

Réfugiés du Kosovo en France : une situation exemplaire

par **Frédérique Bourgeois***

L'arrivée des réfugiés Kosovars à Lyon en avril 1999 est significative pour appréhender la relation entre pouvoirs publics et milieu associatif dans le contexte français (1). Pour comprendre ce cas précis et les interrogations qu'il suscite, il est important de donner quelques clés d'explication du système français en matière d'asile.

réfugiés et demandeurs d'asile : des statuts différents

La politique française à l'égard du droit d'asile est partie intégrante de la politique générale d'immigration, relativement dissuasive et restrictive. Le contrôle de l'immigration a réduit les canaux d'accès et donné à la demande d'asile une impulsion considérable, non seulement en raison de l'accroissement des conflits politiques et ethniques dans diverses régions du monde, mais aussi à cause de l'utilisation de ce canal par des migrants poussés à l'exil pour des motifs économiques ou des raisons autres que des persécutions subies dans le pays d'origine.

La réputation de la France dans le domaine de l'asile est loin d'être à la hauteur du discours. Celle-ci manifeste même, depuis une dizaine d'années, une grande défiance à l'égard du droit d'asile. Il suffit, pour s'en convaincre, de constater sa faible participation à l'accueil des demandeurs d'asile comparativement aux autres pays européens (2), ou le petit nombre des équipements d'accueil.

En France, on distingue la situation de réfugiés et celle de demandeurs d'asile. La procédure d'admission au statut de réfugié est de plus en plus longue et compliquée (3). À son terme, la personne obtient le statut de réfugié et obtient une carte de résidence de dix ans renouvelable, ou bien elle est déboutée et doit théoriquement quitter le territoire.

Durant presque toute la décennie 1980, la demande d'asile enregistrée en France s'est traduite par des arrivées comprises entre 20 000 et 30 000 personnes, avant de connaître un bond spectaculaire en 1989 avec plus de 60 000 demandes. Avec la suppression du droit au travail et la réduction des délais de traitement des dossiers, ces flux se sont considérablement ralentis, atteignant un seuil de 17 400 demandes en 1996 avant de repartir à la hausse à partir de 1997 pour atteindre 30 907 demandes en 1999, 38 747 en l'an 2000 et environ 45 000, selon les prévisions, pour 2001. Depuis trois ans, face à la montée des demandes, la situation s'est aggravée pour les demandeurs d'asile : on observe un allongement des délais d'examen, la plupart des demandes sont jugées irrecevables (80%), et les candidats déboutés demeurant sur le sol français deviennent des clandestins.

* *Chargée de recherches, Economie & Humanisme.*

(1) Cet article s'inspire des résultats d'une recherche réalisée par **F. Bourgeois, D. Helly, O. Brachet, I. Perrault**, *Une recherche comparative : politiques d'accueil, insertion sociale et circulation migratoire. Les réfugiés kosovars évacués à Lyon et à Montréal au printemps 1999*, en collaboration avec Forum réfugiés et l'INRS (Montréal), pour le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (MIRE) et le FAS, décembre 2000.

(2) Cinq fois moins qu'en Allemagne, deux fois moins qu'en Hollande, Grande-Bretagne ou Suisse.

(3) La fourchette moyenne est actuellement d'un an à un an et demi.

saturation du dispositif d'accueil

L'accueil des réfugiés et demandeurs d'asile est administré et financé au niveau étatique puis relayé au niveau local par le milieu associatif. En matière d'hébergement, on distingue deux types de centres.

■ Les Centres Provisoires d'Hébergement (CPH) n'hébergent que les réfugiés statutaires. La durée de prise en charge en CPH est d'environ six mois. Les missions d'un CPH sont l'intégration sociale et professionnelle des réfugiés, à travers l'apprentissage du français et de la vie sociale en France, l'aide à l'accès à l'emploi et à la formation professionnelle, le suivi des droits et des besoins sociaux, médicaux et scolaires des adultes et des enfants, ainsi que l'aide à la recherche de logement.

