

Documenter les pays d'origine pour les procédures d'asile à l'Ofpra, 1988-2008

Damian Rosset
Université de Neuchâtel

Résumé

À la fois type spécifique de savoir et registre particulier de pratiques, l'information sur les pays d'origine (COI/Country of Origin Information) est considérée comme un outil fondamental de la détermination du statut de réfugié. Cet article se penche sur l'institutionnalisation de la documentation sur les pays d'origine au sein de l'Ofpra entre 1988 et 2008 et montre comment cette histoire renvoie à celles de l'institution, de la communauté COI et de l'eupéanisation des procédures d'asile.

Mots-clefs : eupéanisation – COI – documentation – Ofpra – asile.

Abstract

Researching Country of Origin Information for the French Asylum Procedure, 1988-2008

Both a specific type of knowledge and a particular field of practices, Country of Origin Information (COI) is considered a fundamental tool in refugee status determination. This article examines the institutionalization of documentation on countries of origin in the French asylum administration between 1988 and 2008 and shows how this history reflects that of the institution, of the COI community and of the Europeanization of asylum procedures.

Keywords: *Europeanization – COI – Documentation – OFPRA – Asylum.*

« La Division de l'information, de la documentation et des recherches (DIDR) est à la pointe de l'analyse de la situation dans les pays d'origine. Son rôle est indispensable pour une instruction de qualité des demandes d'asile dans les meilleurs délais. En apportant aux officiers de protection l'information la plus objective et fiable sur la situation dans les pays d'origine qui leur est indispensable pour prendre leur décision de manière éclairée, elle contribue au bon déroulement de la mission d'instruction et de protection de l'Ofpra¹. »

Comme l'indique cet extrait du rapport d'activité de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) pour l'année 2017, les informations sur les pays d'origine sont aujourd'hui considérées comme un élément indispensable d'une mise en œuvre juste et efficace du droit d'asile par les administrations². Au sein des administrations en charge des procédures d'asile en Europe, la récolte, le traitement et la diffusion de ce

1 Ofpra, Rapport d'activité 2017, Fontenay-sous-Bois, Ofpra, 2018, p. 69. L'auteur remercie chaleureusement Aline Angoustures et Dzovinar Kévonian de leur invitation à contribuer à ce numéro thématique. Il exprime également sa gratitude envers Christin Achermann, Didier Leyvraz, Aurélie Mariotti, Robin Stünzi et deux relecteurs anonymes pour leurs précieux commentaires sur des versions antérieures de cet article, ainsi qu'envers Gisèle Borie pour l'important travail de préparation qu'il a nécessité. Cette recherche a pu être effectuée grâce à l'aide inestimable de la Mission histoire et archives de l'Ofpra et au soutien financier du Pôle de recherche national suisse "nccr-on the move" (National Center of Competence in Research).

2 Robert Thomas, *Administrative Justice And Asylum Appeals: A Study of Tribunal Adjudication* (London : Bloomsbury Publishing, 2011), p. 38; Damian Rosset, « Le savoir sur les pays d'origine dans les procédures d'asile », *Jusletter*, 16 mars 2015.

savoir forment le cœur de métier d'unités qui leur sont spécifiquement dédiées.

L'acronyme COI – pour Country of Origin Information – fait partie du vocabulaire courant des praticiens du droit d'asile dans les administrations européennes. Il se réfère à toutes les informations qui permettent d'établir les faits liés au pays d'origine pour évaluer le risque de persécution encouru par le demandeur d'asile en cas de retour, mais aussi pour examiner la vraisemblance de son récit, notamment la cohérence de celui-ci avec des éléments factuels connus. Les COI désignent notamment les rapports produits par les unités COI comme la DIDR au sein de l'Ofpra. Ces unités et le savoir qu'elles produisent sont d'importants facteurs de légitimation des procédures d'asile³.

Les pratiques que constitue la production de cette expertise font l'objet de lignes directrices issues d'institutions diverses qui définissent des critères de qualité méthodologiques, substantiels et formels⁴. Aujourd'hui, les rapports COI produits par la DIDR et

3 Damian Rosset, « "We Have Our Own Kitchen": distance et légitimité dans la production de savoir pour la procédure d'asile », *Politique et Sociétés*, 2019/1, p. 49-69.

4 Union européenne, *Lignes directrices de l'UE pour le traitement de l'information sur les pays d'origine (COI – Country of Origin Information)*, 2008; European Asylum Support Office, *COI Country of Origin Information Report Methodology*, 2012; Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research and Documentation (ACCORD), *Researching Country of Origin Information: Training Manual*, 2013.

ses homologues européens mentionnent systématiquement leur observance de ces standards.

La réification des COI comme type spécifique de savoir et registre particulier de pratiques est, bien évidemment, le fruit d'un développement historique. L'objectif de cet article est d'historiciser les COI en se penchant sur l'institutionnalisation de la documentation sur les pays d'origine au sein de l'Ofpra. Une telle approche permet de contribuer à la littérature scientifique encore succincte dont les COI font l'objet à ce jour. D'une part, elle enrichit la recherche sur les pratiques administratives de production et de mobilisation des COI dans les administrations d'asile européennes⁵ en étudiant leur développement et les normes qui les légitiment. D'autre part, en mettant l'accent sur l'histoire particulière d'une unité COI nationale, cet article approfondit la réflexion abordée par Claudia Engelmann sur les interactions formelles et informelles entre les différentes unités COI des administrations européennes qui ont mené à l'essor d'une véritable communauté de pratiques transnationale au niveau européen, et à une certaine harmonisation des politiques d'asile⁶. Car l'histoire des COI est

aussi celle de l'eupéanisation, à la fois horizontale et verticale⁷, des procédures d'asile.

Il s'agit enfin de contribuer à la littérature sur l'histoire de l'Ofpra en se focalisant sur un petit service (du moins en termes d'effectifs) dont le développement reflète et renforce la bureaucratisation de la procédure d'asile. Retracer l'histoire du Service de documentation de l'Ofpra en restituant les contextes dans lesquels elle s'inscrit permet donc d'appréhender par ses marges l'histoire plus générale de l'administration de l'asile en Europe et, en particulier, celle plus restreinte de la construction d'une communauté COI européenne.

La recherche est fondée en grande partie sur des documents vus dans les fonds d'archives de l'Ofpra en septembre 2017 et février 2018, principalement les fonds DIR/127 et DIR 1/128, consultés sur dérogation, qui contiennent les archives ayant trait, respectivement, à la création du Service de la documentation (1984-1995) et à son développement (1996-2007). Ces données sont complétées par d'autres fonds d'archives examinés à l'Ofpra⁸, et par divers rapports d'or-

5 Robert Gibb, Anthony Good, "Do the Facts Speak For Themselves? Country of Origin Information in French and British Refugee Status Determination Procedures", *International Journal of Refugee Law* (2013/2), p. 291-322.

6 Claudia Engelmann, *Common Standards via the Backdoor. The Domestic Impact of Asylum Policy*

Coordination in the European Union (Maastricht: Universitaire Pers Maastricht, 2015).

7 Virginie Guiraudon, « Les effets de l'eupéanisation des politiques d'immigration et d'asile », *Politique européenne*, 2010/2, p. 7-32.

8 DIR 1/4 Rapports d'activités annuels (avec statistiques) de 1991 à 1996; DIR 1/5 Rapports d'activités annuels (avec statistiques) de 1997 à 2008; DIR 1/6 Organigrammes de l'Office; DIR 5/21 Projet « Lignes

ganismes impliqués dans le développement historique des COI.

Cet article retrace les vingt premières années de l'institutionnalisation de la documentation sur les pays d'origine à l'Ofpra. Il en situe la genèse en 1988, à la signature d'une convention de prestation de service avec l'association Documentation-Réfugiés. En suivant le développement chronologique du Service de la documentation, il met l'accent sur la manière dont ce développement s'inscrit dans l'histoire de l'Ofpra, de la communauté COI et de l'eupéanisation des procédures d'asile.

