

UNIVERSITE PAUL CEZANNE - AIX-MARSEILLE III

INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES

MEMOIRE

pour l'obtention du Diplôme

**L'EVOLUTION DE LA POLITIQUE DE L'ASILE EN AUSTRALIE : DE LA
SOLUTION PACIFIQUE A LA SOLUTION INDIENNE**

Par Mlle Léa Lemaire



Mémoire réalisé sous la direction de
Jean-Pierre Gaudin

L'IEP n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Je tiens particulièrement à remercier Graham Thom sans qui mon intérêt pour ce sujet n'aurait jamais été suscité. Je remercie également Paul Morris, Laurent Dousset et Loïc Le pape qui m'ont aidé dans mes recherches.

Mots-clés :

Réfugié : Toute personne qui, par suite d'événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner¹.

Demandeur d'asile : un individu qui recherche une protection en tant que réfugié, même s'il n'a pas été formellement reconnu comme tel. Ce terme désigne d'ordinaire une personne qui attend encore que les autorités se prononcent sur son statut de réfugié. L'absence de reconnaissance officielle ne diminue pas ses droits à la protection en vertu du droit international relatif aux réfugiés².

Politique de l'asile : action et programme gouvernementaux, associatifs, sociaux et juridiques traitant la gestion des demandes d'asile et l'accueil des réfugiés.

Délocalisation/Externalisation de l'asile : mise en œuvre d'un traitement des demandes d'asile à l'extérieur des frontières du territoire national auquel les demandeurs d'asile requièrent la protection.

¹ Définition du statut de réfugié selon la Convention de Genève de 1951.
http://www.unhcr.ch/french/html/menu3/b/o_c_ref_fr.htm

² La documentation Française, Réfugiés et droit d'asile dans le monde, mise à jour mars 2007,
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/refugies/droitdasile.shtml>

Résumé :

Alors élu depuis quelques mois, le gouvernement travailliste, en février 2008, annonça la fermeture du centre de détention de Nauru, mettant fin à la soi-disant solution Pacifique. Durant sept années, de nombreux demandeurs d'asile originaires d'Irak et d'Afghanistan, tentant de gagner l'Australie illégalement par bateau, furent détenus dans des centres offshore sur des îles du Pacifique, le temps que leur demande d'asile soit finalisée. Suite à une vague de boat people, la création de cette solution par une coalition libérale suscita l'usage d'une rhétorique de la menace. Renouant avec les principes humanistes défendus par le droit d'asile, un changement radical du traitement politique des boat people se ferait jour. La création d'un nouveau centre de détention, à l'initiative du gouvernement travailliste, sur une île appartenant à l'Australie dans l'océan Indien, vient nuancer un tel changement. Dialogue et transparence sont effectivement érigés comme les nouveaux principes de la politique de l'asile. Cependant, la persistance d'une certaine forme de xénophobie et d'une idéologie de la menace au sommet de l'Etat, porte toujours le contrôle des frontières comme le référentiel de politique publique.

SOMMAIRE

Partie I Changement de la politique de l'asile et perpétuation de l'idéologie de la menace

Chapitre I L' "inédite" solution Pacifique

Chapitre II Immuabilité et remaniement : la solution Indienne

Partie II La force des enjeux de politique nationale versus les engagements internationaux

Chapitre I L'asile entre multiculturalisme et xénophobie

Chapitre II Sélection des immigrés et coût économique des réfugiés

Partie III La délocalisation de l'asile : l'affirmation d'un volontarisme étatique face à des velléités pluralistes

Chapitre I Souveraineté nationale et contrôle des frontières

Chapitre II L'influence relative des associations de défense des droits des demandeurs d'asile

Introduction

En février 2008, le gouvernement australien déclara effectif le démantèlement de la solution Pacifique. Cette « solution » consistait à détenir dans des centres offshore, sur des îles de l'océan Pacifique, tout demandeur d'asile tentant de gagner l'Australie clandestinement par voie maritime. Sa création suscita en 2001 l'utilisation d'une idéologie de la menace dont les demandeurs d'asile seraient porteurs. L'abandon de la solution Pacifique, suite à l'élection d'un gouvernement travailliste en novembre 2007, annoncerait-il un revirement de politique renouant avec les principes humanistes aux origines de l'asile ? Alors que les pays européens tendraient vers un processus de délocalisation de l'asile, l'Australie irait-elle à contre-courant de cette dynamique ? La persistance de certains aspects, notamment législatifs, de la solution Pacifique et l'existence d'un centre de détention offshore dans l'océan Indien, en territoire australien, questionnent cependant un tel constat.

L'intérêt pour la politique de l'asile en Australie est le résultat d'un stage réalisé à Amnesty International Australia, à Sydney, au sein de l'équipe des réfugiés, de septembre 2007 à juin 2008. Cette expérience a non seulement conduit à la détermination du choix du sujet mais, lui a également conféré son orientation. Un parti pris critique à l'encontre de la politique menée par le gouvernement australien relative au traitement des demandeurs d'asile peut effectivement constituer un des biais de cette étude. Cependant, un effort d'objectivité a été consenti dans la rédaction de ce mémoire. La tension entre un parti pris et un effort d'objectivité qui le contrebalance constitue le dilemme de tout travail de recherche. Il s'agit d'effectuer une prise de distance par rapport aux positions d'Amnesty International face à l'action gouvernementale. Il convient également de relativiser l'influence réelle de l'ONG dans la prise de décision de la politique de l'asile. Dans cette perspective, des entretiens et échanges d'e-mails ont été effectués avec d'autres organisations.

Le problème politique des demandeurs d'asile ne s'avère cependant pas circonscrit à l'Australie. Au contraire, au regard de la littérature existante relative au sujet de l'asile en Occident, un glissement vers des politiques sécuritaires se révèle être la tendance générale. Cependant, le cas de l'Australie est rarement cité. Le continent susciterait peu d'intérêt de la part des chercheurs. Serait-ce du fait de l'isolement géographique du continent ? Quelles que soient les raisons, il paraît nécessaire de

pallier les carences d'études sur le sujet. D'autant plus que l'Australie présente différents éléments intéressants. D'une part, le continent s'intègre au glissement de la sécurisation de l'immigration dont souffrent les politiques de l'asile dans beaucoup de pays occidentaux. D'autre part, les caractéristiques historiques et géographiques de l'Australie présentent certaines spécificités. Terre d'immigration, l'Australie possède cependant un passé raciste récemment renié. Sa situation d'isolement a aussi paradoxalement porté le contrôle des frontières à l'ordre du jour depuis la constitution du Commonwealth en 1901. Le relatif assouplissement de la politique de l'asile en Australie initiée par les travaillistes en 2008 marquerait-il une brèche dans la dynamique sécuritaire de la politique ou l'évolution annoncée ne serait-elle qu'une vitrine politique?

Se pose dès lors la question du changement de politique publique. Une politique publique se définit par un ensemble de décisions prises par des acteurs politiques pour effectuer les choix de politique et les moyens de les atteindre³. Cependant, une dimension plus cognitive, insistant sur les représentations et les croyances des acteurs comme fondatrices de l'action publique, peut être ajoutée à cette définition et éclairer par là l'analyse du changement de politique publique. Changement qui s'entend, tout d'abord, comme une modification des croyances partagées, elles-mêmes constitutives d'un référentiel⁴. Le référentiel régulant le traitement politique relatif aux demandeurs d'asile, qui tentent de gagner l'Australie de façon illégale par bateau, s'organise autour d'une idéologie de la menace. Le terme idéologie⁵ se comprend en tant que système d'idées, de représentations générales fondées sur des principes rigides peu conformes à la réalité⁶. Une estimation de la réalité de la menace sera un des axes directeurs de cette étude. Mais, réelle ou pas, la menace justifie le référentiel du contrôle des frontières comme principe fondateur dirigeant l'action publique. Il s'agira d'évaluer la

³ La définition est de Jenkins. Elle est citée par Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès in *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin Paris 2007, p 11.

⁴ Ibid, p 53.

⁵ Alain Gélédan, Véronique Godfroy, Frédéric Grolleau, Christine de Halgouët, Charles Henry, Jean-Claude Poizat, Guy Rossi-Landi, « Idéologie » in *Dictionnaire des idées politiques*, Editions Dalloz – 1998, p 175.

⁶ Le terme idéologie a été utilisé, pour caractériser les régimes totalitaires, comme un système global d'explication du monde. L'idéologie, dans les régimes démocratiques et totalitaires, correspond à un système d'idées explicatif de la réalité cependant très éloigné d'une expérience empirique. L'idéologie, exclu en soi toute remise en cause, est utilisée par le pouvoir pour justifier son action en interdisant la formulation de toute éventuelle critique. L'idéologie des régimes totalitaires est totale à l'image de régimes politiques qui englobent la totalité de la vie des individus. En revanche, l'idéologie dans les démocraties est explicative d'une réalité sectorielle et n'a pas vocation à interpréter la totalité du monde.

persistance de cette idéologie constitutive de ce référentiel pour déterminer si un changement de politique est en cours. Si cette étude s'axe autour du changement – ou non – de la politique de l'asile en Australie, elle ne concerne cependant que le traitement politique relatif aux demandeurs d'asile arrivant illégalement par voie maritime.

La bibliographie qui sous-tend cette étude tente de refléter ces deux dynamiques. Des articles et ouvrages analysant les politiques de l'immigration et de l'asile en Occident, sans que le cas de l'Australie y soit spécifié⁷, ont été complétés par la lecture d'articles publiés dans des revues scientifiques australiennes ainsi que par des ouvrages traitant spécifiquement du problème des demandeurs d'asile en Australie⁸. Des ouvrages, cependant écrits par des auteurs français, traitant de la construction de la nation australienne sont aussi venus nourrir l'analyse de la spécificité australienne⁹. Des rapports d'ONG telles qu'Amnesty International ou Oxfam font également partie de la bibliographie. Ces sources présentent l'inconvénient d'être particulièrement orientées politiquement. Elles ont cependant le mérite de délivrer des détails précis, notamment sur les modalités de l'établissement de la solution Pacifique. Le site du Département de l'immigration, également présent dans la bibliographie, ne délivre en effet aucun élément sur la solution Pacifique. Il a été néanmoins utilisé comme source d'information relative aux changements de politique revendiqués par les travaillistes. En outre, des hypothèses et conclusions formulées par Bourdieu et Foucault¹⁰ ont été reprises afin d'analyser l'impact du discours dans le champ de la politique de l'asile. Par ailleurs, les réflexions de Foucault sur l'enfermement servent également de cadre analytique. La presse australienne a été utilisée justement comme

⁷ Ces sources correspondent au site Terra, aux revues *Cultures et Conflits*, *Hommes et Migrations*, mais aussi *International Migration* et *Forced Migration Review*. Un des ouvrages le plus utilisé relatif à la politique de l'asile en France et en Europe est celui de Jérôme Valluy, *Rejet des exilés. Le grand retournement du droit de l'asile*, Editions du Croquant, 2009, 382p.

⁸ Les revues australiennes utilisées furent celles *Refuge* ou *Australian Journal of Communication*. Les ouvrages sont par exemple celui de Frank Brennan, *Tampering with asylum: a universal humanitarian problem*, University of Queensland Press 2007 317p. Peter Mares, *Borderline*, University of New South Wales Press Ltd 2002 284p.

⁹ Ces ouvrages furent celui Fabrice Argounès, *Géopolitique de l'Australie*, Editions Complexe, 144 p. et Xavier Pons, *L'Australie entre Occident et Orient*, La Documentation Française Paris 2000, 138p.

¹⁰ Pierre Bourdieu, *Questions de sociologie*, Editions de Minuit, 1984, 177p. et Michel Foucault, *Résumé des cours 1970-1982*, Editions Julliard, Paris, 1989, 171p.

source d'information sur le discours politique¹¹. Enfin, des ouvrages généraux sur les politiques publiques ont aidé à l'analyse de l'asile en tant que politique publique¹².

Certes, une enquête de terrain dans les centres de détention des îles du Pacifique et de l'océan Indien aurait été judicieuse et aurait pu nourrir cette étude d'observations empiriques. Cependant, les conditions matérielles et juridiques ont empêché la réalisation d'une telle enquête. Ceci témoigne aussi de l'opacité de la gestion de ces centres offshore. Opacité qui permet également à l'idéologie de la menace de se diffuser plus efficacement. La réalité de celle-ci ne pouvant être vérifiée physiquement du fait d'un processus de mise à l'écart des individus soi-disant menaçants.

Une analyse directionniste axée sur les individus dirigeant effectivement la politique de l'asile, à savoir le gouvernement et plus particulièrement le premier ministre ainsi que le ministre de l'immigration, sera privilégiée à une analyse interactionniste insistant sur la précarité du leadership politique¹³. Si une confrontation de ces deux approches peut s'avérer utile pour faire apparaître les différentes forces politiques et conflits structurant une politique publique, la dimension élitaire de la politique de l'asile se doit d'être mise en exergue. La construction du problème politique des demandeurs d'asile fut portée par la coalition libérale alors au pouvoir et dans le contexte électoral de l'année 2001, suite à une arrivée de boat people aux abords des côtes australiennes¹⁴. Cependant, le traitement politique réservé aux demandeurs d'asile fait l'objet de vives contestations. Le discours relatif à la menace que représenteraient les demandeurs d'asile est aussi sujet à controverses. Proféré par les élites politiques, il est contesté par un certain nombre d'organisations telles que des églises ou des ONG. L'opposition entre ces groupes fera également l'objet de cette étude à partir d'une analyse en termes de coalitions de cause.

¹¹ Les journaux utilisés furent par exemple le Sunday Telegraph, le Sydney Morning Herald le Courrier Mail, The Age.

¹² Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès Op. Cit. et Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Presse Universitaire de France, 1990 7^e mise à jour 2008, 127p.

¹³ Le dilemme méthodologique entre le choix pour une approche directionniste ou interactionniste de la politique de l'asile est discutée par Jérôme Valluy in *Rejet des exilés. Le grand retournement du droit de l'asile*, Editions du Croquant, 2009 p 37-38.

¹⁴ La construction d'un problème politique par les élites est un élément mis en avant par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès dans leur ouvrage sur l'action publique. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, Op. Cit. 2007, p 72.

Les hypothèses proposées par cette étude supposent que la politique de l'asile a effectivement subi un changement qui se doit cependant d'être relativisé, du fait de la persistance de certaines caractéristiques appartenant à la solution Pacifique. Il s'agit ainsi d'évaluer les potentialités du changement au travers d'une analyse à la fois du discours politique, des enjeux de politique nationale et enfin des relations entre les différents groupes jouant un rôle dans l'arène¹⁵ de l'asile.

Si la problématique de cette recherche s'articule autour du changement de politique publique, elle s'inscrit également dans une réflexion plus large. Pourtant fondée sur un principe moral, celui de donner refuge à des individus persécutés, la politique de l'asile reste soumise à des arguments économiques et des résurgences de xénophobie. Définie par un texte international, la Convention des réfugiés de 1951, la politique de l'asile est cependant réinterprétée par la législation australienne. Il s'agit ainsi d'analyser les tensions inhérentes à la notion d'asile, celles-ci donnant un cadre d'analyse à l'évaluation du changement de la politique de l'asile en Australie. Une réflexion sur la nation et la société australiennes permet également d'envisager les potentialités de mutation ou de permanence de cette politique. Permanence et mutation qui s'appréhendent aussi par une analyse des processus de décision de politique publique.

Partant de la création de la solution Pacifique, une première partie s'attachera à décrire les remises en cause dont elle fit l'objet puis son démantèlement, pour enfin appréhender la politique qui lui est substituée, nommée ici solution Indienne. Le modèle théorique mobilisé est celui de l'analyse séquentielle des politiques publiques. Ce modèle schématise effectivement la réalité puisque, de la construction du problème jusqu'au bilan de la politique mise en place, la lecture qu'il donne des politiques publiques reste très linéaire. Cependant, il permet une entrée en matière du sujet claire et concise. Une analyse de l'idéologie de la menace - comme justification de l'action publique relative aux demandeurs d'asile arrivant illégalement par bateau en Australie - vient compléter la grille de lecture séquentielle.

¹⁵ L'arène publique selon D. Séfia cité par Pierre Lascombes et Patrick Le Galès correspond à « l'ensemble des interactions qui s'efforce d'interpréter et de stabiliser un enjeu ». Ibid, p 75.

Elargissant la portée de cette étude, une deuxième partie traite des enjeux de politique nationale situés au cœur de la structuration de la politique de l'asile en Australie. Ces enjeux, à savoir le multiculturalisme et la sélectivité de l'immigration, sont également identifiés, à l'instar de Paul A. Sabatier, comme le noyau central (*deep core*) en ce qui concerne le multiculturalisme, valeur fondatrice de l'Australie contemporaine, et comme croyances liées à la politique en particulier (*policy core*) pour ce qui est de la sélectivité de l'immigration, logique s'appliquant aussi aux demandeurs d'asile du fait de l'intégration de la politique de l'asile à celle de l'immigration.

Cette politique d'immigration sélective, menée par le gouvernement et en l'occurrence le ministre de l'immigration, assoit l'autorité de l'Etat dans la maîtrise des flux de personnes entrant et sortant du territoire national. Une troisième partie s'attache ainsi à analyser la rhétorique de l'intégrité de la souveraineté nationale, passant par le contrôle des frontières, qui vise à justifier l'enfermement et la mise à l'écart de certains demandeurs d'asile. Cette rhétorique témoigne du volontarisme étatique et donne un rôle particulier aux associations de défense des droits des demandeurs d'asile dans le processus de décision de la politique de l'asile.

Partie I : Changement de la politique de l'asile et perpétuation de l'idéologie de la menace

Si la détention des demandeurs d'asile existait déjà en Australie depuis le début des années 1990, l'externalisation de la politique de l'asile est apparue sur le continent au tournant du XXI^e siècle. Suite à une arrivée de boat people et dans un contexte électoral, une stratégie de mise à l'écart et d'enfermement des demandeurs d'asile a été inaugurée, communément désignée comme la solution Pacifique. Solution Pacifique qui a rendu possible la réélection de John Howard, leader d'une coalition libérale. A la suite d'une nouvelle élection, cette solution a été amendée - du moins en partie - par le gouvernement de Kevin Rudd au début de l'année 2008.

A l'aune de l'analyse séquentielle des politiques publiques, la création de la solution Pacifique, son démantèlement puis la solution lui succédant sont décrits ci-dessous. Certes, ce type d'analyse schématise la réalité, mais il possède cependant le mérite de donner une première vision claire et compréhensible du sujet.

Il s'agit également d'appréhender l'instauration de l'externalisation de la politique de l'asile aux yeux d'une construction de l'idéologie de la menace du Sud commune à nombre de pays occidentaux. Cette idéologie de la menace détient cependant une résonance particulière en Australie, du fait de son histoire et de sa situation géographique. La menace, si elle correspond à celle du Sud aux yeux du monde occidental, vient du Nord, du point de vue australien. En outre, l'Australie est marquée par une idéologie de la menace depuis les *invasions japonaises* lors de la seconde guerre mondiale. Idéologie de la menace qui se recompose avec l'arrivée d'une vague de boat people, et qui persiste même en dehors de l'arrivée de boat people.

Si la solution Pacifique a été démantelée des reliquats de solution Pacifique subsistent dans la politique de l'asile menée par le gouvernement travailliste. Il s'agit d'évaluer les évolutions et les permanences dont les travaillistes ont fait preuve depuis leur élection.

Chapitre I : L'“inédite“ solution Pacifique

Suite à une arrivée de boat people, la solution encore jamais essayée en Australie a été élaborée pour limiter la venue des demandeurs d'asile par voie maritime. Cette politique de délocalisation de l'asile établie en période électorale instrumentalise le thème des boat people et a suscité un sentiment de peur. Cette politique, bien que bénéficiant d'une certaine popularité, fut cependant vivement critiquée par diverses organisations.

La construction d'un problème politique

Avant de considérer les changements de la politique de l'asile intervenus à la suite de l'élection des travaillistes, il s'agit de décrire le contexte ayant permis l'instauration de la solution Pacifique et le contenu de cette politique.

Entre psychose et réalité : le problème des boat people

La fin du XXe siècle fut, au regard des chiffres délivrés par le Département de l'immigration australien, réellement marquée par une arrivée croissante de bateaux non-autorisés aux abords des côtes australiennes. Le nombre de boat people passa de 921 en 1998/1999 à 4175 pour 1999/2000 et 4137 en 2000/2001¹⁶. La majorité de ces bateaux avaient à leur bord des demandeurs d'asile originaires d'Irak et d'Afghanistan. Une action politique spécifique pouvait être considérée comme nécessaire par le gouvernement afin de gérer une extension des demandes d'asile. Gestion des demandes d'asile qui aurait pu cependant être réalisée sur le continent. En effet, la procédure de demandes d'asile requiert une bureaucratie lourde : l'identité des demandeurs d'asile doit être vérifiée, leur situation de santé également. L'accueil d'un nombre croissant de demandeurs d'asile sur le continent demande également que des infrastructures d'urgence soient disponibles. Cependant, la réponse donnée par le gouvernement à cette époque - à savoir délocalisation de la procédure de l'asile et enfermement des demandeurs d'asile - n'était pas nécessaire en soi. La construction d'un discours politique spécifique à l'encontre des demandeurs d'asile a rendu cette

¹⁶ Department of Immigration and Citizenship, Fact Sheet 7 Managing the Border, 2004.

solution naturelle aux yeux de l'opinion publique. Il convient également de souligner que si ces chiffres attestent bien une augmentation significative du nombre de demandeurs d'asile en Australie, l'île-continent ne comptait cependant que 4% des 100 000 Afghans et Irakiens requérant le statut de réfugié à d'autres pays industrialisés chaque année à cette période¹⁷. Ainsi, en 1999 plus de 50 000 ressortissants irakiens et afghans cherchaient refuge en Europe¹⁸.

Par ailleurs, la majorité des demandeurs d'asile arrivant en Australie le font légalement par avion. La plupart de ceux qui entrent sur le continent illégalement, atterrissent dans des aéroports et ceci dans l'indifférence quasi générale. Occasionnellement, une vague de boat people touche l'Australie. L'île-continent a connu quatre vagues de boat people au XXe siècle. La première vague était composée de Vietnamiens après la guerre du Vietnam, la seconde de Cambodgiens et de Chinois à partir de 1989, la troisième de Chinois entre 1994 et 1998. Afghans et Irakiens constituèrent la dernière vague en 2000 - 2001¹⁹.

L'idéologie de la menace et le complexe de l'encerclement

Cependant, dans les années 1970, la première vague de boat people n'a pas suscité un sentiment de panique. Les demandeurs d'asile vietnamiens furent chaleureusement accueillis en Australie et le statut de réfugié leur a été attribué sans polémique. Cette attitude s'explique en partie par le cadre dans lequel se déroulaient les relations internationales à cette époque, à savoir l'opposition entre deux blocs Est/Ouest dans le contexte de la guerre froide. L'Australie appartenant au bloc de l'Ouest soutenait les Etats-Unis dans la guerre du Vietnam et la lutte contre le communisme. Les réfugiés vietnamiens fuyant un régime communiste appartenant à l'Est furent identifiés comme des alliés et accueillis en Australie.

¹⁷ UNHCR, "Asylum Levels and Trends in Industrialised Countries", 2006, <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/460150272.pdf>

¹⁸ Peter Mares, *Borderline*, University of New South Wales Press Ltd 2002, p 30.

¹⁹ Frank Brennan, *Tampering with asylum: a universal humanitarian problem*, University of Queensland Press 2007, p 6.

Echappant aux régimes de Saddam Hussein et des talibans - auxquels l'Australie n'adhérait pas puisqu'ils n'étaient pas démocratiques - la quatrième vague de boat people aurait pu être considérée comme une alliée et partant être accueillie par les autorités australiennes. Néanmoins, du fait d'une redéfinition des relations internationales au sortir de la guerre froide, souvent caractérisée comme un *désordre international* - multiplication des conflits internes, violence diffuse²⁰ -, l'Australie a considéré ces demandeurs d'asile comme ennemis potentiels. La perception de la menace par les Etats-nations occidentaux du temps de la guerre froide se caractérisait par la possibilité de déclenchement d'un conflit militaire. Avec la fin de la guerre froide et la globalisation des marchés, l'attention des Etats-nation s'est tournée vers les individus, qui constituent dès lors une menace potentielle²¹. Les boat people, composés d'un agrégat d'individus, porteraient alors atteinte à la sécurité des pays de destination.

Suite à la guerre froide, l'attitude du gouvernement australien face aux boat people peut être qualifiée de volte-face. A partir des années 1990, les autorités australiennes constituèrent un régime de détention très strict. Régime auquel tout individu *illégal* est désormais soumis. Les boat people cessèrent d'être appréhendés au regard d'une idéologie humaniste selon laquelle une protection devrait être octroyée à des individus fuyant des régimes dictatoriaux. Au contraire, les demandeurs d'asile tentant de gagner l'Australie, illégalement par voie maritime, furent assimilés à une menace potentielle sur le territoire national.

Cette perception peut être reliée à celle de la menace du Sud ayant succédé à la menace de l'Est en Occident après la guerre froide. L'opposition Est/Ouest ne faisant plus sens suite à l'effondrement du bloc de l'Est, politiciens, médias et universitaires recréèrent un discours sur la menace. Celle-ci viendrait désormais du Sud - prétextant la pauvreté, la criminalité, le terrorisme ou encore une croissance démographique pléthorique des pays dits du Sud. Selon cette approche, le Sud s'infiltrerait au sein de la civilisation occidentale principalement par le biais des immigrés et des demandeurs d'asile²². Perçus comme dangereux par les autorités australiennes, les demandeurs

²⁰ Jean-Yves Haine, Editorial. « Troubler et inquiéter : les discours du désordre international », *Cultures et Conflits*, 19-20, 2003.

²¹ Maggie Ibrahim, « The securitization of migration: a racial discourse », *International Migration*, 43 (5) 2005, p 168.

²² Didier Bigo, « Grands Débats dans un Petit Monde. », *Cultures et Conflits*, 19-20, 2003.

d'asile originaires du Sud se trouvèrent face à un traitement de plus en plus dur au fil des vagues de boat people et qui atteint son paroxysme avec la quatrième vague.

A l'instar des pays occidentaux appartenant à ce qui est communément appelé le Nord, l'Australie n'échappe donc pas à l'utilisation de la rhétorique de la menace du Sud par les politiciens et les médias. Cependant, puisque située aux antipodes de l'Occident, la menace vue d'Australie est toujours venue du Nord. Cette perception de la menace est aussi située historiquement à partir des attaques japonaises durant la seconde guerre mondiale. Attaques qui marquèrent durablement les mémoires australiennes. Le 19 février 1942, le bombardement de Darwin (actuelle capitale du territoire du Nord) fut la première agression étrangère que le territoire australien ait connue dans toute l'histoire du Commonwealth. Si ces attaques ne constituèrent pas les prémices d'une invasion japonaise, un sentiment de peur face au danger japonais se développa²³. Suite à cette expérience, un imaginaire de la menace venant du Nord demeure prégnant et s'exacerbe avec l'arrivée de boat people. Si la peur du *péril jaune* venant du Nord fut patente - et subsiste encore dans une certaine mesure - la menace est devenue désormais celle du monde musulman, qui, passant par l'Indonésie viendrait *envahir* l'Australie via l'océan Indien. Cette peur de l'invasion venant du Nord structure en partie les mentalités australiennes qui ont développé un complexe de l'encerclement et parallèlement un désir de protection.

La géographie particulière de l'Australie, à la fois île et continent, a créé une auto représentation du pays comme isolé et devant se protéger du reste du monde. Le fait de ne partager aucune frontière avec un pays étranger contribua au développement d'un sentiment d'isolement associé paradoxalement à un désir de protection²⁴. En outre, des lois racistes sélectionnant les immigrés ont longtemps sévi sur le territoire, démontrant la volonté de prévenir toute diversité ethnique et de préserver la perpétuation d'une « *Australie blanche* » (*White Australia*).

De plus, si l'Australie est perçue comme appartenant à l'Occident et se considère elle-même comme pays occidental, sa situation géographique la place cependant aux antipodes du monde occidental. Le continent australien a été très soucieux de se

²³ Fabrice Argounès, *Géopolitique de l'Australie*, Géopolitique des Etats du monde, 2006 p 32.

²⁴ Frank Brennan, Op.Cit. pp 68-69.

distancier de ses voisins asiatiques et d'affirmer ses liens avec la Grande-Bretagne, même - et surtout - après la constitution du Commonwealth d'Australie en 1901. L'Australie se perçoit dès lors comme une enclave occidentale au sein de la région Asie-Pacifique. L'île-continent n'a cependant jamais réussi à obtenir la reconnaissance qu'elle désirait de l'Angleterre et s'est tournée vers les Etats-Unis. Le premier ministre John Howard, à la tête d'une coalition libérale de 1996 à 2007, s'est attelé à renforcer les relations américano-australiennes, les Etats-Unis devenant le premier allié de l'île-continent²⁵. L'attachement au monde occidental et en l'occurrence américain fut un des principes fondamentaux de la politique extérieure de l'Australie pendant les années Howard.

L'expérience des boat people participe également à l'encerclement dont l'Australie pense être victime. Ce sentiment d'encerclement ajouté à la perception d'une menace venant du Nord, elle-même recomposée avec la construction d'une idéologie de la menace du Sud, ont justifié l'instauration de mesures strictes visant à limiter - voire interdire - l'arrivée des boat people sur le continent.

L'instauration de strictes mesures cependant inefficaces

Face à cette arrivée « massive » de boat people, le gouvernement Howard a instauré de strictes mesures afin de réduire leur nombre. Des centres de détention ont d'abord été construits en plein désert afin de détenir les demandeurs d'asile arrivés ou résidant illégalement en Australie et ceci le temps du traitement de leur demande d'asile : Woomera (Australie Méridionale), Baxter (Australie Méridionale), Port Hedland (Australie Occidentale), Curtin (Australie Occidentale). Un régime de détention obligatoire (*mandatory detention*), introduit en 1992 permet au gouvernement australien de détenir tout clandestin sans limite de temps²⁶. Ainsi, les demandeurs d'asile en situation illégale étaient détenus dans ces centres reculés le temps que leur demande

²⁵ Australian Politics, Ready For The Future: Australian International Relations, "The relationship we have with the United States is the most important we have with any single country. This is not only because of the strategic, economic and diplomatic power of the United States. But of equal, if not more significance, are the values and aspirations we share". 22 aout 2001
<http://australianpolitics.com/news/2001/01-08-22.shtml>

²⁶ Mary Crock, Ben Saul, Azadeh Dastyari, *Future Seekers II Refugees and irregular migration in Australia*, The Federation Press 2006, p 201.

d'asile soit étudiée. La détention pouvait alors durer des années. En outre, l'accès à des conseils juridiques demeurait restreint.

Une autre mesure était celle des permis de séjour temporaires (*temporary protection visa*) institués en 1999. L'instauration de permis de séjour avait été proposée pour la première fois, un an auparavant, par Pauline Hanson, leader du parti politique *One Nation*, connu pour sa rhétorique xénophobe. Alors décriés par le gouvernement libéral, ces permis furent mis en application par ce dernier en 1999. Arrivés illégalement sur le territoire australien, les demandeurs d'asile reconnus comme réfugiés par les autorités australiennes se voyaient délivrer des permis de séjour les autorisant à séjourner en Australie pendant trois ou cinq années - et non de manière permanente. Le permis expiré, la demande d'asile devait être à nouveau étudiée afin de déterminer si le réfugié-demandeur d'asile était toujours à risque dans son pays d'origine et nécessitait dès lors un visa permanent. Les conditions auxquelles étaient soumis les réfugiés bénéficiant de ce permis de séjour se révélèrent très restrictives, à savoir : interdiction de quitter le territoire australien sous peine de ne pas être autorisés à y rentrer une seconde fois, non éligibilité au regroupement familial et non attribution des aides à l'installation.²⁷ Ce type de permis de séjour était destiné à dissuader les familles de réfugiés en interdisant le regroupement familial. Cependant, l'effet escompté vola en éclat en octobre 2000, lorsqu'un bateau ayant à son bord 397 passagers fit naufrage dans l'océan Indien. Une part importante des passagers étaient des femmes avec leurs enfants, dont les époux résidaient en Australie sous un permis de séjour temporaire²⁸.

