



UNHCR

L'Agence des Nations Unies pour les réfugiés

L'EXPERIENCE DES CENTRES D'ACCUEIL EN FRANCE

© UNHCR/ Corentin Fohlen

 **UNHCR**
The UN Refugee Agency

L'expérience des centres d'accueil et d'orientation (CAO) et des centres d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés (CAOMI) en France

Observations du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

Remerciements

Nous remercions tout particulièrement les personnes accueillies dans les centres et ayant participé aux échanges, les interprètes, les acteurs institutionnels et associatifs qui ont su se montrer très disponibles et ouverts à la discussion ainsi que la Direction générale des étrangers en France du ministère de l'Intérieur qui a facilité nos visites.

CONTACTEZ-NOUS

Représentation française du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Tél : +33 1 44 434 858

Courriel : frapa@unhcr.org

PHOTO DE COUVERTURE

Centre d'accueil et d'orientation d'Istres, ©UNHCR/Corentin Fohlen, 20/01/2016

Sommaire

	Résumé	6
	Introduction	11
	1. L'expérience des centres d'accueil et d'orientation (CAO)	15
1.1	Un cadre normatif évolutif	15
1.2	CAO à la ville v. CAO à la campagne	18
1.3	De bonnes conditions d'accueil	19
1.4	Le temps de l'attente	22
1.5	Information et accompagnement juridique et social	23
1.6	L'interprétariat, une ressource indispensable	25
1.7	La santé	26
1.8	Conclusions	27
	2. L'expérience des centres d'accueil et d'orientation des mineurs isolés (CAOMI)	28
		28
2.1	Le processus à l'œuvre avec le « Home Office »	29
	Situation pré-démantèlement dans les Hauts-de-France	29
	Situation durant l'évacuation et post-démantèlement : un défaut d'informations et d'accompagnement	30
2.2	Naissance et vie des CAOMI	32
2.3	Les visites des CAOMI par le HCR	34
2.3.1	Contexte	34
2.3.2	Appui aux gestionnaires et aux autorités et référencement des enfants vulnérables	35
	Diffusion de l'information	35
2.4	De bonnes conditions matérielles d'accueil et une adaptation rapide des équipes	36
2.5	Le temps de l'attente	37
2.5.1	La santé pour tous	39

2.5.2	Un accès à l'éducation grâce à la solidarité associative	40
2.5.2	Un accès limité à l'information et aux droits	41
2.6	Conclusions et perspectives	42
	Quelle prise en charge pour les enfants non accompagnés : l'Etat ou les collectivités locales ?	42
	Quel accompagnement ?	43

Résumé

Dans le cadre de son activité en France, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) apporte une attention toute particulière à la situation à Calais et dans sa région.

Il a intensifié sa présence et a pu ainsi suivre au plus près les développements qui ont marqué la période de 2015 à 2016 : (1) l'augmentation importante du nombre de personnes ayant un besoin de protection internationale arrivant à Calais et dans la région des Hauts-de-France, (2) la présence d'un nombre de plus en plus important d'enfants non accompagnés, avec l'espoir pour certains de rejoindre le Royaume-Uni où réside un membre de leur famille, (3) la création d'un dispositif humanitaire et (4) l'instauration par les autorités françaises d'un mécanisme de transfert ou de relocalisation vers des centres d'hébergement répartis sur l'ensemble du territoire français.

Le HCR a soutenu depuis l'origine le dispositif de relocalisation des personnes présentes dans les Hauts-de-France mis en place à compter d'octobre 2015, constituant une partie de la réponse à la situation complexe de Calais, en sus d'autres mesures prises visant à faciliter l'accès à l'enregistrement des demandes d'asile à Calais même, une prise en charge humanitaire dans l'attente d'une orientation des personnes et une information donnée sur leurs droits et obligations lors de maraudes dans les camps informels de la Lande et les lieux de mise à l'abri du site de Calais. Ce dispositif de relocalisation a pris fin pour l'essentiel à l'issue du démantèlement complet du site de Calais en novembre 2016.

C'est ainsi que le HCR a souhaité entreprendre en 2016 une série de visites des lieux d'hébergements ayant accueilli ces adultes et enfants non accompagnés avec l'objectif d'identifier des bonnes pratiques et des voies d'amélioration. Cette activité s'inscrivait aussi dans le cadre plus général de la question de l'accueil et de la prise en charge en France des personnes ayant un besoin de protection internationale au sein du dispositif national d'accueil dédié aux demandeurs d'asile, qui reste saturé, malgré une augmentation remarquable depuis 2012 du nombre de places d'hébergement.

A travers les quarante-huit centres d'accueil et d'orientation pour adultes (CAO) et mineurs (CAOMI) visités, le HCR a pu mesurer l'investissement des autorités françaises aux niveaux national et local, l'implication des communes et l'engagement des associations gestionnaires des centres, de leur personnel ainsi que des réseaux bénévoles et des citoyens œuvrant ensemble pour réussir au mieux cet accueil dans de

bonnes conditions. Tous ces acteurs ont eu à relever de nombreux défis : s'organiser dans des délais souvent très courts sans nécessairement disposer de ressources humaines et financières suffisantes, notamment en matière d'interprétariat, expliquer leur rôle et gérer les attentes des personnes accueillies, les informer et les accompagner sur les options s'offrant à elles ou encore leur permettre d'accéder à des soins, notamment en santé mentale. Pour la prise en charge des enfants non accompagnés au sein des CAOMI, l'instauration d'un lien de confiance a constitué un défi majeur face à des enfants souvent anxieux et confus sur leur avenir, peu ou mal informés, ayant pour objectif premier de gagner coûte que coûte le Royaume-Uni pour rejoindre parfois leur famille proche (parents, frères ou sœurs) ou plus éloignée (tantes ou oncles, cousins).

Le système de transfert vers les CAO et CAOMI d'octobre 2015 à novembre 2016 a aussi mis en évidence le besoin de disposer de lieux d'accueil flexibles à la fois pour informer, accompagner et orienter rapidement les personnes vers une prise en charge adaptée à leur situation. Ces lieux pourraient être situés dans différents départements sur les routes empruntées par les migrants et les personnes en besoin de protection internationale. L'expérience des CAO, dispositif de mise à l'abri des personnes avant qu'elles ne commencent des démarches d'asile et n'enregistrent leur demande, a montré son efficacité même si des difficultés ont pu être observées en termes de lisibilité et de gestion du dispositif lui-même. Il a fédéré autour de l'objectif commun d'un accueil digne des personnes, nombre d'acteurs institutionnels, associatifs, collectivités locales et bénévoles. Désormais intégrés au dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile, les CAO deviennent pérennes. Parallèlement, le HCR ne peut qu'encourager les autorités françaises à poursuivre les efforts engagés depuis 2012 pour créer de nouvelles places d'hébergement afin que chaque personne dispose d'un hébergement décent et adapté à sa situation de vulnérabilité. Cet hébergement devrait inclure un accompagnement de qualité, permettre l'apprentissage du français et associer des médiateurs interculturels avec pour objectif de préparer l'intégration des personnes protégées.

S'agissant plus précisément des enfants non accompagnés, le dispositif à Calais a été le laboratoire d'une première prise en charge par l'Etat avant un éventuel transfert vers le Royaume-Uni. Puis dans un second temps, l'échelon départemental a été mobilisé pour l'intégration des enfants non transférés dans le système français de protection de l'enfance. Cette expérience pourrait être une voie à explorer afin de mieux répondre aux besoins des enfants non accompagnés au regard de leur intérêt supérieur.