Informer sur les pays d'origine : une nécessité nouvelle

Le besoin de systématiser la récolte de documentation sur les pays d'origine des demandeurs d'asile devient un sujet de discussion au début des années 1980. Durant cette période s'amorce un phénomène que certains auteurs ont appelé en France « la remise en cause » du droit d'asile ou même son « grand retournement⁹ » contre les exilés.

directrices communes à l'Union européenne pour le traitement de l'information sur les pays d'origine » : correspondance, questionnaire, réponses au questionnaire, document de présentation du projet, minutes des réunions, demande de financement 2005-2008 (consulté sur dérogation).

9 Luc Legoux, « La remise en cause du droit d'asile en France », in Véronique Lassailly-Jacob, Jean-Yves Marchal, André Quesnel (dir.), *Déplacés et réfugiés. La mobilité sous-contrainte*, Paris, Édition de l'IRD,

Les contours en sont analogues à ce qui se passe alors dans d'autres pays européens¹⁰. Dans un contexte d'augmentation du nombre de demandes d'asile, de diversification des origines géographiques des demandeurs et de baisse des taux d'octroi du statut de réfugié, la notion du détournement de la procédure se répand. Elle suppose que celle-ci est utilisée pour contourner la politique migratoire des États européens devenue plus restrictive à partir des années 1970.

Au sein des services de l'Ofpra, cette évolution se manifeste à travers deux processus interdépendants, le durcissement et la bureaucratisation. Le tournant restrictif est illustré par les chiffres de reconnaissance du statut de réfugié qui, à l'instar des autres pays européens, s'inversent durant la décennie, passant de 77 % en 1981 à 15,5 % en 1990¹¹. Le processus de bureaucratisation prend la forme d'une standardisation, lente

1999, p. 71-88; Jérôme Valluy, *Rejet des exilés : le grand retournement du droit d'asile*, Paris, Éditions du Croquant, 2009.

10 Voir par exemple : Carole Bohmer, Amy Shuman, *Rejecting Refugees. Political Asylum in the 21st Century* (London: Routledge, 2008); Matthey J. Gibney, Randall Hansen, "Immigration and Asylum: From 1900 to the Present", in George J. Borjas, Jeff Crisp Poverty, eds., *International Migration and Asylum* (London: Palgrave Macmillan, 2005), p 70-96; Alain Maillard, Christophe Tafelmacher, *Faux réfugiés ? La politique suisse de dissuasion d'asile, 1979-1999*, Lausanne, Éditions d'En Bas, 1999.

11 Karin Oellers-Frahm, « Grundlagen des Asylrechts in Frankreich », in Kay Hailbronner (dir.), *Asyl- und Einwanderungsrecht im europäischen Vergleich*, Köln, Bundesanzeiger, 1992, p. 33.

et différenciée selon les services, de la procédure d'asile, ainsi que des profils et des cahiers des charges de celles et ceux qui la mettent en œuvre.

La bureaucratisation est également liée à la notion d'abus de la procédure et ce lien sous-tend le principe général qui guide la direction de l'Ofpra dans ses pistes de réformes dès le début des années 1980 : « La seule façon de décourager les détournements de procédure est de répondre aux requêtes par des décisions rapides et rigoureusement fondées¹². » Cette nouvelle rigueur implique aussi la généralisation de l'exigence de qualification individuelle et de preuves¹³ et la dépolitisation du statut de réfugié à travers la mobilisation de divers types d'expertises¹⁴.

Les moyens de preuve liés au pays de provenance deviennent d'autant plus importants que le profil des officiers de protection change : le recrutement privilégie désormais les profils de Français diplômés alors qu'auparavant, dans certaines sections, le recrutement concernait souvent des officiers originaires des pays ou des régions dont ils

trahaient les demandes¹⁵. De plus, à la fin de la décennie :

« Une nouvelle division du travail voit le jour : les missions de protection sont dissociées des fonctions d'éligibilité alors qu'auparavant les deux étaient assumées par les mêmes agents. Ainsi, la dimension sociale du métier d'officier de protection s'efface au profit de la dimension de contrôle¹⁶. »

C'est dans ce contexte, marqué à la fois par la diversification des origines géographiques des demandeurs d'asile et la mise en place d'une instruction plus approfondie et soupçonneuse des dossiers individuels, qu'émerge l'idée d'établir un service dédié à la documentation à l'Ofpra. Un groupe de travail institué en 1984 est notamment chargé d'une réflexion sur la création d'un centre de documentation. Il livre ses conclusions en janvier 1985 dans un rapport dont les lignes introductives sont univoques :

« Il est indispensable de créer le plus rapidement possible un Centre de documentation sur les réfugiés répondant aux besoins de l'Ofpra et de la Commission des recours [...]. Les éléments épars d'information qui existent dans chacun de ces organismes sont très insuffisants pour permettre d'apprécier en bonne connaissance de cause la situation des droits

12 Ofpra, *De la Grande Guerre aux guerres sans nom, une histoire de l'Ofpra*, Fontenay-sous-Bois, Ofpra, 2010, p. 25.

13 Karen Akoka, « Crise des réfugiés, ou des politiques d'asile ? », *La Vie des idées*, n° 31, 2016.

14 Marion Fresia, David Bozzini, Alice Sala, *Les rouages de l'asile en Suisse: regards ethnographiques sur une procédure administrative*, Neuchâtel, Swiss Forum for Migration and Population Studies, 2013.

15 Karen Akoka, « Du consulat des réfugiés à l'administration des demandeurs d'asile: la fabrique des réfugiés à l'Ofpra (1952-1992) », *e-Migrinter*, vol. 11, 2013, p. 193-197.

16 Karen Akoka, Alexis Spire, « Pour une histoire sociale de l'asile politique en France », *Pouvoirs*, 2013/1, p. 67-77.

de l'homme dans les principaux pays concernés. Les agents de l'Ofpra, les rapporteurs et les membres de la Commission sont exposés, de ce fait à commettre de sérieuses erreurs dans l'appréciation des cas individuels¹⁷. »

Ces préoccupations sont d'ailleurs partagées par les associations de soutien aux exilés qui observent le lien entre la diminution des taux de protection et la diversification des pays d'origine et qui mesurent les risques liés à une information défaillante sur des pays peu connus. En France, les associations identifient cet enjeu dès le début des années 1980 et lancent des campagnes d'information sur les nouveaux pays de provenance, notamment le Sri Lanka. Au milieu des années 1980, plusieurs associations cherchent, sans succès, à instituer un centre de documentation commun avec l'Ofpra et la Commission de recours des réfugiés (CRR). C'est finalement en février 1987 qu'est créée l'association Documentation-Réfugiés (et sa revue du même nom) à l'initiative de France terre d'asile qui met à disposition des locaux et son fond documentaire, en collaboration avec Amnesty International, la Croix-Rouge française, la Cimade, le Secours catholique, la Ligue des droits de l'Homme et le Service social d'aide aux émigrants¹⁸. Constitué au

départ de son seul directeur, Pedro Vianna, et de la documentaliste de France terre d'asile, l'association peut rapidement s'adjoindre les services d'un objecteur de conscience, engagé à la fin de son service. Hormis la participation du monde associatif, diverses subventions permettent de financer le centre et notamment d'acquérir des produits documentaires.

Documentation-Réfugiés s'intègre rapidement dans un réseau de centres similaires, coordonné par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). En effet, des organisations analogues ont précédé sa création dans d'autres pays européens, comme le centre de documentation allemand ZDWF ou celui du British Refugee Council. D'autres organismes nationaux s'étaient lancés dans la production de rapports sur les pays d'origine à l'instar de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés ou du Danish Refugee Council.