En août 2001, trois bateaux arrivèrent en l'espace de trois jours avec à leur bord presque 1000 demandeurs d'asile démontrant la faible efficacité des mesures en place jusqu'alors, qui ne subirent cependant aucune remise en cause. Au contraire, elles furent renforcées du fait de la prégnance symbolique du discours de la menace justifiant une politique sécuritaire visant à préserver la nation d'une menace extérieure, à savoir les boat people. Instrumentalisant les peurs, le malaise et l'inquiétude, l'incapacité de la classe politique à gérer le problème des boat people a finalement légitimé une politique

²⁷ Parliament of Australia, Research Note no. 51 2003-04, Temporary Protection Visas, <http://www.aph.gov.au/library/pubs/rn/2003-04/04rn51.htm>

²⁸ Peter Mares, Op. Cit. p 200.

ayant pour but d'écarter les ennemis désignés²⁹ - les demandeurs d'asile. L'escalade de la politique sécuritaire se poursuit avec l'arrivée croissante de boat people.

Vers la délocalisation de l'asile

Le 26 août 2001, un affréteur norvégien, le MV Tampa, porta secours à un bateau indonésien en difficulté dans l'océan Indien avec à son bord plusieurs centaines de demandeurs d'asile³⁰. Une politique d'externalisation de l'asile fut instaurée à la suite de l'événement du Tampa.

La crise du Tampa

Le 26 août 2001, un bateau de pêche indonésien nommé Palapa 1, alors en difficulté dans l'océan Indien, fut secouru par le MV Tampa, un affréteur norvégien. Le Palapa 1 avait à son bord 433 demandeurs d'asile majoritairement afghans et irakiens. En route pour l'Australie depuis l'Indonésie, le bateau se situait alors à quelques centaines de kilomètres de Christmas Island, île appartenant au Commonwealth australien. Les demandeurs d'asile secourus firent pression sur le capitaine norvégien pour que ce dernier fasse route vers l'Australie.³¹ En outre, la capacité de l'affréteur norvégien ne dépassant pas une cinquantaine de personnes, la situation sur le bateau se révéla très vite insoutenable. Tout comme la nourriture, la place et les ressources en médicaments manquaient ; certains souffraient de diarrhées, d'autres de déshydratation³². En dépit des conditions de vie à bord du Tampa, le 27 août 2001, le gouvernement australien lui refusa l'autorisation d'accoster sur Christmas Island. Des consultations médicales téléphoniques réalisées par des médecins australiens conclurent qu'aucune intervention d'urgence n'était nécessaire. Se voyant refuser une assistance médicale, le 28 août, l'affréteur norvégien avança vers Christmas Island à la limite des eaux territoriales australiennes. Les troupes australiennes vinrent

²⁹ Didier Bigo, « Sécurité et immigration vers une gouvernementalité de l'inquiétude? », *Cultures et Conflits*, 31-32, 1998, p 33.

³⁰ Peter Mares, Op. Cit. p 123.

³¹ Frank Brennan, Op. Cit. pp 49-50.

³² Amnesty International, Australia-Pacific, Offending dignity – the “Pacific Solution”, 2002 <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA12/009/2002/en/dom-ASA120092002en.pdf>

immédiatement stopper l'avancée sous l'ordre du premier ministre John Howard. La Norvège exhorta alors l'Australie à faire face à ses responsabilités, ceci en plaçant les personnes secourues dans un endroit sûr³³. Le 1^{er} septembre, John Howard mit fin à la crise, annonçant la décision prise par la Nouvelle Zélande de procéder à l'étude des demandes d'asile de 150 passagers du Tampa. Nauru, île-République de l'océan Pacifique, se chargerait des 283 restants, dessinant ainsi l'ébauche de la solution Pacifique³⁴.

L'incident du Tampa prit la forme d'une véritable crise secouant l'Australie. Usant de la rhétorique de la menace, la presse ainsi que le gouvernement adoptèrent le ton de l'état d'urgence. Le 2 septembre 2001, John Howard déclara que, selon les services de renseignements australiens, 5000 boat people attendaient en Indonésie leur départ pour l'Australie. Voulant stopper cette vague de demandeurs d'asile prête à *envahir* le continent, une opération militaire de grande envergure fut lancée. Les forces australiennes, sous le nom de l'opération Relex, patrouillèrent l'océan Indien afin de dissuader les passeurs (*people smuggling*)³⁵. L'accent mis sur la lutte contre les passeurs occultait la situation humanitaire vécue par les demandeurs d'asile. Le titre évocateur de certains articles de l'époque comme « La percée du Tampa » (*the Tampa breakthrough*)³⁶ montre bien à quel point la peur d'être inondé par une armée de réfugiés venant du Nord, par le biais de passeurs professionnels, fut instrumentalisée. La diffusion de cette perception de la menace par les médias et les élites politiques a contribué à la construction de ce que Pierre Bourdieu appelle un *effet de réel*³⁷. L'utilisation d'un champ lexical militaire renforcée par l'argumentaire du chiffre - selon John Howard pas moins de 5000 boat people attendaient en Indonésie pour faire route vers l'Australie - véhiculèrent l'idée que le gouvernement devait effectivement agir rapidement et de façon ferme. La construction de cet *effet de réel* eut ainsi des conséquences politiques réelles. L'affaire de Tampa se déroula au moment d'une

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

³⁵ Sunday Telegraph, Military shield to be used – The Tampa breakthrough, 2 septembre 2001.

³⁶ Ibid.

³⁷ L'effet de réel a été appliqué par Bourdieu au champ de la télévision mais était originairement utilisé par les critiques littéraires. Pierre Bourdieu, *Sur la télévision*, Liber-Raisons d'Agir, 1996, p 20-21.

campagne électorale pour les élections fédérales et les boat people constituèrent le premier enjeu du débat politique.

Enjeu de campagne exacerbé par les attentats du 11 Septembre

Le premier ministre John Howard, alors en campagne pour sa réélection, était décidé de ne laisser aucun demandeur d'asile issus du Tampa poser un pied sur le territoire australien. Les mesures précédentes ayant échoué, le chef du gouvernement australien était dès lors résolu à envoyer un message fort aux passeurs (*people smuggling*) afin de stopper la venue des boat people³⁸. Le gouvernement libéral de John Howard présenta en effet l'incident du Tampa en usant de la métaphore de la menace pesant sur le contrôle des frontières³⁹. Les prémices de la campagne électorale ne présageaient pas la victoire de la coalition libérale sortante aux élections fédérales. Instrumentalisant l'incident du Tampa, John Howard et son équipe réussirent à s'imposer contre les travaillistes et leur candidat Kim Beazley⁴⁰. Candidat travailliste qui ne parvint pas à défier le discours des libéraux relatif aux demandeurs d'asile⁴¹. Cristallisant le débat politique autour du thème des boat people et réaffirmant la souveraineté nationale du continent, John Howard déclara sur ABC le 29 Novembre 2001 :

*« Nous déciderons de qui entre dans ce pays et dans quelles circonstances »*⁴².

L'utilisation du *Nous*, désignant ici la volonté de contrôler strictement qui est autorisé à entrer ou non en Australie, contribue à différencier la nation australienne de

³⁸ Frank Brennan, Op. Cit. p 51.

³⁹ Select Committee on a Certain Maritime incident Report, Canberra Commonwealth of Australia, 2002, p292.

⁴⁰ Australian Politics, 2001 Election, Saturday 10 November, <http://www.australianpolitics.com/elections/2001/>

⁴¹ BBC News, Analysis: Howard's election victory, Dimanche 11 Novembre, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/1649997.stm>

⁴² Australian Politics John Howard's Policy Speech, 28 octobre 2001 "we will decide who comes to this country and the circumstances in which they come". <http://australianpolitics.com/news/2001/01-10-28.shtml>

l'Autre. *L'Autre*, qu'il soit ou non demandeur d'asile, s'il désire entrer en Australie, se trouve dès lors face au pouvoir du gouvernement australien représentant la nation (*Nous*). Le premier ministre se présente comme le garant de la préservation de la société face à tout entrant illégal, pouvant faire l'objet d'une menace. La stratégie de l'idéologie de la menace vise à considérer l'immigration, et en l'occurrence les demandeurs d'asile illégaux, comme portant atteinte à la nation. L'établissement d'un lien entre sécurité et immigration a été théorisé notamment par l'Ecole de Copenhague et des auteurs comme Barry Buzan et Ole Waever. Ces derniers soutiennent que l'immigration, du fait de la diversité culturelle qu'elle porte en elle, est une menace identitaire pour la nation puisqu'elle vient altérer la reproduction de l'identité nationale. Ainsi, l'immigration appréhendée à l'aune de la sécurité sociétale représenterait une menace pour l'identité nationale. L'identité nationale y est définie au sens culturaliste du terme, notamment par la langue⁴³.

Appliquée au cas de l'Australie, cette théorie reçoit une résonance particulière. Etant une nation jeune et multiculturelle, le processus de construction de la nation australienne demeure récent et se fonde sur une diversité de langues et de cultures. L'identité nationale de l'Australie étant difficilement identifiable de l'intérieur, elle se formerait par sa relation avec l'extérieur et dans la désignation d'un *Autre* assimilé à un ennemi et auquel s'oppose un *Nous* utilisé par John Howard et destiné à créer une certaine cohésion nationale. D'après le concept de sécurité sociétale, le pouvoir politique se doit donc de préserver la nation face à une immigration perçue comme dangereuse. Selon cette perspective, John Howard déclara également :

*« Nous continuons à être chaleureux et généreux mais, nous sommes aussi devenus très préoccupés par le flot de plus en plus important d'individus entrant dans ce pays. Chaque nation a effectivement le droit de contrôler ses frontières [...] et l'Australie n'a pas l'intention d'abandonner ou de compromettre ce droit. Nous avons pris des mesures offensives dans ce but »*⁴⁴.

⁴³ Salim Chena, « L'Ecole de Copenhague en Relations Internationales et la notion de « sécurité sociétale ». Une théorie à la manière d'Huntington », *Revue Asylon*, 4, 2008
<http://www.reseau-terra.eu/article750.html>

⁴⁴ Sydney Morning Herald, Howard and Beazley – their reasons, 29 août 2001, "We have continued to be a warm, generous recipient of refugees, but we have become increasingly concerned about the

L'utilisation du terme « *flot* » (*flow*) mérite une attention particulière. Selon Bourdieu « *en politique, rien n'est plus réaliste que les querelles de mots* ». Les mots exercent « *un pouvoir typiquement magique: ils font croire et ils font agir* »⁴⁵. Le choix des mots est essentiel dans le discours politique puisque ces derniers prennent une autre dimension lorsqu'ils entrent dans le champ politique. En choisissant l'emploi du terme « *flot* » John Howard pensait - ou voulait faire penser à son peuple - que l'Australie serait envahie par les demandeurs d'asile si aucune action exceptionnelle d'urgence n'était décidée. De plus, insistant sur la générosité de l'Australie, John Howard disqualifia d'avance toute critique d'inhumanité qui pourrait lui être adressée. En outre, le terme demandeur d'asile est évincé par John Howard qui lui substitue celui d'individu (*people*). L'économie d'un mot peut ainsi changer le sens du discours politique et, partant, l'action politique elle-même. D'après Bourdieu, « *mettre un mot pour un autre, c'est changer la vision du monde social, et par là, contribuer à le transformer* »⁴⁶. Le leader de la coalition libérale, passant ainsi sous silence le véritable statut de ces personnes, occulte la situation à risque subie par ces dernières et les raisons les ayant poussées à faire chemin vers l'Australie. L'aspect humanitaire étant mis de côté, la logique sécuritaire lui est substituée. Focalisés sur la sécurité des frontières, les propos du premier ministre impliquent que les demandeurs d'asile seraient porteurs d'une menace sécuritaire.

Le discours de John Howard reçut, en outre, une crédibilité toute particulière suite aux attentats du 11 Septembre. Concomitants à la campagne électorale australienne, les événements du 11 Septembre aux Etats-Unis vinrent se greffer sur le débat relatif aux boat people tout en renforçant les positions de John Howard. L'Australie, allié des Etats-Unis, s'est immédiatement engagée à soutenir les forces américaines dans leurs interventions contre le régime taliban en Afghanistan. La guerre contre la terreur

increasing flow of people into this country. Every nation has the right to effectively control its borders [...] and Australia has no intention of surrendering or compromising that right".

<http://www.smh.com.au/articles/2003/11/24/1069522529869.html>

⁴⁵ Libération, L'entretien de Dider Eribon avec Pierre Bourdieu, 19 octobre 1982

<http://adonnart.free.fr/doc/parler.htm>

⁴⁶ Ibid.

s'ajoutant à l'agenda politique du problème des boat people, influença de façon décisive les élections australiennes en faveur de John Howard⁴⁷.

Le 28 novembre 2001, ce dernier déclara :

« Les événements tragiques du 11 septembre ont changé nos vies, nous obligeant à prendre le temps de réfléchir aux valeurs que nous partageons avec le peuple américain et avec les peuples libres à travers le monde. Cette attaque concerne autant l'Australie que les Etats-Unis. Elle ne met pas seulement en danger la vie des Australiens mais viole également nos valeurs les plus chères. [...] La sécurité nationale est donc la réponse appropriée contre le terrorisme »⁴⁸.

Evoquant les événements du 11 septembre, John Howard considère que ces attaques menacent aussi bien l'Australie que les Etats-Unis. L'île-continent n'ayant pourtant pas été victime d'attentats sur son territoire. Le processus d'identification aux Etats-Unis implique que l'Australie, au même titre que les Etats-Unis, pourrait être la cible d'Al Qaeda, faisant ainsi planer la menace terroriste avec d'autant plus de force. Le terrorisme selon John Howard ne constitue pas uniquement une menace physique mais aussi symbolique, en termes de valeurs. Identifiant les Etats-Unis et l'Australie comme appartenant au monde libre, John Howard recourt ici à une logique de guerre froide et oppose la démocratie au reste du monde. A nouveau, la distinction entre *Nous* et les *Autres* se lit très clairement dans les propos du candidat, le *Nous* correspondant aux *peuples libres*. Le terrorisme, à lecture de ce discours, porterait en lui une menace identitaire puisque violant les valeurs du monde démocratique et par extension de la civilisation occidentale. Cette rhétorique de la menace utilisée par John Howard se rapproche sensiblement de la conception de Samuel Huntington selon laquelle le choc des civilisations constituerait la dernière phase de l'évolution des conflits dans le monde

⁴⁷ The New York Times, War on terror influences Australian election, 21 octobre 2001, <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9C06E5D7113EF932A15753C1A9679C8B63&n=Top/Reference/Times%20Topics/Subjects/S/Sept.%2011,%202001>

⁴⁸ Australian Politics John Howard's Policy Speech, 28 octobre 2001. "The tragic events of the 11th of September have changed our lives, they have caused us to take pause and think about the values we hold in common with the American people and free people around the world. That was an attack on Australia as much as it was an attack on the United States. It not only claimed the lives of Australians but it assaulted the very values that we hold dear and that we take for granted. [...] National security is therefore about a proper response to terrorism". <http://australianpolitics.com/news/2001/01-10-28.shtml>

moderne et remplacerait les conflits interétatiques classiques. L'utilisation politique des attentats terroristes renforce le lien entre sécurité et immigration. Ce lien n'existe pas naturellement mais est justement construit par le discours politique⁴⁹. Le travail du discours politique a attribué à la sécurisation de l'immigration et de la politique de l'asile une force symbolique. En outre, le lien entre demandeurs d'asile, menace et terrorisme fut rapidement établi par John Howard comme le montre la citation suivante :

*« Il est possible que certaines personnes ayant des liens avec des organisations que nous ne voulons pas dans ce pays utilisent le canal des demandeurs d'asile pour venir ici ».*⁵⁰

John Howard indiquant en outre l'éventualité d'un lien entre demandeurs d'asile et organisations terroristes, le peuple australien a pu croire que les demandeurs d'asile pouvaient effectivement se présenter comme des individus dangereux. Un climat de suspicion s'est fait jour, renforcé par l'instrumentalisation d'une dimension émotionnelle.

Boat people, émotion et politique

La campagne électorale australienne de 2001 focalisant le débat autour du problème des demandeurs d'asile fut aussi le lieu de l'expression d'une dimension émotionnelle. Philippe Braud a montré combien l'émotion avait un impact politique souvent sous-estimé, notamment dans l'analyse des démocraties. La logique de la compétition électorale amène par exemple les candidats en campagne à utiliser un langage de la séduction⁵¹. Voulant séduire un électorat, ces derniers souhaitent susciter un sentiment particulier chez les électeurs. L'incident médiatique, survenu lors de la campagne électorale australienne de 2001, décrit ci-dessous, atteste à quel point l'émotion fut utilisée lors de cette campagne.

⁴⁹ Didier Bigo, "Sécurité et immigration vers une gouvernementalité de l'inquiétude?" *Cultures et Conflits*, Automne Hiver 1998, n°31-32, p 14.

⁵⁰ Sydney Morning Herald, Howard Links Terrorism To Boat People, "There is a possibility some people having links with organisations that we don't want in this country might use the path of an asylum seeker in order to get here." 8 novembre 2001.

⁵¹ Philippe Braud, *L'émotion en politique*, Paris, Presse de Sciences po, 1996, p 10.

Le 11 octobre 2001, les médias australiens relayèrent l'information selon laquelle des demandeurs d'asile auraient jeté leurs enfants à la mer pour obliger un navire australien, l'*Adélaïde*, à leur porter secours. Le gouvernement australien déclara que les demandeurs d'asile avaient commis un tel acte de façon délibérée pour éviter d'être renvoyés vers leur point de départ⁵². Qui ne serait pas outré en apprenant que des individus aient pu jeter à la mer leur progéniture ? Sidération, choc, dégoût, peur ou encore stupéfaction seraient des sentiments qu'un tel comportement pourrait susciter. La soi-disant information alimenta le débat relatif aux boat people jusqu'aux derniers jours de la campagne électorale. Alors que l'opposition ainsi que différents journalistes évoquèrent des doutes quant à la véracité des faits, le gouvernement maintint cependant que les demandeurs d'asile avaient bien jeté leurs enfants par-dessus bord. Pour autant, la coalition libérale refusa de diffuser la vidéo attestant des faits⁵³. Après l'élection, l'opinion publique découvrit que ces allégations n'étaient pas fondées, les conseillers du premier ministre ayant manipulé les informations des militaires⁵⁴.

L'utilisation d'une logique émotionnelle a pu ainsi renforcer l'efficacité de la rhétorique de la menace, liée de surcroît à la potentialité d'une attaque terroriste. L'inhumanité et la violence des demandeurs d'asile, fortement insinuées, ont contribué à créer un sentiment de suspicion quant à la véritable motivation des demandeurs d'asile, derrière leur volonté de gagner l'Australie. Si la rhétorique de la menace a été critiquée par l'opposition et par certains médias, elle a cependant permis la victoire de John Howard aux élections fédérales de 2001. L'émotion suscitée par cette rhétorique expliquerait en partie son efficacité et les gains électoraux qu'elle apporta. Elle permit également à John Howard, par le biais de l'utilisation de la rhétorique de la menace, de mettre en place la solution Pacifique.

L'établissement de la solution Pacifique

Une des conceptions de Foucault quant au pouvoir est que ce dernier ne s'exerce pas « *sans une certaine économie des discours de vérité fonctionnant dans, à*

⁵² Herald Sun, Navy photos show children overboard Water torture, 11 octobre 2001.

⁵³ Herald Sun, Refugee film row, 8 novembre 2001.

⁵⁴ Fabrice Argounès, Op. Cit. p 42.

partir de et à travers ce pouvoir ». En outre, les relations de pouvoir selon Foucault « *ne peuvent pas se dissocier, ni s'établir, ni fonctionner sans une production, une accumulation, une circulation, un fonctionnement du discours vrai* »⁵⁵ Ainsi, la circulation d'un discours politique reliant les demandeurs d'asile à une menace sécuritaire a fini par s'imposer comme une vérité. Ce discours désormais perçu comme une vérité a ainsi justifié une politique visant la mise à l'écart et l'enfermement des réfugiés. Le discours politique sur la menace - menace acceptée comme une vérité du fait du discours - donne lieu à une certaine législation qui elle-même renforce la crédibilité du discours politique⁵⁶. Une série de lois instituant la solution Pacifique peut ainsi être considérée comme le résultat du discours politique sur la menace, tout en le réaffirmant.

Le gouvernement australien voulant définitivement régler ce qu'il considérait être un enjeu sécuritaire, celui des boat people, imagina une solution interdisant à certains demandeurs d'asile l'accès au continent. Après avoir approché entre autres l'Indonésie, le Timor de l'Est et les îles Fidji, l'Australie se tourna finalement vers Nauru et la Papouasie Nouvelle Guinée (PNG). Des centres de détention furent installés sur l'île de Nauru et en Papouasie Nouvelle Guinée ; ceci pour y détenir tout demandeur d'asile tentant de gagner l'Australie illégalement par bateau, le temps du traitement de leur demande d'asile. Cette politique, à la fois de mise à l'écart et de détention, a été rendue possible par l'adoption de différentes mesures législatives.

Mesures législatives

Suite à l'incident du Tampa, les autorités australiennes adoptèrent différentes mesures législatives du fait du besoin urgent de limiter l'entrée sur le continent aux "arrivants non-autorisés" (*unauthorised arrivals*)⁵⁷. Une première tentative réalisée fin août 2001 par John Howard échoua. Le premier ministre souhaitait introduire une loi sur la « *protection des frontières* » (*Border Protection Bill 2001*) selon laquelle les autorités

⁵⁵ Michel Foucault, cité par Maggie Ibrahim, « The securitization of migration: a racial discourse », *International Migration*, 43 (5) 2005, p 163.

⁵⁶ Maggie Ibrahim, « The securitization of migration: a racial discourse », *International Migration*, 43 (5) 2005, p 164.

⁵⁷ A just Australia and Oxfam Australia, A price too high: the cost of Australia's approach to asylum seekers, août 2007.

australiennes pouvaient renvoyer tout bateau ayant pénétré dans ses eaux territoriales illégalement, quelles que soient les circonstances. L'opposition jugeant le texte anticonstitutionnel, draconien et mal considéré, le Sénat le refusa.⁵⁸

Le 27 Septembre 2001, le Parlement adopta finalement une loi sur la « *protection des frontières* » (*Border Protection Act 2001*) rendant légales les mesures prises par le Commonwealth à l'égard du MV Tampa et d'autres cargos. D'après cette loi, tout officier australien détient dès lors le pouvoir d'expulser tout bateau naviguant illégalement dans les eaux territoriales australiennes. Certaines conditions sont cependant posées par cette loi : le refoulement du navire ne peut être accompli que s'il ne met pas à mal la sécurité des personnes à bord⁵⁹. La même loi renforce en outre le pouvoir des autorités australiennes dans la lutte contre l'immigration illégale, ces dernières se voyant attribuer le pouvoir d'intercepter et de contrôler tout bateau prétendument suspect dans les eaux internationales⁶⁰. Etablie en concomitance avec la nouvelle loi, l'opération militaire dite Relax avait comme objectif la mise à l'écart du continent de tout bateau dépourvu d'autorisation⁶¹.

Le 27 septembre 2001, une modification de la Loi relative à l'Immigration de 1958 (*Migration Act 1958*) est adoptée par le Parlement, modification intitulée « *exclusion de la zone de migration* » (*Excision from Migration Zone*). Selon cette modification, les demandeurs d'asile arrivant illégalement par bateau sur les zones offshore - à savoir Christmas Island, Ashmore et Cartier Islands et Cocos Islands - ne sont plus soumis au même traitement que ceux ayant atteint le continent. En effet, les autorités australiennes détiennent le pouvoir de les placer dans des pays tiers pour que leurs demandes d'asile y soient étudiées. Ces personnes se voient aussi dans l'incapacité d'ester en justice le Commonwealth d'Australie auprès de toute juridiction australienne. Ce qui signifie que ces personnes ne pouvaient attaquer en justice les

⁵⁸ Parliament of Australia, Border Protection (Validation and Enforcement Powers) Bill 2001, <http://www.aph.gov.au/library/pubs/bd/2001-02/02bd062.htm>

⁵⁹ Australian Government, Attorney-General's Department, Border Protection (Validation and Enforcement Powers) Act 2001 [http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/B5EE2FA1E586DD89CA256F710055A19F/\\$file/126of2001.pdf](http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/B5EE2FA1E586DD89CA256F710055A19F/$file/126of2001.pdf)

⁶⁰ Department of Immigration and Citizenship, Fact Sheet 73 People smuggling, 2008 <http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/73smuggling.htm>

⁶¹ Sydney Morning Herald, Secret File Operation Relax, 28 octobre 2002, <http://www.smh.com.au/articles/2002/10/27/1035683303429.html>

autorités australiennes pour mauvais traitement par exemple⁶². Elles se trouvent, en outre, dans l'impossibilité de faire une demande de visa permanent pour l'Australie. Ainsi tout demandeur d'asile tentant de gagner l'Australie illégalement par bateau s'il est reconnu comme réfugié, n'est éligible que pour des permis de visa de trois ou cinq ans. Une fois le délai expiré, le dossier des titulaires de ces permis de séjour est à nouveau étudié, si ces derniers nécessitent toujours la protection de l'Australie, ils se verront attribuer un second permis de séjour temporaire - mais en aucun cas un visa permanent.⁶³ De plus, la procédure de demande d'asile à laquelle les détenus dans les centres offshore sont soumis est différente de celle régissant les demandes d'asile sur le continent. Détenus offshore, les déboutés ont une possibilité de recours moindre⁶⁴.

En avril 2006, voulant durcir la solution Pacifique, le gouvernement proposa un projet de loi (*Designated Unauthorised Arrivals Bill 2006*) visant à détenir sur l'île de Nauru tout demandeur d'asile tentant de gagner l'Australie illégalement - et non pas seulement ceux arrivant illégalement par voie maritime. Les sénateurs libéraux ayant menacé le gouvernement de ne pas soutenir le projet, celui-ci fut abandonné en août 2006⁶⁵.

*Les centres de détention (Offshore Processing Centres)*⁶⁶

Conformément à la nouvelle législation australienne en termes de politique d'asile, les demandeurs d'asile arrivant par bateaux furent placés dans des centres de détention offshore. Désignant les centres des îles du Pacifique dans lesquels les demandeurs d'asile étaient détenus, le gouvernement australien choisit le terme d'« *Offshore Processing Centre* ». Les centres dans lesquels sont détenus les individus illégaux sur le continent sont bien appelés *Immigration Detention Centre*. Cette

⁶² Parliament of Australia, Migration Act Amendment (Excision from Migration Zone) (Consequential Provision) Bill 2001,

<http://www.aph.gov.au/library/Pubs/BD/2001-02/02bd070.htm>

⁶³ Department of Immigration and Citizenship, Fact Sheet 65 – New Humanitarian Visa System, <http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/65humanitarian.htm>

⁶⁴ Entretien avec Graham Thom, Coordinateur National des Réfugiés en Australie, Amnesty International, 19 février 2009.

⁶⁵ National Council of Churches in Australia, Protect refugees, the Pacific Solution, http://www.ncca.org.au/actforpeace/protect_refugees/issues/the_pacific_solution

⁶⁶ Annexe 1 : Carte de l'Océanie. Cette carte est destinée à montrer la distance géographique entre l'Australie et les centres de détention des îles du Pacifique.

dénomination *Immigration Detention Centre* n'utilise pas d'un euphémisme de type centre de rétention administrative comme dans le cas français. Cependant, concernant les centres offshore, le terme de *processing* est préféré à celui de *detention*. Selon Bourdieu, les euphémismes ont été inventés « *dans le souci d'éviter d'accorder la reconnaissance qui est impliquée dans le fait d'appeler les choses par leur nom au lieu de les dénier* »⁶⁷. Ainsi, substituant *processing* à *detention*, l'insistance est portée sur le fait que les centres sont voués à l'étude des dossiers des demandes d'asile et non à la détention en soi des demandeurs d'asile. Néanmoins, de 2001 jusqu'à 2007, de nombreux demandeurs d'asile ont été effectivement détenus sur l'île de Nauru et en Papouasie Nouvelle Guinée.

Nauru⁶⁸, considérée comme la plus petite république du monde, est un îlot isolé dans l'océan Pacifique. Comptant 10 000 habitants et représentant 21 km², la quasi-totalité du territoire est inhabitable du fait des mines de phosphate⁶⁹. Au bord de la faillite, la République insulaire nécessitait une aide internationale d'urgence⁷⁰. Le 9 Septembre puis le 11 décembre 2001 des accords furent conclus, entre les autorités australiennes et le Président de Nauru, Mr Harris. L'Australie s'engageait, entre autres, à verser à la République de Nauru une aide additionnelle au développement s'élevant à 16.5 millions de dollars australiens. En contrepartie, la micro-République acceptait 283 demandeurs d'asile du Tampa mais aussi "certaines personnes" (*certain persons*) au nom de l'Australie⁷¹. Deux centres de détention⁷² furent créés d'urgence pour accueillir les demandeurs d'asile. Le premier nommé "Topside Camp", entouré des vestiges de l'industrie minière, se situait dans l'intérieur de l'île. Le second connu sous le nom de "State House Camp", établi dans un ancien bâtiment résidentiel gouvernemental, se

⁶⁷ Libération, L'entretien de Dider Eribon avec Pierre Bourdieu, 19 octobre 1982, <http://adonnart.free.fr/doc/parler.htm>

⁶⁸ Annexe 2: Image satellite de Nauru. Cette image est destinée à montrer combien l'île de Nauru est minuscule comparée au continent australien.

⁶⁹ BBC News, Country Profile: Nauru, http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/country_profiles/1134221.stm

⁷⁰ A just Australia and Oxfam Australia, A price too high: the cost of Australia's approach to asylum seekers, août 2007.

⁷¹ Select Committee on a Certain Maritime incident Report, Canberra Commonwealth of Australia, 2002, p 297.

⁷² Annexes 3: Photos des centres de détention de Nauru.

trouvait à l'écart des zones habitées. L'Australie s'engageait également à couvrir tous les frais engendrés par les centres de détention et à dédommager raisonnablement Nauru pour son assistance.⁷³ Les deux centres avaient une capacité d'accueil pouvant aller jusqu'à 1000 personnes.⁷⁴ Les centres furent gérés par l'Organisation Internationale des Migrations (OIM) à la demande de l'Australie, moyennant compensations financières. Certains délégués du Haut Commissariat pour les Réfugiés des Nations Unies se sont rendus sur Nauru afin de mener en partie le traitement des demandes d'asile des détenus, les demandes restantes étant étudiées par des fonctionnaires australiens⁷⁵.

La Papouasie Nouvelle Guinée est une ancienne colonie de l'Australie dont la situation économique dépend largement de l'aide australienne⁷⁶. La population insulaire demeure rurale. En outre, des troubles politiques ayant marqué le pays jusqu'en 1997 rendent fragile la situation politique de ce dernier⁷⁷. Un accord fut conclu entre la Papouasie Nouvelle Guinée et l'Australie le 8 octobre 2001 dans lequel la Papouasie Nouvelle Guinée s'engageait à accueillir dans un centre de détention créé pour l'occasion des demandeurs d'asile, le temps du traitement de leur demande. L'Australie assurera tous les coûts nécessaires pour le fonctionnement du centre. Le continent finança également différents projets de rénovation ou de construction d'infrastructures en Papouasie Nouvelle Guinée (Ecole, Commissariat, Hôpital, Aéroport, Routes)⁷⁸. Le centre de détention de la Papouasie Nouvelle Guinée fut installé sur l'île principale nommée île Manus⁷⁹, au Nord du pays dans une ancienne base militaire américaine

⁷³ Amnesty International, Australia-Pacific, Offending dignity – the “Pacific Solution”, 2002 <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA12/009/2002/en/dom-ASA120092002en.pdf>

⁷⁴ Department of Immigration and Citizenship, Annual Report 2005-2006, http://www.immi.gov.au/about/reports/annual/2005-06/DIMA_AR/performance/Outcome_1_5.html

⁷⁵ Amnesty International, Australia-Pacific, Offending dignity – the “Pacific Solution” 2002, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA12/009/2002/en/dom-ASA120092002en.pdf>

⁷⁶ A just Australia and Oxfam Australia, A price too high: the cost of Australia's approach to asylum seekers, août 2007.