■ Les Centres d'Accueil pour les Demandeurs d'Asile (CADA) hébergent les demandeurs d'asile en cours de procédure. Les CADA assurent leur accompagnement tout au long de la procédure. Au sein du CADA, le demandeur d'asile bénéficie d'une prise en charge globale : hébergement, nourriture, aide sociale et administrative, concernant notamment le dossier de demande d'asile. Cette prise en charge prend fin dès la notification d'une décision définitive.

En février 2001, le dispositif national d'accueil comptait 82 CADA (soit environ 5 000 places) et 28 CPH (environ 1 000 places) répartis sur l'ensemble du territoire français. Ces capacités d'hébergement sont insuffisantes et le dispositif est en permanence saturé : en juillet 2000, il y avait plus de 3 400 demandes d'hébergement en attente, et des délais d'attente de huit mois en moyenne.

Un très grand nombre de demandeurs d'asile ne bénéficient pas de cet accueil et sont, pour la plupart d'entre eux, hébergés par des compatriotes, des services d'accueil d'urgence ou des associations humanitaires. Les listes d'attente s'allongent d'autant plus qu'au manque structurel de places s'ajoute l'allongement de la durée de séjour dans les CADA qui s'explique notamment par la lenteur du traitement de la demande.

C'est donc dans ce contexte, pour le moins difficile, qu'il convient d'appréhender la question de l'accueil des réfugiés du Kosovo.

urgence et improvisation

La France a adopté une position attentiste sur la question des réfugiés du Kosovo. Le gouvernement a tout d'abord refusé l'accueil des réfugiés, avec l'argument de ne pas jouer le jeu des tyrans et de ne pas accepter le fait accompli des déportations. Puis, en quelques jours, il a opéré un revirement et décidé d'engager un plan d'évacuation humanitaire des Kosovars fuyant leur province.

C'est sous la pression conjointe des instances internationales, du mouvement de solidarité spontané de citoyens français et des associations, que le gouvernement a accepté finalement d'accueillir les réfugiés. Cependant les tergiversations à propos de l'accueil des réfugiés du Kosovo n'ont pas forcément facilité l'organisation de leur arrivée, qui s'est finalement opérée dans l'urgence et l'improvisation.

Contrairement à d'autres pays européens, la France n'a pas fixé de quota limitant le nombre de personnes à accueillir. Entre le 16 avril et le 26 juin 1999, elle a finalement accueilli, dans le cadre d'un dispositif d'accueil gouvernemental, environ 8 000 personnes déplacées de la province du Kosovo, dont 6 300 évacués des camps de Macédoine par le pont aérien mis en place par l'OTAN et environ 2 000 personnes qui sont arrivées en France par leurs propres moyens.

mesures dérogatoires pour les Kosovars

Au niveau juridique, l'opération d'accueil des réfugiés du Kosovo a été encadrée par des dispositions réglementaires spécifiques, dont le principe était celui du droit au séjour et du droit au travail, auquel est venue s'ajouter la possibilité d'une demande d'asile conventionnel en simultané. Ce régime spécifique de protection temporaire des réfugiés fut mis en place par le ministère de l'Intérieur – Direction des libertés publiques et des affaires juridiques. Des circulaires signées par la ministre de l'Emploi et de la Solidarité, au cours de l'été 1999, sont venues préciser les modalités d'exercice de ces différents droits. Le choix d'une procédure spéciale pour les Kosovars a été justifié officiellement par un besoin d'efficacité et l'impossibilité de procéder à l'examen individuel prévu par toutes les procédures légales. Le fait que les administrations publiques aient eu à gérer une immigration d'urgence et de grande ampleur – alors que traditionnellement les mouvements s'opèrent dans la durée – peut également expliquer en partie cette situation.