Lors de ses visites, le HCR a pu identifier dans certains centres les bonnes pratiques suivantes et recommande leur généralisation :

LIEUX D'ACCUEIL

- ✓ L'implantation de centres d'accueil à proximité de services de soins et d'activités pour favoriser l'autonomie des personnes qui peuvent se déplacer par elles-mêmes pour solliciter ces différents services
- ✓ Des projets d'accueil anticipés avec des partenariats déjà noués auprès des services de santé, comme les permanences d'accès aux soins de santé
- ✓ La mise en place de comités de pilotage réunissant les acteurs de la protection de l'enfance, les autorités locales avec l'Agence régionale de santé et les associations chargées de l'accueil

SERVICES DISPONIBLES

- ✓ Des lieux accueillants offrant des espaces récréatifs avec un accès à internet pour permettre aux personnes de communiquer, de s'informer et rompre avec leur isolement
- ✓ L'instauration d'un partenariat avec l'Université pour permettre aux personnes d'accéder à des cours de français et autres savoirs
- ✓ L'ouverture dans le collège de la commune d'une classe pour allophones pour accueillir spécialement les enfants non accompagnés du centre d'accueil
- ✓ La possibilité pour les enfants de cuisiner eux-mêmes un repas par jour

SANTE

- ✓ La présence hebdomadaire d'un référent du centre médico psychologique pour identifier d'éventuels besoins et orienter vers une prise en charge thérapeutique
- ✓ L'intervention régulière d'un psychologue auprès des enfants, soit individuellement, soit à travers des groupes de dialogue
- ✓ La présence quotidienne d'un infirmier dans un centre accueillant les enfants non accompagnés
- ✓ A l'arrivée, l'auscultation des enfants par des médecins et la réalisation d'examens de dépistage

INFORMATION, SOUTIEN SOCIAL ET JURIDIQUE

- ✓ La présence des services de l'Etat lors de l'arrivée des personnes ou dans les jours qui suivent avec des dispositifs institutionnels qui « vont vers » les bénéficiaires pour leur présenter les différents services, les enregistrer et faciliter leur accès aux droits sociaux

- ✓ Un accompagnement assuré par la même association malgré le déménagement dans un autre centre d'accueil
- ✓ Des administrateurs ad hoc rapidement désignés pour accomplir au nom des enfants non accompagnés les démarches aux fins de rapprochement familial
- ✓ Des entretiens individuels menés avec chaque jeune dès le début de leur séjour afin d'évaluer leur situation, les informer au mieux et préparer les demandes de transfert et de rapprochement familial au Royaume-Uni
- ✓ Des sessions collectives d'information auprès des enfants non accompagnés avec un interprète et tenues par la direction départementale de la cohésion sociale puis renouvelées par l'Aide Sociale à l'Enfance
- ✓ La saisine rapide du Procureur de la République pour l'intégration des enfants à l'Aide Sociale à l'Enfance en l'absence de transfert vers le Royaume-Uni

INTERPRETARIAT

- ✓ L'existence de partenariats locaux pour disposer d'interprètes professionnels parlant les langues d'origine des personnes accueillies
- ✓ La présence de personnel parlant la langue d'origine des personnes

SECURITE

- ✓ La mise en place d'un partenariat avec la gendarmerie qui a visité le centre quotidiennement pour assurer la sécurité de tous et rassurer les enfants

Parmi les voies d'amélioration, outre les recommandations déjà formulées par le HCR dans d'autres documents¹, il a été relevé les points suivants :

LIEUX D'ACCUEIL, INTERPRETARIAT ET INTERCULTURALITE

- ✓ Avoir un dispositif d'accueil davantage lisible et coordonné offrant une sécurité juridique et financière pour les parties prenantes permettant d'anticiper et de programmer les besoins
- ✓ Explorer la mise en place de structures dédiées aux enfants non accompagnés afin que leurs besoins spécifiques soient mieux pris en compte par des personnels formés à la protection de l'enfance, aux questions socio-culturelles et à l'interculturalité
- ✓ Inclure dans les dispositifs d'accueil pour adultes des médiateurs interculturels et plus généralement des interprètes en planifiant, y compris au plan budgétaire, cette ressource indispensable

¹ Voir les Recommandations du HCR pour renforcer la protection et l'intégration des réfugiés en France, Juillet 2017, <http://www.unhcr.org/fr-fr/recommandations.html>

- ✓ Avant leur orientation vers un lieu d'accueil, évaluer les situations des familles afin d'éviter qu'elles ne quittent le dispositif sans solution

VIOLENCES LIEES AU GENRE

- ✓ Mieux prendre en compte dans les lieux d'accueil la dimension du genre, notamment la question des violences sexuelles et de genre, avec des dispositifs de prévention et de réponse, notamment des espaces préservant l'intimité, des mécanismes internes d'alerte et plus généralement une sensibilisation des personnels sur ce sujet

INFORMATION ET SOUTIEN JURIDIQUE

- ✓ Mieux informer les personnes sur la procédure d'asile, le Règlement Dublin en délivrant une information à la fois cohérente et consistante et renforcer leur accompagnement juridique
- ✓ Renforcer la prise en charge des traumatismes liés à l'exil et aux violences subies dans le pays, lors du parcours migratoire ou liées aux conditions d'errance
- ✓ Assurer une prise charge complète des enfants non accompagnés incluant une information sur l'ensemble des options existantes adaptée à leur âge et dans leur langue d'origine et les orienter vers la meilleure solution selon leur intérêt supérieur (l'intégration dans le système de la protection de l'enfance, la demande d'asile, le rapprochement familial, le retour dans le pays d'origine)

Le HCR se tient à la disposition des autorités et des différents acteurs pour échanger sur ces pistes d'amélioration et est prêt à partager son expertise, par exemple en matière d'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant ou concernant la prise en compte des violences sexuelles et de genre.

Introduction

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés s'est vu confier par la communauté internationale le mandat d'assumer les fonctions de protection internationale et de recherche de solutions durables au problème des réfugiés².

Le paragraphe 8 du Statut du HCR de 1950, et l'article 35 de la Convention du 28 juillet de 1951 relative au statut des réfugiés lui reconnaissent un rôle de surveillance de l'application des dispositions de la Convention de 1951. Dans le cadre de son activité en France, le HCR assure un rôle de conseil auprès des autorités françaises. Il exerce également un droit de regard sur les politiques mises en œuvre en matière d'asile³ et s'efforce de promouvoir l'accueil des personnes en besoin de protection internationale et l'intégration des réfugiés au sein de la société française.

La Représentation du HCR auprès de la France et de Monaco suit avec une attention particulière la situation dans la région des Hauts-de-France, plus particulièrement à Calais et Grande-Synthe. Le HCR a soutenu, depuis sa mise en œuvre le 22 octobre 2015, le dispositif de relocalisation des personnes en besoin de protection internationale présentes dans cette région vers des Centres d'Accueil et d'Orientation (ci-après CAO). Ce dispositif a été étendu à partir de mars 2016 aux personnes présentes à Paris dans des campements de fortune et a pris fin pour l'essentiel avec le démantèlement du site de Calais.

Entre l'automne 2015 et janvier 2017, 17 000 personnes environ ont été prises en charge dans l'un des CAO répartis sur l'ensemble du territoire national. Au fur et à mesure de la montée en puissance de ce mécanisme exceptionnel de transfert des personnes vers un lieu d'hébergement sans condition préalable d'enregistrement d'une demande d'asile, jusqu'à 12 000 places ont été ouvertes au sein de 11 régions et 85 départements français atteignant un pic lors du démantèlement du site de Calais le 24 octobre 2016.

² Résolution No. 428 (V) de l'Assemblée générale des Nations Unies du 14 décembre 1950 à laquelle est annexé le Statut du HCR.

³ Note du HCR sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile, octobre 2014. Note révisée du HCR sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile, mars 2015, <http://www.refworld.org/pdfid/55793b9f4.pdf>. Note du HCR sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile (addendum), juin 2015, <http://www.refworld.org/pdfid/55793e4a4.pdf>. Recommandations du HCR pour renforcer la protection et l'intégration des réfugiés en France, Juillet 2017 <http://www.unhcr.org/fr-fr/recommandations.html>

A compter du 2 novembre 2016, parfois quelques jours auparavant, 1 693 enfants et jeunes de moins de 18 ans non accompagnés, principalement de nationalités afghane, soudanaise et érythréenne⁴, ont également été orientés dans l'urgence depuis Calais, Grande-Synthe et parfois des campements parisiens, vers l'un des 67 centres d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés (ci-après CAOMI), créés pour l'occasion et situés dans 53 départements au sein de 11 régions françaises. Cette opération tardive de mise à l'abri, décidée dans l'urgence par l'Etat français, visait notamment à poursuivre l'examen par le « Home Office » des demandes de transfert vers le Royaume-Uni des enfants non accompagnés afin de rejoindre un membre de leur famille ou au titre d'une nouvelle disposition légale britannique dit Amendement Dubs⁵.



⁴ Les autres nationalités présentes étaient essentiellement les Ethiopiens, Pakistanais et Irakiens (Kurdes).

⁵ Home Office Guidance: Implementation of section 67 of the Immigration Act 2016 in France
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/598563/Archived_Implementation_of_section_67_of_the_Immigration_Act_2016_in_France_v2.0.pdf

Etaient éligibles au transfert vers le Royaume-Uni, les enfants âgés de 12 ans au plus ; les enfants référés par les autorités françaises ou une organisation travaillant pour son compte comme étant exposés à un risque élevé d'exploitation sexuelle ; les enfants âgés au plus de 15 ans de nationalité soudanaise ou syrienne ; les enfants âgés de moins de 18 ans accompagnant un frère ou une sœur entrant dans l'une des catégories précédentes.