⁷⁷ BBC News, Country Profile :Papua New Guinea, http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/country_profiles/1246074.stm

⁷⁸ Select Committee on a Certain Maritime incident Report, Canberra Commonwealth of Australia, 2002, p 301.

⁷⁹ Annexe 4 : Carte situant l'île de Manus au sein de la Papouasie Nouvelle Guinée.

construite pendant la guerre froide⁸⁰. Ce centre avait la capacité d'accueillir au total 500 demandeurs d'asile⁸¹. Sur l'île Manus, le traitement des demandes d'asile était effectué par des fonctionnaires australiens non assistés par les services du Haut Commissariat des Réfugiés des Nations Unis⁸².

La création de ces centres de détention suscita de vives protestations de la part de nombreuses organisations visant la protection des droits des demandeurs d'asile. En dépit de ces protestations, la solution Pacifique bénéficia d'un certain soutien populaire.

La popularité de la solution Pacifique

D'après un sondage réalisé à l'époque du Tampa, 77% des Australiens étaient en faveur du traitement que John Howard avait réservé aux demandeurs d'asile. Si, naturellement, tout résultat de sondage peut être contesté et appréhendé comme un artefact et non un reflet de la réalité⁸³, il peut néanmoins être avancé que la solution Pacifique disposait d'un soutien populaire, notamment aux yeux du résultat des élections fédérales de 2001. L'opposition politique, certains journaux et certaines organisations non gouvernementales (ONG) qui critiquèrent cette politique, ne réussirent cependant pas à faire entendre leurs voix. Les raisons pour lesquelles ces discours n'ont pas reçu d'échos positifs peuvent être questionnées.

Tout d'abord, la coalition libérale faisant appel à une rhétorique de la menace a su se faire entendre puisque ce type d'idéologie serait fortement présent au sein de l'imaginaire collectif australien. De plus, la relative politisation des Australiens⁸⁴ peut ici

⁸⁰ Amnesty International, Australia-Pacific, Offending dignity – the “Pacific Solution”, 2002 <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA12/009/2002/en/dom-ASA120092002en.pdf>

⁸¹ Department of Immigration and Citizenship, Annual Report 2005-2006, http://www.immi.gov.au/about/reports/annual/2005-06/DIMA_AR/performance/Outcome_1_5.html

⁸² Department of Immigration and Citizenship, Annual Report 2001-2002, Output 1.5 Offshore Asylum Seeker Management, <http://www.immi.gov.au/about/reports/annual/2001-02/report38.htm>

⁸³ Pierre Bourdieu, *L'opinion publique n'existe pas* in Questions de sociologie, Les Editions de minuit, 1984/2002, p 224.

⁸⁴ L'argument relatif à la faiblesse de la politisation des Australiens qui n'est certes pas appuyé par des éléments bibliographiques a cependant été constaté dans les interactions quotidiennes suite à un séjour d'un an en Australie. Les relations sociales ne sont effectivement pas constituées par des débats politiques. Les opinions politiques des uns et des autres ne sont ni connues ni discutées. Cet argument a

constituer une hypothèse expliquant l'efficacité de la pénétration du discours et de la politique de John Howard dans la société australienne. Il ne s'agit pas d'affirmer que les Australiens ne s'intéressent pas à la politique cependant, le débat politique ne fait que relativement partie de leur quotidien. L'opinion politique n'est pas considérée comme un élément de la sphère publique qui se partage et se défend mais au contraire, comme relevant de la sphère privée et de l'intimité de chacun. L'argument avancé pour expliquer cette attitude est celui du respect de la liberté d'opinion. La métaphore de la pénétration de l'Etat dans la société, théorisée par Jürgen Habermas⁸⁵, peut ici rendre compte de la légitimité dont le discours politique de John Howard a bénéficié au sein de l'opinion publique. Ainsi le discours émanant de l'Etat pénétrerait la société civile d'autant plus facilement que la politisation de celle-ci est relativement faible.

également fait l'objet d'une discussion avec Laurent Dousset, Maître de Conférences (Directeur du CREDO) lors d'un entretien le 24 février 2009.

⁸⁵ Jürgen Habermas cité par John Torpey, « Aller et venir: le monopole étatique des "moyens légitimes de circulation" », *Cultures et Conflits*, 31-31, Automne Hiver 1998, p 73.

Chapitre II : Immuabilité et remaniement: la solution Indienne

En dépit de la popularité de la solution Pacifique, les critiques continuèrent d'accabler la solution Pacifique. Les critiques bénéficiant d'une fenêtre d'opportunité en 2007, à savoir de nouvelles élections fédérales, suscitèrent ainsi une remise en cause suivie d'un démantèlement de cette politique.

Remise en cause et démantèlement

Suite à l'établissement de la solution pacifique, tout bateau tentant de gagner l'Australie illégalement fut intercepté par les autorités australiennes. Aucun des boat people ne reçut l'autorisation d'accoster en Australie, conformément aux visées premières de la politique engagée en 2001. Les bateaux interceptés furent soit reconduits en Indonésie, soit leurs passagers furent placés en centre de détention offshore⁸⁶. Entre 2001 et 2006, plus de 1500 demandeurs d'asile furent détenus dans les centres de détention de Nauru et de Papouasie Nouvelle-Guinée. 1062 personnes furent acceptées par des pays occidentaux - Australie, Nouvelle-Zélande, Suède, Canada, Danemark et Norvège - majoritairement sous le statut de réfugié. 615 d'entre elles s'installèrent en Australie sous un permis de séjour temporaire. 482 personnes retournèrent volontairement dans leur pays d'origine, pour la plupart des Afghans⁸⁷.

Le centre de l'île de Manus cessa toute activité en 2004, lorsque le dernier demandeur d'asile quitta les lieux⁸⁸. Le centre de détention nommé "Topside", sur l'île de Nauru, a été fermé en 2007 alors que celui dénommé "State House" pouvait toujours contenir jusqu'à 500 personnes et 89 détenus y résidèrent encore en 2007/2008⁸⁹. Ce dernier accueillit des demandeurs d'asile jusqu'au 8 Février 2008, date à laquelle les derniers détenus d'origine sri-lankaise reconnus comme réfugiés s'envolèrent pour

⁸⁶ Human Rights and Equal Opportunity Commission, A Last Resort: National Inquiry into Children in Immigration Detention, avril 2004.

⁸⁷ Department of Immigration and Citizenship, Annual Report 2005-2006, http://www.immi.gov.au/about/reports/annual/2005-06/DIMA_AR/performance/Outcome_1_5.html

⁸⁸ The Sydney Morning Herald, Flights from Nauru ends Pacific Solution, <http://news.smh.com.au/national/flight-from-nauru-ends-pacific-solution-20080208-1qww.html>

⁸⁹ Department of Immigration and Citizenship, Annual Report 2006-2007, http://www.immi.gov.au/about/reports/annual/2006-07/html/outcome1/output1_5.htm

l'Australie⁹⁰. Le 31 Mars 2008, l'Organisation Internationale des Migrations (OIM) qui gérait les centres jusqu'alors, les ferma définitivement mettant fin officiellement à la solution pacifique⁹¹.

Un succès a priori

Si l'année 2001/2002 demeura marquée par un nombre toujours important de boat people – six bateaux, contenant au total 1212 personnes – aucun n'aborda les côtes australiennes durant l'année 2002/2003. Jusqu'en 2007, seulement une poignée de bateaux chaque année se risqua à approcher l'Australie. D'après le Département de l'Immigration australien (*Department of Immigration and Citizenship*), cette réduction drastique n'est que le résultat des efforts menés pour décourager les passeurs (*people smuggling*)⁹². Cependant, les statistiques du Haut Commissariat pour les Réfugiés des Nations Unies (UNHCR) attestent qu'entre 2001 et 2006, la majorité des pays développés connaissent une diminution marquée des demandes d'asile enregistrées. Durant cette période, le nombre de demandeurs d'asile au Canada et aux Etats-Unis se réduit de 47%, en Europe de 54%⁹³. Cet infléchissement s'explique certes par la réduction du nombre de demandeurs d'asile en provenance d'Afghanistan et des Balkans, mais aussi par la généralisation des politiques restrictives s'imposant aux demandeurs d'asile dans les pays industrialisés⁹⁴. 70% des individus détenus dans les centres de détention des îles pacifiques furent ensuite rapatriés dans des pays occidentaux dont 40% en Australie, soit sous le statut de réfugié soit pour des raisons humanitaires contre 30% qui retournèrent volontairement dans leur pays d'origine⁹⁵.

⁹⁰ The Sydney Morning Herald, Flights from Nauru ends Pacific Solution, <http://news.smh.com.au/national/flight-from-nauru-ends-pacific-solution-20080208-1qww.html>

⁹¹ Department of Immigration and Citizenship, Annual Report 2007-2008 <http://www.immi.gov.au/about/reports/annual/2007-08/html/outcome1/output1-6.htm>

⁹² Department of Immigration and Citizenship, Fact 73 People Smuggling, <http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/73smuggling.htm>

⁹³ UNHCR, Asylum Levels and Trends in Industrialised Countries, 2006, <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/460150272.pdf>

⁹⁴ UNHCR, Communiqués de Presse : Le nombre de demandeurs d'asile a diminué de moitié depuis 2001, Vendredi 17 mars 2006, <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/taxis/vtx/news/opendoc.htm?tbi=NEWS&id=441a7d714>

⁹⁵ Department of Immigration and Citizenship, Annual Report 2005-2006, http://www.immi.gov.au/about/reports/annual/2005-06/DIMA_AR/performance/Outcome_1_5.html

Ces statistiques démontrent ainsi que la vague de boat people ayant touché l'Australie en 2000/2001 se composait majoritairement par de « vrais » réfugiés.

Se pose dès lors la réalité de la menace dont les demandeurs d'asile étaient soi-disant porteurs, menace ayant justifié l'établissement de la solution Pacifique. Analysant la réalité de la menace du Sud lors de la première guerre du golfe, Louis-Jean Duclos établit que pour parler de menace trois conditions doivent être vérifiées. Suivant la première condition, un Sud doit exister. D'après la deuxième, une volonté de nuire doit se faire jour. Conformément à la dernière, cette volonté de nuire doit en détenir la capacité⁹⁶. Au regard des conditions posées par Louis-Jean Duclos, une analyse de la réalité de la menace attribuée aux demandeurs d'asile afghans et irakiens peut être proposée. La première condition suppose que le Sud existe. Il s'agirait de constater une homogénéité au sein des pays du Sud qui formeraient alors un tout. Dans le cas des demandeurs d'asile, il faudrait pouvoir observer d'importantes similarités entre ceux-ci. Tous étaient effectivement originaires de pays du Sud. Si tous avaient le désir ou la nécessité de fuir leur pays, tous n'avaient cependant pas les mêmes raisons de le vouloir. Certains requéraient l'asile pour des raisons ethniques, d'autres pour des raisons politiques, d'autres encore pour des motifs religieux. En outre, ils n'ont pas décidé collectivement de gagner l'Australie mais, ont contacté individuellement des passeurs pour fuir. Si, dans une certaine mesure, les individus composant les boat people peuvent former un groupe homogène, certaines dissemblances demeurent. Ensuite, selon la deuxième condition, la motivation des demandeurs d'asile serait le désir de nuire, s'ils constituaient une réelle menace. Leurs motivations ont été évoquées ci-dessus : obtenir l'asile. Chercher refuge peut difficilement s'apparenter à un réel désir de nuire puisqu'il constitue une demande de protection. Enfin, d'après la dernière condition, les demandeurs d'asile devraient avoir la capacité de nuire. Il semble peut probable que des individus naviguant sur des bateaux de fortune et, de surcroît, non armés, puissent posséder une capacité du moins matérielle de nuire.

A l'instar de Didier Bigo, la conclusion suivante selon laquelle la menace correspond finalement plus à une construction idéologique alimentée par un sentiment d'insécurité disproportionné peut être avancée⁹⁷. Le but de la solution Pacifique étant

⁹⁶ Louis-Jean Duclos, « La menace du Sud », *Cultures et conflits*, 2, 1991, p 79.

⁹⁷ Didier Bigo, Editorial « L'idéologie de la menace du Sud », *Cultures et Conflits*, 2, 1991.

de faire face à une menace ne possédant aucune réalité empirique, il semble peu aisé de conclure que cette dernière fut un succès. Par ailleurs, sans forcément se référer aux motivations premières ayant fondé cette politique, celle-ci suscita de nombreuses controverses.

Multiplés critiques

Signataire de la Convention des réfugiés, l'Australie se doit de respecter la pierre angulaire de ce texte, à savoir le non-refoulement, excluant l'expulsion de réfugiés aux frontières. D'après Amnesty International, en instaurant la solution Pacifique, l'Australie a commis une violation du principe de non-refoulement. La prétendue solution présenterait, en outre, une brèche à l'Article 31, interdisant aux Etats d'imposer des sanctions aux demandeurs d'asile gagnant leur terre d'asile de façon illégale⁹⁸.

La Commission australienne des Droits de l'Homme et de l'égalité des chances (Human Rights and Equal Opportunity Commission) partage le même avis, pointant du doigt la différence entre les demandes d'asile traitées sur le continent et celles traitées dans les centres offshore. Les secondes n'ayant pas la possibilité d'être réétudiées, un accès inégal à la justice s'impose entre les demandeurs d'asile sur le continent de ceux détenus offshore⁹⁹. Une commission d'enquête sénatoriale conclut en revanche que le placement de demandeurs d'asile dans un pays tiers, mettant à disposition la procédure d'obtention du statut de réfugié, ne constituait pas une violation de la Convention. La commission reconnaissait néanmoins la solution Pacifique comme contraire à l'esprit de la Convention. Elle se disait par ailleurs très préoccupée par la situation de ceux reconnus comme réfugiés et pourtant toujours en détention, puisqu'en attente d'un pays sûr désireux de les accueillir¹⁰⁰.

Les mauvaises conditions de vie dans les centres constituèrent une des principales critiques adressées à la solution Pacifique. Le climat tropical des îles,

⁹⁸ Select Committee on a Certain Maritime incident Report, Canberra Commonwealth of Australia, 2002, p 303-304.

⁹⁹ A just Australia and Oxfam Australia, A price too high: the cost of Australia's approach to asylum seekers, août 2007.

¹⁰⁰ Select Committee on a Certain Maritime incident Report, Canberra Commonwealth of Australia, 2002, p 305-312.

humidité et chaleur, rendait la situation d'autant plus difficile aux détenus qu'ils n'étaient pas accoutumés à ce type de climat. Régulièrement l'eau potable manquait. Moustiques, épidémies, diarrhées et nourriture peu digeste étaient le quotidien des centres. L'accès aux soins n'y était assuré que partiellement. La santé psychologique des individus, suite à une longue période de détention, préoccupait les rares médecins présents qui diagnostiquaient de nombreux cas de dépression et étaient également témoins de tentatives de suicide. Les captifs se sont mobilisés, afin d'obtenir un traitement décent. Des révoltes¹⁰¹ et des grèves de la faim éclatèrent¹⁰². En effet, la lenteur de la procédure et la longue durée passée en détention préoccupèrent de nombreux observateurs. L'année 2002 a vu 55% des dossiers de demandes d'asile dans les centres offshore se finaliser, l'année 2003 81% et 2004 96%¹⁰³. Ainsi, les demandeurs d'asile dont la détermination du statut eut lieu en 2004 et qui furent placés en 2001 en détention avaient passé plus de trois ans de leur vie en détention. Le problème, maintes fois soulevé, est celui de la non-définition d'une durée limite de détention.

Par ailleurs, à partir de 1999, la part des enfants composant les boat people subit une augmentation. Alors qu'au début de l'année 1999 les boat people comprenaient en moyenne 1.8 enfants, ils passèrent à 13 à la fin de l'année, puis à 10 en 2000 et enfin à 30 enfants par bateaux en 2001. Ainsi, le nombre d'enfants en détention a également crû avec l'établissement de la solution Pacifique. De nombreuses pathologies se sont révélées chez les enfants détenus : insomnie, dépression, stress. L'éducation des enfants n'était pas assurée correctement dans les centres et les infrastructures de loisirs demeurèrent également défailtantes¹⁰⁴. Si bien qu'à la suite d'un rapport réalisé par la Commission des Droits de l'Homme et de l'Egalité des Chances (HEROC), le gouvernement australien relâcha toutes les familles des centres de détention, au cours

¹⁰¹ Annexe 5 : Photos d'enfants détenus sur Nauru lors d'une protestation.

¹⁰² Peter Mares, Op. Cit. pp 47-49-50-51.

¹⁰³ Department of Immigration and Citizenship, Annual Report 2005-2006, http://www.immi.gov.au/about/reports/annual/2005-06/DIMA_AR/performance/Outcome_1_5.html

¹⁰⁴ Human Rights and Equal Opportunity Commission, A Last Resort: National Inquiry into Children in Immigration Detention, avril 2004, http://www.hreoc.gov.au/human_rights/children_detention_report/report/PDF/alr_complete.pdf

de l'année 2005. Ces dernières seraient dès lors placées dans des résidences individuelles sous surveillance (*Residential Housing*)¹⁰⁵.

Enfin, le coût financier de la solution Pacifique fut qualifié d'exorbitant puisque cette dernière aurait coûté 1 milliard de dollars australiens aux contribuables depuis 2001. Alors que la détention de 1700 demandeurs d'asile organisée en Australie et ne dépassant pas 90 jours s'élèverait - seulement - à 35 millions de dollars¹⁰⁶. Un rapport réalisé par la collaboration de deux organisations non gouvernementales (ONG), A Just Australia et Oxfam Australia, pointa l'ampleur des sommes investies. Rapport qui retint l'attention de la presse¹⁰⁷ et surtout du parti travailliste¹⁰⁸.

Promesse électorale tenue

Les multiples critiques adressées à la solution Pacifique, et notamment celle de l'inefficacité économique, amenèrent le parti travailliste, alors en campagne aux vues des élections fédérales de Novembre 2007, à faire du démantèlement de la solution Pacifique une promesse électorale¹⁰⁹. Contrairement aux précédentes élections fédérales de 2001, le problème des demandeurs d'asile ne constitua pas un enjeu de campagne. Le tarissement de l'arrivée des boat people empêchait le thème de la menace de jouer de façon effective. Les enjeux de campagne sur lesquels les candidats s'opposèrent furent la gestion économique du pays, l'éducation et la réconciliation avec les peuples autochtones¹¹⁰.

Une fois élu et mettant un terme à onze années de gouvernement libéral, les travaillistes, avec à leur tête Kevin Rudd, se sont attelés au démantèlement de la

¹⁰⁵ Australian Human Rights Commission, Immigration Detention and Human Rights, http://www.humanrights.gov.au/human_rights/immigration/detention_rights.html

¹⁰⁶ A just Australia and Oxfam Australia, A price too high: the cost of Australia's approach to asylum seekers, août 2007.

¹⁰⁷ ABC News, Pacific Solution a waste of money: Oxfam, 25 août 2007, <http://www.abc.net.au/news/stories/2007/08/25/2014941.htm>

¹⁰⁸ ABC News, Labour vows to end offshore processing, 25 août 2007, <http://www.abc.net.au/news/stories/2007/08/25/2015098.htm>

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ ABC News, Howard and Rudd, head to head, 24 novembre, <http://www.abc.net.au/elections/federal/2007/debate/>

solution Pacifique. Reconnus comme réfugiés, les derniers détenus sur l'île de Nauru, ont obtenu l'autorisation de résider de façon permanente en Australie. La fermeture officielle des centres de détention le 31 mars 2008 par l'Organisation Internationale des Migrations (OIM) mit définitivement fin à la solution Pacifique¹¹¹. En outre, le gouvernement travailliste mit également un terme aux permis de séjour temporaires en mai 2008. Dès lors, les titulaires de ces permis de séjour se sont vus attribuer l'autorisation de demeurer en Australie de façon permanente¹¹².

En juillet 2008, le mandat de détention (*mandatory detention*) fut l'objet d'une réforme. Si le ministre de l'immigration, Chris Evans, souligna que le mandat de détention demeurerait un instrument visant au respect de l'intégrité des frontières australiennes, la détention des demandeurs d'asile fut restreinte uniquement aux individus risquant d'altérer la sécurité du pays. Les autres bénéficient dès lors de l'autorisation de vivre en société, le temps que leur demande de visa soit étudiée. Cependant, la détention demeure maintenue concernant les individus issus des boat people¹¹³.

La solution Indienne

Les élections de 2007 se présentèrent comme une fenêtre d'opportunité en rendant possible et effectif le démantèlement de la solution Pacifique. Cependant, si la politique mise en place par les travaillistes et remplaçant la solution Pacifique fait preuve de changements, elle souffre néanmoins de nombreuses similarités avec la politique précédente. Parmi ces similarités, la lutte contre l'immigration illégale demeure centrale.

¹¹¹ Department of Immigration and Citizenship, Annual Report 2007-2008, <http://www.immi.gov.au/about/reports/annual/2007-08/html/outcome1/output1-6.htm>

¹¹² Official Website of the Australian Labor Party, End to unjust visa will help refugees to rebuild lives, 15 mai 2008, <http://www.alp.org.au/media/0508/msimmc150.php>

¹¹³ DIAC, Media Release, Labor unveils new risk-based detention, 29 juillet 2009, <http://www.minister.immi.gov.au/media/media-releases/2008/ce08072.htm>

La lutte contre l'immigration illégale

Le gouvernement travailliste, s'il a amorcé plusieurs réformes témoignant d'une certaine souplesse, se montre néanmoins strict quant au contrôle des frontières. Le 25 novembre 2007, un bateau secouru dans la mer du Timor ayant à son bord 16 Indonésiens, a été reconduit à son point de départ le 17 décembre 2007 après une courte période de détention sur Christmas Island¹¹⁴. Le même jour, quatre personnes sont déportées sur Christmas Island après avoir été interceptées par des douaniers australiens sur l'île Ashmor à 320 kilomètres des côtes australiennes¹¹⁵. A cette occasion, Chris Evans déclara que tout individu essayant de gagner l'Australie illégalement par voie maritime se trouverait face à des mesures de sécurité très fermes¹¹⁶. En outre, l'accroissement futur des capacités d'accueil du centre de détention sur Christmas Island est annoncé comme une des priorités du Ministre¹¹⁷. Comme pour le gouvernement de John Howard, la lutte contre l'immigration illégale est primordiale aux yeux du gouvernement travailliste. Le ministre de l'immigration a, en effet, déclaré:

*« Le gouvernement australien s'engage [...] à s'atteler de façon effective et appropriée au problème des passeurs, ces derniers mettant des vies en danger et affaiblissant notre système d'immigration ».*¹¹⁸

La proximité des discours de John Howard et de Chris Evans est patente. Le terme de « *passeurs* » est utilisé par les travaillistes, comme il l'était par les libéraux à l'époque du Tampa. L'utilisation de ce terme laisse entendre que la rhétorique de la

¹¹⁴ ABC News, 16 returned Indonesians deny seeking asylum, 17 décembre 2007, <http://www.abc.net.au/news/stories/2007/12/17/2121192.htm>

¹¹⁵ ABC News, Customs finds four people off WA coast, 17 décembre 2007, <http://www.abc.net.au/news/stories/2007/12/17/2121196.htm>

¹¹⁶ ABC News, Don't try to beat border security system: Evans, 18 décembre 2007, <http://www.abc.net.au/news/stories/2007/12/18/2121235.htm>

¹¹⁷ Sydney Morning Herald, Australia resettlement for Sri Lankan refugees, 13 janvier 2008, <http://www.smh.com.au/news/national/australian-resettlement-for-sri-lankan-refugees/2008/01/12/1199988653239.htm>

¹¹⁸ Department of Immigration and Citizenship, Media Release, "The Australian Government [...] is determined to deal effectively and appropriately with people smuggling, which puts lives at risk and weakens our immigration system", 18 octobre 2008, <http://www.minister.immi.gov.au/media/media-releases/2008/ce08101.htm>

menace plane toujours au dessus du discours politique relatif aux demandeurs d'asile. La lutte contre les passeurs est mise en avant, mettant de nouveau de côté la situation humanitaire vécue par les individus. Si le gouvernement travailliste a effectivement aboli la solution Pacifique, la stratégie de mise à l'écart des demandeurs d'asile arrivant par voie maritime persiste cependant. C'est la raison pour laquelle le démantèlement de la solution Pacifique peut être appelé solution Indienne, signifiant une absence de changement profond de politique publique. Les travaillistes ayant aboli la solution Pacifique lui ont finalement substitué une politique similaire. Il faut cependant souligner que les politiques publiques changent rarement du tout au tout. Selon Lascoumes et Le Galès, les politiques publiques ne meurent quasiment jamais. « *Toute nouvelle politique s'avère le plus souvent un réassemblage d'éléments préexistants : des dispositifs des mesures des budgets, des personnes, des organisations, des contenus qui sont bricolés, réinterprétés, étiquetés, réassemblés comme les pièces d'un lego qui s'ajoutent, plus qu'ils ne remplacent les politiques existantes* »¹¹⁹.

La solution Indienne, bien qu'elle se différencie de la solution Pacifique dans une certaine mesure, peut être analysée comme un bricolage, un réassemblage de la solution Pacifique délocalisée dans l'océan Indien.

*Le centre Christmas Island (Christmas Island Immigration Detention Centre)*¹²⁰

Christmas Island¹²¹ est une île australienne de l'océan Indien à cinq heures en avion de Perth (Australie Occidentale). Bien qu'appartenant à l'Australie, l'île fait partie des territoires exclus de la zone de migration (*Excision from Migration Zone*) depuis 2001. Dotée d'une population d'un millier de personnes, Christmas Island a une superficie de 135 km². La principale activité économique se concentrait autour de la mine de phosphate définitivement fermée depuis 1998. L'île se tourne depuis vers l'industrie touristique¹²².

¹¹⁹ Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2007, p 48.

¹²⁰ Annexe 6 : Carte de l'océan Indien, montrant ainsi la position géographique éloignée de Christmas Island par rapport au continent. En effet, l'île est plus proche de l'Indonésie que du continent.

¹²¹ Annexe 7 : Carte de Christmas Island. Cette carte montre la petitesse de l'île comparée à la grandeur du territoire australien.

¹²² CIA, The World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kt.html>

Un centre de détention fut ouvert pour la première fois en 2001, sur “Phosphate Hill”, à cinq kilomètres de la principale zone habitée de l’île. Le centre comprend un gymnase, une infirmerie, des salles de classes, une cuisine ainsi que des logements pouvant accueillir 50 personnes. Logements en outre dépourvus de barrières. Une autre enceinte, close celle-ci, peut accueillir jusqu’à 50 personnes présentant des risques plus élevés¹²³. En 2008, suite au démantèlement de la solution Pacifique, un nouveau centre a été construit sur l’île situé à “North Point West”, à 17 kilomètres de la zone principale d’habitation. Le centre de détention¹²⁴ est doté d’une capacité d’accueil de 400 personnes et peut également détenir de façon additionnelle un contingent de 400 individus pour une courte durée. Ce centre est également doté d’infrastructures de loisirs, de logements individuels et d’une infirmerie¹²⁵.

Le Département de l’Immigration australien organisa une visite du nouveau centre en août 2008. Le Haut Commissariat pour les Réfugiés (UNHCR), la Commission des Droits de l’Homme est de l’Égalité des Chances (HEROC), Amnesty International Australia (AIA) et d’autres ONG y étaient conviées. Suite à cette visite, les différentes organisations émirent de lourdes réserves quant au nouveau centre de détention, s’apparentant à une « *vraie prison* ». Le respect de la dignité humaine est mis en avant ainsi que les coûts exorbitants engendrés par la gestion d’une telle infrastructure¹²⁶. Suite à l’ouverture du nouveau centre de Christmas Island au cours de l’été 2008, les passagers des bateaux illégaux interceptés ou secourus, y ont été détenus. En septembre 2008, 14 personnes interceptées aux alentours de l’île Ashmore furent placées dans le centre de Christmas Island. En novembre 2008, 12 personnes sont secourues aux abords des côtes de l’Australie occidentale puis détenues. Enfin, début décembre 2008, 35 personnes interceptées en mer reçurent le même sort¹²⁷.

¹²³ Department of Immigration and Citizenship, Managing Australia’s Border, <http://www.immi.gov.au/managing-australias-borders/detention/facilities/locations/christmas-island/>

¹²⁴ Annexe 8 : Photos du centre de détention de Christmas Island.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Amnesty International Australia, Christmas Island – looks and feels like a prison, 14 août 2008, <http://www.amnesty.org.au/refugees/comments/16449/>

¹²⁷ Department of Immigration and Citizenship, Media Releases, <http://www.minister.immi.gov.au/media/media-releases/2008/>

Si détention et mise à l'écart subsiste avec l'établissement de la solution Indienne, force est de constater qu'il existe cependant une différence de premier ordre entre la solution Pacifique et la solution Indienne. Le changement réside dans le fait que les centres de détention offshore, même s'ils sont toujours à l'extérieur du continent, sont désormais situés sur un territoire appartenant à l'Australie. Alors que pendant la solution Pacifique, journalistes et représentants d'ONG ne pouvaient obtenir que difficilement un visa pour se rendre en Papouasie Nouvelle Guinée et sur l'île de Nauru afin de mener des investigations relatives aux centres de détention, les ONG sont désormais invitées par le gouvernement lui-même pour visiter le centre de Christmas Island. Si la politique d'externalisation de l'asile est toujours menée, sa conduite fait cependant preuve d'une plus grande transparence. Néanmoins, la persistance de l'exclusion de certaines zones offshore de la zone de migration permet d'avancer que la politique n'a évolué que partiellement puisqu'une partie de la législation mise en place lors de l'établissement de la solution Pacifique persiste.

Espaces exclus de la zone de migration

Bien qu'ayant aboli les permis de séjour temporaire, les travaillistes maintiennent cependant l'exclusion des zones de migration (*Excision from Migration Zone*). La modification de la Loi relative à l'Immigration en 2001 lors de l'établissement de la solution Pacifique stipule que tout individu arrivant sur les zones offshore de l'Australie se doit d'être détenu dans un centre offshore. De plus, les demandeurs d'asile détenus offshore ne bénéficient pas de la même procédure de demande d'asile comparée à ceux arrivant directement sur le continent. Avant même de pouvoir engager une procédure de demande d'asile ces derniers doivent obtenir l'autorisation du ministre de l'immigration. Une fois cette autorisation obtenue, ils peuvent engager une procédure de demande d'asile auprès du Département de l'immigration comme tout demandeur d'asile peut le faire sur le continent australien. Ensuite, alors que lorsque les demandeurs d'asile sur le continent sont déboutés au premier stade, ils ont la possibilité de faire appel au Refugee Review Tribunal, les demandeurs d'asile détenus sur Christmas Island n'ont pas accès au Refugee Review Tribunal. Cependant, les déboutés sur Christmas Island peuvent faire appel à la Haute Cour. Néanmoins, les demandeurs d'asile sur le continent après avoir été rejetés par le Refugee Review

Tribunal peuvent d'abord faire appel à la Cour Magistrale puis la Cour Fédérale et enfin la Haute Cour¹²⁸.

Si le gouvernement travailliste souhaite donner une image plus humaine du traitement réservé aux demandeurs d'asile par les autorités australiennes, l'externalisation de la politique de l'asile n'a pas pour autant été abolie. Les demandeurs d'asile arrivant par bateau de façon illégale demeurent détenus dans un centre offshore. En outre, la procédure de demande d'asile à laquelle ils ont accès est plus restrictive que celle dont dispose les demandeurs d'asile sur le continent. Enfin, cette politique est toujours justifiée par l'utilisation d'une rhétorique de la menace venant du Nord.

