentants maintiennent toujours un contrôle sur les dimensions du territoire et de la citoyenneté et ce, malgré l'accentuation de la mondialisation. Toutefois, l'État vu comme un processus institutionnel connaissant des conflits internes et des divergences d'intérêts n'a été que rarement pris en compte, selon moi, dans les études sur les migrations et sur les réfugiés. C'est pourquoi je commencerai par définir la politique de l'État en matière d'asile non comme un projet singulier et cohérent mais plutôt comme un arrangement institutionnel particulier de pratiques sociales<sup>(3)</sup>.

J'ai considéré la politique de l'État en matière d'asile telle qu'elle est ordonnée et conduite par les collaborateurs des départements et ministères concernés, dont les interprétations des normes sociales et des documents juridiques façonnent l'image du réfugié en tant qu'objets particuliers et cibles des politiques. Ce n'est qu'une approche possible, parmi d'autres, qui privilégie un aspect et ne vise pas une perspective globale.

## **Les différents acteurs étatiques chargés des réfugiés**

Les significations et les identités des représentations du réfugié ne sont ni données, ni figées, mais se révèlent être au contraire en perpétuelle négociation dans les processus de déplacement dans le temps et dans l'espace<sup>(4)</sup>.

En République tchèque, les acteurs étatiques chargés des questions relatives aux réfugiés sont multiples. Trois ministères sont directement impliqués : le ministère de l'Intérieur, le ministère de l'Éducation et le ministère des Affaires sociales.

Je me concentrerai sur le ministère de l'Intérieur, qui a la part la plus importante dans la formulation des politiques relatives à l'asile et des politiques d'intégration des bénéficiaires du statut de réfugié.

Deux services du ministère de l'Intérieur s'occupent des réfugiés : tout d'abord, le Département des politiques de l'asile et des migrations (Obdor azylové a migracni politiky, OAMP, ou encore : Department of Asylum and Migration Policy, DAMP), auquel incombent notamment l'administration des procédures d'asile, la formulation de la législation relative à l'asile et la décision d'accorder ou non l'asile. Il assure également une aide à l'intégration des bénéficiaires du statut de réfugié en leur fournissant un logement. Autre instance importante du ministère, l'Administration pour l'installation des réfugiés (Refugee Facilities Administration, RFA) est responsable du logement des demandeurs d'asile et des réfugiés dans des structures communément désignées sous le terme de camps de réfugiés. Il existe aujourd'hui une dizaine de structures de ce type en République tchèque, deux ayant dû être fermées en raison de la baisse du nombre de demandeurs d'asile. Entre 2003 et 2004, leur nombre est passé de 11 000 à 5 000, soit une diminution de plus de 50 %. Cette situation est similaire à celle des pays voisins, comme l'Allemagne et l'Autriche, qui ont connu une diminution du nombre de demandeurs d'asile, de 30 % et 24 %, respectivement, sur la même période.

**Un grand nombre de réfugiés de Tchétchénie ont ainsi obtenu l'asile humanitaire alors qu'il est probable que la majorité d'entre eux ont été persécutés (et auraient donc pu prétendre à obtenir l'asile politique).**

## L'“asile humanitaire”

J'analyserai les différentes images des réfugiés et leur construction au sein du Département des politiques de l'asile et des migrations (DAMP) et de l'Administration pour l'installation des réfugiés (RFA), ainsi que leurs conséquences pour la vie des réfugiés. Je me focaliserai sur les bénéficiaires du statut de réfugié, qui ont le droit de rester dans le pays d'accueil.

Ce qui ressort de mes entretiens avec les fonctionnaires du Département des politiques de l'asile et des migrations ne va pas vous surprendre : ils se voient comme des acteurs justes et humains dans le processus de distinction entre réfugiés “authentiques” et réfugiés “économiques”, bien qu'il n'existe pas de critères permettant de les distinguer. Ces deux catégories sont pourtant clairement

distinctes dans le discours officiel, le classement dans l'une ou l'autre se résumant apparemment à une question de pratique et d'expérience.

