

## La demande d'asile à l'Ofpra de 1960 à 1989

### *Ce que les dossiers des demandeurs d'asile nous enseignent*

Mathilde EMERIAU

Entre janvier 1960 et décembre 1989, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) a reçu 413 987 demandes d'asile. Les statistiques publiées annuellement par l'Ofpra dans les annexes statistiques des rapports d'activité permettent de distinguer deux points de rupture sur la période (voir figure 1). Entre 1960 et 1974, on observe un déclin progressif du nombre de demandes d'asile déposées à l'Ofpra, puisqu'il passe de 9 114 en 1960 à 2 188 en 1974. La première rupture a lieu en 1975 et 1976. En l'espace de deux ans, la demande est multipliée par 8,5 pour atteindre 18 478 demandes en 1976. Après 1977, la demande augmente progressivement jusqu'en 1988, année pendant laquelle 34 352 demandes sont déposées à l'Ofpra. L'année suivante marque une nouvelle rupture, puisque la demande double en un an, pour atteindre en 1989 un nombre record de 61 422 demandes d'asile, nombre que l'Ofpra ne connaît à nouveau que 27 ans plus tard, lors de la crise des réfugiés de 2015.

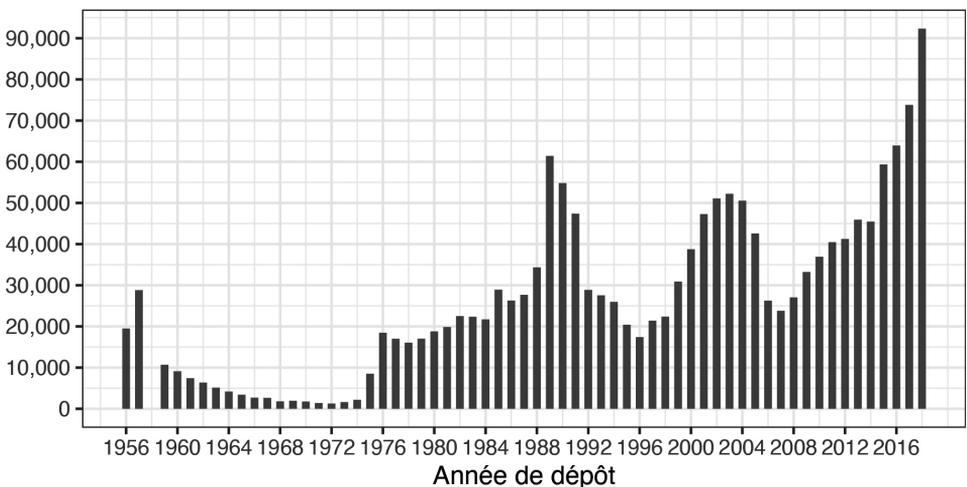


FIGURE 1. – Nombre de demandes d'asile déposées à l'Ofpra (1952-2018).

Si ces chiffres permettent de saisir rapidement la massification de la demande d'asile qui s'opère entre 1960 et 1989, ils laissent un certain nombre de questions en suspens. Comment évolue la part des différentes nationalités au cours de la période, et de quelle manière celles-ci contribuent-elles à l'évolution de la demande d'asile ? Mais également, comment évolue le profil sociodémographique des demandeurs d'asile sur la période ? Observe-t-on, comme l'évolution du nombre de demandes d'asile pourrait le suggérer une démocratisation de la demande d'asile ? Enfin, comment, et à quelle vitesse, l'office s'adapte-t-il pour augmenter sa capacité à instruire un nombre grandissant de dossiers émanant d'origines de plus en plus diverses ? Les statistiques publiées annuellement par l'Ofpra permettent de répondre à la première de ces questions. Cependant, si les rapports d'activité fournissent des éléments importants sur l'évolution du profil des demandeurs et de l'instruction, ceux-ci sont collectés « à chaud » et de manière peu systématique, notamment en ce qui concerne les pratiques de l'instruction.

Pour répondre à ces questions, nous complétons l'apport de ces sources statistiques avec l'analyse de la première base de données portant sur un échantillon représentatif de 487 demandeurs d'asile ayant sollicité l'asile entre 1960 et 1989. Cette base de données est le fruit d'un effort de transparence sans précédent en Europe. Sa réalisation a été rendue possible grâce à l'ouverture des archives de l'Ofpra au public en 2009, et à la possibilité pour les chercheurs, dont le projet de recherche a été approuvé par le comité d'histoire de l'Ofpra et les Archives de France, de consulter certains dossiers avant le délai de communicabilité de 50 ans. En 2015, le directeur de l'Ofpra a approuvé la demande du laboratoire de recherche Immigration Policy Lab basé à Stanford aux États-Unis, de consulter un échantillon représentatif de dossiers de demandeurs d'asile, afin de constituer une base de données recensant les éléments du dossier. Cette base de données est en cours de versement à l'Ofpra et pourra être accessible aux chercheurs qui en feront la demande auprès de l'Ofpra dès le troisième trimestre 2022. Par ailleurs, nous utilisons un système de quotation anonymisée afin de préserver l'anonymat des demandeurs d'asile. Cependant, tout chercheur souhaitant consulter un des dossiers référencés dans cette contribution peut en faire la demande directement à l'Ofpra.

L'élaboration d'un échantillon représentatif de dossiers de demandeurs d'asile ayant déposé une demande entre 1960 et 1989 à l'Ofpra n'est pas chose facile. En effet, si l'Ofpra a bien deux bases de données qui recensent tous les dossiers déposés à l'Ofpra depuis sa création en 1952, celles-ci ne contiennent pas d'information sur la date de dépôt du dossier pour la majorité des dossiers déposés avant 1989. Il est donc impossible à l'établissement public de générer une liste de tous les dossiers déposés entre 1960 et 1989. Pour compliquer encore les choses, certains des dossiers ayant abouti à un rejet ont été détruits (13 % des dossiers déposés entre 1952 et 1989 ont été détruits). Ainsi, un simple échantillonnage aléatoire des dossiers se trouvant encore dans les archives reviendrait à surreprésenter les dossiers qui ont fait l'objet d'un accord.