Après avoir décrit l'établissement de la solution Pacifique et de la solution Indienne lui ayant succédé, il s'agit de cerner la force des enjeux nationaux structurant la politique de l'asile en Australie au-delà des engagements internationaux qui théoriquement fondent le socle du traitement des demandeurs d'asile et réfugiés. Analyser ces enjeux nationaux qui sont le multiculturalisme et l'immigration permet de tenter une compréhension plus large du relatif assouplissement de la politique amorcé par les travaillistes mais aussi, de la persistance de la mise à l'écart d'un certain type de demandeurs d'asile.

¹²⁸ A Just Australia, Welcome changes to detention, 28 juillet 2008, http://www.ajustaustralia.com/mediareleases_latest_view.php?id=6C9AAE9F-972A-0A0C-6598C428841FAC14

Partie II : La force des enjeux de politique nationale versus les engagements internationaux

Signataire de la Convention des réfugiés de 1951, l'Australie s'est volontairement soumise à des engagements internationaux censés déterminer la conduite de la politique de l'asile. Motivée par des valeurs altruistes et humanistes, cette politique est théoriquement arrimée au contexte international. Le nombre de réfugiés accepté par l'Australie pourrait ainsi varier suivant les conflits et les violations des droits de l'homme se faisant jour à l'échelle de la planète. Il a été démontré précédemment que la réalité de la politique australienne ne suit pas cette perspective.

Force est de constater que les enjeux de politique nationale influencent en grande partie la politique de l'asile. Ces enjeux nationaux, à savoir le multiculturalisme et l'immigration, structurent en effet la vie politique australienne. Ceux-ci déterminent également en grande partie les orientations politiques en matière d'asile. Le multiculturalisme, adopté par l'Australie dans les années 1970, a été complété par une politique de l'asile généreuse. L'Australie, devenue multiculturelle, souffre également d'une quête identitaire, exacerbée par l'arrivée des boat people. De plus, une certaine forme de xénophobie demeure et a été ravivée sous les trois mandats de John Howard. Elle explique également le durcissement du traitement relatif aux demandeurs d'asile. Si l'Australie est une terre d'immigration, la politique migratoire demeure sélective et empreinte d'une logique utilitariste. Cette conception de la politique migratoire a également des effets sur l'asile lui-même.

Influençant l'asile, il s'agit ici d'appréhender ces enjeux de politique nationale. Les potentiels de changement et de permanence de ces grands enjeux nationaux - immigration et multiculturalisme - doivent être analysés ceci dans le but de soulever les potentialités de changement au sein de la politique de l'asile en Australie.

Chapitre I : L'asile entre multiculturalisme et xénophobie

La politique de l'asile, certes spécifique, ne peut être comprise indépendamment des valeurs fondatrices de la société australienne. Les idées sous-tendant une politique publique, selon Paul A. Sabatier, reposent sur une diversité de croyances constitutives d'une certaine vision du monde et se composent de trois niveaux : le noyau central (*deep core*) formé par les valeurs traversant la société, les croyances liées à une politique particulière (*policy core*) enfin, les aspects tiers plus techniques (*secondary aspects*)¹²⁹. Ce qui suit est de l'ordre du noyau central, celui-ci est constitué par le multiculturalisme, principe fondateur de la nation australienne. Etant une terre d'immigration, l'Australie met sur un piédestal la diversité culturelle et ethnique. Diversité cependant adossée à un contrôle strict de l'immigration garant de la cohésion nationale, et contre balancé par une xénophobie persistante assimilant l'étranger à un problème. La société australienne prenant source à l'époque victorienne, conserva pendant une grande partie du XXe siècle des traits typiquement victoriens, à savoir racisme, puritanisme et machisme¹³⁰.

L'Australie oscille entre une tolérance affichée envers les différents groupes, ethniques composant la jeune nation, et des reliquats de xénophobie. Cette tension structure aujourd'hui la politique publique ayant trait à l'asile. Au cœur de cette tension, se trouve aussi l'idée d'identité nationale australienne. Une identité jeune qui se cherche et qui tente de s'affirmer notamment à la fois en tant qu'australienne et en tant qu'occidentale. Les velléités identitaires australiennes se répercutent également sur le traitement relatif aux demandeurs d'asile.

¹²⁹ Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Presse Universitaire de France, 1990 7^e mise à jour 2008, p 60.

¹³⁰ Xavier Pons, *L'Australie entre Occident et Orient*, La Documentation Française Paris 2000, p93.

Du racisme institué au multiculturalisme

L'histoire de l'Australie, marquée par le passage du racisme institué à l'ouverture multiculturelle, est décrite ci-dessous. Si le propos peut sembler s'éloigner du sujet, il se justifie du fait de la résurgence de la xénophobie pendant les années Howard, qui influença l'action publique face aux demandeurs d'asile et dont l'héritage demeure encore prégnant. L'histoire de l'Australie, souvent méconnue des Européens, nécessite une attention particulière pour comprendre les dynamiques actuelles de l'asile.

Une société de migrants dans un rêve de pureté raciale

La particularité de la population australienne, outre sa faiblesse numérique, réside dans sa composition multiethnique. La nation australienne s'est construite par la venue - toujours très contrôlée - d'immigrés originaires d'Europe, d'Asie, d'Amérique et d'Afrique mais aussi du Moyen-Orient. La population autochtone aborigène et des îles Torres, décimée suite à l'arrivée des colons, représente aujourd'hui seulement 2,4% de la population totale. Ainsi immigrés ou enfants d'immigrés constituent l'écrasante majorité des 21 millions d'Australiens. Entre 1945 et 2005 plus de 6 millions d'immigrés sont entrés sur le sol australien et entre 1947 et 2001, la propension de personnes nées à l'étranger est passée de 10 à 23%¹³¹. Si aujourd'hui les nouveaux arrivants sont originaires de tous les continents, il n'en a pas toujours été de même. Une politique raciste, qui longtemps sévit sur le continent, voulait réserver aux seuls individus blancs le privilège de s'installer en Australie.

Déclarée officiellement colonie britannique en 1770, l'île-continent a d'abord été nourrie par une population de forçats originaires du Royaume Uni. De la même façon, l'immigration de peuplement fut par la suite majoritairement britannique. Puis en 1901 sous l'égide du Commonwealth d'Australie, la politique de l'Australie blanche (*White Australia Policy*) fut mise en place, érigeant la pureté d'une société occidentale comme principe fondateur de la nouvelle entité politique¹³². Le racisme en Australie au début du XXe siècle correspond à un racisme classique défini par Dominique Schnapper¹³³

¹³¹ Fabrice Argounès, Op. Cit. p 41.

¹³² Ibid, p 16 ;

¹³³ Dominique Schnapper et Sylvain Allemand, *Questionner le racisme*, Editions Gallimard, 2000.

comme une doctrine reconnaissant l'existence de différentes races, et de surcroît d'inégalités entre ces races. Cette doctrine raciste a justifié une politique de persécution contre les aborigènes mais également de restriction de l'immigration, notamment asiatique, ceci pour protéger l'Australie des races identifiées comme inférieures.

L'immigration asiatique apparaît pourtant dès 1830 et se constitue déjà en enjeu social. Voulant ainsi se préserver de ses voisins du Nord et enrayer le « *flot* » de l'immigration asiatique, le parlement fédéral vota une loi de restriction de l'immigration (*Immigration Restriction Act 1901*) et institua une politique raciste. L'épreuve de la dictée garantissait la sélection des immigrés sans apparaître ouvertement raciste. La communauté asiatique représentait 38 000 personnes au début des années 1880, elle n'en comptait plus que 20 000 en 1920¹³⁴.

La nécessité d'une immigration diversifiée

Cependant la seule immigration britannique, en dépit des incitations financières, ne parvint pas à assurer le développement australien escompté. L'île-continent au sortir de la guerre ne comptant que 7 millions d'habitants, prit conscience de sa faiblesse démographique. C'est ainsi que le premier ministre travailliste de l'époque lançant un nouveau mot d'ordre : peupler ou périr (*populate or perish*) eu recours à une immigration en provenance de l'Europe centrale et du sud. Le rêve de pureté raciale ne fut pas pour autant amendé et le premier ministre John Curtin renforça l'idéologie de l'Australie Blanche en déclarant :

« *Ce pays doit rester pour toujours le foyer des descendants de ceux venus ici en paix pour établir dans les mers du sud un bastion de race britannique* »¹³⁵.

¹³⁴ Fabrice Argounès, Op. Cit. pp 38-43.

¹³⁵ Department of Immigration and Citizenship, Fact Sheet 8 – Abolition of the 'White Australia' Policy, « this country should remain forever the home of the descendants of those people who came here in peace in order to establish in the South Seas an outpost of the British race », <http://www.gov.au/media/fact-sheet/08abolition.htm>

Cependant, 300 000 Grecs et Italiens s'installèrent en Australie de 1950 à 1970 et vinrent combler les déficits de main d'œuvre dans l'industrie et le bâtiment. Leur intégration s'avéra délicate, notamment du fait de leur manque de maîtrise de la langue anglaise. Une politique dite d'assimilation s'appliqua à ces nouveaux arrivants, ces derniers devant se départir de leurs particularités culturelles pour adopter la « *culture australienne* ». Cette politique témoignait de l'absence d'ouverture et du rejet de la différence de la société australienne.

Le premier ministre libéral Harold Holt en 1949 autorisa 800 réfugiés d'origine non européenne à résider sur le territoire australien. En 1966, des mesures timides furent initiées visant à ouvrir l'immigration aux pays asiatiques et à sélectionner les migrants suivant leur qualification plutôt que leur phénotype. L'introduction de mesures graduelles témoignant d'une ouverture de la politique d'immigration australienne donna finalement lieu à l'abolition du rêve de l'Australie blanche¹³⁶. En 1973, la politique de l'Australie blanche fut définitivement abolie par le premier ministre travailliste Whitlam, lui substituant une politique dite multiculturelle, la sélection des nouveaux arrivants ne s'opérant plus sur critères raciaux. L'immigration asiatique fut donc encouragée, et représente aujourd'hui 50% de l'immigration totale. En outre, les cultures propres des immigrés étant reconnues, le racisme est désormais mis hors la loi. Ainsi, l'expression culturelle des minorités à partir des années 1970 fut encouragée par divers programmes gouvernementaux comme la création de stations de radio ou de chaînes télévisées destinées aux minorités ou encore des services d'interprétariat et des enseignements renforcés de l'anglais pour les non anglophones. Considérés comme citoyens à part entière, les immigrés non britanniques ne sont plus soumis à une politique d'assimilation mais d'intégration¹³⁷.

La politique multiculturelle contient trois dimensions : l'identité culturelle autorisant à tous les Australiens d'exprimer et de partager leur héritage culturel, la justice sociale mettant tous les Australiens quelque soient leurs origines à égalité, l'efficacité économique valorisant les talents et qualifications des Australiens. Des garde-fous sont également apposés à la politique multiculturelle : celle-ci doit protéger

¹³⁶ Department of Immigration and Citizenship, Fact Sheet 8 – Abolition of the 'White Australia' Policy, <http://www.gov.au/media/fact-sheet/08abolition.htm>

¹³⁷ Department of Immigration and Citizenship, National Agenda for a Multicultural Australia, 1989, <http://www.immi.gov.au/media/publications/multicultural/agenda/agenda89/toc.htm>

l'unité de la société australienne, l'adhésion aux valeurs australiennes sont également mises en avant - à savoir l'égalité, la tolérance et la démocratie - enfin l'obligation du respect des droits de chacun d'exprimer sa culture d'origine est aussi une des conditions du multiculturalisme australien¹³⁸.

A la politique multiculturelle australienne est adossée la politique de l'asile. Nation tolérante et ouverte, l'Australie chaque année reçoit environ 14 000 réfugiés venant majoritairement du continent africain. A la manière de la politique d'intégration des immigrants, des dispositifs sont organisés favorisant l'accueil des réfugiés sur le territoire. Des politiques sociales généreuses sont destinées aux réfugiés nouvellement résidents leur permettant une intégration plus aisée (cours d'anglais, prestations sociales, services de soutien psychologique)¹³⁹. L'ouverture au multiculturalisme dans les années 1970 est souvent assimilée comme une période de grande générosité australienne face aux réfugiés. Ainsi, l'affirmation d'une politique multiculturelle par l'Etat, impliquerait un traitement plus favorable aux demandeurs d'asile. Cependant, affirmé ou pas, le multiculturalisme est contenu dans un strict contrôle de l'immigration, qui se répercute aussi sur la détermination de la politique de l'asile.

Multiculturalisme et contrôle de l'immigration

Ayant abandonné le racisme institué, l'Australie est devenue, en peu de temps, multiculturelle. S'étant accompagnée d'un contrôle strict de l'immigration, la politique multiculturelle aurait ainsi évité le déclenchement d'un « *clash* » désagréant la société australienne. La cohésion sociale s'explique ainsi par la politique de quotas permettant à la population de croître et de se diversifier relativement lentement. Ceci donnant le temps à chacun de s'adapter aux changements.

Cette politique de quotas fut aussi appliquée aux réfugiés sous le gouvernement de John Howard. En août 2007, à l'époque ministre de l'immigration, Kevin Andrew annonça que le nombre de réfugiés africains qui représentait 50% du programme offshore pour les réfugiés (*Offshore Refugee Program*) serait réduit à 30%. Ceci pour

¹³⁸ Xavier Pons, Op. Cit. p 95.

¹³⁹ Department of Immigration and Citizenship, Fact sheet 66, Integrated Humanitarian Settlement Strategy, <http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/66ihss.htm>

permettre une augmentation du nombre de réfugiés originaires de Birmanie et du Moyen Orient de 35% respectivement, au sein du même programme. Le gouvernement expliqua ce changement par son engagement pris à l'égard des réfugiés birmans mais aussi, du fait d'une amélioration de la situation africaine et enfin, des difficultés d'intégration de la communauté africaine et notamment soudanaise à la société australienne¹⁴⁰. Selon les dires du gouvernement, les Soudanais seraient à la tête de gangs dangereux menaçant la paix civile. Ainsi, les réfugiés soudanais risquant, aux yeux du gouvernement libéral, de porter atteinte à la cohésion sociale, ont été écartés du programme offshore pour les réfugiés.

Reconnu comme le vecteur de la symbiose sociale, le contrôle de l'immigration ferait l'objet d'un consensus, notamment bipartisan, traversant la société australienne. L'arrivée « massive » de réfugiés originaires du Moyen Orient ou assimilés, même si elle ne mettait pas directement à mal l'osmose entre les citoyens australiens, pouvait être reconnue comme telle. Ces réfugiés viendraient grossir les rangs des communautés afghanes et irakiennes et pourraient rompre la relative harmonie existante entre les différentes minorités ethniques présentes en Australie. C'est également en ces termes que peut s'expliquer la perpétuation de l'externalisation de la politique de l'asile. En effet, cette politique permet de préserver l'Australie face à toute arrivée massive de demandeurs d'asile issue d'une même minorité ethnique.

Complétée par un strict contrôle de l'immigration et présentée comme une réussite bénéficiant d'un soutien bipartisan, la politique multiculturelle australienne fut reprise par les successeurs de Whitlam¹⁴¹. D'un racisme institué, l'Australie est devenue garante du multiculturalisme et de la tolérance. Il va sans dire que l'île-continent a subi une pléthore de changements en un temps restreint. La rapidité et la profondeur des transformations font de l'Australie une jeune nation « anxieuse » dans sa quête d'identité.

¹⁴⁰ US Committee for Refugees and Immigrants, World Refugee Survey 2008 – Australia, <http://www.unhcr.org/refworld/country,,,NRU,45b632e02,485f50c1c,0.html>

¹⁴¹ Xavier Pons, Op. Cit. p 93.

Une nation multiculturelle et *anxieuse*¹⁴²

L'Australie, en tant que jeune nation, fait preuve de velléités identitaires laissant une forme de malaise social qui pourrait expliquer la ferme attitude du gouvernement face aux boat people.

*L'Australie en quête d'identité*¹⁴³

L'Australie est une nation prospère et dynamique avec un taux de chômage réduit. Le produit intérieur brut de l'Australie concernant l'année financière 2007-2008 s'élevait à 3.7% et le taux de chômage en décembre 2008 n'atteignait que 4.5%¹⁴⁴. Pourquoi gouvernés et gouvernants ont-ils alors pu croire que quelques milliers de demandeurs d'asile arrivant illégalement par bateaux pouvaient menacer leur pays ?

L'ambiguïté identitaire de l'Australie peut être ici avancée comme hypothèse. Cette ambiguïté se manifeste par la volonté d'afficher à la fois la particularité des valeurs australiennes¹⁴⁵ et l'attachement reconduit à la couronne d'Angleterre. Un référendum en 1999 demandait au peuple australien s'il souhaitait devenir une République. Le résultat du référendum fut négatif, le non remportant 55% des voix¹⁴⁶. L'île-continent continue d'appartenir au Commonwealth britannique et la Reine d'Angleterre demeure le chef de l'Etat. Si la couronne ne dispose que d'un pouvoir symbolique, la réponse négative au référendum est symptomatique de l'ambivalence identitaire de l'Australie, qui à la fois se veut être une nation indépendante et défendre

¹⁴² *Anxious Nation* est le titre d'un ouvrage écrit par David Walker et traitant de l'histoire de la peur de l'invasion. Cette ouvrage est mentionné par Simon Phipott, in « Protecting the borderline and minding the bottom line: the asylum seekers and politics in contemporary Australia », *Refuge*, 20.4, August 2002, p 66.

¹⁴³ La question des valeurs et de l'identité australiennes ont été discutées avec Laurent Dousset, Maître de Conférences (Directeur du CREDO) à Marseille lors d'un entretien le 24 février 2009.

¹⁴⁴ Australian Bureau of Statistics, <http://www.abs.gov.au/>

¹⁴⁵ L'accent est mis sur les valeurs australiennes par exemple sur le site du Département de l'immigration. Sous une section dédiée à rendre compte de la vie en Australie à ceux désireux d'immigrés en Australie, les valeurs australiennes sont énumérées. Ce sont des valeurs pouvant être identifiées comme occidentales mettant en avant la démocratie, l'Etat de droit de droit et la liberté religieuse dont la spécificité australienne ne se dégage pas de façon limpide. Department of Immigration and Citizenship, Factsheet 7 – Life in Australia : Australian Values, <http://www.immi.gov.au/media/fact-sheet/07values.htm>

¹⁴⁶ Sénat, L'Australie, une ambition mondiale, <http://www.senat.fr/ga/ga-031/ga-0313.html>

la culture australienne mais, qui éprouve encore des difficultés à s'affranchir de son passé colonial.

L'Australie, depuis la constitution du Commonwealth, a toujours recherché la reconnaissance du Royaume Uni. Elle a participé aux côtés des britanniques à la première et à la seconde guerre mondiale. Des milliers de soldats australiens sont morts ceci pour que l'Australie obtienne la considération de l'Angleterre. Aujourd'hui les victoires des troupes australiennes sont célébrées. La fierté des Australiens revendiquant la participation de leur pays aux conflits mondiaux démontre un souci de reconnaissance inassouvi de la part du peuple australien envers les pays occidentaux. Le désir de l'Australie d'être reconnu comme occidental aux yeux de l'Occident démontre aussi sa volonté de détacher son identité de sa situation géographique : la région Asie Pacifique. L'ambivalence entre une affirmation identitaire propre en tant qu'australien et un attachement au monde occidental se fait sentir et se retrouve au cœur de la politique de l'asile. La rhétorique de la menace ayant un impact d'autant plus fort du fait des velléités identitaires australiennes.

Une nation anxieuse

Peu confiants sur ce qu'ils sont, ce qu'ils représentent, ce qu'ils se représentent à eux-mêmes, les Australiens et la classe politique seraient enclins à se sentir menacés dans leur identité d'autant plus facilement. La réaction face aux boat people de 2001 fut à de nombreuses reprises interprétée à l'aune du « *problème identitaire* »¹⁴⁷. Les demandeurs d'asile, du fait de leur différence culturelle, viendraient altérer l'identité nationale de l'Australie. Pourtant, cette conception identitaire du problème des boat people occulte le fait que l'identité nationale de l'Australie est celle d'une nation jeune et diverse. Le *choc des civilisations* serait une moindre menace pour l'identité australienne que ne le sont les difficultés des Australiens à se définir leur identité. Marquée par les années de l'Australie blanche, à la fois multiculturelle et diverse, entre Asie et Occident, l'identité australienne oscille encore. La rhétorique de la menace pourrait ainsi germer et prendre racine d'autant plus facilement sur un terrain où l'identité n'est pas encore pleinement définie.

¹⁴⁷ Simon Phipott, « Protecting the borderline and minding the bottom line: the asylum seekers and politics in contemporary Australia », *Refuge*, 20.4, August 2002, p 68.

La quête identitaire et l'anxiété australienne sont aussi liées à la persistance de la xénophobie. La politique de l'Australie blanche abolie, la xénophobie subsiste néanmoins et se recompose, prenant des formes nouvelles et réadaptées à un contexte moderne et démocratique où racisme et xénophobie sont mis hors la loi. En outre, *une xénophobie de gouvernement* s'observe dans la gestion du problème des demandeurs d'asile.

Asile et xénophobie

Rompant avec son passé raciste, l'Australie s'affiche comme un pays multiculturel et respectueux de la différence. Ce passé honteux existerait cependant encore dans les mœurs. Le racisme ne serait plus un racisme de type classique justifié par les inégalités entre les races mais se déplacerait vers un racisme culturel typique des sociétés démocratiques¹⁴⁸. L'idée des différences entre races étant bannie, le racisme mettrait désormais en exergue les différences culturelles et s'exprimerait face aux demandeurs d'asile notamment musulman. Le racisme dont il est question ici est un néo-racisme, correspondant à la xénophobie définie par Dominique Schnapper comme « *un phénomène observé de tout temps et dans toutes sociétés de l'incompréhension et de l'hostilité que manifesteraient spontanément les hommes à l'égard de l'Autre, extérieur à leur propre société, dont le mode de vie est différent et dont les valeurs sont étrangères à leurs propres valeurs comme naturelles.* »¹⁴⁹

Le discours politique des gouvernants hostile aux demandeurs serait le résultat d'une xénophobie du peuple. Les propos du gouvernement refléteraient un sentiment populaire de défiance face aux demandeurs d'asile. La montée de l'extrême droite australienne à la fin du XXe siècle avec Pauline Hanson et son parti One Nation serait la conséquence d'une montée populaire d'un rejet des étrangers. Les mesures prises par la coalition libérale face aux demandeurs d'asile - à savoir mise à l'écart couplée par une stratégie d'enfermement - correspondraient à la volonté des gouvernés. « *Les dirigeants ne feraient que refléter et satisfaire les vœux politiques de ceux-ci tout en*

¹⁴⁸ Philippe Bernard, Op. Cit. p 144.

¹⁴⁹ Dominique Schnapper et Sylvain Allemand, Op. Cit. p 50.

modérant leurs ardeurs pour éviter les dérives dangereuses »¹⁵⁰. Il convient cependant de se demander dans quelle mesure les décisions des gouvernants reflètent la volonté des gouvernés. La xénophobie serait-elle finalement plus élitaire que populaire ?

Xénophobie populaire ou de gouvernement ?

Suivant différentes analyses, l'Australie reste marquée par la persistance d'un racisme structurel contrastant le prétendu succès du multiculturalisme. Nombreux seraient les Australiens méfiants face aux valeurs et coutumes jugées trop différentes, les envisageant comme une menace à la cohésion nationale. Le désir de minimiser les spécificités culturelles au profit de la loyauté à l'Australie demeure prégnant¹⁵¹. Plus que d'amoinrir l'expression culturelle des minorités ethniques, la xénophobie s'exprimerait par la volonté de réduire de façon drastique l'immigration. Le rejet des immigrés contraste avec le processus de construction de la nation australienne reposant en grande partie sur l'immigration. Si les partisans d'une immigration zéro ne représente qu'une minorité, la xénophobie ne serait pas de l'ordre du cas isolé. Tout comme il existe des opinions et des attitudes anti immigrés, idées et comportements rejetant les demandeurs d'asile, se font jour. Certains parmi la majorité blanche anglo saxonne verraient dans le multiculturalisme un encouragement au communautarisme, voire au séparatisme. Ceux-ci désireraient préserver l'identité anglo saxonne perçue comme menacée¹⁵².

Selon ces derniers, des privilèges inutiles seraient accordés aux minorités ethniques aux dépens de la majorité anglo saxonne¹⁵³. Les thèses xénophobes bénéficient d'une aura importante dans les milieux ruraux (*bush*) et chez les séniors, ceux-ci éprouvant un sentiment de laissés-pour-compte et subissant une situation économique incertaine. L'usage de propos xénophobes n'est pas de l'ordre de l'exceptionnalité. Ceux-ci sont dirigés à la fois contre les Aborigènes mais aussi, contre

¹⁵⁰ Jérôme Valluy, *Rejet des exilés. Le grand retournement du droit de l'asile*, Editions du Croquant, 2009 p 24.

¹⁵¹ Georges-Goulven Le Cam, *L'Australie : Naissance d'une nation*, Presses Universitaires de Rennes, 2000 p16

¹⁵² Fabrice Argounès, Op. Cit. p 18.

¹⁵³ Xavier Pons, Op. Cit. p 95.

les Asiatiques, et plus récemment, contre les ressortissants du Moyen-Orient. Des phénomènes sociaux xénophobes se font jour comme celui des émeutes de Cronulla.

Cronulla, quartier résidentiel et balnéaire de Sydney est composé d'une population majoritairement blanche. La plage de Cronulla est également la plus proche des banlieues ouest de Sydney, banlieues populaires peuplées principalement par diverses minorités d'origine asiatique et arabe. Ainsi, nombres de jeunes des banlieues ouest fréquentent la plage de Cronulla où les 11 et 12 décembre 2005, des émeutes éclatèrent. Emeutes opposant des membres de la communauté libanaise et pakistanaise issus des banlieues ouest aux surfeurs locaux de Cronulla et membres de groupuscules racistes. L'élément déclencheur serait l'agression, quelques jours auparavant, de deux maîtres nageurs blancs par des individus originaires du Moyen Orient. Le premier ministre John Howard dénonçant les brutalités mais, refusant de s'attarder sur l'attitude xénophobe de certaines franges de la société australienne, alimenta la polémique¹⁵⁴.

L'accueil réservé aux demandeurs d'asile irakiens et afghans au début des années 2000 se lirait au regard de l'hostilité grandissante face aux ressortissants des pays arabes et du monde musulman. Certains médias australiens tendent à rapprocher les populations musulmanes australiennes de la pauvreté, du crime et de la violence. Une série de viols commis par *des Libanais australiens* contre *des Australiennes* envenima le débat quant à la présence de musulmans en Australie au début des années 2000¹⁵⁵. A la suite des attentats aux Etats-Unis en 2001 et surtout celui de Bali en 2002, qualifié par la presse australienne et les gouvernants australiens de « *11 septembre australien* »¹⁵⁶ tuant de nombreux australiens, aucune sympathie ne se dégagerait face à des individus originaires des pays ayant vu naître des groupes terroristes. L'externalisation de la politique de l'asile s'expliquerait par la xénophobie populaire, rejetant les ressortissants du Moyen Orient ou assimilés comme tels.

¹⁵⁴ Fabrice Argounès, Op. Cit. p 40.

¹⁵⁵ Simon Philpott, « Protecting the borderline and minding the bottom line: the asylum seekers and politics in contemporary Australia », *Refuge*, 20.4, 2002, p 68.

¹⁵⁶ Lelia Green, « Bordering the inconceivable, The Pacific solution, The migration zone, and the "Australian 9/11" », *Australian Journal of Communication*, 31(1), 2005, p 30.

Il ne peut être nié qu'une forme de xénophobie populaire demeure en Australie. La politique de l'asile australienne et la création de centres de détention offshore ne peuvent, néanmoins, être appréhendés uniquement au regard de la concrétisation politique d'une xénophobie populaire. Il peut être supposé que dans toutes sociétés des phénomènes de xénophobie s'observent, a fortiori dans des sociétés telles que l'Australie où le racisme fut institué. Cependant, pour que la xénophobie dispose d'une assise certaine, celle-ci se doit d'être encouragée par les élites dirigeantes, ceci en désignant l'étranger et en l'occurrence le demandeur d'asile comme une menace¹⁵⁷. L'état du rapport de force entre les opinions des gouvernants et celles des gouvernés montre que les premiers l'emportent beaucoup plus facilement. Selon Bourdieu « *les opinions sont des forces et les rapports d'opinion sont des conflits de forces* »¹⁵⁸. Au sein du système politique, les gouvernants remportent plus facilement le rapport de forces, puisque ceux-ci disposent d'une visibilité dans les médias qui leur permet d'exprimer leurs opinions et de les diffuser. Les gouvernants disposent de l'agenda politique et opèrent une sélection des problèmes politiques. La définition du demandeur d'asile comme problème politique a été initiée par la classe politique et ceci par une instrumentalisation de la xénophobie.

La recrudescence de la xénophobie au sommet de l'Etat s'observe à partir de 1996, année qui correspond à la première élection de John Howard. Sa campagne électorale avait pour slogan « *Pour nous tous* » (*For all of us*) et s'adressait aux australiens *ordinaires*, à une nation détendue et plus traditionnelle. Depuis l'établissement du multiculturalisme, un consensus bipartisan existait afin de ne pas instrumentaliser la xénophobie à des fins électorales¹⁵⁹. John Howard a rompu ce compromis en parlant de *Nous tous* (mais pas d'*Eux*)¹⁶⁰ et annonça une résurgence de l'Australie blanche. La brèche ouverte par John Howard a permis aux opinions xénophobes de s'exprimer qui jusqu'alors étaient contenues. Ainsi la montée de l'extrême droite a été permise en partie par John Howard.

¹⁵⁷ Jérôme Valluy, Op. Cit. p 28 - 29.

¹⁵⁸ Pierre Bourdieu, Op. Cit. p 222-235.

¹⁵⁹ William Malley, « Asylum seekers in Australia's international relations », *Australian Journal of International Affairs*, 57(1), 2003, p192.

¹⁶⁰ Simon Philpott, « Protecting the borderline and minding the bottom line: the asylum seekers and politics in contemporary Australia », *Refuge*, 20.4, 2002, p 68.

Le gouvernement, que ce soit celui de Howard ou de Rudd, ne justifie pas son action par la xénophobie, puisque celle-ci demeure bannie, taboue et dénigrée mais en évoquant l'intérêt national, la lutte contre les passeurs, la nécessité de la lutte contre l'immigration clandestine. Ces raisons, justifiant la politique de mise à l'écart et d'enfermement des demandeurs d'asile, loin de mobiliser un racisme explicite, désignent cependant l'étranger comme un problème et une menace à la nation. L'analyse du durcissement de la politique de l'asile à partir de 2001 peut s'observer à travers une inversion du schéma classique de la relation entre *policy* (action publique) et *politics* (champ de forces politiques) soutenant que les *policies* déterminent la *politics*. Il s'agit ici d'insister sur la dimension élitaire dans la détermination des politiques publiques¹⁶¹. Le message que les politiques publiques envoient au peuple, sans constituer un message de haine raciste, permet l'expression et la légitimation d'une xénophobie tout en la niant. La montée de l'extrême droite ne constituerait pas le résultat d'une xénophobie populaire mais aurait été suscitée par les politiques mises en place par le gouvernement Howard.

Dans les années 1990, arrive sur la scène politique Pauline Hanson, chef de file du parti *One Nation* et se fait la porte-parole du racisme. Cette dernière élue en 1996 à la chambre des représentants prône un retour de l'Australie blanche. Ouvertement xénophobes, ses prises de positions anti immigrés notamment asiatiques assimilent de façon virulente les immigrés à des usurpateurs, ces derniers venant manger le pain des Australiens et les réduire au chômage. Pauline Hanson considère que le multiculturalisme sape l'unité nationale - ce dernier ayant pour résultat à terme la « *ghettoisation* » de la société - et souhaite limiter l'immigration surtout asiatique¹⁶². Faisant appel au thème de l'insécurité, de l'invasion et du péril jaune, *One Nation* fait revivre les thèses xénophobes soi-disant enterrées depuis plusieurs décennies. Si Pauline Hanson se révèle très anti asiatique, elle est également opposée aux immigrés originaires du Moyen Orient. Ces derniers subissant une visibilité accrue depuis la guerre contre le terrorisme lancée à une échelle internationale¹⁶³.

