



**HAL**  
open science

# La naissance d'une politique publique "européanisée": le secteur de l'asile en Hongrie et en République tchèque

Laure Neumayer

## ► To cite this version:

Laure Neumayer. La naissance d'une politique publique "européanisée": le secteur de l'asile en Hongrie et en République tchèque. *Revue internationale de politique comparée*, 2006, 13 (2), p.239-257. halshs-00963708

**HAL Id: halshs-00963708**

**<https://shs.hal.science/halshs-00963708>**

Submitted on 21 Mar 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Laure Neumayer**

## **La naissance d'une politique publique « européenne » : le secteur de l'asile en Hongrie et en République tchèque**

L'élargissement de l'UE à l'Est a suscité nombre de travaux sur les processus d'« européanisation » ou de « transfert » des normes communautaires vers les pays postcommunistes<sup>1</sup>. Ces interrogations, nées de la nécessité pour les pays candidats de reprendre l'acquis communautaire afin d'adhérer à l'Union, alimentent un débat scientifique sur la conditionnalité et le caractère coercitif de la politique communautaire d'élargissement<sup>2</sup>. Elles rejoignent également les travaux sur la diffusion de cadres institutionnels et de normes de politiques publiques par des réseaux internationaux ou transnationaux<sup>3</sup>. En dépit de leur intérêt théorique et empirique, ces cadres d'analyse présentent plusieurs risques. Ils peuvent induire l'idée de convergence et de diffusion linéaire des normes, en laissant dans l'ombre les réinterprétations et hybridations imposées à l'acquis lors de sa réappropriation par les acteurs nationaux. Ces « concepts écran » macro-politiques conduisent également à essentialiser un acquis constamment redéfini dans de nombreux secteurs de politique publique, alors que ces redéfinitions peuvent grandement accroître les marges de manœuvre des acteurs considérés comme « récepteurs » des normes communautaires. Enfin, nombre de travaux identifient des acteurs collectifs à l'origine de ces transferts, qualifiés de *communautés de politique publique*, de *réseaux transnationaux de cause* ou encore de *communautés épistémiques*<sup>4</sup>. Ces approches ont pour point commun un faible intérêt pour les propriétés sociales des agents qui composent ces groupes de politique publique<sup>5</sup>. Appliquée à l'élargissement, une telle perspective occulte un aspect essentiel de l'inclusion des systèmes politiques centre-européens dans l'espace sociopolitique communautaire : l'émergence d'acteurs politiques et sociaux possédant des savoirs et savoir-faire spécialisés dans les questions européennes, et occupant une position à l'interface entre l'espace communautaire et l'espace national.

Ces acteurs sont précisément l'objet d'une approche sociologique de l'européanisation, qui s'interroge sur leurs positions et trajectoires à partir de l'hypothèse selon laquelle « l'autonomisation et la structuration des champs sociaux apparaît dans les pratiques et les trajectoires des agents et des institutions »<sup>6</sup>. Dans un espace européen en voie d'autonomisation, certains agents se dotent de ressources sociales et politiques utilisables pour des repositionnements au niveau national, tout en faisant usage dans l'espace

---

<sup>1</sup> Cf LINDEN Ronald K. (dir.), *Norms and Nannies. The Impact of International Organizations on the Central and Eastern European States*, Boston, Rowman & Littlefield, 2002 ; SCHIMMELFENNIG Franck, SEDELMEIER Ulrich, « Governance by Conditionality : EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe », *Journal of European Public Policy*, 2004, vol. 11, n°4, pp. 669-687.

<sup>2</sup> Nous nous permettons de renvoyer à DAKOWSKA Dorota, NEUMAYER, Laure, « Introduction : Repenser l'impact de l'adhésion », *Politique européenne*, n°15, 2005, pp.5-27.

<sup>3</sup> Cf DOLOWITZ, David P., MARSH, David, « The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making », *Governance*, janvier 2000, vol. 13, n°1, pp. 5-24.

<sup>4</sup> Cf STONE, Diane , « Introduction : global knowledge and advocacy networks », *Global Networks*, vol.2, n°1, 2002, pp.1-11.

<sup>5</sup> Cf HASSENTEUFEL Patrick, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, 2005, pp. 113-132.

<sup>6</sup> Cf DEZALAY Yves, RASK MADSEN Mikael, « La construction européenne au carrefour du national et de l'international », in COHEN, Antonin, LACROIX Bernard, RIUTORT Philippe (dir), *Les formes de l'activité politique. Eléments d'analyse sociologique, du XVIIIe siècle à nos jours*, Paris, PUF, 2006, p.277-296.

communautaire des capitaux acquis dans les espaces nationaux<sup>7</sup>. Cette duplication des lieux de production et d'usage des ressources politiques suscite des questionnements quant au succès du transfert de capitaux (qu'ils soient de nature politique, sociale ou scolaire) entre les deux niveaux<sup>8</sup>. Dans les nouveaux Etats membres de l'UE, une telle étude des « courtiers » situés entre le niveau national et le niveau européen de gouvernement présente plusieurs avantages. Elle permet d'abord de requalifier l'influence de l'UE, qui n'est plus considérée de manière mécaniste comme une instance de sanctions et de récompenses pour les gouvernements centre-européens, mais comme un acteur externe qui peut modifier les ressources et répertoires d'action des acteurs institutionnels et non institutionnels. Elle amène aussi à s'interroger plus précisément sur les mécanismes de l'eupéanisation, en tant que processus socialement situé d'acquisition de compétences et d'exercice de pratiques labellisées « européennes », valorisées dans l'espace national comme communautaire. En effet les changements postcommunistes, comme processus de redéfinition de l'économie des capitaux politiques et sociaux acquis sous le socialisme, amplifient les effets sociaux de l'usage de capitaux européens qui existent de manière plus routinisée dans les anciens Etats membres.

C'est dans cette perspective que cet article étudie les acteurs impliqués dans un secteur d'action publique inexistant avant 1989 en Hongrie et en République tchèque : le droit d'asile et la protection des réfugiés<sup>9</sup>. Bien qu'elle se soit constituée en rupture avec l'action publique socialiste, une étude empirique démontre que la politique d'asile s'est construite dans ces pays sans faire table rase des structures sociales, juridiques, administratives héritées du socialisme. Mais elle a été un cadre privilégié d'acquisition de capitaux scolaires et relationnels qui ont permis à des agents sociaux qui ne faisaient pas partie des agents dominants du système socialiste de se repositionner au niveau national, par la conversion de capitaux « eupéanisés ». Dans les deux pays considérés, l'action publique en matière d'asile s'est constituée au croisement de trois espaces sociaux - bureaucratiques, associatifs et universitaires. Un nombre restreint d'agents ont utilisé leur positionnement simultané dans ces secteurs pour créer un rôle d'intermédiaire avec l'espace européen et réaliser des « imports-exports d'expertise »<sup>10</sup>. La réussite de cette entreprise tenait à la variation des types de capitaux valorisés dans les espaces nationaux et européens au cours des années 1990, sous le double effet de la préparation de l'élargissement et de la communautarisation de la politique d'asile.