Pour pallier ces difficultés, l'échantillon de 487 dossiers examiné ici a été constitué en deux temps. L'Ofpra a tout d'abord fourni une liste de 100 000 dossiers (détruits ou non) sélectionnés de manière aléatoire parmi les dossiers déposés entre 1952 et 2015, soit un peu moins de 7 % de tous les dossiers. Après avoir exclu les « petites » nationalités, c'est-à-dire celles représentant moins de 100 demandes sur les 100 000, nous avons sélectionné 10 000 dossiers parmi ces 100 000 en surreprésentant les dossiers déposés après 1989, et

en ajustant la sélection de manière à compenser les destructions. La collecte de données qui a eu lieu entre novembre 2015 et septembre 2017 a mobilisé un total de 22 assistants de recherche. Sur ces 10 000 dossiers, l'équipe en a cherché 5 421 et trouvé 5 220, et seuls les dossiers faisant office de première demande de statut de réfugié à l'Ofpra ont été saisis. Ainsi, 447 des 5 220 dossiers trouvés dans les archives ont été écartés, lorsque le dossier n'en était pas un (179), lorsque le demandeur avait déjà été reconnu par un office avant la création de l'Ofpra (155). Parmi les 4 677 dossiers saisis dans la base de données, 487 ont été déposés entre janvier 1960 et décembre 1989.

Les assistants de recherche avaient pour consigne de collecter l'ensemble des informations contenues dans chaque dossier. Pour les éléments qui nous intéressent ici, le formulaire fournit de précieuses indications sur le profil démographique des demandeurs ; les récits ont également été retranscrits et fournissent des éléments sur le type de craintes et l'évolution de la construction du récit ; les éléments d'instruction ainsi que la décision justifiée en interne et celle envoyée aux demandeurs fournissent d'importants renseignements sur la méthode d'instruction et son évolution sur la période. À noter toutefois certaines limites intrinsèques à cette base de données, puisque seuls les éléments conservés dans les dossiers ont pu être consultés, et que seuls les récits rédigés en français<sup>1</sup> ont été saisis et peuvent donc être analysés.

Dans le reste de cette contribution, nous examinerons tout d'abord l'évolution des principaux pays d'origine dans la demande d'asile sur la période. Nous analyserons ensuite l'évolution des caractéristiques démographiques des demandeurs, ainsi que l'évolution des récits, et enfin nous nous interrogerons sur ce que les dossiers révèlent de l'évolution de l'instruction sur la période.

## Une diversification de la demande

L'analyse des chiffres publiés par l'Ofpra sur le nombre de demandes par nationalité est riche d'enseignements. Le simple choix de statistiques publiées est en soi instructif des évolutions qui s'effectuent sur la période. Jusqu'en 1969, l'Ofpra ne publie que le nombre d'accords pour une vingtaine de pays européens. Entre 1970 et 1982, l'Ofpra publie simultanément le nombre d'accord et de rejets décidés sur l'année, sans publier le nombre de demandes. C'est seulement à partir de 1982 que l'Ofpra commence à publier également le nombre de demandes (et plus seulement le nombre de décisions, accord ou rejets). Ainsi le choix des statistiques publiées met en lumière deux phénomènes qui s'opèrent sur la période. Tout d'abord, la dégringolade du taux d'accord qui passe de presque 100 % jusqu'au milieu des années 1970 environ à 30 % en 1989 justifie la mise en lumière/publication des rejets à partir de 1970. Ensuite, l'augmentation des délais, puisque l'on passe entre 1980 et 1989 de deux mois, entre le dépôt et la décision, à presque un an, justifie l'introduction d'une statistique supplémentaire : le nombre de demandes déposées dès 1980.

La liste des pays inclus dans cette liste ne cesse d'augmenter sur la période, et finit par contenir tous les pays à partir de 1981. Entre 1960 et 1970, en effet, une vingtaine

1. La collecte de récit avait pour but initial de servir à une analyse automatisée ce qui ne peut être fait qu'avec les récits d'une même langue. Ainsi, nous avons choisi de ne collecter les récits qu'en français. À noter que parmi les 473 dossiers qui contiennent un récit, 411 (87 %) sont rédigés en français, 12 en espagnol, 48 en anglais, et 2 dans une autre langue.

seulement de pays européens est incluse dans la liste. En 1971, après la ratification du protocole de Bellagio par la France, l'Ofpra ajoute à sa publication le nombre de décisions pour un certain nombre de catégories « autre » : « autre » Amériques, « autre » Moyen-Orient, etc. Le nombre de demandes comptabilisé dans ces catégories « autres » ne cesse d'augmenter, jusqu'à ce qu'en 1980, l'ensemble de ces « autres » représente à lui seul 6423 demandes, soit la deuxième catégorie la plus importante après la demande du Sud-Est asiatique, alors qu'elle ne représentait que 68 individus au total en 1971. En 1981, l'Ofpra supprime ces « autres » catégories et présente alors, comme c'est le cas encore aujourd'hui, ses statistiques pour toutes les nationalités présentes dans la demande d'asile. Encore une fois, l'évolution des pays inclus dans les tableaux statistiques de l'Ofpra reflète une tendance vécue par l'Ofpra, l'ouverture de la demande d'asile en deux temps. Une ouverture théorique à partir de 1971 mais pleinement effectuée en 1981.