¹⁶¹ Jérôme Valluy, *Op. Cit.* pp 28 - 29.

¹⁶² Xavier Pons, *Op. Cit.* pp 38 - 97.

¹⁶³ Fabrice Argounès, *Op. Cit.* p 41.

En termes de demandeurs d'asile, les positions de Pauline Hanson se veulent également très péremptoires. Cette dernière milite pour une diminution voire une abolition du statut de réfugié en Australie. A l'origine des permis de visa temporaire, elle proposa, en 1998, l'idée de conférer aux réfugiés une autorisation de séjourner uniquement de façon temporaire sur le territoire australien. Le gouvernement libéral offusqué par la proposition d'une telle mesure, la rejeta vivement. Un an plus tard, la mesure fut finalement mise en application par les libéraux¹⁶⁴. L'existence même de propositions relatives au traitement des réfugiés dans un programme politique d'extrême droite montre à quel point la xénophobie en Australie est tournée contre les demandeurs d'asile.

Le succès de Pauline Hanson est d'avoir réussi à se positionner au centre du débat relatif aux réfugiés et d'obtenir ainsi une légitimité quant aux propositions émanant de son parti. Son influence sur la vie politique pendant les années Howard propagea une attitude hostile face aux demandeurs d'asile. Attitude nouant les langues des travaillistes qui n'osèrent point s'opposer avec véhémence face aux politiques du gouvernement Howard, donnant lieu à un durcissement du traitement relatif aux demandeurs d'asile et réfugiés¹⁶⁵.

L'absence de réaction de John Howard face aux idées de Pauline Hanson laisse transparaître l'ambiguïté inhérente à la xénophobie. Bien que théoriquement bannie, elle demeure paradoxalement tolérée par une certaine frange de la classe politique. John Howard déclara lui-même vouloir mettre fin à la « *correction politique* » (*political correctness*). Les Australiens, autorisés par leur premier ministre, pouvaient dès lors exprimer leurs opinions sans honte. Une tribune légitime fut ainsi attribuée à l'expression des thèses xénophobes notamment dirigées contre les demandeurs d'asile¹⁶⁶. La désignation par les élites politiques libérales ou travaillistes des demandeurs d'asile comme un problème à résoudre ferait preuve d'une xénophobie, non avouée et niée, au sommet de l'Etat.

¹⁶⁴ Robert Manne, *Sending them home: Refugees and the new policy of indifference*, Quarterley Essay 2004, p 31.

¹⁶⁵ Peter Mares, Op. Cit. p 26.

¹⁶⁶ Xavier Pons, Op. Cit. pp 95 – 96.

Négation légitimité et malaise de la xénophobie

Tenter d'évoquer le racisme et la xénophobie en Australie rencontre nombres de réticences. L'affirmation selon laquelle l'Australie est un des pays les plus tolérants du monde - même si certaines formes de xénophobie et de discrimination contre les minorités ethniques demeurent - ne peut être sujette à discussion. Parler de la politique de l'Australie blanche demeure tabou dans une certaine mesure. La xénophobie, si elle n'est pas niée, est souvent passée sous silence. La proximité dans le temps de la politique de l'Australie blanche peut expliquer la difficulté des Australiens à exprimer leurs opinions quant au passé raciste de leur pays et à la persistance d'un phénomène social de xénophobie. A l'instar de la xénophobie, la politique de l'asile, la solution Pacifique ou le centre de rétention de Christmas Island, ne sont pas des sujets pouvant être abordés avec aisance et facilité.

Beaucoup dénoncent la diabolisation des boat people par John Howard tout en justifiant sa politique de par l'arrivée de nombreux boat people. La xénophobie fait rarement, si ce n'est quasiment jamais, irruption dans les rares discussions concernant la solution Pacifique. Plus d'une fois, des échanges de paroles sur le thème de la solution Pacifique commencèrent par des propos très critiques sur l'attitude de la coalition libérale à l'époque du Tampa et sur le traitement relatif aux boat people qui tend à déshumaniser les individus. Ceci pour finalement aboutir à la mise en exergue des difficultés de l'Australie à assimiler ses immigrés, et au coût que les réfugiés représentent aux contribuables. Certains même votant travailliste, justifie les actions prises par John Howard en 2001 à l'encontre des demandeurs d'asile du fait d'une arrivée massive de boat people.

Les travaillistes bien qu'étant présentés en rupture avec le précédent gouvernement notamment aux yeux de la réputation xénophobe des libéraux, n'échappent cependant pas à une certaine ambiguïté quant à leurs positions relatives au multiculturalisme et à la xénophobie.

Les travaillistes : l'affirmation du multiculturalisme et de l'identité australienne?

Lors de son premier discours en tant que leader travailliste Kevin Rudd voulant se démarquer de la fermeté de John Howard - notamment relative au traitement réservé aux demandeurs d'asile - mit en avant la compassion. Compassion qui selon lui, se devait d'être réhabilitée dans le vocabulaire national, laissant ainsi présager un traitement favorable aux demandeurs d'asile¹⁶⁷. Si l'héritage de John Howard, après 11 années au pouvoir, demeure prégnant, le poids du passé l'est tout autant. Défenseur du multiculturalisme, les travaillistes ne peuvent se targuer d'être une équipe multiculturelle et les origines anglo saxonnes dominant au sommet de l'Etat. En effet, l'équipe gouvernementale de Kevin Rudd est composée par Julia Gillard né au Pays de Galles ou Chris Evans, ministre de l'immigration, possédant également un nom à consonance britannique. Cependant, en tant que sinophone Kevin Rudd serait peu enclin à jouer sur la peur du péril jaune. Son attachement et sa connaissance de la Chine démontre ainsi le souci de tolérance et de diversité que les travaillistes souhaitent défendre. En effet, en décembre 2008, le gouvernement déclarait que la diversité culturelle ainsi que l'immigration constituaient la force nationale du pays¹⁶⁸.

Clôturent sa première année de législature, le gouvernement travailliste s'est attelé à évaluer l'impact de ses premières mesures. En octobre 2008, certains défenseurs des droits de l'homme ont rendu un rapport au gouvernement faisant l'état des lieux de différentes politiques menées pendant presque un an. Parmi ces derniers, figurait Robert Manne, éminent universitaire reconnu pour ses travaux relatifs à la question des réfugiés en Australie. Si ce dernier conclut que globalement, les mesures prises par le gouvernement travailliste étaient positives, il émit cependant certaines réserves. Evoquant l'héritage de John Howard, Robert Manne considère que le gouvernement conservateur s'est positionné très à droite et que le gouvernement de Kevin Rudd reflète également ce virage à droite. Saluant le démantèlement de la solution Pacifique, il avoue que les lignes les plus dures dessinées par les précédents gouvernants ont été effacées. Cependant, celui-ci fait part de ses préoccupations quant

¹⁶⁷ The Courier-Mail, Multicultural input needed, 8 Février 2008, <http://www.news.com.au/couriermail/story/0,23739,23174906-27197,00.html>

¹⁶⁸ Departement of Immigration and Citizenship, Media Release 2008, Multicultural experts to further Australia's strength in diversity, Mercredi 17 Décembre 2008, <http://www.minister.immi.gov.au/media-releases/2008/ce08122.htm>

aux relations ethniques et notamment aux attitudes devenues acceptables envers les musulmans. Soucieux de la xénophobie dont les Australiens musulmans sont victimes, Robert Manne avance qu'il est devenu commun pour un musulman de se sentir en permanence suspecté. Selon lui, il convient de renforcer les programmes d'accueil destinés aux nouveaux arrivants et en particulier aux immigrés de confession musulmane¹⁶⁹. L'hostilité face aux demandeurs d'asile étant en partie liée à celle existante vis-à-vis des musulmans, il convient que l'attitude face aux musulmans soit également altérée. Le gouvernement travailliste s'il veut faire preuve d'un réel changement de la politique de l'asile se doit de mettre sur l'agenda politique la lutte contre la xénophobie.

Il convient cependant de souligner qu'à l'instar du gouvernement travailliste de Keating au début des années 1990, Kevin Rudd tente d'ancrer la position diplomatique de l'Australie conformément à sa situation géographique : la région Asie Pacifique. Si bien sûr l'Australie demeure un fervent allié des Etats-Unis, celle-ci veut nouer des liens avec ses voisins les plus proches et mener une politique de *soft diplomacy*¹⁷⁰ en Océanie. Ainsi adoptant une telle politique extérieure l'Australie, plutôt que de rechercher la reconnaissance du monde occidental tenterait ainsi de se créer une identité propre à elle-même et en adéquation avec sa position géopolitique.

La proximité dans le temps des changements étudiés ne permet pas de conclure qu'un volte-face a eu lieu. Une approche sur un temps plus long serait effectivement nécessaire. Les trois mandats de John Howard, dans une certaine mesure, ont vu germer une recrudescence de la xénophobie facilitant le développement d'une attitude négative face aux demandeurs d'asile. Si les travaillistes se veulent à contre-courant du précédent gouvernement, un héritage prégnant des années Howard persiste. Ceci expliquerait le paradoxe entre une réaffirmation du multiculturalisme annonçant un traitement plus souple de la question des demandeurs d'asile et la perpétuation de l'externalisation de politique l'asile.

¹⁶⁹ ABC, Gvt's human rights record under spotlight, 3 Octobre 2008, <http://www.abc.net.au/news/stories/2008/10/03/2381492.htm>

¹⁷⁰ La soft diplomacy de Kevin Rudd discutée avec Paul Morris, Professeur, Directeur du Département d'études religieuses, Université de Wellington, Nouvelle-Zélande, 8 décembre 2008

Les dynamiques de la politique de l'asile, certes liées au dilemme entre multiculturalisme et xénophobie, sont aussi arrimées à celles de l'immigration. Les croyances constituant plus spécifiquement la politique de l'immigration (*policy core*), entre autres la sélection des migrants, éclairent les décisions gouvernementales prises en termes d'asile.

Chapitre II : Sélection des immigrants et coût économique des réfugiés

Si en Australie l'immigration n'est plus soumise à des critères raciaux, celle-ci n'en est pas moins très sélective et soumise à strict contrôle de la part des autorités australiennes. Représentés comme un des principaux facteurs de la croissance économique, les immigrants sont en grande partie sélectionnés suivant leurs qualifications professionnelles. La politique de l'immigration australienne (*Migration Program*) se divise en trois parties¹⁷¹ : la première étant celle répondant aux nécessités économiques du pays (*Skilled Migration Program*) rassemble le plus grand nombre d'immigrants (plus de 100 000 places chaque année), la deuxième correspond au regroupement familial (*Family Stream*) et la dernière étant le volet humanitaire (*Humanitarian and Refugee Program*) représente le contingent le plus restreint (environ 13 000 places chaque année)¹⁷². A l'instar de nombreux pays occidentaux, la politique australienne de l'asile est de plus en plus intégrée à celle de l'immigration, répondant plus à des logiques économiques qu'humanitaires¹⁷³.

Sujette à controverses, la politique de l'immigration demeure un des enjeux majeurs de la société australienne. Certains prônent une immigration soutenue, celle-ci permettant le développement économique d'une Australie dont la faiblesse démographique serait un désavantage. D'autres, soucieux de la préservation des ressources naturelles, de la cohésion nationale et des coûts engendrés par l'immigration, se font les défenseurs d'une immigration réduite. Ces oppositions structurent également le débat sur les réfugiés en Australie et participeraient à la stratégie de mise à l'écart de ces derniers.

S'il existe des oppositions idéologiques au sein de la société quant aux orientations que l'immigration doit prendre, un consensus bipartisan entre les élites quant au strict contrôle de l'immigration par l'appareil étatique se dégage. Consensus qui certes structure la politique de l'immigration mais aussi celle de l'asile.

¹⁷¹ Department of Immigration and Citizenship, Fact Sheet 1 Immigration: the Background Part one, <http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/01backgd.htm>

¹⁷² Department of Immigration and Citizenship, Annual Report 2007-08, <http://www.immi.gov.au/about/reports/annual/2007-08/html/overview/the-year-at-a-glance.htm>

¹⁷³ Marco Martiniello, « Les frontières du droit d'asile », *Hommes et Migrations* n°1238, juillet 2002, p1.

Une politique de l'immigration sélective

Si la nation australienne repose sur l'immigration, cette dernière n'en est pas moins fondée sur une stricte sélectivité, notamment suivant des critères économiques. Considérée comme facteur de réussite économique, la sélection des immigrés s'établit suivant les potentiels de croissance économique qu'ils peuvent générer.

Le fondement du multiculturalisme : une logique économique

L'abandon de la politique de l'Australie blanche et l'instauration d'une politique dite multiculturelle n'ont pas été réalisés dans un souci premier de tolérance, d'attachement aux droits de l'homme ou de volonté affichée d'ouverture de la société australienne et du corps politique. Le rejet de critères raciaux sélectionnant les individus voulant immigrer en Australie s'est établi tout d'abord du fait de motivations économiques. En effet, l'Australie avait besoin de migrants pour construire la jeune nation et l'immigration britannique ne pouvait suffire. Le slogan « *Peupler ou mourir* » (*Populate or perish*) ne défend pas la diversité ethnique mais, au contraire met en avant la nécessité de peupler l'Australie pour éviter qu'elle ne sombre puis disparaisse.

Une fois la sélection raciale des immigrés abolie, ceci pour des nécessités économiques, une politique multiculturelle s'en est suivie de fait. Celle-ci n'est que la conséquence de l'ouverture ethnique de l'immigration. Si la sélection raciale des immigrés est abolie, l'immigration demeure cependant sélective. Ainsi, historiquement l'immigration a toujours été sélective en Australie et une ouverture de l'immigration s'est opérée, avant tout, afin d'assurer le développement économique. Aujourd'hui encore, le but premier de l'immigration serait celui de la croissance économique australienne. Cette conception de l'immigration fait l'objet d'un consensus bipartisan mais susciterait également un compromis entre peuple et élite.

La sélection des migrants : facteur de croissance économique

Régulant l'immigration, la sélection des migrants s'établit majoritairement suivant les pénuries de main d'œuvre de l'économie australienne. Venant déterminer les choix de politique migratoire, le principe de la nécessité économique est aussi le choix fait par le gouvernement de Kevin Rudd. Révisant la politique d'immigration en décembre 2008, ce dernier annonça que la priorité serait donnée aux immigrants répondant aux besoins de l'économie australienne - et non pas à ceux ayant les premiers manifesté la volonté de s'installer sur l'île-continent. Ainsi, les individus dont la demande de visa est appuyée par une entreprise, sont généralement les bienvenus en Australie. De plus, ceux ne bénéficiant pas de l'appui d'une firme mais, de par leurs qualifications répondent aux pénuries frappant le marché du travail australien, à savoir médecins, informaticiens et ingénieurs et pour ainsi dire travailleurs hautement diplômés, sont également accueillis avec plus de facilité. Fournissant des travailleurs dans les secteurs où il existe une pénurie de main d'œuvre, l'immigration sélective représente un facteur de croissance économique¹⁷⁴. Si l'immigration est appréhendée comme un facteur de croissance économique par la classe politique, cette idée serait également partagée par la population.

Une étude publiée dans *International Migration Review*, traitant des attitudes des citoyens face aux immigrants et à l'immigration, montre qu'en Australie à l'assertion « *les immigrants ont un effet positif sur l'économie* » 55% des personnes interrogées répondaient être d'accord avec cette idée en 1995 et 60% en 2003 contre 15% au Royaume-Uni la même année. En outre, 28% en 1995 et 38% en 2003 se disaient être d'accord avec l'assertion: « *la croissance de l'immigration doit rester stable* ». ¹⁷⁵ A la lecture de cette étude, les conclusions suivantes peuvent être avancées : il n'existe pas de fermes réticences contre l'immigration en Australie, il est aussi reconnu que l'immigration est dotée d'un effet positif sur l'économie et ceci de façon croissante. A nouveau, il paraît difficile d'établir si la politique d'immigration sélective a justement influencé l'opinion du peuple, qui dès lors considérerait l'immigration comme un facteur

¹⁷⁴ Department of Immigration and Citizenship, Media Release, Migration program gives priority to those with skills most needed, 17 décembre 2008, <http://www.immi.gov.au/media/media-releases/2008/ce08123.htm>

¹⁷⁵ Rita J. Simon, Keri W. Sikich, « Publics attitudes toward immigrants and immigration policies across seven nations », *International Migration Review*, 41(4), Hiver 2007, p 956-962.

de croissance économique. La *policy* pourrait déterminer la *politics*. La deuxième hypothèse, est celle qui revient à dire que l'immigration appréhendée comme facteur de croissance économique par les élites, est une conception venant répondre aux attentes du peuple. Au contraire la *politics* influencerait la *policy*. Le consensus entre peuple et élite relatif à la politique de l'immigration sélective comme facteur de croissance économique peut cependant résulter d'une construction historique. La sélection de l'immigration ayant opéré depuis l'abandon de la politique de l'Australie blanche pour mener à bien le développement économique de l'île-continent.

Si les immigrés peuvent être appréhendés au regard des effets positifs que ces derniers apportent à l'économie, il n'en est pas de même pour les demandeurs d'asile. En effet, les demandeurs d'asile ne souhaitent pas gagner l'Australie pour améliorer le développement économique mais, en premier lieu, pour fuir leur pays. La stratégie de mise à l'écart pourrait s'expliquer par le souci de sélectionner les demandeurs d'asile avant leur entrée sur le territoire, afin de choisir les mieux à même de répondre au développement australien. La tentation d'instaurer une logique de sélection aux réfugiés à l'instar de la politique d'immigration caractériserait une des dynamiques de l'asile en Australie et rendrait compte de la stratégie de mise à l'écart des réfugiés. Cette tentation s'expliquerait par la force symbolique de la logique utilitariste dans le champ de l'immigration.

L'utilitarisme de la politique de l'immigration

Le caractère utilitariste de la politique de l'immigration possède une obédience particulière à la fois au sein des élites et du peuple. Les immigrés étant choisis suivant ce qu'ils sont capables d'apporter à la société australienne, le statut même de réfugié semble difficilement adaptable à cette logique. Il peut être avancé que le gouvernement australien - qu'il soit libéral ou travailliste - se livre à une approche utilitariste de l'immigration. Un calcul coût avantage serait réalisé par les autorités australiennes lors de la sélection des migrants autorisés à résider en Australie. La volonté de tenir à l'écart les demandeurs d'asile se comprendrait dans le sens où ceux-ci auraient peu de valeur ajoutée à apporter à l'Australie.

Cette conception utilitariste est très développée dans le domaine de l'immigration des travailleurs, notamment par l'élargissement des permis de séjour temporaire¹⁷⁶. Les travailleurs immigrés sont moins facilement autorisés à séjourner en Australie de manière permanente mais, viennent répondre aux besoins du marché du travail de façon conjoncturelle. Ils sont amenés à quitter le pays une fois que l'économie ne nécessite plus leurs qualifications. Les permis de séjour temporaire ont aussi été appliqués aux réfugiés dans une perspective utilitariste. Les réfugiés considérés comme n'apportant que peu de bénéfices à l'économie australienne, les garder le moins longtemps possible sur le territoire représenterait un gain financier, ou du moins une moindre perte. La dimension humaniste inhérente au droit d'asile était ainsi oubliée par l'introduction de permis de séjour temporaire. L'abolition de ce type de permis de séjour, appliqué aux réfugiés, démontre la volonté du gouvernement travailliste de réintroduire, dans une certaine mesure, des valeurs humanistes à la politique de l'asile. Cependant, la persistance de l'existence de la délocalisation de l'asile, si elle se justifie par des nécessités sécuritaires, ferait également appel à une logique utilitariste.

Le *sens commun* et le discours politique revendiquent le fait que l'Australie se doit de choisir les immigrés utiles à l'économie du pays. Il est aussi communément admis et revendiqué par le gouvernement que l'Australie a besoin de travailleurs qualifiés. Ceci pourtant ne reflète pas la réalité du marché de l'emploi australien qui manque d'ouvriers non qualifiés. Les permis de séjour temporaire ont été en outre développés pour accueillir, comme leur nom l'indique de façon temporaire, des travailleurs peu qualifiés - mais pas uniquement. Le système d'éducation australien étant développé l'Australie dispose d'une main d'œuvre qualifiée. S'il est vrai que certaines professions qualifiées souffrent de pénurie dans des endroits reculés, comme les médecins dans les campagnes, ceci n'est pas vérifié dans l'ensemble de l'Australie. Il est également vrai que l'Australie subit un phénomène de fuite de cerveaux (*brain drain*). Cependant, il n'en demeure pas moins que l'île-continent manque de travailleurs non qualifiés notamment en ce qui concerne la cueillette des fruits. Cette donnée est cependant passée sous silence par les élites politiques. Alors qu'un consensus semblait

¹⁷⁶ Chris Evans déclara en mars 2008: « The temporary skilled migration program is playing a vital role in addressing the current skills crisis » démontrant ainsi la prégnance de la nécessité d'une immigration temporaire venant répondre aux nécessités économiques du pays aux yeux du gouvernement. Department of Immigration and Citizenship, Press Releases, Skilled workers help migration lead population growth, 27 mars 2008, <http://www.minister.immi.gov.au/media/media-releases/2008/ce08029.htm>

exister entre élites et peuple relatif à l'immigration et à ses effets, cette omission - s'il n'est pas aisé de l'interpréter - semble laisser présager des dissensions du moins latentes quant au sujet. Ces tensions peuvent expliquer la dynamique du traitement relatif aux demandeurs d'asile.

Si l'immigration et ses effets positifs sur l'économie peuvent faire l'objet d'un consensus entre élites et peuple, la croissance de l'immigration est au contraire sujette à controverse.

Accroissement de l'immigration et controverses

Elaboré par le gouvernement travailliste, le plan d'immigration 2008-2009 est le plus ambitieux quantitativement, depuis la fin de la seconde guerre. Augmentant de 20% par rapport à l'année antérieure, le programme offre 190 300 places. La nécessité de remplacer sur le marché du travail les générations du baby boom partant à la retraite représente une des raisons principales expliquant cet accroissement. Le ministre de l'immigration a cependant souligné que les immigrés qualifiés séjournant de façon temporaire en Australie sont les plus concernés par cette augmentation (150% en quatre ans).

Le Sydney Morning Herald, dans un article datant d'août 2008, souligne que Kevin Rudd, pendant sa campagne électorale, passa sous silence l'augmentation de l'immigration prévue dans son futur programme d'action gouvernemental. Cette omission et la dénonciation de celle-ci montreraient à quel point l'immigration est un sujet sensible en Australie¹⁷⁷. Par ailleurs, si le programme d'immigration 2008-2009 a subi une forte augmentation, il n'en est pas de même pour le programme relatif aux réfugiés dont le nombre de places reste stable (13 500). Présageant des réticences face à l'accroissement du nombre d'immigrés, le gouvernement Rudd a pu décider de ne pas augmenter celui des réfugiés, voulant éviter l'éclatement de vives critiques. Il peut également être envisagé, que les travaillistes considèrent eux-mêmes que les réfugiés n'apportent pas d'effets positifs sur l'économie, et que dans une perspective utilitariste, accepter plus de réfugiés représenterait un coût trop élevé.

¹⁷⁷ Sydney Morning Herald, *And the challenge of immigration?* 4 août 2008, <http://smh.com/articles/2008/08/03/1217701846375.html>

Les coûts de l'immigration et des réfugiés

La controverse quant à la croissance de l'immigration existe aussi du fait des coûts que celle-ci est censée porter à l'environnement et à l'économie australienne.

Le coût environnemental de l'immigration

Si l'immigration zéro ne fait pas l'objet d'un consensus en Australie, cette vision se renforce par la réapparition de thèses néo malthusiennes. Les ressources naturelles, notamment celle en eau, se faisant rares sur le continent, l'idée reçoit une assise non négligeable. Au regard de la sécheresse frappant le continent australien, les préoccupations environnementales semblent dotées d'une certaine légitimité. Acquis dans le champ environnemental, cette légitimité est instrumentalisée par certains groupes dans le domaine de l'immigration. L'association *Sustainable Population Australia*, par exemple, sous couvert de nécessités écologiques, lutte pour une réduction de l'immigration en Australie. La croissance de la population, se heurtant à la rareté des ressources naturelles, doit être absolument contrôlée voire drastiquement réduite¹⁷⁸.

Déjà prégnantes à la fin du XXe siècle, les réflexions posant les bases d'une croissance viable de la population australienne ne sont pas nées de l'expérience de la sécheresse. Défendue par des scientifiques comme Harry Recher, professeur de management environnemental à l'université Edith Cowan, l'immigration zéro relèverait de principes non pas racistes mais environnementaux¹⁷⁹. Démontrée par le biais de raisonnements pseudo-scientifiques, l'immigration zéro bénéficie d'une crédibilité d'autant plus importante. Soucieux de la préservation des ressources naturelles, les citoyens australiens pour la plupart d'entre eux, s'ils ne sont pas majoritairement favorables à une immigration zéro, se sentent concernés par le contrôle de l'immigration. Dans ce contexte, le gouvernement semble légitime dans sa stratégie de mise à l'écart des réfugiés. L'instauration d'une politique plus souple pourrait être

¹⁷⁸ Sustainable Population Australia, Aims and Objectives, juin 2005, <http://www.population.org.au/about/aims.htm>

¹⁷⁹ Parliamentary Library, "Population Futures for Australia: the Policy Alternatives" Peter Mac Donald Rebecca Kippen, 12 octobre 1999, <http://www.aph.gov.au/library/pubs/rp/1999-2000/2000rp05.htm>

assimilée à une atteinte portée aux préoccupations écologiques. Les enjeux environnementaux étant prégnants, ces derniers structurent désormais le débat public. De plus en plus les questions d'immigration sont reliées à des perspectives environnementales. Les analyses du programme d'accroissement de l'immigration soulignent souvent par là même les défis écologiques¹⁸⁰.

Cependant, les thèses environnementales appuyées sur des développements malthusiens ne peuvent prétendre à une scientificité reconnue. Au contraire, ces arguments environnementaux instrumentalisent un langage pseudo scientifique ceci pour se targuer d'une certaine crédibilité. Force est de constater que les conclusions de Malthus ont été reconnues comme dépassées depuis longtemps par la communauté scientifique. Dépourvues d'arguments scientifiques valables, les thèses environnementales de l'immigration, utilisant une rhétorique néo malthusienne, font finalement preuve d'une forme de xénophobie cachée. En dépit de leur xénophobie cachée, ces thèses bénéficient d'une aura croissante.

Le coût environnemental de l'immigration se double d'un argumentaire pointant les coûts économiques dont les immigrés seraient responsables. Il convient de souligner que le débat sur le coût des immigrés demeure tendancieux puisqu'il s'avère difficile d'évaluer la différence entre les coûts (les politiques sociales) et les bénéfiques (le travail, la consommation) que les immigrés représentent¹⁸¹. La même remarque peut être faite quant au coût des réfugiés. Il s'agit également de noter que l'asile fait appel à des valeurs humanistes et rejette par principe tout aspect économique. Cependant, du fait d'une prégnance du *tout économique* des sociétés contemporaines occidentales, les enjeux économiques de l'asile se doivent d'être mis en exergue. D'autant plus que les ONG de défense des droits réfugiés font également appel à un argumentaire soutenant une logique économique.

¹⁸⁰ L'article publié dans The Australian intitulé *How green is Rudd's migration program* illustre cette tendance. 2 septembre 2008, <http://www.theaustralian.news.au/story/0,25197,24393022-7583,00html>

¹⁸¹ Philippe Bernard, *L'immigration*, Le monde-Editions, 1993

Le coût économique de l'immigration

Critiquant les dépenses nécessitées par les politiques multiculturelles, le coût économique de l'immigration a été analysé par des économistes tels que Stephen Rimmer.¹⁸² Les politiques, visant l'intégration des immigrés, engendreraient des coûts pharaoniques, selon ces économistes qui considèrent ainsi les immigrés conformément à une logique économique en tant qu'input et non output. Les réfugiés sont, en outre, identifiés comme "très coûteux". Bénéficiant en effet de cours d'anglais, de soutien de première nécessité pendant les semaines suivant leur arrivée, les réfugiés bénéficient de politiques sociales particulières destinées à leur intégration. Les critiques concernant les coûts engendrés par ces politiques furent tellement vives, que le Département de l'immigration en septembre 2007 publia un communiqué de presse sur son site internet relatif aux prestations sociales dont les réfugiés étaient bénéficiaires. Le Département souhaitait mettre fin à une rumeur infondée selon laquelle les réfugiés percevaient des prestations sociales plus importantes que celles des retraités australiens¹⁸³.

L'existence même de ce type de "on-dit", allant jusqu'à l'intervention du ministère pour les démentir, montre bien la prégnance de telles représentations. Effectivement, les difficultés d'intégration, notamment économiques, éprouvées par certains réfugiés sont souvent montrées du doigt. Accueilli par l'Australie dans les années 1990, un contingent de réfugiés asiatiques (Vietnamiens, Cambodgiens et Laotiens) resta en marge du marché de l'emploi, bénéficiant pour survivre de prestations sociales. Une attitude négative face aux réfugiés s'est ainsi développée en Australie, les associant à des bénéficiaires d'aide sociale onéreux pour l'ensemble de la société¹⁸⁴. Pointant les coûts engendrés par les immigrés et les réfugiés, une certaine frange de l'opinion publique soutient que ceux-ci profitent de la prospérité australienne et pèsent sur les contribuables. Immigrés et réfugiés seraient également responsables du chômage. Ces arguments économiques bénéficient d'une aura spécifique en temps de crise. En effet,

¹⁸² Stephen Rimmer cité par Solenne Couray du Parc, *Le multiculturalisme australien, solution au défi contemporain d'une société d'immigrants?* Mémoire pour l'obtention du diplôme de l'IEP d'Aix-en-Provence sous la direction de Guy Scoffoni, 2003, p 57.

¹⁸³ Department of Immigration and Citizenship, Media Release, DIAC refutes internet claims on refugee payment, 7 septembre 2007, http://www.newsroom.immi.gov.au/media_releases/269?page=11&

¹⁸⁴ Le développement d'une attitude négative face aux demandeurs d'asile en Australie discuté lors d'un entretien avec Paul Morris, Professeur, Directeur du Département d'études religieuses, Université de Wellington, Nouvelle-Zélande, 8 décembre 2008.

ces critiques se développèrent dans les années 1990, alors que la croissance australienne était atone et le chômage rampant. Dans un contexte actuel de crise financière mondiale n'épargnant pas l'Australie, ces thèses seraient ainsi sujettes à se renouveler.

Les réfugiés entre nécessités économiques et pouvoir politique

Considérés comme peu qualifiés professionnellement parlant, les réfugiés, au contraire des immigrants diplômés, seraient d'autant plus un facteur de coût pour l'économie australienne. Etant accueillis en Australie du fait de nécessité humanitaire, ces derniers ne viennent pas répondre aux besoins économiques du pays. Ils seraient ainsi directement en concurrence avec les citoyens australiens sur le marché du travail et représenteraient un facteur de chômage d'autant plus grand. Cependant, il a été souligné plus haut que le marché du travail australien manque également de travailleurs non qualifiés. Dire que les réfugiés ne possèdent pas de qualifications professionnelles représente un premier préjugé. Ensuite, du fait de leur soi-disant non qualification professionnelle, dire que ces derniers seraient en concurrence avec les travailleurs australiens, s'avère également faux, puisque des emplois non qualifiés sont également à pourvoir. La concurrence économique des réfugiés avec les citoyens australiens sur le marché du travail n'est donc pas un argument qui peut être reconnu comme valide.

