



Après le démantèlement du bidonville de Calais, quelles suites possibles ?

Rapport de **M. Jérôme Vignon**, président de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale et de **M. Jean Aribaud**, préfet honoraire, président du COS.

31 octobre 2016

Paris le 31 octobre 2016

Après le démantèlement du bidonville de Calais, quelles suites possibles ?

Eléments de synthèse ¹

Introduction : le temps de la réflexion

Entre le 24 et le 27 octobre 2016, sur base d'une préparation minutieuse, plus de 6000 personnes ont été ré installées depuis le bidonville de Calais dans des lieux où elles pourront reprendre souffle et considérer un projet ; plusieurs centaines de mineurs non accompagnés ont été engagés dans un processus de regroupement familial, et cela sans arrestations autres que de droit commun. Plusieurs centaines de nouveaux lieux se sont préparés dans une France que l'on dit méfiante à accueillir les « exilés ». La mission tient à rendre hommage à tous ceux qui se sont engagés dans cette aventure inédite et risquée en y mettant tout leur cœur.

L'heure n'est cependant pas au triomphalisme. Il faudra apprivoiser ces nouveaux venus et créer autour d'eux la confiance. Il faut encore à Calais faire face à des difficultés insoupçonnables pour les Mineurs non accompagnés, pour les personnes les plus vulnérables en proie à l'anxiété. Il faut aussi, c'est la part de réflexion qui nous a été confiée, réfléchir à ce que devrait être un futur dispositif devant à Calais et dans sa région « permettre d'assurer la protection et la dignité des personnes en évitant la reconstitution d'un camp de fortune² ».

La présente synthèse résume les propositions auxquelles nous sommes parvenus. Nous la présentons avec humilité « ad referenda » tant ce sujet est complexe, dépassant à bien des égards nos compétences et tant nos consultations ont été jusqu'à présent sommaires, vu l'urgence³. Dès le 24 octobre, nous présentions de premières conclusions fondées notamment sur trois réunions de dialogue avec les associations qui œuvrent à Calais et avec les services de l'Etat⁴. Les discussions poursuivies depuis avec les acteurs nationaux et locaux ne les remettent pas fondamentalement en cause mais conduisent à les affiner.

Comment assurer la protection et la dignité des personnes migrantes, sans que se reconstitue un bidonville, sachant que notre pays, avec l'Union européenne, doit faire face encore pour plusieurs années à un nouveau seuil de flux

1 Rapport de Jean Aribaud et Jérôme Vignon suite à la lettre de mission reçue de Bernard Cazeneuve et Emmanuelle Cosse en date du 18 octobre 2016.

2 Extrait de la lettre de mission datée du 18 octobre.

3 En particulier la consultation des services de l'Etat et celle des élus territoriaux.

4 « Démanteler le bidonville : quelles suites possibles, 24 octobre 2016 ?

migratoires largement composé de personnes méritant une protection, sachant aussi que Calais continuera d'attirer en raison de sa position géographique ? Pragmatiquement nos propositions s'organisent autour de deux axes :

- Il faut d'abord mieux s'organiser, en France (et en Europe) pour réduire autant que possible le flux des migrants qui gagnent Calais pour y traverser clandestinement la Manche.
- Sachant que demeurera, malgré de tels efforts, un flux calaisien, comment mieux le comprendre et mieux orienter ?

Réduire autant que possible le flux des arrivées migratoires sur Calais.

Trois constats

Le flux des migrants qui se sont rendus à Calais en nombre croissant depuis la mi 2014 demeure en 2015 comme en 2016 fortement structuré par les arrivées en Italie de ce que l'on nomme le flux « Méditerranéen sud ». L'afflux exceptionnel et considérable observable de la mi 2015 à mars 2016 « méditerranée est » via la Grèce, a certes touché la demande d'asile en France provenant de Syrie et d'Irak. Mais ces nationalités sont très peu présentes à Calais. C'est bien sur le « flux secondaire » venant d'Italie qu'il faut travailler si l'on veut aider Calais.

En amont de Calais, Paris est le principal lieu de concentration des migrants issu du flux méditerranéen sud, même s'ils sont déjà repérables à la frontière franco italienne et si certains font le détour de l'Allemagne. Les « maraudes migrants » organisées depuis l'automne 2014 par Emmaüs solidarité à Paris sur les squats de La Chapelle et d'Austerlitz attestent : elles y rencontrent une majorité de personnes originaires de la corne de l'Afrique (Soudan, Erythrée, Ethiopie) qui composent aussi avec les Afghans la majorité des personnes qui ont occupé le bidonville de Calais et ses installations⁵. Ainsi observe-t-on une forte interaction entre Calais et Paris si l'on suit la chronologie des actions humanitaires menées sur ces deux pôles du courant migratoire⁶.

