

CHAPITRE PREMIER

LES NOUVELLES LOGIQUES DE L'ASILE DANS L'AFRIQUE AUSTRALE POSTAPARTHEID

Aurélia WA KABWE-SEGATTI

RÉSUMÉ

L'affirmation d'une vision nationale et souverainiste de l'asile dans différents pays d'Afrique australe, l'Afrique du Sud et le Botswana en particulier, soulève la question des effets réels de ces politiques dans des contextes de capacité faible ou relativement faible de l'État (au regard de celle des États des pays d'accueil du Nord). Au niveau local d'abord, où les capacités de mise en œuvre sont souvent illusoire, que ce soit sur les pourtours frontaliers ou dans les centres urbains ; au niveau national ensuite, à travers les répercussions de ces politiques sur les administrations qui, mal armées, connaissent de véritables crises organisationnelles : identification problématique des missions, nouveaux espaces de corruption, voire caractère exceptionnel des régimes mis en place qui créent des zones de non-droit remettant en question la réalité de la souveraineté des États qui ont pourtant contribué à les faire émerger. Enfin, au niveau régional, ces dispositions bilatérales (accords de main-d'œuvre, visas spécifiques), souvent *ad hoc*, constituent autant d'obstacles à la mise en place d'un

régime d'asile homogène et coordonné (ce qui ne signifie pas uniforme), qui permettrait pourtant d'envisager une gestion plus rationnelle et moins contre-productive des migrations en général, et des migrations forcées en particulier.

MOTS CLÉS

Afrique australe – Postapartheid – Asile – Transition démocratique – Politique d'immigration – Intégration régionale

ABSTRACT

The consolidation of a national and sovereign vision of asylum in different Southern African countries, South Africa and Botswana in particular, raises the question of the actual impact of these policies in contexts of weak or relatively weak State capacity (in comparison with countries of the North). At the local level first, where implementation capacities are often illusory, be it at the borders or in the urban centres; at national level then, with the consequences of these policies on often ill-prepared administrations in charge, which sometimes undergo real organisational crises including a difficult identification of tasks, the opening of new spaces for corruption, and possibly the exceptional nature of regimes adopted which foster lawless areas questioning the reality of State sovereignty within those very states which have contributed to set these regimes up. Lastly, at regional level, often ad hoc bilateral agreements (on labour and visas for instance) are as many obstacles preventing the emergence of a homogeneous and coordinated (but not necessarily uniform) asylum regime that could allow for a more rational and less counter-productive management of migration in general and forced migration in particular.

KEY WORDS

Southern Africa – Post-apartheid – Asylum – Democratic transition – Immigration policy – Regional integration

INTRODUCTION

Avec le discours de Frederik Willem de Klerk du 2 février 1990 marquant le début de la normalisation du régime sud-africain, la situation de l'asile en Afrique australe s'est vue profondément transformée. Le nouveau statut international et régional de l'Afrique du Sud en fait rapidement une destination de choix pour les réfugiés et demandeurs d'asile. Mais cette ouverture sud-africaine se superpose à plusieurs autres facteurs à l'origine des flux régionaux de migration forcée: la fin des conflits mozambicain puis angolais, l'instabilité profonde de l'Afrique des Grands Lacs, puis plus récemment la dégradation de la situation politique et économique du Zimbabwe. Les répercussions du conflit mozambicain, dans le nouveau contexte démocratique sud-africain, obligent les administrations de la transition puis du nouveau pouvoir, de Frederik de Klerk à Thabo Mbeki (1989-2006), à mettre en place des dispositifs législatifs et institutionnels d'asile en conformité avec les accords internationaux et à s'ouvrir à l'installation du haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés.

Dans le même temps, d'autres pays, le Botswana, la Namibie et plus récemment le Mozambique, connaissent un afflux de populations de la région (Zimbabwe) et des Grands Lacs les obligeant eux aussi à revoir leurs politiques et leurs dispositifs d'asile. Bien moins touchés que d'autres pays du continent (Tanzanie) qui ont pu accueillir des effectifs critiques, les pays d'Afrique australe sont cependant devenus aujourd'hui l'une des premières destinations migratoires du continent et une destination importante pour les candidats à l'asile (qui ne sont d'ailleurs pas uniquement originaires d'Afrique). Les pays d'Afrique australe sont également devenus des zones de transit vers l'Europe occidentale et l'Amérique du Nord depuis le début des années 1990. Si les chiffres demeurent limités en valeur absolue par rapport à d'autres zones de transit comme la Mauritanie ou le Maroc, les dynamiques de l'asile montrent une réorganisation au niveau sous-régional avec l'émergence de zones tampons (la Zambie par exemple), et de zones de transit appelées à devenir des destinations finales (Afrique du Sud - Botswana).

La relative prospérité économique de ces pays et les traditions de légalisme, de parlementarisme, de défense des droits de l'homme et de syndicalisme en font un contexte complexe où les distinctions entre catégories de migrants sont parti-

culièrement difficiles. Le grand défi de l'Afrique australe est aujourd'hui de concilier décollage économique, transition démocratique et *leadership* continental. Or la situation de l'asile permet d'éclairer utilement l'articulation entre ces trois axes au cœur des problématiques régionales. L'étude des régimes d'asile et de leur réalité de mise en œuvre est analysée ici en relation étroite avec l'élaboration des politiques migratoires des États. En effet, en dépit du cadre international spécifique dans lequel s'inscrivent les différentes législations sur les réfugiés, leur ratification, leur transformation dans les législations nationales et leur mise en œuvre sont toujours exclusivement le fait des États, souverains en ce domaine. La mise en place de régimes d'asile procède, en Afrique australe comme ailleurs, de l'ensemble des dynamiques propres aux politiques migratoires des États. En raison non seulement de l'impact très direct que peuvent avoir les lois sur les réfugiés et demandeurs d'asile sur la gestion des flux migratoires, mais aussi parce que la perception des élites associe le plus souvent les deux domaines et que les acteurs de l'élaboration de ces politiques appartiennent à des réseaux qui se superposent, empruntent des répertoires communs et des stratégies souvent similaires. Cet article envisage donc les nouvelles dynamiques de l'asile en Afrique australe du point de vue de la transformation du référentiel de l'ensemble des politiques publiques migratoires au tournant des années 1990.¹

On tentera d'exposer dans un premier temps l'historicité, les dynamiques actuelles et les effets de l'émergence des régimes d'asile dans la période postapartheid, puis seront envisagées les limites de ces régimes dans des contextes où politiques d'immigration nationales, régime migratoire régional et régimes d'asile² s'articulent difficilement.

1. Aurelia Wa Kabwe-Segatti, *La Place de l'étranger dans la « nouvelle » Afrique du Sud: la réforme d'une politique de l'immigration. 1986-2002*, thèse de doctorat, université de la Réunion/Institut d'études politiques de Bordeaux, 2003, non publiée.

2. Le terme « régime d'asile » est ici employé au sens de système des lois, des flux et des pratiques en place ayant trait aux réfugiés et demandeurs d'asile. Le terme « régime migratoire » est employé de la même manière pour les migrants de manière générale.