Les réfugiés seraient également considérés comme trop coûteux du fait des politiques sociales dont ils font l'objet. De plus, les revenus qu'ils percevraient en Australie seraient renvoyés dans leurs pays d'origine et ne susciteraient pas une croissance de la consommation et donc de la croissance. La volonté de les tenir à l'écart serait motivée par le coût trop élevé que leur accueil fait peser sur les contribuables australiens. Cependant, il convient de souligner que les centres offshore de détention des demandeurs d'asile sont des solutions très coûteuses. La solution Pacifique a été en partie démantelée du fait du coût économique qu'elle représentait. Certaines ONG dénoncent aussi l'ampleur des coûts engendrés par la construction et le fonctionnement du centre de détention sur Christmas Island. La justification de centres offshore par une logique économique, fondée sur les coûts engendrés par les réfugiés, ne peut qu'être difficilement soutenable.

Les arguments avançant une peur populaire face aux étrangers et réfugiés en période de récession certes existent mais, ne suffisent pas à expliquer la mise à l'écart des réfugiés, suivant des critères économiques. Il s'agit surtout d'une volonté des élites de contrôler l'immigration. Il semble en effet paradoxal que l'Australie, pays conquis par le libéralisme économique et la dérégulation, pour des raisons soi-disant économiques, contrôle fortement son immigration. Selon une logique néo libérale, les barrières à l'entrée du pays devraient justement être abolies et les travailleurs devraient pouvoir se rendre dans le pays de leur choix suivant un calcul coût/avantage en termes de salaire par exemple. Au contraire, les gouvernements australiens considèrent comme essentiel pour le bien être et la survie économique de leur pays que leur immigration soit contrôlée. Il en revient aussi au Département de l'immigration de choisir quel immigré valorisera au mieux le pays.

Cette dimension de la politique d'immigration joue également en ce qui concerne les réfugiés. En effet, le Programme des réfugiés (*Refugee Program*) du Département de l'immigration est divisé en deux parties : un programme *onshore* (*Onshore Refugee Program*) et un programme *offshore* (*Offshore Refugee program*). Le programme onshore est composé par les demandeurs d'asile qui sont arrivés légalement ou illégalement sur le territoire australien et qui ont été reconnus comme réfugiés alors qu'ils étaient déjà sur le territoire australien. Le Département de l'immigration accepte chaque année environ 1 000 réfugiés sous le programme onshore. Le programme offshore lui est divisé en deux parties également. Une partie est composée par des réfugiés reconnus en tant que tels par le Haut Commissariat des réfugiés (HCR) et qui ont été acceptés par l'Australie suivant les conseils du HCR. La deuxième partie du programme offshore concerne les réfugiés ayant réalisé leur demande d'asile à l'extérieur de l'Australie mais, qui ont su prouver qu'ils avaient des liens avec l'Australie : des proches pouvant les accueillir et surtout les soutenir économiquement. Le Département de l'immigration accepte chaque année 13 000 réfugiés environ sous le programme offshore. L'immense majorité des réfugiés acceptés par l'Australie l'ont été avant de poser un pied en Australie. Ces réfugiés ont été choisis par le Département de l'immigration soit parce qu'ils étaient de « *vrais* » réfugiés conformément aux critères du HCR soit parce qu'ils pouvaient prouver avoir des liens avec l'Australie et un soutien financier à leur arrivée. Ces réfugiés sont considérés comme des « *bons* » réfugiés qui n'ont pas sollicité les services d'un passeur pour

gagner l'Australie mais, qui ont au contraire attendu que le Département de l'immigration leur donne l'autorisation d'entrer sur le territoire.

A la manière dont le Département de l'immigration choisit les immigrés utiles à l'Australie, il sélectionne également les « *bons* » réfugiés autorisés à s'installer sur l'île-continent. Plus qu'une logique économique, la volonté de disposer d'un pouvoir discrétionnaire sélectionnant les nouveaux arrivants à l'entrée s'opère ici, vidant la prétention humaniste et altruiste théoriquement attachée à l'asile.

La politique de l'asile, au lieu d'être entièrement déterminée par des engagements internationaux, dépend en grande partie d'enjeux de politique nationale. La réaffirmation du multiculturalisme par les travaillistes peut laisser présager un adoucissement de la politique de l'asile. Cependant, le fait que les demandeurs d'asile illégaux soient toujours considérés comme un problème ou une menace dénote une forme de xénophobie au sommet de l'Etat et justifie la permanence de la stratégie d'enfermement et de mise à l'écart des demandeurs d'asile illégaux. En outre, la sélection des immigrés principe fondateur de la politique d'immigration s'applique aussi aux réfugiés. Le Département de l'immigration voulant affirmer son pouvoir de choisir qui est autorisé à séjourner en Australie, les demandeurs d'asile, arrivant par bateau et n'ayant pas été choisis auparavant par le Département de l'immigration, se trouvent ainsi détenus à l'extérieur du continent. En effet, la stratégie de mise à l'écart et d'enfermement des demandeurs d'asile constitue un moyen pour le pouvoir étatique d'affirmer sa volonté à la politique de l'asile.

Partie III : La délocalisation de l'asile : l'affirmation d'un volontarisme étatique face à des vellétés pluralistes

La politique australienne de l'asile prend place au sein d'un monde globalisé où la libre circulation des services, des capitaux, des biens de consommation et des personnes serait un des principes fondamentaux. L'Etat australien, dans une configuration post-westphalienne, entrerait en concurrence avec d'autres entités comme les organisations internationales ou les ONG. En effet, le gouvernement australien collabore avec le Haut Commissariat pour les Réfugiés des Nations Unies (HCR) afin de déterminer les réfugiés que l'Australie accepte sur son sol. Néanmoins, le rôle de l'Etat en matière de contrôle des frontières demeure tout à fait prégnant. La politique australienne de l'asile de John Howard à Kevin Rudd insiste avec acuité sur le fait que le gouvernement dispose de la légitimité de choisir qui est autorisé - et en particulier quels réfugiés - à séjourner sur le territoire national ou non.

Dans un monde qui prône la liberté de mouvement, l'Etat, dont une des caractéristiques fondatrices serait la monopolisation des moyens légitimes de circulation¹⁸⁵, tente de renforcer cette caractéristique menacée qui est la sienne. Il s'agit de comprendre les stratégies utilisées par l'Etat au sein de la solution Pacifique et de la solution Indienne - pour à nouveau en déterminer les mutations et les permanences - au travers d'un référentiel du contrôle des frontières, régissant le problème des boat people assimilé à celui des flux illégaux.

Ces stratégies étatiques sont vivement critiquées par une constellation d'organisations au sein de laquelle certaines luttent pour acquérir une reconnaissance, collaborer avec le gouvernement et prendre part au processus de décision de la politique de l'asile.

¹⁸⁵ John Torpey, « Aller et venir : le monopole étatique des "moyens légitimes de circulation" », *Cultures et Conflits*, 31-32, Automne Hiver 1998, pp 63-64.

Chapitre I : Souveraineté nationale et contrôle des frontières

Alors que l’Australie se positionne au cœur d’une société mondialisée, son gouvernement affirme sa légitimité à contrôler les frontières du territoire national. La maîtrise des flux de personnes, associée à la souveraineté nationale, joue un rôle primordial au sein de la politique de l’immigration de nombreux pays occidentaux, et a fortiori de la politique de l’asile. Les autorités australiennes, du fait de la caractéristique insulaire et isolée de leur pays, ont toujours eu le souci de contrôler strictement les mouvements de personnes aux frontières. Le référentiel du contrôle, régulant la politique de l’asile sous les trois mandats de John Howard, se perpétue avec les travaillistes.

L’asile dans la mondialisation

La souveraineté nationale de l’île-continent est mise en avant par les élites afin de justifier son rôle prégnant dans le contrôle des frontières, souveraineté cependant remise en cause dans un contexte globalisé.

La politique de l’asile dans un monde post westphalien

Les frontières fixes et matérielles dans un monde westphalien représentent les frontières de pouvoir territorial. Depuis le Traité de Westphalie en 1648, le principe selon lequel il est reconnu aux représentants politiques des Etats, au sein d’un territoire donné et sur une population spécifique, d’exercer un pouvoir politique, s’est imposé progressivement. En termes d’immigration et de politique de l’asile la souveraineté nationale - du moins selon l’interprétation qui en est faite par le gouvernement australien - donne le pouvoir à l’Etat de décider de qui entre sur le territoire national au non.

Au XXe siècle, les progrès économiques ont reconfiguré les espaces politiques affranchissant les rapports de pouvoir des liens territoriaux. La mondialisation, outre les progrès économiques et l’accroissement des échanges qu’elle provoque, est aussi appréhendée à l’aune d’une remise en question de la souveraineté étatique et de la notion de territorialité. Si les Etats demeurent les acteurs principaux de la scène

internationale, ces derniers sont en compétition avec d'autres autorités dans la prise de décisions importantes : ONG, organisations interétatiques et internationales, entreprises multinationales, organisations terroristes, communautés ethniques et religieuses¹⁸⁶. La politique de l'asile en Australie menée sous l'égide du Département de l'immigration engage cependant une collaboration avec le Haut Commissariat des Réfugiés (HCR) notamment en ce qui concerne le programme offshore des réfugiés. Par ailleurs, le gouvernement et particulièrement celui de Kevin Rudd consulte ONG, églises et associations, apportant un soutien aux réfugiés et demandeurs d'asile, ceci pour discuter des orientations futures de la politique relative aux réfugiés.

En dépit d'une remise en cause du rôle de l'Etat dans un contexte globalisé, en matière de politique migratoire, l'Etat conserverait tout son poids et tendrait, en outre, à le renforcer¹⁸⁷. Cette dynamique n'est pas nouvelle. Si Max Weber affirmait qu'une des caractéristiques de l'Etat moderne était l'aliénation réussie par celui-ci des moyens de violence, il peut être avancé que l'Etat moderne a également dépossédé les individus des moyens légitimes de circulation. Cette dynamique, particulière à la construction de l'Etat moderne, se renforce dans un monde post moderne caractérisé paradoxalement par la croissance des flux de personnes. En effet, les individus sont devenus dépendants de la volonté du système étatique pour obtenir l'autorisation de circuler, du fait de barrières administratives. Si l'Etat ne contrôle pas effectivement tous les flux, il a cependant monopolisé l'autorité de restreindre le mouvement face à des aspirants potentiels¹⁸⁸.

L'Etat australien devant la multiplication des flux de personnes voit sa capacité à contrôler ces flux s'amoinrir, et partant son intégrité même se déliter. Dès lors, il renforce cette capacité à contrôler les mouvements des individus et se montre ainsi particulièrement intransigeant face à l'immigration illégale. Les demandeurs d'asile, arrivant illégalement par bateau, viendraient briser la volonté de l'Etat à contrôler ses frontières territoriales. Ceci justifie une logique de répression à l'encontre de ces

¹⁸⁶ Pado Cuttitta « Le monde frontière. Le contrôle de l'immigration dans l'espace globalisé », *Cultures et Conflits*, 68, hiver 2007.

¹⁸⁷ Barry Hindess, « Responsibility for others in the modern system of states, *Journal of Sociology*, 39 (1), 2003, p 23.

¹⁸⁸ John Torpey, « Aller et venir : le monopole étatique des "moyens légitimes de circulation" », *Cultures et Conflits*, 31-32, Automne Hiver 1998, pp 63-64.

clandestins. L'assimilation des demandeurs d'asile aux immigrants illégaux tend à nier leur véritable statut : des individus requérant la protection de l'Australie.

La revendication de la souveraineté nationale reçut une portée d'autant plus grande suite aux événements du 11 septembre 2001 et fut exacerbée par les attentats de Bali. La souveraineté s'entend ici comme la légitimité à exercer un pouvoir sur un territoire donné et sur une population donnée ; elle se comprend également au travers de ses fonctions régaliennes à savoir police, justice et défense nationale. L'Etat se devant de faire respecter l'ordre et a par extension comme fonction, la protection de la nation. Terroristes mais aussi boat people, selon les dires des élites politiques, viennent remettre en cause l'ordre régnant sur le territoire. La capacité même de l'Etat à assurer ses fonctions premières est considérée comme menacée. Suite aux attentats de Bali, identifiés comme le 11 septembre australien, la sécurité des frontières, dispositif protégeant la nation, fut portée en toute première place sur l'agenda politique et renforça la légitimité du gouvernement à user de ses pouvoirs domestiques pour défendre son pays contre les flux illégaux de personnes. Le contrôle des frontières demeure une des priorités des travaillistes. Ainsi, selon le ministre de l'immigration travailliste Chris Evans :

*« Le gouvernement australien s'engage à maintenir de stricts dispositifs de contrôle des frontières »*¹⁸⁹.

Le contrôle des frontières s'impose toujours comme référentiel de politique. Le risque d'une invasion par le Nord, venant menacer intégrité et stabilité politiques de l'île-continent, plane toujours sur la détermination de la politique de l'asile, bien que peu de boat people aient approché les côtes australiennes depuis que les travaillistes sont entrés en fonction. Devant se protéger contre les boat people, menace potentielle pour la souveraineté du pays, une redéfinition des frontières a été adossée au contrôle de ces dernières.

¹⁸⁹ Department of Immigration and Citizenship, Media Release, "The Australian Government is committed to strong border security arrangements", 18 octobre 2008, <http://www.minister.immi.gov.au/media/media-releases/2008/ce08101.htm>

La redéfinition des frontières et des statuts

La volonté de l'Etat à contrôler les mouvements de personnes s'exprime par la redéfinition des frontières et statuts. Si la multiplication des acteurs internationaux ainsi que l'accélération des mouvements et des échanges minent l'intégrité des frontières matérielles et linéaires propres à la territorialité étatique, de nouvelles frontières, cependant, matérielles ou immatérielles, viennent se substituer aux anciennes. Loin de disparaître, les frontières se reproduisent, se diversifient et deviennent infinies en nombre et en type¹⁹⁰. Les frontières, déjà peu poreuses de l'Australie, ont été renforcées par l'excision de certains espaces offshore de la zone de migration (*Excision from Migration Zone*) en 2001. Cette modification de la Loi relative à l'immigration de 1958 fut instaurée par le gouvernement de John Howard et maintenue par celui Kevin Rudd. Cette modification perpétue la délocalisation de l'asile, les demandes d'asile des individus arrivant illégalement par bateaux se faisant sur Christmas Island. Si les frontières de l'Australie semblent dès lors dotées d'une plus forte rigidité, elles sont en même temps plus flexibles. En effet, la délocalisation de l'asile permet une « *flexibilisation extravertie des frontières* ». Du fait de l'externalisation des procédures, les demandeurs d'asile se retrouvent face à la frontière du pays, auprès duquel ils ont l'intention de demander refuge, bien avant de toucher effectivement la frontière territoriale¹⁹¹. L'excision de certains territoires offshore de la zone de migration procède également à un resserrement des frontières de l'Australie. Ces espaces exclus correspondraient à un *no man's land* créé par la législation australienne.¹⁹²

Remodelant les frontières du territoire australien, ceci pour faire barrage aux demandeurs d'asile, l'Etat a modifié les différents statuts dévolus aux demandeurs d'asile. Les permis de séjour temporaire, attribués aux réfugiés arrivés en Australie illégalement, démontraient la stratégie de modification des statuts par le pouvoir national. L'abrogation de ceux-ci par le gouvernement, depuis mars 2008, fait effectivement preuve de la volonté des travaillistes de redonner un statut plus étendu aux réfugiés arrivés illégalement. Cependant, les demandeurs d'asile arrivant

¹⁹⁰ Pado Cuttitta « Le monde frontière. Le contrôle de l'immigration dans l'espace globalisé », *Cultures et Conflits*, 68, hiver 2007, p 61-84.

¹⁹¹ Ibid.

¹⁹² Lelia Green, « Bordering on the inconceivable, The Pacific solution, the migration zone, and "Australia's 9/11" », *Australian Journal of Communication*, 31(1), 2004, p27.

illégalement en Australie bénéficient toujours d'un statut différent de ceux gagnant le continent dans la légalité. En effet, ces derniers n'ont qu'une possibilité restreinte de faire appel à la décision du Département de l'immigration, si celui-ci refuse de leur attribuer le statut de réfugié. Ces différences de statuts concrétisent des différences exploitées par le discours politique et médiatique.

La séparation est souvent marquée entre les « *faux* » et « *vrais* » réfugiés. Le terme de « *faux* » réfugiés (*bogus refugees*) fut souvent utilisé par les médias australiens notamment lors de la vague de boat people de 2001.¹⁹³ Le gouvernement voulant assurer que tout « *faux* » réfugié serait démasqué et renvoyé dans son pays d'origine. Le pouvoir symbolique, que ces termes exercèrent sur les représentations sociales relatives aux demandeurs d'asile, fut tel que certaines organisations mènent aujourd'hui des campagnes contre l'utilisation de ces termes et tendent à montrer en quoi ils déforment la réalité¹⁹⁴.

Le terme de « *queue jumpers* » a aussi fait couler beaucoup d'encre à l'époque du Tampa signifiant que les demandeurs d'asile arrivant par bateau venaient "doubler" la file d'attente des demandes d'asile enregistrées offshore par le Département de l'immigration. Identifier des demandeurs d'asile en tant que « *queue jumpers* » insinuait que ces derniers venaient mettre à mal l'action publique relative à l'asile en Australie et partant l'autorité et la souveraineté nationale de l'Etat australien. Ce terme fut utilisé au sein d'une rhétorique très négative envers les demandeurs d'asile comme le montre cet extrait d'article publié dans le Cairns mail en septembre 2001 :

*« Suite à la crise du Tampa, le problème pourtant simple, consistant à empêcher tout autre doubleur de file d'attente clandestin d'entrer sur le territoire en brisant nos cœurs et usant d'une intimidation pseudo moralisatrice, existe toujours »*¹⁹⁵.

¹⁹³ [Agence France-Presse](#), Bogus refugees will be deported, Australia warns as probe begins 14 octobre 2001.

¹⁹⁴ A Just Australia en particulier sur son site internet possède une section spécialement dédiée aux faits relatifs à la situation des demandeurs d'asile ayant comme but de montrer que le terme de « *queue jumper* » par exemple ne correspond pas à la description d'une réalité empirique.

¹⁹⁵ [Cairns Post](#) The boat people, 11 septembre 2001 "After the Tampa crisis has passed, the basic problem of how to stop other illegal queue jumpers from using pseudo-moralistic intimidation through our bleeding hearts to gain entry to this country still exists".

Le terme « *queue jumpers* » insinue fortement que les demandeurs d'asile soient des individus malhonnêtes. L'utilisation de ce terme tend à montrer que le gouvernement australien ne voudrait en aucun cas laisser de telles personnes s'installer librement en Australie. Puisque celles-ci seraient considérées comme nuisibles pour le bon fonctionnement de la société. Usant de sa souveraineté, l'Etat défendrait ainsi la société.

Inversion des responsabilités

Les demandeurs d'asile arrivant illégalement, tentant ainsi de "doubler" la longue file d'attente, pour être acceptés en tant que réfugiés en Australie sous le programme offshore, viendraient ainsi détruire l'action gouvernementale. L'Australie se targue de posséder une politique relative aux réfugiés des plus généreuses qu'il soit. Voulant montrer qu'il désirait défendre la société contre les ennemis désignés, John Howard déclara en octobre 2001 :

*« Il s'agit également d'adopter une position intransigeante quant au droit fondamental de notre pays à contrôler ses frontières. Il s'agit aussi de dire au reste du monde que nous sommes un peuple généreux et compatissant, acceptant plus de réfugiés qu'aucune autre nation dans le monde à l'exception du Canada. [...] Mais, nous déciderons de qui entre dans ce pays et dans quelles circonstances. »*¹⁹⁶

Selon John Howard, l'île-continent accepterait ainsi plus de réfugiés dans le monde entier mis à part le Canada. Cette assertion correspond en fait à une manipulation des chiffres. Effectivement, l'Australie possède un programme très développé en matière de collaboration avec le Haut Commissariat des réfugiés (HCR) et accepte un nombre relativement important de réfugiés directement issus des camps du HCR (environ 13 000 chaque année) mais, n'accepte que très peu de demandes d'asile sur sol. Le programme onshore ne représente qu'un petit millier de réfugiés alors

¹⁹⁶ Australian Politics John Howard's Policy Speech, 28 octobre 2001. "It is also about having an uncompromising view about the fundamental right of this country to protect its borders, it's about this nation saying to the world we are a generous open hearted people taking more refugees on a per capita basis than any nation except Canada [...] But we will decide who comes to this country and the circumstances in which they come". <http://australianpolitics.com/news/2001/01-10-28.shtml>

que le Royaume Uni donne l'asile sur son territoire à 80 000 personnes chaque année¹⁹⁷. Les autorités australiennes opèrent à un renversement des responsabilités en rendant coupables les demandeurs d'asile « *illégaux* » du retournement de la politique de l'asile. De par l'enfermement et la mise à l'écart des réfugiés, le gouvernement met à mal le droit d'asile et se dédouane, en outre, de toutes responsabilités, en évoquant la prétendue incroyable générosité de la politique de l'asile australienne. Les « *queue jumpers* » eux-mêmes saperaient le droit d'asile, en défiant l'action gouvernementale australienne. De cette façon, le gouvernement australien justifierait l'enfermement de ces derniers à l'extérieur du continent. Alors que d'une part, le gouvernement australien met en avant sa responsabilité à défendre la société face aux demandeurs d'asile, il se défile d'autre part, quant à sa responsabilité à promouvoir l'asile et les droits de l'homme. Il rend ainsi responsables les demandeurs d'asile de la dureté du traitement dont ils font l'objet.

L'abandon des termes « *bogus refugee* » et « *queue jumper* » par les travaillistes montre qu'une approche différente des demandeurs d'asile se fait jour au sommet de l'Etat. Cependant, si l'utilisation de ces termes est délaissée, le traitement réservé aux demandeurs d'asile par les autorités australiennes reste similaire et mise à l'écart et enfermement demeurent.

Une société punitive post moderne

Selon Michel Foucault, la prison, instaurant une maîtrise des corps, représentait la forme disciplinaire d'une certaine modernité et partant l'apanage de l'Etat moderne. Les centres de détention offshore, ayant comme objectif le suivi et la maîtrise des flux de personnes, correspondraient, quant à eux, à une forme disciplinaire de la post modernité et représenteraient l'apanage de l'Etat post moderne¹⁹⁸.

Si l'approche de l'enfermement selon Michel Foucault, apporte un éclairage sur la construction de l'Etat moderne, une analyse des centres de détention offshore à

¹⁹⁷ Lelia Green, « Bordering on the inconceivable, The Pacific solution, the migration zone, and "Australia's 9/11" », *Australian Journal of Communication*, 31(1), 2004, p22.

¹⁹⁸ Didier Bigo, Editorial « Circuler, enfermer, éloigner. Zones d'attentes et de rétention des démocraties occidentales. », *Cultures et Conflits*, 23, Automne 1996, p 4.

l'aune d'une perspective foucauldienne permet, néanmoins, de cerner l'évolution vers un Etat post moderne. Les formes d'Etat - moderne et post moderne - ayant recours à l'enfermement pour réguler leurs sociétés, justifient une utilisation de la grille d'analyse de Michel Foucault. Si selon lui, la prison était liée au fonctionnement même de la société moderne, la détention serait significative des relations d'une société post moderne avec l'extérieur.

Créer des indésirables ¹⁹⁹

La pratique persistante de l'enfermement, à l'extérieur du continent australien, fait preuve de rationalités administratives qui ont tendance à déshumaniser et à criminaliser la situation dans laquelle se trouvent les demandeurs d'asile. Ces derniers seraient punis par l'enfermement puisqu'ayant "violé" la législation australienne, à savoir tenter de gagner le territoire australien illégalement. Cependant, d'après l'article 31 de la Convention des réfugiés, les demandeurs d'asile ne doivent subir aucune différence de traitement s'ils sont arrivés illégalement dans le pays auquel ils demandent l'asile. Cette contradiction est justement dénoncée par les groupes de pression, tentant d'influencer la politique de l'asile vers une abolition des centres de détention offshore.

Selon Michel Foucault « *l'interdiction* » constitue la mesure judiciaire par laquelle un individu est disqualifié, du moins de façon partielle, comme sujet de droit²⁰⁰. L'interdiction, à laquelle les demandeurs d'asile sont soumis, est celle de ne pouvoir gagner le continent australien sans être en possession d'un visa. Ceux qui tentent de braver l'interdiction, s'ils sont interceptés, ne sont donc plus considérés pleinement comme des sujets de droit par l'Etat. En effet, ils ne bénéficient pas d'une procédure conforme à celle en vigueur sur le territoire national. En outre, il peut ainsi être avancé que « *l'enfermement exclut de fait et fonctionne hors des lois* »²⁰¹. Les demandeurs d'asile, détenus sur Christmas Island, se voient refuser l'autorisation d'accéder au

¹⁹⁹ Indésirable est l'adjectif utilisé par Michel Agier pour parler de la situation des réfugiés enfermés dans des camps en Afrique, *Gérer les indésirables - Des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire*, Flammarion, 2008.

²⁰⁰ Michel Foucault, « Les anormaux » in *Résumé des cours 1970-1982*, Editions Julliard, Paris, 1989, p 75.

²⁰¹ Ibid.

système de justice australien. La possibilité d'attaquer en justice le Commonwealth australien, quelque soit la raison, leur est refusée par la législation australienne.

Si selon Michel Foucault l'enfermement se justifie par la nécessité « *de corriger d'améliorer, de conduire à résipiscence, à de bons sentiments* »²⁰², la justification de la détention des demandeurs d'asile s'en trouve différente. L'enfermement trouve sa justification dans la prévention contre un « *afflux* » de demandeurs d'asile jugé comme dangereux par les autorités australiennes. Alors que la théorie de la dégénérescence a servi de cadre théorique et de justification morale et sociale à des techniques de classification et d'intervention sur les « *anormaux* »,²⁰³ l'idéologie de la menace sert ici de cadre théorique et de justification sociale et économique à des techniques de classification, d'intervention sur les demandeurs d'asile.

L'enfermement, qui s'est peu à peu imposé en Europe à l'époque moderne, avait pour but de punir des criminels et de désigner un ennemi intérieur, ayant rompu le pacte social.²⁰⁴ Les centres offshore, détenant les demandeurs d'asile à l'extérieur du territoire, désignent des ennemis non pas intérieurs mais extérieurs. La différence d'avec la stricte pratique d'enfermement réside dans le fait, qu'ici, l'enfermement s'établit à l'extérieur des frontières géographiques de l'Etat lui-même. Même si Christmas Island appartient à l'Australie, l'île demeure située offshore. Une logique d'enfermement est couplée à une logique d'éloignement. Dans une stricte logique d'enfermement, l'Etat a vocation à agir sur les individus, à maîtriser, à modifier leurs comportements. Quand cette logique est associée à l'éloignement, la volonté de l'Etat n'est pas celle d'agir sur les individus mais de justement les écarter.

Ces ennemis extérieurs peuvent être identifiés, au regard de l'action du gouvernement, comme des indésirables. N'étant pas désirés par les autorités nationales, ils sont tenus à l'extérieur du continent. L'enfermement se justifie par la nécessité de protéger la société contre le crime ; l'enfermement des demandeurs d'asile se justifie également par la protection du territoire national.

²⁰² Ibid, p 76.

²⁰³ Michel Foucault, « Les anormaux » in *Résumé des cours, 1970-1982*, Editions Julliard, Paris, 1989, p 80.

²⁰⁴ Michel Foucault, « La société punitive » in *Résumé des cours, 1970-1982*, Editions Julliard, Paris, 1989, p 36.

Voulant défendre la société australienne, le gouvernement australien a ainsi souhaité tenir à l'écart les demandeurs d'asile « *illégaux* ». En ce sens, John Howard déclara :

« *L'intérêt national de l'Australie nécessite que nous mettions un terme à ce qui est en train de devenir, de façon croissante, un nombre incontrôlable d'arrivées clandestines dans ce pays* »²⁰⁵.

Les arrivées illégales, selon les dires de John Howard, représentent un danger pour ce qu'il appelle « *l'intérêt national* ». La souveraineté nationale dont dispose l'Etat lui confère ainsi la légitimité de protéger ses citoyens contre ce qui constitue une menace potentielle. L'Etat s'efforcera ainsi à contrôler les flux de personnes, dans un monde globalisé. Evoquant l'intégrité de la souveraineté nationale et des frontières administratives, le gouvernement justifie ainsi sa stratégie de mise à l'écart et d'enfermement des demandeurs d'asile, contribuant à créer des indésirables, dont le droit de passer les frontières est dénié. Des « *hors lieux* » sont créés à la marge du pouvoir étatique²⁰⁶ mais, résultent de la volonté étatique. Renouvelant paradoxalement l'autorité de l'Etat lui-même, la création des « *hors lieux* » se justifie par le biais de la souveraineté de l'Etat. Possédant la souveraineté nationale lui donnant le pouvoir de défendre l'intérêt national, l'Etat impose sa volonté dans le processus de décision de la politique de l'asile, qui se caractérise dès lors par l'expression d'un volontarisme étatique.

Pouvoir et délocalisation

L'affirmation du volontarisme de l'Etat se lit dans sa volonté quasi unilatérale de tenir à l'écart les indésirables - les demandeurs d'asile tentant de gagner l'Australie clandestinement par bateau. La forme de la prise de décision concernant la politique de l'asile sur le continent s'avère, au contraire, dotée d'un pluralisme plus large. La

²⁰⁵ John Howard citée par Lelia Green, « *It's in Australia's national interest that we draw a line on what is increasingly becoming an uncontrollable number of illegal arrivals in this country* », « *Bordering on the inconceivable. The Pacific solution, the migration zone, and the "Australia's 9/11"* », *Australian Journal of Communication*, 31(1), 2004, p 24.

²⁰⁶ Chowra Makaremi et Carolina Kobelinsky, « *Editorial. Confinement des étrangers : entre circulation et enfermement* », *Cultures et Conflits*, 71, automne 2008, p 7-11.

politique relative aux demandeurs d'asile dans l'état de Nouvelle Galles du Sud est discutée au cours de réunions sous le nom d'Asylum Seekers Interagencies (ASI) meeting. Ces réunions ont lieu une fois par mois et réunissent différentes ONG travaillant avec des demandeurs d'asile, ainsi que des responsables du Département de l'immigration, du Refugee Review Tribunal et de Villawood, le centre de détention de Sydney. Elles sont destinées à soulever les différents problèmes rencontrés par les demandeurs d'asile en Nouvelle Galles du Sud et d'y trouver des solutions. Si les organisations peuvent rencontrer le gouvernement pour soulever différents problèmes liés au centre de détention de Christmas Island, celles-ci n'ont pas lieu régulièrement et les décisions ne se prennent pas conjointement. De plus, les ONG en Nouvelle Galles du Sud peuvent rendre visite à des demandeurs d'asile à Villawood de façon régulière et constater leurs conditions de vie. Il n'en est absolument pas de même en ce qui concerne Christmas Island, l'île étant située à cinq heures d'avion de Perth.

De plus, les conditions de détention ont été assouplies sur le continent par les travaillistes. Les demandeurs d'asile arrivant sur le continent sans visa, par avion, ne sont plus automatiquement détenus, mais seulement ceux pouvant porter atteinte à la sécurité du territoire. Cependant, cette nouvelle législation ne s'adapte pas aux demandeurs d'asile arrivant par bateaux illégalement. De la même façon, depuis 2005, la détention des enfants est interdite sur le continent, elle demeure toujours en vigueur dans le centre offshore de Christmas Island.

L'Etat accepte d'associer les associations de défense des droits des demandeurs d'asile dans la politique de l'asile onshore. Il modifie en partie son action suivant les revendications de celles-ci. Cependant, les demandeurs d'asile offshore, selon l'interprétation des élites politiques, représentent une menace pour la société. L'Etat se doit ainsi de protéger sa nation ceci en imposant sa volonté de délocaliser l'asile.