Présentation de l'activité de visites du HCR dans les centres d'accueil et d'orientation pour adultes et enfants et méthodologie

Dans le cadre de son mandat, le HCR a souhaité entreprendre une série de visites dans les CAO avec pour objectifs principaux d'échanger avec les personnes accueillies et les acteurs de l'accueil tant institutionnels qu'organisations opératrices, d'identifier les bonnes pratiques et d'explorer également les voies d'amélioration. De mars à novembre 2016, le HCR a ainsi visité vingt-trois CAO sur l'ensemble du territoire français⁶ et ses observations, développées plus avant, portent à la fois sur ce dispositif d'ensemble, les conditions matérielles, l'information dispensée aux personnes, notamment au regard du Règlement Dublin⁷, l'accompagnement juridique et social disponible, l'accès à la santé, en particulier le volet santé mentale ou encore les activités proposées, tel l'apprentissage du français.

Avec le démantèlement du site de Calais en octobre 2016, l'activité de visites du HCR s'est entièrement recentrée sur les CAOMI aux fins d'observation des conditions de prise en charge, d'information des enfants sur le processus de transfert à l'œuvre avec les autorités britanniques et d'identification des plus vulnérables. Vingt-cinq centres ont été visités⁸ avant et après le passage des équipes du « Home Office » chargées d'examiner les demandes de transfert vers le Royaume-Uni.

Chaque visite aussi bien en CAO qu'en CAOMI s'est organisée autour d'un temps d'échanges confidentiels collectifs, et parfois individuels, entre les personnes accueillies et le personnel HCR présent avec l'assistance d'interprètes. En CAO, 307 personnes accueillies ont ainsi été rencontrées, essentiellement des hommes seuls de nationalité afghane, soudanaise, irakienne (dont des Kurdes) et érythréenne pour la majorité d'entre

⁶ Par ordre de visites : Metz (57), Cancale et La Guerche de Bretagne (35), Hœnheim (67), Sochaux (25), Lons-le-Saunier (39), Decize (58), Pierrefite-ès-Bois, Amilly et Villemandeur (45), Dreux (28), Amiens (80), Noyon et Beauvais (60), Colmar, Ottmarsheim et Mulhouse (68), Vertou et Saint Herblain (44), Avrillé (49), Le Mans Mariette et Le Mans Henri Champion (72), Croisilles (62).

⁷ Règlement (UE) N° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou apatride (refonte).

⁸ Ardes-sur-Couze (63), Blomard (03), Athée (21), Bourg-en-Bresse (01), Châtillon d'Azergues (69), Laon (02), Morbecque (59), Cayeux-sur-Mer (80), Lille (59), Saxon-Sion (54), Strasbourg (67), Batz-sur-Mer (44), Port-Navalo (56), Saint-Cast-le-Guildo (22), Rouen et Le Havre (76), Annemasse (74), La Ciotat (13), Challuy (58), Monoblet (30), Perles-et-Castelet (09), Vieux-Boucau (40), Bolquère et Sainte Marie la Mer (66), Baugé (49).

eux⁹. En CAOMI, les personnels HCR et les interprètes ont aussi pu jouer un rôle de médiateurs interculturels face à des jeunes particulièrement anxieux sur leur avenir et souvent perdus sur les options s'offrant à eux. Les services de l'Etat très investis sur ces dispositifs ainsi que les gestionnaires des centres, tout autant mobilisés, ont également été rencontrés par les équipes du HCR¹⁰. Enfin, le HCR a saisi l'occasion de ces visites pour informer tant les résidents que le personnel sur les démarches d'asile, le cadre d'application du Règlement Dublin ou encore les conditions de transfert vers le Royaume-Uni tout en relayant les informations pertinentes à la Représentation du HCR au Royaume-Uni afin de faciliter la coordination.

⁹ Il a également été rencontré plusieurs couples de nationalité afghane avec pour certains des enfants.

¹⁰ Lors des visites en CAO, le HCR a rencontré les représentants des préfectures du Haut-Rhin, du Jura et de la Sarthe, les directions départementales de la cohésion sociale de la Moselle, de la Somme, de l'Oise, du Bas et Haut-Rhin, d'Eure-et-Loir, du Loiret, de la Nièvre, du Jura, du Maine-et-Loire et de la Sarthe ainsi que des maires ou leurs représentants. Le HCR a également échangé avec les différents gestionnaires : Abri de la Providence, ADOMA, ALEOS, AMLI, Association Départementale du Doubs de Sauvegarde de l'Enfant à l'Adulte, COALLIA, Espoir, Fédération des Œuvres Laïques, France Horizon, GIP Relais Logement, Saint Benoît Labre, Saint Michel Le Haut, Tarmac et Trajet.

1. L'expérience des centres d'accueil et d'orientation (CAO)

A compter de l'été 2015, le nombre de personnes présentes dans les Hauts-de-France, plus particulièrement à Calais, n'a cessé d'augmenter pour atteindre entre 5 000 et 6 000 personnes en octobre 2015, 3 500 en mars 2016 lors du démantèlement de la zone sud de la Lande et entre 7 000 (selon les autorités) et 10 000 (selon les associations) dont 1 291 enfants non accompagnés recensés lors de l'évacuation complète du site en octobre 2016. A Calais, plusieurs mesures ont progressivement été mises en place : l'ouverture 5 jours sur 7 du guichet asile en sous-préfecture, un dispositif humanitaire géré par l'association la Vie Active comportant à la fois un accueil de jour au centre Jules Ferry, un hébergement d'urgence pour les personnes vulnérables (les femmes seules ou avec enfants) et une mise à l'abri la nuit au Centre d'Accueil Provisoire (CAP) constitué de containers d'une capacité totale de 1 500 places. A partir d'octobre 2015, le transfert des personnes par bus vers les CAO implantés sur le territoire national est venu utilement compléter ces mesures.

1.1 Un cadre normatif évolutif

Le cadre normatif du dispositif des CAO a évolué au fur et à mesure de sa mise en œuvre avant d'être finalement inclus au sein du dispositif national d'accueil dédié aux demandeurs d'asile. Une instruction interministérielle du 9 novembre 2015 relative à la création de centres de mise à l'abri pour les migrants de Calais émanant des ministères de l'Intérieur et du Logement, de l'Egalité des territoires et de la Ruralité est venue définir pour la première fois les objectifs de ces centres de mise à l'abri temporaire, à savoir bénéficier d'un temps de répit pour reconsidérer un projet migratoire avec une prise en charge limitée à un mois de préférence, voire jusqu'au 15 mars 2016, ainsi que la possibilité d'appliquer les clauses discrétionnaires du Règlement Dublin. Les personnes ne sollicitant pas l'asile pouvaient également bénéficier d'une aide au retour volontaire¹¹.

¹¹ http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2016/05/cir_40934.pdf. Une aide financière incitative a été ultérieurement proposée à hauteur de 2000 € ou 2500 €.

Ce cadre normatif a été complété par une instruction des mêmes ministères le 7 décembre 2015¹² à destination des autorités préfectorales qui mentionnait la possibilité au titre du Règlement Dublin d'enregistrer en France une demande d'asile à titre humanitaire pour les personnes ayant des « liens familiaux ou culturels forts en France » ainsi que celles vulnérables. Il était clairement indiqué que les CAO ne devaient pas être des lieux de contrainte en étant utilisés ni comme lieux de rétention ni d'assignation à résidence. Par une instruction datée du 29 juin 2016 relative à la création de nouvelles places de centres d'accueil et d'orientation des migrants et la promulgation d'une charte de fonctionnement des CAO, le dispositif créé plus de six mois auparavant évoluait pour s'inscrire dans une certaine durée avec des centres d'une capacité minimale de 50 places, un coût de 25 € par jour et une durée de séjour de trois mois ainsi que l'instauration d'un cahier des charges.



La mise en place de ce dispositif, d'abord ad hoc, est venue s'ajouter aux multiples dispositifs d'hébergement dédiés à l'asile déjà existants, donnant le sentiment d'une réponse davantage réactive plutôt qu'anticipée. Lors des visites du HCR, les besoins d'une plus grande lisibilité, d'une sécurité tant juridique que financière pour les parties prenantes ainsi qu'une meilleure coordination, ont été relevés par nombre d'acteurs. Si les gestionnaires des CAO ont su faire preuve d'une grande capacité d'adaptation et de flexibilité, cette gestion à court ou moyen terme a aussi impacté leur cadre d'intervention

¹² https://www.gisti.org/IMG/pdf/circ_2015-12-07_mi-cao.pdf

et la gestion de leurs ressources humaines. Pour certains, l'absence de visibilité du dispositif CAO et sa pérennité ont limité leur engagement auprès des personnes accueillies, lesquelles ne se sentaient pas toujours suffisamment accompagnées dans leurs démarches et s'absentaient de plus en plus du CAO. Il a également été observé sur la période couverte par ces visites, le manque de temps d'échanges entre les structures gérant des dispositifs semblables tant aux niveaux local que national pour partager à la fois les expériences positives et les besoins d'amélioration.