**DYNAMIQUES ET EFFETS D'ÉMERGENCE DES RÉGIMES
D'ASILE DANS LA PÉRIODE POSTAPARTHEID**

**L'asile en Afrique australe:
une évolution historique contrastée**

En raison du régime autoritaire de l'apartheid, l'Afrique du Sud a longtemps fait figure de pays émetteur et non récepteur de réfugiés, dans une région par ailleurs largement parcourue de conflits civils dans la période qui a suivi les indépendances. L'Afrique du Sud est alors dotée d'une capacité de contrôle des frontières relativement plus élevée que ses voisins, qui la prémunit contre les afflux massifs, et ce jusqu'au conflit mozambicain. D'où une situation particulièrement contrastée. D'un côté, un pays émetteur de réfugiés vers l'ensemble de la région, l'Afrique du Sud, mais fermé à tout accueil sur son territoire, en dehors des critères sélectifs discriminatoires de sa politique d'immigration « blanche ». Notons que l'Afrique du Sud ne ratifiera les conventions internationales que dans la décennie 1990. De l'autre, une région parcourue de tensions génératrices de réfugiés, tensions en partie dues à la stratégie de déstabilisation régionale mise en œuvre à partir des années 1980 par Pretoria, avec une progressive mise en place de régimes d'asile. L'Afrique australe n'est en effet pas préservée des grands mouvements de réfugiés que connaît le reste du continent à l'aube des années 1990 : crises angolaise et mozambicaine et, bientôt, crises burundaise et rwandaise.

Si aucun régime d'asile n'existe en Afrique du Sud avant la décennie 1990, ce n'est pas seulement en raison d'afflux de réfugiés moins importants qu'ailleurs, mais aussi du fait de l'isolement de Pretoria au plan international. Jusque-là, l'asile y épouse en effet les formes de la politique d'immigration ségrégationniste sud-africaine et non des accords internationaux. Différentes vagues d'immigrés européens, pouvant prétendre au statut de réfugié, seront accueillies tout au long de l'histoire sud-africaine : Juifs lithuaniens fuyant devant la multiplication des pogroms, soldats italiens faits prisonniers par la Grande-Bretagne en Éthiopie pendant la Seconde Guerre mondiale, Grecs fuyant la dictature des colonels, Belges et Portugais chassés par les indépendances congolaise puis angolaise et mozambicaine, sans même remonter aux huguenots français des XVII^e et XVIII^e siècles. Pour ces différentes vagues d'immigrés, et parfois malgré des réticences religieuses et antisémites

internes à la communauté blanche, l'assimilation se produit finalement sans qu'il soit nécessaire d'ériger un statut spécifique ou de formaliser les motivations sur lesquelles repose l'arrivée en Afrique du Sud.

Des réseaux de solidarité se constituent même parfois, par exemple autour des rapatriés de l'ex-Rhodésie du Nord ou du Mozambique. Ces réseaux sont essentiellement des réseaux d'entraide communautaires ou le fait d'organisations caritatives. Mais cet accueil fut progressif et discriminatoire. Aux yeux des bureaucrates de l'apartheid, les Portugais posèrent au début problème, en raison de leur religion, le catholicisme, et parce qu'ils étaient aussi marqués du stigmate de la «tendance latine» et d'une faible «conscience de race» qui les rendaient plus ouverts à des unions mixtes. Les colons portugais du Mozambique étaient ainsi parfois tout simplement assimilés à des métis. Cédant à ces inquiétudes, l'administration de l'immigration sud-africaine réduisit le nombre de Portugais, qui passèrent de 6 139 en 1966 à 1 669 en 1968 en provenance du Portugal (essentiellement de Madère) et de 1 739 en 1966 à 690 en 1968 en provenance du Mozambique. L'attitude vis-à-vis des colons portugais changea au moment de l'indépendance du Mozambique et de l'Angola. Différents comités de soutien aux réfugiés portugais furent alors constitués et un fonds central d'aide aux réfugiés fut mis en place par le ministère de la Sécurité sociale. Les mêmes éléments d'extrême droite qui avaient appelé à l'arrêt de toute immigration non protestante exhortèrent le gouvernement sud-africain à l'arrêt des expulsions de réfugiés portugais «tant que le droit à l'existence de l'homme blanc ne serait pas établi»³.

Enfin, un organisme international comme l'Intergovernmental Committee for European Migration (ICEM ou CIME en français), ancêtre de l'Office des migrations internationales (OMI), joua un rôle non négligeable dans les années 1960 et 1970. Établi en 1952 afin de résoudre le problème des réfugiés européens, le CIME contribuera de 1952 à 1974 à près de 11 % de l'immigration «blanche» en direction de l'Afrique du Sud: 66 765 personnes seront ainsi transportées vers l'Afrique du Sud, dont 50 000 dans le cadre du Programme national de

3. *Herstigte Nasionale Party*, lors de la «Southern African Solidarity Conference» de décembre 1974. Cité dans *White Migration to Southern Africa*, 1975, Centre Europe - Tiers Monde, Genève, p. 202.

migration et 11 765 dans le cadre du Programme de migration des réfugiés.⁴

La situation est en revanche tout autre devant les répercussions mal anticipées de la politique de déstabilisation régionale conçue par Peter Willem Botha au début des années 1980. Le conflit mozambicain provoque ainsi un afflux de réfugiés important dans une période complexe où l'ensemble des équilibres régionaux se verra bouleversé rapidement. L'afflux de réfugiés mozambicains à partir de 1984 sera le seul afflux massif de réfugiés en Afrique du Sud, exception faite de l'afflux actuel de Zimbabwéens dont la reconnaissance en tant que réfugiés est problématique⁵. Cet afflux aura des répercussions majeures sur les politiques d'asile et d'immigration développées dans les années 1990 par le nouveau gouvernement post-apartheid. Nous reviendrons plus loin sur ces éléments. Signalons cependant la négociation d'accords entre le haut-commissariat aux réfugiés et le gouvernement sud-africain à partir de 1993 qui permettront la mise en place (très laborieuse) d'un statut pour les réfugiés mozambicains. Cependant, se situant hors du cadre d'une législation nationale ayant fait l'objet de contrôles juridiques, la reconnaissance du statut des réfugiés mozambicains fut extrêmement tardive⁶ et cela aboutit soit à la criminalisation de plusieurs centaines de milliers d'entre eux⁷, soit à un rapatriement « volontaire » dans le cadre d'un programme peu efficace, soit encore à la régularisation d'une infime partie d'entre eux.⁸

4. *White Migration to Southern Africa, op. cit.*, p. 37.

5. Voir par exemple aujourd'hui les inquiétudes soulevées par le refoulement pratiqué par les autorités sud-africaines décrites par l'association Refugees International, <http://www.refugeesinternational.org/content/country/detail/4720/?PHPSESSID=5ce00f92779c166324e1d>, consulté le 15 mai 2006.