Il ne s'agit pas d'affirmer que l'Australie se doit de donner le statut de réfugiés à tous les boat people abordant ses côtes. Cependant, le soi-disant problème des boat people en Australie ne représenterait pas une atteinte réelle à la sécurité du pays. Dans certains cas, des logiques sécuritaires peuvent s'appliquer à l'immigration et à l'asile. Dans certains pays notamment dits du Sud, les afflux de réfugiés sont bien réels. Ces afflux peuvent effectivement porter atteinte à la stabilité des pays, où des tensions ethniques et religieuses sont déjà très fortes. Objectivement parlant, l'Australie ne peut rendre compte d'un afflux réel de réfugiés et l'île-continent n'est pas sujette à des tensions religieuses ou ethniques telles que celles-ci pourraient menacer la stabilité politique du pays²⁰⁷. Cette vision est défendue par différentes associations de défense des droits des réfugiés, tentant d'infléchir l'action gouvernementale.

²⁰⁷ William Malley, « Asylum seekers in Australia's international relations », *Australian Journal of International Affairs*, 57(1), 2003, p190.

Chapitre II : L'influence relative des associations de défense des droits des demandeurs d'asile

Différentes organisations, églises ou ONG se mobilisèrent, notamment lorsque la solution Pacifique était encore en place, ceci pour tenter de modifier l'action entreprise par le gouvernement face aux demandeurs d'asile. Ces groupes éprouvèrent une grande difficulté à se faire écouter par la coalition libérale. Lors des élections de 2007, le parti travailliste alors en campagne reprit les conclusions émanant de certaines organisations relatives à la solution Pacifique. Désormais au pouvoir, les travaillistes seraient plus soucieux que leurs homologues libéraux à collaborer avec ces différentes organisations, ceci pour déterminer les orientations de la politique de l'asile.

Il s'agit d'appréhender ici les relations entre le pouvoir politique et les groupes de pression par le biais de l'analyse des coalitions de cause (*advocacy coalitions*) de Paul A. Sabatier. D'après ce dernier, il existe une compétition entre différentes coalitions de cause dans la prise de décision en matière de politique publique et chaque coalition de cause partage un système de croyance²⁰⁸. Dans le cas de la politique de l'asile en Australie, le système de croyances est axé autour du contrôle des frontières, croyance à laquelle s'oppose la coalition de cause des associations de défense des droits des demandeurs d'asile.

Force est de constater que, même si, dans une certaine mesure, les groupes de pression réussirent à infléchir sensiblement la politique de l'asile menée par les travaillistes, ils ne sont pas encore parvenues à faire évoluer en profondeur le discours politique relatif aux demandeurs d'asile arrivant illégalement par bateaux. Le référentiel du contrôle des frontières régule encore l'action gouvernementale quant à ces demandeurs d'asile. Il s'agit d'analyser, ou du moins d'avancer des hypothèses, expliquant les raisons pour lesquelles ces organisations n'ont pas réussi à changer de façon notable le discours politique et la politique en matière d'asile.

²⁰⁸ Paul A. Sabatier, Edella Schlager, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, Volume 50, numéro 2, 2000, p209 - 234.

Une constellation d'organisations

Différentes églises, associations et ONG se mobilisèrent pour le démantèlement de la solution Pacifique et luttent encore pour la fermeture du centre de détention de Christmas Island. Ci-dessous figure une description succincte et non exhaustive de ces différentes églises, associations et ONG. Ces dernières possèdent différents points communs : elles sont toutes à but non lucratif, leurs activités sont souvent menées par le concours de salariés et de volontaires, leurs financements reposent pour la plupart sur les dons de particuliers. Cependant, de nombreux éléments les séparent. Avant d'analyser le rôle joué par ces organisations et leurs relations avec le pouvoir politique, il s'agit de saisir la structure du réseau associatif

Caléidoscope des organisations

Les églises constituent le premier groupe d'organisations et leur similitude serait la promotion de la foi chrétienne. Les deux fédérations d'églises : National Council of Churches²⁰⁹ et UnitingJustice²¹⁰, outre le soutien qu'elles peuvent donner aux demandeurs d'asile, entretiennent des relations avec le gouvernement, ceci en émettant des propositions relatives à la politique de l'asile.

Aux côtés des églises, différentes organisations travaillent également à influencer le traitement réservé aux demandeurs d'asile tentant de gagner l'île-continent illégalement par voie maritime. Le Refugee Council of Australia²¹¹, Amnesty International Australia²¹² et A Just Australia²¹³ sont proches du pouvoir politique. Le Refugee Council of Australia parce qu'il perçoit des financements du gouvernement.

²⁰⁹ Toutes les informations sur le National Council of Churches in Australia sont disponibles sur le site internet suivant <http://www.ncca.org.au/>

²¹⁰ Les informations disponibles sur Uniting Justice existent sur le site internet suivant : <http://www.unitingjustice.org.au/>

²¹¹ Le site internet de Refugee Council of Australia est accessible à l'adresse suivante : <http://www.refugeecouncil.org.au/>

²¹² Le site internet d'Amnesty International Australia est disponible à l'adresse suivante : <http://www.amnesty.com.au>

²¹³ Le site internet de A Just Australia est disponible à l'adresse suivante : <http://www.ajustaustralia.com/home.php>

Amnesty International Australia et A Just Australia parce qu'elles disposent d'un soutien populaire relativement important en Australie. Les deux organisations sont fortes de 80 000 et 13 000 membres respectivement. En outre, Amnesty dispose d'une certaine forme de crédibilité internationale qui oblige le gouvernement à entrer en contact avec cette organisation. Le Refugee Council a pour spécificité le soutien matériel aux réfugiés nouvellement admis en Australie et l'aide juridique aux demandeurs d'asile. Amnesty International, mettant au cœur de son action le respect des droits humains, apporte aussi une assistance aux demandeurs d'asile par le biais de rapports ou de lettres de soutien. Amnesty mène également une campagne d'information intitulée Pour le respect des droits des réfugiés. A Just Australia est une organisation australienne dont l'activité est de mener des campagnes d'information spécifiquement au sujet des demandeurs d'asile. Les trois organisations sont en contact avec le gouvernement, participent à des réunions et soumettent également des recommandations relatives aux orientations de la politique de l'asile. Le Refugee Council et A Just Australia ont toutes deux vocation à fédérer les associations de défense des demandeurs d'asile. Amnesty International Australia fait partie à la fois du réseau d'organisations du Refugee Council (qui regroupe 130 organisations) et aussi de celui de A Just Australia (rassemblant une centaine d'associations). A Just Australia collabore également avec Oxfam Australia²¹⁴. Les deux organisations rédigèrent ensemble un rapport sur les coûts de la solution Pacifique²¹⁵.

Le réseau associatif est aussi composé par une multitude de plus petites organisations. Ces dernières ne possèdent pas de relations privilégiées avec les élites politiques et leurs liens avec les plus grandes organisations, s'ils peuvent exister, sont beaucoup plus distendus que ceux entretenus entre grandes organisations. Chilout²¹⁶ est mobilisé contre la détention des demandeurs d'asile et principalement contre celle des enfants. Get up²¹⁷ revendique une forme de démocratie plus participative et s'oppose au régime de détention obligatoire. Leurs moyens d'action résident principalement dans la signature de pétitions sur internet.

²¹⁴ Le site internet d'Oxfam Australia est accessible à l'adresse suivante: <http://www.oxfam.org.au/>

²¹⁵ A just Australia and Oxfam Australia, A price too high: the cost of Australia's approach to asylum seekers, août 2007.

²¹⁶ Le site de Chilout est accessible à l'adresse suivante : <http://www.chilout.org/>

²¹⁷ Le site de Get up est accessible à l'adresse suivante : <http://www.getup.org.au/>

Suite à cette description, il s'agit de montrer en quoi, ces associations constitueraient ou pas une coalition de cause. Trois caractéristiques définissent les coalitions de cause. Elles « *disposent de compétences et d'intérêts spécifiques sur un domaine d'action publique dont [elles] sont spécialistes* »²¹⁸. Au regard du processus de la professionnalisation des associations, il est évident qu'elles disposent de compétences en matière d'asile. Elles apportent souvent un soutien, notamment juridique, aux demandeurs d'asile. Elles sont souvent dotées de juristes, spécialistes des questions de législation relatives à l'asile. Les recherches qu'elles mènent préalablement à la rédaction de rapports, les amènent à disposer d'une connaissance érudite de la politique de l'asile menée par les autorités australiennes. De plus, leurs intérêts dans le domaine de l'asile sont communs. Les associations sont beaucoup à réclamer la fermeture du centre de détention de Christmas Island et l'abolition de la législation sur les espaces exclus de la zone de migration. Enfin, elles « *ont un fort degré d'engagement sur un enjeu, un rôle actif aux différentes phases de la définition du problème concerné, des choix de politique publique et de suivi de la mise en œuvre* »²¹⁹. Certes, les associations font preuve d'un fort degré d'engagement sur l'enjeu de l'asile. Les pétitions, rapports, articles, propositions dont elles sont les auteurs le démontrent. Cependant, il n'est pas aisé d'avancer qu'elles aient un rôle actif aux différentes phases de la définition du problème des demandeurs d'asile.

Le problème des boat people est devenu politique, sans qu'il fût au préalable un problème public²²⁰. Ceci signifie que le problème des demandeurs d'asile est porté avant tout par les élites politiques et non par les associations. En outre, la délocalisation de la politique de l'asile est portée par un volontarisme étatique, marginalisant les associations dans la prise de décision. Il peut être avancé que les associations pour tenter de prendre part à la prise de décision, tenteraient de promouvoir une unité dans leur opposition à la délocalisation de l'asile.

²¹⁸ Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, Op. Cit. p 72.

²¹⁹ Ibid, p 73.

²²⁰ La différence entre problème public et problème politique est décrite par Pierre Lascoumes et Patrick La Gallès in Op. Cit. p 70.

Unité ou diversité ?

Force est de constater que les associations de défense des demandeurs d'asile demeurent diverses. Certaines ont comme origine la promotion de la foi chrétienne, d'autres le respect des droits humains. Certaines donnent une assistance aux demandeurs d'asile d'autres mènent une activité de lobbying. Certaines sont en contact avec le gouvernement d'autres non. Si quelques-unes tentent de fédérer l'ensemble des organisations, la fragmentation de ces entités peut être décrite comme une constellation d'organisations. Néanmoins, l'unité est mise en avant par les organisations, qui déclarent travailler ensemble. Concernant le lobbying auprès de la coalition libérale pour le démantèlement de la solution Pacifique, une responsable de campagne à Amnesty International Australia déclara :

Toutes les organisations travaillèrent très bien ensemble, nous firent ensemble pression sur le Parlement²²¹.

Cependant un autre responsable de campagne à Amnesty International Australia déclara, suite à une question relative à la coopération entre les organisations :

Chaque organisation a travaillé dans son champ respectif. Nous n'avons pas vraiment collaboré mais, nous étions complémentaires²²².

Les représentants d'organisations, déclarant que ces dernières travaillèrent ensemble au démantèlement de la solution Pacifique, ne peuvent cependant pas rendre compte d'une action, d'un rapport ou d'une campagne réalisés effectivement en commun, au nom d'une pluralité d'organisations. La seule collaboration publique et officielle étant celle entre Oxfam Australia et A Just Australia. Lorsqu'il est demandé à des représentants d'associations ou d'organisations de déterminer selon eux quelles organisations prirent part à la campagne contre la solution Pacifique, ces derniers ne citent jamais les mêmes organisations. Cet élément rendrait compte de la fluidité du réseau associatif.

²²¹ "The NGOs did work well together, we lobbied together the Parliament", propos recueillis suite à un échange d'email avec une responsable de campagne à Amnesty International Australia le 8 décembre 2008.

²²² "Each organisation was working in its specific field We did not really deal with each other but we were complementary", propos lors d'un entretien avec un responsable de la campagne sur le droit des réfugiés à Amnesty International Australia le 3 juin 2008.

Suite à la fermeture du centre de Nauru, Amnesty International Australia organisa une célébration à laquelle salariés et volontaires étaient conviés pour fêter la réforme décidée par le gouvernement. Cette soirée fut le lieu d'une rétrospective des actions et campagnes d'information menées par Amnesty International pendant la solution Pacifique. A aucun moment, la collaboration entre organisations fut évoquée comme un des éléments fondateurs de la prétendue victoire. Il serait alors difficile de conclure qu'il existe un véritable réseau dense, unissant les associations qui échangent leur savoir et se construiraient des croyances communes.

Cependant, toutes ces organisations avaient un but commun : le retrait de la solution Pacifique. Ne réussissant pas à se faire écouter par la coalition libérale, elles ne parvinrent pas à leur fin sous le mandat de John Howard. Une première hypothèse, expliquant leur faiblesse à se faire entendre, peut être celle de leur éclatement. Les différentes organisations, faute de s'unir, mèneraient des campagnes d'information, feraient du lobbying ou organiseraient des pétitions mais, chacune de leur côté. Du fait de leur manque d'unité²²³, elles ne feraient pas le poids face au pouvoir politique. Leur éclatement les empêcherait de former une coalition de cause unifiée contre celle des élites politiques. Même après le démantèlement de la solution Pacifique, leurs buts premiers restent similaires: la fermeture du centre de Christmas Island et la réintégration des espaces exclus de la zone de migration à celle-ci. Dans cette perspective, une relative union, déjà mentionnée précédemment, entre les plus grandes organisations, se fait jour. Amnesty International Australia, A just Australia et le Refugee Council of Australia ainsi que quelques autres rédigèrent une lettre commune au ministre de l'immigration faisant part de leur opposition quant au centre de détention de Christmas Island, notamment du fait de l'inégalité de traitement qu'engendre la situation géographique isolée du centre. Accéder à des conseils juridiques demeure difficile voire impossible pour les demandeurs d'asile détenus sur Christmas Island. De plus, les organisations soulignèrent les troubles mentaux et psychologiques qu'engendrent une détention de longue durée, troubles déjà repérés de par le passé²²⁴.

²²³ La désunion des ONG travaillant dans le domaine de l'asile argument discuté avec Paul Morris, Professeur, Directeur du Département d'études religieuses, Université de Wellington, Nouvelle-Zélande, lors d'un entretien le 8 décembre 2008.

²²⁴ La lettre écrite en commun par ces organisations est accessible à l'adresse internet suivante : <http://www.safecom.org.au/xmas2008visit.htm>

Ces revendications correspondent à une même interprétation de la réalité, qui ferait que ces organisations auraient la potentialité de constituer une même coalition de cause. L'arrivée de demandeurs d'asile de façon illégale et par voie maritime en Australie, selon elles, se comprend par le respect de la Convention des réfugiés. Ces organisations considèrent que ces demandeurs d'asile devraient bénéficier d'une procédure de demande d'asile sur le continent et non pas à l'extérieur. Si elles ne remettent pas en question la légitimité du gouvernement australien à contrôler les frontières du territoire, elles rejettent l'idée selon laquelle ces demandeurs d'asile posent une menace à la sécurité de l'Australie. De ce fait, d'après elles, le contrôle des frontières ne peut justifier l'enfermement et la mise à l'écart des demandeurs d'asile. Malgré la vision et les buts partagés par ces organisations, ces dernières ne parviennent pas à faire corps. Le désir de certaines organisations, d'être reconnues par le gouvernement et d'être associées au processus de décision de la politique de l'asile, se fait aux dépens d'une alliance avec l'ensemble des organisations.

Une lutte pour la reconnaissance

Si certains groupes, comme Get up par exemple, veulent faire changer l'action politique, sans pour autant entrer en contact avec le gouvernement, beaucoup luttent pour avoir des relations avec le gouvernement. Ces relations confèrent une capacité d'influence et de décision dans le cadre de la politique de l'asile. Les recommandations soumises par certaines associations, au gouvernement ou au Parlement lors de l'élaboration d'une loi, font également parties de ces relations entre pouvoir politique et associations. Les associations pouvant émettre des recommandations, entre autres Amnesty International Australia, le Refugee Council et A Just Australia, sont reconnues comme étant les plus représentatives. L'existence de ces recommandations, émises par les associations correspondrait à la volonté des représentants politiques d'intégrer un nombre d'acteurs important à la prise de décision politique²²⁵. Les associations doivent être reconnues par les élites comme bénéficiant d'une représentativité telle qu'elles sont alors autorisées à émettre des suggestions et à participer dans une certaine mesure à la prise de décision. Cette reconnaissance, outre le critère de

²²⁵ La question relative à la représentativité des associations et à la possibilité conférée aux associations d'émettre des recommandations a été évoquée au cours d'une discussion avec Guy Scoffoni, Directeur du Département des Relations Internationales à l'IEP et Professeur des Universités à l'Université Paul Cézanne Aix Marseille III, le 26 février 2009.

représentativité, peut s'acquérir par différents moyens. La stratégie du miroir institutionnel serait un de ces moyens.

*Miroir institutionnel*²²⁶

Les ONG dans leur désir de reconnaissance, tendent à adopter la même structure organisationnelle que les institutions étatiques. Les structures des ONG se composent par exemple d'un secrétaire général élu, de porte-parole, de sections nationales et locales, de conseils et de comités exécutifs. Ces structures tendent à être similaires à celles des institutions politiques, composées de membres élus, d'institutions nationales et de collectivités territoriales, de conseils des ministres. Les associations à mesure qu'elles grossissent et se professionnalisent, développent une bureaucratie de plus en plus lourde.

Se rapprochant d'une structure étatique, certaines associations, reflètent institutionnellement parlant, la structure de l'Etat dont elles attendent une reconnaissance. D'où le concept de miroir institutionnel. Devenant le miroir institutionnel de l'Etat, les ONG auraient plus de chances à entrer en contact avec ce dernier sur une base égalitaire. Leur capacité à se faire entendre en serait ainsi plus grande. En ce sens, une représentante de l'organisation A Just Australia fit la remarque suivante :

A mesure que notre organisation grossit, le gouvernement s'intéressa à nous, alors que notre organisation n'était pas écoutée lorsque nous étions un petit groupe²²⁷.

Cependant, la transformation institutionnelle rendrait les organisations moins revendicatives. Privilégiant le lobbying auprès du gouvernement et du Parlement, les modalités d'action qu'elles mettraient en œuvre seraient moins radicales. Ces modalités consistent en des articles, des rapports et des réunions souvent informelles avec le gouvernement. Réunions informelles qui font effectivement preuve de la proximité des

²²⁶ Le concept de miroir institutionnel (*institutional mirroring*) utilisé ici pour décrire l'évolution des structures organisationnelles des ONG en Australie a été discuté avec Paul Morris, Professeur, Directeur du Département d'études religieuses, Université de Wellington, Nouvelle-Zélande, lors d'un entretien le 8 décembre 2008.

²²⁷ "As long as our organisation grew up the political power took into account what we were saying: whereas they did not listen to us when we were a small group". Propos recueillis lors d'un entretien téléphonique avec une représentante de A just Australia le 29 janvier 2009.

deux formes d'institution et de leurs relations²²⁸. Il existerait ainsi une certaine forme de sociabilité entre élites politiques et associations, ce qui estomperait les oppositions entre les deux coalitions de cause. Les associations se seraient dans une certaine mesure dépossédées de leur potentiel revendicatif, puisque trop soucieuses d'entretenir leurs relations avec les élites politiques. Dans un premier temps, la stratégie de rapprochement avec l'Etat, passant par une transformation institutionnelle des organisations, était motivée par la volonté de changer la politique gouvernementale. A mesure que les organisations se sont transformées, ressemblant de plus en plus à des institutions politiques, leurs revendications tendraient à moins de radicalisme.

La stratégie de miroir institutionnel opérée par les associations a pour but l'obtention d'une forme de reconnaissance, ceci afin de participer à la prise de décision en matière de politique d'asile. Cette stratégie n'a pas permis l'instauration d'un pluralisme décisionnel, la délocalisation de l'asile subissant l'affirmation d'un volontarisme étatique. Par ailleurs, cette stratégie a contribué à réduire la conflictualité entre coalitions de cause, au profit des élites politiques. Une observation, dans le même esprit, peut aussi être faite par le prisme du discours des organisations.

Stratégie discursive

Comme souligné précédemment, les ONG, associations et églises ne partagent pas l'interprétation de la réalité des boat people faite par le gouvernement. Si selon le gouvernement, les boat people représentent une menace sécuritaire justifiant ainsi l'existence d'un centre offshore sur Christmas Island, d'après les organisations, les boat people ne constituent pas une menace et les demandeurs d'asile doivent recevoir un traitement juste comme la Convention des réfugiés le souligne. Une guerre des discours entre deux coalitions de cause se ferait jour. Une première coalition de cause mettrait l'accent sur l'aspect sécuritaire et la protection de l'intérêt national alors qu'une seconde coalition de cause mettrait en exergue le respect de la dignité des individus et des conventions internationales. Selon Foucault, le discours « *déchiffre la permanence*

²²⁸ La prégnance des réunions informelles dans le lobbying au gouvernement a été évoquée par une responsable de campagne au sein de A Just Australia lors d'un entretien téléphonique le 29 janvier 2009.

de la guerre dans la société »²²⁹. Cependant, cette guerre des discours serait relativement pacifiée. Cette détente serait le fait des ONG, églises et associations, qui pour dialoguer avec les élites politiques, réduiraient la potentialité conflictuelle de leur discours.

Le discours auquel les associations s'opposent est celui de l'idéologie de la menace proférée par les élites politiques. Ce discours repose sur un argumentaire simple de la peur de l'étranger. Faisant appel à l'émotion, il toucherait d'autant plus facilement les individus. Le discours des associations met en avant, d'une part, la dignité humaine, et d'autre part, des aspects juridiques. Il tente également de justifier l'inexistence d'une telle menace et serait un discours plus élaboré. Ce discours serait aussi plus hermétique aux citoyens. Outre l'hermétisme que leur discours dégage, il paraît d'autant plus difficile pour les associations de susciter l'approbation d'un public qui a tendance à se laisser pénétrer par le discours des élites. L'adaptation du discours, si elle correspond à une volonté de reconnaissance des associations par les élites, elle représente également une stratégie pour jouir d'une assise populaire.

Les organisations doivent être reconnues comme ayant la capacité de participer à la prise de décision. L'objectif de ces organisations est d'entrer en dialogue avec le gouvernement, pour tenter d'influencer le traitement des demandeurs d'asile. Elles se doivent, pour cela, de parler la même langue que le gouvernement. De ce fait, ces dernières sont forcées d'abandonner l'utilisation de propos incisifs et d'adopter un discours plus consensuel. Par exemple, si Amnesty International adopte une position très critique quant aux centres de détention offshore, notamment parce que cette ONG ne reçoit aucun financement de la part du gouvernement, son discours quant à la détention des demandeurs d'asile en soi est cependant beaucoup plus policé. Les propos suivants, déclarés au cours d'une réunion d'équipe à Amnesty International Australia par un responsable de campagne, illustrent bien la stratégie d'adaptation du discours :

²²⁹ Michel Foucault, « Il faut défendre la société » in *Résumé des cours 1970-1982*, Editions Julliard, Paris, 1989, p 91.

Amnesty International n'est pas contre la détention en soi et accepte que la détention des demandeurs d'asile puisse être une nécessité notamment du fait de risque sécuritaire cependant, la détention doit être limitée dans le temps²³⁰.

Si Amnesty International s'opposait catégoriquement à la détention, en soi de tout demandeur d'asile, l'ONG ne serait pas écoutée par le gouvernement. Puisque ces positions seraient trop radicales, trop éloignées de celles du gouvernement. Ainsi, l'ONG se doit d'adopter un discours similaire à celui du gouvernement, pour être dans une position qui la rendrait légitime à discuter avec le gouvernement.

Le rapport réalisé par Oxfam Australia et A just Australia représente également un effort d'adaptation du discours des ONG à celui des élites politiques. Plus que la violation de la Convention des réfugiés, ce rapport met en avant les coûts économiques encourus par la solution Pacifique. Ayant recours à une logique économique, les deux ONG voulaient retenir l'attention du gouvernement. La rhétorique économique, généralement mobilisée pour dénoncer les coûts représentés par les réfugiés, est utilisée pour mettre en exergue les dépenses somptuaires que la délocalisation de l'asile engendre. Une salariée de A Just Australia expliqua les motivations de son organisation :

Nous avons décidé de changer notre stratégie. Parce que nous avons parlé du coût de la solution Pacifique, le parti travailliste a commencé à nous écouter pendant la campagne électorale en 2007²³¹.

Cependant, en faisant appel à un argumentaire économique les ONG omettent elles-mêmes le non respect des droits des demandeurs d'asile. Une logique économique visant à pointer les coûts engendrés par les réfugiés détient une assise populaire. Soulever le montant des coûts, portés aux contribuables par la délocalisation de l'asile, vise également à susciter une approbation populaire. L'argument économique est désormais repris par d'autres organisations. La lettre, au sujet du centre de

²³⁰ "Amnesty International is not against detention itself and accepts that detention can be necessary especially because of security concerns however, detention must be limited", propos recueillis lors d'une réunion d'équipe hebdomadaire à Amnesty International Australie et prononcés par un salarié d'Amnesty International responsable de la campagne sur le droit des réfugiés, en mars 2008.

²³¹ "We changed our strategy. Because we talked about the cost of the Pacific solution, the labour party started listening to us during the political campaign in 2007", propos recueillis lors d'un entretien téléphonique avec une représentante de campagne à A Just Australia lors d'un entretien le 29 janvier 2009.

détention de Christmas Island, rédigée entre autres par A Just Australia, Amnesty International Australie ainsi que le Refugee Council of Australia, pointait également les coûts encourus par le centre de détention. Cette lettre déclarait :

« Les très coûteux systèmes de sécurité de l'infrastructure ne sont absolument pas nécessaires au regard de la population qui risque d'y être détenue. Il y a bien d'autres moyens plus judicieux d'utiliser les 400 millions de dollars que l'infrastructure a coûté »²³².

Le moyen utilisé par les organisations, pour tenter d'instaurer un dialogue, est d'adopter un discours similaire à celui proféré par les élites politiques. Les élites peuvent, elles-mêmes, émettre la volonté d'engager un dialogue avec les organisations. Ceci n'était pas le cas lorsque John Howard était premier ministre. La situation en serait toute différente depuis que les travaillistes sont au pouvoir. Une représentante de A Just Australia remarqua :

Nous avons été ignorés pendant des années. Nos relations avec le gouvernement sont beaucoup plus faciles depuis que les travaillistes sont au pouvoir²³³.

Le même constat est souligné par un responsable de Uniting Justice :

Les relations sont beaucoup plus ouvertes et le gouvernement semble plus enclin à discuter avec les organisations à propos de différentes questions²³⁴.

Le gouvernement de Kevin Rudd serait plus enclin à dialoguer avec les associations. Il convient cependant, d'analyser l'usage que les travaillistes font de ce dialogue.

²³² "The very expensive security systems of the facility are quite unnecessary for the population who may be detained there. There were many better uses for the \$400 million the facility cost". La lettre écrite en commun par ces organisations est accessible à l'adresse internet suivante : <http://www.safecom.org.au/xmas2008visit.htm>

²³³ "We have been ignored for many years. Our relationships with the government are much easier since the labour is in office", propos recueillis lors d'un entretien avec une représentante de campagne à A Just Australia lors d'un entretien le 29 janvier 2009.

²³⁴ "The relationships are a lot more different and the government seems to be willing to talk with the organisations about many issues", propos recueillis suite à un échange d'emails avec un représentant de campagne de Uniting Justice le 11 février 2009.

Instrumentalisation du dialogue

Le gouvernement de Kevin Rudd se montre beaucoup plus soucieux de l'avis des groupes de pression et n'hésite pas les consulter, à organiser des réunions et des rencontres régulières avec ces derniers. Ce changement est remarqué par un grand nombre d'ONG. La visite du centre de détention de Christmas Island organisée par le gouvernement, à laquelle entre autres Amnesty International Australia, A Just Australia et le Refugee Council of Australia étaient invitées, montre bien qu'il souhaite instaurer un dialogue avec les associations. Néanmoins, si le gouvernement travailliste écoute plus les associations que le gouvernement libéral ne le faisait, il ne suit pas pour autant les recommandations émises par celles-ci. Le coordinateur national de la campagne sur le droit des réfugiés à Amnesty International Australia interprète le changement relatif au dialogue, instauré depuis que Kevin Rudd est premier ministre de la façon suivante :

Le gouvernement nous consulte beaucoup plus en rapport aux changements de politique. La transparence est la grande différence. Cependant la politique demeure la même²³⁵.

Le gouvernement reconnaît certaines associations comme légitimes à dialoguer avec lui mais, les propositions émanant des associations demeurent ignorées. Les travaillistes donnent ainsi une image d'un pouvoir plus ouvert et plus inclusif. Néanmoins, relativement à la prise de décision les résultats restent les mêmes que ceux constatés lorsque les libéraux gouvernaient. Les élites politiques ne prennent pas en compte les revendications venant des groupes de pression. Les travaillistes instrumentalisent ainsi le dialogue avec les organisations, associations et églises. Les élites travaillistes engagent elles-mêmes le dialogue, donnant l'impression d'un changement dans la forme de prise de décision. Cette dernière demeure conforme à l'unique volonté de l'Etat, même si elle a été discutée.

Malgré l'adaptation du discours des ONG à celui des autorités politiques, leurs revendications ne sont cependant pas prises en compte. La politique de l'asile reste à la discrétion du gouvernement.

²³⁵ "The government consults us a lot more concerning the changes of policy. Transparency is the major difference. However, the policy is still the same", propos recueillis lors d'un entretien téléphonique avec le coordinateur de la campagne sur le droit des réfugiés à Amnesty International Australia le 19 février 2009.

La politique de délocalisation de l'asile est le lieu de l'expression du pouvoir étatique et fait preuve de l'exercice d'un volontarisme étatique. Les décisions politiques, prises quant au centre de détention offshore, ne se trouvent aucunement marquées d'un pluralisme et les associations de défense des droits des demandeurs d'asile en sont volontairement écartées par les élites politiques. Les associations de défense des droits des demandeurs d'asile opèrent à différentes stratégies, notamment d'adaptation institutionnelle et discursive, pour obtenir l'autorisation de l'Etat à participer à la prise de décision. Ces stratégies semblent réduire les velléités revendicatives des associations. La possibilité d'un changement de politique est d'autant plus réduite, puisque la forme d'opposition à la politique gouvernementale demeure policée. Enfin, un semblant de participation des associations à la prise de décision est mimé par les travaillistes. Certes, le parti travailliste a instauré un dialogue avec les associations. La prise de décision n'en est pas pour autant marquée par un pluralisme affirmé.

Conclusion

Cette étude s'articulant autour du changement de politique publique a tenté de d'explicitier les permanences et les mutations que la solution Indienne présente par rapport à la précédente solution Pacifique. Une analyse du changement dont la solution Indienne fait preuve à l'aune de la caractérisation des changements de politique publique selon P. Hall peut être proposée en conclusion. D'après P. Hall, ceux-ci peuvent être de trois niveaux suivant l'intensité de modification du référentiel. Selon lui, le référentiel se compose de trois degrés : « *les principes généraux définissant les finalités, leur application dans une politique caractérisable par des choix de mode d'action et les formes d'usage des instruments retenus* »²³⁶. Force est de constater que le premier degré du référentiel (dit de troisième ordre) structurant le traitement relatif aux boat people n'a pas subi de transformation. L'idéologie de la menace justifiant la nécessité du contrôle des frontières est toujours posée comme le principe de l'action politique. Le troisième et dernier degré (dit de premier ordre) n'a pas non plus été modifié puisque l'instrument retenu, à savoir un centre de détention offshore, demeure inchangé. Cependant, le second degré (dit de deuxième ordre) fait bien l'objet d'un changement, les modalités d'action ayant été transformées. Certes, un centre de détention offshore a toujours vocation à détenir les demandeurs d'asile tentant de gagner illégalement et par voie maritime l'Australie, cependant, ce centre n'est plus situé à l'étranger mais, sur Christmas Island, territoire australien. Ce centre de détention étant plus facilement accessible²³⁷ que les précédents par les journalistes et les associations de défense des droits des demandeurs d'asile²³⁸, une plus grande transparence se dégage de ce changement. L'accessibilité demeure néanmoins restreinte, Christmas Island étant située à cinq heures d'avion de Perth. La volonté de mettre à l'écart de la société australienne tout demandeur d'asile tentant de gagner l'île-continent par bateau illégalement demeure.

²³⁶ P. Hall cité par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, Op. Cit. p 54.