Il convient de noter le caractère favorable de ces dispositions par rapport à la procédure habituelle de l'asile en France, mais également par rapport aux choix faits par les autres pays européens. On peut cependant regretter que les autres demandeurs d'asile – qui restent quantitativement les plus nombreux – ne puissent pas en bénéficier et s'interroger sur l'avancée de la réflexion politique sur le droit d'asile.

doublément de la capacité d'accueil

La France n'avait encore jamais déployé de structures officielles chargées de recenser les propositions d'hébergement en vue d'un accueil massif de réfugiés. Pour pallier la confusion qui régnait dans l'organisation de l'arrivée des Kosovars, une cellule de crise fut constituée sous l'égide du HCR, en présence de représentants des pouvoirs publics et des associations. Ces dernières ont été invitées à dresser un état précis du nombre de lits disponibles sur l'ensemble du pays en vue de cette arrivée prochaine. Mais certains membres d'associations soulignent, aujourd'hui encore, la faiblesse de la coordination au niveau national.

Sur le terrain, les préfetures de région ont organisé l'arrivée des avions et les Directions Départementales de l'Action Sanitaire et Sociale (DDASS) ont pris en charge l'accueil et l'hébergement. L'ensemble des départements ont été sollicités pour trouver des places d'hébergement collectif. Dans un premier temps, les pouvoirs publics ont mis en place un dispositif d'accueil dans des centres d'accueil classiques de type «foyers» (environ 5 000 places), puis dans des locaux militaires mis à disposition par le ministère de la Défense (environ 2 000 places). Ainsi 215

centres d'accueil et d'hébergement ont été ouverts dans 83 départements pour environ 8 000 réfugiés, ce qui revenait à créer une capacité d'accueil supérieure à plus du double de celle du dispositif national alors existant pour les demandeurs d'asile.

Des équipes – intervenants sociaux et interprètes – ont été embauchées par les associations (via, bien sûr, des financements publics) pour assurer l'accompagnement social de ces réfugiés. Il s'en est suivi, tout au moins au début, des conditions d'accueil très diversifiées selon les départements. L'exemple du département du Rhône – où les premières arrivées de réfugiés kosovars ont eu lieu – s'il n'est pas forcément représentatif de la situation française, demeure néanmoins significatif, sinon exemplaire.

lyon : un exemple de coordination

Le 18 avril 1999, trois avions atterrissent à l'aéroport de Lyon-Satolas avec à leur bord près de 400 réfugiés venus du camp de Stankovac en Macédoine. Un mois plus tard, une centaine d'autres arrivent par rapatriements gouvernementaux, alors qu'au fil des mois de mars, d'avril et de mai, 64 autres sont venus par leurs propres moyens. Au total, 653 personnes sont hébergées à Lyon dans le cadre d'un dispositif spécifique.

Pourquoi les premières arrivées de réfugiés ont-elles eu lieu à Lyon ? Plusieurs raisons permettent d'expliquer ce choix ; elles sont largement liées à la mobilisation du milieu associatif et à son expérience en matière d'accueil des réfugiés.

■ Il y a eut tout d'abord, à l'initiative de « Forum réfugiés » (4), la prise de position et l'interpellation du gouvernement par certaines associations pour l'inciter à ouvrir ses portes aux réfugiés du Kosovo en proposant une capacité d'accueil immédiate pour plus de 450 personnes.

■ Il faut également prendre en considération le fait que les associations et acteurs publics lyonnais avaient une bonne connaissance du dossier «Kosovo» : en effet, depuis le début des années 1990, plus de 400 Kosovars étaient arrivés à Lyon pour demander l'asile politique.

■ Ensuite, il existait à Lyon des capacités d'accueil que les associations, avec le concours des pouvoirs publics, avaient déjà mis en œuvre à titre exceptionnel pour l'arrivée des Roms de Roumanie entre 1995 et 1998.