1.2 CAO à la ville v. CAO à la campagne



©UNHCR/Florence Boreil, CAO Avriillé 2016

Le choix des autorités françaises de répartir sur l'ensemble du territoire national les lieux d'implantation des CAO a permis de mobiliser les énergies locales, parfois aussi l'économie locale comme à Cancale avec l'implication de trois restaurateurs, et de faire participer l'ensemble des territoires à cet effort nécessaire de solidarité. La difficulté pour les autorités d'identifier des lieux au sein des communes a régulièrement été mise en avant en raison des réticences parfois exprimées par une partie de la population ou/et les autorités locales.



©UNHCR/Florence Boreil, CAO Cancale 2016

L'ouverture d'un CAO en milieu rural ou dans un lieu plus isolé a permis, selon les situations, de souder le groupe, les accueillis, les accueillants et les habitants mais a pu rapidement poser de réelles difficultés d'accès aux services compte tenu des multiples démarches administratives et sanitaires à entreprendre, obligeant les travailleurs sociaux à passer un temps non négligeable sur les routes. A Decize ou encore à Dreux, l'implantation du CAO au sein de la ville a au contraire été une évidence pour favoriser l'autonomie des personnes en étant à proximité des services de soins et des d'activités en lien avec des partenaires pouvant facilement se mobiliser. En milieu urbain, plutôt que d'augmenter les capacités d'accueil d'un lieu, il a parfois été préféré, par souci de discrétion, un hébergement diffus dans des appartements.

BONNE PRATIQUE

A Dreux, les personnes accueillies se rendaient au centre d'accueil de jour situé à proximité du CAO pour bénéficier des services de laverie et leur permettre aussi de nouer des contacts avec l'extérieur.

1.3 De bonnes conditions d'accueil

Dans les vingt-trois CAO visités par le HCR, les conditions matérielles d'accueil étaient dans l'ensemble de bonne qualité, les personnes se sentant en sécurité. Divers bâtis ont été utilisés : des structures collectives avec des chambres partagées ou individuelles, des structures éclatées (maisons ou appartements), des bâtiments auparavant utilisés

pour les personnes âgées ou comme internats, hôpitaux ou destinés à un projet immobilier et vacants, des centres de l'Agence pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), des résidences sociales, des immeubles privés, des sites de congrégations religieuses ou encore des centres de vacances bien équipés. Selon les CAO, le lieu lui-même était géré par une association, tel un bailleur social, et la prise en charge de l'accompagnement par une autre structure associative.

« We are so happy » (CAO de Dreux).

« Tout va bien ici » (CAO de Vertou).

« On dort bien, tout va mieux, la nourriture, c'est bien » (CAO d'Avrillé).

Il a pu toutefois être observé le besoin de mieux prendre en compte la dimension du genre, notamment la question des violences sexuelles auxquelles les personnes ont pu être exposées ou risquaient de l'être, avec des espaces préservant davantage l'intimité (des chambres et sanitaires pouvant fermées à clef) ainsi que des mécanismes internes d'alerte, ce qui n'était pas toujours le cas.

La question de l'accès à Internet, tous les CAO n'étant pas pareillement équipés, est régulièrement revenue dans les échanges avec les personnes accueillies, soucieuses de pouvoir s'informer et de communiquer, dans la mesure du possible, avec des membres de leur famille dont elles étaient séparées depuis de nombreux mois.

Parmi les personnes rencontrées par le HCR, nombre d'entre elles ont expliqué s'être précisément rendues à Calais, non pour aller au Royaume-Uni, mais pour accéder à un hébergement et solliciter l'asile. Malgré l'augmentation importante depuis 2012 du nombre de places d'hébergement dédiées aux personnes en besoin de protection internationale, le dispositif national d'accueil ne permet toujours pas de couvrir l'ensemble des besoins et reste saturé. Le système de transfert vers les CAO tout en créant un coupe-file a mis en évidence la nécessité de disposer de lieux d'accueil

flexibles à la fois pour informer, accompagner et orienter les personnes vers une prise en charge adaptée à leur situation.



A l'arrivée des personnes en CAO, différentes autorités locales, notamment les services préfectoraux, les directions départementales de la cohésion sociale et les maires, étaient généralement présentes pour les accueillir officiellement, même tard dans la nuit, et présenter succinctement la prise en charge, avant des explications plus fournies les jours suivants. Les arrivées nocturnes n'ont pas été aisées à gérer à la fois pour mobiliser le personnel et disposer d'interprètes alors que les langues des personnes accueillies étaient rarement connues à l'avance. Il a généralement été remis un kit d'hygiène, des colis alimentaires ou des bons d'achat, parfois un pécule, et si besoin, des vêtements et chaussures, certaines personnes arrivant dans un état de grand dénuement. Une visite médicale était aussi programmée. Dans quelques CAO (Cancalle, Decize, Amiens, St Herblain), des enfants non accompagnés, qui n'avaient pas été identifiés préalablement, sont arrivés lors des transferts bien que ce dispositif n'ait pas vocation à les accueillir et ils ont été réorientés vers les services de la protection de l'enfance.

BONNE PRATIQUE

A Amilly, les services de l'Etat étaient présents lors de l'arrivée des personnes pour évaluer leur situation et permettre l'ouverture rapide de leurs droits sociaux.

Plusieurs acteurs gérant des CAO (Saint Benoît Labre et Adoma) s'étaient rendus précédemment à Calais ou avaient participé à des maraudes et disposaient d'une bien

meilleure compréhension du vécu des personnes ainsi que du dispositif de relocalisation à l'œuvre. Dans les Hauts-de-France, l'information donnée au départ s'est progressivement structurée au fur et à mesure des transferts¹³ en bus même si elle a aussi été perçue comme inexacte par certains gestionnaires avec des attentes en décalage avec la réalité de l'accueil proposé¹⁴. Pour les personnes en provenance des campements de fortune parisiens, très peu, voire aucune information au départ sur l'orientation vers un CAO en province et les conditions d'accueil proposées, ne semble avoir été fournie de manière systématique, et certaines personnes sont reparties très rapidement. L'importance de bien mieux évaluer les situations des familles avant leur orientation en CAO a également été soulignée afin d'éviter que les familles ne quittent le dispositif sans solution.

Réussir la première arrivée a, de l'avis de certains gestionnaires, permis de cimenter les accueils suivants et grandement facilité par la suite la prise en charge sociale et administrative. A plusieurs reprises, il a été mis en avant le peu de fluidité de la prise en charge, les personnes restant finalement dans le CAO durant toute leur procédure d'asile. Peu d'entre elles étaient orientées vers un autre type d'hébergement dédié aux demandeurs d'asile ou aux réfugiés, tel un centre d'accueil pour demandeurs d'asile ou un centre provisoire d'hébergement, faute de places disponibles.

1.4 Le temps de l'attente

Certains CAO ont su tout particulièrement s'insérer dans leur environnement social en s'appuyant sur des réseaux de personnes bénévoles et de partenaires proposant diverses activités afin de rompre avec l'isolement des personnes et leur permettre de mieux gérer l'attente : atelier bois, accès aux infrastructures sportives de la commune, activités y compris le week-end, rencontres organisées avec les voisins et habitants, ateliers sociolinguistiques etc.

« Ici c'est comme une famille » (CAO de Decize)

Le sentiment d'isolement des personnes et parfois leur anxiété se sont trouvés au contraire renforcés lorsque peu de contacts ou partenariats ont été noués avec l'extérieur alors que les personnes séjournaient déjà depuis trois à quatre mois dans le CAO.

« On mange, on dort et c'est tout ».

¹³ Initialement, les personnes ignoraient le lieu de leur destination même si des indications géographiques approximatives pouvaient être communiquées lors des maraudes.

¹⁴ Il a été rapporté que les personnes avaient été informées de la possibilité de travailler.



La question de l'apprentissage du français s'est posée dans tous les CAO visités, les personnes accueillies étant souvent en demande de cours supplémentaires et motivées. Investir le temps de l'attente en proposant des classes intensives de français, quel que soit le devenir des personnes, apparaît à bien des égards comme une action à la fois positive et valorisante.

BONNE PRATIQUE

Au Mans, un partenariat avec l'Université a permis aux personnes d'avoir accès à des cours de français et autres savoirs.

1.5 Information et accompagnement juridique et social

Préconisé par le rapport Aribaud - Vignon de juin 2015¹⁵, le dispositif des CAO initialement conçu comme un sas de mise à l'abri temporaire et d'information des personnes migrantes s'est progressivement orienté vers une prise en charge essentiellement axée autour de la demande d'asile. Lors des échanges avec les personnes accueillies, le besoin d'une information continue est apparu dans la plupart des CAO s'agissant des modalités de la prise en charge, des droits et obligations, des

¹⁵ Jean Aribaud / Jérôme Vignon, *Rapport à Monsieur le Ministre de l'Intérieur sur la situation des migrants dans le Calais, le Pas d'après*, juin 2015 http://www.ssf-fr.org/offres/doc_inline_src/56/Rapport-Calais-Vignon-Aribaud.pdf

étapes de la procédure d'asile, de l'interprétariat disponible lors de l'entretien avec l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), du recours éventuel devant la Cour nationale du droit d'asile et de l'application du Règlement Dublin.