L'effort mené à Paris pour évacuer les squats et assurer la mise à l'abri de leurs occupants en Ile de France exclusivement a été considérable : 27 évacuations, 19000 personnes hébergées de juin à septembre 2016, soit une moyenne de 40 par jours⁷. Pour autant il n'a pas suffi à empêcher que dans le même temps le nombre de personnes stationnées dans le bidonville de Calais continue d'augmenter, particulièrement depuis juin 2016 dans une proportion qui ne peut être expliquée par le flux des arrivées en Italie⁸. Autrement dit, l'effort parisien a été utile, mais insuffisant pour « soulager Calais », en un double sens :

- Il n'a pas permis de recueillir tout le flux qui de Paris vient à Calais.

5 Emmaüs Solidarité, rapport d'activité 2015 « Maraudes en faveur des personnes migrantes », page15.

6 (Voir tableau en annexe)

7 Source préfecture de Paris.

8 Voir les estimations économétriques présentées en annexe du rapport intermédiaire du 24 octobre.

- Il n'a retenu en Ile de France les personnes migrantes que partiellement⁹.

Inversement il est aussi possible que des personnes migrantes découragées de passer à Calais et d'attendre dans le contexte du bidonville se soient rendues à Paris. Il convient de souligner les fortes interactions entre les deux courants d'un même flux. La montée très soudaine des arrivées de population soudanaise à Calais à partir de Mai 2016, alors même que leur orientation vers l'asile en France semblait acquise résulte d'un arbitrage au profit de Calais qu'il faut désormais tenter de contrecarrer. De même est-il possible qu'une part minoritaire des personnes migrantes qui ont afflué à Paris en octobre 2016 fasse partie de celles qui ont quitté Calais pour ne pas « subir l'évacuation ». Ces faits incitent à mieux coordonner en amont de Calais la dynamique des flux, particulièrement ceux qui concernent des personnes dont l'orientation vers le Royaume Uni n'est pas complètement irréversible, sans doute la majorité d'entre elles¹⁰.

I - Comment mieux fixer le flux migratoire en amont de Calais ?

Mettre en place à Paris et dans quelques autres points des territoires des « centres d'accueil d'urgence » dédiés à l'accueil des primo arrivants, avant toute démarche vers l'asile.

La brutalité des conflits jette sur les lieux de transit routiers et ferroviaires des personnes avec une intensité et une rapidité qui surpasse les rythmes habituels de la filière de l'asile. Les installations réalisées à Calais puis dans les CAO depuis le début de 2015 avaient pour but de faire face à cette nouveauté.

La mission salue de ce point de vue l'ouverture prochaine à Paris d'un *Centre de Premier Accueil (CPA)* d'une capacité de 700 places (Boulevard Ney et à Ivry) qui permettra de mieux faire face aux besoins des primo arrivants et de les orienter vers les CAO, les CHUMI, la plateforme nationale de l'asile et le système de l'asile dans son ensemble, plus efficacement que n'ont pu le faire jusqu'à présent les processus d'évacuation/relogement menés à Paris. Les principes de fonctionnement de ce centre pourraient inspirer des réalisations ailleurs en France destinées à accueillir en dignité les primo arrivants dans l'urgence, établir avec eux une première évaluation de leur parcours vers l'asile et les redistribuer dans l'ensemble des lieux d'hébergement pérennes disponibles, rattachés à la filière de l'asile. Le CPA présente plusieurs caractéristiques innovantes¹¹ dont les deux premières ont fait défaut à Calais¹² :

9 Voir un essai d'évaluation en annexe .

10 Voir sur ce point le rapport antérieur de la mission « Le pas d'après » juillet 2015.

11 Informations recueillies auprès de Bruno Morel, directeur général d'Emmaüs Solidarité lors d'une visite sur place. .

- Une grande fluidité prévue pour les passages (5 à 10 jours pour les adultes masculins) permettant l'accueil d'un flux journalier élevé de 50 à 100 personnes, comparables aux estimations de flux d'arrivées sur Paris effectuées par la mission.
- Un haut degré de qualité de l'évaluation individuelle, médicale et sociale, voire culturelle.
- Un équilibre entre l'inconditionnalité de l'accueil humanitaire et le respect des règles du droit de l'asile.
- Une très forte mobilisation de volontaires bénévoles en proximité pour divers services aux migrants sur le site.
- Une capacité géographique nationale de redistribution vers l'ensemble des lieux d'hébergements destinés aux migrants en France assurée par le GIP/Habitat.

De tels « centres d'accueil d'urgence » (CAU), facilitant une pré orientation vers l'asile en amont de Calais, et organisant la suite du parcours, devraient permettre de ré orienter des projets parfois arbitrairement axés vers le Royaume Uni, plus facilement qu'à Calais. Si de tels centres existaient, la majeure partie des Soudanais, une part croissante des Afghans ne devraient plus gagner le nord de la France¹³ .