²³⁷ Le Département de l'immigration a organisé une visite du centre de détention de Christmas Island pour les associations de droit des demandeurs d'asile. Ceci faisant preuve d'une volonté de briser l'opacité dans la gestion des centres offshore.

²³⁸ Les ONG et journalistes voulant se rendre soit sur l'île de Manus soit à Nauru rencontrèrent des barrières administratives très lourdes. Les procédures de demandes de visa étaient durcies, ceci pour éviter la présence de tout investigateur suspect voulant mener des recherches sur les centres.

Cette volonté s'explique par la persistance de l'idéologie de la menace instrumentalisée par les élites politiques. Cette idéologie défend l'idée selon laquelle les demandeurs d'asile posent une menace sécuritaire au territoire australien. Si elle s'appuie sur une rhétorique semblable à de nombreux pays occidentaux identifiant la menace au Sud, elle possède une résonance particulière en Australie. Pays du Nord situé au Sud, il existe un imaginaire collectif de l'invasion venant du Nord qui structure les mentalités australiennes et permet de comprendre la permanence de la délocalisation de l'asile. Cette idéologie proférée par l'Etat se diffuserait d'autant plus facilement que la société australienne ferait preuve d'une propension à être perméable au discours politique, elle serait également liée à la persistance d'une certaine forme de xénophobie identifiée comme enjeu de politique nationale.

Les enjeux de politique nationale très prégnants dans la détermination de l'asile jouent comme facteur d'immobilisme. Certes le multiculturalisme est érigé comme principe fondateur de la société australienne contemporaine. La promotion de la diversité ethnique est cependant contrebalancée par l'existence d'une forme de xénophobie au sommet de l'Etat assimilant l'étranger à un problème. Elle justifie ainsi l'existence de centre offshore pour maintenir les demandeurs d'asile à l'extérieur du continent. L'immigration, autre enjeu national est marquée par le principe de la sélectivité. Principe qui sous couvert de logiques économiques tend à asseoir l'autorité de l'Etat australien dans son pouvoir de décider de qui entre sur le territoire national.

Le principe de la souveraineté nationale justifie aux yeux du gouvernement le maintien du contrôle des frontières comme référentiel guidant l'action publique relative aux demandeurs d'asile. Les associations de défense des droits des demandeurs d'asile tentent, par une stratégie d'adaptation institutionnelle et discursive, de prendre part aux décisions relatives à la politique de l'asile aux côtés du gouvernement. Ces stratégies ont tendance à déconflictualiser les relations entre gouvernement et associations et contribuent à asseoir les positions du gouvernement, difficilement remises en cause du fait de l'efficacité de la diffusion du discours proféré par les élites politiques. Cependant, si les travaillistes certes comparés aux libéraux sont plus soucieux de consulter les associations, n'incluent pas pour autant celles-ci à la prise de décisions. Ceci du fait de la perpétuation d'un volontarisme étatique et de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire au cœur de la délocalisation de l'asile.

Suivant une logique *top down* de l'analyse des politiques publiques, l'étude de l'exercice du pouvoir au sein même du gouvernement et du Département de l'immigration permettrait de cerner avec plus de finesse les permanences et les mutations de la politique de l'asile en Australie. Il s'agirait à la manière de Dahl dans *Qui gouverne ?* de cerner à qui revient réellement la décision au sein du Département de l'immigration. L'analyse d'une potentielle concurrence entre premier ministre et ministre de l'immigration dans la prise de décision des questions relatives à l'asile pourrait constituer un angle d'attaque. L'asile, intégré à la politique de l'immigration, est du ressort du Département de l'immigration. Cependant, le problème des demandeurs d'asile constituant un enjeu de controverse national suscite l'intervention du premier ministre.

Au contraire, suivant une logique *bottom up* de l'analyse des politiques publiques, il serait intéressant de creuser la relative dépolitisation des Australiens proposée ici comme hypothèse de recherche. Evaluer avec plus d'acuité son impact sur la politique, à la fois en tant que *policy* et *politics*, et sur les problèmes politiques de l'asile plus spécifiquement demeure une perspective ouverte. Une analyse des comportements politiques australiens serait ici nécessaire. Comportements politiques très structurés par le caractère obligatoire du vote en Australie. Par ailleurs, la manifestation de rue y est très peu fréquente. Les syndicats souffrent aussi d'un manque de crédibilité. Faut-il conclure de ces différents constats une absence de politisation patente des Australiens ? Les comportements politiques australiens sont peut être à chercher ailleurs dans des formes moins marquées par une culture politique européenocentrée. Cependant, l'efficacité de la diffusion du discours des élites politiques dans la société civile demeure un phénomène social qui demande d'être étudié.

L'efficacité de la diffusion de l'idéologie de la menace faisant également appel à un imaginaire collectif de l'invasion est aussi un élément qui demanderait plus d'attention. Ce dernier prend place au sein de la construction d'une jeune nation qui doute encore d'elle-même. La réaction politique - à la fois du peuple et des élites - face aux demandeurs d'asile en tant que partie prenante du processus de création d'une identité nationale pourrait constituer l'objet de recherches futures.

ANNEXES

Annexe 1 Carte de l'Océanie

Annexe 2 Image satellite de Nauru

Annexe 3 Photos des centres de détention de Nauru

Annexe 4 Carte situant l'île de Manus au sein de la Papouasie Nouvelle Guinée

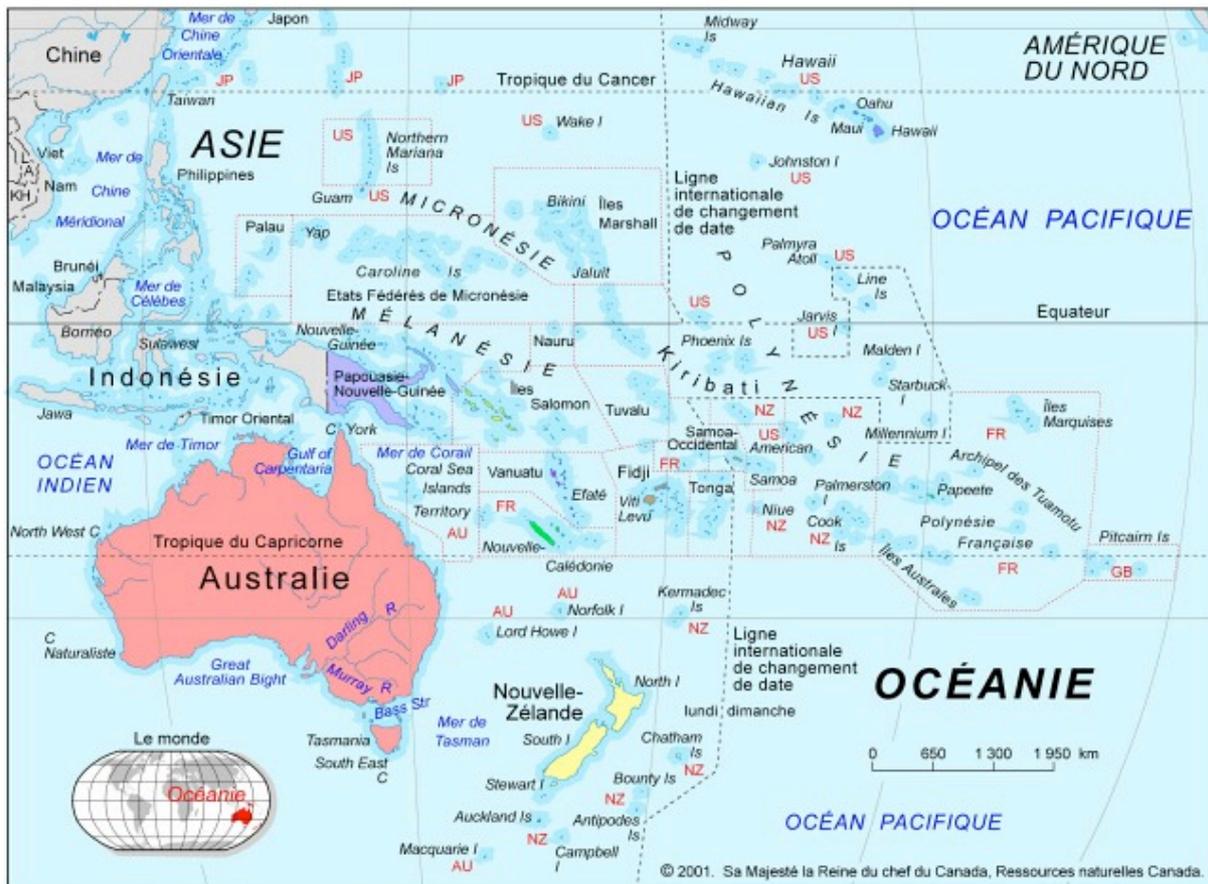
Annexe 5 Photos d'enfants détenus sur Nauru lors d'une protestation

Annexe 6 Carte de l'Océan Indien

Annexe 7 Carte de Christmas Island

Annexe 8 Photos du centre de détention de Christmas Island

Annexe 1 Carte de l'Océanie



<http://www.e-voyageur.com/atlas/oceanie.htm>

Annexe 2 Image satellite de Nauru



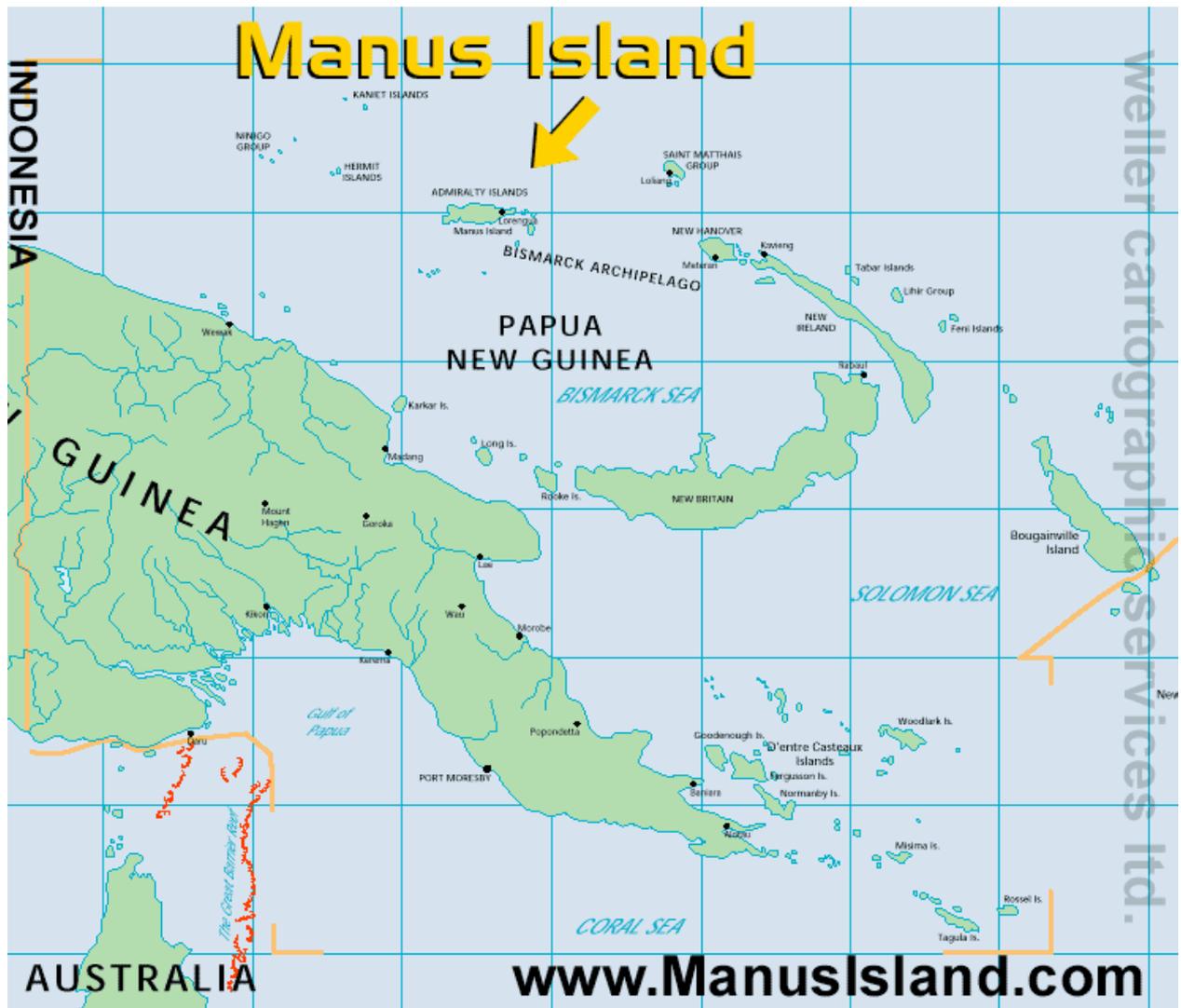
http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/0/02/Nauru_satellite.jpg

Annexe 3 Photos des centres de détention de Nauru



Photos procurées par Amnesty International

Annexe 4 Carte situant l'île de Manus au sein de la Papouasie Nouvelle Guinée



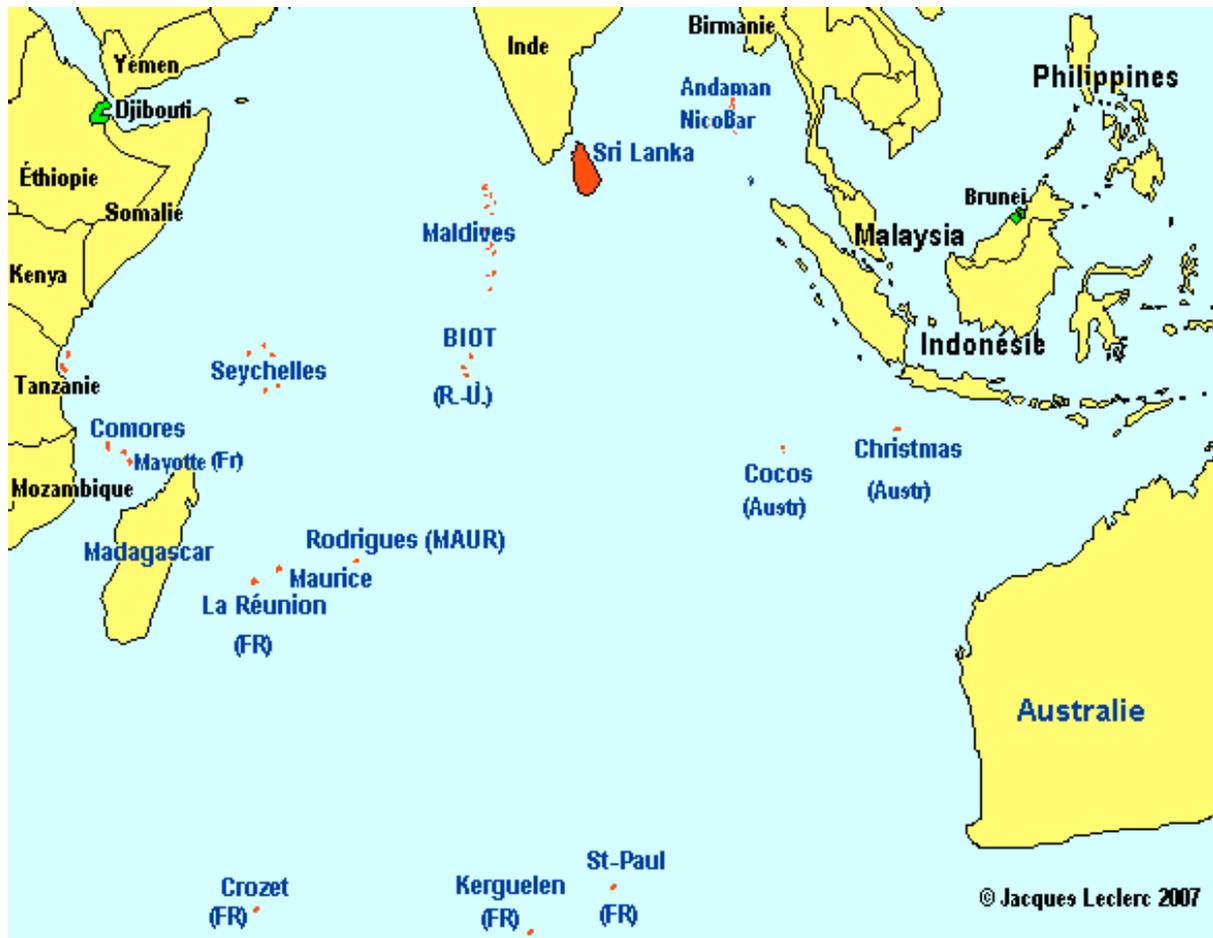
<http://www.manusisland.com/maps/manus-in-png-map.html>

Annexe 5 Photos d'enfants détenus sur Nauru lors d'une protestation



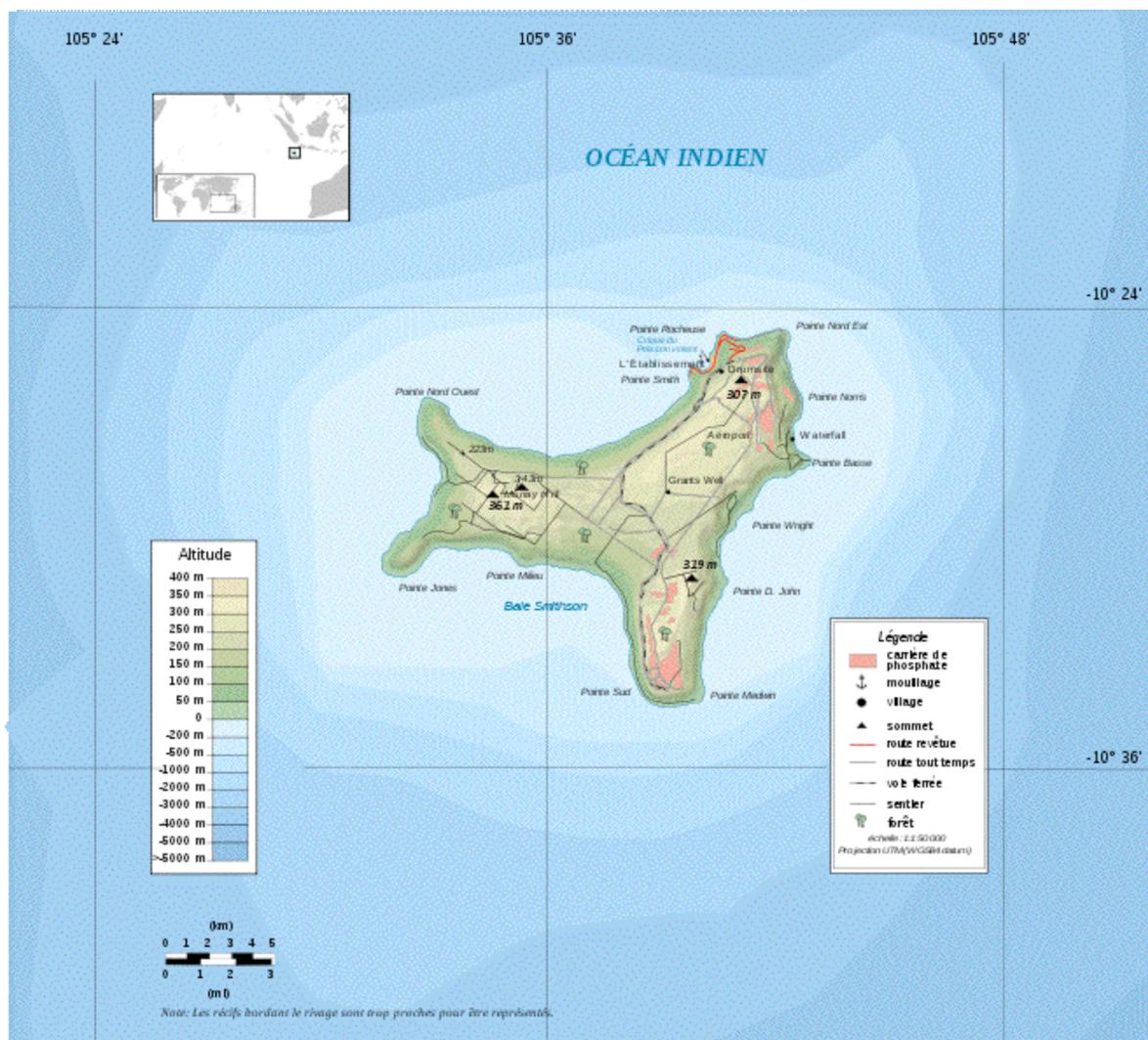
Photos procurées par Amnesty International

Annexe 6 Carte de l'Océan Indien



http://www.tfq.ulaval.ca/Axl/afrique/ocean_Indien-carte.htm

Annexe 7 Carte de Christmas Island



http://fr.wikipedia.org/wiki/Fichier:Christmas_Island_Australia_76-fr.svg

Annexe 8 Photos du centre de détention de Christmas Island



<http://www.flickr.com/photos/ajustaustralia/sets/72157607005414747/>

Bibliographie

Ouvrages généraux

LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2007, 126 p.

MULLER, Pierre, *Les politiques publiques*, Presse Universitaire de France, 1990 7^e mise à jour 2008, 127p.

Ouvrages spécialisés

BERNARD, Philippe, *L'immigration*, Le monde-Editions, 1993, 182 p.

BOURDIEU, Pierre, *Questions de sociologie*, Editions de Minuit, 1984, 177p

BRAUD Philippe, *L'émotion en politique*, Paris, Presse de Sciences po, 1996, 256 p.

FOUCAULT, Michel, *Résumé des cours 1970-1982*, Editions Julliard, Paris, 1989, 171p.

SCHNAPPER, Dominique et ALLEMAND, Sylvain, *Questionner le racisme*, Editions Gallimard, 2000, 151 p.

VALLUY, Jérôme, *Rejet des exilés. Le grand retournement du droit de l'asile*, Editions du Croquant, 2009, 382 p.

Ouvrages sur l'Australie

ARGOUNES, Fabrice, *Géopolitique de l'Australie*, Editions Complexe, 144 p.

LE CAM, Georges-Goulven, *L'Australie : Naissance d'une nation*, Presses Universitaires de Rennes, 2000, 128 p.

PONS, Xavier, *L'Australie entre Occident et Orient*, La Documentation Française Paris 2000, 138p.

Ouvrages spécifiques sur la politique de l'asile en Australie

BRENNAN, Frank, *Tampering with asylum: a universal humanitarian problem*, University of Queensland Press, 2007 317 p.

CROCK, Mary et SAUL Ben et DASTYARI Azadeh, *Future Seekers II Refugees and irregular migration in Australia*, The Federation Press, 2006, 256 p.

MANNE, Robert, *Sending them home: Refugees and the new policy of indifference*, Quarterley Essay, 2004, 95 p.

MARES, Peter, *Borderline*, University of New South Wales Press Ltd, 2002, 284 p.

Articles francophones

BIGO, Didier, Editorial « L'idéologie de la menace du Sud », *Cultures et Conflits*, 2, 1991.

BIGO, Didier, Editorial « Circuler, enfermer, éloigner. Zones d'attentes et de rétention des démocraties occidentales. », *Cultures et Conflits*, 23, Automne 1996.

BIGO, Didier, « Sécurité et immigration vers une gouvernementalité de l'inquiétude? », *Cultures et Conflits*, 31-32, 1998.

BIGO, Didier, « Grands Débats dans un Petit Monde. », *Cultures et Conflits*, 19-20, 2003

CHENA, Salim, « L'Ecole de Copenhague en Relations Internationales et la notion de « sécurité sociétale. Une théorie à la manière d'Huntington », *Revue Asylon*, 4, 2008.

CUTTITTA, Pado « Le monde frontière. Le contrôle de l'immigration dans l'espace globalisé », *Cultures et Conflits*, 68, hiver 2007.

DUCLOS, Louis-Jean, « La menace du Sud », *Cultures et conflits*, 2, 1991.

HAINÉ, Jean-Yves, Editorial. « Troubler et inquiéter : les discours du désordre international », *Cultures et Conflits*, 19-20, 2003.

MAKAREMI Chowra et KOBELINSKY Carolina, « Editorial. Confinement des étrangers : entre circulation et enfermement », *Cultures et Conflits*, 71, automne 2008.

MARTINIELLO Marco, « Les frontières du droit d'asile », *Hommes et Migrations* n°1238, juillet 2002.

SABATIER, Paul A et SCHLAGER Edella, « Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines », *Revue française de science politique*, 50 (2) 2000.

TORPEY, John, « Aller et venir: le monopole étatique des "moyens légitimes de circulation" », *Cultures et Conflits*, 31-31, Automne Hiver 1998.

Articles anglophones

GREEN, Lelia, « Bordering the inconceivable, The Pacific solution, The migration zone, and the "Australian 9/11" », *Australian Journal of Communication*, 31(1), 2005.

HINDESS Barry, « Responsibility for others in the modern system of states, *Journal of Sociology*, 39 (1), 2003.

MAGGIE, Ibrahim, « The securitization of migration: a racial discourse^o », *International Migration*, 43 (5) 2005.

MALLEY William, « Asylum seekers in Australia's international relations », *Australian Journal of International Affairs*, 57(1), 2003.

PHILPOTT, Simon, « Protecting the borderline and minding the bottom line: the asylum seekers and politics in contemporary Australia », *Refuge*, 20.4, 2002.

RITA, J. Simon et KERI, W. Sikich, « Publics attitudes toward immigrants and immigration policies across seven nations », *International Migration Review*, 41(4), Hiver 2007.

Rapports

AMNESTY INTERNATIONAL, Australia-Pacific, Offending dignity – the “Pacific Solution”, 2002.

A JUST AUSTRALIA et OXFAM AUSTRALIA, A price too high: the cost of Australia’s approach to asylum seekers, août 2007.

COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, Select Committee on a Certain Maritime incident Report, Canberra, 2002.

HUMAN RIGHTS AND EQUAL OPPORTUNITY COMMISSION, A Last Resort: National Inquiry into Children in Immigration Detention, avril 2004.

Sites internet

ABC News: <http://www.abc.net.au/>

Amnesty International Australia: <http://www.amnesty.org.au/>

Adonnart: <http://adonnart.free.fr/>

A Just Australia: <http://www.ajustaustralia.com/>

Australian Bureau of Statistics, <http://www.abs.gov.au/>

Australian Government: <http://www.comlaw.gov.au/>

Australian Labor Party: <http://www.alp.org.au/>

Australian Politics: <http://www.australianpolitics.com/>

BBC News: <http://news.bbc.co.uk/>

Chilout: <http://www.chilout.org/>

CIA: <https://www.cia.gov/>

Department of Immigration and Citizen: <http://www.immi.gov.au/>

Edmund Rice Centre: www.erc.org.au/

Get Up: <http://www.getup.org.au/>

National Council of Churches in Australia: <http://www.ncca.org.au/>

Parliament of Australia: <http://www.aph.gov.au/>

Refugee Council of Australia: <http://www.refugeecouncil.org.au/>

Safecome: <http://www.safecom.org.au/>

Sénat: <http://www.senat.fr/>

Sustainable Population Australia: <http://www.population.org.au/>

UNHCR: <http://www.unhcr.org/>

Uniting Justice: <http://www.unitingjustice.org.au/>

Journaux australiens

Cairns Post

Courrier Mail

Herald Sun

Sydney Morning Herald

The Australian

The Age

The New York Times

Mémoire

Couray DU PARC, Solenne, *Le multiculturalisme australien, solution au défi contemporain d'une société d'immigrants?* Mémoire pour l'obtention du diplôme de l'IEP d'Aix-en-Provence sous la direction de Guy Scoffoni, 2003.

TABLE DES MATIERES

<u>PARTIE I : CHANGEMENT DE LA POLITIQUE DE L'ASILE ET PERPÉTUATION DE L'IDÉOLOGIE DE LA MENACE</u>	13
<u>CHAPITRE I : L'“INÉDITE“ SOLUTION PACIFIQUE</u>	14
LA CONSTRUCTION D'UN PROBLÈME POLITIQUE	14
<i>Entre psychose et réalité : le problème des boat people</i>	14
<i>L'idéologie de la menace et le complexe de l'encerclement</i>	15
<i>L'instauration de strictes mesures cependant inefficaces</i>	18
VERS LA DÉLOCALISATION DE L'ASILE	20
<i>La crise du Tampa</i>	20
<i>Enjeu de campagne exacerbé par les attentats du 11 Septembre</i>	22
<i>Boat people, émotion et politique</i>	26
L'ÉTABLISSEMENT DE LA SOLUTION PACIFIQUE	27
<i>Mesures législatives</i>	28
<i>Les centres de détention (Offshore Processing Centres)</i>	30
<i>La popularité de la solution Pacifique</i>	33
<u>CHAPITRE II : IMMUABILITÉ ET REMANIEMENT: LA SOLUTION INDIENNE</u>	35
REMISE EN CAUSE ET DÉMANTÈLEMENT	35
<i>Un succès a priori</i>	36
<i>Multiplés critiques</i>	38
<i>Promesse électorale tenue</i>	40
LA SOLUTION INDIENNE	41
<i>La lutte contre l'immigration illégale</i>	42
<i>Le centre Christmas Island (Christmas Island Immigration Detention Centre)</i>	43
<i>Espaces exclus de la zone de migration</i>	45

PARTIE II : LA FORCE DES ENJEUX DE POLITIQUE NATIONALE VERSUS LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX **47**

CHAPITRE I : L'ASILE ENTRE MULTICULTURALISME ET XÉNOPHOBIE **48**

DU RACISME INSTITUÉ AU MULTICULTURALISME	49
<i>Une société de migrants dans un rêve de pureté raciale</i>	49
<i>La nécessité d'une immigration diversifiée</i>	50
<i>Multiculturalisme et contrôle de l'immigration</i>	52
UNE NATION MULTICULTURELLE ET ANXIEUSE	54
<i>L'Australie en quête d'identité</i>	54
<i>Une nation anxieuse</i>	55
ASILE ET XÉNOPHOBIE	56
<i>Xénophobie populaire ou de gouvernement ?</i>	57
<i>Négation légitimité et malaise de la xénophobie</i>	62
<i>Les travaillistes : l'affirmation du multiculturalisme et de l'identité australienne?</i>	63

CHAPITRE II : SÉLECTION DES IMMIGRÉS ET COÛT ÉCONOMIQUE DES RÉFUGIÉS **66**

UNE POLITIQUE DE L'IMMIGRATION SÉLECTIVE	67
<i>Le fondement du multiculturalisme : une logique économique</i>	67
<i>La sélection des migrants : facteur de croissance économique</i>	68
<i>L'utilitarisme de la politique de l'immigration</i>	69
ACCROISSEMENT DE L'IMMIGRATION ET CONTROVERSES	71
LES COÛTS DE L'IMMIGRATION ET DES RÉFUGIÉS	72
<i>Le coût environnemental de l'immigration</i>	72
<i>Le coût économique de l'immigration</i>	74
<i>Les réfugiés entre nécessités économiques et pouvoir politique</i>	75

**PARTIE III : LA DÉLOCALISATION DE L'ASILE : L’AFFIRMATION D’UN
VOLONTARISME ÉTATIQUE FACE À DES VELLÉITÉS PLURALISTES** **78**

CHAPITRE I : SOUVERAINETÉ NATIONALE ET CONTRÔLE DES FRONTIÈRES **79**

L'ASILE DANS LA MONDIALISATION 79

La politique de l’asile dans un monde post westphalien 79

La redéfinition des frontières et des statuts 82

Inversion des responsabilités 84

UNE SOCIÉTÉ PUNITIVE POST MODERNE 85

Créer des indésirables 86

Pouvoir et délocalisation 88

**CHAPITRE II : L’INFLUENCE RELATIVE DES ASSOCIATIONS DE DÉFENSE DES DROITS DES
DEMANDEURS D’ASILE** **91**

UNE CONSTELLATION D’ORGANISATIONS 92

Caléidoscope des organisations 92

Unité ou diversité ? 95

Une lutte pour la reconnaissance 97

Miroir institutionnel 98

Stratégie discursive 99

Instrumentalisation du dialogue 103