Si les gestionnaires étaient pour la plupart familiers de la procédure d'asile, ils étaient bien moins coutumiers du Règlement Dublin, des critères applicables ou encore de la possibilité, sous certaines conditions, de rejoindre légalement un autre pays en particulier au titre de l'unité de famille¹⁶. La mise en œuvre du processus Dublin a pris une part importante dans les échanges du HCR avec les personnes accueillies, notamment compte tenu des informations parfois contradictoires fournies, les personnes s'interrogeant aussi sur les critères retenus selon les préfectures. Indépendamment du transfert des personnes vers l'Etat responsable de l'examen d'une demande de protection internationale, une information la plus complète possible avant le passage en préfecture portant sur l'importance de l'entretien, les éléments à communiquer, les délais et l'issue de la procédure ainsi qu'une orientation si besoin vers une assistance juridique permettraient d'assurer une meilleure prise en charge. Les personnels des CAO étaient aussi très en demande d'informations et de formations afin d'être mieux à même de répondre aux sollicitations en particulier pour les personnes assignées à résidence¹⁷. Dans certains CAO, les personnes étaient aussi en demande d'un accompagnement juridique bien plus inclusif de leur demande d'asile. Certaines personnes déjà protégées,

¹⁶ Brochure HCR, *Informations sur le règlement de Dublin pour les personnes demandant une protection internationale*.

¹⁷ Plusieurs personnes assignées à résidence ont été rencontrées par le HCR en CAO ou dans un autre lieu (hôtel F1).

notamment soudanaises, se projetaient déjà dans la procédure de réunification familiale afin de faire venir auprès d'elles, comme la loi le leur permet, leurs époux et enfants.

BONNE PRATIQUE

L'accueil de réfugiés de nationalité soudanaise organisé initialement à Arry avant leur transfert à Metz a pu être poursuivi par la même association (AMLI) qui disposait d'un personnel arabophone.

Parmi les missions des CAO, figure l'accès à l'ouverture des droits sociaux, à savoir le versement de l'allocation demandeur d'asile une fois la demande d'asile enregistrée et la protection sociale. Certains CAO ont accueilli des personnes déjà reconnues réfugiées en France ou bénéficiaires de la protection subsidiaire qui n'avaient pas bénéficié jusqu'alors d'un accompagnement suffisant. Lors des échanges, nombreuses sont les personnes ayant mentionné de réelles difficultés pour obtenir dans un délai raisonnable le versement de l'allocation demandeur d'asile ou encore son versement périodique, rendant leur situation précaire. Il a pu aussi être regretté, selon les CAO, que l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) n'investisse pas davantage le dispositif CAO en « allant vers », c'est-à-dire en se rendant plus régulièrement dans les centres pour expliquer son rôle et ses missions lors des différentes étapes d'une demande d'asile en France, la gestion de l'allocation demandeur d'asile, l'évaluation des vulnérabilités ou encore l'orientation vers un hébergement dédié aux demandeurs d'asile.

1.6 L'interprétariat, une ressource indispensable

Si certains CAO ont pu disposer de ressources humaines internes ou externes, parfois bénévoles, parlant les langues d'origine des personnes accueillies, d'autres éprouaient de réelles difficultés pour communiquer, notamment avec les Afghans ou les Erythréens, faute d'interprétariat disponible localement¹⁸. Disposer d'interprètes professionnels formés aux questions d'asile, pouvant aussi jouer un rôle de médiateur culturel, pour informer sur les options possibles, expliquer le cadre de la prise en charge ou éviter des malentendus et incompréhensions revêt une importance primordiale et devrait être inclus dès le montage d'un tel dispositif.

¹⁸ Parmi des interprètes recrutés par les structures d'accueil, plusieurs avaient auparavant travaillé auprès de l'armée française en Afghanistan.

BONNE PRATIQUE

A la Guerche-de-Bretagne, l'association Coallia accueillant des personnes afghanes, soudanaises, irakiennes kurdes, syriennes et pakistanaises a pu mobiliser dans le cadre de son accompagnement les interprètes professionnels du réseau Louis Guilloux, association spécialisée dans le domaine de la santé en Ille-et-Vilaine auprès des personnes migrantes.

1.7 La santé



Peu après leur arrivée, les personnes ont généralement bénéficié de premiers bilans et de dépistage en matière de santé. Elles ont aussi pu être orientées vers les permanences d'accès aux soins de santé (PASS), parfois à une heure de route du CAO, comme dans le Doubs. Toutefois l'accès à certains soins, notamment dentaires, a pu être particulièrement problématique, compte tenu d'une offre médicale limitée dans certains territoires avec des délais d'attente et un délai pour l'ouverture des droits sociaux. Il a par ailleurs été pointé sur certains territoires un manque d'implication des agences régionales de santé bien qu'associées à ce dispositif.

La prise en charge des traumatismes liés à l'exil et aux violences subies dans le pays d'origine ou lors du parcours migratoire reste extrêmement limitée malgré des besoins bien identifiés. Lors des échanges avec le HCR, des personnes ont pu confier souffrir de stress et de troubles psychologiques et consommer de l'alcool avec parfois des comportements susceptibles d'entraîner des mesures d'exclusion du CAO.

BONNE PRATIQUE

A Decize, un référent du centre médico psychologique était présent chaque semaine pour identifier d'éventuels besoins et orienter vers une prise en charge thérapeutique.

1.8 Conclusions

L'expérience des CAO, dispositif initialement de mise à l'abri des personnes avant qu'elles ne commencent des démarches d'asile et n'enregistrent leur demande, a montré son efficacité même si des difficultés ont pu être observées en termes de lisibilité et de gestion du dispositif lui-même. Il a fédéré autour de l'objectif commun d'un accueil digne des personnes, nombre d'acteurs institutionnels, associatifs, collectivités locales et bénévoles. Désormais intégré au dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile, les CAO deviennent pérennes. Le HCR est favorable à la création dans différents départements sur les routes empruntées par les migrants et les personnes en besoin de protection internationale des centres de premier accueil pour informer, offrir une mise à l'abri immédiate de courte durée et orienter les personnes en besoin de protection vers le dispositif d'accueil existant selon une distribution équitable sur l'ensemble du territoire français.

Parallèlement, le HCR ne peut qu'encourager les autorités françaises à poursuivre les efforts engagés depuis 2012 pour créer de nouvelles places d'hébergement afin que chaque personne dispose d'un hébergement décent et adapté à sa situation de vulnérabilité. Cet hébergement devrait inclure un accompagnement de qualité, permettre l'apprentissage du français et associer des médiateurs interculturels avec pour objectif de préparer l'intégration des personnes protégées.

2. L'expérience des centres d'accueil et d'orientation des mineurs isolés (CAOMI)



Plusieurs périodes ont marqué la naissance et la vie des CAOMI à compter d'octobre 2016 :

- celle précédant le démantèlement du site de Calais où étaient présents de nombreux enfants non accompagnés confrontés à un déficit d'informations sur les solutions d'intégration en France et le rapprochement familial dans le cadre du Règlement Dublin ;
- celle du recensement et des entretiens à Calais avec les équipes du « Home Office » afin d'évaluer leur possible transfert vers le Royaume-Uni ;
- la répartition des Enfants Séparés et Non Accompagnés dans toute la France au sein des CAOMI pour poursuivre les évaluations ;
- l'attente des résultats ;
- et le transfert vers le Royaume-Uni ou le maintien en France.

2.1 Le processus à l'œuvre avec le « Home Office »

Situation pré-démantèlement dans les Hauts-de-France

Afin de trouver des solutions à la situation des enfants non accompagnés (ENA)¹⁹, à la mi-octobre, les autorités françaises et anglaises, qui négociaient depuis le Sommet d'Amiens du 3 mars 2016, exprimèrent leur volonté de transférer autant d'enfants que possible au Royaume-Uni dans le cadre de la mise en œuvre du Règlement Dublin, avec l'association France Terre d'Asile (FTDA) comme partenaire opérationnel du gouvernement français. C'est ainsi qu'aux fins de préparation du démantèlement prévu à compter du 24 octobre 2016, FTDA, avec l'appui du HCR, procédait à un recensement des enfants non accompagnés les 10 et 11 octobre 2016. Le site comptait alors 1 291 enfants non accompagnés dont environ 39 % déclaraient avoir des membres de leur famille au Royaume-Uni.

Dès la mi-octobre, les autorités anglaises venaient à Calais pour y procéder à des entretiens d'éligibilité au titre du Règlement Dublin et également officieusement en application de l'Amendement Dubs²⁰, les autorités françaises y participant via leur partenaire FTDA. 1 200 enfants furent identifiés et interviewés par FTDA et / ou le « Home Office » avec l'appui du HCR.