6. Pour une étude détaillée et critique du Programme de rapatriement volontaire des réfugiés mozambicains en Afrique du Sud, voir Aurélia Wa Kabwe-Segatti, « Du rapatriement volontaire au refoulement dissimulé – Les réfugiés mozambicains en Afrique du Sud », *Politique africaine*, n° 85 : *Dossier Réfugiés, exodes et politique*, mars 2002, p. 75-92.

7. Selon les rapports annuels du ministère de l'Intérieur sud-africain entre 1988 et 2003, ce sont près de 1,3 million de Mozambicains qui ont été expulsés d'Afrique du Sud en tant que migrants irréguliers. Department of Home Affairs, *Annual Reports*, Pretoria, Government of South Africa, 1988-2003. Chiffres compilés par l'auteur.

8. Pour une évaluation d'ensemble de la régularisation des réfugiés mozambicains en Afrique du Sud, voir Nicolas Johnston, « The Point of No Return :

Pour les autres pays de la zone australe, l'asile se formalise dès la décennie 1970 pour les premiers (Zambie et Swaziland) et pendant les années 1980 et 1990 pour les autres. C'est l'Afrique du Sud qui fait alors office d'État persécuteur et déclenche la fuite de nombreux réfugiés politiques qui grossiront les rangs de l'African National Congress (ANC) et du Pan Africanist Congress (PAC) en exil. On estimait ainsi à 4 000 le nombre de réfugiés sud-africains au Lesotho en 1988, 7 000 au Swaziland et plusieurs milliers au Botswana environ à la même époque⁹. Mais la Namibie avant 1991 et le Zimbabwe d'avant l'indépendance (1980) furent aussi à l'origine de flux importants, en particulier en direction du Botswana. Cependant, les pays de la région qui accueillirent le plus de réfugiés durant les conflits civils angolais et mozambicain furent la Zambie (entre 102 000 et 149 000) et le Zimbabwe (entre 51 500 et 171 500) entre 1985 et 1988. Le Botswana, lui, n'accueillit que 5 000 réfugiés sur la même période¹⁰. Cette institutionnalisation de l'asile correspond chronologiquement à la conceptualisation des textes de référence. En effet, après la Convention de 1951, les Nations unies publient le Protocole de 1967, tandis que l'Organisation de l'unité africaine adopte sa propre convention en 1969, avec une vision plus large des motifs de persécution, mieux adaptée au contexte africain. Les différents États d'Afrique australe accueillant des réfugiés sud-africains formalisent peu à peu leur politique d'asile par la reconnaissance des textes internationaux, leur ratification et leur incorporation dans des législations nationales.

Evaluating the Amnesty for Mozambican Refugees in South Africa», *Migration Policy Brief*, n° 6: *Southern African Migration Project*, 2001.

9. Delphine Marie, « Feature: Lesotho marks the end of an era for apartheid's refugees », UNHCR News Stories, UNHCR Geneva, 26 août 2002. <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/news/opendoc.htm?tbl=NEWS&id=3d6a139e4&page=news>, consulté le 15 mai 2006.

10. Chiffres cités dans S. S. Russell, Karen Jacobsen et W. D. Stanley, *International Migration and Development in Sub-Saharan Africa*, volume I: *Overview*, *World Bank Discussion Papers*, n° 10, 1990, Washington D.C., World Bank, p. 83.

L'émergence récente d'un régime d'asile encore peu homogène

Sur douze pays de la Southern African Development Community (SADC), deux ont adopté une législation sur les réfugiés dans les années 1970 (Swaziland, Zambie), trois dans les années 1980 (Malawi, Lesotho, Botswana), six dans les années 1990 (Angola, Mozambique, Afrique du Sud, Zimbabwe, Namibie, Tanzanie) et un (république démocratique du Congo) dans les années 2000.¹¹

La plupart de ces États (à l'exception du Swaziland et de la Zambie, qui ont des textes plus anciens et sans référence explicite) ont adopté des législations qui tiennent compte explicitement des deux grands textes de référence au niveau international (Convention des Nations unies de 1951 relative au statut des réfugiés et Convention de l'Organisation de l'unité africaine de 1969 gouvernant les aspects spécifiques des problèmes liés aux réfugiés en Afrique) qu'ils ont par ailleurs ratifiés. Les principes fondamentaux de l'accès à la protection et de la non-criminalisation de l'entrée sur le territoire sans visa pour les demandeurs d'asile sont ainsi inclus dans les législations de tous ces États. Nous verrons plus loin que leur respect sur le terrain est loin d'être uniforme.

En revanche, des différenciations importantes existent aujourd'hui entre ces pays à trois niveaux. Premièrement, le *transit par un pays tiers* est, dans les cas de la Tanzanie et de la Zambie, une clause d'exclusion du statut de réfugié, tandis que l'Afrique du Sud et le Botswana ont envisagé un temps l'introduction de ce type de législation. Deuxièmement, les *conditions de séjour* (liberté de mouvement et travail) sont très hétérogènes. Le Malawi, la Tanzanie, la Namibie, le Swaziland, le Zimbabwe et la Zambie imposent la résidence dans des camps de réfugiés. L'Afrique du Sud et le Botswana ne restreignent pas la liberté de mouvement, tandis que l'Angola, le Mozambique, le Lesotho et la République démocratique du Congo ne

11. Zambia's Refugees (Control) Act n° 40 of 1970; Swaziland's Refugee Control Order of 11 April 1978; Malawi's Refugee Act of May 1983; Lesotho's Refugees Act N° 18 of 1983; Botswana's Refugees (Recognition and Control Act) N° 13 of 1983; Angola's Refugees Status Act N° 9 of 1990; Mozambique's Refugee Act N° 21 of 1991; South Africa's Refugees Act N° 130 of 1998; Tanzania's Refugees Act N° 9 of 1998; Namibia's Refugees (Recognition and Control Act) N° 2 of 1999; loi n° 021/2002 du 16 octobre 2002 portant statut des réfugiés en République démocratique du Congo.

sont pas explicites sur la question, mais l'autorisent implicitement puisqu'ils soumettent les déplacements des réfugiés soit à la législation des nationaux, soit à celle des étrangers, soit aux textes internationaux. Seuls l'Afrique du Sud, l'Angola et le Mozambique donnent directement accès à l'activité économique pour les réfugiés reconnus, alors que dans les autres pays, les réfugiés doivent préalablement obtenir un permis de travail (Botswana, RDC, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe, Malawi). Troisièmement, les législations diffèrent largement sur *l'accès à la naturalisation* pour les réfugiés. Pour plusieurs États, le statut de réfugié ne doit pas être une étape vers l'inclusion durable dans la communauté nationale. C'est le cas avec des situations différenciées au Malawi, au Botswana, en Tanzanie, en Zambie et au Zimbabwe. Notons que la Tanzanie est passée d'une politique de naturalisation en masse des réfugiés¹² à une politique de protection temporaire et de rapatriement « volontaire » en raison des effectifs élevés de réfugiés accueillis. Au Zimbabwe, la question est étroitement liée à la problématique de la réforme foncière, les réfugiés étant perçus comme un facteur aggravant d'une redistribution des terres déjà largement problématique.¹³

Cet aperçu des législations sur l'asile en Afrique australe fait ressortir trois éléments : l'existence de régimes d'asile globalement conformes aux textes internationaux dans tous les pays de la zone ; mais aussi l'hétérogénéité de l'ensemble avec des différentiels de situation (notamment sur la liberté de circulation, l'accès à l'emploi et la naturalisation) provoquant des mouvements intrarégionaux spécifiques (mouvements de réfugiés vers l'Afrique du Sud et le Mozambique en raison de l'accès à l'emploi) ; et enfin, l'étroite imbrication avec les politiques migratoires (sur le principe du refoulement en particulier, y compris dans un pays comme l'Afrique du Sud où la législation nationale prévoit la protection des demandeurs d'asile).