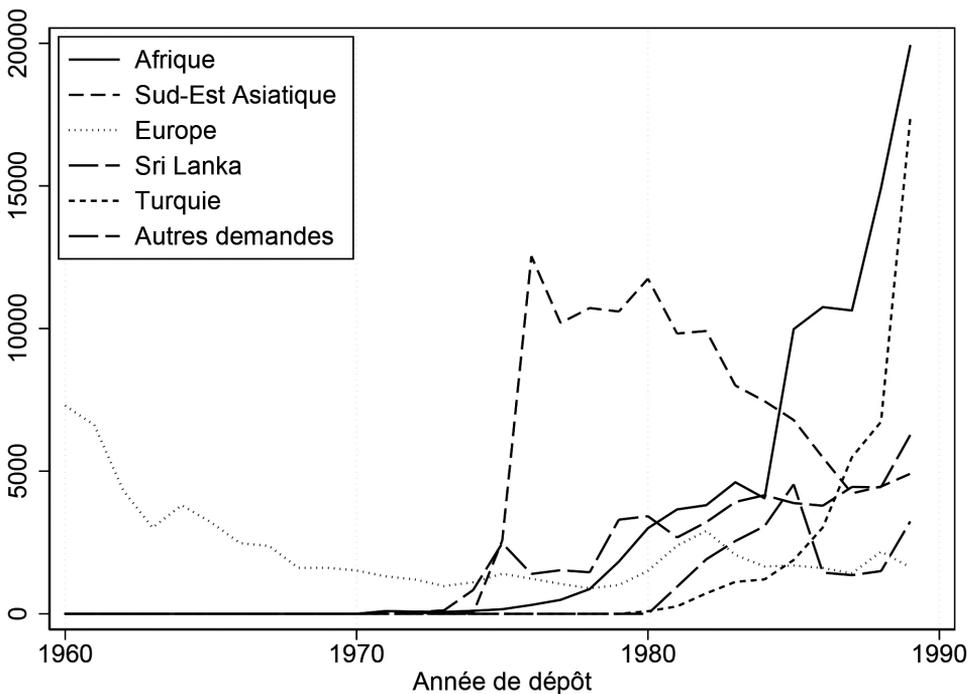


FIGURE 2. – Nombre de demandes d'asile déposées à l'Ofpra par origine (1969-1989).

C'est également ce que révèlent les chiffres de la demande. La figure 2 illustre un changement de paradigme à l'Ofpra avec le passage d'une demande relativement homogène jusqu'en 1980 à une demande hétérogène après. Entre 1960 et 1970, la demande européenne décline progressivement, et les années 1970 sont, elles, marquées par la très grande majorité des demandes du Sud-Est asiatique. Mais jusqu'en 1980, à une exception en 1975, plus de la moitié de la demande émane d'une seule « origine ». En effet, la demande européenne représente entre 100 % et 50 % des dossiers jusqu'en 1974, et à partir de 1976, la demande des pays du Sud-Est asiatique devient majoritaire en représentant plus de 50 % de la demande. Depuis 1980, la baisse de

la demande du Sud-Est asiatique s'est accompagnée d'une augmentation en flèche de la demande africaine, qui constitue la principale demande après le Sud-Est asiatique depuis la fin des années 1970, ainsi que de l'augmentation des demandeurs en provenance de la Turquie, et dans une moindre mesure, du Sri Lanka. Le doublement de la demande entre 1988 et 1989 est le fait, en grande partie, de l'augmentation soudaine des demandes turque et africaine. Sur la période, l'Ofpra passe donc d'un système de demande homogène où la majorité des demandes proviennent d'une seule origine, à un système de demandes hétérogènes à partir de 1980, où de multiples pays composent 50 % de la demande.

## Une démocratisation de la demande

Comme nous l'avons vu, l'analyse des statistiques publiées par l'Ofpra permet déjà de confirmer plusieurs tendances déjà bien connues : l'augmentation des rejets en chiffre absolu et en proportion, l'augmentation des délais et la diversification de la demande. Au-delà des origines, comment évoluent les caractéristiques démographiques de ces demandeurs ? Les informations fournies dans le formulaire permettent de retracer l'évolution de ces caractéristiques sur la période à l'aide notamment de l'âge, du genre, de la situation familiale, de la religion, de l'éducation et de la profession, du temps passé en France avant la demande et de la maîtrise déclarée du français. Nous avons comparé les caractéristiques de trente demandeurs ayant demandé l'asile entre 1960 et 1970 en provenance principalement d'Espagne et d'Europe de l'Est, à celles de 130 dossiers déposés entre 1970 et 1980, dont 70 % de demandeurs du Sud-Est asiatique et 16 % de demandeurs d'Europe de l'Est, et de 348 demandes déposées entre 1980 et 1989, parmi lesquelles les demandes du Sud-Est asiatique représentent encore 28 %, alors que celles d'Afrique 20 % et celles de Turquie, 14 %.

L'évolution de ces caractéristiques sur ces trois décennies révèle un phénomène de démocratisation de la demande, c'est-à-dire d'un passage d'une demande composée d'une élite relativement éduquée et maîtrisant le français à une demande plus jeune, moins formée au moment de leur arrivée en France et parlant moins le français (tableau 1).

On observe tout d'abord que la proportion de femmes et de célibataires reste relativement constante, représentant environ 30 % des demandes de chaque décennie. On voit ensuite que la diversification des demandes s'accompagne d'un changement dans les appartenances religieuses déclarées des demandeurs. On observe notamment qu'entre 1960 et 1970, les demandeurs se déclarent chrétiens pour 40 % d'entre eux, et sans religion pour le reste. Alors que la proportion de chrétiens dans la demande d'asile reste relativement stable, entre 30 et 40 %, jusqu'à la fin des années 1980, on observe sur la période une diminution de la part des demandeurs sans religion (18 % dans les années 1970, et plus que 8 % dans les années 1980), et une augmentation des demandeurs se déclarant bouddhistes (40 % dans les années 1970 et 19 % dans les années 1980), demandeurs du Sud-Est asiatique en très grande majorité, ou musulmans (6 % dans les années 1970 et 21 % dans les années 1980) pour les demandeurs d'Afrique et de Turquie principalement.

Pour le reste, les évolutions que nous observons ne semblent pas être directement liées au changement dans la composition des nationalités de la demande d'asile. Ainsi, on voit que l'âge moyen diminue de 41 ans entre 1960 et 1970 à 29 ans environ entre 1970

et 1989. La proportion des demandeurs d'asile ayant commencé un cycle de formation universitaire diminue également. Celle-ci est de 17 % parmi les demandes déposées entre 1960 et 1970, et de 28 % pour ce qui est des seuls demandeurs d'Europe de l'Est, les onze demandeurs en provenant d'Espagne n'ayant fourni aucune information concernant leur niveau d'éducation. Cette proportion est de 25 % dans les années 1970 et de 12 % dans les années 1980. Par ailleurs, si l'on regarde l'évolution de cette proportion par type de demandes, on voit que celle-ci passe de 28 % dans les années 1960 à 16 % dans les années 1980 pour la demande d'Europe de l'Est, et de 23 % dans les années 1970 à 3 % dans les années 1980 pour la demande du Sud-Est asiatique. Ainsi, ces chiffres suggèrent que la baisse, en proportion, des demandeurs ayant commencé un cycle universitaire, ne s'explique pas entièrement par le changement dans la composition des nationalités qui forment la demande à l'Ofpra. Par ailleurs, la part des demandeurs ayant débuté un cycle de formation dans l'enseignement supérieur est très faible pour les demandes turques (4 %), sri lankaises (3 %) et plus élevée pour la demande africaine (25 %), du Chili (25 %) et du Moyen-Orient (50 %).