Deux jours avant les opérations d'évacuation et de démantèlement, les autorités françaises et anglaises décidèrent, dans l'urgence, d'héberger les enfants non accompagnés au sein du CAP, après la sortie des adultes.

¹⁹ ENA : Enfants Séparés et Non Accompagnés (terminologie du HCR) ou MNA (Mineurs Non Accompagnés) pour le Ministère de la Justice

²⁰ Ibid. note 2. La version finale des lignes directrices pour l'application de l'amendement Dubs a été mise à disposition du personnel du Home Office le 8 novembre 2016 et publiée début décembre.

Situation durant l'évacuation et post-démantèlement : un défaut d'informations et d'accompagnement



Pendant l'opération d'évacuation des camps de Calais, les enfants non accompagnés n'ont pas reçu d'informations concernant la solution provisoire d'hébergement au CAP avant leur départ programmé par bus. Ils ont donc vécu dans la plus grande confusion. La seule information qui circulait alors concernait la possibilité d'être transféré au Royaume-Uni, ce qui a provoqué l'arrivée d'un grand nombre d'enfants non accompagnés d'autres régions de France ou d'Europe et d'adultes se déclarant mineurs (environ 600).

Les 26 et 27 octobre 2016, deux premiers bus furent affrétés afin d'orienter les jeunes vers deux CAOMI (46 en Meurthe et Moselle et 22 en Charente Maritime), mais sans que ces derniers ne soient informés ni des destinations ni des solutions durables possibles. Ils ont pour la plupart quitté ces CAOMI quelques jours plus tard. Le 4 novembre 2016, ce sont 291 femmes et leurs enfants qui furent envoyés dans des CAOMI pour familles et 170 enfants non accompagnés filles rejoignirent d'autres centres. Aucun enregistrement ne fût cependant effectué au départ des bus du CAP.

Des transferts par bus au Royaume-Uni eurent également lieu avec 308 enfants transférés du 17 au 28 octobre 2016, date à laquelle les entretiens et les transferts vers

le Royaume-Uni depuis Calais cessèrent en raison de l'opacité des critères appliqués par le « Home Office » et des problèmes causés par l'afflux d'enfants.

Au total, 1 693 enfants isolés et non accompagnés furent orientés dans l'urgence depuis Calais et Grande-Synthe ainsi que parfois des campements parisiens, vers l'un des 67 CAOMI situés dans 53 départements français (11 régions). Les ENA accueillis, qui étaient principalement de nationalités afghane, soudanaise et érythréenne²¹, ne furent informés ni de la destination des bus, ni du processus en cours.

Dans un contexte de réaction à la situation de Calais et donc d'urgence (voire même de précipitation), l'Etat a mis en place les CAOMI dans un laps de temps très limité, entre deux à trois jours, sans concertation avec les acteurs de terrain à Calais (les associations ou encore le HCR). De plus, les associations mandatées pour accueillir ces enfants non accompagnés ne connaissaient pas toutes ce public particulier, d'autant qu'aucun enregistrement avant ou au moment de leur départ n'avait eu lieu. Les associations ignoraient généralement l'âge, la nationalité des arrivants ou leur situation personnelle, ce qui a constitué un frein dans leur prise en charge. Les interprètes n'avaient pas non plus été prévus pour l'arrivée de ce public. Par ailleurs, beaucoup d'enfants pensaient aller au Royaume-Uni et certaines fratries ont été séparées lors des transferts, ce qui a provoqué de l'anxiété chez les jeunes avec laquelle les équipes ont dû aussi composer.

A l'arrivée et durant le séjour, les associations ont obtenu peu d'information pour préparer le futur des enfants non accompagnés même si des comités de pilotage réunissant les acteurs de la protection de l'enfance, les autorités locales²² avec parfois l'Agence régionale de santé et les associations ont été mis en place peu après l'ouverture des structures d'accueil. Les autorités locales ont même pu sembler déconcertées devant la nouveauté des situations et l'absence de planification du processus, notamment lors de la notification des décisions et les recours possibles.

²¹ Les autres nationalités présentes étaient essentiellement éthiopienne, pakistanaise, irakienne (Kurde).

²² Par exemple les directions départementales de la cohésion sociale et les préfetures.

2.2 Naissance et vie des CAOMI

Selon les conventions conclues entre les structures d'accueil et l'Etat français, d'une durée variable (jusqu'à fin janvier, fin mars 2017 ou de plus longue durée), les structures d'accueil avaient pour mission d'héberger les enfants, d'assurer leur sécurité physique et psychique et de proposer des activités. Ces centres avec des équipes constituées en urgence fonctionnèrent en dehors du cadre légal français de la protection de l'enfance. Par une instruction interministérielle datée du 28 novembre 2016 émanant des ministères français de l'Intérieur, des Familles, de l'Enfance et du Droit des femmes et du Logement²³, des instructions et informations ont été données aux autorités locales (préfectures, directions de la cohésion sociale, agences régionales de santé) sur les étapes de l'accueil : traitement des demandes de transfert vers le Royaume-Uni, évaluation de la minorité et de l'isolement en cas de maintien en France et répartition des enfants à l'issue de cette évaluation.

Des enfants, dont le nombre exact demeure inconnu du HCR, quittèrent spontanément les centres dès leur arrivée²⁴. La plupart des structures visitées n'étaient pas habilitées à accueillir des enfants non accompagnés, excepté par exemple le CAOMI de Saxon-Sion. Le personnel des centres disposait de très peu d'informations sur le processus de transfert à l'œuvre. La majorité des centres a fonctionné sans interprète dans les langues d'origine des enfants.

²³ *Instruction interministérielle n° DGCS/SD2/2016/353 du 28 novembre 2016 relative aux différentes étapes de la prise en charge des jeunes venant de Calais dans les centres d'accueil et d'orientation pour mineurs (CAOMI).*

²⁴ *Cas des enfants amenés dans les CAOMI de Saxon-Sion et de Charente Maritime fin octobre 2016.*



©UNHCR/Florence Boreil, CAOMI Athée 2016

Du 8 au 25 novembre 2016, cinq équipes du « Home Office » se rendirent dans les CAOMI pour poursuivre l'examen des situations des enfants et jeunes et y mener des entretiens individuels²⁵, notamment évaluer l'intérêt supérieur de l'enfant et l'âge. Certains enfants déjà interviewés à Calais le furent de nouveau dans les CAOMI. Les entretiens menés exclusivement par le « Home Office », sans la présence des autorités françaises, ne durèrent qu'entre 5 minutes et une heure selon les personnels des centres et les enfants, malgré la complexité des évaluations nécessaires. Les autorités françaises n'ont volontairement pas participé à la conduite de ces entretiens et le HCR n'a pas été autorisé à être présent. Selon les informations recueillies par le HCR, ces entretiens purent manquer de confidentialité (deux entretiens simultanés dans une même pièce) et n'ont, dans la plupart des cas, été ni précédés ni suivis d'explications sur le processus en cours (étapes, critères, temporalité, modalités de réponses, organisation des transferts et solutions possibles en France), que ce soit à destination des enfants et/ou des gestionnaires. L'information sur la possibilité d'une intégration dans le système de la protection de l'enfance n'a généralement été prodiguée qu'après les résultats.

²⁵ Initialement, les entretiens avaient été prévus du 8 au 19 novembre 2016.

Cette succession d'étapes a provoqué de l'anxiété et de la tension chez les jeunes, que ce soit au moment du départ de Calais (bagarres entre jeunes Ethiopiens / Érythréens et Afghans ayant conduit à l'intervention des autorités préfectorales), à l'arrivée dans les CAOMI (à Lille, les jeunes ont d'abord refusé de se scinder en 2 groupes pour être hébergés dans 2 CAOMI différents) ou encore durant le processus mis en œuvre par les autorités anglaises et françaises, d'autant que des informations erronées circulaient sur les réseaux sociaux ou étaient diffusées par des volontaires.

Environ 850 enfants ont finalement été acceptés par le Royaume-Uni (dont les 308 déjà transférés depuis Calais avant le démantèlement) et les transferts ont pris fin pour l'essentiel le 9 décembre 2016. Pour les autres, seule une trentaine, à la connaissance du HCR, a pu introduire une demande de recours gracieux de la décision négative du « Home Office », et peu ont obtenu semble-t-il gain de cause. Certains ont quitté les centres à l'annonce d'une évaluation de la minorité et de l'isolement pour intégrer l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE), ou avant. Certains se sont enfuis après avoir été pris en charge par l'ASE en invoquant le défaut d'accompagnement et/ou l'isolement géographique.