La mission propose que de tels « centres d'accueil d'urgence » soient répartis là où des lieux d'accumulation de détresse sont susceptibles de se former : outre Paris avec le CPA Ney/Ivry, Lyon, Nice ou Marseille, mais aussi Strasbourg et la Savoie, à étudier en fonction des observations qui peuvent être faites par les structures ayant déjà cette vocation dans le sud de la France : « plateforme d'accueil des primo-arrivants », « centres de transit ». C'est à l'OFII que reviendrait la charge d'étudier les localisations de tels centres de Premier accueil d'urgence ailleurs qu'à Paris où le seul CAP devrait déjà suffire à remplir cette fonction. Le présent rapport justifiera en seconde partie qu'un CAU soit aussi installé dans les Hauts de France.

Pour réussir avec les primo arrivants une orientation vers l'asile en France ou vers un autre pays, la qualité de l'information sur les droits et devoirs liés à l'asile est essentielle. L'antenne du HCR de Paris estime qu'une information objective, donnée de manière homogène tout au long du parcours migratoire depuis l'Italie, est une condition fondamentale de succès¹⁴.

12 Sur base du suivi journalier effectué par La vie active, le taux mensuel de sorties du CAP était de l'ordre de 11% pour les Soudanais qui demandent majoritairement l'asile en France, de 16% pour les femmes hébergées dans le Centre Jules Ferry (net des réintégrations). 2 ETP seulement avaient la charge d'accompagne quotidiennement les 1500 personnes hébergées au CAP, les autres étant affectés aux services du fonctionnement.

13 L'expérience qui s'est constituée à Calais par l'OFI I, la Vie active et les associations qui accompagnent les migrants dans leur démarche montre que la plupart des Soudanais reconnaissent désormais notre pays comme terre d'asile. Les mentalités évoluent pour les Afghans. Elles demeurent hésitantes pour les originaires d'Erythrée .

La mission recommande que les antennes du HCR basées en France et en Italie soient renforcées et mandatées pour être visibles, à disposition des migrants dans les divers centres de primo arrivée au long du « flux secondaire ». Le HCR, mais aussi l'agence Européenne de l'asile pourraient accentuer leurs actions de formation auprès des travailleurs sociaux en charge de l'accueil des primo arrivants. Cette formation pourrait être donnée à des bénévoles français rattachés au HCR.

Aussi prometteurs qu'apparaisse le CPA Ney/Ivry mis en place sous l'égide de l'Etat et de la Mairie de Paris, il ne peut servir de modèle. Son coût élevé (rendu possible par un fort engagement de la municipalité et leur adossement à l'Île de France) rend difficile sa dissémination telle quelle. En revanche, les « centres de transit » instaurés en lien avec la réforme récente de l'asile pourraient être considérés comme modèles possibles des centres d'accueil d'urgence (CAU) des personnes migrantes évoqués précédemment.

Les centres de transit, modèles à considérer pour jouer le rôle de centre d'accueil d'urgence

La mission recommande d'étudier la transférabilité ailleurs en France des « Centres de Transit » (deux exemplaires en France à Creil et Villeurbanne¹⁵) conçus précisément pour introduire de la souplesse et assurer la continuité de la mise à l'abri depuis le premier accueil d'urgence jusqu'à l'installation en Cada lorsqu'un processus de demande d'asile a pu être enclenché. Ainsi par exemple de tels centres assurent –ils l'accès à l'hébergement dans toutes les phases de rupture du parcours d'asile : attente au guichet unique, attente d'une réadmission Dublin ou d'un retour au pays d'origine. On sait combien à Calais l'offre d'asile a échoué du fait de ces ruptures qui, vécues dans la lande ou le bidonville, ont alimenté le découragement et incité à poursuivre vers l'Angleterre.

Un des avantages de tels centres de transit est de fonctionner en lien étroit avec l'OFII (guichet unique). La mission recommande aussi d'étudier la possibilité d'installer un tel centre de transit dans la région Haut de France à proximité d'un « guichet unique », avec une vocation particulière de prévenir les flux vers Calais et de servir aussi de relai au dispositif humanitaire qui y serait maintenu (voir seconde partie du rapport de synthèse).

Accroître l'attractivité des CAO.

Depuis leur création en novembre 2015, les CAO ont permis d'accueillir pour un temps de répit près de 6.800 personnes en provenance de Calais (6.000) et Dunkerque (700) dans 167 centres répartis dans la France entière¹⁶. L'effort du démantèlement a conduit à doubler pratiquement en quelques semaines le

14 Entretiens avec Ralf Gruenert et Dia Jacques Dongo.

15 Le centre de transit de 220 place sis à Villeurbanne est géré par Forum Réfugiés. La durée de séjour y est de l'ordre de 45 jours, avec une capacité annuelle de 1500 personnes et des couts de fonctionnement comparables à celui d'un CADA .

nombre des personnes ainsi accueillies. Un enjeu majeur consiste dans l'homogénéisation de la qualité de l'accueil assuré aujourd'hui dans une très grande variété de lieux et d'établissements, souvent disponibles provisoirement. Eviter le retour vers Calais du fait d'une déception, d'un sentiment d'isolement, d'une incompréhension de l'avenir est un défi que tous les responsables de ces centres ont en tête.

