



HAL
open science

**“ Mise en crise ” du discours du Haut-Commissariat
pour les réfugiés : enjeux et formes de politisation de la
cause des réfugiés**

Odile Vallee

► **To cite this version:**

Odile Vallee. “ Mise en crise ” du discours du Haut-Commissariat pour les réfugiés : enjeux et formes de politisation de la cause des réfugiés. Mots: les langages du politique, 2022. hal-03721647

HAL Id: hal-03721647

<https://audencia.hal.science/hal-03721647v1>

Submitted on 12 Jul 2022

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

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

« Mise en crise » du discours du Haut-Commissariat pour les réfugiés : enjeux et formes de politisation de la cause des réfugiés

Auteur :

Odile Vallée ; Enseignante-chercheuse en Sciences de l'information et de la communication ;
Audencia Recherche – Département Communication, Culture & Langues ; Chercheure
associée au GRIPIC (EA 1498).
ovallee@audencia.com

Résumé :

La « crise migratoire » qui rassemble réfugiés et migrants sur les mêmes routes migratoires met « en crise » le discours du Haut-Commissariat pour les réfugiés. Elle impose de « fabriquer un cadrage politique de l'insoutenable » (Angeli Aguiton et *al.*, 2019, p. 15) adossé à des actions de « sortie de crise » qui négocient les formes de sa politisation de la cause des réfugiés. L'article s'appuie sur l'analyse sémio-discursive des rapports d'activités du HCR de 2015 à 2019, depuis l'angle de l'argumentation dans le discours.

Mots clés :

Crise (migratoire), cause, ethos discursif, Haut-commissariat pour les réfugiés, politisation, rapport d'activité.

Les déplacements de populations qui fuient diverses formes d'insécurité se sont accrus depuis 2014. Le recours à la formule (Krieg-Planque, 2009) de « crise migratoire » matérialise cette intensification, la variété des périls encourus par ces individus ainsi que les tensions et difficultés d'ordre pratique, politique, social, économique et idéologique que génère leur accueil au sein de territoires tiers comme l'Europe (Cantat *et al.*, 2019). Que celle-ci soit décrite comme une forteresse ou une passoire (Auboussier, 2018), les traitements médiatiques de ces circulations confrontent les tenants d'une réponse sécuritaire et les perspectives humanitaires de secours et de solidarité. Le choix des termes de la migration, notamment ceux de « réfugié » et de « migrant » (Calabrese, 2018), donne lieu à des controverses. Réputées - à tort - décrire une réalité univoque, ces deux catégories contribuent à prescrire des logiques de clôture et de tri (*management*) des individus. Leurs usages différenciés, qui renvoient aux circonstances, aux conditions et aux enjeux du déplacement et de l'accueil, invitent à « penser [de manière critique] les mots » de la migration (Calabrese et Veniard, 2018).

Le Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR) des Nations Unies (ONU), une organisation internationale de premier plan dans la prise en charge de ces individus, adopte une position controversée dans ce débat (Carling, 2015). L'organisation délimite les bornes de son mandat juridique et désigne les individus qui satisfont aux conditions de la protection internationale en établissant une distinction explicite entre la catégorie de réfugié (politique) et celle de migrant (économique). Cependant, des flux « mixtes » (Crisp, 2008) rassemblent ces individus sur les mêmes routes migratoires. Leurs situations, échappant à cette dichotomie, se confondent au fil des parcours. Nous faisons l'hypothèse que ces flux, à la fois sidérants et à considérer, pour reprendre les mots de Marielle Macé (Macé, 2017), mettent en crise le discours du HCR.

Plus spécifiquement, ils lui imposent de « fabriquer un cadrage politique de l'insoutenable » (Angeli Aguiton et *al.*, 2019, p. 15), c'est-à-dire, en l'occurrence, de formuler une description orientée (Breton, 2006) de la mécanique de gestion des crises mise en œuvre sur les terrains de ses opérations. Cette description soutient la construction d'un *ethos* discursif (Amossy, 2009) d'expert militant de la cause des réfugiés. De quelle façon ce cadrage, matérialisé dans la relation discursive et visuelle de ses actions, elle-même mise en scène dans ses rapports d'activité, révèle-t-il le mode de « gouvernement [communicationnel] de crise » (Angeli Aguiton et *al.*, 2019, p. 11) du HCR ?

L'article s'appuie sur l'analyse sémio-discursive des cinq rapports globaux d'activité publiés de 2015 – année qui marque le début de la crise migratoire provoquée par la guerre en Syrie – à 2019. Les rapports présentent une organisation textuelle plurisémiotique qui combine un discours visuel (Beguin-Verbrugge, 2006) – formé notamment de photographies, cartes, tableaux, encadrés, pictogrammes, QR codes, captures d'écran de fil Twitter *etc.* – à des séquences textuelles. Dans un contexte d'énonciation qui défie les prétentions à la neutralité, nous questionnons l'articulation entre les procédés sémio-discursifs qui dépolitisent les enjeux du HCR (Cussó et Gobin, 2008 ; Petiteville, 2016) et ceux qui cadrent leur mode de re-politisation. Nous mobilisons le cadre théorique de l'argumentation dans le discours, qui permet « d'étudier les modalités selon lesquelles le discours cherche à construire un consensus, à polémiquer contre un adversaire, à s'assurer un impact dans une situation donnée » (Amossy, 2009, p. 103-104). À rebours d'une analyse des procédés de production d'un discours expert et des effets de neutralisation du politique qu'ils induisent, nous cherchons à questionner la manière dont ce type de discours cadre les formes de la politisation, et partant, cherche à qualifier la nature du politique en jeu.