	1960-1969			1970-1979			1980-1989		
	Moyenne	Écart type	N	Moyenne	Écart type	N	Moyenne	Écart type	N
<i>Sexe</i>									
Féminin	0.34	0.48	29	0.27	0.45	108	0.33	0.47	348
<i>Situation matrimoniale</i>									
Célibataire	0.70	0.47	30	0.71	0.46	109	0.66	0.47	348
Marié	0.30	0.47	30	0.29	0.46	109	0.34	0.47	348
<i>Religion</i>									
Chrétien	0.37	0.49	30	0.31	0.47	109	0.43	0.50	348
Bouddhiste	0.00	0.00	30	0.40	0.49	109	0.19	0.39	348
Hindou	0.00	0.00	30	0.00	0.00	109	0.05	0.22	348
Musulman	0.03	0.18	30	0.06	0.23	109	0.21	0.41	348
Juif	0.00	0.00	30	0.01	0.10	109	0.00	0.00	348
Autre religion	0.00	0.00	30	0.04	0.19	109	0.04	0.20	348
Sans religion	0.60	0.50	30	0.18	0.39	109	0.08	0.28	348
<i>Age</i>									
Age	40.70	18.42	30	28.81	12.16	109	28.80	10.65	348
<i>Education</i>									
Universitaire	0.17	0.38	30	0.25	0.43	109	0.12	0.33	348
Secondaire	0.07	0.25	30	0.39	0.49	109	0.47	0.50	348
Primaire	0.27	0.45	30	0.25	0.43	109	0.22	0.41	348
Sans	0.50	0.51	30	0.12	0.33	109	0.19	0.39	348
<i>Niveau de qualification</i>									
Elevé	0.07	0.25	30	0.13	0.34	109	0.07	0.25	348
Moyen	0.47	0.51	30	0.36	0.48	109	0.39	0.49	348
Faible	0.13	0.35	30	0.10	0.30	109	0.14	0.35	348
Autre	0.03	0.18	30	0.06	0.23	109	0.05	0.22	348
Sans	0.30	0.47	30	0.36	0.48	109	0.35	0.48	348
<i>Maîtrise du français</i>									
Oui	0.30	0.47	30	0.56	0.50	109	0.35	0.48	348
<i>Temps passé en France</i>									
> 1 an en France	0.70	0.47	30	0.29	0.46	109	0.14	0.35	348

TABLEAU 1. – Caractéristiques sociodémographiques des demandeurs d'asile.

En ce qui concerne le niveau de qualification, la tendance est similaire, même si elle s'observe moins nettement. Pour comparer le niveau de qualification des demandeurs d'asile, nous utilisons les réponses aux questions « profession actuelle » et « profession dans le pays d'origine » présentes dans le formulaire. Nous avons classé tout d'abord les réponses déclarées par les demandeurs en un certain nombre de catégories de métier, comme universitaire, mécanicien, vendeur, artisan, étudiant, ou encore chauffeur, et avons ensuite regroupé ces catégories en différents niveaux de qualification. « élevé » pour les universitaires, médecins, cadres, avocats et journaliste. « moyen » pour les techniciens, comptables, fonctionnaires, employés, agriculteurs. « faible » pour les serveurs, chauffeurs, coiffeurs, caissiers, et enfin « sans » pour les étudiants, ceux qui déclarent ne pas avoir d'occupation et ceux qui n'ont pas répondu à la question. Ayant procédé de la même manière pour les deux questions, nous n'avons ensuite gardé que le niveau de qualification le plus élevé parmi les deux questions, bien souvent celle de la profession dans le pays d'origine.

Si, en apparence, les proportions des différents niveaux de qualification restent constantes, puisque la part de demandeurs au niveau de qualification « élevé » est de 7 % entre 1960 et 1969, de 13 % entre 1970 et 1979 et de 7 % entre 1980 et 1989, lorsque l'on compare l'évolution de la part des demandeurs les plus qualifiés pour les demandeurs d'Europe de l'Est et des demandeurs du Sud-Est asiatique, on observe une tendance similaire à celle observée pour le niveau d'éducation. Celle-ci passe de 11 % dans les années 1960 à 0 % dans les années 1980 pour les demandeurs d'Europe de l'Est et de 12 % dans les années 1970 à 2 % dans les années 1980 pour les demandeurs du Sud-Est asiatique.

La proportion des demandeurs d'asile qui déclarent parler le français suit une tendance similaire pour la demande du Sud-Est asiatique et la demande d'Europe de l'Est. En effet, pour l'Europe de l'Est, entre 40 % et 45 % des demandeurs déclarent le français comme l'une des langues qu'ils maîtrisent dans les années 1970, proportion qui tombe à 30 % après 1980. De même pour les demandeurs du Sud-Est asiatique, on passe de 62 % dans les années 1970 à 40 % dans les années 1980. Enfin, la date d'arrivée en France du demandeur permet d'examiner la part des demandeurs ayant passé plus d'un an en France avant de déposer une demande d'asile. Les statistiques confirment, là encore, une tendance bien connue. La part des demandeurs ayant passé plus d'un an en France passe de 70 % à 14 %, reflétant une fois encore le changement de régime qui s'opère sur la période, et l'évolution progressive vers le régime de l'asile tel qu'on le connaît aujourd'hui. Dans les années 1960, l'Ofpra reçoit en majorité des dossiers de demandeurs présents en France depuis plusieurs années, voire présents avant sa création en 1952. Vingt ans plus tard, le fait de ne pas demander l'asile immédiatement à son entrée en France devient motif de suspicion, si ce n'est de rejet.