La mission se félicite de la disponibilité des associations présentes auprès des migrants, y compris celles qui sont basées à Calais pour contribuer à un environnement favorable dans les CAO de la France entière. Il n'y a plus lieu, les implantations étant réalisées, de ne pas en diffuser la liste. La mission recommande que dans chaque département ou région, le responsable de la coordination des CAO (en général , DDCS et DGCS) suscite la coopération des uns et des autres et se rende disponible pour permettre aux différents réseaux associatifs et à la société civile en général de participer à l'accueil et à la rencontre des migrants, à l'encontre des peurs et des préventions qu'y ne manquent pas de s'exprimer .

Selon la suggestion de Médecins du Monde qui vise particulièrement l'offre de soins de santé, l'échelon régional de pilotage des CAO devrait organiser régulièrement une coordination à laquelle participeraient l'Agence Régionale de Santé et les associations ayant une bonne connaissance des difficultés physiques et psychiques affectant les personnes migrantes. De telles réunions de coordination pourraient aussi porter sur les conditions de l'accès au droit d'asile et au parcours correspondant, tous les CAO ne disposant pas de telles compétences. Cette perspective pose la question de l'avenir à terme des CAO, structures provisoires de répit, qui devront s'intégrer au DNA autour de pôles régionaux dans la logique de la réforme de l'asile (« guichets uniques » de l'OFII).

Une question particulièrement délicate concerne l'application des clauses du règlement Dublin III aux migrants ayant engagé une démarche d'asile une fois entrés dans un CAO. La seule crainte de se voir appliquer la clause dite de réadmission dans le pays de première entrée peut s'avérer dissuasive pour certains. Pour cette raison, dans le contexte du démantèlement, l'application de la clause de réadmission dans le pays de premier franchissement a été suspendue. Mais qu'en sera-t-il à l'avenir pour les migrants qui rentrent en France après le démantèlement ? Il ne peut être question de puiser dans le quota des 30.000 relocalisations souveraines auxquelles la France s'est engagée et qui doivent valoir seulement pour des personnes identifiées comme demandeurs d'asile par l'OFPRA à leur entrée en Italie et en Grèce. On ne peut d'avantage renoncer par principe à user de la clause de réadmission sans affaiblir la France dans les négociations en cours. La mission propose que les personnes dont la situation au regard de l'asile et de la procédure Dublin est évaluée en CAO puissent au cas par cas, sur base de leur projet et du dossier présenté par l'association qui les accompagne faire l'objet d'une dérogation au titre de la clause de souveraineté à l'appréciation des Préfets. Le volume de ces dérogations devrait être encadré au niveau national. Pour autant, comme il est prévu dans le cas du CPA Ney/Ivry, l'accueil inconditionnel ne fait pas obstacle ni à la procédure de réadmission Dublin III, ni à celle du retour. La mission recommande qu'en cas d'activation de la procédure Dublin ou de mise en œuvre

d'un retour, la continuité de l'hébergement soit assurée par un centre de transit (cf. supra).

La stabilisation de l'accueil des mineurs isolés relocalisés lors de l'évacuation du bidonville s'est avérée une tâche particulièrement ardue en raison de l'accroissement très rapide de leur nombre dans les dernières semaines et jusqu'aux derniers jours de l'évacuation où l'on en dénombrait plus de 1.500 soit près de 20 % du total des personnes migrantes migrants relocalisées. Il aura donc fallu en quelques jours créer de nouvelles structures CAOMI, en acceptant à cause de l'urgence, des entorses pragmatiques aux règles qui s'appliquent à la protection de ces mineurs. Une annexe spécifique¹⁷ est dédiée à l'inventaire des questions qui doivent encore être résolues entre l'Etat et les départements, entre les préfetures et les associations. La mission retient particulièrement les recommandations du HCR qui encouragent à entreprendre dès le premier accueil en CAOMI ou structures équivalentes la recherche de solutions conformes à l'intérêt supérieur de l'enfant : enregistrement complet indiquant où se trouvent d'éventuels membres de famille, conduite systématique de BIA/BID, augmentation du nombre d'administrateur ad-hoc¹⁸.

De même convient-il de prolonger dans le cadre des CAO et des autres établissements de type CHUMI, et tout particulièrement dans les structures provisoires dédiées à l'accueil des Mineurs non accompagnés (CAOMI), une procédure d'examen de dossiers prioritaires pour le regroupement familial par le Royaume Uni. La mission propose que de tels dossiers soient regroupés à l'échelle régionale de façon à permettre leur examen par une équipe itinérante du Home Office, afin d'éviter une polarisation des MNA sur certains points du territoire national.