L'analyse montre que le HCR négocie une neutralité politisée adossée à la formation d'une tribune militante en faveur de la cause des réfugiés.

Dans un premier temps, nous explicitons les enjeux du contexte d'énonciation dans lequel s'inscrivent les rapports et les mécaniques de (dé)politisation dont ils relèvent. Ensuite, après avoir présenté les caractéristiques des rapports, nous examinons successivement les procédés sémio-discursifs qui organisent le désengagement du HCR vis-à-vis des migrants et ceux qui participent de son acte d'engagement en faveur de la cause des réfugiés, négociant ainsi les formes de leur politisation.

Une gouvernance sous contrainte

Le HCR est une organisation internationale (Devin, 2016) mandataire de l'ONU, créée en 1950 pour organiser et coordonner l'action internationale sur la question des réfugiés et des catégories de population apparentées. L'organisation fait partie des programmes et fonds financés par des contributions volontaires¹. D'européen après la Seconde Guerre mondiale, son périmètre d'action est devenu mondial quand la situation des réfugiés s'est imposée comme une « donnée permanente de la vie internationale » (Bringuier, 1996). Filippo Grandi, Haut-Commissaire en fonction depuis 2015, pilote et incarne médiatiquement l'organisation. Le Haut-Commissaire rend compte de l'activité de l'organisation auprès d'instances de gouvernance composées d'une combinatoire variable d'États membres de l'Assemblée générale des Nations unies, membres du comité exécutif du programme du HCR (Excom) et/ou

¹ Son budget est réparti sur quatre « piliers » : 1. Programme pour les réfugiés ; 2. Programme pour les apatrides ; 3. Projets de réintégration ; 4. Projets pour les déplacés internes.

parties des conventions² relatives aux réfugiés³ et à l'apatridie qui fondent la légitimité juridique de son action de protection. En d'autres termes, dans le cadre de son action, le HCR collabore et engage les gouvernements d'États qui sont inégalement positionnés sur l'échiquier des relations internationales et caractérisés par des situations économiques, sociales et culturelles hétérogènes. Au sein d'autres instances, ces gouvernements missionnent le HCR, entérinent son budget et contribuent financièrement à ses opérations tout en défendant leurs intérêts nationaux (Fresia, 2012 ; Petiteville, 2016). Sur les terrains des opérations de protection internationale des « personnes relevant de sa compétence », les États membres des instances de gouvernance du HCR endossent les statuts variés d'États d'origine des réfugiés, d'États d'accueil finaux et/ou de transit temporaire, ce qui signale des configurations pratiques et politiques imprévisibles à (ré)concilier leurs enjeux.

Multiplément interpellé, le HCR a précisé la position de l'agence avant la crise migratoire de 2014, avec la mise en place, en 2006, d'une unité « Asile et migration », investie d'une mission de protection des personnes impliquées dans des mouvements migratoires mixtes. En effet, cette unité a consacré la différence entre migrants – qui se déplacent pour améliorer leur qualité de vie – et réfugiés – forcés de fuir pour survivre ou conserver la liberté – qui relèvent quant à eux de sa compétence. En 2007, le HCR a élaboré un plan d'action en dix points⁴ sur « la protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes ». Il inclut la prise en charge de migrants en situation irrégulière dans une logique de « partage des responsabilités » des parties prenantes et de dénombrement des individus. Stephan Sheel et Phillip Ratfisch (2014) soulignent l'irréductibilité des valeurs éthiques et universalistes engagées par le discours de l'organisation internationale et les perspectives gestionnaires activées sur le terrain. Ainsi, les auteurs dénoncent le caractère « dichotomique » du discours de protection du HCR – et des dispositifs de gouvernement associés – qui cantonnent paradoxalement les réfugiés à un statut de victime et leur dénie celui de « sujet politique » (p. 936)⁵. Ils critiquent également le « paradigme de management de la migration » qui régit son action et contribue à la légitimation et la dissémination de dispositifs de tri entre les mauvais (*villains*) et les bons réfugiés, dont la circulation est autorisée par les cadres juridiques (p. 927). Comme Michel Agier et Anne-Virginie Madeira le soulignent, au cœur de la question des réfugiés – à « l'introuvable définition »- réside une opposition irrésolue entre la reconnaissance d'un droit de l'individu à se déplacer et celle du droit des États d'accueillir ou de refuser l'accueil (2020, p. 8). Cette distinction – dépourvue d'ancrage institutionnel – opérée entre réfugiés de guerre et migrants économiques autorise les politiques de tri. Cette logique de sélection, antagoniste de la prise en charge humanitaire, (im)pose l'obligation de la

quête infinie de la preuve : preuve de la persécution, preuve de la souffrance, preuve de la cause matérielle et concrète du départ forcé. Définir le réfugié revient alors à « sonder » les histoires personnelles [...] (Agier et Madeira, 2020, p. 7)

² La Convention relative au statut des réfugiés de 1951 et son Protocole de 1967 et les conventions relatives à l'apatridie : Convention de 1954 relative au statut des apatrides et Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Elles contiennent une définition générale du réfugié et définissent le traitement minimal qui lui est applicable. Elles établissent également le fondement juridique de la coopération entre le HCR et les États parties à la convention et/ou au protocole (Bringuier, 1996).