Ainsi, l'analyse des données contenues dans le formulaire de demande d'asile permet de dégager une tendance vers une démocratisation de la demande d'asile, c'est-à-dire de demandeurs plus jeunes, moins éduqués, et parlant moins le français, un phénomène qui s'observe surtout au sein des demandes présentes dès le début de la période (Europe de l'Est et demande du Sud-Est asiatique).

## Des récits de plus en plus individualisés

Que révèlent les récits qui accompagnent le formulaire de demande d'asile ? Entre 1960 et 1970, les récits ne sont pas systématiques. Sur les trente dossiers dans la base de données, quatre sont rédigés en espagnol. Sur les vingt-six dossiers rédigés en français, neuf seulement fournissent des éléments de récit. Ces récits sont très courts, plus des trois quarts d'entre eux ne dépassant pas quarante-cinq mots. Pour moitié, ces récits décrivent l'intégration en France des demandeurs qui résident en France depuis de nombreuses années, comme ce récit de cinq mots : « Je suis née en France<sup>2</sup> », ou encore celui-ci, un peu plus long mais toujours aussi succinct : « Je n'ai aucune raison de ne pas retourner en Espagne mais vu notre âge, nos enfants établis ici, nous ne voyons pas l'intérêt de retourner là-bas<sup>3</sup> [...] ». L'autre moitié se borne à mentionner la situation générale dans leur pays d'origine et leur amour pour la liberté, comme par exemple : « Mes idées politiques ne cadrant pas avec la manière dont est gouverné mon pays et mon esprit de liberté m'ont obligé à quitter l'Espagne jusqu'à ce que celle-ci retrouve dans un régime nouveau sa liberté d'action populaire<sup>4</sup>. » Ou encore ce récit, qui est le seul à mentionner le mot persécution : « La participation à l'agression en Tchécoslovaquie, la persécution des intellectuels libéraux, le racisme officiel, l'injustice légalisée nous ont fait compris qu'il n'y a maintenant pour nous en Pologne aucune possibilité d'une vie digne, que dès notre retour nous serions soumis au chômage et persécutions<sup>5</sup>. »

	Demandes	Récit en Français	Longueur du récit				
			Moyenne	Écart type	Minimum	Médiane	Max
<b>1960-1969</b>							
Espagne	11	6	30.67	17.44	5	39.5	45
Europe de l'est	18	2	208.00	274.36	14	208	402
Autres demandes	1	1	1054.00		1054	1054	1054
<b>1970-1979</b>							
Laos Cambodge Vietnam	77	77	100.68	105.58	4	69	517
Europe de l'est	17	14	217.79	374.92	5	124	1501
Autres demandes	15	12	209.25	156.22	11	175	561
<b>1980-1989</b>							
Laos Cambodge Vietnam	96	96	143.89	202.32	1	79.5	1431
Europe de l'est	25	23	434.91	480.71	5	308	1858
Turquie	49	49	466.65	435.63	18	396	2622
Afrique	106	82	836.59	1071.36	27	530	5791
Autres demandes	97	68	486.99	478.48	5	356.5	2305

TABLEAU 2. – Langue et longueur des récits.

Un seul demandeur fait mention de sa situation individuelle dans son récit, bien qu'il ne détaille pas pour autant l'objet de ses craintes. Dans ce récit, beaucoup plus long que les autres (1 054 mots), demandeur, qui se dit « musulman arabe », mentionne

2. Numéro d'identifiant unique : 87296.

3. Numéro d'identifiant unique : 88979.

4. Numéro d'identifiant unique : 90706.

5. Numéro d'identifiant unique : 5762.

la situation générale dans son pays d'origine : « J'ai quitté le pays d'Israël il y a un an et demi, pour fuir le régime politique qui règne encore, car, étant un profond objectif de conscience, je ne veux faire la guerre d'aucun côté », et le fait qu'il ne veuille pas retourner en Israël, qu'il « ne considère pas comme étant [son] pays, bien [qu'il] y sois né ». S'il évoque de possibles persécutions (« [je] compte beaucoup d'ennemis politiques et se serait me suicider que d'y retourner »), il ne fournit pas d'éléments permettant d'étayer ces craintes. Enfin, il évoque également son potentiel d'intégration, ajoutant être « un bon travailleur courageux... et si vous me permettez de rester en France, j'ai du travail et un logement d'assurés. Je parle suffisamment bien votre langue, pour me faire comprendre sans difficultés ». S'ensuivent plusieurs échanges par courrier avec l'office. Celui-ci demande des renseignements complémentaires au sujet, on le comprend dans la réponse, des conditions d'entrée en France; le demandeur réitère l'objet de ses craintes : « Car étant musulman arabe dans un pays en guerre, ma sécurité est compromise, deux fois déjà j'ai eu à subir la haine des juifs d'Israël... Qui me menaçaient de mort<sup>6</sup>. »

Entre 1970 et 1980, les récits deviennent un élément central de la demande, puisqu'ils sont fournis de manière systématique, contrairement à ce qu'on a vu pour la décennie précédente. Sur les 109 demandes déposées dans les années 1970 qui figurent dans la base de données, trois seulement ne contiennent pas de récit, et 3 autres sont rédigés en espagnol (3 demandeurs d'asile en provenance du Chili). On observe également une augmentation des récits faisant état de la situation personnelle du demandeur, et non plus simplement la situation générale dans le pays d'origine. Cela est lié au changement de questionnaire en 1973. Jusqu'alors dans le formulaire, les seules questions étaient les suivantes : « Pour quelles raisons ne voulez-vous pas retourner dans votre pays? » et « pourquoi ne vous adressez-vous pas à votre consulat? ». Dans le formulaire qui se généralise à partir de février 1973, on voit apparaître la question « quelles sont les craintes que vous redoutez si vous deviez retourner dans votre pays d'origine? » et « pour quelles raisons demandez-vous l'asile politique en France? ».