12. Charles Gasarasi, « The Mass Naturalization and Further Integration of Rwandese Refugees in Tanzania : Process, Problems and Prospects », *Journal of Refugee Studies*, n° 3(2), 1990, p. 88-10.

13. Les informations de cette partie sont tirées de Jonathan Klaaren & Bonaventura Rutinwa, 2004, qui offrent une comparaison détaillée des législations sur l'immigration et l'asile dans la SADC. Klaaren, J. & B. Rutinwa, 2004, « Towards the Harmonization of Immigration and Refugee Law in SADC », *Migration Dialogue for Southern Africa*, Report n° 1, 2004, Ed. J. Crush, Cape Town & Ottawa, Idasa & Queen's University, Southern African Migration Project.

Régimes d'asile et souveraineté des États : les leçons de l'Afrique australe

La situation des politiques d'asile, par sa dimension internationale, permet un examen intéressant des phénomènes de construction nationale, d'affirmation de la souveraineté et, ainsi, de construction de l'État dans l'Afrique subsaharienne postcoloniale. Pour mieux comprendre les liens entre ces différents aspects du développement de l'État, précisons que nous prenons comme point d'ancrage une conception west-phalienne de la souveraineté de l'État, largement inspirée des travaux de Max Weber, et reposant sur l'intégrité territoriale et la possibilité de « revendique[r], avec succès, dans l'application des règlements, le monopole de la contrainte physique légitime »¹⁴. Cette conception s'appuie essentiellement sur l'historicité de l'État en Occident et ne peut être utilisée dans la situation spécifique de l'émergence de l'État en Afrique subsaharienne sans adaptation à une situation dont nous retiendrons ici quatre aspects essentiels :

- un héritage colonial accentuant de forts degrés d'autoritarisme et s'appuyant moins qu'ailleurs (en Asie, par exemple) sur des structures de pouvoir centralisées à l'époque précoloniale¹⁵ ;
- une gestion néopatrimoniale caractérisée par l'utilisation de la sphère publique comme une source d'accumulation primitive du capital¹⁶ ;
- une interpénétration des sphères étatique et non étatique plus étroite qu'ailleurs dans le monde¹⁷ ;
- une dévolution croissante de souveraineté aux organismes multilatéraux et internationaux sur les plans économique et humanitaire en particulier¹⁸.

14. Max Weber, *Économie et société*, Plon, Paris, tome I, p. 57, 1971.

15. Clifford Geertz, *L'État à Bali*. Traduction française : Gallimard, Paris, 1980 ; Yvon Fauré et Jean-François Médard (sous la direction de), *État et bourgeoisie en Côte-d'Ivoire*, Karthala, Paris, 1982 ; et également Jean-François Médard (sous la direction de), *États d'Afrique noire*, Fayard, Paris, 1991.

16. Jean-François Bayart, *L'État en Afrique. La politique du ventre*. Fayard, Paris, 1989 ; Jean-François Médard (sous la direction de), *États d'Afrique noire*, *op. cit.*, 1989

17. C'est l'État-rhizome de Jean-François Bayart, *L'État en Afrique*, *op. cit.*

18. Pour une étude des camps de réfugiés comme des zones d'exception, voir Marc-Antoine Pérouse de Montclos & Kagwanja P. M., « Refugee Camps or

Les politiques d'asile permettent de comprendre l'articulation entre ces différentes dimensions. Dans ce contexte analytique, l'Afrique australe présente l'intérêt de différents degrés d'institutionnalisation de l'État et de différents degrés d'interventionnisme humanitaire. L'Afrique du Sud a ainsi longtemps fait figure d'exception dans les analyses du développement de l'État en Afrique¹⁹, alors que la Tanzanie par exemple ou le Malawi représentent des versions « creuses » de l'État, largement investies par les organismes internationaux : il paraît donc pertinent d'interroger cette différentiation à la lumière des politiques d'asile.

L'asile comme l'accès à l'immigration et à la citoyenneté sont par excellence des thèmes d'affirmation d'une souveraineté et d'une identité nationales. Cependant, l'introduction, d'abord symbolique puis effective, de normes internationales de protection des réfugiés et demandeurs d'asile n'est pas sans conséquences sur les modalités d'affirmation de ces deux dimensions (souveraineté et identité) par des États jeunes au regard de l'histoire. Ainsi, l'hypothèse posée ici est que l'adoption de ces politiques d'asile dans la période postcoloniale et postapartheid, correspond à l'une des modalités d'affirmation d'une souveraineté entendue de manière restrictive et présentant une continuité frappante avec sa perception sous la colonisation et l'apartheid. Cette perception donne lieu à des législations sur l'asile qui marquent au premier abord une réintégration à la communauté internationale, mais sont en fait symptomatiques d'une conception peu évolutive de l'intérêt national, entendu de manière relativement continue en dépit des processus de démocratisation et de régionalisation. Le risque de ce phénomène est un processus à rebours : une perte de légitimité des régimes postcoloniaux à travers la mise en place et la gestion de politiques d'asile selon une conception et des méthodes en contradiction avec les nouveaux engagements démocratiques.

Cities? The Socio-Economic Dynamics of the Dadaab and Kakuma Camps in Northern Kenya », *Journal of Refugee Studies*, volume XIII, n° 2, 2000, p. 205-222.

19. Crawford Young, *The African Colonial State in Comparative Perspective*, Yale University Press, New Haven, 1994; Michael Bratton et Nicolas Van der Walle, « Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa », *World Politics*, n° 46, juillet 1994, p. 453-490; Dominique Darbon, « Administration et société », in Christian Coulon et Denis Constant Martin (sous la direction de), *Les Afriques politiques*, La Découverte, Paris, 1991 p. 172-185.

Afin d'éclairer ces hypothèses, nous nous pencherons plus spécifiquement à présent sur la mise en place du régime d'asile sud-africain, puis sur la réalité des pratiques d'asile dans ce pays. Il nous paraît en effet important d'y analyser la situation de l'asile parce qu'elle présente une combinaison de facteurs importants : à la fois terre d'asile, d'immigration et de transit, l'Afrique du Sud (et l'on pourrait aussi dire, dans une moindre mesure, le Botswana) offre un tissu complexe d'institutions entièrement remodelées depuis 1994, investies par des réseaux d'organisations non étatiques aux traditions anciennes (les *lobbies* des droits de l'homme). Enfin, le poids économique du géant sud-africain dans la sous-région et l'ensemble du continent polarise déjà radicalement les flux régionaux, si bien que toute modification de son régime d'asile aura des répercussions continentales. Nous tenterons de déconstruire les répertoires en présence et leur mode de fonctionnement pour proposer une analyse des pratiques qui permettent d'éviter le double écueil de l'exceptionnalisme²⁰ et de l'axiomatique du droit international des droits de l'homme. Enfin, nous envisagerons les conséquences régionales de cet état des lieux.