³ « Le terme “réfugié” s'appliquera à toute personne qui, «... 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 retourner » Article 1A(2) de la Convention de 1951.

⁴ <https://www.unhcr.org/the-10-point-plan-in-action.html>.

⁵ Pour une discussion approfondie sur cette notion, voir Agier, 2013, p. 179 et suivantes.

... qui permettraient de distinguer légitimement les « bons » réfugiés des « mauvais » migrants.

L'ambiguïté de la question de la (dé)politisation

Selon Franck Petiteville (2016), ramener un débat à des aspects technocratiques, managériaux et/ou l'inscrire dans un axe téléologique signalent un processus de dépolitisation. Ainsi, il repère trois mécanismes de dépolitisation caractéristiques des organisations internationales. La dépolitisation normative s'adosse à un appareillage de normes éthiques, solidaristes et universalistes qui positionne l'action des organisations internationales au-dessus de la mêlée et/ou s'alimente de (séquences de) textes prescriptifs comme des « bonnes pratiques », des « recommandations », etc., propices à la revendication d'une neutralité axiologique. La dépolitisation discursive repose sur des procédés discursifs qui connotent l'impartialité notamment en désincarnant les phénomènes, en édulcorant et en technicisant le propos, en neutralisant le conflit. Enfin, la dépolitisation par l'expertise – de nature juridique et logistique dans le cas du HCR – transforme des questions politiques en questions techniques et construit un ethos technocrate non partisan. Ces procédés organisent l'énonciation d'un « discours expert » (Cussó et Gobin, 2008). F. Petiteville évacue le mythe d'une gouvernance dépolitisée en insistant sur l'impossibilité d'éliminer la rémanence d'effets d'une politisation externe, qu'il qualifie de « résiliente », des enjeux traités par les organisations internationales. Cette (re)politisation repositionne l'organisation internationale comme un acteur politisé en dépit des efforts préalables de neutralisation. Ainsi en est-il de la question de la migration, qui confronte des dimensions incommensurables : la détresse humaine, des valeurs éthiques universalistes comme la protection et l'asile et la souveraineté des États. Elle s'inscrit dans un complexe de causes d'ordre politique, économique, social et/ou environnemental. Les déplacements subséquents excèdent les limites du mandat du HCR et (re)politisent (Petiteville, 2016) son discours et son action, c'est-à-dire, « [l'exposent] à des formes de mise en débat, de mobilisations collectives, de polarisations et de clivages, de controverses et de conflits » (Petiteville, 2016, p. 115).

Le discours des organisations internationales se forge au croisement des modalités intergouvernementales de leur gouvernance, des contraintes diplomatiques afférentes et de leur culture organisationnelle (Petiteville, 2016). Celui du HCR s'inscrit dans un contexte d'énonciation cadré par la « crise migratoire » qui impose la prise de position et défie, sur le plan moral et pratique, les tentations et prétentions à la neutralité. Ainsi, dégager les modalités du processus sémio-discursif de « cadrage politique de l'insoutenable » (Angeli Aguiton *et al.*, 2019) qu'il oblige permet de questionner ce qui est mis en crise dans le discours et d'en mettre au jour le mode de gouvernement. Il est ici d'ordre communicationnel et concerne les actions développées pour agir et « tracer des voies de « sortie de crise » [...], soit de construire des infrastructures de prévention en amont [...] dont les implications dépassent la politique de gestion de crise et redessinent les contours du pouvoir [...]» (Angeli Aguiton *et al.*, 2019, p. 15).

Comme indiqué plus haut, nous analysons ce cadrage à partir d'un corpus de cinq rapports d'activité en interrogeant, plus spécifiquement, l'articulation entre des procédés sémio-discursifs qui sont réputés dépolitiser les enjeux des organisations internationales et ceux qui cadrent la mise en œuvre d'un mode de (re)politisation par le HCR.

Structure d'un texte composite

Le rapport d'activité du HCR est un document volumineux – plus de deux-cents pages – qui porte les traces sémiotiques de la division du travail de collecte de données et d'écriture ayant permis la « fabrique du texte » (Fresia, 2012). Ce document institutionnalisé et ritualisé de

reddition de comptes est entériné par l'Assemblée générale de l'ONU et manifeste le « double statut énonciatif » repéré par Dominique Maingueneau : « [ce] sont des institutions de discours, des dispositifs de production verbale institutionnalisés, mais d'un autre côté ces rapports permettent aux organisations de se constituer comme telles [...] » (Maingueneau, 2002, §15).

Il fait donc non seulement circuler son discours mais positionne également le HCR vis-à-vis d'une variété de parties prenantes dont les enjeux, statuts, pouvoir d'influence, échelles et conditions d'actions sont éminemment variés et dissymétriques. La version des rapports numérisée au format *pdf* sur laquelle se concentre l'analyse porte en couverture la mention « Rapport Global – Statistique/ Opérationnel/ Financier ». Ce libellé circonscrit *a priori* un discours technique et attendu d'expertise devant attester différents paramètres comme l'ampleur du phénomène de migration forcée – « Le nombre de personnes relevant de la compétence du HCR est passé de 36,4 millions en 2009 à plus de 86,5 millions à la fin de 2019 » (Rapport 2019, p. 9) ; son extension géographique et les modalités de la gestion et de la coordination des ressources financières, logistiques, humaines et juridiques requises pour y répondre en dépit de multiples contraintes. Une caractéristique éditoriale, sur laquelle nous reviendrons plus loin, est à noter d'emblée : ces rapports sont explicitement reliés à un site web dédié : « *Global focus – UNHCR operations worldwide*⁶ ». Le site web complète les données présentées dans la version imprimée, archive les différentes éditions parues et permet la consultation d'une version numérique du dernier rapport publié.