La monopolisation de ressources européennes par un petit nombre d'individus a permis la structuration du secteur de l'asile au niveau national, tandis que la stabilisation des frontières de ce secteur avait pour corollaire le renforcement des positions des agents qui possédaient ces ressources. Comme dans tout espace social, des relations de concurrence ont existé entre les acteurs de l'asile, qui se sont engagés dans des luttes de définition du secteur à

---

<sup>7</sup> cf GUIRAUDON Virginie, « L'espace sociopolitique européen, un champ encore en friches ? », *Cultures et Conflits*, n°38-39, 2000, pp.7-37 ; GEORGAKAKIS, Didier (dir), *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisation de l'Union européenne*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2002.

<sup>8</sup> Cf PASQUIER Romain, WEISBEIN Julien, « L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire », *Politique européenne*, n°12, 2004, pp. 5-21.

<sup>9</sup> Historiquement terres de départ et non d'accueil, la Hongrie et la Tchécoslovaquie communistes étaient en dehors du système international de protection des réfugiés, bien que leurs constitutions aient mentionné le droit d'asile. La Constitution hongroise par exemple disposait que « quiconque est persécuté pour son comportement démocratique, ou pour son activité en faveur du progrès social, la libération des peuples ou la protection de la paix, peut recevoir l'asile ». Ce droit réservé à l'Etat fut utilisé de manière discrétionnaire pour accueillir des communistes grecs après la guerre civile, des communistes chiliens dans les années 1970 et, de manière sporadique, des « révolutionnaires » d'Afrique et d'Asie, cf LAVENEX, Sandra, *Safe Third Countries : Extending the EU Asylum and Immigration Policies to East and Central Europe*, Budapest, CEU Press, 1999.

<sup>10</sup> Cf DEZALAY Yves, RASK MADSEN Mikael, *art. cit.*

l'issue différente dans chaque pays étudié. Le cas hongrois se caractérise par un grand degré de monopolisation des capitaux européens par un nombre très restreint d'acteurs fortement investis dans l'espace européen - des juristes devenus « militants universitaires »<sup>11</sup> du droit d'asile. En revanche le secteur de l'asile est plus fragmenté et moins clairement dominé par des agents possédant ce type de capitaux en République tchèque.

Après un bref rappel des grands traits de la constitution du secteur de l'asile en Europe occidentale et de l'inclusion des PECO dans ce cadre, cet article examine l'acquisition de compétences européennes par ces différents agents, puis la consolidation des secteurs associatifs de l'asile hongrois et tchèque.

## 1. Le droit d'asile, de l'Union européenne aux PECO

Avec la chute du rideau de fer, le besoin de connaissance mutuelle entre l'Ouest et l'Est de l'Europe a conduit à l'inclusion des pays centre-européens dans le système international de l'asile. Les politiques d'asile des pays postcommunistes ont d'emblée été soumises à l'influence d'acteurs internationaux comme le Conseil de l'Europe et le Haut Commissariat aux Réfugiés de l'ONU (HCR)<sup>12</sup>. Mais l'influence de l'Union européenne sur les cadres institutionnels et le contenu des politiques publiques est restée limitée jusqu'à la fin des années 1990, du fait des phénomènes de *path dependency* à l'œuvre dans les futurs Etats membres, et de la lente constitution d'un régime juridique communautaire en matière d'asile.

La politique d'asile hongroise et tchécoslovaque s'est d'abord développée dans l'urgence, en réaction aux afflux de réfugiés qui ont accompagné la désagrégation du bloc de l'Est (Hongrois de Roumanie réfugiés dès 1988 en Hongrie, Allemands de l'Est puis Roumains rejoignant la Tchécoslovaquie en 1990)<sup>13</sup>. Elle était fortement déterminée par les héritages socialistes en matière de structures administratives, dont les réformes ont suivi des cheminements sinueux. La *path dependency* institutionnelle était renforcée par la pluralité des expertises offertes par les Etats membres aux PECO, et par l'absence de « modèle administratif » européen qui laissait à ces derniers le choix entre plusieurs variantes pour construire leur propre modèle. Du fait du caractère intergouvernemental de la coopération en matière de « Justice Affaires Intérieures » (JAI), les Etats membres ont d'abord privilégié le niveau bilatéral en signant des accords de réadmission dès 1991<sup>14</sup>. Si la coopération JAI a été intégrée en 1994 à la stratégie de pré-adhésion de l'Union, celle-ci faisait preuve d'une certaine tolérance envers des dispositions contraires à l'acquis ou aux pratiques des Etats membres<sup>15</sup>.

L'influence communautaire sur les PECO s'est renforcée après la double rupture intervenue en 1997, lorsque l'accélération de la politique d'élargissement a coïncidé avec la communautarisation de la politique d'asile<sup>16</sup>. Les questions relatives au droit d'asile ont en

---

<sup>11</sup> Cf OLLITRAUT Sylvie, « Les écologistes français, des experts en action », *Revue française de science politique*, vol. 51, n°1-2, février-avril 2001, pp.105-130.

<sup>12</sup> Le HCR ouvrit un centre à Budapest et à Prague dès la signature de la Convention de Genève par ces deux pays, respectivement en 1989 et 1991.

<sup>13</sup> Cf BYRNE, Rosemary, NOLL, Gregor, VESTED-HANSEN, Jens, *New Asylum Countries ? Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged European Union*, Boston, Kluwer Law International, 2002.

<sup>14</sup> Cf LAVENEX, Sandra, UÇARER, Emek, *Migrations and externalities of European integration*, Landham, Lexington Books, 2002.

<sup>15</sup> Le droit d'asile en Hongrie a par exemple été restreint jusqu'en 1998 par une clause de limitation géographique : le gouvernement hongrois ne traitait que les demandes d'asile de citoyens européens, tandis que les demandes de ressortissants extra-européens étaient gérées par le HCR.

<sup>16</sup> Cf TURNBULL, Penelope, SANDHOLTZ, Wayne, « Policing and Immigration : the Creation of a New Policy Space », in FLIEGSTEIN, Neil, SANDHOLTZ, Wayne, STONE SWEET, Alec, *The Institutionalization*

effet été « communautarisées » par le Traité d'Amsterdam, qui définissait précisément le contenu de l'acquis communautaire en la matière et prévoyait un accroissement des compétences des institutions communautaires aux côtés des gouvernements nationaux. L'acquis était composé de règles minimales communes régissant la répartition des demandeurs d'asile entre pays membres, tout en laissant les décisions sur le fond à la discrétion d'Etats membres tous signataires de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951. Lors du sommet de Tampere de 1999, les Etats membres se sont donnés pour ambition de mettre en place un régime d'asile commun européen, dans le respect de la Convention de Genève<sup>17</sup>. L'UE a par ailleurs donné une nouvelle impulsion à l'élargissement en sélectionnant six pays pour l'ouverture des négociations d'adhésion en 1998, et en confiant à la Commission européenne la tâche de contrôler la reprise de l'acquis communautaires par les Etats candidats<sup>18</sup>.