QUELLE PÉNÉTRATION ADMINISTRATIVE DES RÉGIMES D'ASILE EN AFRIQUE AUSTRALE ?

La loi sud-africaine sur les réfugiés : la domination du répertoire souverainiste

La notion de souveraineté dans une acception purement réaliste et limitative du terme fut précisément au cœur du processus d'élaboration de la loi sud-africaine sur les réfugiés de 1998. Sans revenir en détail sur le processus législatif de 1998, il faut rappeler brièvement son contexte d'élaboration. À partir d'accords entre le haut-commissariat des Nations unies

20. Sur les régimes d'exception, voir Giorgio Agamben, *State of Exception*, University of Chicago Press, Chicago, 2005, mais aussi Patrick Chabal & Jean Pierre Daloz, *Africa Works : Disorder as a Political Instrument*, International African Institute in Association with James Currey, African Issues Series, Oxford, 1999, et pour l'application de cette notion d'exception aux politiques migratoires en Afrique de l'Est et en Afrique australe, voir Loren Landau, « Immigration and the State of Exception : Security and Sovereignty in East and Southern Africa », *Millenium Journal of International Studies*, Volume 34, n° 2, 2005, p. 323-348.

pour les réfugiés (HCR) et l'Afrique du Sud concrétisés dès 1993, l'Afrique du Sud signera en 1994 la Convention de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) sur les réfugiés et, en 1996, la Convention et le Protocole des Nations unies. Cependant, le gouvernement sud-africain ressent le besoin d'une traduction des accords dans la législation nationale, d'autant plus que le traitement inique des réfugiés commence à mobiliser les lobbies et que des forums de réfugiés se constituent. Une manifestation de réfugiés congolais, rwandais et somaliens en juillet 1994, à Pretoria, déclenche une série de consultations entre le gouvernement et les organisations non gouvernementales (ONG). Différents projets de loi sont élaborés sans aboutir, mais surtout la question de l'asile est intégrée à partir de 1995 à une réflexion d'ensemble sur les migrations, aboutissant en 1996 à la nomination d'un groupe d'experts qui remettra un *Livre vert sur les migrations internationales* (*Green Paper on International Migration*) en mai 1997. Ce premier document donnera lieu à la nomination d'un second groupe spécifique sur la question de l'asile qui publiera un *Livre blanc sur les réfugiés* (*White Paper on Refugees*) et sera en partie à l'origine d'un projet de loi sur les réfugiés devant aboutir en 1998 au vote de la législation actuelle. Toutefois, il faudra encore attendre deux ans avant l'entrée en vigueur de ce texte et de ses décrets d'application. Durant l'ensemble de ce processus, l'asile est géré en Afrique du Sud dans le cadre de la loi de 1991 sur l'immigration et de circulaires et règlements *ad hoc*. Reflétant les nouvelles modalités législatives postapartheid, l'ensemble de ce processus a été investi par les groupes d'intérêts non étatiques régulièrement consultés et invités à participer aux différents comités d'experts. L'analyse de ce processus est donc conçue ici comme le résultat d'une négociation, certes asymétrique, entre différentes perceptions du rôle que l'État doit jouer dans la protection des réfugiés.

Ce processus législatif reflète l'affrontement de deux répertoires exclusifs, le répertoire du droit international des droits de l'homme d'une part, et le répertoire souverainiste de l'autre, qui obère finalement une appréhension plus ambitieuse et en même temps plus pragmatique de la gestion de l'asile. D'un côté, différents groupes unis autour d'une conception progressiste (*liberal* en anglais) de l'asile visant une protection maximale des réfugiés ont investi le processus consultatif, prévu dans les textes et mis en place par le gouvernement sud-africain à partir de 1996. Un acteur du débat témoigne ainsi de

l'esprit dans lequel le processus législatif était au départ conçu au sein du lobby des droits de l'homme :

« Ce processus semblait devoir produire une législation extrêmement progressiste. Cependant, au dernier moment, les forces conservatrices au sein du ministère de l'Intérieur sont intervenues et ont introduit des changements à la législation qui ont considérablement affaibli ce qui aurait pu être une loi progressiste. Ces changements ont eu l'effet de dénaturer le travail accompli par le HCR, les ONG et de nombreux groupes travaillant avec des réfugiés. »²¹

Ce témoignage révèle à la fois les attentes du lobby des droits de l'homme et l'ancrage du débat dans le droit international des droits de l'homme.

Face à cela, le ministère de l'Intérieur sud-africain (*Home Affairs*) oppose une rhétorique de la souveraineté comprise comme la possibilité d'exercer un pouvoir discrétionnaire, c'est-à-dire non transparent, non redevable et non attaquant. Cette rhétorique insiste sur la notion de contrôle, de criminalité et de sûreté de l'État. C'est, par exemple, dans les discours des hauts fonctionnaires ou des responsables politiques du ministère de l'Intérieur que transparaît cette rhétorique, ou encore dans des documents administratifs internes. Ainsi, un mémorandum d'août 1998 sur la proposition de loi sur les réfugiés, rédigé pour le Conseil des ministres sud-africain, précise la vision gouvernementale de la politique d'asile et les priorités définies qui concernent : les objectifs de contrôle des migrations, la lutte contre les trafics d'armes, de drogue, de fausse monnaie, les réseaux mafieux, le maintien de l'ordre et du droit, ainsi que d'autres aspects relatifs à la sûreté de l'État et de la nation dont les intérêts socio-économiques et les relations bilatérales, régionales et internationales²². Ce mémorandum poursuit en affirmant que si le gouvernement sud-africain vise le respect de ses engagements en matière de droit international, « il est parfaitement dans ses attributions de décider, en fonction d'autres aspirations, qui pénètre, s'installe ou réside en Afrique du Sud, sur la base de critères légaux,

21. Terence Smith, « The Making of the South African (1998) Refugees Act », *Forced Migration Working Paper Series*, n° 5, 2003, University of the Witwatersrand, Johannesburg, p. 2.

22. *Draft Cabinet Memorandum (Secret) on a Refugee Policy for South Africa as Set out in the Accompanying Draft White Paper and Refugee Bill*, 1998, daté du 13 août 1998, p. 3, cité dans Terence Smith, « The Making of the South African (1998) Refugees Act », article cité, p. 22.

politiques ou autres, qu'il peut établir au plan national largement à sa discrétion »²³.