La collaboration entre ces organismes débouche notamment sur la publication de *Refugee Abstracts*, un bulletin publié dès mars 1982 par le Centre de documentation sur les réfugiés du HCR et disponible par abonnement. Il contient des résumés de publications et des bibliographies concernant les réfugiés, ainsi que des comptes rendus critiques d'ouvrages, des textes juridiques et des annonces de conférences¹⁹. Le HCR

17 Rapport du groupe de travail sur la constitution et le fonctionnement d'un service de documentation sur les réfugiés, 28 janvier 1985, DIR 1/127 (accès sur dérogation).

18 Entretien téléphonique, le 4 avril 2018, avec Pedro Vianna, ancien directeur de Documentation-Réfugiés.

19 UNHCR, *10 Years of Refugee Abstracts. Cumulative Index 1982-1991* (Geneva: UNHCR Centre for Documentation on Refugees, 1992), p. 1-8.

produit aussi, en collaboration avec le réseau informel, un « Thesaurus international de la terminologie relative aux réfugiés » dans plusieurs langues (dont Documentation-Réfugiés élabore la version française²⁰).

Le milieu associatif européen crée, en outre, un groupe de travail sur l'information et la documentation au sein du Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE/ECRE) qui se développe davantage autour de la jurisprudence comparée. Ces réseaux, formés au début des années 1980, reflètent l'importance donnée aux ressources documentaires par les organisations de soutien aux exilés, confrontées à des situations similaires dans leurs contextes nationaux caractérisés par la bureaucratisation de la procédure d'asile et une diversification des pays d'origine. L'information sur les pays d'origine est un enjeu dans la contestation du tournant restrictif des procédures d'asile.

1988-1994, une documentation associative

La signature de la convention de prestation de service entre l'Ofpra et Documentation-Réfugiés, en décembre 1988, intervient dans un contexte institutionnel de rupture et à l'initiative personnelle du directeur de l'Office. Auparavant, depuis juin, l'Office connaît de graves dysfonctionnements et ne traite

plus qu'un tiers des demandes d'asile, ce qui entraîne la démission fracassante de Jean Brouste, alors directeur, protestant ainsi contre les refus opposés à ses demandes de renfort en personnel²¹. En septembre, François Dopffer lui succède, obtient des moyens supplémentaires et le mandat de réformer l'Office afin d'améliorer son fonctionnement. Les divisions géographiques responsables du traitement des demandes d'asile sont uniformisées et réorganisées de manière à mieux répondre à « la nouvelle géopolitique de l'asile²² ». Les premiers pas sont faits vers une informatisation de l'Office. La dotation en personnel est triplée²³. C'est dans ce contexte qu'est signée la convention de prestation de service qui fera de l'association le premier Service de documentation de l'Office, ainsi que de la CRR, également couverte par la convention.

Durant l'année précédente, l'association entreprend ses activités en développant, dans un premier temps, une revue de presse publiée tous les dix jours et des documents émanant d'organismes gouvernementaux et non-gouvernementaux. Toutes les six semaines, Documentation-Réfugiés publie des suppléments documentaires. L'un

21 François Julien-Laferrière, « 1983-1993 : dix ans de revirements. Du réfugié bienvenu au demandeur d'asile indésirable », *Migrations Société*, 2016/3, p. 75-90, [<https://www.cairn.info/revue-migrations-societe-2016-3-page-75.htm>] (consulté en novembre 2018).

22 *Id.*

23 Ofpra, *De la Grande Guerre, op. cit.*, p. 27 (cf. note 12).

20 Documentation-Réfugiés, *Rapport d'activité 1991*, DIR 1/10.

référence tous les documents acquis par le centre avec des résumés, un autre publie une chronique sur la jurisprudence dans le domaine de l'asile, d'abord française, puis dans une perspective comparée, notamment la jurisprudence canadienne, belge et suisse. Un supplément sur les associations et des « fiches-pays » complètent chacun de ses numéros. Les fiches-pays offrent une présentation détaillée (sur 4-5 pages au début augmentant jusqu'à 20-25 pages) de la situation dans un pays d'origine. À la demande d'associations membres, il est aussi possible de constituer des dossiers sur des sujets précis. Selon Pedro Vianna, en un an et demi, le centre de documentation « s'était affirmé comme une autorité en la matière, notamment grâce à sa fiabilité et sa neutralité politique²⁴ ». Cette affirmation illustre la posture adoptée par Documentation-Réfugiés et son directeur, celle d'une source d'information dépolitisée (et donc fiable et légitime) malgré son ancrage associatif et militant. Elle inscrit aussi l'association dans une coproduction du processus de bureaucratisation du champ de l'asile²⁵.

Ainsi, la signature de la convention avec l'Ofpra offre des perspectives nouvelles pour l'association. En échange d'une contribution financière annuelle, n'importe quel officier de protection de l'Ofpra, et tout président,

24 Entretien avec Pedro Vianna (cf. note 18).

25 Marion Fresia, David Bozzini, Alice Sala, *Les rouages de l'asile*, op. cit. (cf. note 14).

rapporteur ou assesseur de la CRR peuvent désormais visiter le centre de documentation ou poser des questions particulières nécessitant des recherches documentaires par les employés du centre. La contribution augmente au fil du temps, en parallèle avec la demande croissante de l'Office et de l'offre de l'association. Les consultations cumulées d'agents de l'Ofpra et de juges ou d'assesseurs de la CRR passent de 85 en 1989, à 453 en 1990 et 719 durant les onze premiers mois de 1991²⁶.

Documentation-Réfugiés voit aussi son personnel augmenter. À la fin de l'année 1991, l'association emploie huit salariés et deux objecteurs de conscience travaillant à plein temps, ainsi qu'un réfugié et une secrétaire bénévole à temps partiel. Des bénévoles assurent, en outre, diverses tâches de soutien – comme la relecture des épreuves, des traductions ou le classement documentaire²⁷.

La gestion de l'association souffre toutefois d'une inadéquation constante des moyens fournis, et leur adaptation périodique est en décalage avec la croissance continue de son activité. L'association connaît des problèmes financiers et passe par une « situation de crise » au printemps 1991 qui requiert la sollicitation d'aides exceptionnelles et de

26 Consultations documentaires émanant de l'Ofpra et de la CRR du 13 décembre 1988 au 30 novembre 1991, 19 mars 1992, DIR 1/10.

27 Documentation-Réfugiés, *Rapport d'activité 1991*, op. cit. (cf. note 20).

subventions²⁸. À la demande de l'Ofpra, un audit du centre de documentation est mené qui, selon un rapport d'activité de l'association, conclut que « les dysfonctionnements constatés sont dus à l'insuffisance de moyens²⁹ ».

Alors que la nomination de François Dopffer à la tête de l'Office a été déterminante pour la mise en place du partenariat avec Documentation-Réfugiés, celle de Francis Lott qui le remplace en août 1991, semble en annoncer la fin. Pedro Vianna souligne une hostilité immédiate du nouveau directeur à l'égard de son association. L'année suivante, quand la revue *Documentation-Réfugiés* fait état d'une grève du personnel de l'Ofpra, ainsi que d'une affaire impliquant un représentant du HCR en France, la rupture avec Francis Lott – qui aurait tenté, selon Pedro Vianna, d'empêcher ces publications – est consommée³⁰.

Tout en entrant au Conseil d'administration de Documentation-Réfugiés, l'Ofpra diminue son engagement financier dès 1992. Ce retrait plonge l'association dans un déficit récurrent de ressources et participe à sa disparition à l'automne 1994.

28 Compte rendu de la réunion du Conseil d'administration de Documentation-Réfugiés du 21 janvier 1992 au 19 mars 1992, DIR 1/10.

29 Documentation-Réfugiés, *Rapport d'activité 1991*, op. cit. (cf. note 20).

30 Entretien avec Pedro Vianna (cf. note 18).

Le commencement des collaborations intergouvernementales

Les années de fonctionnement de Documentation-Réfugiés sont une période charnière dans le développement de la documentation institutionnelle sur les pays d'origine au niveau européen. D'abord, des unités dédiées spécifiquement à la documentation sur les pays d'origine apparaissent au sein des administrations d'asile. Alors que seule l'administration allemande possède une telle structure en 1985, d'autres homologues lui emboîtent le pas, au cours des années 1988, 1989 et 1990, notamment au Canada, en Suisse, en Norvège³¹. Ensuite cette période voit émerger les prémices de l'étroite collaboration qui se développe entre ces unités.