Ce qui m'a surpris a été l'accent mis par les fonctionnaires sur le caractère humanitaire de leur travail. Même si cela n'est pas indiqué dans les statistiques concernant l'asile, un nombre relativement élevé de personnes sur les deux ou trois cents auxquelles est accordé l'asile chaque année obtient ce qu'il est convenu d'appeler "l'asile humanitaire", pour lequel il n'est pas nécessaire de remplir les conditions définies par la Convention de Genève de 1951, comme la peur bien fondée de persécution, etc. Le statut de réfugié humanitaire est accordé à la discrétion des fonctionnaires du DAMP. Il y a tout lieu de penser que si ce statut est si populaire, c'est qu'il renforce le sentiment des fonctionnaires de "faire de l'humanitaire". Un grand nombre de réfugiés de Tchétchénie ont ainsi obtenu l'asile humanitaire alors qu'il est probable que la majorité d'entre eux ont été persécutés (et auraient donc pu prétendre à obtenir l'asile politique). Cette situation peut s'expliquer par le souci de la politique étrangère tchèque de préserver ses relations avec la Russie, auxquelles pourrait nuire le fait que le gouvernement tchèque reconnaisse que des Tchétchènes – citoyens russes – soient éligibles pour l'asile politique.

### **Migrants "économiques", réfugiés "authentiques" et "victimes"**

Au niveau du Département des politiques de l'asile et des migrations, les images du réfugié sont construites en termes d'appartenance à différentes catégories, dont les trois suivantes :

1. Les migrants "économiques" qui, aux yeux des fonctionnaires, représentent la majorité des demandeurs d'asile.
2. Les réfugiés "authentiques", qui reçoivent une attention et une aide appropriées.
3. Les "victimes", qui ne sont pas des réfugiés "authentiques", mais qui méritent compassion et assistance, et peuvent donc être autorisées à rester avec un statut humanitaire.

La majorité des demandeurs d'asile sont décrits comme des profiteurs du système d'asile et sont constamment utilisés pour délégitimer l'ensemble des réfugiés.

Une petite minorité de réfugiés sont reconnus en peu de temps et obtiennent l'asile dans un délai de six mois environ ; il s'agit surtout de réfugiés de Biélorussie.

Le troisième groupe représente les personnes qui ont, pour la plupart, de bonnes raisons de demander l'asile mais qui, pour des raisons politiques et stratégiques, ne

peuvent obtenir le statut de réfugié. Elles sont maintenues dans une situation d'incertitude pendant un long moment, parfois des années, avant d'obtenir l'asile humanitaire, et sont perçues comme des "victimes". Elles sont victimes, en effet, mais surtout de la procédure d'asile, car leur séjour prolongé dans les camps est à l'origine de nombreux problèmes psychologiques et de difficultés considérables pour trouver un emploi sur un marché du travail régularisé et s'affranchir ainsi de la dépendance de l'État et des Organismes non gouvernementaux (ONG).

Pour résumer, le Département des politiques de l'asile et des migrations considère les réfugiés comme porteurs de caractéristiques intrinsèques qu'il incombe à ses fonctionnaires de mettre à jour. Pour ceux qui ont obtenu le statut de réfugié (qu'il soit fondé sur la Convention de Genève ou sur des critères humanitaires), le processus de leur intégration dans la société d'accueil est du ressort du DAMP. À ce stade, une autre image du réfugié est construite. Les bénéficiaires du statut de réfugié sont considérés comme des personnes qui doivent s'identifier rapidement aux modes de vie et de pensée tchèques. En outre, il est exigé d'eux qu'ils réduisent leur dette vis-à-vis de la société le plus vite possible ; s'ils n'y parviennent pas, ils sont considérés comme fainéants ou peu coopératifs. Ils bénéficient pratiquement des mêmes droits que les citoyens tchèques (à l'exception du droit de vote), et la société attend d'eux qu'ils se comportent en citoyens tchèques. Le fait que beaucoup d'entre eux aient vécu sans travail pendant des années et qu'ils aient dû passer leur vie dans l'isolement, le microcosme des camps de réfugiés – où des repas leur étaient servis trois fois par jour – est ignoré ou considéré comme secondaire.

Il faut noter que lorsqu'on demande aux fonctionnaires du DAMP quels sont les impacts des camps de réfugiés, ils insistent toujours sur le fait que les camps ne sont pas de leur ressort mais qu'ils relèvent de la RFA, l'Administration pour l'installation des réfugiés. Ce qui m'amène au second acteur du ministère de l'Intérieur, la RFA.