La mobilisation s'est faite de manière massive, tant grâce à la solidarité spontanée des citoyens et des associations que grâce à la coordination assurée par les pouvoirs publics. C'est cette capacité collective à assurer l'accueil qui apparaît, encore aujourd'hui, comme exceptionnelle. L'État, par l'intermédiaire de ses services déconcentrés – préfecture, DDASS –, a assuré la maîtrise d'ouvrage du dispositif d'accueil. Puis il a confié la maîtrise d'œuvre à Forum réfugiés qui a assuré une mission de coordination globale technique, administrative et budgétaire pour le département du Rhône.

Onze centres d'accueil ont été ouverts dans l'agglomération lyonnaise au sein de

(4) Forum réfugiés est une association loi 1901 œuvrant pour l'accueil des réfugiés et la défense du droit d'asile. Basée à Lyon, elle fut créée en 1982, alors sous le nom de CRARDDA, et regroupe une quinzaine d'associations ainsi que des personnes physiques.

foyers Sonacotra et Aralis, avec plus de 500 places disponibles. Deux associations ont assuré le suivi des personnes accueillies, le Centre Pierre Valdo et Forum réfugiés.

En bref, le «dispositif Kosovo» se caractérise à Lyon par la concertation organisée avec tous les partenaires. La collaboration des acteurs institutionnels et associatifs a donné un caractère d'exemplarité à ce dispositif.

quels lendemains ?

A partir de l'expérience des réfugiés du Kosovo, il est possible de tirer un certain nombre d'enseignements concernant les relations entre pouvoirs publics et associations.

L'arrivée des réfugiés Kosovars, même si elle fut loin d'être massive, a souligné les nombreux dysfonctionnements de la France en matière d'accueil de réfugiés : structures d'accueil inadaptées, moyens insuffisants, dispositions législatives inadéquates, etc. L'expérience des réfugiés du Kosovo ne pourrait-elle pas être l'occasion d'une prise de conscience de la réalité durable du phénomène des réfugiés et d'une vaste réflexion sur une politique du droit d'asile en France, plus respectueuse du droit et conforme aux engagements internationaux ?

La gestion des réfugiés est avant tout une question politique qui interroge la position du gouvernement français à l'égard de leur accueil. Il s'avère que, dans le cas précis de l'arrivée des Kosovars, la mobilisation du milieu associatif et celle, plus exceptionnelle encore, de la société française, ont largement contribué à influencer les décisions gouvernementales, à tel point que le schéma décisionnel appliqué dans ce cas précis semble remettre en cause l'approche régaliennne de la question de l'asile (5).

À cette occasion, on s'est aperçu que des évolutions se faisaient jour. En effet, il s'est opéré une assez forte déconcentration au niveau des départements qui ont traité le dossier chacun à leur manière, en s'appuyant sur les ressources associatives locales. Certains – c'est le cas du département du Rhône par exemple – ont avancé le terme de « communautaire étatisé » pour rendre compte de la manière dont s'était déroulée l'opération Kosovo. Que traduit cette tendance ? Est-elle durable ou seulement conjoncturelle ?

Sur le terrain, les pouvoirs publics et les acteurs associatifs ont répondu avec efficacité à cette situation d'urgence. Jamais auparavant les services de l'Etat, les collectivités locales, les associations n'avaient été mises à contribution de cette façon. La coopération entre les différents acteurs a été une des clés de la réussite. Quelles leçons peut-on tirer de cette situation d'urgence exceptionnelle ? Le dispositif qui a été mis en place pour les Kosovars a-t-il permis de roder un système qui pourrait fonctionner pour d'autres accueils d'urgence ? Pourrait-on s'en inspirer dans le cadre normal de l'accueil des demandeurs d'asile ? Telles sont quelques unes des questions soulevées par cette expérience ; elles méritent un débat.

(5) Voir le dossier Demain le droit d'asile. De nouvelles frontières, *Economie & Humanisme* n° 345, juillet 1998.

Frédérique Bourgeois