Dès lors, une partie de l'aide communautaire à la pré-adhésion a été consacrée au secteur migratoire. Le programme d'assistance technique Phare a comporté un volet JAI à partir de 1997, tandis que les réformes institutionnelles et juridiques dans ce domaine étaient incluses dans les partenariats d'adhésion à partir de 1998, puis dans le « Plan d'action en matière administrative » lancé par la Commission européenne en 2002. La marge de manœuvre des acteurs institutionnels centre-européens face aux demandes d'ajustement de leurs cadres institutionnels et législatifs s'est trouvée réduite. La pré-adhésion a abouti à la reprise de l'acquis, malgré des décalages chronologiques entre Etats membres et Etats candidats dus à l'accélération de l'activité normative communautaire à la fin des années 1990. Les réformes des cadres juridiques hongrois et tchèques ont suivi des rythmes différents déterminés par les pressions communautaires, mais aussi les contextes politiques nationaux<sup>19</sup> et l'évolution du nombre des demandeurs d'asile dans chaque pays<sup>20</sup>.

En dépit des ambiguïtés entourant la reprise des normes communautaires dans les systèmes juridiques nationaux, les organisations internationales ont joué un rôle structurant dans la constitution du secteur de l'asile en Hongrie et en République tchèque.

Ce rôle s'est d'abord exercé à travers la diffusion d'un savoir juridique, dans des arènes permettant « l'import-export d'expertise ». Le HCR a joué le rôle de formateur principal, notamment en Hongrie où ses représentants ont organisé des séminaires sur les

---

*of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 194-220 ; ROIG Annabelle, « L'harmonisation européenne du droit d'asile : une vue critique », *Revue du marché commun et de l'Union Européenne*, n°482, octobre-novembre 2004, pp.590-596.

<sup>17</sup> Cet objectif s'est traduit par l'adoption, en 2004, de directives portant respectivement sur le statut de réfugié et sur les procédures d'octroi de l'asile.

<sup>18</sup>A partir de 1998, chaque pays candidat élaborait annuellement des programmes nationaux d'adoption de l'acquis, et signait avec la Commission européenne des partenariats d'adhésion définissant des engagements mutuels à court terme. La Commission évaluait le respect de ces partenariats dans des « rapports d'étape » sur chaque pays.

<sup>19</sup> Dans les deux pays, la politisation de l'asile est faible et les partis politiques se démarquent peu sur cet enjeu. En Hongrie, les questions migratoires sont un élément crucial de l'offre partisane du fait des liens entretenus avec les minorités hongroises vivant dans les pays voisins. Mais l'asile est considéré comme une question secondaire, sauf dans les cas concernant ces minorités (comme les Hongrois d'ex-Yougoslavie réfugiés en Hongrie depuis le début des années 1990 mais dénués de statut juridique stable). En République tchèque, l'enjeu migratoire au sens large est faiblement politisé, et envisagé avant tout sous un angle économique (vieillesse de la population et besoins de main d'œuvre étrangère). L'adhésion à l'UE en mai 2004 s'est traduite dans les deux cas par une forte baisse du nombre de demandeurs d'asile.

<sup>20</sup> Cf NAGY, Boldizsar, « Asylum in Hungary. History, international (and EU) context », manuscrit, 2004 ; CARTON, Florence, « La République tchèque, Un exemple d'institutionnalisation de l'asile en Europe Centrale (1990-2003) », Mémoire de Magistère Relations internationales, Université Paris 1, Direction Catherine Goussef, 2003.

normes internationales du droit d'asile qui étaient ouverts aux secteurs bureaucratiques (officiers d'éligibilité, juges, garde-frontières, policiers) mais aussi aux agents académiques et associatifs. Le HCR se donnait d'ailleurs pour mission explicite d'organiser le champ de l'asile en favorisant les contacts entre acteurs institutionnels et non institutionnels. De même, le Conseil de l'Europe a proposé des formations dès l'adhésion de la Hongrie à cette organisation fin 1990. Une nouvelle approche des migrations, qualifiée de « libérale », était exposée lors de ces sessions de formation - comme le raconte un ancien participant :

*« le Conseil de l'Europe mettait en avant une approche très ouverte du droit d'asile, qui a provoqué une prise de conscience : toutes les formes de migration doivent être régies par le respect des droits de l'homme, y compris pour les demandeurs d'asile et les migrants illégaux. C'était totalement nouveau dans un pays qui avait été fermé pendant quarante ans, qui avait vu ses citoyens fuir à chaque changement de régime dans le passé mais n'avait pratiquement jamais accueilli personne »<sup>21</sup>.*

Les agents bureaucratiques ont également bénéficié de formations assurées par les Etats membres de l'UE dans le cadre des politiques de *twinning*<sup>22</sup>, et d'une insertion dans des structures de coopération intergouvernementales où circulaient les « bonnes pratiques » de différents pays européens<sup>23</sup>. En échange de ces formations juridiques, les acteurs locaux informaient le HCR et le Conseil de l'Europe du développement des lois hongroises et tchèques, et facilitaient leur accès aux acteurs bureaucratiques nationaux.

Des relations de coopération et de concurrence existaient entre le Conseil de l'Europe, le HCR et l'UE dans le soutien à la constitution de secteurs de l'asile centre-européens. L'influence respective de ces trois organisations sur les espaces bureaucratiques, académiques et associatifs a évolué avec la création de normes communautaires et la proximité croissante de l'adhésion. Au début des années 1990, le Conseil de l'Europe et le HCR favorisaient la reprise des normes juridiques internationales, et le HCR était le principal bailleur de fonds des associations hongroises et tchèques. Dans la seconde moitié des années 1990, l'UE a renforcé son poids vis-à-vis des agents bureaucratiques chargés de reprendre l'acquis communautaire, mais aussi vis-à-vis des associations de défense des demandeurs d'asile. Celles-ci considéraient les institutions communautaires comme leur « allié naturel » face à leurs gouvernements car elles espéraient une harmonisation « par le haut » des systèmes juridiques nationaux. Sur le plan financier, la perspective du retrait du HCR à l'approche de l'élargissement rendait aussi ces associations plus dépendantes de l'UE et de son Fond européen pour les Réfugiés<sup>24</sup>. Cependant les associations ont tiré un bilan mitigé de l'influence communautaire après l'adhésion : leurs représentants estimaient que la pression communautaire avait bien accéléré l'institutionnalisation d'un régime de protection des réfugiés inexistant sous le communisme, mais en imposant des normes souvent restrictives. Elles affirmaient rechercher désormais une posture plus « contestataire » vis-à-vis de l'UE.

Les années 1990 ont vu apparaître des interdépendances entre les acteurs communautaires de l'asile et des acteurs centre-européens perçus comme les futurs gardiens des frontières communautaires. Ces nouvelles configurations ont favorisé l'acquisition de capitaux valorisables dans l'espace européen par la reconversion de capitaux hérités du socialisme.

---

<sup>21</sup> Entretien, Université Eötvös Lorand, Budapest, 20.01.2006.