Plus largement, la mission considère que les enjeux futurs du partage des responsabilités de l'asile entre européens et particulièrement avec le Royaume Uni sont tels qu'ils relèvent d'une négociation globale. La perspective du Brexit qui amènera à revoir les conditions dans lesquelles le Royaume Uni applique aujourd'hui systématiquement à son avantage le règlement Dublin III devrait permettre d'ouvrir ce champ de la négociation. Alors que depuis 2014 le déséquilibre des prises en charge en vue de l'asile sur le flux méditerranée sud est flagrant entre la France et le Royaume Uni, l'accueil inconditionnel par ce pays des MNA et personnes vulnérables pouvant faire état d'attaches familiales serait amplement justifié.

Penser l'avenir des CAO dans une perspective globale de l'asile et de l'hébergement social

Une condition élémentaire du bon fonctionnement des CAO consiste dans leur inscription à l'intérieur du DNA (dispositif national de l'asile), afin que les différentes « sorties » vers la filière de l'asile se déroulent sans à-coups. Le répit offert dans les CAO sera d'autant plus utile qu'un parcours y aura été présenté qui inclue toutes les étapes jusqu'à l'insertion. Il s'agit encore une fois de

17 Voir annexe CAO Mineurs isolés

18 Cf. note du HCR sur la situation à Calais et le transfert des enfants non accompagnés vers le Royaume Uni du 6 septembre 2016.

permettre aux personnes de se projeter vers l'avenir, même si cela comporte des incertitudes. Cette inscription implique que le DNA soit lui-même assuré d'une certaine prévisibilité. De là découlent deux recommandations retenues par la mission, soutenues par l'ensemble des associations et singulièrement par la FNARS, qui devraient conduire à un travail conjoint des Ministères de l'Intérieur, du Logement et des affaires sociales (mission conjointe IGA/IGAS ?) en vue de :

- Définir un programme pluriannuel de moyen terme pour l'évolution du DNA sur base de l'objectif actuel de 60.000 places
- Désenclaver le DNA pour coordonner son évolution avec celle du dispositif d'accueil d'urgence de droit commun vers le logement (réseau SIAO) et de prévenir le sentiment de mise en concurrence et d'éviction qu'éprouvent les travailleurs sociaux et les personnes hébergées concernés par le « droit commun ».

La notion d'un « parcours » esquissé dès l'entrée CAO doit s'étendre jusqu'à l'insertion, une fois acquise une protection. La forte augmentation des protections accordées par l'OFPPA et la CNDA en 2015 et 2016 fait craindre aujourd'hui que cette dimension de l'insertion ne constitue un goulet d'étranglement du DNA et par tant des CAO. Or la question du renouveau des politiques d'insertion est inscrite aujourd'hui prioritairement à l'agenda de la Politique nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

La mission propose que l'insertion sociale, professionnelle et culturelle des personnes ayant bénéficié récemment d'une protection en France soit prise en compte explicitement dans les mesures nationales en cours d'examen visant à renforcer la qualité des dispositifs nationaux et territoriaux destinés à soutenir l'insertion¹⁹, à l'instar de l'expérimentation conduite par la préfecture de Paris avec l'AFPA, afin de valoriser les synergies entre insertion des migrants et insertion de droit commun. De même la mission recommande-t-elle de ne pas attendre la fin du parcours de l'asile pour proposer des formations linguistiques aux personnes migrantes accueillies dans les CAO qui pour la majorité d'entre elles se verront accorder une protection.

II - Mieux comprendre, accueillir et orienter le « flux rémanent » à Calais

Les efforts pour mieux traiter en amont de Calais un « flux migratoire secondaire sud méditerranéen » ne pourront complètement suffire à prévenir toute arrivée de migrants en quête d'un passage vers le Royaume Uni. Qui seront ces personnes ?

- Pour une part, des migrants passés par le nord de l'Europe et qui n'y auraient pas réussi leur intégration. Cela s'est vu récemment lors de l'évacuation du bidonville de Calais.
- Une partie des migrants rentrés en France et qui malgré les offres faites en amont, ou dans la méconnaissance de ces offres, ou en raison d'attaches familiales avec le Royaume Uni qui n'auraient pas été prises en compte, persistent à vouloir s'y rendre clandestinement avec l'aide de passeurs .

19 Cf. Conclusions tirées par Madame Ségolène Neuville, secrétaire d'Etat pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale à l'issue des Assises du travail social.

Ce sera donc une population aux motivations composites, mais dont une part d'entre elles restera difficile à convaincre.