2.3 Les visites des CAOMI par le HCR

2.3.1 Contexte

Entre mi-novembre et fin décembre 2016, le HCR France a recentré ses activités de visites des CAO vers les CAOMI avec quatre objectifs :

- i. documenter la prise en charge des enfants, en rendre compte auprès du Ministère de l'Intérieur et faire des recommandations ;
- ii. partager avec les gestionnaires et autorités locales les bonnes pratiques observées dans d'autres CAOMI ;
- iii. informer les enfants sur le processus conduit par le « Home Office » et les options possibles en France en cas de non transfert ;
- iv. identifier, à la marge et selon les signalements des gestionnaires, les enfants vulnérables pouvant être référés aux autorités françaises comme éligibles à un transfert au Royaume-Uni dans le cadre de l'Amendement Dubs et signalés par ces dernières au « Home Office ».

2.3.2 Appui aux gestionnaires et aux autorités et référencement des enfants vulnérables

Le HCR a visité 25 CAOMI dans toute la France et a effectué plusieurs visites des CAOMI de la région des Hauts-de-France ; le HCR a pu référer 47 cas d'enfants vulnérables aux autorités françaises dont certains ont ensuite été examinés puis transférés au Royaume-Uni au titre de l'Amendement Dubs. Dans quatre CAOMI, le HCR a appuyé les autorités locales lors de l'annonce des décisions du Royaume-Uni ; en effet, les motivations de ces décisions étaient sibyllines et fort peu compréhensibles pour les enfants : « lien de famille non établi », « lien de famille non accepté », « plus de 18 ans », « ne répond pas aux critères » ou « autre ». La procédure orale de notification des décisions a pu aussi susciter de la méfiance, voire de la défiance chez certains jeunes. Le HCR a pu expliquer la possibilité de faire un recours gracieux aux enfants non accompagnés et a soutenu ces recours pour 11 cas en contactant les familles au Royaume-Uni, en rassemblant les documents nécessaires et en clarifiant des situations pour transmission aux autorités françaises.

BONNE PRATIQUE

A Baugé et à Saint Cast-le-Guildo, les enfants ont été particulièrement aidés par l'administrateur ad hoc et les équipes d'éducateurs pour introduire les recours gracieux et compléter leur dossier avec des pièces justificatives des liens de famille.

2.3.3 Diffusion de l'information

Le HCR s'est employé à informer le personnel en charge de ces enfants, les gestionnaires, les éducateurs et parfois la Direction départementale de la cohésion sociale, sur les procédures en cours (critères appliqués au titre du Règlement Dublin pour le rapprochement familial et critères applicables dans le cadre de l'Amendement Dubs) et leurs conséquences pour les enfants. Le HCR a également partagé les bonnes pratiques observées dans d'autres CAOMI.

Le HCR s'est également entretenu avec les enfants, collectivement et individuellement si besoin était, avec des interprètes médiateurs culturels qui parlaient leur langue à la fois pour leur expliquer le processus en cours et la suite de la procédure que ce soit pour un transfert au Royaume-Uni dans le cadre d'un rapprochement familial sous Dublin III, pour y déposer une demande d'asile, pour une intégration dans le système de la protection de

l'enfance en France ou pour identifier la vulnérabilité de certains d'entre eux afin de les référer aux autorités britanniques dans le cadre de l'Amendement Dubs.

2.4 De bonnes conditions matérielles d'accueil et une adaptation rapide des équipes



©UNHCR/Florence Boreil, CAOMI Ardes-sur-Couze 2016

Les 25 CAOMI visités par le HCR ont été ouverts dans des centres de vacances, des bases de loisirs ou d'anciens internats, la plupart du temps assez éloignés des agglomérations. Les lieux étaient généralement adaptés à l'accueil d'enfants et de jeunes avec des chambres collectives, à l'exception notable d'un ancien bâtiment de la Banque alimentaire mal chauffé comprenant des dortoirs collectifs avec de simples matelas posés au sol, séparés par des rideaux contribuant au sentiment d'isolement des jeunes. Certains centres accueillait à la fois des enfants non accompagnés et des adultes (CAOMI et CAO / CAOMI et Centre d'accueil pour demandeurs d'asile –CADA-), ce qui a pu être positif lorsque des liens se sont établis entre les enfants et les familles mais plus problématique lorsque des adultes ont établi des liens de pouvoir sur les enfants. Même si la constitution des équipes a été effectuée dans l'urgence, les enfants ont été encadrés par des équipes généralement familiaires de la protection de l'enfance,

constituées d'animateurs, de travailleurs sociaux, parfois de psychologues, d'infirmiers et d'interprètes avec la présence de veilleurs de nuit.

BONNE PRATIQUE

Un interprète en dari et farsi a été recruté au CAOMI de Cayeux-sur-Mer qui accueillait de jeunes afghans. De même à Batz-sur-Mer.

Dans ces lieux d'accueil, quelques problèmes ont été mentionnés par les enfants, tels l'accès à Internet, tous les CAOMI n'étant pas équipés, ou encore la nourriture. A ce sujet, des ajustements ont souvent été opérés.

BONNE PRATIQUE

La possibilité pour les enfants de cuisiner eux-mêmes un repas par jour a été proposée dans les CAOMI de La Ciotat, Lille et Athée.

Les équipes ont aussi eu pour objectif de ré-établir un cadre de vie avec des règles pour des enfants non accompagnés ayant vécu un ou plusieurs mois à Calais sans prise en charge, sans repère temporel et extrêmement fragilisés.

Ici c'est comme ma famille, on s'occupe bien de moi (CAOMI de Saint Cast-le-Guildo).

BONNE PRATIQUE

Le CAOMI de Monoblet a mis en place un partenariat avec la gendarmerie qui a visité le centre quotidiennement pour protéger les enfants dans un contexte géographique d'isolement en montagne avec certains enfants fragiles psychologiquement.

2.5 Le temps de l'attente

Les enfants non accompagnés accueillis devaient pouvoir bénéficier en priorité de la continuité de l'instruction de leur demande de rapprochement familial ou de leur éligibilité au transfert dans le cadre de l'Amendement Dubs initié à Calais. Dès leur arrivée dans les CAOMI, plusieurs temps d'attente se sont succédé. Tout d'abord, l'attente de l'arrivée des équipes du «Home Office» qui se sont déployées du 8 au 25 novembre 2016 avec du retard sur le planning initial pour effectuer des entretiens. Ce temps d'attente a été amplifié, voire exacerbé, par la durée et les conditions d'entretiens : les entretiens ont été courts pour certains (5 mn pour les cas considérés dans le cadre de l'Amendement Dubs

mais inéligibles *ab initio*) et durant jusqu'à une heure pour ceux éligibles au titre du Règlement Dublin. Les conditions d'entretien ont également varié : certains entretiens ont eu lieu en présence d'un interprète au téléphone occasionnant parfois des problèmes de compréhension, d'autres ont été menés pour la traduction avec l'aide de jeunes du CAOMI. Les enfants ayant déjà été interviewés à Calais n'ont pas été informés des raisons du second entretien, ce qui a contribué à de nouvelles incompréhensions et tensions. Pour le processus de rapprochement familial sous Dublin, le «Home Office» a contacté certains membres de famille au Royaume-Uni alors que d'autres familles n'ont pas été contactées.

Ensuite, les enfants non accompagnés ont dû faire face à la période d'attente des décisions, qui ont été annoncées entre 2 semaines et 2 mois après les entretiens. Alors même que le processus ne leur avait pas toujours été expliqué, les enfants ont été soumis à un fort stress puisqu'ils ont pu voir le transfert de leurs camarades vers le Royaume-Uni alors qu'eux-mêmes ne disposaient d'aucune information concernant leur propre cas. L'annonce des décisions a encore renforcé la tension inhérente à ces temps d'attente.

Enfin, le temps d'attente pour la mise en place du plan B, à savoir l'intégration dans le dispositif de droit commun de protection de l'enfance ainsi que le transfert vers un CAO pour les adultes, a ajouté de la confusion. Certains CAOMI avaient anticipé l'accès aux droits pour ces enfants tandis que d'autres ne l'avaient pas programmé. Les directives du gouvernement pour les recours gracieux sont arrivées quelques jours après l'annonce des décisions de refus aux enfants, à partir du 16 décembre 2016, ce qui n'a pas permis à la majorité d'entre eux, qui avaient investi du temps (des mois d'attente à Calais, voire plus d'une année) et des moyens financiers (endettement des proches), de renoncer à leur projet d'aller au Royaume-Uni.

BONNES PRATIQUES

A Rouen, l'association a mené des entretiens individuels avec chaque jeune dès le début de leur séjour afin d'évaluer leur situation, les informer au mieux et préparer les entretiens avec le «Home Office». Des échanges avec l'ASE avaient déjà eu lieu pour préparer le suivi des enfants et programmer l'évaluation de l'âge et de l'isolement.