Une première réunion, organisée en 1989 sous les auspices du HCR dans la commune genevoise de Dardagny, est souvent citée dans les documents internes et publics comme point de référence et acte fondateur de la communauté COI. Les conclusions du séminaire de Dardagny soulignent que « l'information sur les pays d'origine constitue l'une des garanties d'un traitement juste et efficace des demandes d'asile³² ».

31 UNHCR, *Final Report, Consultancy on Country of Origin Information, prepared for the Coordinating Group of the Task Force on Information and Documentation* (Geneva: UNHCR, 1990).

32 *Id.*

Le colloque de Dardagny débouche sur des projets de collaboration qui se poursuivent dans le cadre des Consultations intergouvernementales sur les politiques en matière de droit d'asile, de réfugiés et de migrations (CIG/IGC). Parfois aussi appelée « Consultations informelles », cette organisation sert de plateforme d'échanges informels et confidentiels aux fonctionnaires des administrations migratoires des pays participants (Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, États-Unis, Finlande, France, Grande-Bretagne, Italie, Pays-Bas, Norvège, Suède, Suisse³³).

Au niveau européen, un processus similaire est entamé en lien avec la première convention de Dublin de 1990. Celle-ci prévoit en effet que les États membres procèdent à des échanges mutuels portant, notamment sur les « informations de caractère général concernant la situation dans les pays d'origine ou de provenance des demandeurs d'asile³⁴ ». En juin 1992, le Conseil européen crée le Centre d'information, de réflexion et d'échange en matière d'asile (CIREA). Forum consultatif et informel, sans pouvoir exécutif,

le CIREA réunit essentiellement des fonctionnaires des administrations nationales. Il sert de plateforme d'échange d'informations diverses sur les demandeurs d'asile et les routes migratoires, ainsi que sur les législations et jurisprudences nationales concernant l'asile. Il publie également des rapports conjoints sur les pays d'origine³⁵.

Alors que les CIG sont avant tout une plateforme d'échange au service des administrations et au service de leur agenda pratique et politique, le CIREA poursuit l'objectif explicite de contribuer à l'harmonisation des procédures d'asile en Europe. Le Conseil de l'Union européenne adopte d'ailleurs le texte suivant en juin 1994 :

« Les ministres chargés de l'immigration ont exprimé à plusieurs reprises l'intérêt d'établir des rapports communs sur la situation dans certains pays tiers d'origine des demandeurs d'asile. Ils considèrent que ce mécanisme est essentiel dans la perspective d'une analyse convergente, puis harmonisée des demandes d'asile³⁶. »

Une convergence dans l'évaluation des situations dans les pays d'origine devrait mener à évaluer les demandes d'asile de personnes issues de ces pays de manière similaire. Cette

33 Patrick Wall, *In a Constructive, Informal and Pragmatic Spirit. Thirty Years of the Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees, the World's First Regional Consultative Process on Migration* (Geneva: IGC, 2018).

34 Union européenne, *Convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes – Convention de Dublin*, Official Journal (OJ) C 254, 19 août 1997, p. 1-12.

35 Ingrid Boccardi, *Europe and Refugees: Towards an EU Asylum Policy* (The Hague: Kluwer law international, 2002), p. 88; Claudia Engelmann, *Common Standards*, *op. cit.* (cf. note 6).

36 Conseil de l'Union européenne, *Orientations relatives au contenu des rapports communs sur les États tiers (texte adopté par le Conseil le 20 juin 1994)*, OJ C 274, 19 septembre 1996, p. 52-54.

logique d'harmonisation guide les actions de l'Union européenne en matière de COI au cours des deux décennies suivantes et explique probablement l'importance donnée à cet instrument particulier dans la mise en place progressive d'un système européen d'asile commun.

1992-1995, la création d'un service de documentation

Dès 1992, alors que l'Ofpra diminue son soutien à Documentation-Réfugiés et que le CIREA démarre ses activités, la direction de l'Office décide d'étoffer son propre service de documentation jusque-là quasiment inexistant. Le service, composé de deux personnes (dont une à mi-temps) est placé sous la responsabilité du chargé de communication. Ses tâches principales consistent à recenser les ouvrages détenus par les diverses divisions de l'Office. Il continue en outre à diffuser les « actions urgentes » d'Amnesty International et la revue *Documentation-Réfugiés*, tâche essentielle de la personne jusque-là en charge des questions documentaires³⁷.

Le service est également chargé de centraliser et de contrôler les requêtes adressées à Documentation-Réfugiés qui émanaient auparavant directement des officiers de protection et n'étaient pas répertoriées de manière systématique. Cette tâche du service

souffre toutefois « du poids des habitudes prises dans chacune des divisions de l'Office » qui nécessite notamment de composer avec « certaines suspicions résultant de la fidélité d'agents de l'Office à Documentation-Réfugiés, centre qui n'en demeure pas moins – malgré ses difficultés budgétaires – un lieu d'échange privilégié entre l'Office et le milieu associatif³⁸ ». Cet extrait du rapport d'activité de l'Ofpra en 1993 indique que la création du Service de documentation est perçue de façon hostile à Documentation-Réfugiés et comme la volonté de la direction de l'Office d'internaliser la documentation.

À la suite de la disparition de Documentation-Réfugiés, à partir de janvier 1995, le Service de documentation de l'Ofpra prend une véritable envergure dans l'organigramme de l'Office. Rattaché directement au directeur de l'Office, il est doté de cinq postes dont celui de responsable auquel est nommée Marion Raoul, ancienne cheffe de la division Amérique impliquée dans la création du service³⁹. Ce remaniement répond non seulement à la disparition de Documentation-Réfugiés, mais aussi à la nouvelle organisation des services de l'Office qui souhaite notamment élargir le nombre de pays à traiter par officier de protection, dont la fonction devient alors plus « généraliste ».

38 Ofpra, *Rapport d'activité 1993*, DIR 1/4.

39 Aline Angoustures, « L'Ofpra et le traitement des demandes d'asile des Chiliens en France », *Hommes & migrations*, 2014/1, p. 65.

37 La documentation à l'Ofpra et à la CRR, 15 mai 1995, DIR 1/127 (accès sur dérogation).

Le Service de la documentation oriente ses activités dans trois directions : l'enrichissement et la gestion du fonds documentaire, la recherche de sources externes de documentation (notamment les périodiques) et l'élaboration de « produits documentaires⁴⁰ ». De 1993 jusqu'en avril 1995, le service documentaire émergent avait essentiellement produit des « notes d'information » à l'intention des employés de l'Office annonçant l'arrivée de revues, d'ouvrages et de rapports, ainsi que la diffusion d'émissions télévisées pertinentes, par exemple un reportage sur un pays d'origine. Dès le mois de mai 1995, le service remplace ces notes d'information par la diffusion hebdomadaire du sommaire de la revue de presse de la CRR et celle bimensuelle d'une liste de « Publications et documents reçus ». Le contenu des documents référencés dans la revue de presse et parmi les « documents reçus » est à la disposition des employés de l'Office dans les locaux du Service de la documentation. La mission d'information sur les pays s'occupe encore en 1995 principalement de constituer des « dossiers pays alimentés de coupures de presses et des actions urgentes d'Amnesty International⁴¹ ».