<sup>22</sup> Cf Elsa TULMETS, « Les programmes d'aide de l'Union européenne à l'Est : analyser l'impact des réformes », *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, vol. 34, n°3, 2003, pp. 5-36.

<sup>23</sup> Comme le Processus de Budapest pour le contrôle des migrations illégales, créé en 1993, qui comprend également des représentants des Etats tiers, cf LAVENEX, Sandra, *op cit*.

<sup>24</sup> Entretien PPI, Prague, 15.03.2005.

## 2.L'eupéanisation ou la construction de compétences européennes

L'acquisition de capitaux européens s'est faite dans un jeu à trois dimensions : des réformes administratives impulsées par les changements de régime puis favorisées par l'UE<sup>25</sup> ; l'apparition d'universitaires « eupéanisés » à la faveur de la redéfinition des savoirs légitimes et du lancement de réseaux académiques paneuropéens ; l'institutionnalisation et la professionnalisation du secteur associatif.

### a) L'eupéanisation de l'espace administratif

La redéfinition des objectifs de politique publique en matière migratoire après la chute du communisme s'est traduite par la création de nouveaux services administratifs au sein des ministères de l'Intérieur. Des luttes bureaucratiques autour de la définition des compétences légitimes en matière d'asile ont opposé la composante policière de ces ministères, incarnée par les fonctionnaires des « Polices des étrangers » chargées du contrôle des frontières pendant la période socialiste, à des individus ayant intégré l'administration après le changement de régime. Ces derniers ont fait des carrières administratives rapides, parfois entamées à un niveau hiérarchique élevé grâce à la reconversion d'un savoir (en droit public ou en sociologie) acquis sous le communisme, mais aussi grâce à une réorientation professionnelle présentée comme un engagement moral en faveur de personnes ayant besoin de protection. Ces agents possédaient donc un capital scolaire reconnu, sans être directement lié au contrôle des frontières, et incarnaient la rupture de 1989 en termes de capitaux sociaux légitimes.

En Tchécoslovaquie par exemple, ce sont des policiers, et non des fonctionnaires, qui épaulaient la « Commission plénipotentiaire pour les réfugiés » créée en 1990 et rattachée au ministère fédéral de l'Intérieur. Cependant la direction de ces services a été confiée à des personnes non issues des structures policières : une ancienne éditrice dissidente présidait la Commission plénipotentiaire, tandis qu'un autre ancien dissident, par ailleurs docteur en sociologie, dirigeait ce service au niveau administratif<sup>26</sup>. Ces nouveaux acteurs se sont engagés dans une recherche d'autonomie par rapport à la police des étrangers dont ils dénonçaient les visées « sécuritaires », « l'assimilation de tout étranger à une menace » et « l'incapacité de distinguer les réfugiés des autres migrants »<sup>27</sup>. Ils avaient sous leur direction, dans ces nouveaux services, des agents bureaucratiques sélectionnés pour leurs expériences antérieures et leurs dispositions personnelles - comme l'explique la juriste chargée de créer un Bureau de l'Asile au ministère de l'Intérieur en Hongrie en 1990 :

*« J'ai choisi des collègues avec une bonne attitude, qui connaissaient déjà la question des discriminations, comme une fonctionnaire qui avait travaillé avec des Roms sous le communisme. Mais tout ne dépendait pas de moi pour la création du Bureau des réfugiés. Certains membres de la police des étrangers nous ont rejoints. C'était des personnes qui s'étaient battues contre les étrangers pendant des décennies, qui étaient « anti-étrangers ». Ce personnel a commencé à influencer négativement nos nouveaux collègues. L'atmosphère envers les migrants est devenue négative, du fait de l'histoire personnelle de ces*

---

<sup>25</sup> Cf DREYFUS Françoise (dir), *L'administration dans les processus de transition démocratique*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2004 ; GOETZ Klaus (dir) : « Executive Governance in Central and Eastern Europe », *Journal of European Public Policy*, décembre 2001, vol. 8, n°6, pp.864-1051.

<sup>26</sup> Ce spécialiste de la migration des Roms en Tchécoslovaquie était toujours, en 2006, directeur du Département de la politique migratoire et d'asile. Le vice-directeur de ce département était un ancien producteur de spectacles de marionnettes pour enfants (un secteur d'activités « choisi pour sa neutralité politique sous le communisme »), qui a rejoint le ministère en 1990, cf entretien, ministère de l'intérieur, Prague, 14.11.2005.

<sup>27</sup> Entretien, ministère de l'Intérieur, Prague, 15.03.2005.

*fonctionnaires. Il s'agissait quand même d'une police formée à capturer les migrants et à les renvoyer chez eux. Ils considéraient tous les étrangers avec suspicion »<sup>28</sup>.*

L'UE a exercé une influence sur ces luttes bureaucratiques en renforçant la composante non policière de ces services administratifs. Au nom de la reprise de l'acquis et du « renforcement des capacités administratives » demandé par l'Union, les différents agents tentaient de peser sur les cadres institutionnels, la valorisation des compétences et la répartition des ressources bureaucratiques. Les employés non policiers ont bénéficié du recrutement d'une « deuxième génération » de fonctionnaires, majoritairement diplômés en droit et rapidement formés lors de stages dans des administrations ou de cours dans des universités étrangères. Ceux-ci disqualifiaient leurs collègues issus des polices des étrangers en rappelant qu'ils étaient « d'anciens responsables de la protection du rideau de fer », et en dénonçant leur « incompétence ». Ils leur reprochaient en effet d'être dépourvus des savoirs sur l'asile qu'eux-mêmes avaient acquis au cours de leurs formations avec des collègues étrangers.

En exigeant que les demandes d'asile soient examinées par les fonctionnaires « civils », l'UE rendait plus légitime une trajectoire professionnelle et des compétences conformes à l'acquis communautaire naissant. Mais cette exigence a été satisfaite seulement à l'issue de négociations entre les composantes policières et non policières des départements d'asile. En République tchèque par exemple, il a fallu attendre 1998 pour que l'examen des demandes d'asile en première instance soit transféré de la police des étrangers vers le département en charge de l'asile au ministère de l'Intérieur. L'absorption du personnel du « Département de contrôle des frontières et des migrations », soit majoritairement d'anciens fonctionnaires de la police des étrangers, lors de la réforme institutionnelle de 2000, a accru le nombre d'employés du « Département des politiques d'asile et des migrations ». Dans ce nouveau service composite, des agents recrutés pour leurs compétences « européennes » exerçaient désormais un rôle d'intermédiaire entre l'UE et le système politico-institutionnel national, qui consistait selon eux à « adapter l'acquis aux traditions historiques et juridiques nationales »<sup>29</sup>.

## **b) L'eupéanisation de l'espace universitaire**

L'eupéanisation de l'espace universitaire a consisté en un développement de disciplines comme le droit international et le droit communautaire, ainsi qu'une offre de cours sur le droit d'asile. Du fait de la spécificité de l'espace académique dans chaque pays, l'investissement des universitaires dans le droit d'asile, et les réseaux académiques qui s'y consacraient, ont varié en République tchèque et en Hongrie.