Composite dans la forme, la maquette⁷ est, sur le fond, découpées en trois parties aux libellés stables d'un rapport à l'autre : un Aperçu de l'année concernée (introduite par l'avant-propos du HC, la rubrique est en forme de synthèse stratégique et inclut le bilan financier) ; des résumés régionaux (pour cinq régions) ; des chapitres thématiques autour de quatre thèmes – « Sauvegarder les droits fondamentaux », « apporter une aide vitale », « assurer un avenir meilleur » et « soutenir l'action du HCR ; suivis par des annexes. Nous avons repéré quatre dimensions récurrentes des rapports et questionné la dimension argumentative des séquences de texte et/ou des formes iconisées qui les matérialisent : les prises de parole du Haut-Commissariat dans un avant-propos et celles de l'envoyée spéciale Angelina Jolie ; les procédés qui rendent compte des situations sur le terrain ; la représentation des réfugiés et des migrants ; l'engagement de parties prenantes tierces.

Les rapports présentent un état statistique des données de la migration des réfugiés. Elles sont interprétées et rendues interprétables sous une variété de formes graphiques : chiffres, pictogrammes, tables, infographies à vocation synthétique. En support de sa capacité à dénombrer, la médiation cartographique organise l'ubiquité de l'action de l'organisation internationale, matérialise les flux d'individus et, partant, entérine des logiques de sens de déplacement dans un espace géographique mondialisé. Ces territoires incommensurables sont ainsi rendus comparables par le jeu de la similarité et de la réitération des contraintes qui s'y manifestent et celui de leur degré de sensibilité à la panoplie détaillée d'outils déployés par le HCR, qu'ils soient d'ordre discursif, comme le plaidoyer, la régulation de forums et d'instances de discussion dans les pays, ou bien d'ordre gestionnaire et logistique. Cette commensurabilité se matérialise plus loin, dans les chapitres thématiques, par des tableaux qui croisent, tous terrains confondus, les domaines d'intervention (actions) et les réalisations.

Paradoxalement, les crises décrites, devenues « sans fin » (Revault d'Alonnes, 2012), apparaissent comme un « état normal » du monde (Roitman, 2013). Leur réitération est le terreau du déploiement de l'expertise logistique et de coordination du HCR, suivant un principe d'obligation de moyens et de résultats, de pratiques de gestion et d'interactions routinisées qui pérennisent sa nécessité. Les différents procédés sémio-discursifs – dénombrer, cartographier,

⁶ Url : <https://reporting.unhcr.org/>.

⁷ On observe un changement du format de la maquette en 2017, stabilisée dans les rapports suivants.

décrire l'action, mesurer l'efficacité, matérialiser les résultats –, dont nous ne pouvons expliciter ici en détail le fonctionnement, (ré)affirment la centralité de l'action de l'organisation et l'inscrivent dans le registre de la performance. Ils projettent un ethos discursif d'entité experte et régulatrice. Envisagés dans une dimension argumentative, ils participent de la construction d'un point d'accord avec l'auditoire sur l'expertise du HCR, sur le caractère indéniable de l'efficacité des moyens déployés dans un contexte géopolitique instable, humainement exigeant et fortement contraint sur le plan pratique. Partant, ils légitiment sa prise de parole. Nous nous attachons ici plus spécifiquement aux procédés qui négocient le désengagement de la question des migrants et l'engagement pour la cause des réfugiés.

Distinguer les réfugiés des migrants : ellipse et délégation

Différents procédés participent de l'évanescence de la catégorie de migrant dans les rapports du HCR et organisent leur effacement discursif du périmètre de l'action du HCR.

L'énoncé de la mission du HCR affirme son expertise juridique, sa mission de protection d'une catégorie spécifique d'individus et sa fonction d'assistance :

[elle] est de chercher à garantir les droits et le bien-être des réfugiés. Dans la poursuite de cet objectif, l'organisation s'efforce de s'assurer que chacun puisse bénéficier du droit d'asile et trouver refuge en toute sécurité dans un autre État ainsi que retourner volontairement dans son pays d'origine. En assistant les réfugiés à rentrer chez eux ou à s'installer de manière permanente dans un autre pays, le HCR recherche également des solutions durables à leurs situations (Rapports 2016, p. 2 ; 2017, p. 4; 2018, p. 4; 2019, p. 4)

La scansion de l'expression « personnes relevant de sa compétence » tout au long des rapports rappelle le périmètre de la protection. De même, le caractère contraignant des textes législatifs qui encadrent le dispositif d'action mondialisé mis en place par le HCR est sans cesse réaffirmé. Les « mouvements mixtes » qui se manifestent dans toutes les régions apparaissent en différents points des rapports. Cette question est d'abord traitée dans l'avant-propos du Haut-Commissaire. Elle est ensuite soit explicitement rubriquée soit convoquée au fil du texte des résumés régionaux concernés, celui l'Europe en particulier. Son traitement emprunte plusieurs registres : un registre compassionnel devant les périls et les pertes humaines engendrées (« Derrière ce chiffre se dissimulent d'innombrables histoires faites d'épreuves et de deuils [...] », Rapport 2016, p. 6) et un registre paternaliste face à l'obstination de l'engagement des individus dans ces trajets irréguliers risqués, malgré les mises en garde répétées des personnels du HCR. Le registre devient pragmatique dans la recherche de solutions qui visent explicitement l'identification et la protection des individus éligibles aux statuts légaux, avec des rubriques comme « Renforcer la protection des réfugiés dans les situations de mouvements mixtes » (Rapport 2016, p. 105). Cet effet est accentué par la prise en charge, à partir du rapport de 2017, de la question des mouvements mixtes dans le chapitre thématique intitulé « Sauvegarder les droits fondamentaux », tourné vers les initiatives valorisantes entreprises à cette fin.