Cependant, si les récits faisant état de la situation individuelle du demandeur se généralisent, ils restent relativement succincts, comptant 129 mots en moyenne. Par ailleurs, cette généralisation ne se fait pas de la même manière pour toutes les demandes. En effet, sur les 77 demandes émanant de demandeurs en provenance du Sud-Est asiatique, seul neuf (12 %) font référence à leur situation particulière, alors que tous les autres se limitent à décrire brièvement la situation générale dans leur pays d'origine. Cela s'explique par le fait que les demandeurs du Sud-Est asiatique sont pour une majorité d'entre eux pris selon le système du quota, ce qui explique l'absence de réel récit. En proportion, les demandeurs d'Europe de l'Est fournissent plus de récits détaillant leur situation personnelle (41 %) et concernent près de la moitié des autres demandeurs. Ainsi, si les demandeurs mentionnent de plus en plus leur situation individuelle, la transition est encore inachevée, comme le confirme un certain nombre de demandeurs qui mentionnent très clairement, encore en 1977, n'avoir aucune crainte. Ainsi par exemple, ce demandeur originaire du Laos déclarant n'avoir « aucune crainte parce que je ne fais pas la politique<sup>7</sup> ».

6. Numéro d'identifiant unique : 91757.

7. Numéro d'identifiant unique : 86356.

Ce n'est que dans les années 1980 que l'on commence à voir apparaître des récits tel qu'ils sont pratiqués aujourd'hui. Entre 1980 et 1989, sur les 348 demandes déposées, 48 le sont en anglais, cinq en espagnol et deux dans une autre langue, une seulement manque. La tendance qui s'observe dès les années 1970 se poursuit, puisque le système à deux vitesses, est de plus flagrant. Avec des récits des demandeurs du Sud-Est asiatique toujours relativement succincts (144 mots en moyenne) et ne mentionnant que rarement la situation individuelle du demandeur (15 %), alors que les récits fournis par les autres demandeurs sont plus longs (626 mots en moyenne) et mentionnent pour 65 % d'entre eux leur situation personnelle.

Ainsi, l'étude des récits indique bien une tendance sur la période vers des récits toujours plus individualisés, en partie sous l'impulsion d'un nouveau questionnaire. Mais ce que révèle également cette analyse, c'est le régime à deux vitesses qui s'installe et qui est encore flagrant à la fin des années 1980, avec un écart très net entre les récits, succincts et peu informés, des demandeurs du Sud-Est asiatique, et les autres.

## **L'instruction et la décision**

Comment se modifient les pratiques de l'instruction face à une demande qui se massifie, diversifie et se démocratise? L'analyse des dossiers confirme une autre tendance bien connue, l'augmentation exponentielle des délais de traitement. Le délai moyen entre le dépôt et la date de décision passe de deux mois en moyenne dans les années 1960 à quatre mois dans les années 1970, et à presque onze mois dans les années 1980. Ce résultat est peu surprenant, au vu de l'augmentation du nombre de demandes (figure 1) et de l'évolution, plus lente, du nombre d'officiers de protection. Si les rapports d'activité permettent de retracer l'évolution des personnels de l'office depuis 1988, les données sont plus éparpillées entre 1968 et 1987. Cependant, ils donnent tout de même une bonne idée de la tendance puisqu'entre 1960 et 1989, le nombre d'officiers de protection passe de 77 à 240 et donc est multiplié par trois, alors que la demande, elle, est multipliée par six. Comme noté précédemment, les rejets deviennent également chose courante, et passent de 17 % entre 1960 et 1969, à 8 % entre 1970 et 1979, puis à 55 % après 1980.

Les notes présentes dans les dossiers permettent de documenter les changements qui s'opèrent dans l'instruction entre 1960 et 1989. Ce que l'on observe notamment, c'est le passage d'une instruction procédurale, centrée essentiellement sur les conditions d'entrée en France des demandeurs et leurs relations avec le consulat de leur pays d'origine, et subordonnée à l'admission au séjour, à une instruction telle qu'on la connaît aujourd'hui, c'est-à-dire centrée sur l'articulation de craintes rentrant dans les conditions de la convention de Genève, et sur leur crédibilité.

Entre 1960 et 1969, cinq des trente demandes déposées présentes dans notre base ont été rejetées. Sur ces cinq rejets, un seul est justifié auprès du demandeur comme suit : « Le 1<sup>er</sup> février 1963 vous avez bien voulu adresser à cet office une demande en vue d'obtenir le bénéfice du statut de réfugié. Étant venu régulièrement en France sous le couvert d'un passeport national dûment revêtu d'un visa de sortie délivré par les autorités espagnoles, vous n'entrez pas dans les cas prévus par la convention de Genève sur les réfugiés qui ne s'appliquent qu'aux personnes ne bénéficiant pas de la protection des autorités de leur pays d'origine. Tant que vous n'apporterez pas la preuve des

persécutions subies, je ne pourrais prendre en considération votre requête<sup>8</sup>. » On voit bien ici toute l'importance accordée aux conditions d'entrée en France et des relations avec le consulat du pays d'origine. Pour un autre rejet, l'officier de protection note les éléments suivants :

« M. B. J., né le [...] à [...] a décliné par une déclaration du 6 mai 1961 la nationalité française. Ensuite il s'est fait délivrer le 21 octobre 1964 par le consulat de la République populaire de Pologne à Lyon le certificat de nationalité. Il a obtenu aussi un passeport consulaire délivré le 30 avril 1965 par le consulat de la République populaire de Pologne à Paris, valable jusqu'au 29 avril 1966. B. J ayant décliné la nationalité française qu'il pouvait acquérir à sa majorité et s'étant volontairement réclamé de la protection du pays dont il possède la nationalité, ne remplit plus les conditions de la convention de Genève du 28 juillet 1951 (chap. I, article 1<sup>er</sup>, c-1) » (91761).

Comme dans le cas précédent, on voit la place importante accordée à la possibilité du demandeur de se réclamer de la protection de son pays d'origine. De même, le rejet du demandeur né en Israël évoqué plus haut n'est pas justifié par le manque de craintes insuffisamment étayées, ni parce que la demande émane d'un demandeur extra-européen, mais parce que « nous ne le prendrons pas s'il n'est pas admis au séjour, et il ne l'est pas ».