En Hongrie, un petit groupe d'universitaires s'est engagé très vite dans des recherches sur les migrations et les réfugiés, sous l'effet de demandes informelles d'aide juridique de la part de réfugiés hongrois venus de Transylvanie en 1989. En 1991, ces juristes et sociologues ont créé un « Groupe d'étude sur les migrations internationales et les réfugiés » au sein de l'Institut de Science politique de l'Académie des sciences<sup>30</sup>. Si leur sensibilité pour les

---

<sup>28</sup> Entretien, ministère de la Justice, Budapest, 19.01.2006.

<sup>29</sup> Ce rôle d'intermédiaire s'est transformé avec l'adhésion, puisque ces acteurs administratifs ont alors participé directement au processus de décision communautaire et aux luttes bureaucratiques qui s'y jouent, cf entretien, ministère de l'Intérieur, Prague, 15.03.2005.

<sup>30</sup> En 2001, ce Groupe d'étude est devenu le « Centre d'études sur les migrations internationales et les réfugiés ». Il rassemblait en 2006 une équipe pluridisciplinaire de juristes, sociologues, démographes, politistes, et bénéficiait de financements du VIème Programme cadre de recherche de l'Union européenne.



Hongrois de Roumanie les a conduits à développer un premier axe de recherche sur les stratégies migratoires des réfugiés de Transylvanie, leurs travaux se sont progressivement élargis aux réfugiés venant d'ex-Yougoslavie puis aux personnes « autorisées à rester » en Hongrie<sup>31</sup>.

Le parcours professionnel de l'un de ces juristes, aujourd'hui professeur associé à l'université Eötvös Lorand et à la Central European University à Budapest, illustre ces logiques d'eupéanisation. En 1988, ce jeune universitaire a délaissé ses recherches doctorales pour conseiller des Hongrois qui avaient fui la Roumanie. Cette activité informelle de conseil, principalement nourrie par la littérature produite par le HCR et accessible à Budapest, a donné lieu à la rédaction d'une courte synthèse sur le droit hongrois en matière migratoire. Cette synthèse a été communiquée aux services du ministère de l'Intérieur, lorsqu'ils ont sollicité une expertise afin de gérer la situation de ces « réfugiés ». Elle a ensuite été publiée dans *Külpolitika*, la revue officielle du ministère des Affaires étrangères. Ce juriste a ensuite été invité par une collègue à la première conférence sur le droit d'asile en Hongrie, qui a réuni au début de l'année 1989 des universitaires hongrois et étrangers :

*« C'est comme ça que je suis entré dans la communauté universitaire internationale, je me suis bien entendu avec [les universitaires étrangers invités]. Ils étaient contents qu'il y ait quelqu'un qui parle la langue indigène et leur langue à eux, qui puisse osciller entre les deux cultures. On m'a invité à parler lors de la conférence célébrant le quarantième anniversaire de la Convention de Genève en 1991, puis à intégrer le comité de rédaction d'une [revue internationalement renommée] en 1992. Il n'y avait presque personne d'autre qui pouvait parler de la situation hongroise ! J'ai commencé à voyager, à raconter un peu partout ce qui se passait en Hongrie, et vice-versa. Je suis devenu un messenger entre deux mondes qui convergeaient l'un vers l'autre »<sup>32</sup>.*

Cet universitaire a ensuite développé les connaissances linguistiques et les réseaux relationnels qu'il avait acquis sous le communisme, en multipliant les participations à des conférences internationales et en suivant de courtes formations dans des universités étrangères. Ces capitaux lui ont permis de dispenser des enseignements ponctuels en anglais et en allemand dans plusieurs pays européens, tout en poursuivant sa carrière principale en Hongrie. Il est entré dans les comités de rédaction de revues prestigieuses et est devenu le « correspondant hongrois » de réseaux européens de recherche sur l'asile. Ce juriste a converti ses capitaux initiaux en s'engageant dans la réflexion sur l'asile au-delà du cas hongrois - il a été consulté par le gouvernement hongrois sur des litiges internationaux engageant son pays, et a réalisé des expertises sur les lois d'asile d'autres pays postcommunistes pour le Conseil de l'Europe et le HCR. Cette circulation d'expertise lui a permis de s'insérer dans un réseau européen de production de savoir sur l'asile, tout en s'engageant sur un mode militant dans le nouveau secteur associatif hongrois<sup>33</sup>.

En République tchèque, le droit d'asile a fait l'objet d'un moindre engagement de la part des juristes - à l'exception d'un universitaire de l'Université Masaryk de Brno qui était relativement peu présent dans les réseaux académiques internationaux. Sous l'effet de logiques académiques et politiques singulières, les mouvements migratoires au sens large étaient plus étudiés, notamment par des chercheurs de l'Institut de démographie de l'Université Charles de Prague.

---

<sup>31</sup> Ce centre a également mené un programme de recherche multi-annuel sur la diaspora hongroise dans le bassin danubien.

<sup>32</sup> Entretien, Université Eötvös Lorand, Budapest, 200.01.2006.

<sup>33</sup> Entré dans l'association Menedék quelques mois après sa création, il en était le vice-président en 2006. Il était également membre du Groupe de conseil du Comité Helsinki hongrois (*cf infra*).

### c) L'eupéanisation de l'espace associatif

Les associations nationales de l'asile, créées à partir de capitaux hérités du socialisme, se sont progressivement insérées dans les réseaux associatifs européens au cours des années 1990. Cette intégration les a conduites à reprendre les répertoires d'action, comme le lobbying et l'usage de l'expertise, privilégiés par des réseaux transnationaux caractérisés par un fort multipositionnement des acteurs<sup>34</sup>.

Deux phases se distinguent dans la création d'organisations d'aide aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Les premières associations, qualifiées de « mouvements civiques », ont été créées sur des bases militantes par des individus dotés de capitaux sociaux très divers. Ceux-ci citent comme élément déclencheur de leur engagement, une révolte face à la situation des premiers réfugiés de 1988-1990, arrivés dans des pays « incapables de s'occuper d'eux, sans lieux d'accueil, sans administration, sans structure juridique »<sup>35</sup>. Certains de ces acteurs possédaient un capital dissident, acquis notamment dans le réseau des Comités Helsinki<sup>36</sup>, tandis que d'autres, juristes ou travailleurs sociaux, avaient un capital scolaire reconnu. D'autres enfin cumulaient ces capitaux et avaient également connu l'exil dans leur environnement proche - comme la présidente de l'organisation tchèque PPU (Conseil pour les Réfugiés). Cette ancienne dissidente, chargée des liens entre les Comités Helsinki tchécoslovaque et américain dans les années 1980, est née en Grande-Bretagne de parents réfugiés après 1948. Ayant successivement travaillé comme éditrice, vendeuse, libraire mais aussi assistante sociale pendant la période communiste, donc pourvue de compétences scolaires et linguistiques, elle expliquait son engagement en faveur des demandeurs d'asile après 1989 par « une expérience intime de l'exil du fait de [ses] parents – sans parler des amis qui ont dû quitter le pays après 1968 »<sup>37</sup>.