L'affirmation du thème du « partage des responsabilités » entre les parties prenantes est centrale dans la prise en charge de cette question : « En conséquence, le HCR a renforcé ses partenariats pour promouvoir des mécanismes de débarquement sûrs et prévisibles, ainsi que le partage des responsabilités » (Rapport 2018, p.124). L'extrait de texte suivant, issu de la rubrique « mouvements mixtes » du résumé régional de l'Afrique, exemplifie la mécanique collaborative à travers laquelle s'opère la répartition entre réfugiés et migrants et la manière dont s'organise la disparition des migrants des statistiques du HCR

Le HCR a travaillé en étroite collaboration avec d'autres parties prenantes, comme le groupe de travail tripartite UA-UE-ONU sur les migrations, pour assurer la protection des réfugiés qui se

déplacent dans des flux mixtes partis d’Afrique et qui empruntent la « route du nord » pour rallier l’Europe via la Libye [...]. À travers le Mécanisme de transit d’urgence, le HCR a évacué avec succès plus de 2 200 réfugiés et demandeurs d’asile vulnérables de Libye au Niger, en vue de préparer des demandes individuelles de réinstallation [...]. (Rapport 2018, p. 70).

L’expression « flux mixtes » permet à la fois d’inclure et d’effacer discursivement les migrants qui ne sont plus explicitement distingués et désignés. Autre procédé d’ellipse, les rapports ne mentionnent pas les manifestations concrètes du tri à l’arrivée et la ventilation des individus entre les diverses entités jugées responsables de leur prise en charge. Les migrants sont inclus dans les comptages aux points d’arrivée sous le vocable indifférencié d’« arrivants ». Ils sont comptabilisés dans le décompte des morts (mixtes). Ils sont compris dans la dénonciation de volontés politiques, de cadrages médiatiques et d’opinions publiques antagonistes. Mais la structure du texte organise leur disparition d’une phrase à l’autre : leur présence est signalée comme un fait indéniable puis le propos se recentre sur les publics d’intérêt, une mécanique qu’illustre l’extrait de texte ci-dessus. Ainsi, les migrants, exclus du travail de suivi et d’enregistrement, disparaissent des comptes et glissent légitimement hors du champ d’action du HCR.

Le thème du « partage des responsabilités » dissocie les rôles, désolidarise la question de la protection de celle de l’immigration liée à d’autres régimes de contraintes et organise la délégation de leur prise en charge à d’autres instances. Ces instances sont, par exemple, l’Organisation internationale pour les migrations, une agence intergouvernementale liée à l’ONU depuis 2016, vis-à-vis de laquelle le HCR se positionne en posture de collaboration et de transfert de compétences et qu’il engage activement. Ou bien, le cas des migrants est renvoyé à la responsabilité des États à travers des dispositifs promissifs multipartites dans une perspective de délégation :

La Déclaration de New York, adoptée en 2016, prévoyait que les parties prenantes compétentes, notamment le HCR, contribueraient à l’élaboration du pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, et qu’ils rédigeraient des principes directeurs non contraignants sur le traitement des migrants en situation de vulnérabilité. (Rapport 2017, p. 158)

Par différence, la pertinence et la nécessité de l’enregistrement des individus inscrits dans le périmètre d’action du HCR sont explicitement revendiquées et soutenues sur le plan de la rhétorique visuelle. L’efficacité des outils développés par le HCR est affirmée dans des encadrés disséminés dans les rapports, pourvus d’une série de huit pictogrammes récurrents. Ils caractérisent : l’enregistrement, la protection de l’enfance, les violences sexuelles et de genre, l’aide en espèces, les articles de secours essentiels, l’éducation, l’autosuffisance et moyens de subsistance et les réinstallations. Au fil du texte, ces encadrés exemplifient le déploiement réussi des outils mobilisés au profit de bénéficiaires dûment recensés et identifiés. Le « paradigme de management de la migration » dénoncé par S. Sheel et P. Ratfish (2014) devient ainsi moralement justifié par les effets positifs des outils déployés. Ces derniers sont conditionnés par la « délivrance de documents et gestion de l’identité » (Rapport 2019, p. 170), c’est-à-dire liés à une individualisation des situations qui permet d’adapter et de proportionner les solutions proposées.