Un autre mémorandum, provenant cette fois-ci du ministère de l'Intérieur, et commentant publiquement le *Draft Refugee White Paper* (proposition de Livre blanc sur les réfugiés), complète cet aperçu du répertoire souverainiste. À la conception sécuritaire et discrétionnaire s'ajoute ici la dimension clairement xénophobe d'une partie des fonctionnaires en charge des questions d'asile au sein du ministère de l'Intérieur. Le mémorandum s'ouvre sur la considération suivante :

« Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, le gouvernement doit rechercher constamment le maintien de sa souveraineté, s'assurer de ne pas concéder sa souveraineté aux organisations multilatérales dans le cadre de son effort évident à tenir ses engagements et responsabilités vis-à-vis du droit international. »²⁴

Le texte poursuit par la présentation d'un système de caution pour le dépôt d'une demande d'asile présentant ce système comme « un moyen de remédier aux effectifs massifs à l'heure actuelle qui pénètrent en Afrique du Sud avec l'intention d'exploiter l'économie du pays ». Enfin, la notion de contrôle y demeure centrale, suggérant la mise en place de camps :

« L'Afrique du Sud semble être le seul pays à autoriser ses réfugiés à se déplacer librement, d'où le fait que nous connaissons de tels effectifs de réfugiés. Un contrôle strict doit être mis en place et toutes les failles du système doivent être réduites à tout prix. »²⁵

L'asile et la réalité des pratiques :

l'Afrique australe au-delà des apparences...

En dépit d'un cadre législatif relativement progressiste au regard du reste du continent, la réalité du traitement administratif, judiciaire et social des demandeurs d'asile et

23. *Draft Cabinet Memorandum...*, *op. cit.*, p. 4.

24. Subdirector for Refugee Affairs, Department of Home Affairs, Comments/Inputs on the Draft Refugee White Paper, daté du 22 juillet 1998, envoyé par Michael Schoeman, cité dans Terence Smith, « The Making of the South African (1998) Refugees Act », article cité, p. 19.

25. Terence Smith, « The Making of the South African (1998) Refugees Act », article cité, p. 19.

des réfugiés en Afrique australe est tout autre. Une étude d'ensemble de l'état des pratiques liées à l'asile en Afrique australe dépasserait les limites de ce texte. On peut cependant relever un certain nombre de dysfonctionnements (au regard des règles adoptées par les États) qui permettent d'avancer l'idée que l'asile et les pratiques qui l'accompagnent constituent aujourd'hui en Afrique australe l'un des secteurs de l'action publique les plus critiqués par les organisations de la société civile et, au-delà des divergences d'analyse, l'un des domaines de pénétration les plus problématiques de la puissance publique. Quatre éléments retiendront ici notre attention : premièrement, la constante remise en question des conventions internationales par les gouvernements d'Afrique australe ; deuxièmement, la pratique du refoulement dissimulé à travers des politiques de reconduite à la frontière systématique ; troisièmement, les traitements administratifs et policiers abusifs et, enfin, le développement d'une économie parallèle de l'asile.

L'Afrique du Sud mais également le Botswana ont ainsi essayé d'amender leur législation (ou ont été tentés de le faire) afin de limiter la circulation des réfugiés, en adoptant la solution des camps ou encore en remettant en question l'accès à l'asile après la traversée d'un pays tiers. Les cas de la Zambie et de la Tanzanie cités précédemment illustrent cet affrontement constant entre les lobbys de protection des réfugiés et les États, convaincus de leur intérêt à limiter l'ensemble des droits accordés aux réfugiés.

L'Afrique du Sud est emblématique de l'utilisation d'une politique d'immigration comme outil de refoulement dissimulé. L'évaluation individuelle des demandes n'est ainsi pas pratiquée en Afrique du Sud. C'est la détermination collective de statut (*prima facie*) en fonction de la situation de « conflit » du pays d'origine qui prévaut. Dans ce contexte, certaines populations sont plus vulnérables au refoulement systématique pratiqué au niveau des pourtours frontaliers (province du Limpopo, en particulier), car elles ne peuvent pas faire enregistrer de demandes d'asile. Le cas des Mozambicains déjà cité, mais surtout aujourd'hui celui des Zimbabwéens sont caractéristiques de cette pratique. Alors qu'il est difficile de citer des chiffres fiables sur les expulsions de Zimbabwéens d'Afrique du Sud pour ces deux dernières années, le ministère zimbabwéen de l'Immigration annonçait que plus de 3 000 Zimbabwéens avaient été expulsés par les autorités sud-africaines entre les

23 et 28 décembre 2005.²⁶ D'autres sources citent le chiffre de 100 000 reconduites de Zimbabwéens en 2005. En 2003, d'après les chiffres du HCR, les Zimbabwéens ne figuraient pas parmi les dix premières nationalités de demandeurs ou de réfugiés reconnus. En avril 2006, selon le ministère de l'Intérieur sud-africain, les Zimbabwéens constituaient 10,1 % des demandes d'asile non encore traitées (soit 11 026 demandes)²⁷. D'autres pays, comme la Zambie, en restreignant l'accès à la nationalité avant ou immédiatement après la cessation de statut et en laissant s'installer un climat généralement xénophobe dans l'accès aux services, au logement, aux soins, etc., poussent les réfugiés ou ex-réfugiés à un retour dans leur pays d'origine ou une fuite en avant vers un pays tiers.²⁸

Les traitements administratifs et policiers abusifs font régulièrement l'objet de condamnations, soit directement par les tribunaux, soit par les médias et les associations de protection des réfugiés²⁹. Que ce soit dans l'adoption de mesures *ad hoc*, qui sortent des cadres légaux prévus (par exemple, les vagues d'expulsion pendant les périodes de fête ou les opérations policières de type « Operation Crackdown » en Afrique du Sud), ou dans les abus quotidiens (maltraitements, abus de pouvoir, refus de soins en détention), l'administration des réfugiés et demandeurs d'asile semble largement échapper,

26. *More than 3,000 Zimbabweans deported from South Africa*, 2006, January 04, http://english.people.com.cn/200601/04/eng20060104_232799.html, examiné le 22 mai 2006.

27. UNHCR, *Refugee Statistics South Africa At a Glance*, mai 2004, <http://www.unhcr.org>, examiné le 15 mai 2006; South African Department of Home Affairs, 2006, Statement by Acting Deputy Director-General: National Immigration Branch, M. Gcinumzi Ntlakana on the Refugee Backlog Project at the Court Classique Hotel in Arcadia, Pretoria on 20 April 2006, <http://www.dha.gov.za>, examiné le 15 mai 2006.

28. Véronique Lassailly-Jacob, « Ukwimi, un site agricole ouvert aux réfugiés mozambicains en Zambie », communication au colloque CEPED-ISSP, « L'asile au Sud », Ouagadougou, 5-7 juin 2006.