Mieux comprendre les migrants qui continueront de se rendre à Calais ou d'y passer²⁰

La mission estime que l'on ne doit pas pour autant renoncer à cet effort de conviction, quel que soit le type de dispositif qui devrait subsister à Calais ou dans sa proximité pour des raisons humanitaires. Cette conviction résulte de l'expérience Calaisienne elle-même : il se trouve là des hommes, des femmes et des enfants ayant une très riche expérience humaine. Dès lors deux recommandations émergent quoiqu'il arrive :

Les acteurs de Calais et de sa région devraient mieux connaître les motivations des migrants qu'ils sont appelés à rencontrer, accueillir ou les cas échéant interpeller. Nous proposons à ce titre qu'une étude monographique soit conduite en Ile de France auprès d'un échantillon significatif de migrants parmi les 19.000 qui ont été hébergés depuis les squats parisiens en 2015 et 2016. Il s'agirait de mieux comprendre certaines situations constatées à Calais²¹ : pourquoi près de la moitié des femmes hébergées par le Centre Jules Ferry sont-elles Erythréennes alors que cette nationalité est très loin d'être majoritaire ? Pourquoi les mêmes persistent-elles, une fois à Calais à se rendre au Royaume Uni, alors que ce n'était pas leur choix au départ de leur pays ? Pourquoi 70% des mineurs non accompagnés mis à l'abri au CAP de Calais étaient-ils Afghans, soit près du cinquième des personnes de cette nationalité ?

La mission propose que les personnes migrantes de passage à Calais aient l'occasion de s'entretenir avec des compatriotes qui auraient réussi le parcours de l'asile en France²². Elle suggère que L'OFII sollicite des volontaires soudanais, érythréens, éthiopiens, afghans notamment qui pourraient dans les dialectes de leur pays, issus des mêmes villes ou régions, contribuer à les rassurer, particulièrement s'agissant de personnes qui peuvent être sous influence comme les mineurs isolés ou les personnes vulnérables. Cette présence compléterait celle qu'assure déjà avec charisme, mais avec des moyens limités, certaines associations. Elle propose que France Terre d'Asile association mandatée et compétente pour l'accompagnement des MNA étudie la possibilité que de tels « médiateurs culturels » reçoivent les formations nécessaires pour devenir « administrateurs ad hoc » auprès des MNA trouvés à Calais.

Trouver l'équilibre entre accueil inconditionnel et respect de l'Etat de droit

20 Le renforcement des sécurités à Calais s'est traduit par une activité accrue de passeurs très en amont

21 Observations recueillies par l'association La vie active sur base d'un suivi journalier des personnes accueillies au CAP et au Centre d'hébergement Jules Ferry

22 De telles initiatives ont eu lieu avec succès et pourraient être généralisées au moyen de Visio conférences à l'ensemble du réseau des CAU et des CAO.

Face à une situation aussi complexe que peut l'être celle de Calais, il est utile de s'armer d'une boussole constituée de deux principes vers lesquels il faut essayer de tendre avec pragmatisme.

D'un côté, les personnes migrantes trouvées à Calais en situation de grande précarité doivent pouvoir être conduites vers des lieux où elles reçoivent les soins et services minimaux qui garantissent leur dignité et non pas pourchassées de place en place faute de solution adaptée.

De l'autre, l'accueil inconditionnel ne signifie pas l'absence de devoirs de la part de ceux qui en sont les hôtes. Les règles de l'Etat de droit les touchent aussi en ce qui concerne à la fois l'accès à l'asile en France ou depuis la France, la mise en danger de vies humaines que comporte l'intrusion à tout prix dans les véhicules, les dommages causés à autrui par ces intrusions.

Le maintien à Calais ou dans une proximité variable de Calais d'un dispositif pérenne vers lequel orienter les personnes migrantes trouvées en grande précarité à Calais et dans ses environs (on songe à la réapparition de squats ou de camp de fortune à Tétéghem, Norrent Fontes, Grande Scynthe ou Dunkerque) doit du même coup répondre à des exigences contradictoires. La consultation des associations a porté sur ces contradictions :

- La localisation de ces dispositifs (qui devraient distinguer entre adultes masculins, MNA et personnes vulnérables) sera attractive pour de primo arrivants si elle n'est pas trop distanciée du centre de Calais. Inversement, cette proximité constitue incontestablement une opportunité pour tenter le passage.
- La durée d'un tel accueil d'urgence doit être brève, annoncée comme limitée dans le temps, car l'accueil ne peut servir à soutenir de fait le franchissement illégal. Inversement, une durée trop brève n'est pas conciliable avec la levée des influences extérieures qui pèsent sur les migrants, particulièrement MNA et personnes vulnérables.
- La dignité des personnes exige qu'elles soient libres de leurs mouvements et conditionne aussi leur acquiescement à la mise à l'abri. Cependant cette liberté peut être manipulée par des réseaux que l'on veut combattre.

Les propositions de la mission s'efforcent donc de concilier globalement l'ensemble de ces contradictions. Au-delà d'une période transitoire où les installations du centre Jules Ferry seraient maintenues pour mener à bien la relocalisation des personnes vulnérables et des MNA qui s'y trouvent encore, elles invitent à considérer l'ouverture de petites structures d'accueil d'urgence destinées aux primo arrivants en situation précaire à Calais et à eux seulement.