## Les réfugiés "clients"

L'Administration pour l'installation des réfugiés – ou RFA – envisage les réfugiés d'une manière assez différente. Ils sont désignés sous le terme officiel de "clients". Ils doivent être nourris, pourvus de logement, d'aides sociales ou psychologiques et de soins médicaux. Dans les camps, tout est donné gratuitement, mais au strict minimum. Le réfugié est imaginé et construit comme un objet passif. S'il dévie de cette image, il est considéré comme un ingrat qui n'apprécie pas que la RFA le prenne en charge. Même s'il est possible de partir du camp et de trouver un

logement privé, la législation tchèque en matière d'asile décourage ce type d'initiative en n'accordant qu'une aide financière minimale à ceux qui décident de quitter le camp. À mon sens, l'image du réfugié comme un "être dépendant" est donc entretenue et alimentée par la RFA elle-même.

Aujourd'hui, cependant, il y a moins de demandeurs d'asile et certains camps ont déjà dû être fermés ; voyant diminuer le nombre de ses "clients", la RFA craint de perdre pouvoir et ressources au sein du ministère. C'est pourquoi l'agence s'efforce

**Les réfugiés sont présentés comme des personnes qui ne sont pas intrinsèquement passives ou incapables de s'intégrer, mais qui n'ont pas bénéficié de conditions leur permettant de se développer et de devenir indépendantes.**

de valoriser son activité de diverses façons, et des moyens financiers considérables sont investis dans cette optique. L'ironie de la chose est que cela se produit au moment où le chiffre de demandeurs d'asile est au plus bas. Des moyens sont notamment consacrés aux bénéficiaires du statut de réfugié vivant dans de soi-disant centres d'intégration, qui ressemblent beaucoup à des camps de réfugiés. Dans ces centres, les réfugiés attendent qu'on leur propose un appartement ou une maison en rapport avec la taille de leur famille. Selon

la loi tchèque, cette période ne doit pas excéder six mois, mais le plus souvent, elle se prolonge au-delà d'un an. Alors que les réfugiés devraient consacrer tous leurs efforts à s'intégrer dans la société, à chercher du travail, un logement et à améliorer leurs compétences linguistiques, ils ont un mode de vie comparable à celui qu'ils ont connu dans les camps de réfugiés, lorsqu'ils étaient demandeurs d'asile. Certains d'entre eux expriment leur frustration en disant que le fait qu'on leur ait accordé le droit d'asile n'a pas véritablement changé leur situation.

## **Programme d'autonomie et dépendance institutionnelle**

Ce problème ayant été pointé du doigt pendant plusieurs années, la RFA a mis en place un programme spécial. La rhétorique sur laquelle se fonde ce programme, qui fait appel à des moyens financiers considérables, est très intéressante. Les réfugiés sont présentés comme des personnes qui ne sont pas intrinsèquement passives ou incapables de s'intégrer, mais qui n'ont pas bénéficié de conditions leur permettant de se développer et de devenir indépendantes. On pourrait parler d'une sorte d'image constructiviste. Le seul élément qui manque dans le discours

officiel à propos de ce programme d'intégration est le fait que la plupart des problèmes qu'il tente de résoudre – comme la nécessité de désapprendre la dépendance vis-à-vis des structures du camp – ont été créés par l'agence elle-même, qui a mis en place les conditions de vie du camp.

En résumé, le programme de la RFA est fondé sur une idéologie de l'autonomie individuelle, réalisée à travers un paternalisme public qui ne rompt pas avec le cycle de l'apprentissage de la dépendance institutionnelle. Comme me l'a confié l'un de mes informateurs parmi les réfugiés : *“On ne leur fait pas confiance, ce programme a pour seul objet d'accroître le contrôle de la RFA sur les réfugiés et de préserver les emplois de ses salariés.”*

Cette approche va à l'encontre de l'image présentée par les fonctionnaires du DAMP car elle conçoit les réfugiés comme ayant des besoins particuliers et des caractéristiques spécifiques qu'il faut prendre en compte. Alors que le DAMP veut voir les bénéficiaire du statut de réfugié comme des personnes à qui on a déjà donné des droits et qui doivent se battre pour devenir des citoyens indépendants. Quelles sont les conséquences de ces différentes images sur la vie des réfugiés ? À différentes étapes du processus de migration, ils font face à des attentes différentes. Ils sont d'abord considérés comme des clients, puis sont poussés dans le rôle d'êtres humains indépendants et pleins de ressources, auxquels on a donné des opportunités qui doivent être exploitées. Ces changements plutôt radicaux dans l'image des réfugiés génèrent souvent de la confusion et de la frustration de part et d'autre.