29. Les différents rapports publiés à ce sujet sont : Human Rights Watch, « *Prohibited Persons* », *Abuse of Undocumented Migrants, Asylum Seekers and Refugees in South Africa*, New York, Human Rights Watch, 1998; South African Human Rights Commission, *Report into the Arrest and Detention of Suspected Undocumented Migrants*, Parktown, Johannesburg, 1999; David McDonald, Lephophoto Mashike, et Celia Golden, « The Lives and Times of African Migrants and Immigrants in Post-Apartheid South Africa », *Migration Series*, n° 13 : *Southern African Migration Project*, Queens University, 1999, Kingston.

dans de nombreux pays d'Afrique australe, aux obligations administratives et légales pourtant fixées dans les législations nationales et les accords internationaux. On peut même s'interroger sur la capacité réelle de certains ministères à gérer l'asile. Ainsi, en Afrique du Sud, le ministère de l'Intérieur (*Home Affairs*) admet en avril 2006 un retard de traitement de 103410 cas au niveau national, tout en reconnaissant que les chiffres de Johannesburg sont indisponibles et que les archives de différents centres d'accueil ont parfois été perdues pendant six mois.³⁰

Enfin, dernier aspect révélateur d'une difficulté d'emprise des États sur les populations concernées par l'asile et symptôme des stratégies de contournement ou d'exploitation des règlements: la mise en place d'une économie parallèle de l'asile dans la quasi-totalité des pays concernés. Le manque de moyens, de personnel et de compétences des services en charge pour mettre en œuvre les législations ou gérer, en l'attente de ces législations, les demandeurs d'asile et les réfugiés a créé des niches économiques exploitées par les réfugiés eux-mêmes, par les fonctionnaires de ces administrations et par différents groupes mafieux. Si la situation des camps de réfugiés et les mécanismes spécifiques qui se greffent sur ces structures sont relativement bien connus, on sait beaucoup moins de choses sur les situations de libre installation des réfugiés et particulièrement sur l'émergence de ces circuits parallèles dans les zones urbaines³¹.

Nuançant en cela l'analyse de Loren Landau³² reprenant la théorisation de la notion d'exception par Giorgio Agamben, nous considérons que les dérives des politiques actuelles d'asile en Afrique australe sont très différentes des mesures d'exception observables en Europe occidentale et particulièrement aux États-Unis dans le prolongement du 11 septembre 2001.

30. Voir Busisiwe Mkhwebane-Tshehla, directrice pour les réfugiés, ministère de l'Intérieur sud-africain, agence de presse Mercury, 24 novembre 2005.

31. Voir la thèse de Godfrey Chesang, *Rethinking Power Privilege and Responsibility in the International System of Refugee Protection: Case Study of Refugee Protection in Kenya and South Africa*, université du Witwatersrand, Johannesburg, non publiée, 2006.

32. Loren Landau, « Immigration and the State of Exception... », article cité, p. 326-327; Giorgio Agamben, *State of Exception*, Chicago University Press, Chicago, 2005.

Ces dérives peuvent en effet provoquer des effets de nature comparable, mais elles participent plutôt d'une continuité de perception de la notion de souveraineté avec les régimes coloniaux et d'apartheid que d'une rupture avec un régime de nature légale-rationnelle. En d'autres termes, un ensemble de processus relèverait plutôt d'une adhésion encore inachevée, parcellaire, au devenir incertain, aux principes d'une administration légale-rationnelle. Ces processus comprennent le recours systématique à des pratiques coercitives, l'instrumentalisation des politiques migratoires, le laisser-faire vis-à-vis des abus commis par les services de police et d'immigration, ou encore l'introduction d'amendements aux lois de l'asile qui remettent progressivement en cause les accords internationaux. Il est intéressant de noter que l'Afrique du Sud sur ce point n'échappe pas à l'analyse, même si la complexité du rapport de force qui s'y joue entre structures étatiques et structures non étatiques est certainement unique dans la région.

Il paraît intéressant d'observer, au-delà du juridique, la mise en place de ces régimes d'asile sous l'angle du type d'innovations technologiques administratives en cours d'élaboration dans les pays d'Afrique australe et pas seulement sous l'angle du dysfonctionnement ou de l'exception face à un ordre légal-rationnel ou même à une axiomatique des droits de l'homme. Il ne s'agit pas ici de nier l'impact du déni des droits de l'homme et du recours systématique à des mesures « spéciales » sur le tissu social et la légitimité politique, mais d'attirer l'attention sur l'apprentissage institutionnel à l'œuvre, y compris dans les stratégies de contournement (« déclarations infondées », corruption pour l'obtention du statut ou le traitement plus rapide du dossier, etc.). La gestion administrative des réfugiés est dès lors à considérer comme le résultat d'interactions entre trois systèmes :

1. une fonction publique civile fortement centralisée et discrétionnaire,
2. l'intervention des lobbies de la société civile et des organisations internationales,
3. les usagers de ces services qui sont eux-mêmes porteurs d'une histoire propre de la relation à l'État.

En ce sens, il peut paraître réducteur d'utiliser la notion d'exceptionnalisme³³ en matière de politique d'asile dans le cas de l'Afrique australe. C'est en effet ne pas tenir compte

33. Loren Landau, « Immigration and the State of Exception... », article cité.

des trajectoires historiques spécifiques de l'État, qui rendent difficile la comparaison directe entre une notion développée dans le contexte de l'Amérique du Nord post-11 Septembre et l'Afrique subsaharienne dans son ensemble. Deuxièmement, le risque est de confondre la rhétorique de l'exceptionnalisme dont l'influence sur les États d'Afrique subsaharienne est indéniable avec sa validité sur ce même terrain. Dans des États où le caractère discrétionnaire du pouvoir est encore souvent la règle, dans lesquels, en dépit d'une institutionnalisation parfois forte de la puissance publique à travers les textes de loi, les constitutions, les cérémonies, la réalité de sa capacité est constamment mise en doute et où, enfin, la capacité de la puissance publique à exercer un véritable contrôle sur les pratiques autorisées et le pouvoir décisionnel est aussi en question, le concept d'exceptionnalisme semble peu opératoire. De manière caricaturale, on pourrait dire que lorsque l'exception est la règle, la notion d'exception ne fait plus sens. Enfin, la dimension multisectorielle de la gestion des migrations interroge la spécificité des « déviances » qui peuvent y être observées : c'est l'ensemble des pratiques administratives qu'il faut prendre en considération pour ensuite éventuellement dégager les particularités du traitement des étrangers.

Dans les cas sud-africain et botswanais, on peut effectivement s'interroger sur les effets durables de ces pratiques de non-droit. Mais il faut se garder de considérer, dans le cas sud-africain, que la période antérieure à 1994 présentait une parfaite adéquation entre règles et pratiques administratives ou encore que la séparation des pouvoirs y était achevée. Louis Picard, dans une analyse de l'État sud-africain, note ainsi que :

« L'héritage du régime de P.W. Botha en 1989 était celui d'une structure étatique massive, centralisée et autoritaire. À la fin des années 1980, la bureaucratie sud-africaine jouissait d'une autonomie importante en matière de politique publique et de relations État-société. Le lieu du contrôle résidait dans un système de comités et de réseaux au niveau des cadres et de la présidence. Les hauts fonctionnaires jouaient un rôle majeur dans la prise de décision qui serait difficile à limiter à l'avenir. La part de discrétion dont bénéficiait l'administration resterait très importante dix ans après la fin du gouvernement d'apartheid. »³⁴

34. Louis Picard, *The State of the State, Institutional Transformation, Capacity and Political Change in South Africa*, Public and Development Management, Wits University Press, Johannesburg, 2005, p. 11-12.