Dans un second temps, les réseaux associatifs transnationaux de l'asile déjà constitués en Europe de l'Ouest se sont ouverts aux partenaires centre-européens, afin de favoriser la « mise à niveau » de la protection des demandeurs d'asile à l'Est. De plus, l'exigence de représentativité nationale qui caractérise l'espace sociopolitique européen valorisait les savoirs sur les PECO et l'adhésion d'acteurs associatifs issus de ces pays. Les associations tchèques et hongroises se sont insérées au niveau communautaire dans des coordinations d'associations comme l'ECRE (European Council on Refugees and Exilees) et sa branche ELENA (European Legal Network on Asylum), mais aussi des réseaux transnationaux comme le Migration Policy Group ou Odysseus<sup>38</sup>.

Ces associations se dotaient ainsi des ressources diversifiées. Elles développaient en premier lieu une expertise juridique valorisée au niveau européen, en devenant des lieux de diffusion du savoir sur le droit communautaire de l'asile et sur les normes en vigueur dans leurs pays, avant de participer pour certaines à la constitution du savoir sur le droit d'asile de l'UE élargie. Dans ces réseaux militants s'acquerraient aussi des connaissances linguistiques,

---

<sup>34</sup> Voir sur la proximité de ces réseaux avec les acteurs gouvernementaux et communautaires, VALLUY Jérôme, « La nouvelle Europe politique des camps d'exilés : genèse d'une source élitaire de phobie et de répression des étrangers », *Cultures et Conflits*, n°57, 2005, p.46 ; GEDDES, Andrew, « Lobbying for Migrant Inclusion in the European Union : New Opportunities for Transnational Advocacy ? », *Journal of European Public Policy*, 2000, vol. 7, n° 4, pp. 632-649.

<sup>35</sup> Entretien, PPI, Prague, 15.03.2005.

<sup>36</sup> Ces groupes d'opposants ont été créés dans les années 1970 en URSS et dans plusieurs démocraties populaires afin de forcer les Etats socialistes à respecter les engagements pris en matière de respect des droits de l'homme lors de la signature des accords d'Helsinki de 1975, cf MINK, András, *The Defendant : the State. The story of the Hungarian Helsinki Committee*, Budapest, Comité Helsinki hongrois, 2005.

<sup>37</sup> Entretien, PPU, Prague, 15.03.2005.

<sup>38</sup> Cf FAVELL, Andrew, *art. cit.* ; VALLUY, Jérôme, *art. cit.*

des capitaux relationnels (connaissances personnelles, notoriété permise par l'appartenance à plusieurs réseaux) et des savoirs pratiques (comme les compétences techniques nécessaires pour répondre aux appels d'offre communautaires). Ces associations diversifiaient ainsi leurs ressources, en ajoutant au recours à la « scandalisation », un recours à la « science » qui devait compenser leur incapacité à recourir au « nombre »<sup>39</sup>. Enfin, le soutien de ces acteurs internationaux et transnationaux constituait une ressource cruciale en termes de financements et de crédibilité internationale, mais aussi nationale. Manquant de moyens humains et matériels pour mener seules des actions d'*advocacy*, ces petites structures tentaient de se renforcer au niveau national en jouant un rôle d'intermédiaire avec l'espace communautaire<sup>40</sup>. Ces réseaux transnationaux leur permettaient même d'agir hors de leurs frontières, car certaines organisations internationales utilisaient des associations centre-européennes perçues comme exemplaires pour diffuser les « bonnes pratiques » de l'asile dans d'autres pays situés aux marches de l'UE. Avec le soutien du HCR, le Comité Helsinki hongrois assurait par exemple des formations au droit d'asile en Ukraine, Turquie, Moldavie, et coordonnait une structure de coopération internationale reposant sur un réseau de « cliniques juridiques », le LARC (Legal Assistance through Refugee Clinics)<sup>41</sup>.

Cette européanisation tridimensionnelle a permis la consolidation du secteur associatif de l'asile, et le renforcement concomitant des positions occupées, dans l'espace national, par des acteurs possédant des ressources valorisées dans l'espace européen.

### **3. La consolidation du secteur associatif de l'asile**

L'espace associatif de l'asile s'est consolidé par trois processus parallèles : des alliances stratégiques avec certains acteurs de l'espace bureaucratique ; l'usage des multiples positions des agents associatifs ; les frontiérisations internes à l'espace migratoire.

#### **a) Alliances stratégiques entre acteurs administratifs et associatifs**

Les associations de défense des demandeurs d'asile créées après les changements de régime ont connu les dynamiques d'institutionnalisation et de professionnalisation caractéristiques du secteur associatif centre-européen<sup>42</sup>, notamment par le recrutement d'individus choisis pour leurs compétences scolaires et leurs expériences professionnelles (majoritairement des diplômés en droit ou en aide sociale). Ces organisations se sont engagées aussi dans des échanges de reconnaissance et de légitimité avec les agents administratifs « civils » du ministère de l'Intérieur, qui les ont enrôlées dans leurs luttes contre leurs collègues policiers au nom d'une entreprise commune de « défense du droit d'asile ». Les liens étroits entre les secteurs associatifs et bureaucratiques ont pris la forme de financements

---

<sup>39</sup> Cf OFFERLE, Michel, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1998, p.103.

<sup>40</sup> Ces réseaux transnationaux accomplissaient donc une fonction de *courtage* entre acteurs, de *certification* (« reconnaissance des identités et de l'activité publique légitime d'acteurs nouveaux »), de *modélisation* (« adoption de normes, de formes d'action ou d'action collective qui avaient été employées à une autre occasion ») et d'*appropriation institutionnelle* (« utilisation des ressources ou de la réputation d'une institution pour servir les objectifs des groupes qui lui sont affiliés »), cf TARROW Sydney, « La contestation transnationale », *Cultures et Conflits*, n°38-39, 2000, p.214.

<sup>41</sup> Dans les cliniques juridiques, inspirées de celles existant aux Etats-Unis, des étudiants en droit et aide sociale faisaient des travaux pratiques à partir de cas réels de demandes d'asile, sous l'encadrement d'avocats et de professeurs.

<sup>42</sup> Cf DEVAUX, Sandrine, *Engagements associatifs et post-communisme*, Paris, Belin, 2006.

publics, surtout en République tchèque, mais aussi de sous-traitance de la part des associations, notamment dans la gestion des centres d'accueil des demandeurs d'asile.