Le service continue également sa mission de recensement des ouvrages et documents en possession des divisions géographiques, ce

40 Ofpra, *Rapport d'activité du Service de la documentation 1995*, p. 2, DIR 1/4.

41 *Id.*

qui permet de créer un catalogue, un fichier Excel accessible depuis les ordinateurs de l'Office. Une réflexion est également menée sur les abonnements aux périodiques. En effet, à la fin de 1994 :

« La “Documentation” en tant que telle n'était abonnée qu'au *Monde* et au *Figaro*. La plupart des abonnements parvenaient directement aux différents services de l'Office où de nombreux agents regrettaient qu'ils circulent difficilement⁴². »

Au cours des premiers mois de son existence, le service est peu fréquenté. Les principaux utilisateurs sont initialement les officiers de protection de la Division Afrique-Amériques située au même étage que le Service de documentation. Plus généralement, la responsable note en mai 1995 que « le réflexe d'avoir recours au Service de la documentation en cas de problème soulevé par un dossier n'existe pas vraiment⁴³ ». Cette attitude se modifie toutefois au cours de l'année et le rapport annuel du service indique qu'il « semble que, peu à peu, le “réflexe-documentation” se crée à l'Office⁴⁴ ».

La création du service entérine deux orientations qui marquent son histoire et sa spécificité internationale. La première concerne les profils des chargées de recherches qui sont

42 *Id.*

43 La documentation à l'Ofpra et à la CRR, *op. cit.* (cf. note 37).

44 Ofpra, *Rapport d'activité du Service de la documentation 1995*, *op. cit.*, p. 7 (cf. note 40).

toutes des anciennes officières de protection mutées vers ce service⁴⁵. Cette expérience de l'instruction, au détriment peut-être d'une connaissance préalable des pays d'origine, reste la norme dans le recrutement du service et constitue une caractéristique française. Au sein des administrations homologues de l'Ofpra, les recrutements sont habituellement externes. Si l'expérience de la procédure peut être valorisée dans certaines unités COI – qui comptent d'anciens décideurs dans leurs effectifs (par exemple en Norvège), d'autres n'en recrutent généralement pas, préférant mettre l'accent sur l'expertise des pays d'origine (par exemple en Suisse).

La deuxième orientation prise par le Service de documentation concerne son rapport à l'unité déjà existante de la CRR, en fonction depuis mai 1991. Composée d'un chef de service et de trois secrétaires, cette unité a constitué un fonds documentaire et des dossiers de pays, mis à jour quotidiennement. Son produit phare est la revue de presse hebdomadaire d'une cinquantaine de pages avec – outre une partie sur le droit migratoire en France et à l'étranger –, des articles sur l'actualité des pays d'origine⁴⁶.

Pendant les dix années suivant la création du Service de la documentation de l'Ofpra, le

bien-fondé de l'existence parallèle des deux services fait l'objet de discussions et, par périodes, occasionne de fortes tensions entre les deux institutions. Du point de vue des directeurs successifs de l'Office qui militent pour une fusion, cette situation est un doublon injustifié, un gaspillage de précieuses ressources⁴⁷. Mais du point de vue des présidents successifs de la Commission, l'autonomie en matière documentaire est nécessaire pour garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire⁴⁸ : les cas portés devant la CRR étant des recours de plein contentieux, une constatation indépendante des faits est jugée nécessaire⁴⁹. Dans le paysage des systèmes d'asile européens, l'existence de deux unités COI (première instance et celle de recours) est une spécificité que la France ne partage plus aujourd'hui qu'avec le système suisse. Au fil du temps, d'autres systèmes nationaux ayant cette caractéristique l'ont abandonnée en concentrant la production d'informations sur les pays d'origine dans la seule première instance, comme la Belgique en 2000, la Norvège en 2006 ou l'Autriche en 2014.

45 Organigramme de la direction, 21 août 1996, DIR 1/6.

46 Bilan et projets du Service de documentation de la CRR, 30 janvier 1995, DIR 1/127 (accès sur dérogation); Doc infos, 4 mai 1995, DIR 1/127 (accès sur dérogation).

47 Lettre du directeur de l'Ofpra au président de la CRR, 24 septembre 1997 (accès sur dérogation); Conseil de l'Ofpra du 12 décembre 2000, 7 décembre 2000, DIR 1/128 (accès sur dérogation).

48 Note à l'attention de Monsieur le secrétaire général, objet : relations entre les services de documentation Ofpra et CRR, 23 avril 2002, DIR 1/127 (accès sur dérogation).

49 Entretien avec Aline Angoustures, ancienne documentaliste de la CRR, 20 septembre 2017.

1995-2000, une période de consolidation

Le nombre de personnels et des missions se stabilise les années suivant la création du service. Les effectifs restent constants et le nombre de recherches déposées par les officiers de protection varie relativement peu – 225 et 255 entre 1996 et 1998, puis 362 et 388 au cours des deux années suivantes.

Toutefois, la période est marquée par une grande activité internationale de la responsable du service et de son adjointe. Dès sa prise de fonction, la première avait évoqué l'importance d'établir des contacts avec d'autres unités similaires⁵⁰, valorisant ainsi la coopération concrète avec les unités homologues plus qu'avec les structures plurilatérales en formation. À la suite de missions auprès du Centre de documentation sur les réfugiés du HCR à Genève et de la documentation néerlandaise en 1995, une mission est organisée auprès du service homologue allemand au début de 1996. La responsable du service prend alors la mesure des différences de développement avec son centre.

Le Service de l'information et de la documentation du Bundesamt für die Anerkennung Ausländischer Flüchtlinge (BAFI) allemand compte en effet 105 agents dont 33 travaillent dans quatre divisions géographiques

et se consacrent à l'analyse et la recherche sur des questions concernant les pays d'origine des demandeurs d'asile. Une soixantaine d'agents travaille au sein d'une Division de la documentation qui gère la documentation juridique, une base de données sur les pays d'origine et une bibliothèque ouverte au public. De plus, l'informatisation avancée du BAFI permet à ses employés de consulter une base de données documentaire depuis tous les sites de l'Office⁵¹.

Il est convenu qu'une collaboration soit mise en place entre les deux administrations et que des recherches puissent être mandatées d'une unité à l'autre, chaque fois que cela est nécessaire. La réalisation d'études conjointes et bilingues qui permettent de resserrer les liens entre les deux services est également prévue. Sur proposition française, le projet d'un premier document de ce type, concernant les partis politiques au Tchad, est lancé. L'échange de personnel est proposé avec la mise en place de stages.

En fait, la collaboration que le BAFI veut développer avec le service français n'est pas une exception, mais semble plutôt relever d'une stratégie de l'office allemand. En effet, il entretient déjà à l'époque « des relations privilégiées dans ce domaine [...] avec les Pays-Bas, la Suisse et le Canada selon des

50 Note à l'attention du directeur, 9 mars 1995, DIR 1/127 (accès sur dérogation); La Documentation à l'Ofpra et à la CRR, 15 mai 1995, DIR 1/127 (accès sur dérogation).

51 Le Service de l'information et de la documentation (IuD) du Bundesamt (BAFI), 13 novembre 1995, DIR 1/127 (accès sur dérogation).

modalités diverses⁵² ». Ce type de réseaux bilatéraux plus ou moins informels se développe parmi les services documentaires européens dans la deuxième moitié des années 1990. Concernant la documentation de l'Ofpra, ils se matérialisent notamment à travers les échanges documentaires et d'informations toujours plus fréquents, surtout avec les services belge, suisse, canadien et allemand⁵³.

L'activité multilatérale du CIREA, prend de l'ampleur et, selon le rapport d'activité de l'Office pour 1998,

« une importance croissante pour l'Ofpra : tant en ce qui concerne l'examen [...] des situations dans les pays d'origine que, de plus en plus, l'étude de dossiers types. Cette double approche, extrêmement concrète, permet progressivement un rapprochement des analyses et des pratiques des organismes chargés de l'examen en première instance des demandes d'asile⁵⁴ ».