Trois centres d'accueil d'urgence en proximité immédiate du centre de Calais

Avec la majorité des acteurs qui ont vécu l'expérience du Centre Jules Ferry et du CAP, la mission estime qu'avec le démantèlement une page est tournée. La fermeture des installations doit y être définitive autant symboliquement que du fait de la confusion inévitable que ce site entretenait entre la mise à l'abri, la fourniture de services de base, et les exigences sécuritaires liées à la proximité de la rocade portuaire. Cette confusion a pesé constamment sur les missions de chacun : voué au service des migrants et favorisant en même temps la dynamique des passages

A l'inverse, la mission estime qu'une localisation trop éloignée de structures de mise à l'abri ne supprimerait pas l'attractivité de Calais, comme l'expérience historique l'a montré. Elle pourrait certes bénéficier à une partie des migrants rencontrés par les maraudeurs, mais pas à ceux qui « veulent absolument passer ». Elle aurait en outre l'inconvénient majeur de nourrir une confrontation permanente entre les pouvoirs publics et les associations de secours humanitaire. Distribution de repas dans des conditions rudimentaires, distribution de tentes dans les squats sauvages, souvent sous le contrôle de passeurs, risqueraient de se poursuivre. C'est pourquoi elle propose de réfléchir à l'emplacement de trois emplacements (distinguant hommes adultes, femmes et personnes vulnérables, mineurs isolés) en proximité de Calais, facilement desservis par des bus d'où les relocalisations vers un Centre de transit régional (cf partie I du rapport) devraient s'effectuer à dates fixes. Dans cette perspective, les associations calaisiennes devraient autant que possible pouvoir s'impliquer dans la nouvelle dynamique mise en place.

L'identification de ces emplacements constitue pour l'Etat avec les collectivités territoriales du Calais un enjeu immédiat de « l'après démantèlement ». L'orientation de la mission de « sortir de Jules Ferry » a été reçue avec scepticisme à ce stade par les associations basées de longue date à Calais, craignant une impossibilité pratique de trouver rapidement des emplacements alternatifs à Jules Ferry en proximité de Calais. Leur message a été : pas de fermeture définitive du Centre Jules Ferry aussi longtemps qu'un emplacement alternatif n'a pas été trouvé. Les contacts avec la préfecture du Pas-de-Calais montrent en revanche que ce ne devrait pas être mission impossible si les recherches sont engagées dès maintenant.

L'accueil humanitaire d'urgence à Calais : une antenne d'un Centre régional de transit

En s'inspirant du modèle en préparation à Paris boulevard Ney, la mission estime qu'il doit être possible de limiter dans le temps le passage dans les centres d'accueil d'urgence calaisiens de façon rigoureuse. Pour cela elle propose de les adosser à un *centre de transit de niveau régional* qui pourrait être localisé dans les Hauts de France, selon les principes évoqués en première partie. Ce centre de transit serait chargé de la ré-orientation vers un hébergement adapté (notamment CAO) soucieux que ne porteraient plus les centres d'accueil calaisiens. Il y aurait alors un partage de tâches entre le niveau départemental de nature à pallier l'anomalie qui charge à Calais une préfecture de département de prérogatives régionales voire nationales. La mission propose d'identifier les CAU calaisiens comme *Antenne du centre de transit régional en Hauts de France*.

Dès l'arrivée inconditionnelle dans les centres d'accueil d'urgence calaisiens, les personnes accueillies devraient être informées de leurs droits et de leurs devoirs, ceux-ci étant concrétisés dans un règlement intérieur, portant notamment sur les absences et les limites de la ré-admission. Concrètement deux dates seraient connues des personnes accueillies d'urgence correspondant aux durées moyennes de séjour visées pour la gestion des centres d'accueil d'urgence calaisiens :

- De 10 à 15 jours pour les hommes adultes ;
- De un à deux mois pour les personnes vulnérables et les MNA.

La première de ces deux dates vaudrait comme un rendez-vous offert et renouvelable pour le transfert vers le centre régional de transit. Après la seconde de ces deux dates, les ré-intégrations dans le centre ne seraient plus possibles et l'issue obligatoire deviendrait le transfert vers le centre de transit. Ces règles devraient être appliquées avec discernement par les responsables des structures, tenant compte de l'état psychologique des personnes. Les centres d'accueil d'urgence calaisiens seraient des structures de mise à l'abri légères. Leur capacité d'accès serait fonction du rythme de passage et du flux anticipé des arrivées. Un calcul très grossier basé sur une estimation du flux « rémanent » d'arrivées sur Calais aboutirait à des fourchettes de 60/120 places de mise à l'abri pour les femmes et personnes vulnérables, 120 /240 places pour les mineurs non accompagnés et 140/210 pour les hommes adultes²³. A l'image du CAU Ney/Ivry l'accès aux soins médicaux devrait s'effectuer dans un lieu unique où pourraient aussi être servis les repas et où serait procédé à des distributions en coopération avec les bénévoles et les associations.