Par ailleurs, les encadrés sont associés à des QR codes. Ces « petites formes » traduisent un « état des prétentions médiatiques » du HCR car elles sont porteuses d’un « scénario de pratiques ». Elles peuvent être assimilées à des « signes passeurs : signes outils [permettant l’action à l’écran] qui appartiennent au texte [et] assurent une fonction instrumentale permettant de circuler » (Candel *et al.*, 2012, p. 5), dans le cas présent, hors du texte. Une fois scannées, elles transportent le lecteur hors de l’espace éditorial du rapport, dans des espaces éditoriaux hétérogènes (articles de presse, blog, *etc.*). D’autres QR codes placés dans les marges des

rapports ouvrent le texte à des documents également hétérogènes : directives, notes de synthèse, engagements, audit, *etc.* – productions internes ou tierces – qui induisent l’intertexte considéré comme pertinent. Par exemple, concernant les mouvements mixtes, le rapport 2018 indique qu’un autre rapport du HCR, intitulé *Le voyage du désespoir*, a été téléchargé 367 000 fois (Rapport 2018, p.128-129). Ils mettent le document en dialogue, et, par hypothèse⁸, organisent la confirmation polyphonique de la pertinence de la démarche du HCR.

Cadrer un mode de (re)politisation : la cause des réfugiés

Les QR codes font partie d’une série d’autres dispositifs qui cadrent un mode de politisation de la question des réfugiés. Ainsi, inscrits dans différents registres – dénonciateur, compassionnel et émancipateur – différents procédés interpellent et dénoncent les adversaires des bonnes conditions de l’accueil des réfugiés, organisent les conditions collaboratives de son déploiement et invitent des acteurs tiers extérieurs au champ humanitaire à s’associer diversement à l’action du HCR. Ces procédés, que nous allons décrire, matérialisent un acte d’engagement du HCR en faveur de la cause des réfugiés et personnes apparentées, pendant de l’effacement des migrants de ses comptes.

En premier lieu, les rédacteurs du rapport organisent et matérialisent l’élargissement de son audience en l’inscrivant dans un écosystème de communication qui fait résonner, sinon discuter, différents espaces médiatiques et registres de discours.

Selon D. Maingueneau, les rapports des organisations internationales fonctionnent sur un mode de « double adresse », en visant simultanément deux publics :

Le public officiel [...], c’est tout homme ou toute femme de bonne volonté, tout membre de l’humanité [...]. Mais le lectorat effectif visé est celui des experts, pour qui ces textes ne font pas sens seulement par leur contenu, mais aussi par leur relation à un intertexte [...]. (Maingueneau, 2002, §19).

Le lectorat envisagé par le HCR est explicitement précisé en préambule des rapports 2015 et 2016 : « [il] est destiné à informer les gouvernements, les donateurs du secteur privé, les partenaires et tous les autres lecteurs intéressés sur les activités et les réalisations de l’organisation [...] » (Rapport 2016, p. 1), une mention qui disparaît dans les rapports suivants. À partir de 2017, la page sommaire du rapport mentionne l’audience du site *Global focus* calculée en nombre de pages vues, en nombre de visiteurs – le pourcentage de visiteurs issus de pays donateurs est précisé en 2017 –, en volume de documents téléchargés. Les chiffres croissent jusqu’à atteindre plus de 21 000 visites et un total de 14 600 documents téléchargés par mois en 2019 (Rapport 2019, p. 3). Cette attention à un élargissement et à l’activation du lectorat inscrit les rapports dans un écosystème qui excède la seule circulation de savoirs « implicites » destinés aux experts – décideurs et acteurs politiques et économiques. Elle renforce leur inscription dans la catégorie de la communication stratégique et participe d’une dynamique de politisation.

Le Haut-Commissaire et l’envoyée spéciale jouent un rôle central dans cette mécanique de politisation. Considérées ensemble, leurs prises de parole forment une tribune qui oriente les caractéristiques de l’agir en faveur des réfugiés. L’avant-propos du Haut-Commissaire⁹ est, en effet, systématiquement suivi par le récit des activités de l’actrice Angelina Jolie, envoyée spéciale du HCR et ambassadrice de bonne volonté, une juxtaposition qui rend leurs deux

⁸ L’analyse de ces relations intertextuelles excède le cadre de l’article.

⁹ Les titres des « Avant-propos » du Haut-Commissaire sont : « Chaque vie compte » (2015) ; « Un monde en pleine tourmente » (2017) ; « Une année de transition » (2018) ; « Une décennie de crise ; une décennie d’opportunités » (2019).

registres de discours complémentaires. Le Haut-Commissaire – porte-parole qui incarne la voix d'un collectif hétérogène multi-territorialisé – pose et commente le cadre de l'action et les orientations futures. L'avant-propos du rapport de 2016, intitulé « Un moment décisif pour la cause des réfugiés », est symptomatique du cadrage des modes de politisation favorisés. Dans les trois extraits suivants, les formes de la politisation, soit le cadrage de leur caractère et contenu politiques, sont dissociées et hiérarchisées. Matérialisées sous différentes formes, elles engagent des catégories d'acteurs, des espaces de mise en débat et des échelles d'action hétérogènes vis-à-vis desquelles le Haut-Commissaire se positionne.

Premièrement, la politisation est dénoncée sous sa forme de polarisation partisane et médiatique autour des difficultés posées par l'afflux de réfugiés et ses conséquences :

En dépit des initiatives encourageantes d'un si grand nombre de personnes, on a assisté simultanément à une politisation de la question des réfugiés. Une politisation parfois délibérément encouragée par les tendances nationalistes et par la xénophobie, mais également favorisée par un climat d'incertitude économique et par l'insécurité [...]. (Rapport 2016, p. 8)

Ensuite, elle est encouragée dans la dimension géopolitique du règlement des causes des conflits :

Les causes profondes des conflits n'ayant pas été traitées, un nombre important de personnes n'ont pas accès à des solutions durables. J'ai la ferme conviction qu'il est temps de réorienter l'attention de la communauté internationale sur cette priorité absolue, en faisant énergiquement campagne pour des solutions politiques et en attirant l'attention du monde sur les conséquences humanitaires des conflits (Rapport 2016, p. 11).