Ce statut de partenaires des pouvoirs publics a produit une tension entre la revendication d'une posture « contestataire » et l'affirmation de la « professionnalisation »<sup>43</sup> des associations. Le directeur de l'association d'aide aux migrants hongroise Menedék, créée en 1995, expose ainsi cette tension :

*« Toute la société civile est devenue très instrumentale en Europe centrale et orientale. Ces organisations avaient été créées pour améliorer la société. Dans les années 1990, elles se sont professionnalisées, ont trouvé des centres de pouvoir avec lesquels elles pouvaient négocier. La dichotomie Etat/UE était très forte pendant la pré-adhésion, les ONG étaient de bons alliés pour l'UE. Elles devraient trouver leur voix à nouveau. Toutes les fondations qui étaient dorlotées par les grandes organisations (Soros etc) sont dans une mauvaise situation aujourd'hui, ou font de la sous-traitance, sont seulement des fournisseurs de services contrairement à leurs valeurs fondamentales. L'indépendance est de plus en plus rare. C'est un dilemme pour Menedék : comment réconcilier une posture de vigilance, fondée sur des valeurs, et un rôle de fournisseur de services pragmatique, professionnel, technocratique. C'est un jeu très délicat. Je pense qu'on peut trouver un équilibre mais la situation est plus complexe aujourd'hui qu'il y a quelques années »<sup>44</sup>.*

## **b) L'usage des multipositionnements**

Un groupe restreint d'agents a également réalisé une conjonction étroite entre militantisme et carrière professionnelle, en multipliant les positions dans les espaces académiques et associatifs. Ces individus ont monopolisé des ressources européennes grâce au cumul de capitaux scolaires (expertise, connaissances linguistiques), relationnels (insertion dans des réseaux académiques et militants transnationaux), mais aussi grâce à une proximité avec le pouvoir politique qui les a sollicités dans les balbutiements de la politique d'asile.

Le cas hongrois est particulièrement représentatif de cette logique, puisque les acteurs à l'origine du secteur associatif de l'asile proviennent essentiellement de deux espaces sociaux. Il s'agit en premier lieu d'anciens dissidents, engagés dans le Comité Helsinki hongrois depuis sa création en 1985 afin de défendre la « cause des droits de l'homme ». Dès le début des années 1990, ceux-ci ont orienté une partie de leur activité vers la défense du droit d'asile, en tant que partie intégrante du contrôle du respect par l'Etat de ses obligations juridiques. L'espace universitaire a constitué un second vivier pour le secteur de l'asile, autour d'individus qui avaient des liens professionnels et amicaux antérieurs et ont entamé des recherches sur les migrations dès l'ouverture des frontières. L'association Menedék et le Comité Helsinki hongrois, dans lesquels ces universitaires assumaient des fonctions de direction, sont devenus des lieux d'aide aux réfugiés et aux migrants, mais aussi des lieux de production de savoirs sur les politiques migratoires.

La porosité de la frontière entre les activités militantes et scientifiques de ces « militants universitaires », ainsi que le rôle du HCR dans la structuration du secteur associatif hongrois, sont illustrés par le parcours du directeur de l'association Menedék :

*« En 1995, je venais d'obtenir ma maîtrise de sociologie. J'ai travaillé pour le HCR, je faisais des entretiens sur la fermeture des centres d'accueil de migrants et les moyens de favoriser leur intégration sociale. Suite à la signature des accords de Dayton, le HCR commandait plus de recherches et faisait appel au Groupe d'étude des migrations de l'Académie des sciences.[...] J'ai travaillé de manière souple pour Menedék pendant deux-trois ans, en faisant des projets de recherche*

---

<sup>43</sup> Cf SIMEANT, Johanna, « Entrer, rester en humanitaire : des fondateurs de MSF aux membres actuels des ONG médicales françaises », *Revue française de science politique*, vol. 51, n°1-2, février-avril 2001, pp.47-72 ; numéro spécial de *Politix*, « Militantismes institutionnels », vol. 18, n°70.

<sup>44</sup> Entretien, Menedék, Budapest, 19.01.2006.

*ponctuels pour le Groupe d'étude des migrations, dont le directeur était mon professeur de sociologie. En même temps je travaillais dans mon secteur d'origine, avec des personnes handicapées. Mais peu à peu, le champ de l'asile a pris plus d'importance dans mes activités. La rupture s'est faite en 1998, avec l'adoption de la loi sur l'asile en Hongrie qui a suscité le lancement de nouveaux projets d'intégration sociale financés par le HCR. J'ai été employé par Menedék pour m'occuper des projets HCR, et je me suis impliqué complètement dans ce champ. Je suis aujourd'hui directeur de Menedék. Je suis toujours chercheur au Centre de recherche sur les migrations, même si mes publications en souffrent parce que je manque de temps pour écrire »<sup>45</sup>.*

En République tchèque en revanche, le moindre investissement des universitaires dans le secteur de l'asile a freiné ces « doubles jeux ». Toutefois, des glissements de position entre les espaces sociaux se sont produits dans les deux pays. Des passerelles existaient entre ONG et administration nationale (le secrétaire général de Caritas en République tchèque en 2005 était l'ancien premier vice-ministre de l'Intérieur), entre organisation internationale et ONG (en Hongrie, le HCR a soutenu le passage d'un de ces employés contractuels vers le Comité Helsinki, à l'issue de son contrat), mais aussi entre militantisme et politique (le président du Comité Helsinki hongrois, ancien dissident, a été député entre 1990 et 1998 tout en conservant son mandat à la tête de l'ONG).

La trajectoire professionnelle d'une juriste appartenant simultanément à ces trois espaces sociaux illustre ces multipositionnements :

*« Je me définis comme « law practioner ». J'ai travaillé au Bureau du Premier ministre, au ministère de l'Intérieur, des Affaires sociales. Je suis formée en droit public à l'origine, et depuis 1985 je travaille à la fois dans l'administration et à l'université. J'ai un doctorat en droit et j'enseigne à la Faculté de Szeged. J'ai aussi écrit pas mal d'articles sarcastiques sur la politique d'asile et de migration en Hongrie, en tant qu'expert. On ne me le reproche pas, j'ai différentes casquettes. Je réussis à distinguer mes activités scientifiques et administratives, et puis on est dans un tout petit milieu en Hongrie, on n'a pas un grand choix d'experts [...] J'ai commencé à m'intéresser aux réfugiés à la fin des années 1980, lorsque des migrants illégaux sont arrivés en Hongrie. Ils étaient dans une situation dramatique, risquaient la torture s'ils rentraient chez eux, avaient besoin d'aide. Je travaillais au ministère des Affaires sociales à l'époque, je les voyais après mon travail, et j'ai commencé à me renseigner sur le droit des migrations. Je ne viens pas d'une famille émigrée. Ce qui m'a frappé, c'est le vacuum social dans lequel vivaient ces personnes, alors qu'elles parlaient hongrois<sup>46</sup> ».*

Après avoir aidé ces réfugiés à créer une association qui les représenterait face aux pouvoirs publics, avant même le changement de régime, cette juriste a été appelée au ministère de l'Intérieur en tant qu'« experte ». Conservant son poste à l'université comme « solution de repli », elle a rejoint ce ministère pour créer un Bureau chargé du droit d'asile. Elle a ensuite rejoint le Département juridique du ministère de l'Intérieur, où elle a préparé la signature des accords internationaux, comme la Convention de Genève, qui marquait l'inclusion de la Hongrie dans le système international de protection du droit d'asile. Elle a été ainsi insérée dans les réseaux bureaucratiques internationaux comme le réseau CAHAR<sup>47</sup> du Conseil de l'Europe, où elle a représenté son pays entre 1990 et 1996. Parallèlement, elle a été à l'origine de la création du Groupe d'étude des migrations de l'Académie des sciences, puis de l'organisation Menedék. Ces activités étaient menées simultanément à plusieurs missions de conseil juridique au Bureau du Premier ministre, au Parlement et au ministère de la Justice<sup>48</sup>. Ce parcours individuel illustre les logiques cumulatives dans la possession et

---

<sup>45</sup> Entretien, Menedék, Budapest, 19.01.2006.