Cette décision montre bien que l'instruction ne se fonde que sur l'examen du document officiel, et permet de comprendre pourquoi les entretiens ne sont alors pas vus comme une nécessité. En effet, si l'entretien devient de plus en plus fréquent entre 1960 et 1989, il reste une exception jusqu'au milieu des années 1980<sup>9</sup>. Deux convocations seulement ont été retrouvées parmi les trente dossiers déposés entre 1960 et 1969, et une seule parmi les 109 dossiers déposés entre 1970 et 1979. Ce n'est qu'à partir de 1980 que les officiers de protection commencent à recourir à l'entretien de manière plus systématique. Toutefois, cette pratique ne concerne que 16 % des 348 demandes déposées entre 1980 et 1989 (et 24 % des seules demandes déposées en 1989). Ainsi, c'est principalement par courrier que les officiers de protection tentent d'obtenir les réponses à leurs questions. L'absence de réponse fournit même un motif de rejet après 1980. Ainsi, au moins pour ce que l'on en sait, les rejets se fondent sur la capacité du demandeur à se réclamer de la protection de son pays d'origine. Il est intéressant cependant de noter que les accords, eux, sont principalement justifiés sur la base du refus de retourner dans son pays. En effet neuf sur quinze des accords des demandeurs d'Europe de l'Est, sont justifiés par la mention générique de « refus de retourner dans son pays pour des raisons politiques ». Aucune note d'instruction n'a été retrouvée dans les dossiers des demandeurs espagnols.

Entre 1970 et 1980, on observe le début d'un examen plus systématique de la demande. On voit effectivement le début des rejets pour cause de persécutions infondées. En effet, le seul rejet justifié de la décennie que l'on ait retrouvé dans la base, en date de 1983, est justifié par l'absence de craintes : « L'intéressée, qui se déclare vietnamienne par naturalisation, de père indien, est entrée en France en janvier 1979, en provenance du Vietnam *via* l'Inde, sous couvert de faux documents indiens. Elle

8. Numéro d'identifiant unique : 90706.

9. Même s'il faut toutefois noter que la méthode de calcul utilisée ici sous-estime probablement le nombre d'entretiens ayant eu lieu car elle ne permet pas de comptabiliser les entretiens ayant eu lieu de manière informelle.

invoque à l'appui de sa demande le fait qu'elle aurait été employée au service des Américains et craignait des représailles à la suite du changement de régime. Elle ne fait état d'aucun mauvais traitement qu'elle aurait subi du fait des autorités vietnamiennes et n'apporte aucun élément personnalisé et circonstancié à l'appui de crainte de persécutions au sens des dispositions de la convention en cas de retour au Vietnam<sup>10</sup>. » Ceci est d'autant plus étonnant que, comme nous l'avons vu dans la partie précédente, la majorité des récits des demandeurs du Sud-Est asiatique ne détaille pas de craintes personnalisées, puisque pour les dossiers déposés en 1979 du Sud-Est asiatique, seuls deux sur 18 font mention de leur situation individuelle.

Que sait-on des autres dossiers rejetés? Entre 1970 et 1979, tous les rejets (neuf seulement) sont justifiés en interne et en interne seulement comme l'illustrent des mentions telles que plusieurs « accords (sans aucun enthousiasme) » et « j'ai quelques réserves sur ce dossier. Cependant, apparemment cambodgien et venu sous la responsabilité franco-khmère », ou bien encore « l'Espagne ne doit plus être un motif de protection ». Cependant, ces notes d'instruction à usage interne révèlent bien que l'absence de craintes devient la raison principale du refus d'octroyer le droit d'asile. Comme par exemple : « Aucun commencement de preuve de persécutions ni d'activités contre le régime. Préférerait l'époque de la présence française... qu'il n'a guère connue (arrêtée 8 jours après son arrivée!). Veut la qualité de réfugié pour avoir un document pour lui éviter l'expulsion à sa sortie de prison<sup>11</sup> » ou encore « Pakistanais entre en France en mai 1979 sous couvert d'un passeport national qu'il a omis de présenter à l'office. N'invoque que le changement de gouvernement survenu il y a deux ans<sup>12</sup> ». Cependant, si l'absence de craintes commence à être utilisée pour justifier les rejets, il est relativement aisé de trouver des dossiers similaires qui sont, eux, acceptés. En effet, on trouve par exemple, une demande déposée en 1977 par un demandeur d'asile originaire du Bhoutan, avec un récit certes plus détaillé mais toujours très succinct, qui ne suffirait pas aujourd'hui à emporter la conviction d'un officier de protection : « Depuis quelques années une persécution religieuse sévit dans le royaume du Bhoutan à l'encontre des Bouddhistes. À la suite d'un changement dynastique, des complots contre le régime ont été reprochés aux tenants de la religion bouddhiste. Il s'en est suivi un climat de suspicion voire de persécution et de nombreux bouddhistes, parmi les plus éminents [...] notamment, ont été obligés de quitter le pays, fuyant vers les pays voisins de l'Inde et du Népal. Je demande l'asile politique en France en raison des traditions particulièrement libres de ce pays et de sa vocation d'accueil aux minorités persécutées, je redoute d'être emprisonné ou persécuté de diverses manières. » Mais celui-ci est « admis à résider en France à titre définitif », ce qui lui vaut donc un accord. Ainsi, les années 1970 constituent bien une période de transition puisque si les justifications des rejets se centrent sur l'absence de craintes, c'est bien l'admission au séjour qui continue de régir les décisions.