Les accords multipartites comme la Déclaration de New-York en 2016, le Pacte global sur les réfugiés en 2018 ou le Forum mondial pour les réfugiés en 2019 s'inscrivent dans cette modalité du politique. Ils sont présentés dans les rapports comme des instruments majeurs de sortie de crise, largement annoncés en amont, puis célébrés et commentés dans les rapports subséquents. Enfin, la politisation est revendiquée sous la modalité de la mobilisation collective et de la fédération d'initiatives tous azimuts en faveur d'un vivre-ensemble :

En dépit des défis, je crois qu'il est possible de susciter une dynamique positive autour de la question des réfugiés et de mobiliser un soutien plus solide en faveur des personnes affectées par les conflits, la violence et l'apatridie. C'est un moment décisif pour la cause des réfugiés et une opportunité pour agir collectivement afin de remédier aux déplacements forcés. (Rapport, 2016, p. 13)

Cette revendication s'incarne dans les activités médiatiques, partenariales et événementielles associées, dans les rapports, aux activités d'ordre juridique, logistique et discursif (plaidoyer, coordination) qui forment le noyau d'expertise du HCR. Différents partenariats impliquent, par exemple, des entreprises privées comme IKEA, qui participent à une mise aux normes écologiques et énergétiques des camps. D'autres initiatives participent de cette « dynamique positive » inscrite dans l'ordre du partenariat et de l'événementiel : comme le *Refugee food festival soutenu* par le HCR ; la participation d'une équipe de réfugiés aux Jeux Olympiques ; le lancement de différents hashtags mobilisateurs en faveur des réfugiés comme : #Teamrefugees, #Aveclesréfugiés (Rapport 2016, p. 196-197).

Le plaidoyer de l'envoyée spéciale, grand témoin médiatisé, soutient en contrepoint le discours du Haut-Commissaire. Il est légitimé par la longue durée de son engagement et ses déplacements sur le terrain. Son action, diversement relatée, adopte un lexique de l'exhortation, fait appel à des valeurs humanistes et interpelle les parties prenantes de la société civile. Ces procédés indiquent l'ambition de défense d'une cause des réfugiés qui, à défaut de n'être pas

« sans adversaires » (Juhem, 2001), s'appuie sur la formation, discursive et visuelle, d'une coalition d'alliés hétérogènes mobilisés dans la démarche.

De quelle manière les réfugiés, figure centrale de cette « dynamique positive », apparaissent-ils dans les rapports ? La représentation des réfugiés y est principalement assumée par les photographies et les encadrés. Si les photographies montrent quelques situations de déplacement, elles se concentrent essentiellement sur des aspects pacifiés, normalisés de la vie dans les camps : la vie de famille, l'attente d'une résolution de sa situation, les occupations émancipatrices (école de fortune, petits commerces). Les marqueurs symboliques de la présence du HCR (logo, tente) dans les photographies ainsi que leurs légendes détaillées, qui déclinent les lieux et les identités, inscrivent les individus photographiés – que leurs seules apparence et situation ne distingueraient pas d'une imagerie de migrant – sous l'égide du HCR. Les photographies, notamment celles qui illustrent les résumés régionaux de l'Europe, mettent également en scène les résolutions positives des situations et les intégrations réussies (Rapport 2017, p. 111). Elles connotent la perspective d'un avenir et la résilience. Le discours direct des réfugiés est principalement mobilisé sous la modalité du témoignage des périls et des espoirs. Ils sont acteurs d'événements : Athlètes au JO, porte-paroles dans des assemblées, artisans d'une conférence TedX au Rwanda (Rapport 2018, p. 73), mais les situations de conflit avec le HCR (Agier, 2013) ne sont jamais évoquées. Ces procédés les inscrivent au cœur d'une mobilisation largement dépolitisée, et leur dénie ainsi le statut de « sujet politique » (Agier, 2013).

La crise migratoire confronte le discours du HCR, organisation de premier plan dans la prise en charge d'individus projetés dans la migration, aux limites de son mandat. Exercice institutionnalisé et ritualisé de reddition de compte, le fonctionnement sémio-discursif des rapports entérine l'ethos d'expertise et de régulation du HCR et (ré)affirme la centralité de son action. Inscrire l'analyse de ces procédés dans une perspective argumentative permet d'élucider le mode de construction d'une tribune neutralisée en faveur de la cause des réfugiés. Cette dernière s'appuie sur la délégation de la question des migrants à d'autres instances. Elle cadre, en les mettant en scène, les formes de la politisation de l'action dans une modalité neutralisée du politique qui engage toutes les bonnes volontés. Le discours d'expert, ainsi déplacé vers un registre de communication stratégique, permet au HCR de se positionner comme une entité motrice porteuse de solutions.