<sup>46</sup> Entretien, ministère de la Justice, Budapest, 19.01.2006.

<sup>47</sup> Committee of Experts on Legal Aspects of Asylum, Refugees and Stateless Persons.

<sup>48</sup> Entretien, ministère de la Justice, Budapest, 19.01.2006.

l'usage de capitaux valorisés au niveau européen, qui étaient aisément transférés entre l'espace national et européen.

### c) Les frontiérisations de l'espace migratoire

Les capitaux acquis dans les échanges avec les agents européens ont également été investis dans des entreprises de définition de l'asile, au sein de l'espace des migrations au sens large. Ces luttes de définition s'articulent autour de deux axes principaux : le type d'assistance fournie (juridique ou sociale), et le type de destinataires (réfugiés reconnus, demandeurs d'asile, migrants, ou tous à la fois). L'un des enjeux des luttes de définition est précisément la distinction entre réfugiés et migrants. Ces luttes ont une dimension financière, car les organisations internationales financent plus volontiers les programmes en direction des réfugiés que des migrants, mais aussi une dimension identitaire, puisque l'identité des organisations dépend des groupes sociaux dont elles se veulent les représentants. Par leur investissement précoce et intense dans le droit d'asile, les juristes « militants universitaires » hongrois ont maintenu un monopole sur les ressources européennes qui a eu pour conséquence une forte division du travail entre aide sociale (apanage de l'association Menedék) et aide juridique (assurée par le Comité Helsinki). Ce monopole se reflète aussi dans le très petit nombre d'associations reconnues au niveau international<sup>49</sup>.

En République tchèque en revanche, les luttes de positionnement au sein du secteur migratoire ont abouti à une configuration fragmentée. Du fait de l'absence de forte mobilisation universitaire sur les questions d'asile, la concentration du secteur associatif de l'asile est bien moindre qu'en Hongrie - en témoigne la multiplicité des petites associations de défense des droits des réfugiés et des migrants. Après une première phase de création d'associations dans le début des années 1990, d'anciens employés des associations existantes ont fait scission pour constituer des organisations concurrentes. Ces luttes ont atteint une telle intensité qu'un consortium a été mis en place et financé par la Commission européenne entre 2000 et 2003, afin d'amener ces organisations à coopérer. Après l'adhésion à l'UE, certaines de ces organisations ont brutalement perdu une part importante des financements qu'elles recevaient du HCR et les tensions entre elles se sont accrues.

#### Tableau récapitulatif des associations tchèques des migrations :

|   | Date de création  | Champ d'activités  |
|---|---|--|
| <b>OPU</b> (Organisation d'Aide aux Réfugiés)                     | 1991, sur proposition du ministère fédéral de l'Intérieur, avec le soutien du HCR.  | Aide sociale et juridique aux demandeurs d'asile, aide à l'intégration des réfugiés statutaires et des étrangers |
| <b>PPU</b> (Conseil pour les Réfugiés)                            | 1993 en tant que partie intégrante du Comité Helsinki tchèque, avec le soutien du HCR et du Canada. Autonome depuis 2002. | Aide sociale et juridique aux demandeurs d'asile   |
| <b>PPI</b> (Conseil pour l'intégration)                           | 1998, sous l'égide du Comité Helsinki tchèque, avec le soutien du HCR.  | Aide sociale (et juridique) aux réfugiés statutaires et aux migrants   |
| <b>SOZE</b> (Association des citoyens qui assistent les migrants) | 1992, avec le soutien du HCR.   | Aide sociale, juridique et psychologique aux réfugiés et migrants. Uniquement en Moravie                         |

<sup>49</sup> Nous considérons dans le cadre de cet article les ONG reconnues par le HCR et les réseaux militants transnationaux, cf ECRE, « ECRE Directory of ECRE Members Agencies », 2005.

|   |   |  |
|---|---|--|
|   |   | et Silésie.  |
| <b>CIC</b> (Centre d'Intégration des Etrangers)     | 2003, par une ancienne employée de PPI. | Aide à l'intégration des réfugiés reconnus et des migrants |
| <b>COM</b> (Centre pour la Question des Migrations) | 2003, par la vice-présidente de PPU.    | Aide juridique, sociale, psychologique aux étrangers       |

## Conclusion :

Loin de se limiter à un transfert de normes juridiques ou de modèles institutionnels, l'eupéanisation des pays centre-européens a été portée par des agents qui ont opéré des transferts de capitaux entre l'espace national et l'espace communautaire, et entre différents secteurs sociaux (académique, bureaucratique et associatif). Le multipositionnement des acteurs impliqués dès l'origine dans le secteur de l'asile a permis la monopolisation des capitaux eupéanisés en Hongrie. Le cas tchèque témoigne en revanche d'une fragmentation du secteur de l'asile, en l'absence d'agents occupant une position dans les trois espaces sociaux considérés. Centrer l'analyse sur les agents de l'eupéanisation éclaire une dynamique de spécialisation européenne perceptible dans les trajectoires professionnelles et l'évolution de la structure des capitaux individuels.

Un glissement dans les capitaux valorisés au niveau européen transparait en effet dans le contenu des compétences échangées dans l'espace européen. Initialement, les agents tchèques et hongrois échangeaient une expertise pointue sur leur propre pays contre une formation en droit international ou droit communautaire. A la fin de la pré-adhésion, les échanges étaient plus diversifiés puisque ces agents diffusaient le droit communautaire et international dans les espaces universitaires nationaux, produisaient une expertise sur leur pays mais aussi une expertise militante sur le droit d'asile communautaire, tout en reprenant les répertoires d'action des réseaux transnationaux existants et pour certains d'entre eux, en diffusant les « bonnes pratiques » prônées par ces réseaux vers des pays situés plus à l'Est et au Sud. Ils étaient devenus non seulement des « courtiers » entre leur espace politique national et l'espace communautaire, mais s'étaient aussi réapproprié des savoirs communautaires qu'ils cherchaient à exporter au-delà de l'UE.

Dans les pays postcommunistes, l'acquisition de capitaux valorisés au niveau européen et la reconversion simultanée des capitaux hérités du socialisme sont au principe de l'eupéanisation. Ces transferts de capitaux ont été facilités par la fluidité de systèmes d'action publique en recomposition à la fois en Europe centrale, du fait de la chute du communisme, et dans l'UE, du fait de la communautarisation du droit d'asile. L'analyse des trajectoires et propriétés des agents d'une politique publique inexistante avant 1989 permet ainsi de mieux comprendre l'élargissement de l'Union européenne, en rendant compte des effets de la variable européenne sur la redistribution des rôles de savant, de militant et de bureaucrate dans les sociétés postcommunistes.