Dans un autre CAOMI, la saisine du Procureur de la République a eu lieu rapidement dans le cadre de la procédure de droit commun d'intégration des enfants non transférés à l'Aide Sociale à l'Enfance.



Pour ceux qui pouvaient choisir l'intégration en France se posait la question de la séparation avec les autres enfants puisqu'ils pouvaient être envoyés dans des régions différentes sans qu'il soit nécessairement tenu compte des liens créés durant tous ces temps de voyage et d'attente. Peu ont rejoint, à la connaissance du HCR, le système de la protection de l'enfance et certains l'ont même quitté après un certain laps de temps pour reprendre le chemin du Royaume-Uni²⁶.

2.5 Un accès aux droits à géométrie variable

2.5.1 La santé pour tous

Des bilans de santé ont été réalisés dans tous les CAOMI visités, les frais médicaux ayant été avancés par les associations en charge des structures d'accueil, faute d'ouverture des droits sociaux. Les Agences régionales de santé ont généralement été

²⁶ Un rapport d'information de la commission des affaires sociales du Sénat du 28 juin 2017 de Mme Elisabeth Doineau et M. Jean-Pierre Godefroy, Mineurs non-accompagnés : répondre à l'urgence qui s'installe, mentionne que « sur les 1922 jeunes (sont 151 filles) accueillis, 1764 avaient quitté les Caomi au 18 avril 2017 [...], 515 ont été transférés vers le Royaume-Uni ou l'Irlande, 194 ont été orientés vers un service de l'ASE, 709 avaient fugué, 333 ont été évalués majeurs et dirigés vers un CAO » (p26), <https://www.senat.fr/rap/r16-598/r16-5981.pdf>

associées à ce dispositif et ont pu faciliter l'accès aux soins. Toutefois, compte tenu de l'absence de cadre légal, l'accès au système de santé a largement reposé sur les réseaux de bénévoles. L'accès à la santé mentale avec interprétariat n'a généralement pas été suffisamment anticipé, voire même prévu, même si des psychologues ont pu être présents dans certains CAOMI.

BONNES PRATIQUES

Dans le CAOMI de Saxon-Sion, géré par le Conseil Départemental, les enfants ont été auscultés et soignés par des médecins à leur arrivée et ont pu bénéficier d'examens de dépistage. De plus un psychologue est intervenu régulièrement soit individuellement, soit en instaurant des groupes de dialogue.

Au Havre, un infirmier était quotidiennement présent.

A Batz-sur-Mer, il a été organisé une permanence d'une psychologue compte tenu des besoins identifiés dans les semaines suivant l'arrivée.

2.5.2 Un accès à l'éducation grâce à la solidarité associative



©UNHCR/Florence Boreil, CAOMI Blomard 2016

Les CAOMI visités ont mis en place des cours de français, par des bénévoles ou par des professeurs de français langue étrangère (FLE), recrutés expressément pour cette mission. Ces espaces d'apprentissages ont reçu de la part des enfants un accueil mitigé

en raison de leur projet d'aller au Royaume-Uni. Ils ont souvent réclamé des cours d'anglais qui ont pu aussi être proposés dans certains CAOMI. Ces cours ont permis malgré tout de renforcer l'accroche éducative avec ces jeunes.

Diverses activités sportives et culturelles ont généralement été mises en place mais la plupart des jeunes exprimaient un certain ennui puisqu'ils étaient dans l'attente d'une réponse du «Home Office», condition de l'issue de leur projet.

BONNE PRATIQUE

A Châtillon-d'Azergues, une classe pour allophones a spécialement été ouverte dans le collège de la commune.

2.5.3 Un accès limité à l'information et aux droits

Des comités de pilotage réunissant les acteurs de la protection de l'enfance (Conseil Départemental, ASE, Procureur de la République), les autorités locales (DDCS, préfectures), parfois l'Agence régionale de santé (ARS), les structures d'accueil, ont été mis en place pour diffuser les lignes directrices du ministère de l'Intérieur mais ils n'ont pas toujours été suffisamment actifs pour la préparation de « l'Après ». Il n'y avait parfois pas de lien avec l'ASE avant les réponses du «Home Office». Lorsque des informations sur les options en France ont pu être diffusées, elles n'étaient pas toujours adaptées au public ni toujours précises.

Dans plusieurs des CAOMI visités, les équipes ont développé un travail d'information plus ou moins structuré pour un public n'ayant qu'une connaissance tronquée du contexte français avec comme principal vécu leur expérience dans les camps de Calais ou de Grande-Synthe et ayant reçu un nombre important d'informations inexactes et changeantes de divers interlocuteurs (bénévoles et associations françaises et anglaises, compatriotes, passeurs, etc.) ou sur les réseaux sociaux.

BONNES PRATIQUES

A St Cast-le-Guildo, une information des enfants non accompagnés avec un interprète a été fournie par la DDCS et a été renouvelée avec l'ASE lors de sessions collectives.

L'Association Sauvegarde du Nord a saisi le procureur de Lille dès l'arrivée des 23 enfants non accompagnés au CAOMI afin qu'ils puissent obtenir rapidement la désignation d'un administrateur ad hoc pour accéder à leurs droits. Elle a

organisé des réunions collectives d'information avec les enfants non accompagnés afin de les informer sur les options possibles en cas de réponse négative du « Home Office ».

A Baugé, le directeur de la DDCS a été désigné administrateur ad hoc pour accompagner les enfants dans leurs démarches administratives et faciliter l'accès aux soins.

2.6 Conclusions et perspectives

Quelle prise en charge pour les enfants non accompagnés : l'Etat ou les collectivités locales ?

Les enfants et jeunes ont vécu entre 3 et 18 mois à Calais ou Grande-Synthe sans réelle prise en charge, sans information officielle, et en ayant pu être exposés à des risques d'exploitation, notamment sexuelle, avant leur orientation vers un CAOMI.

Pourtant la Vie Active, en charge de la gestion du camp de la Lande à Calais, avait pris, à partir de mai 2016, des mesures pour accompagner le quotidien des enfants non accompagnés et établir un lien de confiance avec eux : carte de mineurs pour l'obtention des repas, accès séparé aux douches, renforcement de l'équipe d'éducateurs.

A la même époque, l'Etat décidait de créer une structure d'accueil ad hoc « AMINA » destinée à prendre en charge les enfants non accompagnés qui éprouvaient des difficultés à passer directement du camp de la Lande à une structure de la protection de l'enfance. AMINA n'a cependant jamais vu le jour mais la réflexion qui a accompagné ce projet reste entière : les enfants non accompagnés doivent-ils être pris en charge par l'Etat ou les Départements ? Ou bien, puisque leur protection est du ressort de l'Etat, la solution pourrait être une prise en charge par l'Etat dans un premier temps pour une mise à l'abri immédiate aux fins de déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant (en fonction des solutions durables : rapprochement familial, intégration en France ou retour volontaire) et de préparer les enfants non accompagnés à cette solution. Dans un second temps, la prise en charge relèverait des départements pour l'intégration en France, l'Etat conservant la mise en œuvre du rapprochement familial et le retour volontaire.

La situation à Calais a permis un certain degré d'expérimentation d'une prise en charge des enfants non accompagnés par l'Etat en réaction à une « situation d'urgence » qui pourrait selon le HCR être davantage explorée. Il y a par ailleurs des précédents en

France dès 2003 avec l'implantation d'un centre d'accueil pour mineurs isolés à Taverny (95) géré par la Croix-Rouge.

Quel accompagnement ?

Pour accompagner au mieux les enfants non accompagnés, le cadre d'intervention des acteurs devrait être clairement établi. Ainsi, l'accompagnement de cette population suppose que soit garantie à tous les enfants une information fiable, précise et complète, adaptée à leur âge et dans leur langue d'origine dès leur arrivée sur le sol français. L'information sur leur prise en charge et leurs droits et obligations n'est pas toujours détenue par les acteurs impliqués, ce qui laisse place à une prise d'information à partir de réseaux informels. Il s'agit aussi de renforcer la sensibilisation et la formation des acteurs de la protection de l'enfance aux questions socio-culturelles et à l'interculturalité. Associer des médiateurs culturels, à la fois vecteur de langue et de culture, aux personnels en charge de ces enfants et des références de la société française pour ces enfants ne peut être que bénéfique.

Enfin, l'accompagnement pourrait intervenir dans une structure dédiée aux enfants non accompagnés qui connaissent un succès certain en termes d'accompagnement vers l'intégration et semble répondre de manière plus pertinente à leurs besoins spécifiques.

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
2017

L'EXPERIENCE DES CENTRES D'ACCUEIL EN FRANCE

L'expérience des centres d'accueil et d'orientation (CAO) et des centres d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés (CAOMI) en France



UNHCR

L'Agence des Nations Unies pour les réfugiés

UNHCR France

Tél : +33 1 44 434 858

Courriel : frapa@unhcr.org

www.unhcr.org