Entre 1980 et 1989, on observe le début de la mise en place d'un système qui permet peu à peu d'harmoniser les décisions. La très grande majorité (92 %) des décisions de rejet est désormais justifiée auprès des demandeurs contre une sur cinq dans les années 1960 et une sur neuf dans les années 1970. Ceci s'explique par le fait

10. Numéro d'identifiant unique : 86578.

11. Numéro d'identifiant unique : 103342.

12. Numéro d'identifiant unique : 84140.

que la justification des décisions devient obligatoire en 1979. On voit également les premiers rejets justifiés par l'argument que les craintes avancées ne rentrent pas dans le champ de la convention de Genève. Sur les 194 dossiers rejetés dans les années 1980, 32 sont justifiés par l'absence de réponse au courrier de l'office demandant des renseignements complémentaires, 18 par le fait qu'ils ne relèvent pas de la convention et le reste, par l'absence d'éléments circonstanciés de craintes. La comparaison des taux d'accord entre les demandeurs se bornant à mentionner la situation générale dans le pays d'origine, et ceux faisant mention, au moins brièvement, de leur situation individuelle, révèlent cependant que la transition est encore incomplète à la fin de la période. En effet, 55 % des demandeurs ne mentionnant que la situation générale se voient octroyer le droit d'asile contre 33 % des demandeurs faisant état de leur situation personnelle. Il est à noter cependant que cette différence s'inverse lorsque l'on exclut les demandeurs du Sud-Est asiatique de l'analyse. En effet, hors demande du Sud-Est asiatique, les demandeurs qui mentionnent leur situation individuelle ont plus de chance d'obtenir l'asile, de l'ordre de six points de pourcentage, mais cette différence n'est pas significative, et le taux d'accord parmi les demandeurs ne mentionnant que la situation générale dans leur pays d'origine est encore de 25 %.

## Conclusion

Ainsi, l'analyse d'un échantillon représentatif de 487 dossiers déposés à l'Ofpra a permis de tirer quelques enseignements sur l'évolution de la demande et de l'instruction entre 1960 et 1989. Pour faire face à une demande de plus en plus hétérogène, l'office commence à systématiser ses pratiques d'instruction, mais cette transition est, d'une part, loin d'être achevée à la fin de la période, et d'autre part, à double vitesse, puisque jusqu'à la fin, les demandeurs du Sud-Est asiatique continuent de recevoir un traitement allégé, comme l'ont révélé l'analyse des récits et des notes d'instruction.

L'analyse de l'ensemble de ces sources permet de. Tout d'abord, l'analyse révèle que la massification se traduit par une diversification de la demande d'asile sur la période, avec un passage d'une demande relativement homogène (demande européenne de 1960 à 1975 et demande du Sud-Est asiatique de 1975 à 1980) à une demande très hétérogène (demande turque, demande africaine et demande en provenance du Sri Lanka entre 1980 et 1989). Cette diversification est rendue possible par l'entrée en vigueur du protocole de Bellagio en France en 1971, qui lève les réserves géographiques et temporelles de la convention de Genève, et ouvre ainsi la demande d'asile aux réfugiés non européens. Toutefois, Danielle Zwarthoed montre que, dans la pratique, la demande d'asile extra-européenne était déjà traitée avant<sup>13</sup> et l'on constate que cette transformation ne s'opère qu'à la toute fin des années 1970, presque dix ans après la ratification par la France dudit protocole.

Ensuite, l'examen des caractéristiques sociodémographiques des demandeurs confirme que la demande d'asile se démocratise entre 1960 et 1989. En effet, si la proportion des femmes et des célibataires reste relativement constante, autour de 30 %, les demandeurs sont en moyenne sur la période de plus en plus jeunes, de moins en

13. ZWARTHOD Danielle, « Du droit d'asile aux pratiques de reconnaissance des réfugiés. Les réfugiés extra-européens et l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) avant le protocole de Bellagio (1960-1971) », 20 et 21. *Revue d'histoire*, vol. 147/3, 2020, p. 75-89. Voir également sa contribution dans le présent volume.

moins éduqués et qualifiés, et parlent moins le français. Par ailleurs, ces changements ne sont pas exclusivement liés à la diversification des origines, puisque ces tendances s'observent également pour des demandes de périodes différentes de personnes originaires d'Europe de l'Est et du Sud-Est asiatique. Ces évolutions suggèrent ainsi que, dans un premier temps, les plus éduqués et les plus qualifiés sont à l'initiative des nouvelles demandes que l'on voit apparaître sur la période, et qu'ils entraînent à leur suite des demandeurs plus jeunes, moins éduqués et moins qualifiés.

Par ailleurs, les récits se transforment fondamentalement. Ceci tient à l'évolution du questionnaire à partir de 1973 et à l'introduction notamment d'une question sur les craintes en cas de retour dans le pays d'origine, notion absente du questionnaire jusqu'alors. On observe donc des récits contenant de plus en plus d'éléments relevant de la situation personnelle des demandeurs à partir des années 1970 pour se généraliser à partir des années 1980, même si cette transformation est incomplète à la fin de la période, puisqu'en 1989 encore 30 % des demandeurs se bornent à décrire la situation générale dans leur pays d'origine. Par ailleurs, cette transition ne s'effectue pas au même rythme pour toutes les demandes, puisque, entre 1980 et 1989, seuls 14 % des demandeurs du Sud-Est asiatique produisent des récits avec des éléments individualisés, contre 65 % en moyenne pour les autres demandes. Bien que cette information ne figure pas dans le dossier, cela s'explique très certainement par le fait qu'il s'agisse de réinstallations avec des sélections effectuées dans les camps dans les pays d'origine.

Les pratiques de l'instruction changent elles aussi pour faire face à l'augmentation du nombre de demandes, ainsi qu'à la diversification des origines, et donc à la nécessité d'harmoniser les pratiques. L'analyse des dossiers reflète bien l'évolution progressive d'une instruction procédurale dans laquelle l'analyse des documents de voyage occupe une place centrale, à une instruction centrée sur le bien-fondé des craintes. Ainsi, on observe que, dès le début des années 1980, les décisions de rejets (qui se multiplient) sont systématiquement justifiées dans un courrier adressé au demandeur d'asile, alors que ceux-ci ne le sont pas dans les années 1960 et 1970. Cependant à la fin de la période, la transition est loin d'être achevée. L'entretien, par exemple, étape centrale d'une instruction dont le but est de relever le bien-fondé des craintes, ne concerne en 1989 encore que 25 % des demandes. Il faudra encore attendre dix-sept ans avant qu'il ne devienne obligatoire. Cette systématisation inachevée de l'instruction se traduit par une instruction à double vitesse, puisque si certains dossiers sont rejetés dès le début des années 1980 pour insuffisance de preuves, on peine encore à voir une corrélation à la fin de la période entre récit individualisé et octroi du droit d'asile.