Je ne peux malheureusement pas, dans ce texte, traiter de la manière dont les réfugiés eux-mêmes réagissent à ces catégories, d'autant plus que je n'ai pas réalisé suffisamment d'entretiens et d'observations pour avoir des réponses à cette question.

## Développer une réflexion sur l'image des réfugiés

Dans *Buddha is Hiding*, Aihwa Ong écrit, à propos des réfugiés cambodgiens aux États-Unis : *“Dans les domaines officiels et publics (camps de réfugiés, État providence, système judiciaire, hôpitaux publics, églises, institutions locales), les réfugiés deviennent sujets de normes, de règles et de systèmes, mais ils font aussi évoluer les pratiques et les agendas, en déjouant les contrôles et en formulant des critiques.”*<sup>(5)</sup>

À l'instar de cette réflexion d'Aihwa Ong, j'aimerais souligner que ces images et ces attentes diverses devraient être constamment questionnées et que les idéologies et les intérêts sous-jacents devraient être mis en évidence par les chercheurs, les travailleurs des ONG et les réfugiés eux-mêmes. Le fait qu'il n'y ait pas une ligne



unique dans la manière dont est imaginée et construite l'image du réfugié comme objet et cible de l'action au sein d'un même ministère travaillant dans le domaine de l'asile ouvre des possibilités de manœuvre, en permettant par exemple d'en souligner les paradoxes et de mettre l'accent sur le caractère extrêmement fragmenté de la démarche d'aide envers les migrants, en particulier ceux qui sont bénéficiaires du statut de réfugié.

La prochaine étape consistera à analyser ces images et la façon dont elles se traduisent dans les politiques envers les réfugiés, avec un regard sur leurs implications, et à étudier comment elles affectent les personnes selon les genres – hommes et femmes – mais aussi selon les origines ethniques ou les classes sociales diverses. En outre, les ONG et les chercheurs ne devraient pas être exclus d'un examen minutieux des processus de création d'images particulières des réfugiés comme objets d'assistance ou d'études universitaires. La réussite d'une telle démarche demande des analyses de plusieurs niveaux, fondées sur une approche multidisciplinaire. C'est, selon moi, une démarche indispensable pour l'étude des processus liés à la condition de réfugié. ■

#### Sigles utiles

- DAMP : Département des politiques de l'asile et des migrations (Department of Asylum and Migration Policy/Obdor azylové a migrační politiky, OAMP).
- RFA : Administration pour l'installation des réfugiés (Refugee Facilities Administration).

#### Notes

**1.** Voir : *Azyl udělen, počet rozhodnutí obou instancí v jednotlivých letech (Asylum granted by decisions of both instances : june 1990-dec. 2005)*, Obdor azylové a migrační politiky, OAMP (Department of Asylum and Migration Policy, DAMP), retrieved January, 2006a.

Voir ([www.mvcr.cz/statistiky/2005/uprch12/index.html](http://www.mvcr.cz/statistiky/2005/uprch12/index.html)) et plus particulièrement la page qui concerne l'année 2005, (2006a).

Voir : *Počet žadatelů o azyl podle roků a měsíců zahájení řízení : červenec 1990-prosinec 2005 (Asylum granted by decisions of both instances : june 1990-dec. 2005)*, Obdor azylové a migrační politiky, OAMP (Department of Asylum and Migration Policy, DAMP), retrieved January, 2006b. Voir , et plus particulièrement la page suivante : (2006b).

**2.** *Ibidem*, 2006a et 2006b.

**3.** Mountz, Alison, "Human Smuggling, the Transnational Imaginary, and Everyday Geographies of the Nation-State", in *Antipode*, vol. 35, juillet 2003, p. 640.

**4.** Malkki, Liisa H., "National Geographic: the Rooting of Peoples and the Territorialization of National Identity among Scholars and Refugees", in Gupta, Akhil et Ferguson, James (dir.), *Culture, Power and Place : Explorations in Critical Anthropology*, Duke University Press, Durham, 1997, pp. 52-74.

Soguk, Nevzat, *States and Strangers : Refugees and Displacements of Statecraft*, University of Minnesota Press, Minneapolis et Londres, 1999.

**5.** Ong, Aihwa, *Buddha is Hiding : Refugees, Citizenship, the New America*, University of California Press, Berkeley et Los Angeles, 2003, p. xxvii.