Ces échanges concernant à la fois l'information sur les pays d'origine et son évaluation dans des cas concrets participent donc à une harmonisation des pratiques au sein des États membres. Toutefois, ce type de réunions qui concernent les pays d'origine, n'est pas ouvert initialement aux chargés de

recherches des centres de documentation, mais réservé aux décideurs. C'est d'ailleurs aux affaires juridiques qu'il « incombe de diffuser, sur le réseau de l'Office, la documentation sur les pays d'origine qui lui parvient via la liaison électronique⁵⁵ ». Ainsi écartée des échanges sur les contenus de l'information, la responsable du service est plutôt impliquée dans les réunions concernant sa gestion documentaire.

Un projet de liaison électronique reliant des administrations européennes est discuté, mais la nature confidentielle des documents du CIREA en complique la mise en œuvre. Un autre obstacle est l'existence, depuis 1995 et via les CIG dont la France s'est entre-temps retirée, d'un site web sécurisé partagé par les services allemand, canadien, étasunien, néerlandais, australien, danois, britannique, suédois et suisse, ainsi que par le HCR. Le site contient une liste indexée de documents qui peuvent être mis à disposition, un annuaire des chargés de recherche, un agenda des recherches en cours dans chaque organisme, ainsi qu'un forum privé sur lequel les collaborateurs des unités nationales peuvent échanger librement et en temps réel⁵⁶.

52 Compte rendu de la mission effectuée au BAFI, Nuremberg-RFA, du 21 au 23 février 1996, 6 mars 1996, DIR 1/127 (accès sur dérogation).

53 Bilan des recherches 1998, nd, DIR 1/128 (accès sur dérogation).

54 Ofpra, *Rapport d'activité 1998*, p. 13, DIR 1/5.

55 Informations sur les pays d'origine à l'Ofpra et à la CRR : état de la situation actuelle, 26 octobre 2000, 1/127 (accès sur dérogation).

56 Compte rendu de la réunion du groupe de travail informel sur le stockage des informations en matière d'asile dans l'Union européenne, 1^{er} juillet 1997, DIR 1/128 (accès sur dérogation).

Les échanges dans ces réseaux permettent aussi de mesurer le retard pris par l'Ofpra en matière d'informatisation, qui reste balbutiante et devient un problème urgent pour l'Office. En 1999, le service ne dispose que de trois ordinateurs connectés à un réseau internet Très bas débit lié aux lignes téléphoniques et dont la mémoire vive est insuffisante. Dès lors, l'informatisation du service et du fonds documentaire devient une priorité. Elle se concrétise notamment par l'acquisition, d'un logiciel documentaire – Alexandrie⁵⁷, à la fin de l'année 1999.

Ce logiciel permet d'indexer les fonds documentaires de l'Ofpra et de la CRR selon un thesaurus élaboré dans le cadre des CIG et traduit par le Service de la documentation. La base de données est accessible aux officiers de protection via l'intranet. Il est prévu d'acquérir et de raccorder à l'intranet 500 postes dans les années suivantes⁵⁸. Au moment de son acquisition, le logiciel est pensé comme un outil pouvant être partagé par les Services de documentation de l'Ofpra et de la CRR. Toutefois, la Direction de la CRR s'oppose à ce principe et demande la création de deux « entrées » séparées dans la base de données.

57 Note relative à l'optimisation des recherches documentaires via internet, 11 octobre 1999, DIR 1/128 (accès sur dérogation).

58 Audit du centre de documentation, Étude de l'existant et des besoins, février 2002, DIR 1/128 (accès sur dérogation).

L'informatisation et l'indexation des références dans Alexandrie représentent une charge de travail considérable. Le service, qui compte alors sept personnes, consacre néanmoins l'essentiel de son activité « à la satisfaction des demandes de recherches qui ne cessent de croître en nombre et en complexité ». En ce qui concerne les produits documentaires comme les chronologies et les dossiers sur les pays, « le service n'est pas en mesure de satisfaire pleinement l'attente de ses utilisateurs⁵⁹ ».

Le traité d'Amsterdam (1999) : un accélérateur de la standardisation des COI

Le tournant du millénaire est particulièrement fort en termes de coopération européenne. La multiplication des projets d'harmonisation des politiques migratoires et d'asile est alimentée par l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam le 1^{er} mai 1999. Celui-ci prévoit un délai de cinq ans pour la mise en place progressive d'un « espace de liberté, de sécurité et de justice », notamment à travers des mesures de contrôle migratoire et dans le domaine de l'asile⁶⁰. Parmi ces mesures,

59 Informations sur les pays d'origine à l'Ofpra et à la CRR, *op. cit.* (cf. note 55).

60 Union européenne, *Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes*, 11997D/ Journal officiel n° C 340 du 10 novembre 1997, 1997, art 73.

le Conseil doit édicter des normes minimales régissant, d'une part, les conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile pour pouvoir prétendre au statut de réfugié et, d'autre part, les procédures d'octroi ou de refus de ce statut⁶¹.

Ce processus débouche en avril 2004 sur l'adoption d'une directive dite « qualification », puis, en décembre 2005, d'une directive dite « procédure ». Ces textes entérinent le rôle des COI en tant qu'exigence légale dans les procédures d'asile. Le premier prévoit que l'évaluation individuelle d'une demande de protection internationale doit notamment tenir compte de « tous les faits pertinents concernant le pays d'origine au moment de statuer sur la demande, y compris les lois et règlements du pays d'origine et la manière dont ils sont appliqués⁶² ». En outre, le texte précise que « les déclarations du demandeur sont jugées cohérentes et plausibles si elles ne sont pas contredites par les informations générales et particulières connues et pertinentes pour sa demande⁶³ ». Quant à la directive procédure, elle indique

que les États membres doivent veiller à ce que,

« des informations précises et actualisées soient obtenues auprès de différentes sources, telles que le [HCR], sur la situation générale existant dans les pays d'origine des demandeurs d'asile et, le cas échéant, dans les pays par lesquels les demandeurs d'asile ont transité, et à ce que le personnel chargé d'examiner les demandes et de prendre les décisions ait accès à ces informations⁶⁴ ».

Les cinq ans qui s'écoulent entre l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam et la publication des deux directives sont une période particulièrement intense pour les COI (dont l'acronyme s'impose justement à cette époque). De nombreuses études, formations et conférences sont organisées sur le sujet dans divers contextes⁶⁵. En particulier, des efforts sont entrepris pour définir les contours des COI en termes de portée, de méthodes et de contenus. Des « bonnes pratiques » sont édictées tant par des organisations gouvernementales que non gouvernementales⁶⁶.

61 *Ibid.*, art. 73 K al. 1 let. b et c.

62 Conseil de l'Union européenne, *Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts*, 2004, art. 4 al. 3 let. a.

63 *Ibid.*, art. 4 al. 5 let. c

64 Conseil de l'Union européenne, *Directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres*, 2005, art. 8 al. 2 let. B.

65 ICMPD, *Practical Guide to the Effective Gathering and Usage of Country of Origin Information* (Vienna: ICMPD, 2002); ICMPD, *Comparative Study on Country of Origin Information Systems. Study on COI Systems in Ten European Countries and the Potential for Further Improvement of COI Co-operation* (Vienna: ICMPD, 2006).

66 Home Office Research, Development and Statistics Directorate, "Country of Origin Information: A User and

La Commission européenne promeut également la mise en place de règles de méthodologie commune auxquelles elle consacre la seconde réunion du groupe EURASIL (European Union Network for Asylum Practitioners) en novembre 2002 à laquelle participe le Service de la documentation de l'Ofpra⁶⁷. Remplaçant le CIREA dès juillet 2002, ce « Réseau de l'UE pour les Praticiens de l'Asile » supervisé par la Commission européenne reprend dans les grandes lignes les fonctions de son prédécesseur : six à huit fois par an, il organise des réunions entre fonctionnaires des administrations chargées de l'asile dans les États-membres, ainsi qu'en Suisse, en Norvège et en Islande. En favorisant l'échange d'informations sur les pays d'origine et sur des questions liées à la pratique dans les procédures d'asile, l'objectif d'EURASIL est de renforcer les convergences d'approche et d'évaluation des besoins de protection des demandeurs d'asile. Ces missions sont développées selon le Programme de La Haye, deuxième phase dans la construction d'un « espace commun de liberté, de sécurité et de justice » en Europe.