Références

- AGIER Michel, 2013, *La condition cosmopolite. L'anthropologie à l'épreuve du piège identitaire*, Paris, La découverte.
- AGIER Michel et MADEIRA Anne-Virginie éd., 2017, *Définir les réfugiés*, Paris, Presses universitaires de France.
- AMOSSY Ruth, 2009, *L'argumentation dans le discours*, 2e édition, Paris, Armand Colin.
- ANGELI AGUITON Sara, CABANE Lydie et CORNILLEAU Lise, 2019, « Politiques de la "mise en crise" », *Critiques internationales*, no 85, p. 9-21, <https://doi.org/10.3917/cii.085.0009> (consulté le 13 avril 2022).
- AUBOUSSIER Julien, 2018, « L'Europe, entre "forteresse" et "passoire" », dans L. Calabrese et M. Veniard éd., *Penser les mots, dire la migration*, Louvain-la-Neuve, Academia, p. 99-105.
- BEGUIN-VERBRUGGE Annette, 2006, *Images en texte – images du texte*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion.
- BRETON Philippe, 2006, *L'argumentation dans la communication*, 4e édition, Paris, La Découverte.

BRINGUIER Pierre, 1996, « Réfugiés », Encyclopædia Universalis, <https://www.universalis.fr/encyclopedie/refugies/> (consulté le 13 avril 2022).

CALABRESE Laura, 2018, « Faut-il dire migrant ou réfugié ? Conflit lexico-sémantique autour d'un problème public », *Langages*, no 210, p. 105-124, <https://doi.org/10.3917/lang.210.0105> (consulté le 13 avril 2022).

CALABRESE Laura et VENIARD Marie éd., *Penser les mots, dire la migration*, Louvain-la-neuve, Academia, p. 99-105.

CANDEL Étienne, JEANNE-PERRIER Valérie et SOUCHIER Emmanuel, 2012, « Petites formes, grands desseins. D'une grammaire des énoncés éditoriaux à la standardisation des écritures », dans J. Davallon éd., *L'économie des écritures sur le web*, Paris, Hermès-Lavoisier, p. 165-201.

CANTAT Cécile, THIOLLET Hélène et PÉCOUD Antoine, 2019, « Migration as crisis : A framework paper », working paper, ECR Magyc, <https://www.magyc.uliege.be/upload/docs/application/pdf/2021-09/d3.1-v2-april-2020-1.pdf> (consulté le 26 octobre 2020).

CARLING Jorgen, 2015, « Refugees are also migrants. And all migrants matter » <http://bordercriminologies.law.ox.ac.uk/refugees-are-also-migrants/> (consulté le 13 avril 2022).

CUSSÓ Roser et GOBIN Corinne, 2008, « Du discours politique eu discours expert : le changement politique mis hors débat ? », *Mots. Les langages du politique*, no 88, p. 5-11.

CRISP Jeff, 2008, « Beyond the nexus : UNHCR's evolving perspective on refugee protection and International migration », *Research paper*, no 155, UNHCR.

DEVIN Guillaume, 2016, *Les organisations internationales*, 2e édition, Paris, Armand Colin.

FRESIA Marion, 2012, « La fabrique des normes internationales sur la protection des réfugiés au sein du comité exécutif du HCR », *Critique internationale*, no 54, p. 39-60, <https://doi.org/10.3917/cii.054.0039> (consulté le 13 avril 2022).

JUHEM Philippe, 2001, « La légitimation de la cause humanitaire : un discours sans adversaires », *Mots. Les langages du politique*, no 65, p. 9-27, https://www.persee.fr/doc/mots_0243-6450_2001_num_65_1_2484 (consulté le 13 avril 2022).

KRIEG-PLANQUE Alice, 2009, *La notion de « formule » en analyse de discours : cadre théorique et méthodologique*, Besançon, Presse universitaires de Franche-Comté.

MACÉ Marielle, 2017, *Sidérer, considérer. Migrants en France*, Paris, Éditions Verdier.

MAINGUENEAU Dominique, 2002, « Les rapports des organisations internationales, un discours constituant ? », dans G. Rist éd., *Les mots du pouvoir. Sens et non-sens de la rhétorique internationale*, Paris, Cahier de l'IUED, p. 119-132, <http://books.openedition.org/iheid/2457> (consulté le 13 avril 2022).

PETITEVILLE Franck, 2016, « Les organisations internationales dépolitisent-elles les relations internationales ? », *Gouvernement et action publique*, no 5, p. 113-129, <https://doi.org/10.3917/gap.163.0113> (consulté le 13 avril 2022).

REVAULT D'ALLONNES Myriam, 2012, *La crise sans fin. Essai sur l'expérience moderne du temps*, Paris, Seuil.

ROITMAN Janet, 2013, *Anti-Crisis*, Durham, Duke University Press.

SHEEL Stephan et RATFISCH Philipp, 2014, « Refugee protection meets migration management: UNHCR as global police of populations », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. XL, no 6, p. 924-941.

Corpus

UNHCR, *Rapport global*. 2019, Genève, Agence des Nations unies pour les réfugiés, <https://reporting.unhcr.org/document/1164> (consulté le 13 avril 2022).

UNHCR, Rapport global. 2018, Genève, Agence des Nations unies pour les réfugiés, <https://reporting.unhcr.org/document/1144> (consulté le 13 avril 2022).

UNHCR, Rapport global. 2017, Genève, Agence des Nations unies pour les réfugiés, <https://reporting.unhcr.org/document/1124> (consulté le 13 avril 2022).

UNHCR, Rapport global. 2016, Genève, Agence des Nations unies pour les réfugiés, <https://reporting.unhcr.org/document/1098> (consulté le 13 avril 2022).

UNHCR, Global report. 2015, Genève, Agence des Nations unies pour les réfugiés, <https://reporting.unhcr.org/document/1078> (consulté le 26 avril 2022).

Mis en forme : Français