Pour ces deux États, en particulier, dont les processus de démocratisation sont souvent cités en exemple, la question centrale de la légitimité demeure bel et bien. Comment répondront-ils aux effets déstructurants de pratiques hors la loi dans la gestion de leur politique migratoire? Parviendront-ils à (re)prendre le contrôle de zones urbaines ou, plus difficilement encore, de réseaux transnationaux qui défient l'emprise étatique? Pourront-ils supporter les coûts politiques de cette délégitimation par rapport aux atteintes portées aux droits de l'homme et aux engagements internationaux?

Ces différents domaines seront certainement et paradoxalement plus difficiles à gérer pour ces États aux relais non étatiques complexes et historiquement solides (lobbies politiques, des droits de l'homme, syndicats, etc.) que dans d'autres États de la région bien moins institutionnalisés. C'est l'ampleur et la nature des crises éventuelles qui sont difficiles à évaluer. Il y a cependant fort à parier que celles-ci seront d'autant plus profondes qu'elles embrasseront à la fois deux dimensions: l'une nationale, par rapport aux attentes des majorités citoyennes, l'autre régionale, par rapport aux sources de conflit qu'elles pourraient engendrer. En revanche, si les phénomènes de contournement de la puissance publique ne revêtent qu'une dimension marginale limitée aux populations les plus défavorisées de migrants (réfugiés et irréguliers), il est probable que ces espaces liminaux continueront encore longtemps d'exister.

L'asile, reflet des limites de l'intégration régionale en Afrique australe

Dans le cadre de la réforme de la politique d'immigration sud-africaine, le chapitre concernant les réfugiés dans le *Green Paper on International Migration* plaidait pour un système collectif de protection, à travers lequel l'ensemble des pays de la SADC partagerait les coûts de la protection des réfugiés, et pas seulement ceux qui, « par accident géographique ou par la capacité relative des États à contrôler leurs frontières », se trouvent confrontés à des afflux importants.³⁵

Près de neuf ans après la publication de ce document et dix ans après l'intégration de l'Afrique du Sud dans la SADC,

35. Green Paper Task Team, *Green Paper on International Migration*, presented to the Department of Home Affairs, South Africa, 1997, p. 4-7.

cette recommandation est restée lettre morte. Parallèlement à l'adoption progressive des textes internationaux, les États d'Afrique australe ont restreint l'accès à leur marché du travail et, de manière générale, ont rendu les conditions d'immigration plus restrictives. Le nouveau Protocole sur la facilitation du mouvement des personnes, finalement adopté en octobre 2005 après dix ans de tergiversations, abandonne non seulement l'idée de la libre circulation intrarégionale, mais surtout ne prévoit aucun cadre contraignant ni aucun objectif spécifique d'homogénéisation de l'asile dans les pays de la SADC. Faute de mieux, l'asile y est ainsi devenu, en partie, le recours de populations criminalisées par les lois sur l'immigration. Les politiques de reconduite systématique à la frontière ont, dans ce contexte, servi deux fonctions, celle de soupape de régulation informelle du marché de l'emploi et celle du refoulement dissimulé permettant de gérer de manière *ad hoc* des populations que les administrations publiques ne peuvent (ou ne veulent) pas prendre en charge officiellement.

Ainsi, le nouveau protocole ne devrait pas transformer une situation où les différentiels de traitement des réfugiés et demandeurs d'asile (notamment sur l'accès au travail et les possibilités d'installation) sont devenus une ressource et la motivation d'une partie des flux actuels (des zones intermédiaires ou tampons que sont la Zambie, le Malawi ou le Zimbabwe) vers l'Afrique du Sud. Faute d'uniformiser les régimes d'asile dans la région et de créer de véritables plates-formes de coopération institutionnelle interétatiques sur ces questions, on verra s'accroître cette spécialisation des tâches.

CONCLUSION

Les politiques mises en place reflètent souvent une confusion entre une souveraineté légitime et la coercition du migrant, qui peut revêtir de multiples formes. Cette coercition aboutit parfois à l'installation de pratiques déviantes par rapport aux normes légales adoptées depuis les indépendances, que seule la construction du migrant comme une menace sociale justifie.

Il est cependant réducteur d'analyser ces pratiques coercitives et déviantes comme une reproduction des mesures d'exception observables aujourd'hui en Europe occidentale et en Amérique du Nord. Souvent révélatrices d'héritages beaucoup

plus anciens³⁶, ces situations sont plutôt symptomatiques des difficultés de pénétration administrative des États africains dans un secteur, celui des migrations, porteur de ses dynamiques propres.

Au niveau national, en se gardant d'exagérer outre mesure la perte de légitimité qui pourrait en découler pour ces jeunes démocraties (l'Afrique du Sud et le Botswana), il est évident que les domaines spécifiques sur lesquels repose cette légitimité (le respect du constitutionnalisme, l'État de droit, une justice indépendante, des systèmes juridique et policier respectueux des procédures et des droits de l'homme) sont d'ores et déjà fragilisés par les politiques menées dans le domaine migratoire. Dans ce contexte, sauf à observer une diminution radicale et rapide des conflits générateurs de réfugiés sur le continent, il est à prévoir que l'augmentation du nombre de ces migrants spécifiques dans les années à venir accentuera différents phénomènes : criminalisation des services de l'État, émergence de normes parallèles supplantant les normes établies par le nouvel État démocratique. Cela pourrait remettre progressivement en question, par le bas et de l'intérieur, par grignotage progressif des marqueurs de légitimité, la « transformation » qui devait succéder à la transition.

Enfin, au niveau régional, la préférence pour un bilatéralisme systématique est à la fois le reflet et en partie la cause des déséquilibres caractéristiques de cette partie du continent. Des progrès ont certes marqué l'adoption progressive d'un régime d'asile depuis les années 1970, avec une réelle assise régionale de ces régimes aujourd'hui. Cependant, à y regarder de plus près, on s'aperçoit qu'il s'agit plutôt là d'initiatives individuelles des États, dans leurs relations bilatérales aux grandes puissances et aux organismes internationaux que de synergies régionales. La réticence actuelle à mettre en place, face aux crises (le Zimbabwe et la RDC en l'occurrence), des outils de protection supranationaux régionaux trahit l'inefficacité de la SADC, son incapacité à créer des cadres de réflexion et de contrainte, et sa subordination aux poids respectifs des États membres.

36. Louis Picard, *The State of the State...*, *op. cit.*

Wa Kabwe-Segatti Aurélia (2008)

Les nouvelles logiques de l'asile dans l'Afrique australe
postapartheid

In : Cambrézy Luc, Laacher S., Lassailly-Jacob V., Legoux
L.L'asile au Sud

Paris : La Dispute, p. 23-46

ISBN 978-2-84303-168-7