Content Evaluation", *Home Office Research Study 271*, 2003; UNHCR, *Country of Origin Information: Towards Enhanced International Cooperation* (Geneva: UNHCR, 2004); Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research and Documentation, *ACCORD COI Network & Training. Researching Country of Origin Information: A Training Manual* (Vienna: ACCORD, 2004).

67 Ofpra, *Rapport d'activité 2002*, Fontenay-sous-Bois, Ofpra, 2003.

En marge des rencontres EURASIL, qui donnent plus de place aux unités COI que ne le faisait le CIREA, le service de l'Ofpra développe davantage ses collaborations bilatérales et se rapproche en particulier du Centre de documentation de l'administration belge⁶⁸. C'est avec ce centre et leur homologue suisse que le service de l'Ofpra réalise deux missions d'enquête en République démocratique du Congo (RDC) en 2004 dans le cadre du programme ARGO de la Commission européenne. La France et la Belgique partagent ensuite le rôle de « pays experts » de la RDC au sein du projet European Country Sponsorship où certaines unités COI, disposant d'une expertise particulière sur un pays, deviennent des points de référence pour leurs homologues⁶⁹.

Un autre projet ARGO, dirigé par l'unité COI néerlandaise et impliquant huit unités au total, mobilise le service de l'Ofpra qui participe en 2006 et 2007 à un autre processus marquant de l'histoire des COI, celui de la définition des *Lignes directrices communes à l'UE pour le traitement de l'information sur les pays d'origine*⁷⁰. Ce document publié en avril 2008 établit des critères de qualité (notamment pertinence, fiabilité, équilibre,

68 Ofpra, *Rapport d'activité 2003*, Fontenay-sous-Bois, Ofpra, 2004.

69 Ofpra, *Rapport d'activité 2007*, Fontenay-sous-Bois, Ofpra, 2008, p. 31.

70 Union européenne, *Lignes directrices*, *op. cit.* (cf. note 4).

exactitude, actualité, transparence et traçabilité) communs, dont le respect doit permettre de régler les problèmes formels qui subsistent dans l'échange des rapports COI entre les administrations⁷¹.

2001-2008, une institutionnalisation aboutie

Les développements qui interviennent au niveau européen durant la période de mise en œuvre du traité d'Amsterdam sont suivis de près au sein de l'Ofpra, dont le Rapport d'activité 2003 souligne déjà l'importance accordée aux COI dans le projet de directive « procédure » :

« Conçue de longue date comme l'une des garanties d'un traitement juste et efficace des demandes d'asile, l'information sur les pays d'origine tend de plus en plus à voir son rôle précisé et les modalités de son utilisation définies, notamment du fait de l'harmonisation européenne. L'article 7 du projet de directive dite "procédure" en fait l'une des conditions d'un "examen approprié des demandes d'asile"⁷². »

L'entrée dans le XXI^e siècle marque d'ailleurs également une importante évolution du Service de la documentation, notamment à travers la dotation en ressources humaines supplémentaires qui intervient dans un contexte

plus large de recrutement au sein de l'Office⁷³. En 2001, dix personnes travaillent sous les ordres de Marion Raoul dont le service est divisé entre la mission de gestion documentaire et celle des recherches documentaires, chacune occupant quatre personnes. Un officier de protection en charge de créer le site internet de l'Ofpra complète l'équipe.

L'informatisation du service se développe et un réseau intranet est mis en place. Fin 2001, la base de données Alexandrie comporte 5 763 entrées et le service vise à mettre un nombre croissant de documents en texte intégral à la disposition des utilisateurs. Malgré l'accès internet excessivement lent⁷⁴, la modernisation de l'Office amène une augmentation spectaculaire des demandes de recherches, passant de 388 en 2000 à 735 en 2001. L'unité modifie son nom pour devenir le Service de la documentation et des recherches. L'augmentation nouvelle des activités de recherche répond peut-être à la recommandation d'un audit externe effectué en 2002, de « moderniser l'image du service par un nom qui reflète sa spécificité⁷⁵ ».

En 2003, l'Ofpra déménage dans un nouveau bâtiment à Fontenay-sous-Bois. La réunion de l'ensemble de l'Office sur un seul site est particulièrement propice au travail du Service

71 Common EU Guidelines for the Evaluation and Validation of Factual COI. Proposal for ARGO project, 2005, DIR 5/21 (accès sur dérogation).

72 Ofpra, *Rapport d'activité 2003*, *op. cit.* (cf. note 68).

73 Karen Akoka, Alexis Spire, « Pour une histoire sociale », *op. cit.* (cf. note 16).

74 Audit du centre de documentation, *op. cit.* (cf. note 58).

75 *Id.*

de la documentation jusque-là à l'étroit dans ses locaux. De plus, l'Office se rapproche ainsi de ses principaux utilisateurs, les officiers de protection, auparavant sur deux sites différents et contraints de formuler leurs demandes par téléphone et messagerie⁷⁶. Le déménagement aurait donc aussi favorisé « la mise en place de synergies avec certains de ses utilisateurs, plus nombreux désormais à fréquenter sa bibliothèque⁷⁷ ».

Malgré ces changements, à partir de 2002 le nombre des demandes de recherches est en baisse continue. En 2004, il chute à 350 demandes, moins de la moitié des recherches mandatées en 2001. La réduction des délais d'instruction imposés aux officiers, ainsi que l'installation de bornes internet au sein des divisions géographiques expliquent cette diminution⁷⁸. Toutefois, les années suivantes voient le nombre de demandes augmenter à nouveau (601 en 2005, 848 en 2006⁷⁹), ce que la responsable du service attribue d'une part, au renforcement des effectifs et, d'autre part, à une nouvelle reconnaissance du service liée à sa participation aux missions de récolte d'information en RDC⁸⁰.

76 *Id.*

77 Ofpra, *Rapport d'activité 2003*, *op. cit.* (cf. note 68).

78 Ofpra, *Rapport d'activité 2004*, Fontenay-sous-Bois, Ofpra, 2005.

79 Ofpra, *Rapport d'activité 2006*, Fontenay-sous-Bois, Ofpra, 2007.

80 Renforcement éventuel des effectifs du service en vue de sa réorganisation, 6 avril 2006, DIR 1/128 (accès sur dérogation).

En 2005, quatre nouveaux chargés de recherches renforcent le service, dont trois sont issus de divisions géographiques⁸¹. Ces nouvelles recrues rejoignent le pôle Recherches et produits documentaires de l'unité qui compte maintenant huit collaborateurs (dont un à mi-temps). Le pôle Acquisition et traitement de l'information/bibliothèque reste doté de quatre postes. Le Service de la documentation change de nom à l'été 2006 pour adopter l'acronyme CEDRE, pour Centre d'étude, de documentation et de recherches. Selon sa responsable, cette modification « témoignerait de son renouveau et inscrirait davantage ses activités parmi les missions exercées au sein de l'Office⁸² ».

Si les comparaisons sont rendues difficiles à cause des différents cahiers des charges et des structures des centres de documentation nationaux, il est néanmoins apparent que les huit postes dédiés spécifiquement à la recherche sur les pays d'origine en 2006 placent le CEDRE parmi les plus petites unités COI en Europe occidentale. L'autre unité COI de petite taille est celle du Danemark, qui emploie six chargés de recherche et un agent administratif sous la direction d'un chef de service. À l'autre extrémité de ce classement figurent les unités belge et allemande qui emploient chacune trente personnes à

81 Ofpra, *Rapport d'activité 2005*, Fontenay-sous-Bois, Ofpra, 2006.

82 Ofpra, Renforcement éventuel des effectifs, *op. cit.* (cf. note 80).

la production d'informations sur les pays d'origine⁸³. Cette situation est soulignée dans un rapport de juin 2006, rédigé pour la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, au Sénat, qui note que le « Service de documentation est traditionnellement le “parent pauvre” des services de l'Ofpra », comparé à son homologue belge⁸⁴. Pourtant, les ressources COI françaises apparaissent encore nettement plus limitées si l'on rapporte les chiffres au nombre de nouvelles demandes d'asile déposées la même année : alors que la France possède un chargé de recherche pour plus de 3 000 demandes, ce ratio est de moins de 300 au Danemark et en Belgique, de 700 en Allemagne et d'environ 1 100 en Grande-Bretagne⁸⁵.