Des lieux où une pré-évaluation de qualité serait possible

Pour emporter la conviction des personnes accueillies d'urgence, les centres correspondants devraient disposer de travailleurs sociaux spécialisés en nombre suffisant pour procéder dans la journée à une pré-évaluation des nouveaux arrivants, avec l'aide de médiateurs culturels ayant obtenu l'asile en France. Au cours de leur passage, les personnes accueillies devraient avoir rencontré un responsable de l'OFII ou d'une association agréée pour donner une information sur les droits en matière d'asile sachant que l'exercice effectif de ce droit aura lieu au centre de transit. La pré-évaluation donnerait une indication sur le parcours à engager depuis le centre de transit. Lorsqu'il serait avéré que les personnes accueillies ne relèvent pas de l'asile en France ou dans un autre pays, l'orientation devrait être soit l'hébergement social de droit commun, soit une procédure de retour.

Des messages clairs à l'encontre du franchissement illicite

L'accueil dans les centres d'urgence devrait dissiper les malentendus à l'égard du franchissement illicite : ce franchissement illicite n'est pas acceptable par la France qui accueille, pour des raisons tenant à la sécurité des personnes et à nos engagements internationaux sur lesquels se fondent aussi les dispositions de l'accès à l'asile. Si la liberté de mouvement est de règle le jour sous réserve des formalités d'enregistrement « peaufiné » d'entrée et de sortie, le centre est fermé la nuit pour motif de sécurité des personnes. Celles-ci resteraient libres pendant le temps d'accueil de tenter le franchissement mais elles sauraient que la réadmission éventuelle serait suivie d'une relocalisation vers le centre de transit. La mission suggère aussi que les personnes migrantes interpellées sur les camions lors du franchissement soient exposés au risque d'un transfert immédiat vers le centre de transit régional après relevé de leur identité. S'il s'avère qu'ils sont susceptibles d'un renvoi, ils peuvent aussi faire l'objet d'une OQTF dans le cadre des procédures administratives.

²³ Voir calcul estimatif en annexe. La fourchette correspond au mouvement saisonnier des arrivées.

Conclusions : « mission possible »

Parvenue à ces conclusions, la mission a conscience que ses propositions, en l'absence de consultations suffisamment complètes, doivent encore être soupesées et discutées. C'est pourquoi ce rapport de synthèse est remis aux Ministres « ad referenda » et l'on devra certainement remettre en cause les descriptions détaillées auxquelles nous nous sommes risqués, concernant par exemple l'organisation et la capacité du dispositif léger d'accueil d'urgence que nous proposons d'établir dans la proximité de Calais en tant qu'antenne d'un Centre de transit régional dans les Hauts de France.

Ce que l'on peut cependant à ce stade retenir globalement de ces propositions tient en deux idées :

- La nécessité de situer l'après bidonville à Calais dans une perspective nationale globale de consolidation/rationalisation de l'ensemble du DNA, en lien étroit avec les dispositifs de droit commun qui visent l'hébergement et la réinsertion sociale, tenant compte du fait que notre pays est entré maintenant dans un nouveau régime migratoire et ne peut renoncer pour autant à une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.
- La possibilité d'instaurer à Calais dans l'opportunité ouverte par la fin du bidonville une dynamique complètement nouvelle, tirant un trait sur le passé, fondée sur une maîtrise rigoureuse des flux et sur les principes de l'Etat de droit. Nous soulignons que ce choix d'innover à Calais (ou dans sa proximité) a aussi pour but de promouvoir dans la durée la coopération plutôt que l'antagonisme entre les pouvoirs publics nationaux et territoriaux ainsi qu'entre eux et les associations. C'est aussi en envisageant ce futur que nous avons proposé de penser l'avenir de Jules Ferry dans une perspective nouvelle

De ces deux points de vue, la notion de centre de transit est essentielle : comme pièce majeure de la construction d'un DNA cohérent avec l'avenir des CAO ; comme point fort auquel pourrait s'adosser les CAU « légers » maintenus à Calais ou dans sa proximité.

Qu'il nous soit permis de dire finalement, en pensant à tous les acteurs très engagés que nous avons rencontrés, que le calendrier des décisions est maintenant essentiel. Construire sur la dynamique créée par la fin du bidonville nécessite d'engager très rapidement les initiatives qui lui succèderont pour « assurer a dignités des personnes migrantes qui se trouveront encore à Calais sans pour autant que ne se reconstitue...un bidonville ». Nous avons mesuré en effet combien l'Etat est attendu et irremplaçable, aussi critiqué qu'il puisse être, pour donner une direction, annoncer des finalités

Jean ARIBAUD et Jérôme VIGNON