L'année 2008 marque une rupture pour le service. Le 1^{er} janvier 2009, le CEDRE est hissé au rang de division et devient la DIDR (Division de l'information, de la documentation et des recherches). Marion Raoul quitte l'unité qu'elle a dirigée pendant quatorze ans pour prendre la tête de la Mission affaires

européennes et internationales de l'Office⁸⁶. La Division est structurée autour de quatre sections dont deux sont chargées des COI et une de la gestion documentaire. La dernière remplit une fonction nouvelle de « veille, anticipation, cellule de crise », dans le but de suivre les situations de conflits et d'anticiper des problématiques émergentes.

Des histoires convergentes

L'institutionnalisation de la documentation sur les pays d'origine à l'Ofpra est le fruit de plusieurs histoires convergentes. Elle reflète d'abord l'évolution de la procédure d'asile et de sa bureaucratisation, à travers le développement d'un type de savoir expert et dépolitisé spécifique et du domaine de pratiques qui le construit. Elle illustre, notamment, le rôle des acteurs associatifs dans ce processus. Au fil du temps, l'information sur les pays d'origine, dont la production est internalisée au sein des administrations, devient un instrument toujours plus sophistiqué de l'instruction des demandes d'asile, mais aussi de la légitimation des procédures.

Cette histoire est aussi celle d'un double processus d'eupéanisation des politiques d'asile et de leur mise en œuvre. En effet, si les unités COI nationales se sont développées en parallèle au sein des administrations européennes, elles l'ont aussi fait en constante

83 ICMPD, *Comparative Study*, *op. cit.* (cf. note 65).

84 Adrien Gouteyron, *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur le contrôle relatif à l'Office de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra)*, Paris, Sénat, 2006.

85 Chiffres compilés sur la base de données issues de ICMPD, *Comparative Study*, *op. cit.* (cf. note 65) et d'Eurostat : Piotr Juchno, “Asylum Applications in the European Union”, *Statistics in focus*, n° 110 (2007), p. 3.

86 Ofpra, *Rapport d'activité 2008*, Fontenay-sous-Bois, Ofpra, 2009, p. 35.

interaction dans des contextes plus ou moins formalisés.

Une européanisation « verticale⁸⁷ » s'opère à l'initiative des institutions européennes. Elles visent à harmoniser les procédures d'asile en Europe, pour répondre à l'exigence d'équivalence et de concordance que supposent le système de répartition des demandeurs d'asile de la convention de Dublin et, plus généralement, l'idée d'un régime d'asile européen commun. À travers la définition de normes légales, l'adoption de messages politiques et la mise en place de structures qui encouragent les collaborations entre fonctionnaires, l'Union européenne promeut non seulement une harmonisation des procédures, mais aussi celle de l'information. La mutualisation de l'information doit permettre aux diverses administrations de disposer des mêmes « faits » afin d'en tirer des conclusions similaires lors de l'évaluation des demandes d'asile.

L'européanisation des COI prend aussi une forme « horizontale⁸⁸ » à travers les échanges multilatéraux et bilatéraux plus informels qui se développent entre les administrations des différents pays. En effet, les praticiens trouvent dans ces collaborations une manière de pallier le manque de ressources et d'optimiser leur activité, mais aussi de définir les

normes, les méthodes et les objectifs qui doivent les guider. Ainsi les deux types d'européanisation contribuent à la socialisation des acteurs et à la production d'une communauté de pratiques fortement intégrée.

Ces processus dotent l'histoire institutionnelle des unités COI d'une stature européenne. Cet argument est d'ailleurs utilisé par la responsable du service pour solliciter des ressources comblant le retard de l'Ofpra sur les administrations comparables en Europe. Nous l'avons vu, l'histoire de l'institutionnalisation de la documentation à l'Ofpra est aussi celle d'une administration qui peine à accompagner les évolutions technologiques des années 1990-2000.

Depuis 2008, date limite de cette étude, les rapports annuels de l'Ofpra mettent en relief plusieurs directions dans l'évolution de la DIDR. Au cours de cette décennie, l'institutionnalisation de la documentation au sein de l'Ofpra se confirme. Dès 2009, les décisions stratégiques sur le programme de travail de la Division sont prises par un « Comité d'orientation des recherches » présidé par le directeur général de l'Office⁸⁹. Une nouvelle base de données sur les pays d'origine, « Flora », est introduite, puis transformée en « portail métier » contenant toute la documentation utile à l'instruction des demandes

87 Virginie Guiraudon, « Les effets de l'européanisation », *op. cit.* (cf. note 7).

88 *Id.*

89 Ofpra, *Rapport d'activité 2012*, Fontenay-sous-Bois, Ofpra, 2013, p. 50.

d'asile⁹⁰. Les effectifs de la Division sont augmentés, de sorte qu'en 2017, dix-neuf chargés de recherche travaillent à la production d'informations sur les pays d'origine⁹¹.

La cheffe de la DIDR est impliquée dans la structuration de l'activité COI du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) créé en 2011, qui reprend et développe les activités de collaboration démarrées dans le cadre des programmes EURASIL et ECS⁹². Sous l'égide de cette nouvelle structure, l'intégration de la « communauté COI » européenne est renforcée : production de rapports communs, mise en place d'un portail COI partagé en ligne, création de réseaux d'experts sur certains pays et régions d'origine⁹³ ou encore définition de nouvelles lignes directrices méthodologiques.

90 Ofpra, *Rapport d'activité 2010*, Fontenay-sous-Bois, Ofpra, 2011, p. 48.

91 Ofpra, *Rapport d'activité 2017*, *op. cit.* (cf. note 1).

92 Ofpra, *Rapport d'activité 2011*, Fontenay-sous-Bois, Ofpra, 2012, p. 49.

93 Ofpra, *Rapport d'activité 2017*, *op. cit.* p. 70 (cf. note 1).

Enfin, une autre évolution notable réside dans la communication dont la DIDR fait l'objet, notamment à travers les rapports d'activité de l'Ofpra qui décrivent le travail, les méthodes et les compétences des chargés de recherches⁹⁴, mais aussi lors d'événements destinés au public comme les Journées Portes ouvertes de l'Office où les chargés de recherche sont valorisés⁹⁵. La nouvelle visibilité du travail de la DIDR est renforcée par la publication, depuis août 2014, de la plupart de ses rapports mis en ligne sur le site de l'Ofpra⁹⁶. Cette communication sur l'expertise mobilisée dans la détermination du statut de réfugié participe à la bureaucratisation mais aussi à la dépolitisation des procédures d'asile en soulignant l'importance et la rationalité des processus décisionnels⁹⁷.

94 Voir par exemple : Ofpra, *Rapport d'activité 2015*, Fontenay-sous-Bois, Ofpra, 2016, p. 18; Ofpra, *Rapport d'activité 2016*, Fontenay-sous-Bois, Ofpra, 2017, p. 79.

95 *Ibid.*, *Ofpra 2016*, p. 20.

96 Ofpra, « Nos publications » [<https://www.ofpra.gouv.fr/fr/l-ofpra/nos-publications/les-publications-de-l-ofpra>] (consulté en novembre 2018).

97 Damian Rosset, « “We Have Our Own Kitchen” », *op. cit.* (cf. note 3).